

Entwurf Leitlinien der EU-Kommission für Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (KUEBLL)

*Stellungnahme des Milchindustrie-Verbandes e. V. zur EU-Konsultation
(Stand: Juli 2021)*

Der Milchindustrie-Verband dankt der EU-Kommission für die Möglichkeit der Stellungnahme im Rahmen des Konsultationsverfahrens zu den Leitlinien für Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (kurz: KUEBLL). Er begrüßt eine Überarbeitung der Leitlinien, denn sie dient nicht nur einer Aktualisierung, sondern auch einer Nachbesserung der alten Leitlinien.

I. Der MIV

Der Milchindustrie-Verband e.V. (MIV) repräsentiert mit rund 80 Mitgliedsunternehmen fast die gesamte deutsche Molkereiwirtschaft. Rund 95 Prozent der deutschen Milchlieferung oder rund 30 Millionen Tonnen Milch und 90 Prozent des Exportvolumens werden von MIV-Mitgliedern erbracht. Mit rund 27 Milliarden Euro Jahresumsatz ist die Milchindustrie der größte Bereich der deutschen Ernährungsbranche. Die Milchindustrie ist äußerst stromintensiv, weshalb auch 60 Molkereistandorte in Deutschland von der Besonderen Ausgleichsregelung profitieren (Stand 2019). Viele Molkereistandorte verfügen über eine hocheffiziente KWK-Anlage zur Eigenstromverwendung, die i. d. R. mehr als 3.500 Vollbenutzungsstunden übersteigt.

II. Generelle Anmerkung

Zunächst sei angemerkt, dass eine deutsche Sprachfassung auf der Website der EU-Kommission mit Veröffentlichung des Entwurfs am 07.06.2021 nicht vorlag, so dass es insbesondere unseren Mitgliedsunternehmen erheblich erschwerte, sich in ausreichender Zeit zielgerichtet einzubringen. Erst am 25.06.2021 wurde die deutsche Version zur Verfügung gestellt.

Zwar hat der EuGH geurteilt, dass nicht jeder Bürger einen Anspruch hat, dass alles, was seine Interessen berühren könnte, auch unter allen Umständen in seiner Sprache verfasst sein muss. Aber gerade in diesem Fall, in dem insbesondere die öffentliche Konsultation nicht nur an ein Fachpublikum gerichtet ist, sondern auch an betroffene Unternehmen und Sektoren, die unter die Besondere Ausgleichsregelung nach deutschem EEG fallen, ist eine deutsche Übersetzung von Anfang der Konsultationseröffnung nicht nur hilfreich, sondern auch zwingend notwendig. Weiter ist zu erwähnen, dass es sich bei Deutsch um eine der Amtssprachen der EU handelt. In der Vergangenheit gab es aufgrund unterschiedlicher Übersetzungsmöglichkeiten immer wieder Missverständnisse bzw. Falschauslegungen.

III. Allgemeine rechtliche Bewertung

Durch die detaillierten Bestimmungen des vorliegenden Leitlinienentwurfs haben die Mitgliedstaaten nur noch einen sehr eingeschränkten Raum zur Ausgestaltung der erneuerbaren Energien-Fördersysteme, die der nationalen Energiepolitik obliegt, obwohl jedes Land gem. der Richtlinie (EU) 2018/2001 frei über den Anteil einzelner Energieträger am Energiemix entscheiden kann. Die Mitgliedstaaten müssen nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2018/2001 der EU-Kommission Nationale Aktionspläne melden, in denen sie ihre Strategie darlegen. Die Wahl des Energiemixes, die Art der Fördermodelle und die Struktur seiner Energieversorgung obliegt der freien Ausgestaltung der Mitgliedstaaten.

KUEBLL stellt aber einen Eingriff in diese nationale Energiegestaltung dar. Durch die detaillierten Bestimmungen der Leitlinien ist den Mitgliedstaaten nur noch ein sehr eingeschränkter Raum zur Ausgestaltung der erneuerbaren Energie-Fördersysteme gegeben. Ein Ansatz mit detaillierten Vorgaben der EU-Kommission mit wenig Flexibilität erschweren nicht nur den Ausbau der erneuerbaren Energien, sondern führen zum Teil auch zum Stillstand der Energiewende und ihren Klimazielen. Daher ist es dringend erforderlich, auf nationale und regionale Gegebenheiten einzugehen, auch um bei Marktverzerrungen regulierend eingreifen zu können.

IV. Beihilfen in Form von Entlastungen von Stromabgaben für energieintensive Industrien (Kapitel 4.11)

Der Fokus für die Milchindustrie liegt in Kapitel 4.11 des Leitlinienentwurfs KUEBLL, und zwar in den Abgaben auf Strom, die einem energiepolitischen Ziel wie der Förderung erneuerbarer Energien dienen (z. B. das deutsche EEG-Umlage mit der Besonderen Ausgleichsregelung).

Bestimmten Wirtschaftszweigen wird eine Beihilfe dann gewährt, wenn sie in besonderem Maße dem internationalen Handel ausgesetzt sind und deren Wertschöpfung in hohem Maße von Elektrizität abhängt, die Verpflichtung zur Zahlung des vollen Betrags solcher Abgaben eine erhebliche zusätzliche Belastung darstellen kann, die das Risiko einer Verlagerung von Tätigkeiten in diesen Sektoren in Länder außerhalb der Europäischen Union an Standorte mit fehlenden oder weniger ehrgeizigen Umweltvorschriften erhöhen kann.

Um diese Risiken abzumildern, können die Mitgliedstaaten Unternehmen, die in den betreffenden Wirtschaftszweigen tätig sind, Ermäßigungen von solchen Abgaben gewähren.

a. Erhebliche Änderungen der privilegierten Branchen

Anders als in der bisher gültigen Beihilfeleitlinie hat die EU-Kommission den Kreis der Beihilfeberechtigten (privilegierten Branchen) auf nur noch eine Liste (Anhang I) empfindlich gekürzt. Die neuen Verschärfungen lassen nur ganze Sektoren zu, die eine Handelsintensität von mindestens 20 % und eine Stromintensität von mindestens 10 % oder alternativ 80 % Handelsintensität und 7 % Stromintensität aufweisen können.

Wird der WZ (Wirtschaftszweig) Code eines Unternehmens nicht in dieser Liste aufgeführt, ist das Unternehmen unabhängig davon, ob die weiteren gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt werden, **nicht** antragsberechtigt.

Der MIV kritisiert, dass die EU-Kommission nur Branchen pauschal Beihilfen gem. KUEBLL gewährt. Dadurch entsteht eher ein Ungleichgewicht und eine Wettbewerbsverzerrung, als wenn man nach Auswahl der Branche noch eine Einzelfallentscheidung anhand der objektiven Kriterien vornehmen würde. Wenn man diese Einzelfallentscheidung nicht hat, dann kommen möglicherweise Unternehmen, die die Kriterien nicht erfüllen würden, in die privilegierte Situation oder andersherum, einige große stromintensive Marktplayer einer Branche wären womöglich ausgenommen von der begünstigten Strommenge, wenn der Rest ihres Sektors die Kriterien nicht erfüllt und somit nicht auf der Liste im Anhang I aufgeführt ist.

Wenn die Steuerbegünstigung für stromintensive Unternehmen der Milchindustrie wegfallen würde, weil sie die starren Kriterien aus den Leitlinien nicht erfüllen, dann würde es Unternehmen, deren Strompreis im Vergleich zu anderen Ländern stark differiert (Deutschland ist ein Land mit den höchsten Strompreisen), schwerfallen, weiterhin wettbewerbsfähig zu sein.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen nationalen Energiepolitiken und der damit nicht harmonisierten Förderung der erneuerbaren Energien und der großen Differenz des Strompreises ist es für Molkereien aus Deutschland entscheidend, eine Begrenzung der EEG-Umlage zu erhalten, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Daher muss das Augenmerk auf eine **Flexibilität der Kriterien** für die Entlastung der stromintensiven Unternehmen konzentriert werden.

Zumindest sollte man aus den oben aufgeführten Gründen nicht nur eine Betrachtung des ganzen Sektors, sondern auch von Teilsektoren in Betracht ziehen, so wie es auch im EU-Emissionshandel gehandhabt wird. Hier ist die Milchindustrie mit den energieintensiven Produkten (Milchpulver, Molkenpulver, Kasein, Laktose) vertreten.

Die Milchindustrie ist nicht mehr auf der Liste im Anhang I des Leitlinienentwurfs zu finden, aber wir möchten hier betonen, dass die Branche zwar eine kleine Branche ist, aber ein sehr exportorientierter Marktteilnehmer ist. 50 % (17 Mio. t) gehen allein in den Export (siehe Abbildungen 1 und 2).

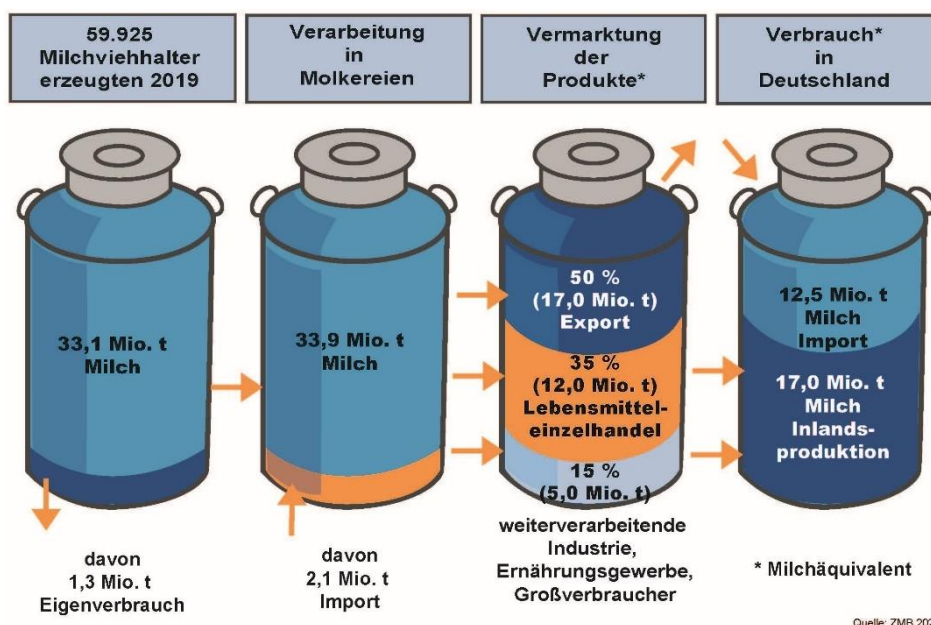


Abbildung 1: Wohin die Milch in Deutschland fließt 2019

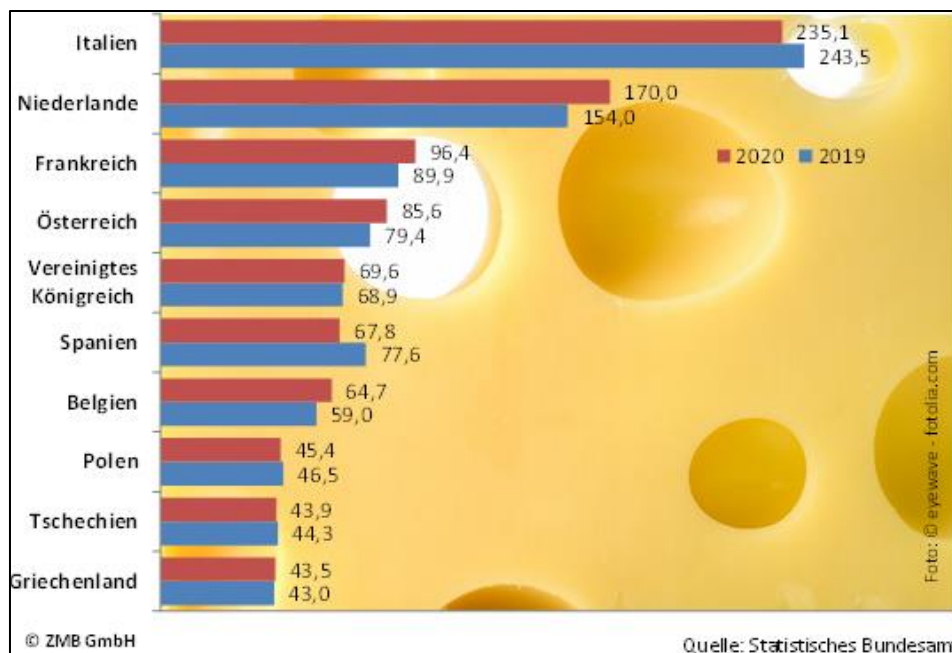


Abbildung 2: Hauptabnehmer von deutschem Käse (Januar – Dezember, in 1.000 Tonnen)

Durch die gänzliche Streichung der Milchbranche von der Liste im Anhang I werden die Unternehmen, die stromintensive Produkte herstellen und die Hälfte davon in den Export geben, nicht die Möglichkeit haben, die Besondere Ausgleichsregelung in Anspruch zu nehmen. Dadurch wird es für diese deutschen Molkereiunternehmen erhebliche Wettbewerbsnachteile auf dem Weltmarkt geben.

Des Weiteren ist nicht nachvollziehbar, warum der derzeitige Cap von 15 % der EEG-Umlage auf 25 % stark angehoben werden soll. Auch der Super Cap, der für viele Molkereien relevant ist, wird von 0,5 auf 1,5 % der Bruttowertschöpfung erheblich erhöht.

Eine Härtefallregelung wie in den letzten EU-Leitlinien vorgesehen, ist aus nicht nachvollziehbaren Gründen gänzlich weggefallen. Viele Anträge aus unserer Branche werden auf Basis dieser Härtefallregelung nach § 103 Abs. 4 EEG 2021 gestellt. Dies wäre dann nicht mehr möglich.

b. Risiko der Standortverlagerung

Durch die erheblichen Wettbewerbsnachteile wird das Risiko einer Standortverlagerung erhöht. Weltweit werden Produkte in Pulverform als auch Hartkäse transportiert und gehandelt. Bei steigenden Energiekosten und dem möglichen Wegfall der EEG-Umlagen Reduzierung ist es wahrscheinlich, dass einige Unternehmen Produktionsstätten in Drittländern eröffnen. Die Folge wäre, dass die Hauptproduktion und der Schwerpunkt der verarbeitenden Industrie, die Pulverproduktion, Käse und ähnliche Produkte herstellen, sich auf diese Länder verlagern und einige Unternehmen im Inland daher entweder ganz vom Markt verschwinden oder nur noch eine kleine Produktpalette mit regionalen, schnell verderblichen Produkten auf dem Markt anbieten. Dies hätte sowohl erhebliche negative Auswirkungen auf die Beschäftigungszahlen als auch Konsequenzen auf die Landwirte als Zulieferer.

c. Datengrundlage

Zu der genauen Berechnung der Handels- und Stromkostenintensität macht die EU-Kommission keine genauen Angaben. Es bleibt unklar, ob sich die Kommission der neuesten Daten von Eurostat bedient hat, um die Liste aus Anhang I zu erstellen. Aber auch zu der Bewertung der Kriterien wie die Entwicklung einer Wirtschaftstätigkeit, der Anreizeffekt, der Notwendigkeit, der Angemessenheit, der Verhältnismäßigkeit und der Wettbewerbsauswirkungen von Stromabgabenermäßigungen für bestimmte energieintensive Branchen und Unternehmen werden nicht bzw. nicht ausreichend dargelegt.

Die Kommission hat nicht weiter ausgeführt, welche geeigneten Maßnahmen zur Ermittlung derjenigen Sektoren geführt haben, die sich den in Nummer 351 genannten Risiken besonders ausgesetzt sehen.

Sie hat auch nicht weiter dargelegt, warum sich das Kriterium der Handelsintensität um das Doppelte auf 20 % erhöht hat. Zumal man bei der Erarbeitung der 4. Handelsperiode des EU-Emissionshandels weiterhin bei der Beurteilung des Risikos der Standortverlagerung von einer 10 %-igen Handelsintensität ausgeht. Ebenso sieht es mit der Stromintensität aus.

Bei der Handelsintensität sei noch angemerkt, dass in einigen Sektoren eine Ermittlung der Handelsintensität mit Drittstaaten schwierig ist. Denn durch mehrstufigen Handel lassen sich Warenströme häufig nicht genau verfolgen. Gerade in der Milchindustrie werden die Produkte zunächst an Zwischenhändler in europäischen Nachbarstaaten geliefert, die dann von diesen weltweit vermarktet werden. Eine Differenzierung zwischen dem innereuropäischen Handel und dem Handel mit dem EU-Ausland ist somit kaum möglich. Daher sollte man auch hier mehr **sektorenzugeschnittene Flexibilität** zeigen und Ausnahmen zulassen.

Des Weiteren sollen die Leitlinien den Beihilfeanspruch in der nationalen Gesetzgebung der Mitgliedstaaten regeln. Daher sollte bei der Betrachtung/Berechnung der Kriterien Handelsintensität und Stromintensität auf den betreffenden Mitgliedstaat abgestellt werden und nicht auf die Europäische Union, d. h., dass die Handelsintensität nicht nur Dritthandel, sondern auch Handel im EU-Binnenmarkt betreffen sollte. (siehe hier auch das deutsche nationale Emissionshandelsgesetz BEHG).

Anhand der Abbildungen 3, 4 und 5 liegt die Handelsintensität z. B. für Magermilchpulver, Laktose und Molkenkonzentrat sowohl im Jahr 2019 als auch 2020 über den geforderten 20 %.

Hinsichtlich der Stromintensität hat der Milchsektor bisher von der Besonderen Ausgleichsregelung nach dem nationalen EEG profitiert (Liste 2 Anhang 4 EEG). Hier wurde eine Stromkostenintensität von mindestens 14 % gefordert, die die Milchindustrie erfüllte.

Da die Milchindustrie nach den Berechnungen des MIV, aber auch nach der eigenen Berechnungsmethodik der EU-Kommission unter Verwendung aktueller Daten, eine Handelsintensität von mehr als 20 % bei einigen Produkten bzw. Teilsektoren aufweist (die aber prozentual die größte Menge der Milchproduktion ausmacht) und die Stromkostenintensität über 10 % liegt, ist die Milchindustrie als Ganzes oder hilfsweise zumindest als Teilsektor auf die Liste des Anhangs I aufzunehmen.

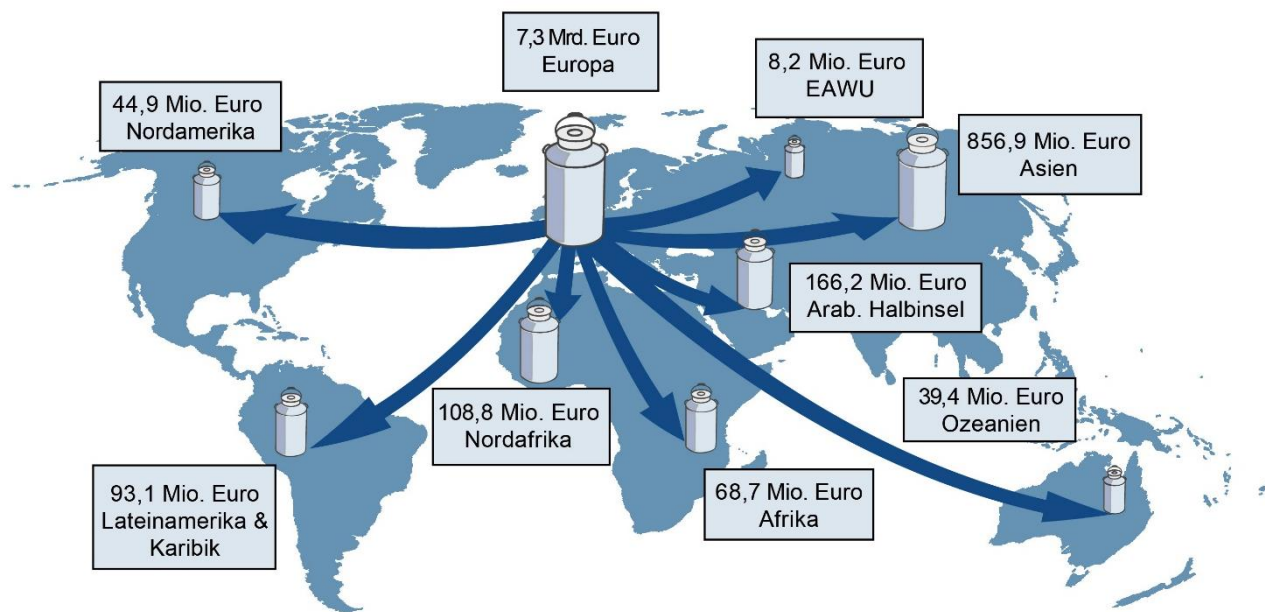
in 1.000 t	Herstellung		Ausfuhr				Export in % der Produktion			
	2019	2020	Insgesamt 2019	2020	davon Drittland 2019	2020	Insgesamt 2019	2020	davon Drittland 2019	2020
Konsummilch	4.523,0	4.567,3	795,2	786,9	392,9	481,5	18%	17%	9%	11%
Kondensmilcherzeugnisse	325,0	323,3	270,2	264,6	61,9	55,4	83%	82%	19%	17%
Vollmilchpulver	134,1	122,3	64,2	59,2	17,2	19,1	48%	48%	14%	16%
Magermilchpulver	392,8	415,4	405,5	367,9	168,4	142,0	103%	89%	41%	34%
Molkenpulver	310,2	317,2	316,0	335,1	114,1	112,0	102%	106%	36%	35%
Käse	2.389,3	2.448,7	1.275,0	1.310,3	205,4	222,8	53%	54%	8%	9%
Butter u. -fett	497,1	506,5	159,1	154,9	19,6	15,8	32%	31%	4%	3%

Quelle: ZMP (Wochenberichte 7 und 8/2021)

Abbildung 3: Deutschland: Produktion und Ausfuhr ausgewählter Milchprodukte

Exporte Januar bis Dezember						
in Tonnen	Insgesamt			davon nach Drittländern		
	2019	2020	± % Vj.	2019	2020	± % Vj.
Milch/Rahm (abgepackt)	795.228,3	786.915,8	- 1,0	392.915,4	481.493,1	+ 22,5
-davon nach China	.	.	.	262.153,3	367.163,8	+ 40,1
Milch/Rahm (lose)	1.530.611,9	1.325.306,1	- 13,4	11.151,7	12.191,1	+ 9,3
Kondensmilch, ungez.	270.188,9	264.560,9	- 2,1	61.931,8	55.388,5	- 10,6
Vollmilchpulver	64.236,7	59.156,6	- 7,9	17.190,1	19.071,7	+ 10,9
Magermilchpulver	405.489,2	367.898,4	- 9,3	168.353,7	142.042,0	- 15,6
-davon nach China	.	.	.	27.702,9	21.873,0	- 21,0
-davon nach Algerien	.	.	.	6.754,3	3.805,0	- 43,7
Käse	1.275.031,5	1.310.304,6	+ 2,8	205.374,6	222.787,8	+ 8,5
-davon nach Italien	243.488,9	234.921,0	- 3,5	.	.	.
-davon nach Ver. Königr.	.	.	.	68.899,2	69.587,6	+ 1,0
Joghurt, natur	216.049,4	212.816,1	- 1,5	39.075,2	31.212,5	- 20,1
Joghurt, mit Zusätzen	418.932,7	403.749,5	- 3,6	99.636,7	92.691,4	- 7,0
-davon nach Ver. Königr.	.	.	.	58.467,9	55.403,3	- 5,2
Milchmischgetränke	290.887,6	299.532,4	+ 3,0	67.933,0	75.301,7	+ 10,8
Butter	137.160,6	134.384,4	- 2,0	18.586,3	14.886,2	- 19,9
Butterfett	21.895,0	20.497,7	- 6,4	975,1	874,8	- 10,3
Kasein	7.317,4	6.900,1	- 5,7	3.843,3	3.595,8	- 6,4
Kaseinat	16.775,0	14.650,7	- 12,7	9.446,4	8.211,2	- 13,1
Molkenpulver	316.031,3	335.085,6	+ 6,0	114.102,1	112.023,5	- 1,8
Laktose	233.114,9	225.252,4	- 3,4	97.498,6	120.039,5	+ 23,1
Importe Januar bis Dezember						
in Tonnen	Insgesamt			davon aus Drittländern		
	2019	2020	± % Vj.	2019	2020	± % Vj.
Milch/Rahm (abgepackt)	230.146,3	220.503,0	- 4,2	45,0	59,6	+ 32,4
Milch/Rahm (lose)	2.711.605,6	2.533.671,6	- 6,6	9.224,9	15.840,2	+ 71,7
-davon aus Ver. Königr.	.	.	.	6.007,4	13.031,9	+ 116,9
Kondensmilch, ungez.	96.450,3	96.518,0	+ 0,1	5.828,1	5.251,9	- 9,9
Vollmilchpulver	38.886,4	41.776,3	+ 7,4	982,4	1.124,7	+ 14,5
Magermilchpulver	66.175,0	67.504,2	+ 2,0	2.375,0	3.146,1	+ 32,5
Käse	866.279,3	878.951,6	+ 1,5	53.320,6	54.678,8	+ 2,5
Joghurt, natur	66.744,0	65.396,1	- 2,0	496,6	497,2	+ 0,1
Joghurt, mit Zusätzen	78.999,9	85.434,0	+ 8,1	1.827,2	1.595,6	- 12,7
Milchmischgetränke	89.590,4	93.302,5	+ 4,1	27.221,9	26.970,9	- 0,9
Butter	145.606,5	169.001,7	+ 16,1	1.307,6	412,8	- 68,4
-davon aus Irland	71.969,7	95.756,5	+ 33,1	.	.	.
Butterfett	20.691,8	20.823,0	+ 0,6	675,2	719,1	+ 6,5
Kasein	12.148,7	10.648,0	- 12,4	6.286,4	4.503,6	- 28,4
Kaseinat	15.158,4	14.337,3	- 5,4	1.056,0	213,3	- 79,8
Molkenpulver	83.872,8	79.103,5	- 5,7	2.400,5	2.012,0	- 16,2
Molkenkonzentrat	497.072,5	442.118,3	- 11,1	2.298,6	4.511,9	+ 96,3
Laktose	49.466,7	44.768,0	- 9,5	459,5	711,5	+ 54,8
Anmerkung: Das Vereinigte Königreich wurde für 2019 und 2020 den Drittländern zugeordnet.						
Quelle: ZMB nach Statistisches Bundesamt, MIV						© ZMB

Abbildung 4: Deutschland: Außenhandel mit Milchprodukten



Quelle: ZMB nach destatis

Abbildung 5: Exporte der deutschen Milchwirtschaft nach Zielregionen 2020

d. Besondere Ausgleichsregelung nach dem EEG

Gemäß Leitlinienentwurf sollen die Beihilfeleitlinien schon zum 01.01.2022 in Kraft treten. Somit müssen die Mitgliedstaaten bereits ab Januar 2022 neue Beihilfen nach Maßgabe der neuen Beihilfeleitlinien genehmigen lassen. Bestehende Entlastungsregelungen wie die Besondere Ausgleichsregelung im EEG sollen darüber hinaus bis spätestens Ende 2023 an die neuen Beihilfeleitlinien angepasst werden. Das würde für den Milchindustriesektor den Wegfall der Besonderen Ausgleichsregelung ab 2024 bedeuten. Erhebliche finanzielle Belastungen kämen auf die Branche zu.

Die Milchindustrie ist auf die EEG-Umlagenbegrenzung dringend angewiesen, um auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu sein. Denn in Deutschland sind die Belastungen durch die Stromkosten im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten und auch im weltweiten Vergleich äußerst hoch. Es drohen in großer Zahl Standortverlagerungen und damit einhergehende Arbeitsplatzverluste in Deutschland.

Die bisher erteilten Genehmigungen der Besonderen Ausgleichsregelung nach dem EEG sollte für unsere Unternehmen aufgrund von Bestandsschutz mindestens bis 2026 gelten.

★ ★ ★ ★ ★