

Beitrag zur Konsultation zu den überarbeiteten EU-Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (CEEAG)

Zu den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen neuen Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (CEEAG) nehmen wir im Rahmen der öffentlichen Konsultation ([link](#)) wie folgt Stellung: Der europäische Binnenmarkt ist das Herzstück der europäischen Integration und bislang die größte Errungenschaft der EU. Ihn zu schützen, ist das grundlegende Ziel der EU-Wettbewerbsvorschriften, einschließlich der Beihilfekontrolle. Auch wenn der gemeinsame Markt noch lange nicht vollendet ist, bildet er dennoch die Grundlage für wirtschaftliches Wachstum, Stabilität und Wohlstand in den EU-Mitgliedstaaten. Der Binnenmarkt ist darüber hinaus die Voraussetzung dafür, dass mit Hilfe von Investitionen und Innovationen die ehrgeizigen Klimaziele des *Green Deal* verwirklicht werden können. Denn nur der Binnenmarkt bietet den Unternehmen, insbesondere den mittelständischen, die Chance, die Kosten für die geplante Transformation hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft auch zu erwirtschaften.

Die EU-Beihilfeleitlinien spielen zusammen mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung eine wichtige Rolle dabei, Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt etwa durch die Förderung bestimmter Unternehmen oder Sektoren durch einzelne Mitgliedstaaten zu verhindern. Dabei war bisher allgemein anerkannt, dass bestimmte staatliche Förderungen, wie beispielsweise Ermäßigungen für stromintensive Unternehmen von Strompreisabgaben, zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen und der Vermeidung von „Carbon-Leakage“ erforderlich sind.

In dem Kommissionsvorschlag tritt nun als neues, übergeordnetes Ziel der Beihilfeleitlinien das Erreichen der verschärften EU-Klimaziele des *Green Deal* hinzu. Der dadurch entstehende Zielkonflikt soll dem Vorschlag zufolge zulasten der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und des Schutzes vor einem *Carbon-Leakage* aufgelöst werden. Konkret schlägt die Kommission vor, dass z.B. bestehende Ermäßigungen für energieintensive Unternehmen in Deutschland von Stromabgaben drastisch eingeschränkt bzw. an deutlich strengere Voraussetzungen geknüpft werden sollen (siehe Abschnitt 4.11 des Vorschlags).

Die vorgeschlagenen weitreichenden Änderungen der EU-Beihilfekontrolle in Bezug auf Ermäßigungen für energieintensive Unternehmen von Stromabgaben (Abschnitt 4.11) lehnen wir aus ökologischen und ökonomischen Gründen ab. Insbesondere stellen die Vorschläge aus unserer Sicht keinen vernünftigen Ausgleich zwischen den Zielen Klimaschutz und dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von energieintensiven Unternehmen dar. Vielmehr versucht die Kommission, mithilfe der Beihilfekontrolle die selbst gesteckten CO₂-Minderungsziele zu erreichen und nimmt dabei in Kauf, dass die betroffenen Wirtschaftssektoren ihren Betrieb in Deutschland einstellen und/oder in Länder außerhalb der EU abwandern (Carbon Leakage). Damit würde die EU möglicherweise zwar ihre eigenen Reduktionsziele erreichen, sie würde jedoch keinen Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten und dabei ihre industrielle Basis zerschlagen.

Zu den Vorschlägen nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

I. Massive Einschränkungen für die Kunststoff verarbeitende Industrie und Kunststoffrecycler

Die Kommission schlägt eine massive Verschärfung der Kriterien der beihilfeberechtigten Sektoren gegenüber den aktuellen Leitlinien („*Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020*“, Az. 2014/C 200/01) vor: Danach sollen nur solche Branchen beihilfeberechtigt sein, die

- eine Handelsintensität von mindestens 20 % und eine Stromkostenintensität von mindestens 10 %, jeweils auf EU-Ebene oder alternativ
- eine Handelsintensität von mindestens 80 % und eine Stromkostenintensität von mindestens 7 %, jeweils auf der EU-Ebene aufweisen.

Aufgrund dieser Verschärfung sollen 170 der 221 bis beihilfeberechtigten Wirtschaftsbranchen aus der Positivliste im Anhang der Leitlinie gestrichen werden. Hiervon betroffen sind auch

- die Herstellung von Verpackungsmitteln aus Kunststoffen (NACE-Code 22.22),
- die Herstellung von Baubedarfsartikeln aus Kunststoffen (22.23),
- die Herstellung von sonstigen Kunststoffwaren (22.29) sowie
- das Kunststoffrecycling (38.32).

Die neuen Leitlinien sollen zum 1. Januar 2022 in Kraft treten und sehen eine Übergangsfrist zur Änderung von bestehenden Umweltschutz- und Energiebeihilferegelungen der Mitgliedstaaten bis 31. Dezember 2023 vor. Für die betroffenen Wirtschaftsbranchen würde damit ab 2024 z.B. die *Besondere Ausgleichsregelung* der EEG-Umlage wegfallen, ebenso wie die damit im Zusammenhang stehenden Begrenzungstatbestände bei der KWK-Umlage und der Offshore-Netzumlage.

1. Mehr Carbon-Leakage-Schutz notwendig zum Erreichen der Klimaschutzziele und einer Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe

Ermäßigungen für stromintensive Unternehmen, wie etwa die *Besondere Ausgleichsregelung* bei der EEG-Umlage in Deutschland, waren und sind die Voraussetzung dafür, dass diese Unternehmen im globalen Wettbewerb bestehen können und ihre Produktion nicht in Länder außerhalb der EU verlegen müssen (*Carbon-Leakage-Schutz*). Viele der Kunststoff verarbeitenden Unternehmen und Kunststoffrecycler sind auf die EEG-Umlagebegrenzung dringend angewiesen. Wie Umfragen unter unseren Mitgliedern belegen, wäre ohne diese Begrenzung die Produktion in Deutschland für viele Unternehmen **nicht mehr profitabel** und würde daher entweder eingestellt oder ins Ausland verlagert – ein Verlust von tausenden von Arbeitsplätzen in Deutschland wäre die Folge.

Insgesamt erkennt der Vorschlag, dass aufgrund der verschärften Klimaschutzziele der EU mittelfristig nicht weniger, sondern **mehr Carbon-Leakage-Schutz** für Unternehmen in der EU notwendig ist. Dieser Schutz muss solange gelten, bis in anderen Regionen, die in einem wirtschaftlichen Wettbewerb mit der EU stehen, vergleichbare Maßnahmen eingeführt wurden. Ansonsten erreicht die EU möglicherweise ihre selbst gesteckten Ziele, leistet jedoch keinen Beitrag zum globalen Klimaschutz und zerstört dabei ihre industrielle Basis.

Dabei sind Kunststoffprodukte und Kunststoffrezyklate für das Erreichen der ehrgeizigen Klimaschutzziele dringend erforderlich: Im Vergleich zu anderen Materialien haben Kunststoffe bei der Verarbeitung eine relativ niedrige Schmelztemperatur und beim Transport ein deutlich geringeres Gewicht. Allein diese

Faktoren tragen dazu bei, dass sich die CO₂-Emissionen je nach Anwendungsbereich durch den Einsatz von Kunststoffen um bis zu zwei Drittel reduzieren lassen.

Der Einsatz von Rezyklaten in Kunststoffprodukten leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der EU-Klimaschutzziele und zur Kreislaufwirtschaft. Er verringert die Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen und die CO₂-Emissionen im Herstellungsprozess. Unter den Bedingungen der Klimaneutralität, welche die EU für das Jahr 2050 anstrebt, werden hochwertige Rezyklate einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Rohstoffversorgung für die Kunststoffindustrie leisten. Die deutschen Kunststoffrecycler generieren für die Rohstoffversorgung zur Herstellung von Kunststoffprodukten jährlich rund 2,0 Mio. To Rezyklate. Diese Rezyklate können jedoch nur dann kostendeckend hergestellt werden, wenn weiterhin Ermäßigungen für die Produktion erfolgen.

Sollten allerdings Kunststoff verarbeitende Unternehmen und Kunststoffrecycler nicht mehr profitabel in Deutschland produzieren können, würden auch die ehrgeizigen Ziele einer **Kreislaufwirtschaft** für Kunststoffe illusorisch. Denn zum Erreichen dieser Ziele sind Investitionen der Unternehmen in die recyclinggerechte Produktgestaltung, die Erhöhung des Rezyklatanteils und ein massiver Ausbau der Sammlungs- und Recyclinginfrastruktur erforderlich. Für zahlreiche Unternehmen bedeutet der Kommissionsvorschlag für neue Beihilfeleitlinien eine erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit, weil sich dadurch ihre Kostenstruktur erheblich verändern würde.

Die Pläne für eine Kreislaufwirtschaft basieren auf der Fähigkeit der Kunststoff verarbeitenden Industrie und den Kunststoffrecyclern, die Transformation von der linearen zu einer zunehmend zirkulären Wirtschaft zu vollziehen. In dieser großen Umbruchsphase ist die Industrie zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auf unterstützende Maßnahmen von Seiten der Politik angewiesen. Der Vorschlag, diese Branchen aus der Liste der beihilfeberechtigen Sektoren zu streichen, steht dazu im Widerspruch. Die Kommission selbst weist in ihrem Vorschlag auf das Risiko von *Carbon-Leakage* hin (Rn. 351):
*„Wenn Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige, die besonders stark dem internationalen Handel ausgesetzt und für ihre Wertschöpfung in umfangreichem Maße auf Strom angewiesen sind, diese Abgaben in voller Höhe zahlen müssten, könnte dies zu einer erheblichen zusätzlichen Belastung führen. Diese Belastung kann das Risiko erhöhen, dass **Tätigkeiten in diesen Wirtschaftszweigen an Standorte außerhalb der Europäischen Union verlagert werden**, an denen es keine Umweltstandards gibt oder diese weniger anspruchsvoll sind.“*

Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass Ermäßigungen für energieintensive Unternehmen auch für deren umfassende Elektrifizierung erforderlich sind (Rn. 351):

*„Darüber hinaus erhöhen solche Abgaben die Stromkosten im Vergleich zu den Kosten für direkte Emissionen und können daher Unternehmen veranlassen, von der **Elektrifizierung von Produktionsprozessen** abzusehen, obschon diese Elektrifizierung für die erfolgreiche Dekarbonisierung der Wirtschaft der Union von zentraler Bedeutung ist. Um diese Risiken zu mindern, können die Mitgliedstaaten diese Abgaben für Unternehmen, die in den betreffenden Wirtschaftszweigen tätig sind, ermäßigen.“*

Leider versäumt es die Kommission, diese Aspekte bei den Vorschlägen für die Kriterien der beihilfeberechtigten Sektoren zu berücksichtigen.

Wir halten eine Überarbeitung der Vorschläge für dringend erforderlich, um eine Abwanderung energieintensiver Unternehmen der Kunststoffindustrie in Länder außerhalb der EU zu verhindern. In den Leitlinien sollte zunächst klargestellt werden, dass die verschärften Klimaschutz-Ziele der EU einen Ausbau – und nicht einen Abbau – des Carbon-Leakage-Schutzes erforderlich machen. Bereits erteilte Genehmigungen für Beihilfen in Form von Ermäßigungen der Stromabgaben für energieintensive Unternehmen sollten auf Basis der bestehenden Beihilfeleitlinien Bestandsschutz erhalten. Dies sollte in den neuen Leitlinien ausdrücklich klargestellt werden, um den Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit zu geben.

2. Fehlende Grundlage für Vorschläge und mangelnde Folgenabschätzung

Hinzu kommt, dass die Kommission bislang weder eine Begründung für die verschärften Schwellenwerte der Handels- und Stromintensität noch zu den massiven Kürzungen der beihilfeberechtigten Wirtschaftsbereiche in der Positivliste vorgelegt hat. Insofern besteht der Eindruck, dass diese Kriterien willkürlich festgelegt wurden. Auch eine Folgenabschätzung fehlt gänzlich. Angesichts der erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen fordern wir die Kommission auf, zunächst eine Begründung ihrer Vorschläge hinsichtlich neuer Schwellenwerte für die Handels- und Stromintensität sowie der damit verbundenen Kürzung der Liste nach Anhang I zur EEAG vorzulegen. Außerdem sollte die Kommission eine umfassende Folgenabschätzung der Vorschläge vornehmen.

Zudem wird der internationale Wettbewerbsdruck auf die energieintensiven Unternehmen durch das Kriterium der Handelsintensität nur unvollständig abgebildet. Denn es fehlt die Berücksichtigung von industrie- und produktspezifischen Eigenschaften, wie z.B. die Transportfähigkeit und die Austauschbarkeit eines Produktes zusammen mit der damit verbundenen Preissensitivität des Marktes. Diese Aspekte sind für eine korrekte Darstellung der Wettbewerbsintensität einer Branche unbedingt erforderlich.

Kunststoffprodukte und Rezyklate sind zum großen Teil austauschbar und aufgrund ihres geringen Gewichts sehr transportfähig. Daher ist die Preissensitivität des Marktes für Kunststoffprodukte und - Rezyklate in der Regel sehr hoch. Wettbewerbern mit Produktionsstandorten außerhalb der EU ist es daher sehr leicht möglich, mit Unternehmen innerhalb der EU auf dem Binnenmarkt zu konkurrieren. Unsere Mitgliedsunternehmen sind täglich mit dieser Art von Konkurrenz auf dem Heimatmarkt konfrontiert. Der Wettbewerbsnachteil europäischer Kunststoff Verarbeiter und Recycler durch die Erhöhung der Stromkosten wird in dem Leitlinienvorschlag deutlich unterschätzt. Die Importkonkurrenz wird durch das Maß der Handelsintensität nur ungenügend berücksichtigt, da die Preissensitivität des Marktes nicht berücksichtigt wird. Eine Verschärfung des Kriteriums der Handelsintensität wird daher sehr viel stärkere negative Auswirkungen auf die Branche haben, als antizipiert.

Zudem würde bei einem Abwandern der Recycler in Länder außerhalb der EU die Kontrolle über die hochwertige Abfallaufbereitung verloren gehen, bis hin zu dem Punkt, dass bei den bei Rezyklaten von außerhalb der EU nicht zuverlässig nachgewiesen werden könnte, wieviel Kunststoffabfall in dem dann importierten Material tatsächlich steckt. Auch könnte der Fall eintreten, dass die notwendigen Kapazitäten für die Kunststoffabfallaufbereitung nicht zur Verfügung gestellt werden, weil sich das Geschäftsmodell dann nicht mehr trägt.

Wir halten es für zwingend erforderlich, dass die Kommission ihre Vorschläge auf eine wissenschaftliche Grundlage stellt, eine Begründung für die Änderungen liefert und eine umfassende Folgenabschätzung vorlegt. Die energieintensiven Wirtschaftssektoren der Kunststoffindustrie mit den NACE-Codes 22.22, 22.23, 22.29 und 38.32 sollten unbedingt in die Liste nach Anhang I der CEEAG aufgenommen werden. Außerdem sollten industrie- und produktspezifische Eigenschaften der jeweiligen Branchen bei den Kriterien zur Beihilfeberechtigung mitberücksichtigt werden.

II. Zusätzliche Belastungen und Anforderungen an Beihilfeberechtigung

Auch Kunststoff verarbeitende Unternehmen, die nach Maßgabe des Vorschlags weiterhin beihilfeberechtigt sein sollten, wie z. B. die Hersteller von Platten, Folien, Schläuchen und Profilen aus Kunststoffen (NACE-Code 22.21), sind von den Vorschlägen der Kommission in erheblicher Weise betroffen: Insbesondere die Anhebung des künftigen Selbstbehalts von 15 % auf 25 % der Kosten aus den Stromabgaben verbunden mit der Deckelung der Kosten bei 1,5 % der Bruttowertschöpfung (anstatt 0,5 %; sog. „Cap“) schwächt den *Carbon-Leakage*-Schutz für die betroffenen Unternehmen deutlich, anstatt ihn zu stärken. Die mit den Vorschlägen verbundenen finanziellen Mehrbelastungen stehen im klaren Widerspruch zu den Zielstellungen des Maßnahmenpakets „Fit für 55“ der EU-Kommission sowie der CEEAG selbst, wonach einer „*Elektrifizierung von Produktionsprozessen*“ ausdrücklich eine zentrale Bedeutung zukommen soll (vgl. Rn. 351 der CEEAG; dahingehend auch: Mitteilung der EU-Kommission v. 14.07.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030“, COM(2021) 550 final).

Zudem werden die nunmehr deutlich begrenzten Entlastungsmöglichkeiten nach Abschnitt 4.11.3.4 an erhebliche Gegenleistungen des beihilfeberechtigten Unternehmens geknüpft, die den administrativen Aufwand weiter erhöhen und damit den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit gefährden: Der Empfänger einer entsprechenden Beihilfe soll nicht nur ein Energieaudit im Sinne des Artikels 8 der Richtlinie 2012/27/EU durchführen, vielmehr sollen die begünstigten Unternehmen im Zuge dessen auch eine der folgenden Vorgaben umsetzen (vgl. Rn. 365):

1. Umsetzung sämtlicher Empfehlungen eines Energieaudits, soweit die Amortisationszeit für die einschlägigen Investitionen 3 Jahre nicht übersteigt und die Kosten für ihre Investitionen angemessen sind,
2. Verringerung des „*CO₂-Fußabdrucks des Stromverbrauchs*“, sodass mindestens 30 % des eigenen Strombedarfs aus CO₂-freien Energiequellen gedeckt wird, oder
3. Investition in „*erheblichen*“ Anteil von mindestens 50 % des Beihilfebetrags in Vorhaben, die zu einer erheblichen Verringerung der Treibhausgasemissionen der Anlage führen; gegebenenfalls sollte diese Investition zu Reduktionen deutlich unter den entsprechenden Richtwert führen, der für die kostenlose Zuteilung im Emissionshandelssystem der Union verwendet wird.

Wir lehnen die Vorschläge für eine Einschränkung der Ermäßigungen bei den Stromabgaben sowie eine

Zweckbindung der Ermäßigungen ab, weil diese Ermäßigungen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Unternehmen dringend erforderlich sind.

29. Juli 2021



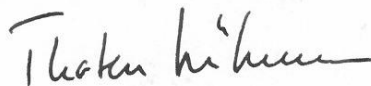
Eric Rehbock
Hauptgeschäftsführer
bvse e. V.



Julia Große-Wilde
Geschäftsführerin
GKV e. V.



Ingemar Bühler
Hauptgeschäftsführer
PlasticsEurope
Deutschland e. V.



Thorsten Kühmann
Geschäftsführer Kunststoff- und
Gummimaschinen
VDMA e. V.

Der **bvse – Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V.** vertritt die Interessen von rund 950 Entsorgungs- und Recyclingunternehmen, die in etwa 50.000 Arbeitnehmer beschäftigen und einen jährlichen Gesamtumsatz von € 10 Mrd. erwirtschaften. Im bvse sind alle Fachsparten der Recycling- und Entsorgungswirtschaft vertreten.

Der **GKV - Gesamtverband Kunststoffverarbeitende Industrie e. V.** - ist die Spitzenorganisation der deutschen Kunststoff verarbeitenden Industrie. Als Dachverband bündelt und vertritt er die gemeinsamen Interessen seiner Trägerverbände und agiert dabei als Sprachrohr gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Die Kunststoff verarbeitende Industrie ist mit einem Jahresumsatz von etwa 61,5 Mrd. € und 322.000 Beschäftigten in über 3.037 Betrieben einer der bedeutendsten Wirtschaftszweige in Deutschland.

PlasticsEurope Deutschland e. V. ist der Verband der Kunststoffherzeuger in Deutschland. Wir sind ein Fachverband des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) und Teil des europäischen Netzwerks PlasticsEurope mit Vertretung in Brüssel und den europäischen Wirtschaftszentren- und Hauptstädten. Wir vertreten EU-weit mehr als 1,5 Millionen Menschen in etwa 55.000 Unternehmen.

Der **VDMA - Fachverband Kunststoff- und Gummimaschinen** ist die Interessengemeinschaft von mehr als 200 europäischen Herstellern von Kunststoff- und Gummimaschinen. Er vertritt über 90 Prozent der Branchenunternehmen in Deutschland. Zehn Prozent unserer Mitglieder kommen aus Österreich, der Schweiz und Frankreich. Die deutschen Mitgliedsunternehmen stehen für einen Umsatz von 7 Milliarden Euro im Kernmaschinenbau und 10 Milliarden Euro inklusive der Peripherietechnologie.