

## **MIV-Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV**

(Stand: 23. Februar 2021)

---

Wir möchten uns für die Möglichkeit der Stellungnahme bedanken.

Im Folgenden möchten wir Sie auf die weitreichenden Folgen des Referentenentwurfs einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) für die Milchindustrie aufmerksam machen.

### **1) Molkereibranche erfüllt mindestens 10 % Handelsintensität**

Für die Beurteilung, ob ein Verlagerungsrisiko für eine Branche besteht, wird für die nationale Carbon-Leakage-Liste auf die Sektorenliste des EU-Emissionshandels-systems zurückgegriffen.

Das nationale Brennstoffemissionshandelssystem unterscheidet sich jedoch erheblich vom EU-Emissionshandelssystem, wenn es um die Datenbasis hinsichtlich der Handelsintensität und des Begünstigtenkreises geht. Denn die Carbon-Leakage-Liste des EU-Emissions-handels (EU-EHS) wurde auf Grundlage von Daten aus allen Mitgliedstaaten ermittelt und betrachtet ausschließlich die Handelsintensität zwischen der EU als Ganzes und Drittländern. Beim Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) soll hingegen sowohl innereuropäischer als auch Drittlandhandel der in Deutschland ansässigen Unternehmen betrachtet werden.

Eine Differenzierung der beiden Systeme ist aber wichtig. Hierzu ein Beispiel aus der Milchwirtschaft, die im EU-EHS nicht als ganze Branche, sondern nur mit den Produkten Magermilch- und Vollmilch, Casein, Molke und Laktose auf der Carbon-Leakage-Liste steht:

Bei der Berechnung der Handelsintensität für das EU-EHS hat die Käseproduktion die geforderten 10 % Handelsintensität nicht erreicht, da viele Mitgliedstaaten für sich genommen zu wenig oder gar keinen Käse in ein Drittland exportieren. Hingegen hat

Deutschland für sich genommen die 10 % Schwelle überschritten, da Deutschland einer der stärksten exportierenden Käseproduzenten in der EU ist.

Wenn man also allein die Anforderungen an die Handelsintensität auf Deutschland bezieht (und sowohl den europäischen als auch den Drittlandshandel zusammenaddiert), würde Käse die Voraussetzungen für eine Aufnahme auf die Carbon-Leakage-Liste erfüllen.

Daher wäre im nationalen Emissionshandelssystem die Milchindustrie als Ganzes (und nicht nur die vier o. g. Produkte aus dem europäischen Emissionshandel) auf die nationale Carbon-Leakage-Liste zu setzen, da die Milchbranche insgesamt eine Handelsintensität >10 % aufweist.

## **2) Molkereibranche ist stromkostenintensiv**

Die Milchindustrie ist darüber hinaus äußerst stromkostenintensiv, weshalb aktuell auch 61 Molkereistandorte in Deutschland von der Besonderen Ausgleichsregelung profitieren.

Infolge der Senkung der EEG-Umlage im Wege einer Subventionierung des EEG-Kontos u. a. mit den Einnahmen aus dem nationalen Brennstoffemissionshandel bei gleichzeitigem Festhalten an einer Stromkostenintensität von 20 % für Unternehmen der Liste 2 im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung der §§ 63 ff. EEG droht nicht wenigen dieser Standorte mittelfristig ein Wegfall der EEG-Umlage-Begrenzung und damit verbunden eine massive Mehrbelastung bei den Stromkosten. Dieser Effekt der Senkung der EEG-Umlage ist dem Gesetzgeber auch bekannt, weswegen er für Unternehmen von Branchen der Liste 1 der Anlage 4 eine schrittweise Senkung der Stromkostenintensität von 14% auf 11 % im Antragsjahr 2023 beschlossen hat.

Dies gilt jedoch nicht für Unternehmen der Liste 2 der Anlage 4. Grund für das Festhalten an der 20 %-Schwelle für Branchen der Liste 2 ist laut Gesetzgeber, dass bei diesen Unternehmen keine beihilferechtlichen Spielräume für eine Anpassung der Schwellenwerte möglich seien, auch wenn der Prozess zur Novelle der europäischen Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien bereits begonnen hat. Die bestehenden Leitlinien wurden um zwei Jahre bis 2022 verlängert. Die Leitlinien sind jedoch ganz entscheidend für die Ausgestaltung energie- und umweltrechtlicher Vorgaben in Deutschland, wie die Besondere Ausgleichsregelung nach dem EEG zeigt.

Wir bitten daher auch dringend um eine Aktualisierung der Anlagen 3 und 5 der Leitlinien der EU-Kommission für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen, da die Zahlenbasis für die Einstufung noch auf dem Jahr 2009 basiert. Die Handelsintensität hat sich aber – nicht nur in der Molkereibranche – seitdem deutlich verändert. So haben wir ermittelt, dass die Molkereibranche nicht nur aktuell, sondern bereits seit 2011 jedes Jahr eine außereuropäische Handelsintensität >10 % ausweist, womit die Milchindustrie nach den Regelungen der EU bereits seit 2011 auf Liste 1 der Anlage 4 zum EEG stehen müsste!

**Die Molkereiwirtschaft ist ein stark exportorientierter Sektor. Es wurden deutschlandweit im Jahr 2018 knapp 50 % der Erlöse mit Exporten von Milcherzeugnissen ins Ausland erzielt. Die Wettbewerbsfähigkeit mit den anderen**

**Mitgliedstaaten und Drittländern ist daher ein wichtiger Faktor. Der durchschnittliche Strompreis für Nichthaushaltskunden liegt in Deutschland bei 15,8 ct/kWh und damit 4 ct/kWh über dem EU-27 Durchschnitt.**

### **3) Betreffend § 10 BECV - Keine Verrechnung der Entlastung mit einer Absenkung der EEG-Umlage**

Gemäß Absatz 3 ist für Strommengen, für die bei einem positiven Bescheid nach der Besonderen Ausgleichregelung nur eine begrenzte EEG-Umlage zu zahlen ist, der Anrechnungswert zur Bestimmung der Beihilfeshöhe nur anteilig zu berechnen. Wir gehen davon aus, dass dies z. B. auch für Eigenstromerzeugung mit 0 Prozent EEG-Umlage und sämtlichen weiteren Konstrukten mit reduzierter EEG-Umlage gilt.

Zudem ist laut des Referentenentwurfes vorgesehen, dass gem. § 10 Abs. 2 der Stromverbrauch des Gesamtunternehmens heranzuziehen ist. Demgegenüber steht, dass die Entlastung nach § 9 Abs. 3 nur auf die Brennstoffmengen „zur Herstellung von Produkten im Produktionsprozess“ Anwendung findet. Dies führt zu einer immensen Benachteiligung von Unternehmen, die neben beihilfefähigen Prozessen noch weitere nicht beihilfefähige Prozesse im Rahmen ihres Geschäftsbetriebs durchführen.

Grundsätzlich möchten wir klar Position gegen eine Anrechnung der Reduzierung der EEG-Umlage auf den Beihilfebetrag einnehmen. Hierfür sprechen folgende Punkte:

Die Anrechnung der Stromkostenentlastung hebelt in der Praxis die Carbon-Leakage Regelung für Molkereien aus: bei einem Anrechnungswert für 2021 i. H. v. 1,37 Cent / kWh Strom- und Zusatzkosten durch das BEHG i. H. v. 0,4551 Cent / kWh Erdgas wäre die Entlastung nur für Unternehmen möglich, die drei Mal so viel Erdgas als Strom beziehen (sofern die Unternehmen keine begrenzte EEG-Umlage zahlen)! Und selbst für diese Unternehmen würde die Entlastung erst ab diesem Wert beginnen. Eine Molkerei mit 60 GWh Erdgasverbrauch und 20 GWh Stromverbrauch bei voller EEG-Umlage könnte somit keine Entlastung beantragen. Da der Differenzbetrag nach § 10 Abs. 3 in Zukunft eher noch zunehmen dürfte, wäre der gesamte Gedanke dieser Carbon-Leakage-Verordnung somit ausgehebelt. Im Übrigen gilt es hier noch eine klare Regelung aufzunehmen für Unternehmen, die über eine Eigenstromerzeugungsanlage mit reduzierter EEG-Umlage oder einer Befreiung von der EEG-Umlage verfügen, da für diese Unternehmen die Stromkosten durch die Erlöse aus dem BEHG ebenso wie für die Unternehmen mit EEG-Begrenzungsbescheid nicht zurückgehen.

Des Weiteren wird die EEG-Umlage zwar aus den CO<sub>2</sub>-Erlösen finanziert. Aber eine Verrechnung würde eine bereits erfolgte Entlastung über eine vermeintliche Senkung der EEG-Umlage unterstellen. Doch wenn die BEHG-Einnahmen geringer ausfallen würden als erwartet, dann würden folglich auch die Investitionsnachschüsse gemäß der Verordnung anteilig gekürzt werden.

### **4) Betreffend Koppelung an Klimaschutzauflagen**

Der Entlastungsmechanismus führt im Ergebnis dazu, dass kaum nennenswerte Beträge bei den privilegierten Unternehmen ankommen werden. Denn die Forderung mindestens 50/80 % der erhaltenen Entlastung in Klimaschutzmaßnahmen zu

investieren, schmälern diese Entlastungen erheblich. Zugleich weisen wir daraufhin, dass die Mehrkosten der Unternehmen durch das BEHG häufig nicht weitergegeben werden können, da der Preisdruck vor allem von ausländischen Molkereien immens ist. Demnach steht die Entlastung nicht für Investitionen zur Verfügung, sondern muss genutzt werden, um die Produktionsstandorte in Deutschland halten zu können.

Vor diesem Hintergrund ist eine Neubewertung des Kompensationsgrads vorzunehmen. Der Kompensationsgrad für die Produkte der Milchindustrie beträgt laut Entwurf 65 %. Eine Lösung könnte sein, dass die 65 % ohne Kopplung an Klimaschutzmaßnahmen ausgezahlt werden und die Erstattung der verbleibenden Differenz i. H. v. 35 % unter dem Vorbehalt der Investition in Klimaschutzmaßnahmen erfolgt. Mit der Antragserstellung sind ebenfalls erhebliche Kosten verbunden – beispielsweise für den Wirtschaftsprüfer. Die mit der Entlastung im Zusammenhang stehenden Aufwendungen sollten erst einmal von dieser abgezogen werden, bevor die Entlastung für Investitionen prozentual genutzt werden muss.

Des Weiteren ist zu beachten, dass die betroffenen Unternehmen aus der Milchwirtschaft schon aufgrund diverser gesetzlicher Vorschriften in den letzten Jahren große (auch finanzielle) Anstrengungen hinsichtlich Klimaschutz und Energieeffizienz unternommen haben. Sie mussten bei vielen gesetzlichen Regelungen nachweisen, dass sie u. a. ein Energie- oder Umweltmanagementsystem eingeführt haben wie z. B. ISO 50001, EMAS etc. Zugleich stellen auch weitere Stakeholder erhebliche Klimaansprüche an lebensmittelherstellende Unternehmen.

## **5) Betreffend Abschnitt 6 - §§ 19 bis 24 Nachträgliche Anerkennung beihilfeberechtigter Sektoren**

Das für die Milchwirtschaft und andere Branchen immens wichtige Verfahren zur Aufnahme zusätzlicher Sektoren in die Carbon-Leakage-Sektorenliste lässt im Referentenentwurf noch Umsetzungsfragen unberücksichtigt bzw. offen. Die nachträgliche Anerkennung weiterer Sektoren bedarf der Einzelfall-Genehmigung der EU-Kommission. Die Kriterien, nach denen eine solche Einwilligung erfolgt, sind nicht verschriftlicht. Auch die Antragsberechtigung gem. § 20 verlangt entweder unmittelbare Zusammenschlüsse von Unternehmen, die mindestens 80 % des in Deutschland erzielten Umsatzes dieses Sektors oder Teilsektors erwirtschaftet haben oder mittelbar den Zusammenschluss der Unternehmen in einem Interessenverband, welcher gleichfalls mindestens 80 % des in Deutschland erzielten Umsatzes dieses Sektors oder Teilsektors vertritt.

Beide genannten Varianten der Antragsberechtigung gehen unserer Ansicht nach an der Realität vorbei. Wir als MIV vertreten zwar einen Großteil der Milchwirtschaft, doch erscheint es lebensfremd, dass konkurrierende Unternehmen ihre betriebswirtschaftlichen Daten teilen oder an uns als Verband in Gänze weitergeben.

Von unserer Seite werden zwar bereits Anstrengungen unternommen, hoch sensible Unternehmensdaten (z. B. die Bruttowertschöpfung, die auf den Jahresabschlussdaten der Unternehmen basiert), anzufordern. Wir gehen davon aus, dass wir von unseren Mitgliedern zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen diese Daten nicht erhalten werden.

In diesem Zusammenhang der schon fast zwangsweise entstehenden Datenlücken, erscheint es nicht sachgerecht, dass nach der Antragstellung im Anerkennungsverfahren nicht nachgebessert oder ein erneuter Antrag gestellt werden kann, sondern dass weitere Anträge ausgeschlossen sind.

Die Milchindustrie wird nach dem vorgesehenen Verfahren zur nachträglichen Anerkennung von Sektoren wohl bis Ende 2022 keine Gewissheit über eine Möglichkeit der Entlastung haben. Nach erster Einschätzung sind die für die nachträgliche Anerkennung vorgesehenen Kriterien nach Einschätzung des MIV für den Kontext des nationalen EHS im europäischen Binnenmarkt zu hoch angesetzt. Hier wäre eine abgekürzte und vereinfachte Antragstellung wünschenswert.

## **6) Betreffend Abschnitt 3 – §§ 8 bis 10– Berechnung der Beihilfehöhe**

Auf Basis erster interner Berechnungen besteht die begründete Vermutung, dass die Höhe der Beihilfe nicht ausreichend sein wird, um effektiv vor Carbon-Leakage zu schützen. Zudem ist das Verfahren aufgrund seiner Komplexität sehr kostenintensiv (interne Kosten wie Personalkosten und externe Kosten wie bspw. Wirtschaftsprüfungskosten)

Innerhalb dieses komplexen Berechnungsverfahrens ist im Hinblick auf die Unternehmen aus der Milchindustrie insbesondere die Bestimmung der beihilfefähigen Brennstoffmenge sowie die im Hinblick auf die gem. § 10 zu bestimmende Strommenge zur Ermittlung des Wertes der Stromkostenentlastung des Unternehmens herauszustellen: Aufgrund der Vorgabe, dass Unternehmen der Milchindustrie derzeit höchstens einen Antrag auf Basis eines selbständigen Unternehmensteils stellen dürfen, rechnen wir mit erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Ermittlung von Brennstoff- und Strommengen. Zugleich finden wir den Selbstbehalt mit 250 Tonnen CO<sub>2</sub> sehr hoch.

## **7) Betreffend § 2 selbständige Unternehmensteile:**

In § 2 wird ein selbständiger Unternehmensteil definiert (analog zur Besonderen Ausgleichsregelung im EEG). In der Begründung zu § 6 (Anwendung auf selbständige Unternehmensteile) wird als Beispiel aufgegriffen, dass in der Grundstofffertigung die Energieeinsätze höher sind als in der Weiterverarbeitung oder im Vertrieb und weitere damit implizit nicht zum antragstellenden selbständigen Unternehmensteil dazu genommen werden sollten. Jedoch muss laut Definition des EEG ein selbständiger Unternehmensteil vergleichbar sein mit einem idealtypischen Unternehmen und damit alle Funktionsbereiche – auch Weiterverarbeitung und Vertrieb – abdecken. Hier passt aus unserer Sicht die Erläuterung nicht zur aus dem EEG bekannten Definition des selbständigen Unternehmensteils.

Darauf aufbauend stellt sich uns die Frage, wie die Antragstellung für Teilsektoren praktisch funktionieren soll. Gerne stellen wir hier ein Beispiel aus der Molkerei vor:

*Ein Molkereiunternehmen kann einen Antrag für den Energieeinsatz im Pulverturm stellen (Teilsektor). Sofern wir die Ausführungen aktuell richtig verstehen, müsste der antragstellende selbständige Unternehmensteil Pulverturm mit einem*

*idealtypischen Unternehmen vergleichbar sein (eigene fertige am Markt gehandelte Produkte, abgegrenzter Teilbetrieb oder eigene Abnahmestelle, eigene Verwaltung, eigener Vertrieb, eigene Leitungsfunktion). Damit verbunden stellt sich die Frage, was mit den Brennstoffmengen ist, die bspw. in der Verwaltung eingesetzt werden, um die Büros zu heizen oder ob ein Pulverturm eine eigene Leitung aufweisen muss.*

Ein Verfahren zur Ermittlung der beihilfeberechtigten Mengen wird im Rahmen der Verordnung nicht vorgestellt. Hierbei ist offen, welche Brennstoff- und Strommengen im Rahmen des Wertschöpfungsprozesses auf Prodcom-Ebene zu betrachten sind.

## **8) Betreffend Anrechnung Stromkostenentlastung § 10 Abs. 2**

Wir bitten um Klarstellung, dass sich die Strommenge im § 10 Abs. 2 bei Anträgen auf Basis von selbständigen Unternehmensteilen auch auf die Strommenge des selbständigen Unternehmensteils bezieht und nicht auf die Strommenge des Gesamtunternehmens. Sofern bei einem Antrag im Rahmen der BECV-Verordnung auf Basis eines selbständigen Unternehmensteils ebenfalls die Strommenge des Gesamtunternehmens heranzuziehen wäre, werden Anträge auf Basis selbständiger Unternehmensteile gegenüber Anträgen auf Gesamtunternehmensebene deutlich benachteiligt.

Bei Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. i. V. [REDACTED]  
Rechtsanwältin / Referentin

gez. i. V. [REDACTED]  
Referent