

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
State aid Greffe
B-1049 Bruxelles

Fax +32 22961242
Email: stateaidgreffe@ec.europa.eu

**Stellungnahme Staatliche Beihilfe
SA.42393 (2016/C) (ex 2015/N) – Deutschland
Förderung der
Kraft-Wärme-Kopplung in Deutschland**

**Stellungnahme des Bundesverbands Glasindustrie e.V. (BV
Glas) zum Eröffnungsbeschluss der Kommission
vom 4. November 2016**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen zu dem Eröffnungsbeschluss („EB“) der Europäischen Kommission betreffend die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung in Deutschland Stellung. Wir begrüßen die Genehmigung des KWK-Fördermechanismus, können aber die Bedenken der Kommission hinsichtlich der Ermäßigungen der KWK-Umlage nicht teilen. Im Einzelnen:

1. Der BV Glas und die deutsche Glasindustrie

Der BV Glas ist der Spitzenverband der deutschen Glasindustrie. Er vertritt die Interessen der großen Mehrheit der nationalen und internationalen Produzenten von Behälterglas/Hohlglas, Flachglas, Spezialglas, Glasfasern, sowie der Unternehmen, die in den Bereichen Glasbearbeitung und –veredelung in Deutschland aktiv sind (NACE-Codes 23.11, 23.12, 23.13, 23.14 und 23.19). Der deutschen Glasindustrie gehören derzeit rund 400 Betriebe mit circa 53.000 Beschäftigten an. Ihr Gesamtumsatz

Bundesverband Glasindustrie e.V.

Hausanschrift
Am Bonnheshof 5
D-40474 Düsseldorf

Postanschrift
Postfach 10 17 53
D-40008 Düsseldorf

Hauptgeschäftsführung

Tel +49 (0)211.4796-134
Fax +49 (0)211.95 13 751
E-Mail overath@bvglas.de
Web www.bvglas.de

Datum 25. November 2016

Zeichen OV/CN

betrug 2015 rund EUR 9,2 Milliarden. Ca. 80 % der in Deutschland vertretenen glasproduzierenden Unternehmen sind Mitglieder des BV Glas.

Die deutsche Glasindustrie ist – wie andere energieintensive Sektoren – besorgt über die kritische Haltung der Kommission gegenüber den Ermäßigungen der KWK-Umlage für die Letztverbrauchergruppe C und die Letztverbrauchergruppe B. Die ganz überwiegende Zahl der im BV Glas vertretenen Unternehmen nimmt die KWK-Umlagereduzierung für die LV-Kategorie C in Anspruch. Eine präzise Erfassung liegt hierzu nicht vor; wir können hierzu der Kommission jedoch genauere Daten zur Verfügung stellen.

Der Wegfall der KWK-Umlagereduzierung hätte drastische wirtschaftliche Konsequenzen für die Glasindustrie und andere Sektoren, was zu einer Gefährdung der Grundlagen des KWK-Förderungssystems führen würde.

2. Zum Beihilfecharakter

Zur Klarstellung weisen wir zunächst darauf hin, dass der BV Glas die Auffassung der Kommission zur Würdigung des Beihilfecharakters nicht teilt (Ziffern 121 bis 143 des EB). Dies gilt insbesondere für die Frage, ob die Umlagemittel bzw. die Ermäßigung der KWK-Umlage „aus staatlichen Mitteln“ finanziert wird.

Die Begründung des EB zum Beihilfecharakter ist in weiten Teilen identisch mit der Position der Kommission im Verfahren SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) betreffend die EEG-Umlage für energieintensive Unternehmen¹. Der BV Glas hat in diesem Verfahren zu diesen Gesichtspunkten bereits umfassend rechtlich Stellung genommen². Zudem sind diese Fragen Gegenstand einer Nichtigkeitsklage des BV Glas vor dem Gericht der EU (Rs. T-108/15) sowie einer Reihe von weiteren Klagen. Wir

¹ Entscheidung der Kommission v. 25.11.2014, Staatliche Beihilfe SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN, ABl. 2015, L 250/122 - Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und Begrenzung der EEG-Umlage für energieintensive Unternehmen.

² Stellungnahmen vom 7.3.2014 und vom 1.9.2014.

erlauben uns an dieser Stelle auch den Hinweis, dass die Auffassung der Kommission nicht durch ein EuGH-Präjudiz gestützt werden kann.³

Da es nach Ansicht des BV Glas an einer „Belastung des Staatshaushaltes“ fehlt, unterliegt die Maßnahme nicht der Europäischen Beihilfekontrolle. Ebenso liegt keine beihilferechtlich relevante Begünstigung vor, die Maßnahme ist nicht selektiv und sie ist auch nicht geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen und den zwischenstaatlichen Handel zu beeinträchtigen. Es liegt also keine Beihilfe vor. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir auf die genannten Eingaben.

3. Zur Genehmigungsfähigkeit nach Art. 107 (3) c) AEUV

Selbst wenn man (fälschlicherweise) vom Vorliegen einer staatlichen Beihilfe ausgehen würde, so wäre die Beihilfe nach Art. 107 (3) c) AEUV genehmigungsfähig. Die im EB aufgeworfenen Bedenken hiergegen greifen nicht durch:

Das ausdifferenzierte KWK-Fördersystem zielt darauf ab, das Ziel der Förderung der erneuerbaren Energien und die legitimen Belange der energieintensiven Industrie in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Ein solcher Ausgleich ist für die Funktionsfähigkeit des KWK Fördersystems und den Erfolg der deutschen Energiewende insgesamt unerlässlich. Ohne eine teilweise Abmilderung der erheblichen Belastung mit KWK-Förderkosten drohten nicht nur wirtschaftlich gravierende Folgen für die deutsche Volkswirtschaft, sondern mittelbar auch eine Gefährdung der Verwirklichung der Klimaschutzziele selbst: Abgesehen davon, dass eine Abwanderung/Verlagerung von Investitionen in energiekostengünstigere Staaten ohne vergleichbare Umweltambitionen unvermeidbar wäre, würde wegen der gravierenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt (auch in vor- und nachgelagerten Sektoren) die öffentliche Akzeptanz der KWK-Förderung – und damit die in demokratisch organisierten Gemeinwesen unabdingbare Grundlage für die Energiewende – insgesamt in Mitleidenschaft gezogen.

³ Zwar wurde die Klage der deutschen Bundesregierung in der Rs. T-47/15 zurückgewiesen; ein Rechtsmittel hiergegen ist aber noch anhängig (C-405/16 P).

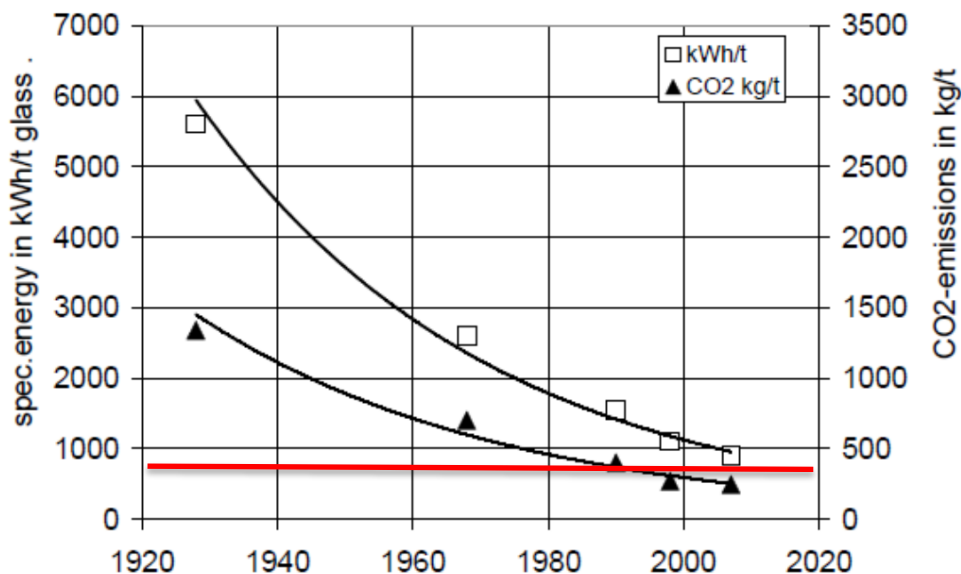
Die KWK Umlagereduzierung für die Letztverbrauchergruppe B und C erlaubt, dass die im System zwangsläufig angelegte Benachteiligung und Wettbewerbsverzerrung gegenüber Unternehmen in anderen Staaten in gewissem Maße beschränkt bleibt. Ihre konkrete Ausgestaltung schließt einerseits eine Überkompensation der KWK-Umlage-bedingten Wettbewerbsnachteile aus und stellt darüber hinaus sicher, dass auch diejenigen Unternehmen, die in ihren Genuss kommen, nicht von ihrer Umweltschutzverantwortung freigestellt werden, sondern in angemessenem Maße an der Finanzierung beteiligt bleiben. Ein Wegfall der Umlagereduzierung würde für die Unternehmen der Glasindustrie eine Kostensteigerung um das 17-fache der heutigen Belastung bedeuten. Diese Kosten stehen jedoch nicht alleine, sondern addieren sich zu zahlreichen anderen EE-Umlagen und Energiesteuern (z.B. EEG-Umlage, Offshore-Umlage, Stromsteuer, gestiegene Netzentgelte durch EE-Einspeisung). Alleine durch die EEG-Umlage haben die deutschen Glasindustrie-Unternehmen eine immense Kostenbelastung zu tragen.

Die KWK-Umlagereduzierung kommt allen Unternehmen zugute, die sich im Hinblick auf diese Zielsetzung in einer vergleichbaren Lage befinden. Sie steht den Unternehmen aller Wirtschaftszweige offen, die die Voraussetzungen des § 26 (2) des KWKG erfüllen. Die Beschränkung in der Letztverbrauchergruppe C auf Unternehmen des produzierenden Gewerbes ist vor dem Hintergrund der Zielsetzung des KWKG gerechtfertigt. Anders als Unternehmen in anderen Branchen haben die energieintensive Unternehmen (EIU) des produzierenden Gewerbes, die - wie die Glasindustrie - in intensivem internationalen (Preis-)Wettbewerb stehen, nur sehr begrenzte Möglichkeiten, die Mehrkostenbelastung infolge höherer Strompreise in den Produktpreisen weiterzugeben. Dies belegt eine Untersuchung der EU-Kommission⁴, die zeigt, dass die Glasindustrie in Deutschland im Vergleich zu anderen Sektoren eine weitaus geringere Möglichkeit zum sogenannten `Cost Pass-Through` von Energiekosten hat und somit einer Gefahr des `Carbon Leakage` ausgesetzt ist, zumal eigene Maßnahmen (insb. die Reduktion des eigenen Strom- und Energieverbrauchs) kurz- bis mittelfristig zu kompensieren nur sehr begrenzt umsetzbar sind. Die energieintensive Glasindustrie hat die nennenswerten Energieeffizienzpotentiale bereits in der Vergangenheit umgesetzt und

⁴ European Commission: Ex-post investigation of cost pass-through in the EU-ETS, An analysis for six sectors; CE Delft and Oeko Institut; November 2015

produziert heute nah am physikalisch-technischen Minimum des Glasschmelzprozesses.

Spezifischer Energieeinsatz bei der Glasschmelze – Thermodynamisches Minimum nahezu erreicht⁵



Die deutsche Glasindustrie bemüht sich dennoch die marginalen Energieeffizienzpotentiale in ihrem Produktionsprozess zu heben. Über die Vereinbarung zu Energiesteuer-`Spitzenausgleich´ des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI) verpflichten sich die Industriesektoren die Energieeffizienz jährlich um 1,35% zu steigern. Zusätzlich zu dieser kollektiven Energieeffizienzinsparung müssen die Unternehmen individuell ein Energiemanagementsystem bzw. kleine Unternehmen ein Energieaudit nachweisen, um den Energiesteuer-`Spitzenausgleich´ in Anspruch nehmen zu können. Außerdem ist der BV Glas Teil der `Initiative Energieeffizienznetzwerke´⁶. Diese Initiative von Wirtschaft und Politik hat zum Ziel, durch die Gründung von 500 Unternehmensnetzwerken, die Erreichung deutschen Klimaschutzziele zu unterstützen. Ein Anreiz zur Energieeinsparung ist somit bereits über einen breiten Instrumentenmix gegeben. In der energieintensiven Industrie betragen die Energiekosten bis

⁵ Firma Sorg: Spezifischer Energiebedarf und CO2-Emissionen von Beginn der industriellen Fertigung;

⁶ www.effizienznetzwerke.org

zu 50% Prozent der Bruttowertschöpfung/bis zu 20% des Produktionswerts, somit ist ein Anreiz zur Energieeinsparung immanent.

Der einzige (alternative) Weg für die EIU, die Stromkostenbelastung zu vermeiden, wäre in einem ersten Schritt die Verlagerung von Teilen der Produktion an andere (teilweise bereits existierende) Standorte in Ländern mit weniger hohen (und besser vorhersehbaren) Stromkosten und längerfristig die vollständige Verlagerung der gesamten Produktion in solche Länder. Da von den Produktionsanlagen der EIU regelmäßig erhebliche CO₂- und sonstige Emissionen ausgehen, besteht aus Umweltschutzgründen ein erhebliches Interesse daran, die Abwanderung der EIU zu vermeiden. Nur so kann sichergestellt werden, dass diese Unternehmen auch weiterhin einerseits den strengen Anforderungen des deutschen Umweltrechts unterliegen und andererseits in nachhaltiger Weise an der Finanzierung der Energiewende mitwirken. Deswegen musste für die produzierenden EIU ein Anreiz gegen Produktionsverlagerungen gesetzt werden.

Bei Unternehmen, die nicht dem produzierenden Gewerbe angehören, ist dies nicht in demselben Maße erforderlich. Erstens gehen von diesen Unternehmen in aller Regel wesentlich geringere Emissionen aus, so dass ein Abwandern solcher Unternehmen in das Ausland regelmäßig keine erhöhte `Carbon Leakage´-Gefahr begründet. Zweitens sind nicht-produzierende Unternehmen (insb. Dienstleistungsunternehmen) besser als produzierende Unternehmen in der Lage, die Wettbewerbsverzerrungen, die aus einer nationalen Mehrbelastung resultieren, durch eine kurzfristige (ganze oder teilweise) Verlagerung der Aktivitäten in andere Länder (insbesondere in andere EU-Mitgliedstaaten) zu kompensieren. Sie sind daher weniger anfällig für einen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit aufgrund einer erheblichen Stromkostenerhöhung in einem Mitgliedstaat. Vor diesem Hintergrund ist auch die Beschränkung der KWK Letztverbrauchergruppe C auf Unternehmen des produzierenden Gewerbes mit Blick auf die Zielsetzung des KWKG als systemimmanent und nicht als selektiv anzusehen.

Die Glasindustrie ist dem internationalen Wettbewerb in hohem Maße ausgesetzt. Der Exportanteil der Glashandelsunternehmen am Gesamtexport stieg in 2015 erneut gegenüber dem Vorjahr auf 41% an. Der Exportwert der Handelsunternehmen lag damit im Jahr 2015 bei 2,51 Mrd. Euro. Die Gesamt-Ausfuhrquote nahm auf 52,2% zu. Die Gesamt-Einfuhrquote nahm

ebenfalls im Vergleich zum Vorjahr um 3% auf nunmehr 47% zu. Wichtigstes Einfuhrland war zum achten Mal in Folge China, das seinen Importanteil auf 16,3% enorm ausbauen konnte. Der chinesische Importwert ist damit nahezu doppelt so groß wie der des zweitplatzierten Polen mit einem Anteil von 8,5 Prozent, gefolgt von den USA (8,1%) und Frankreich (8%).⁷

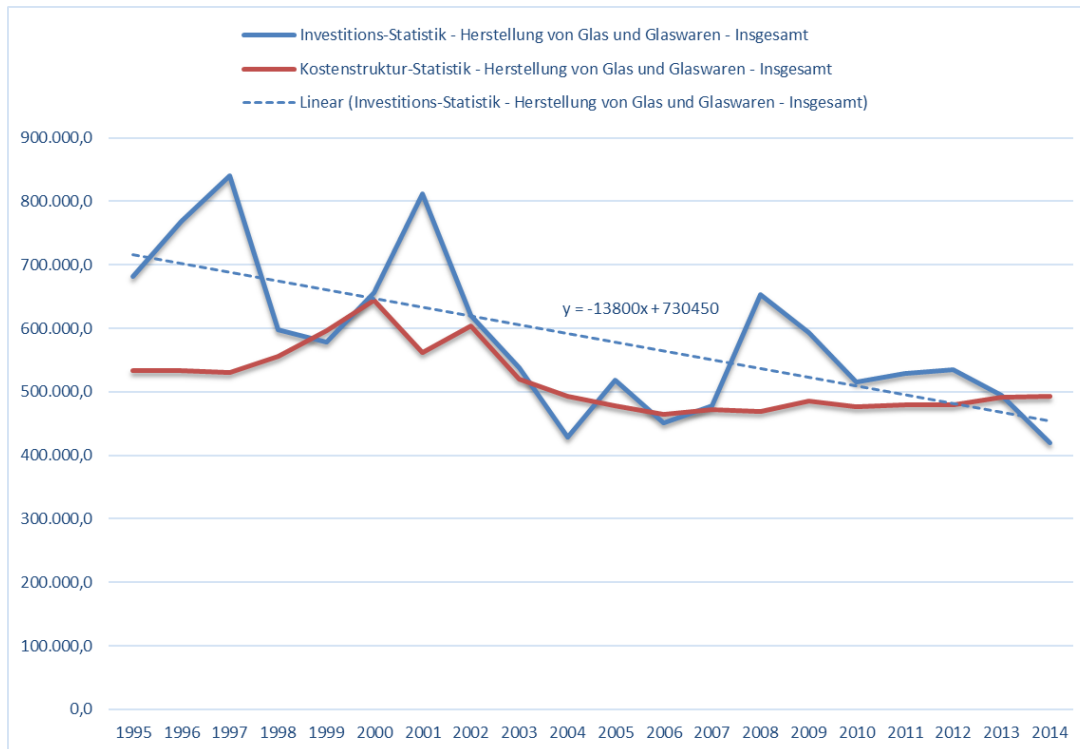
Die ca. 53.000 Arbeitsplätze, welche direkt in der Glasindustrie angesiedelt sind werden nicht allein durch eine Abwanderung der deutschen Glasindustrie gefährdet. In der deutschen Behälterglasindustrie sind innerhalb der Wertschöpfungskette (Rohstoff-Lieferanten, Zulieferer, Veredelungs-, Vertriebs-, Handels- und Handwerksbetriebe) noch einmal 1,2 zusätzliche Stellen indirekt betroffen.⁸

Bereits jetzt kann man beobachten, dass die Investitionstätigkeit der energieintensiven Glasindustrie Industrie in Deutschland sinkt.⁹ Von 1995 bis 2014 ist die Investitionstätigkeit um rd. 14. Mio. EUR pro Jahr gesunken. Aber nicht nur die sinkende Investitionstätigkeit ist negativ zu bewerten. Es kommt ein weiterer Effekt hinzu. Während bis zum Jahr 2012 die Investitionen teilweise deutlich über den Abschreibungen lagen, setzt in 2013 eine Trendumkehr ein – die Abschreibungen übersteigen erstmals die Investitionen. Dies ist nicht zuletzt auf die hohe Energiekostenbelastung, welche aus zahlreichen Umlagen und Energiesteuerbelastungen besteht, zurückzuführen.

⁷ BV Glas Jahresbericht 2015, Statistisches Bundesamt Destatis

⁸ Studie Ernest&Young für FEVE: Environmental, social and economic contribution of the container glass sector in Germany

⁹ Datenreihe Kostenstruktur Destatis



Diese Ausführungen zeigen, dass die deutsche KWK-Fördersystem, mitsamt der Umlagerereduzierung für die LV-Kategorien C und B, selbst dann nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV genehmigungsfähig wäre, wenn diese eine staatliche Beihilfe enthalten würde. Dies ist jedoch ohnehin nicht der Fall.

4. Vertrauensschutz

Im Übrigen verstieße eine Rückforderungsanordnung gegen das Prinzip des Bestandsschutzes sowie gegen den Vertrauensschutzgrundsatz. Sollte die Kommission trotz allem zu der Auffassung gelangen, dass die KWK-Umlagerereduzierung eine nicht genehmigungsfähige Beihilfe darstellt, so wäre jedenfalls eine Rückforderung für die Vergangenheit unzulässig.

Denn die Kommission hat im Jahre 2002 ausdrücklich festgestellt, dass die frühere Version des KWK-Fördersystems keine Beihilfe beinhaltet (vgl. Ziffer 288 des EB). Da das neue System nur die Fortschreibung des früheren Systems ist, stellen die hier behandelten Fördermaßnahmen keine „neuen Beihilfen“,

sondern allenfalls eine „bestehende mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe“ nach Art. 1 Buchst. b) Ziffer v) VO 695/1999 dar. Sie genießen somit Bestandsschutz und können jedenfalls für die Vergangenheit nicht rückgängig gemacht werden.

Darüber hinaus wäre eine Rückforderung wegen entgegenstehenden Vertrauensschutzes ausgeschlossen. Nach der Rechtsprechung ist eine Rückforderung unzulässig (bzw. es sind zumindest angemessene Übergangsregelungen zu schaffen), wenn die Kommission die begründete Erwartung geweckt hat, dass die betreffende staatliche Maßnahme beihilferechtskonform ist. Ein solcher Vertrauensschutz resultiert aus der vorangegangenen Entscheidung aus dem Jahre 2002 zur deutschen KWK-Förderung, in der die Kommission ausdrücklich festgestellt hat, dass keine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliegt.

5. Schlussfolgerung

Das deutsche KWK-Fördersystem trägt zur Verwirklichung des vor wenigen Tagen von der Kommission beschlossenen Maßnahmenpakets vor, mit dem „die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union trotz der Veränderungen, die sich durch den Übergang zu umweltfreundlicher Energie für die globalen Energiemärkte ergeben werden, erhalten bleibt“. Die hierin geplante Reduzierung der CO₂-Emissionen bis 2030 um mindestens 40% – bei gleichzeitiger Modernisierung der EU-Wirtschaft und der Förderung von Beschäftigung und Wachstum – und die Übernahme der „weltweiten Führung im Bereich der erneuerbaren Energien“ lässt sich nur erreichen, wenn die oben geschilderten Belastbarkeitsgrenze der EIU nicht überschritten wird.

Wir stehen der Kommission gerne jederzeit für ergänzende Auskünfte zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

(Unterschrift)