

THEMENPAPIER

Vorschlag für die zukünftige Ausgestaltung der Ausnahmen für die Industrie bei der EEG-Umlage

Kurzfassung einer Studie von FÖS, DIW, Arepo Consult und FAU Erlangen-Nürnberg¹

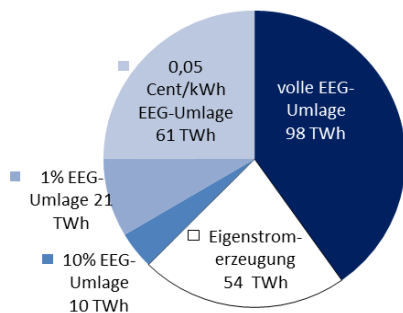
Zur stringenteren Gestaltung der „Besonderen Ausgleichsregelung“ (BesAR) und des „Eigenstromprivilegs“ haben FÖS, DIW, Arepo Consult und FAU Erlangen-Nürnberg einen gemeinsamen Vorschlag erarbeitet, der im Folgenden kurz zusammengefasst wird. Mit Umsetzung dieses Vorschlags würden die heutigen Industrieprivilegien im Rahmen des EEG (ca. 5,6 Mrd. Euro im Jahr 2013) in etwa halbiert, wodurch die EEG-Umlage um rund 20 Prozent (etwa 1 Ct/kWh) gesenkt werden könnte.

Kernelemente des Vorschlags sind:

- Ausnahmen erhalten nur noch Unternehmen aus wettbewerbsgefährdeten Branchen.
- Durch die Verwendung von Produktbenchmarks wird nur noch ein effizient eingesetzter Stromverbrauch begünstigt.
- Eine angemessene (und auf Produktbenchmarks bezogene) Mindestbeteiligung in Höhe von 20% der regulären Umlage gleicht Merit-Order-Vorteile aus.
- Eigenstrom wird an den EEG-Kosten beteiligt, aber weiterhin besser gestellt.
- Grundelemente des Vorschlags und administrative Abwicklung lehnen sich an die Regelung der bereits existierenden „Strompreiskompensation“ im Rahmen des Europäischen Emissionshandels an.

1 Ausgangslage: Warum gibt es Reformbedarf?

Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu stärken, werden dieser zahlreiche Vergünstigungen bei den durch staatliche Regelungen induzierten Energie- und Strompreiskomponenten gewährt. Sie umfassen beispielsweise Vergünstigungen bei der Energie- und Stromsteuer, bei der EEG- und KWK-Umlage sowie den Netzentgelten und den Konzessionsabgaben und werden im Jahr 2014 auf voraussichtlich mehr als 16 Mrd. Euro anwachsen.² Diese Entlastungen bewirken umweltpolitische, wettbewerbliche, administrative und soziale Fehlsteuerungen und sollten zielgerichteter auf die Unternehmen und Wirtschaftszweige begrenzt werden, die aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nachweislich darauf angewiesen sind.



Bei der EEG-Umlage unterschiedlich entlastete Anteile des Stromverbrauchs des Produzierenden Gewerbes im Jahr 2013 (Prognose)

Die Industrieprivilegien bei der EEG-Umlage sind pauschal und zu großzügig

Die Ausnahmen bei der EEG-Umlage durch die BesAR und das Eigenstromprivileg begünstigen derzeit mehr als die Hälfte des industriellen Stromverbrauchs. Das finanzielle Volumen ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen und betrug im Jahr 2013 rund 5,6 Mrd. Euro. Obwohl die Ausnahmen mit dem Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit begründet werden, spiegelt sich dies bei

¹ Diese Kurzfassung beruht auf einer gemeinsamen Studie von FÖS/DIW/Arepo Consult/FAU, URL http://www.foes.de/pdf/2013-11-FOES_DIW_Arepo_FAU_Vorschlag_Ausnahmen_EEG.pdf

² FÖS 2013: Ausnahmeregelungen für die Industrie bei Energie- und Strompreisen - Überblick über die geltenden Regelungen und finanzielles Volumen 2005-2014, URL <http://www.foes.de/pdf/2013-09-Industrieausnahmen-2005-2014.pdf>

den Zugangsvoraussetzungen für den Preisnachlass nicht wider.

2 Wer soll zukünftig Vergünstigungen erhalten?

Entlastungen auf Unternehmen aus wettbewerbsgefährdeten Branchen beschränken

Bei der Frage, für welche Bereiche von wirtschaftlichen Aktivitäten Preisnachlässe beim Strom- und Energieverbrauch angemessen oder sogar notwendig sind, steht vor allem das Maß der Wettbewerbsintensität zur Debatte. **Welche Unternehmen, Branchen oder Produkte sind so stromintensiv und stehen in solch hartem internationalen Wettbewerb, dass die Stromkosten nicht auf die Produktpreise überwältigt werden können?** Diese Frage für jedes einzelne Unternehmen beantworten zu können, ist allein aus administrativen Gründen ausgeschlossen. Unter anderem deshalb werden die geltenden Vergünstigungen heute unabhängig vom Maß der Wettbewerbsintensität gewährt, was zu großen Mitnahmeeffekten führt.

Eine Neugestaltung von Vergünstigungen, die diese „Wettbewerbsgefährdung“ berücksichtigt, kann und sollte sich vor diesem Hintergrund an einzelnen Produkten bzw. Branchen orientieren. Mit diesem Ansatz würden auch heutige Wettbewerbsverzerrungen zwischen kleinen und großen Unternehmen verringert. Um entsprechende Branchen und Produkte herauszufiltern, können zunächst Kennzahlen wie die Stromintensität und die Handelsintensität herangezogen werden. Diese Kriterien reichen aber noch nicht aus, da allein die Überschreitung bestimmter Schwellenwerte noch keine abschließende Bewertung über die Wettbewerbsgefährdung der Branchen zulässt. Sie erlauben eine erste Vorauswahl, darüber hinaus sollten aber weitere Eigenschaften der Branchen überprüft werden. Ein solches Vorgehen hat auch die Europäische Kommission für die Auswahl von Branchen, die im Rahmen des Europäischen Emissionshandels begünstigt werden sollen, gewählt.³ Sie hat für die so genannte „**Strompreiskompensation**“ eine **Liste von 15 Teil-**

WZ-Nr.	Wirtschaftszweig
24.42	Aluminium und Halbzeug daraus
08.91	Chemische und Düngemittelminerale
20.13	Sonstige anorganische Grundstoffe und Chemikalien
24.43	Blei, Zink und Zinn und Halbzeug daraus
14.11	Bekleidung aus Leder oder rekonstituiertem Leder *
24.1	Roheisen, Stahl und Ferrolegierungen
17.12	Papier und Pappe
20.15	Düngemittel und Stickstoffverbindungen
24.44	Kupfer und Halbzeug daraus
20.14	Sonstige organische Grundstoffe und Chemikalien
13.1	Textile Spinnstoffe und Garne
20.6	Chemiefasern
08.07	Eisenerzbergbau
20.16	Kunststoffe, in Primärformen (teilweise) **
17.11	Holz- und Zellstoff (teilweise) **
*	Stromverbrauch 2010
**	Die angegebene Werte beziehen sich auf den Wirtschaftszweig auf 2-Steller-Ebene, die Entlastung gilt aber nur für folgende Produktgruppen: "Herstellung von Kunststoffen in Primärformen": Polyethylen niedriger Dichte (LDPE), Lineares Polyethylen niedriger Dichte (LLDPE), Polyethylen hoher Dichte (HDPE), Polypropylen (PP), Polyvinylchlorid (PVC), Polycarbonat (PC) "Herstellung von Holz- und Zellstoff": Mechanischer Holzschliff

branchen definiert, die als strom- und handelsintensiv gewertet werden können. Diese Branchenliste, die in Deutschland rund ein Drittel des industriellen Stromverbrauchs repräsentiert, könnte als Grundlage für künftige Entlastungen von der EEG-Umlage dienen.

Branchenliste eignet sich auch für Entlastungen von der EEG-Umlage

Obwohl die Branchenliste der Europäischen Kommission für den Europäischen Kontext erstellt wurde, eignet sie sich aus verschiedenen Gründen ebenfalls für die Deutsche Ausgangslage:

Die Eigenschaften der deutschen Branchen unterscheiden sich kaum von denen auf europäischer Ebene. Die Auswahl der strom- und handelsintensivsten Branchen in Deutschland würde daher zu einer sehr ähnlichen Liste führen. Zwar ist die Handelsintensität deutscher Branchen mit dem Ausland höher, aber die von der Europäischen Kommission verwendete Schwelle

³ **Erste (quantitative) Auswahlkriterien:** Handelsintensität von 10%, Anstieg der Stromkosten (als Anteil an der Bruttowertschöpfung) um 5%.

Weitere qualitative Kriterien: Handelt es sich innerhalb der Branchen um Standard- oder Spezialprodukte (gibt es auf internationaler Ebene einen Einheitspreis?); Wie stark weichen die Strompreise in den Import- und Exportländern ab; Wie sind Produkte in Wertschöpfungsketten eingebunden; Wie groß sind die Gewinnspannen; Wie groß sind Potentiale für Energieeffizienz; Wie stark wird die Nachfrage zurückgehen wenn der Produktpreis steigt (Nachfrageelastizitäten)?

von 10% war sehr niedrig gewählt. D.h. es gibt kaum Branchen, die aufgrund einer zu geringen Handelsintensität nicht in die Liste aufgenommen wurden.

Die EEG-Umlage ist zwar höher als der von der Europäischen Kommission angenommene Strompreisanstieg durch den Emissionshandel (ca. 2,8 ct/kWh), **aber in Deutschland sind etwas höhere Schwellenwerte aus verschiedenen Gründen auch gerechtfertigt:**

1. Durch den Ausbau erneuerbarer Energien ist der Börsenpreis um ca. 1 ct/kWh gesunken, weshalb die Zusatzbelastung der EEG-Umlage gegenüber dem Ausland niedriger ist.
2. Durch einem Abbau von Industrieausnahmen könnte die EEG-Umlage um weitere 1 ct/kWh sinken (s.u.).
3. Auch andere europäische Länder haben Fördersysteme für erneuerbare Energien, die den Strompreis erhöhen. Insgesamt sind die Strompreisunterschiede innerhalb der EU geringer als im Vergleich zu außer-europäischen Ländern, so dass hier die „Wettbewerbsgefährdung“ aufgrund der Strompreise ebenfalls geringer ist.
4. Nicht zuletzt durch zahlreiche andere Wettbewerbsvorteile schaden geringfügig höhere Strompreise der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland nicht.

Vor diesem Hintergrund sollte eine „Erweiterung“ der EU-Liste im deutschen Kontext, wenn überhaupt, nur sehr restriktiv erfolgen und einem ähnlich umfassenden Prüfverfahren unterliegen wie von der Europäischen Kommission angewandt.

3 Welcher Stromverbrauch soll begünstigt werden?

Die geltenden EEG-Privilegien werden heute auf den absoluten Stromverbrauch bezogen gewährt: Wenn ein Unternehmen beispielsweise für die Produktion von Aluminium mehr Strom verbraucht als ein anderes, dann ist auch für eine größere Strommenge die Umlage reduziert. Durch die geltenden Schwellenwerte von 1 GWh bzw. 10 GWh und den Vorgaben für die Stromkostenintensität können sogar Anreize für zusätzlichen Stromkonsum verursacht werden. Darüber hinaus ist die Entlastung noch größer, wenn der Strom von den Unternehmen selbst erzeugt und verbraucht wird (Eigenstromprivileg). Durch diese Mechanismen werden vergleichbare Unternehmen einer Branche bei den Entlastungen sehr unterschiedlich begünstigt und die Anreize, den Energieverbrauch zu senken, sind deutlich reduziert.

Vergünstigungen nur noch im Umfang effizienter Produktionsweisen gewähren

Um diesen Fehlanreizen entgegenzuwirken, sollten sich Entlastungen künftig nicht am eigentlichen Energieverbrauch, sondern an der Produktionsmenge orientieren. Dann würden Entlastungen nur noch für eine effiziente Produktionsweise gewährt, und die Anreize für Energieeffizienz würden durch die Ausnahmeregelung nicht - wie bisher - verringert. **Im Rahmen des Emissionshandels wurden bereits viele Produktbenchmarks (z.B. Stromverbrauch für die Produktion einer Tonne Aluminium) definiert**, die auch für Entlastungsregelung bei der EEG-Umlage verwendet und ausgebaut werden können. Sie kommen bei der Umsetzung der Strompreiskompensation bereits zur Anwendung.

Manche Produkte sind so unterschiedlich und inhomogen, dass eine Definition von Benchmarks nicht möglich ist. Allerdings ist bei solch spezialisierten Produkten meist kein intensiver Wettbewerb gegeben und höhere Stromkosten lassen sich so auf den Produktpreis überwälzen. **Bei Unternehmen und Branchen, für die noch keine Benchmarks definiert wurden**, sollte alternativ nur ein Teilbereich (80 Prozent als „Fall-Back-Benchmark“) der verbrauchten Energie begünstigt werden. Dadurch werden Anreize zur Verbesserung der Effizienz erhalten.

4 Entlastung nur bis zum Merit-Order-Effekt

Zusätzlich zur Begrenzung der begünstigten Strommenge sollte auch die dafür zu zahlende EEG-Umlage angehoben werden. Bei der Höhe der EEG-Umlage sind Entlastungen nur bis zur Grenze des Merit-Order-

Effekts vertretbar, von dem Unternehmen im Rahmen gesunkener Börsenstrompreise profitieren (derzeit ca. 1 ct/kWh). Daher ist eine Mindestbeteiligung von 20% der regulären EEG-Umlage je Kilowattstunde angemessen. Damit würde auch der paradoxe Effekt der geltenden Regelung abgeschafft, dass die stromintensive Industrie durch die Energiewende sogar entlastet wird und diese Entlastung bei höherem Stromverbrauch immer größer wird.

5 Eigenstrom begünstigen, aber angemessen beteiligen

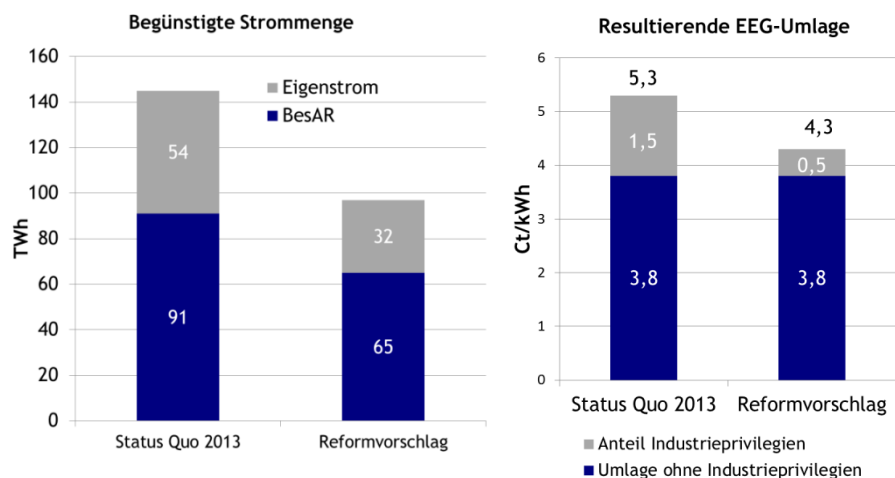
Mit der steigenden EEG-Umlage wirkt die Befreiung durch das Eigenstromprivileg wie eine Förderung der Eigenherzeugung, die in vielen Fällen sogar höher ist als z.B. die dafür eigens eingerichtete KWK-Förderung. Damit führt das Eigenstromprivileg zu einer Verzerrung der wirtschaftlichen Entscheidungen zwischen Eigenherzeugung und Fremdbezug mit deutlichen Fehlanreizen. Zum Teil verlassen Anlagenbetreiber bestehende Wärmenetze, weil der Betrieb eines eigenen BHKW viel attraktiver ist. **Anreize für die Produktion von eigenerzeugtem Strom aus hocheffizienten KWK-Anlagen oder aus erneuerbaren Anlagen sollen auch weiterhin durch die Ausgestaltung der EEG-Umlage gewährt werden, aber in deutlich geringerem Umfang als bisher.**

Da sich mit Umsetzung des Benchmark-Ansatzes die Entlastung aus der Produktionsmenge bzw. den Benchmarks ergibt, ist die Herkunft des Stroms zunächst nicht von Bedeutung. Sowohl für selbst erzeugten, als auch für fremdbezogenen Strom wird zunächst die reduzierte EEG-Umlage in Höhe von 20% fällig, wenn ein Unternehmen einer „wettbewerbsgefährdeten“ Branche angehört. Der Reformvorschlag sieht vor, dass für die Strommenge, die aus erneuerbaren Energien oder in effizienter KWK selbst erzeugt wird, eine zusätzliche Entlastung um diese verbleibenden 20% der EEG-Umlage erfolgt. Daraus folgt, dass Unternehmen für gewisse Strommengen sogar eine Komplettbefreiung erhalten können - aber nur dann, wenn sie im internationalen Wettbewerb stehen. Alle übrigen Unternehmen, deren Branche nicht Teil der Liste ist, können trotzdem 20% Entlastung durch das Eigenstromprivileg erhalten.⁴

6 Auswirkungen des Reformvorschlags

Im Vergleich zu Rechtslage und Umfang der Ausnahmen im Jahr 2013 wirkt sich der Reformvorschlag wie folgt aus:

- Die begünstigte Strommenge wird mindestens um ein Drittel reduziert. Da sich nach Umsetzung des Reformvorschlags BesAR und Eigenstromprivileg auch überschneiden können, ist die absolute Menge möglicherweise geringer als in der Abbildung dargestellt.
- Das finanzielle Volumen der Entlastung reduziert sich von 5,6 Mrd. Euro (Bezugsjahr 2013) auf rund 2,2 Mrd. Euro.
- Die EEG-Umlage hätte bei Umsetzung des Vorschlags im Jahr 2013 um mindestens 1 Ct/kWh niedriger liegen können, bei 4,3 Ct/kWh.



⁴ Die Langfassung der Studie enthält noch einen alternativen Vorschlag (Szenario B) für Eigenstrom, bei dem Eigenstrom weiterhin eine flächendeckend großzügige Entlastung von der EEG-Umlage um 90% erhält. Diese Strommenge kann dann allerdings nicht mehr bei der BesAR (Benchmark-Ansatz) ein zweites Mal angerechnet werden. Diese Variante konzentriert die Entlastung allerdings weniger auf die „tatsächlich bedürftigen“ Unternehmen.