

Fokus Volkswirtschaft

Nr. 54, 7. Mai 2014

EEG-Ausnahmen „Made in Brussels“, deutsche Industrie kann aufatmen

Autoren:

Dr. Caroline Dieckhöner, Clemens Domnick, Telefon 069 7431-3854, research@kfw.de

Die aktualisierten Umwelt- und Energiebeihilferichtlinien der Europäischen Kommission (EU) sind das Ergebnis intensiver Verhandlungen – insbesondere mit der deutschen Bundesregierung. Ziel der EU war die Minimierung von innereuropäischen Wettbewerbsverzerrungen, vor allem innerhalb einer Branche. Die Bundesregierung möchte möglichst viele deutsche Unternehmen vor einem starken Strompreisanstieg durch das EEG schützen.

Beides ist ganz gut gelungen, wenn auch in sehr komplexer Form. Deutschland hat die Kriterien für EEG-Ausnahmen ökonomisch sinnvoll angepasst. Wir erwarten davon aber kaum Änderungen in den Stromkosten der deutschen Industrie.

Die neuen Kriterien für Industrieausnahmen haben Vorteile gegenüber den bisherigen EEG-Kriterien. Sie setzen aber auch an einigen Stellen Fehlanreize.

Für private Haushalte und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ändert sich durch die Reform kaum etwas, sie erfahren keine nennenswerte Entlastung bei der EEG-Umlage.

Besonders große Stromabnehmer und stromintensive Unternehmen in Deutschland profitieren von einer reduzierten EEG-Umlage und einem entsprechend niedrigeren Strompreis. Gegen diese Praxis lief seit längerem ein EU Beihilfeverfahren, um mögliche innereuropäische Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Gleichzeitig hat Deutschland die Kriterien für die Auswahl der privilegierten Unternehmen auf Basis der neu-

en EU-Umwelt- und Energiebeihilferichtlinien angepasst.

Das Bundeskabinett verabschiedete am 8. April die Reform des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) – allerdings ohne die Ausnahmeregeln für die Industrie. Einen Tag später lagen die revidierten EU Umwelt- und Energiebeihilferichtlinien vor, die unter anderem die Mindestkriterien für EEG-Ausnahmen regeln. Für Deutschland hat das Bundeskabinett heute die Umsetzung verabschiedet.

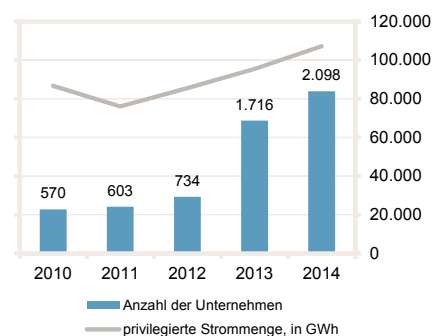
Die EU kennt das Thema Industrieausnahmen aus dem europäischen Emissionshandel zur Genüge. Dort steht das Risiko des so genannten „Carbon-Leakage“ im Fokus, also die Gefahr der Verlagerung CO₂-intensiver Produktion ins Ausland aufgrund (zu) hoher CO₂-Energiekosten in der EU im Vergleich zum Rest der Welt. Entsprechend gibt es im CO₂-Handel auch Ausnahmen. Eine ähnliche Methodik findet sich jetzt in den neuen Umwelt- und Energiebeihilferichtlinien und im neuen EEG.

Was wurde kritisiert?

Die EU kritisiert an den bisherigen EEG-Ausnahmeregelungen vor allem die wettbewerbsverzerrende Bevorzugung einzelner Unternehmen derselben Branche gegenüber der nationalen und europäischen Konkurrenz aufgrund von betrieblichen Energiekennzahlen. Dies ist ein wichtiger Unterschied zur nationalen Debatte um die EEG-Ausnahmen. Hier richtet sich ein Großteil der Kritik gegen die verteilungspolitisch kritischen Mehrbelastungen für private Haushalte und kleine und mittlere Unternehmen (KMU),

da die Zahl der ausgenommenen Unternehmen und die befreiten Strommengen in den letzten Jahren stark gestiegen sind (siehe Grafik).

Grafik: Entwicklung der EEG-Ausnahmen



Quelle: Bafa (2014)

Was wird sich ändern?

Die EEG-Ausnahmen basieren in Zukunft auf zwei Kriterien:

(i) Stromkostenintensität (Verhältnis von Stromkosten zu Bruttowertschöpfung) und (ii) Handelsintensität (Quotient aus EU-Außenhandel zu EU-Angebot einer Branche).¹

Demnach sind EEG-Ausnahmen für Branchen zulässig, die in Liste 1 im Anhang der Ausnahmeregelung genannt werden. Sie basiert auf der Annex-3-Liste der EU-Beihilferichtlinien und erfasst insgesamt 68 Branchen:

(i) Branchen mit einer Stromkostenintensität von mindestens 10 % und einer Handelsintensität von mindestens 10 %.

(ii) Branchen mit einer Stromkostenintensität von mindestens 20 % und einer Handelsintensität von mindestens 4 %.

(iii) Branchen mit einer Stromkostenintensität von mindestens 7 % und einer Handelsintensität von mindestens 80 %.

Jedes einzelne Unternehmen in diesen Branchen muss in einer deutschen Sonder- und Übergangsregel eine Stromkostenintensität von mindestens 16 % (ab 2015 17 %) nachweisen, um in den Ge-

nuss einer EEG-Ausnahme zu kommen.

Um die Wettbewerbsfähigkeit stromintensiver Unternehmen *außerhalb* der 68 gelisteten Branchen zu schützen, gilt die reduzierte Umlage *zusätzlich* auch für jedes Unternehmen in Deutschland mit einer Handelsintensität von mindestens 4 % und einer Stromkostenintensität von mindestens 20 %.

Alle Unternehmen, die unter die genannten Ausnahmen fallen, müssen fortan auf die erste GWh Strom die volle EEG-Umlage und darüber hinaus nur 15 % der EEG-Umlage zahlen. Das heißt:

(i) Weniger Branchen als bisher kommen in den Genuss einer EEG-Ausnahme. Darüber hinaus haben aber Einzelunternehmen mit einer relativ hohen Stromkostenintensität (mindestens 20 %) bereits bei einer relativ geringen Handelsintensität (4 %) Anspruch auf die EEG-Ausnahmeregeln.

(ii) Der Beitrag vieler Unternehmen zur EEG-Umlage steigt. Bisher haben einige Unternehmen nur bis zu 1 % der vollen EEG-Umlage bezahlt (neu: mindestens 15 %).

Deshalb hat die Bundesregierung in den Verhandlungen mit der EU weiter gehende Sonderregeln erwirkt:

(i) Für alle privilegierten Unternehmen werden die EEG-Umlagekosten auf maximal 4 % der BWS begrenzt („Cap“).

(ii) Für besonders stromintensive Unter-

nehmen (bis 20 % Stromkostenintensität) werden die EEG-Umlagekosten auf maximal 0,5 % der BWS begrenzt („Super-Cap“).

(iii) Allen Unternehmen, die bisher eine Ausnahme genossen haben, wird bis auf Weiteres eine reduzierte Umlage von 20 % der vollen Umlage eingeräumt.

Sind die Änderungen sinnvoll?

Die neuen Kriterien für die EEG-Ausnahmen bringen nach ökonomischer Beurteilung vor allem eine Verbesserung durch die gezielte Berücksichtigung der Handelsintensität. Sie beschränken Privilegien auf Branchen, die im internationalen Wettbewerb stehen. Viele von ihnen müssen ihre Absatzpreise als gegeben hinnehmen. Eine hohe Stromkostenintensität dürfte also bei steigenden Strompreisen Umsatz, Gewinn, Investitionen und Arbeitsplätze gefährden. Bisher wurde durchgehend eine hohe Handelsintensität für alle deutschen Unternehmen unterstellt.

Was fehlt noch?

Stromintensive KMU werden weiterhin durch den Schwellenwert von einer GWh, ab der Ausnahmen erst greifen, benachteiligt. Außerdem setzt der Fokus auf die Stromkostenintensität immer noch Fehlanreize für Unternehmen nahe den Schwellenwerten, entweder ihre Stromkosten zu erhöhen oder die BWS zu reduzieren, um dadurch unter die Ausnahmeregelung zu fallen. Das neue EEG sieht erst ab 2016 vor, Einzelnach-

weise der Unternehmen für ihre Stromkostenintensität durch Branchenbenchmarks zu ersetzen; bis dahin werden im EEG für manche Unternehmen negative Anreize in Richtung Energieverschwendung oder gegen Wachstum gesetzt.²

Für Unternehmen sieht das neue EEG mit besonders hohen Stromabnahmemengen eine Flatrate vor, die ebenfalls wenig geeignet erscheint, Energieeffizienz zu fördern. Die EEG-Umlagekosten für stromintensive Unternehmen hängen nur noch von der BWS ab (0,5 % der BWS) und werden nicht mehr in Relation zur tatsächlich verbrauchten Strommenge gesetzt. Ob die Großhandelspreise hinreichende Anreize für Energieeinsparmaßnahmen setzen, bleibt abzuwarten. Einzelne Unternehmen könnten sich jedenfalls besser stellen als im Staffeltarif des alten EEG (siehe Tabelle 1).

Neben den direkten Effekten einer Strompreisverteuerung in Form einer höheren Stromrechnung werden Unternehmen auch durch induzierte indirekte Effekte belastet: Eine eigene Untersuchung³ der indirekten Energielieferkosten hat gezeigt, dass diese durchaus von Bedeutung sein können. Der Anteil indirekter Strom- und Wärmelieferkosten liegt in einigen Branchen in etwa ähnlich hoch wie der Anteil direkter Energiekosten. Eine Anrechnung dieser indirekten Stromkosten ist im neuen EEG nicht vorgesehen. Dabei wäre allerdings zu berücksichtigen, dass die Herstellung

Tabelle 1: Unterschiede der neuen EEG-Ausnahmeregeln, der Regeln des bisherigen EEG und der Carbon-Leakage-Regel der EU KOM

Neues EEG	Bisheriges EEG	Carbon Leakage
<ul style="list-style-type: none"> Den Branchen, die auf der Liste 1 stehen und eine Stromintensität (Stromkosten / BWS) von mindestens 16 % (17 % ab 2015) aufweisen sowie Unternehmen der Branchen der Liste 2 mit 20 % Stromintensität darf eine vergünstigte Umlage von bis zu 15 % der vollen Umlage eingeräumt werden. Kriterien für die beiden Listen waren Strom- und Handelsintensitäten der Branchen. Für die erste GWh muss die volle EEG-Umlage gezahlt werden. Die EEG-Umlagekosten sind auf maximal 4 % ihrer BWS gedeckelt. Bei mehr als 20 % Stromintensität sind die Umlagekosten auf 0,5 % der BWS gedeckelt. Den Unternehmen, die vorher privilegiert waren (und jetzt nicht mehr) wird eine vergünstigte Umlage von bis zu 20 % der vollen Umlage eingeräumt. 	<ul style="list-style-type: none"> Selbst verbrauchter Strombezug an Abnahmestelle mindestens 1 GWh Verhältnis Stromkosten zur Bruttowertschöpfung mindestens 14 Prozent Nachweis über Implementierung eines Energie- oder Umweltmanagementsystems bei einem Stromverbrauch ab 10 GWh Staffelung der EEG-Umlage-Reduzierung <ul style="list-style-type: none"> bis 1 GWh: volle EEG-Umlage 1–10 GWh: 10 % der EEG-Umlage 10–100 GWh: 1 % der EEG-Umlage ab 100 GWh: 0,05 ct/KWh (abwägende Voraussetzungen bei Schienenbahnen) 	<ul style="list-style-type: none"> Summe des Anstiegs der direkten und indirekten Produktionskosten von mindestens 5 % (gemessen an der BWS) <u>und</u> Handelsintensität (Importe und Exporte) des Sektors mit Ländern außerhalb der EU überschreitet 10 % <u>Alternativ</u> die Höhe der direkten und indirekten Kosten beträgt mindestens 30 % der BWS <u>oder</u> die Handelsintensität mit Nicht-EU-Staaten übersteigt 30 %

Quelle: Bafa, BMWi, EU KOM

von Vorprodukten auch schon umlagebefreit sein kann. Eine Anrechnung indirekter Stromkosten könnte daher erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand bedeuten.

Welche Branchen trifft es hart?

Einige Unterbranchen, insbesondere der Nahrungs- / Futtermittel- und Getränkeherstellung sowie der Textilbranche verlieren ihre weit gehende Befreiung. Durch die EEG-Reform dürfte die Zahl der privilegierten Unternehmen wieder um mehrere Hundert auf das Niveau von 2013 zurückfallen; für diese Unternehmen bleibt die Umlage nach oben (auf 20 % der vollen Umlage) begrenzt.

Bei durchschnittlichen Industriestrompreisen von 10–15 ct/kWh⁴ kommt vor allem die Papier- und Metallindustrie im Schnitt über 20 % Stromkostenintensität (Tabelle 2). Auch einige Unterbranchen z. B. der Chemie-, Zement- und Aluminiumindustrie werden voraussichtlich ebenfalls die 20 %-Stromintensitätsgrenze überschreiten.⁵ Drohende hohe EEG-Belastungen werden hier aber durch das „Super-Cap“ aufgefangen.

Gleichzeitig gilt: Das „Super-Cap“ könnte besonders stromintensive Unternehmen besser stellen als diejenigen, die aufgrund ihrer Branchenzugehörigkeit privilegiert sind, jedoch nicht die Stromkostenintensität von 20 % erreichen. Sie fahren in einigen Fällen auch besser als nach dem bisherigem EEG.

Sicherung von Arbeitsplätzen?

Von der Neuregelung der Umwelt- und Beihilferichtlinien gehen voraussichtlich kaum Impulse für unerwünschte Standortverlagerungen aus. Die Bedürfnisse der stromintensiven Unternehmen sind erkannt und werden berücksichtigt. Unter dem Strich dürfte sich der Beitrag der deutschen Industrie zur Finanzierung des EEG in etwa auf demselben Niveau befinden wie bisher. Stromintensive KMU werden nach wie vor benachteiligt, da der bisherige Schwellenwert von 1 GWh für Stromabnahmemengen im neuen EEG weiterhin Bestand hat.

Entlastung der Haushalte?

Wahrscheinlich nicht. Eine vollständige Abschaffung aller Sonderregeln würde die EEG-Umlage bei den privaten Haushalten um rund 1 ct/kWh (rund 16 %) senken. Passiert ist bisher das Gegenteil: Mehrere Anpassungen der Ausnahmeregelungen des bisherigen EEG haben die Zahl der Unternehmen und die befreite Strommenge in der Vergangenheit stark ansteigen lassen (siehe Grafik).

Für einzelne Unternehmen dürfte es zu – zum Teil erheblichen – Verschiebungen in den Stromkosten kommen. Insgesamt rechnen wir aber mit sehr geringen Verschiebungen zwischen Unternehmen und privaten Haushalten.

Zusammenfassung und Fazit

Die EEG-Ausnahmeregelung wurde vor dem Hintergrund der neuen EU Energie- und Umweltbeihilferichtlinien reformiert.

Nach den Beihilferichtlinien, an denen die Bundesregierung mitgewirkt hat, mussten die Kriterien der EEG-Ausnahmeregelung angepasst werden, die Auswirkungen auf die Industrie halten sich aber in engen Grenzen:

- Besonders stromintensive Unternehmen können sich durch die Deckelung ihrer EEG-Umlagekosten u. U. sogar besser stellen als im alten Staffeltarif.
- KMU werden durch das Aufrechterhalten der Stromabnahmemenge weiterhin benachteiligt und erfahren in der Regel keine EEG-Ausnahmen.
- Einige Unternehmen werden zwar aus den neuen Ausnahmen herausfallen, sie dürfen aber weiterhin eine reduzierte EEG-Umlage von 20 % der vollen Umlage zahlen. Dies betrifft in erster Linie Unternehmen, die auch schon vor ein oder zwei Jahren noch nicht privilegiert waren und damals noch die volle Umlage zahlen mussten.

Eine besondere Berücksichtigung energieintensiver und stark im Wettbewerb stehender Branchen ist zu begrüßen und bleibt auch im neuen EEG erhalten. Eine etwas stärkere Umverteilung der EEG-Kostenbelastung von Haushalten und KMU auf die Industrie wird wahrscheinlich nicht stattfinden. Darüber hinaus ist noch unklar, inwiefern gewährleistet wird, dass hinreichend Energieeffizienzreize gesetzt werden. Für einzelne Unternehmen können sich aber natürlich die Rahmenbedingungen gegenüber vorher deutlich verändern. ■

Tabelle 2: Handelsintensitäten und Veränderung der Stromkosten verschiedener Branchen (Daten von 2011)

	Handelsintensitäten			Stromkosten / BWS bei voller EEG-Umlage (6,24 ct/kWh)	Stromkosten / BWS bei 15 ct/kWh Strompreis	Stromkosten / BWS bei 10 ct/kWh Strompreis
	DE-Welt	DE-EU	DE-Welt (ohne EU)			
Nahrungsmittel und Futtermittel	44 %	35 %	13 %	3,7 %	8,9 %	5,9 %
Papier, Pappe und Waren daraus	56 %	46 %	18 %	14,3 %	34,4 %	22,9 %
Chemische Erzeugnisse	66 %	50 %	31 %	8,5 %	20,4 %	13,6 %
Glas und -waren, Keramik, Steine und Erden	41 %	29 %	18 %	6,5 %	15,6 %	10,4 %
Metalle	71 %	53 %	32 %	13,2 %	31,8 %	21,2 %
Metallerzeugnisse	42 %	30 %	18 %	2,3 %	5,5 %	3,7 %

Quelle: Eigene Berechnungen, Eurostat, Destatis (2014).

¹ Die Handelsintensität wird definiert als das Verhältnis des Gesamtwerts der Ausfuhren in Drittstaaten zuzüglich des Wertes der Einfuhren aus Drittstaaten zur Gesamtgröße des Gemeinschaftsmarktes (jährlicher Umsatz plus Gesamteinfuhren). Vgl. Böckler-Stiftung „Kurzstudie zur Bedeutung des Strompreises für den Erhalt und die Entwicklung stromintensiver Industrien in Deutschland, S.68.“

² Vgl. Dieckhöner, C. (2013): EEG-Anreize richtig setzen! – Anpassung der EEG-Ausnahmeregelung für die Industrie, Fokus Volkswirtschaft Nr. 38, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.

³ Vgl. Dieckhöner, C. und Domnick, C. (2014): EEG-Strom fließt auch durch Zulieferketten. Volkswirtschaft Kompakt Nr. 38, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.

⁴ Dies sind durchschnittliche approximative Strompreise, die Industriekunden in Deutschland in den Abnahmegruppen 160-20000 MWh und 70-150 GWh in 2013 gezahlt haben.

⁵ Eigene Berechnungen.