

---

# EEG-Ausnahmen für Industrie und Eigenverbrauch sinnvoll fortentwickeln

---

Vorschlag für eine europarechtskonforme Reform der EEG-Ausnahmeregelungen zum Ausgleich der Interessen von Energie-, Industrie- und Verbraucher-Seite

---

**IMPULSE**

---

**Agora**  
Energiewende



# EEG-Ausnahmen für Industrie und Eigenverbrauch sinnvoll fortentwickeln

## IMPRESSUM

---

### IMPULSE

EEG-Ausnahmen für Industrie und Eigenverbrauch sinnvoll fortentwickeln

Zusammenfassung der Ergebnisse einer Studie des Öko-Institut e.V.

### ERSTELLT IM AUFTRAG VON

Agora Energiewende  
Rosenstraße 2 | 10178 Berlin

Projektleitung:

Dr. Patrick Graichen  
patrick.graichen@agora-energiewende.de

Veröffentlichung: Januar 2014

## Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

die Ausnahmeregelungen für die Industrie im Erneuerbare-Energien-Gesetz sind seit einiger Zeit ein heiß diskutiertes Thema. Während diese auf der einen Seite als Garantie für den Standort Deutschland angesehen werden, werden sie von der anderen Seite als zentrale Ursache für die hohe EEG-Umlage bezeichnet. Tatsache ist, dass im Jahr 2013 1.716 Unternehmen von der EEG-Umlage weitestgehend befreit waren, die 18% des Stromverbrauchs abdecken. Hinzu kommen 10% eigenerzeugter Stromverbrauch, der ebenfalls zu großen Teilen im produzierenden Gewerbe stattfindet und vollständig von der EEG-Umlagen-Zahlung befreit ist.

Klar ist, dass die EEG-Ausnahmeregelungen im Zuge der 2014 anstehenden Novelle des EEG überarbeitet werden müssen – zum einen, weil sonst eine sich selbst verstärkende EEG-Umlageerhöhung droht, zum anderen weil die EU-Kommission im Dezember 2013 ein Beihilfeverfahren gegen die EEG-Ausnahmeregelungen eröffnet hat.

Agora Energiewende hat das Öko-Institut beauftragt, in diesem Zusammenhang einen Reformvorschlag zu entwickeln, der die EEG-Ausnahmeregelungen europarechtskonform fortentwickelt, wobei gleichzeitig die Industriearbeitsplätze in Deutschland gesichert als auch die Verbraucher-kosten begrenzt werden sollen.

Wir stellen diesen Reformvorschlag für die anstehende EEG-Novelle im Rahmen eines offenen Wettstreits um die besten Ideen für die Energiewende zur Diskussion und freuen uns über Beiträge und Rückmeldungen anderer Akteure. Die Langfassung der Studie des Öko-Instituts kann auf der Website von Agora Energiewende heruntergeladen werden.

Ihr

Dr. Patrick Graichen

Direktor Agora Energiewende

## Die Ergebnisse auf einen Blick

### 1. Die gegenwärtigen Ausnahmeregelungen im EEG müssen grundlegend reformiert werden, da sonst eine sich selbst verstärkende EEG-Umlagen-Erhöhung droht.

Das derzeitige Modell benachteiligt kleine und mittelständische Unternehmen, führt zum Outsourcing von Beschäftigung und reizt ineffiziente Eigenstromkraftwerke an.

### 2. Eine europarechtskonforme Reform begrenzt die Ausnahmen auf Industrien, die energie- und exportintensiv sind – und führt keine unternehmensbezogene Kriterien ein.

Privilegiert wären dann die 15 Sektoren, die derzeit unter die EU-Emissionshandels-Strompreiskompensation fallen, u.a. Chemie, Eisen, Stahl, Aluminium, Kupfer, Papier.

### 3. Auch privilegierte Industrien und Eigenstromerzeuger sollten sich mit reduzierten Sätzen an der EEG-Finanzierung beteiligen.

Denn energieintensive Industrien profitieren von den durch die Erneuerbaren Energien gesenkten Strompreisen, Eigenstromerzeuger von der Existenz des Gesamtsystems.

### 4. Eine solche Reform der EEG-Ausnahmeregelungen gleicht Energie-, Industrie- und Verbraucherinteressen aus und senkt die EEG-Umlage um 20% von 6,24 auf 5 ct/kWh.

Privilegierte Industrien zahlen dann einen reduzierten Umlagesatz von 10% (ca. 0,5 Cent), Eigenstromerzeuger erhalten einen Freibetrag von 3,5 Cent (EEG-Beitrag ca. 1,5 Cent).

## Inhalt

---

Ausgangssituation	4
Die derzeit geltenden Regelungen zu Industrie-Ausnahmen und Eigenverbrauch im Erneuerbare-Energien-Gesetz	4
Das Beihilfeverfahren der Europäischen Kommission	6
Der Reform-Vorschlag des Öko-Instituts	7

## Abbildungen

Abbildung 1: Privilegierte Strommengen im Umlagesystem des EEG 2003-2015 und im Reformvorschlag	5
Abbildung 2: Reduktion des Börsen-Strompreises durch die Erneuerbaren Energien („Merit Order Effekt“)	6
Abbildung 3: Auswirkungen des Reform-Vorschlags auf die EEG-Umlage	8

## Ausgangssituation

Die EEG-Ausnahmeregelungen für die Industrie sind seit einiger Zeit im Zentrum der energiepolitischen Auseinandersetzungen. Dabei geht es um die Frage, welche Industrien in welchem Umfang von der Zahlung der EEG-Umlage befreit werden sollten. Dies hat eine große verteilungspolitische und wettbewerbspolitische Bedeutung: Je größer die Ausnahmetatbestände für bestimmte Unternehmen, umso mehr müssen alle anderen Stromverbraucher zahlen und umgekehrt.

Klar ist, dass die Ausnahmeregelungen im Zuge der 2014 anstehenden Novelle des EEG überarbeitet werden müssen – zum einen, weil sonst eine sich selbst verstärkende Spirale von EEG-Umlageerhöhungen droht, zum anderen, weil die EU-Kommission im Dezember 2013 ein Beihilfeverfahren gegen die EEG-Ausnahmeregelungen eröffnet hat. Agora Energiewende hat das Öko-Institut beauftragt, in diesem Zusammenhang einen Reformvorschlag zu entwickeln, der die EEG-Ausnahmeregelungen sinnvoll fortentwickelt, wobei gleichzeitig die Industriearbeitsplätze in Deutschland gesichert als auch die Verbraucherkosten begrenzt werden sollen.

## Die derzeit geltenden Regelungen zu Industrie-Ausnahmen und Eigenverbrauch im Erneuerbare-Energien-Gesetz

Die Finanzierung der Investitionen in Erneuerbare-Energien-Anlagen wird über eine Umlage auf den Stromverbrauch finanziert. Diese beträgt regulär im Jahr 2014 6,24 Cent pro Kilowattstunde. Ausnahmen von dieser Regel gelten derzeit für drei Verbrauchergruppen:<sup>1</sup>

- Eigenerzeugung: Strom von Unternehmen, Gewerbetreibenden und Privathaushalten, der selbst erzeugt und verbraucht wird, ist von der EEG-Umlagezahlung vollständig befreit.
- Industriebetriebe: Unternehmen des produzierenden Gewerbes mit einem Stromverbrauch von mehr als 1 Gigawattstunde pro Jahr und einem Anteil der Strom-

kosten an der Bruttowertschöpfung in Höhe von mindestens 14% zahlen reduzierte EEG-Umlagesätze: Oberhalb von einem Stromverbrauch von 100 Gigawattstunden beträgt die Umlage 0,05 Cent pro Kilowattstunde, zwischen 10 und 100 Gigawattstunden 1% des regulären EEG-Umlagesatzes und zwischen 1 und 10 Gigawattstunden 10% des regulären EEG-Umlagesatzes.

- Schienenbahnen: Bahnunternehmen mit einem Stromverbrauch von mehr als 10 Gigawattstunden pro Jahr zahlen für 90% ihres Stromverbrauchs eine EEG-Umlage in Höhe von 0,05 Cent pro Kilowattstunde.

Diese Ausnahme-Regelungen sind in den letzten 10 Jahren kontinuierlich gewachsen. Betrogen die Industrie-Ausnahmen 2004 noch etwa 37 Terawattstunden (7% des Stromverbrauchs), so sind es 2014, 10 Jahre später, über 106 Terawattstunden (20% des Stromverbrauchs). Gemeinsam mit der Eigenerzeugung und dem Grünstromprivileg werden im Jahr 2014 etwa 160 Terawattstunden bzw. 30% des Stromverbrauchs so keinen oder nur einen geringen Beitrag zur EEG-Kostendeckung leisten – mit dem Effekt, dass die EEG-Umlage für die anderen 70% der Stromverbraucher (Privathaushalte, Gewerbe, nicht-privilegierte Industrie) entsprechend höher ausfällt (vgl. Abbildung 1). Ursprünglich gedacht für stromintensive Industriebetriebe, die im internationalen Wettbewerb stehen (wie z.B. Eisen, Stahl, Aluminium, Chemie), findet die Industrieprivilegierung inzwischen breite Anwendung darüber hinaus, u.a. in großen Betrieben der Nahrungsmittelindustrie (v.a. Fleisch- und Milchverarbeitung, Futtermittel, Mühlen, Backwaren, Mineralwasser), im Braun- und Steinkohlebergbau, in der Zementindustrie, aber auch in Sägewerken und in Druckereien.<sup>2</sup>

Das System der Ausnahmen muss in der kommenden EEG-Novelle zwingend neu konzipiert werden. Neben dem laufenden EU-Beihilfeverfahren (vgl. nächster Abschnitt) führen die derzeit gültigen Regelungen zu drei sich jeweils verstärkenden Effekten, die potenziell das EEG-Umlagesystem zum Implodieren bringen können:

- Verdrängung klein- und mittelständischer Betriebe: Durch die Mindeststromverbrauchs-Schwelle von 1 bzw. 10 Gigawattstunden erhalten innerhalb einer

<sup>1</sup> Hinzu kommt noch das Grünstromprivileg, das für etwa 6 Terawattstunden einen reduzierten EEG-Umlagesatz vorsieht und laut Koalitionsvertrag 2015 beendet werden soll.

<sup>2</sup> Die vollständige Liste der im Jahr 2013 befreiten Unternehmen steht unter [http://www.bafa.de/bafa/de/energie/besondere\\_ausgleichsregelung\\_eeg/publikationen/statistische\\_auswertungen/index.html](http://www.bafa.de/bafa/de/energie/besondere_ausgleichsregelung_eeg/publikationen/statistische_auswertungen/index.html) zum Download bereit.

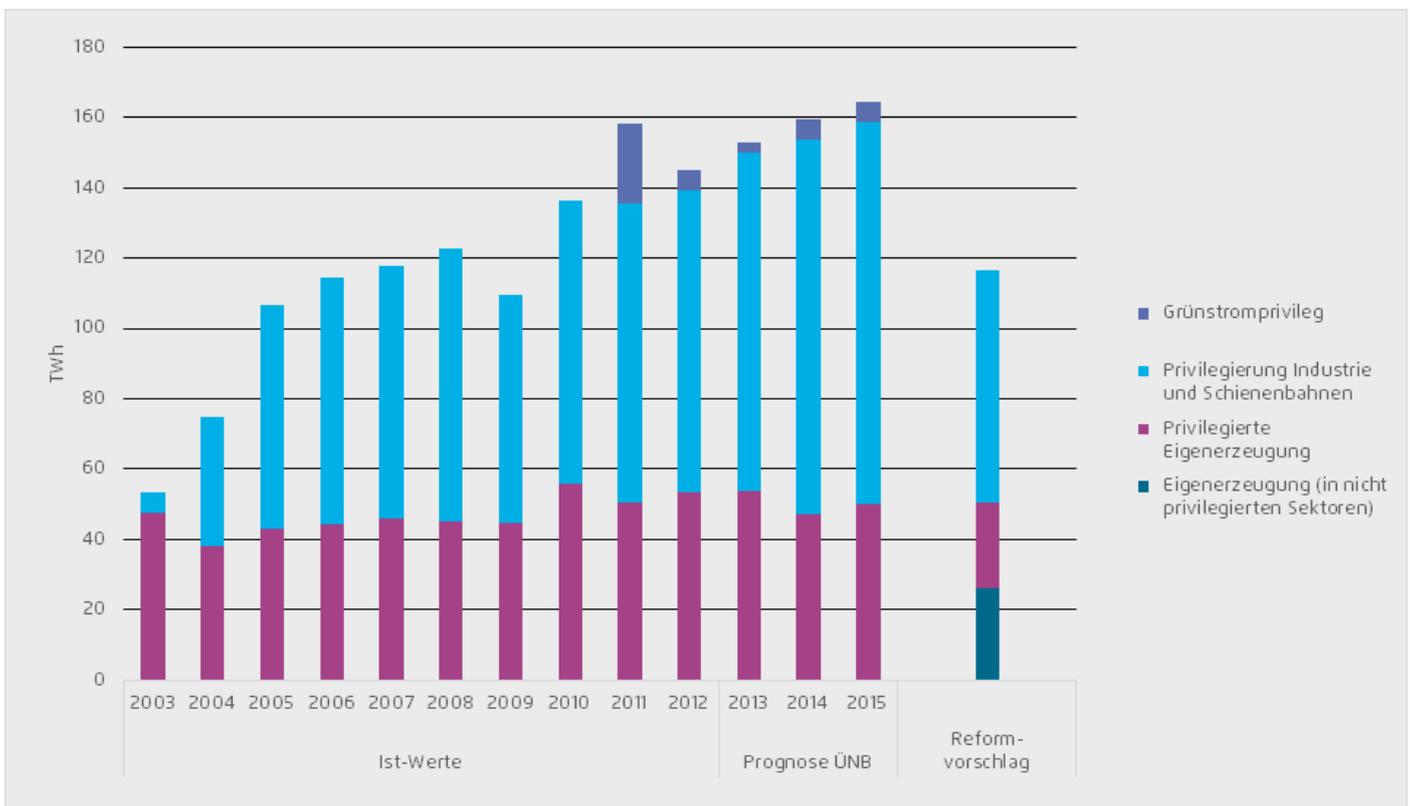
Branche große Betriebe die EEG-Umlagebefreiung, kleine nicht. So genießen etwa Großbäckereien oder große Getreidemöhlen EEG-Privilegien, kleine jedoch nicht – was zu einer Wettbewerbsverzerrung zulasten klein- und mittelständischer Betriebe führt und somit den Stromverbrauch der befreiten Betriebe steigen lässt.

- Outsourcing von Beschäftigten: Das Kriterium des 14%-Stromanteils an der Bruttowertschöpfung führt dazu, dass in vielen Branchen immer weniger eigenes Personal beschäftigt wird und stattdessen Werkverträge vergeben werden. Die Personalkosten werden so outgesourct und der Betrieb wird – statistisch gesehen – stromintensiv, also EEG-privilegiert. Insbesondere in der Nahrungsmittelbranche (v.a. Groß-Schlachtereien), aber auch im Maschinenbau ist dieser Trend vermehrt zu beobachten.
- Durch die EEG-Umlagebefreiung für eigenerzeugten Strom ist es attraktiv für Industrie, Gewerbe und Pri-

vathaushalte, eigene kleine Kraftwerke oder PV-Anlagen zu errichten, die sich nur über vermiedenen Allgemeinkosten rentieren. Der Grund ist, dass Eigenerzeugungsanlagen de facto gegenüber dem Strombezug aus dem Netz einen „Bonus“ in Höhe der (vermiedenen) EEG-Umlage haben – zuzüglich weitere vermiedene Allgemeinkosten wie Netzentgelte, Konzessionsabgaben und Steuern.

Alle drei Effekte haben zur Folge, dass die EEG-Umlage steigt – mit dem Ergebnis, dass es sich noch mehr lohnt, Beschäftigte auszulagern und/oder Eigenstromanlagen zu betreiben. So besteht die Gefahr einer sich selbst verstärkenden Entwicklung, die die EEG-Umlage für diejenigen, die keine Eigenstromanlage besitzen, kontinuierlich steigen lässt. Für 2015 prognostizieren die Übertragungsnetzbetreiber auch schon eine weitere Ausweitung der privilegierten Strommenge um weitere 5 Terawattstunden auf dann knapp 165 Terawattstunden.

Abbildung 1 Privilegierte Strommengen im Umlagesystem des EEG 2003-2015 und im Reformvorschlag



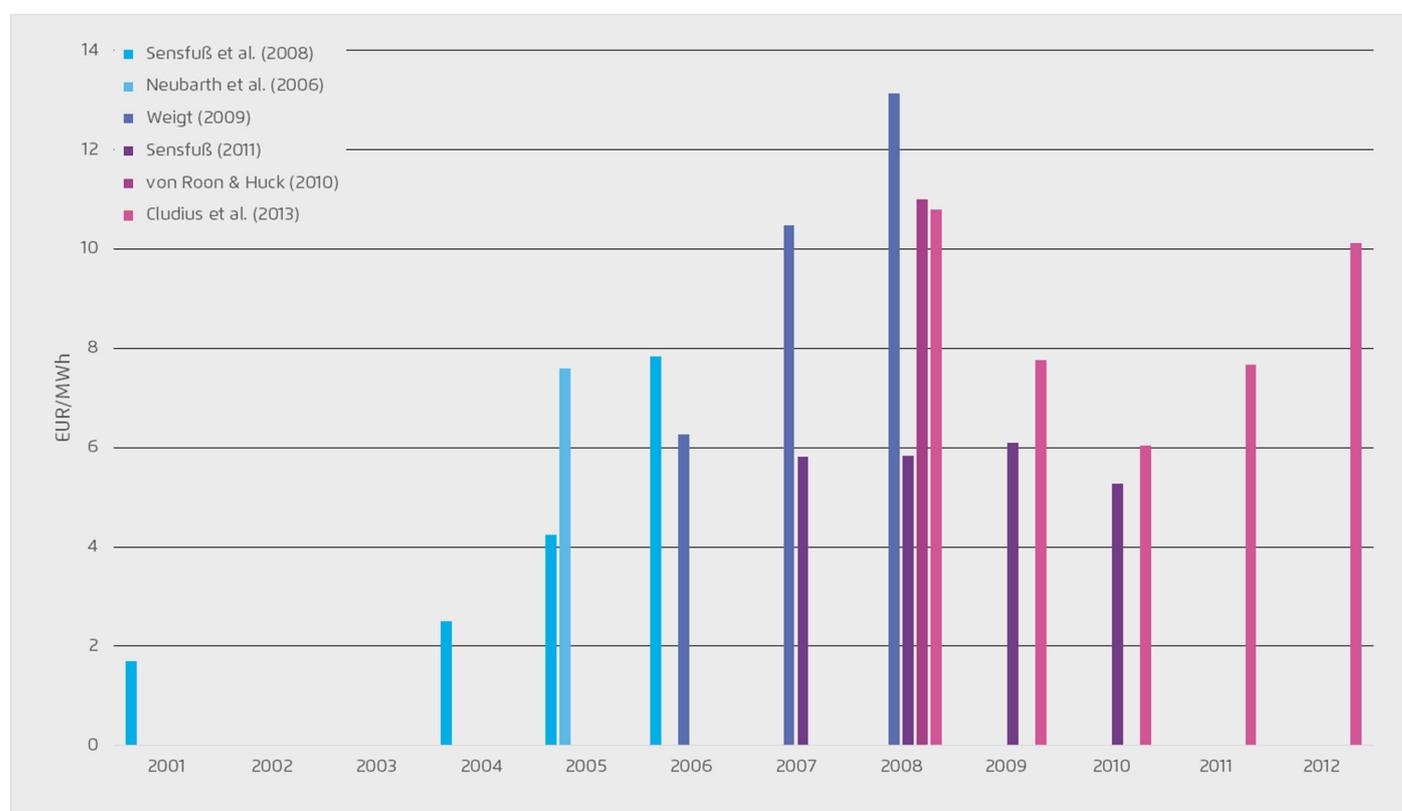
Quelle: Übertragungsnetzbetreiber (www.eeg-kwk.net), AG Energiebilanzen, Energy Brainpool 2013, Prognos 2012, Berechnungen des Öko-Instituts

## Das Beihilfeverfahren der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission hat am 18. Dezember 2013 ein Beihilfeverfahren gegen Deutschland eröffnet. Unter dem Aktenzeichen SA.33995 hat die EU-Kommission ein Schreiben an die Bundesregierung verschickt, in dem sie erklärt, dass sie erhebliche Zweifel daran habe, dass die geltende Form der Begrenzung der EEG-Umlage für energieintensive Unternehmen mit den Europäischen Verträgen vereinbar ist. So bezweifelt die EU-Kommission insbesondere die Argumentation der Bundesregierung, wonach für alle Unternehmen, die unter die EEG-Ausnahmeregelung fallen, die Gefahr einer Abwanderung in Drittländer gegeben sei. Die Kommission verweist in dem Zusammenhang auch darauf, dass die Liste der Sektoren, die im Rahmen der EU-Emissionshandels-Strompreiskompensation befreit werden, erheblich kleiner sei als die vom EEG potenziell befreiten Sektoren. Die EU-Kommission beabsichtigt daher eine Klageerhebung vor dem Europäischen Gericht.

Die Bundesregierung muss binnen eines Monats nach Erhalt des Schreibens Stellung nehmen. Die Bundesregierung hält das Beihilfe-Verfahren der EU-Kommission zwar für gegenstandslos, da das EEG keine Beihilfe sei und insofern die EU-Kommission keinerlei Kontrollrechte besitze. Für die Dauer des Verfahrens, das in der Regel mehrere Jahre dauert, ist die Bundesregierung jedoch nach europäischem Recht verpflichtet, keine weiteren Ausnahmebescheide an befreite Unternehmen zu versenden. Wenn die EU-Kommission das Beihilfeverfahren daher nicht im Laufe des Jahres 2014 für erledigt erklären sollte, müssten im Jahr 2015 alle Unternehmen in Deutschland die volle EEG-Umlage bezahlen. Dieser Umstand führt dazu, dass es einen hohen Einigungsdruck zwischen Bundesregierung und EU-Kommission gibt, noch im Laufe des Jahres 2014 zu einer einvernehmlichen Novellierung der EEG-Ausnahmetatbestände zu kommen.

Abbildung 2 Reduktion des Börsen-Strompreises durch die Erneuerbaren Energien („Merit Order Effekt“)



Eine Auswertung verschiedener wissenschaftlicher Studien, Quelle: Öko-Institut

## Der Reform-Vorschlag des Öko-Instituts

Das Öko-Institut hat im Auftrag von Agora Energiewende einen Reformvorschlag entwickelt, wie die Industrieprivilegien fortentwickelt werden können. Maßgabe dabei waren dabei folgende Kriterien:

1. Die energie- und handelsintensiven Industrien sollen weiterhin wettbewerbsfähig bleiben, sodass Betriebe und Arbeitsplätze in Deutschland gesichert sind. Deswegen sollen sie weitgehend von der EEG-Umlage befreit sein. Hingegen sollen solche Unternehmen, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen oder keinen hohen Stromanteil an ihren Gesamtproduktionskosten haben, in Zukunft keine Befreiungen mehr erhalten, da dies eine unnötige Beihilfe darstellt.
2. Die in den geltenden Ausnahme-Regelungen bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zwischen kleinen und großen Unternehmen sollen beendet werden.
3. Der sich selbst verstärkende Trend hin zu immer mehr von der EEG-Umlage befreiten Strommengen (sei es über die Industrieprivilegien oder den Eigenstromverbrauch), die dann die EEG-Umlage kontinuierlich weiter erhöhen, soll durchbrochen werden.
4. Die künftigen EEG-Privilegien sollen vereinheitlicht werden mit anderen im Energie- und Klimabereich geltenden Ausnahmeregelungen, z.B. im Bereich Emissionshandel, Stromsteuer, KWK-Gesetz, und kompatibel sein mit den Vorgaben der EU-Kommission im Rahmen des Beihilfe-Verfahrens.

Der Reformvorschlag des Öko-Instituts setzt diese Kriterien wie folgt um:

- *Privilegierte Industriesektoren:* Befreit sind in Zukunft nur noch Unternehmen aus den Sektoren, die auch bei der Emissionshandels-Strompreis-Kompensation privilegiert sind. Hierbei wird dann jedoch nicht mehr nach der Höhe des Stromverbrauchs entschieden, so dass es keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen kleinen und großen Unternehmen gäbe. Grund für diese Auswahl ist, dass diese Sektoren im Rahmen eines intensiven europaweiten Prüfverfahrens als energie- und handelsintensiv identifiziert wurden. Im Ergebnis wären 15 Sektoren weiterhin befreit, darunter u.a. die Eisen-, Stahl-, Aluminium-, Kupfer-, Chemie- und Papierindustrie. Andere Sektoren aber, wie etwa die Nahrungsmittelindustrie oder auch die Schienenbahnen, würden in Zukunft EEG-Umlagepflichtig werden, da sie nicht im internationalen Wettbewerb stehen und/oder

nicht energieintensiv sind. Ein Verlust an Arbeitsplätzen ist hier insofern auch bei einer Belastung durch die EEG-Umlage nicht zu erwarten. Bei den Schienenbahnen ist dies insofern auch gerechtfertigt, da in den letzten Jahren der Preis für Kraftstoffe ähnlich gestiegen ist wie die Summe aus Börsenstrompreis und EEG-Umlage, d.h. das Wettbewerbsverhältnis zwischen PKW und Schiene bliebe in etwa gleich.

- *Mindestbeitrag für privilegierte Unternehmen:* Privilegierte Unternehmen sollen in Zukunft eine deutlich höhere Mindest-EEG-Umlage zahlen als bisher. Dies wird damit gerechtfertigt, dass diese Unternehmen massiv davon profitiert haben, dass die Börsenstrompreise durch die Erneuerbaren Energien deutlich gesenkt wurden („Merit-Order-Effekt“). Da der Merit-Order-Effekt der Erneuerbaren Energien nach Berechnungen verschiedener Forschungsinstitute in der Höhe von 0,5 bis 1 Cent pro Kilowattstunde liegt (vgl. Abbildung 2), soll der privilegierte EEG-Umlagesatz in Zukunft 10% der regulären EEG-Umlage betragen.
- *Eigenstromerzeugung:* Auch der Verbrauch selbst erzeugten Stroms soll in Zukunft zur EEG-Umlage beitragen. Um Vertrauensschutz für bereits getätigte Investitionen zu gewährleisten und auch weiterhin den Neubau dezentraler Eigenstromanlagen (insbesondere im Bereich KWK und Photovoltaik) zu ermöglichen, sollen diese nur den Teil der EEG-Umlage bezahlen, der einen Freibetrag von 3,5 Cent pro Kilowattstunde übersteigt. Dieser Wert entspricht der Höhe der EEG-Umlage der Jahre 2011 und 2012; zum damaligen Zeitpunkt war dies die Kalkulationsgrundlage für etwaige Investitionen. Alle darüber hinausgehenden Begünstigungen durch vermiedene EEG-Zahlungen sind im Nachhinein entstandene leistungslose Privilegien, die insofern auch keinen Vertrauensschutz genießen.
- *Eigenstromverbrauch von Kraftwerken:* Kraftwerke mit Brennstoffen haben einen relativ hohen Eigenverbrauch von ca. 40 Terawattstunden. Würden diese bisher von der EEG-Umlage befreiten Strommengen EEG-Umlagepflichtig, würde dies die EEG-Umlage um etwa 0,5 Cent pro Kilowattstunde senken. Das Öko-Institut hat daher die Einbeziehung des Kraftwerkseigenverbrauchs in die EEG-Umlagenzahlung geprüft, kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass aufgrund bislang nicht hinreichend geklärter Probleme ein Einbezug bereits in der EEG-Novelle 2014 nicht praktikabel wäre.

Im Ergebnis würden diese Regelungen die Menge des privilegierten Stromverbrauchs von derzeit 160 Terawattstunden um etwa 30% auf ca. 113 Terawattstunden reduzieren. Von diesen 113 Terawattstunden würden etwa 87 aus dem energieintensiven Industrie-Bereich stammen (Fremdbezug und Eigenerzeugung), etwa 26 Terawattstunden wären Eigenstromerzeugung außerhalb der energieintensiven Industrie (produzierendes Gewerbe, Privathaushalte). Damit würde man in etwa auf das Niveau von 2005-2009 zurückkehren (vgl. Abbildung 1).

Bei Umsetzung dieses Reformvorschlages wäre die EEG-Umlage für das Jahr 2014 um 20 % niedriger ausgefallen. Das Modell würde dann folgende, stark vereinfachte EEG-Umlagenstruktur haben (vgl. Abbildung 3):

- Die reguläre EEG-Umlage, die im Normalfall von den Verbrauchern zu zahlen ist, hätte im Jahr 2014 nicht 6,24 Cent pro Kilowattstunde, sondern ca. 5 Cent pro Kilowattstunde im Jahr betragen.
- Eigenstromerzeuger würden auf den selbst erzeugten Stromverbrauch eine EEG-Umlage in Höhe von ca. 1,5

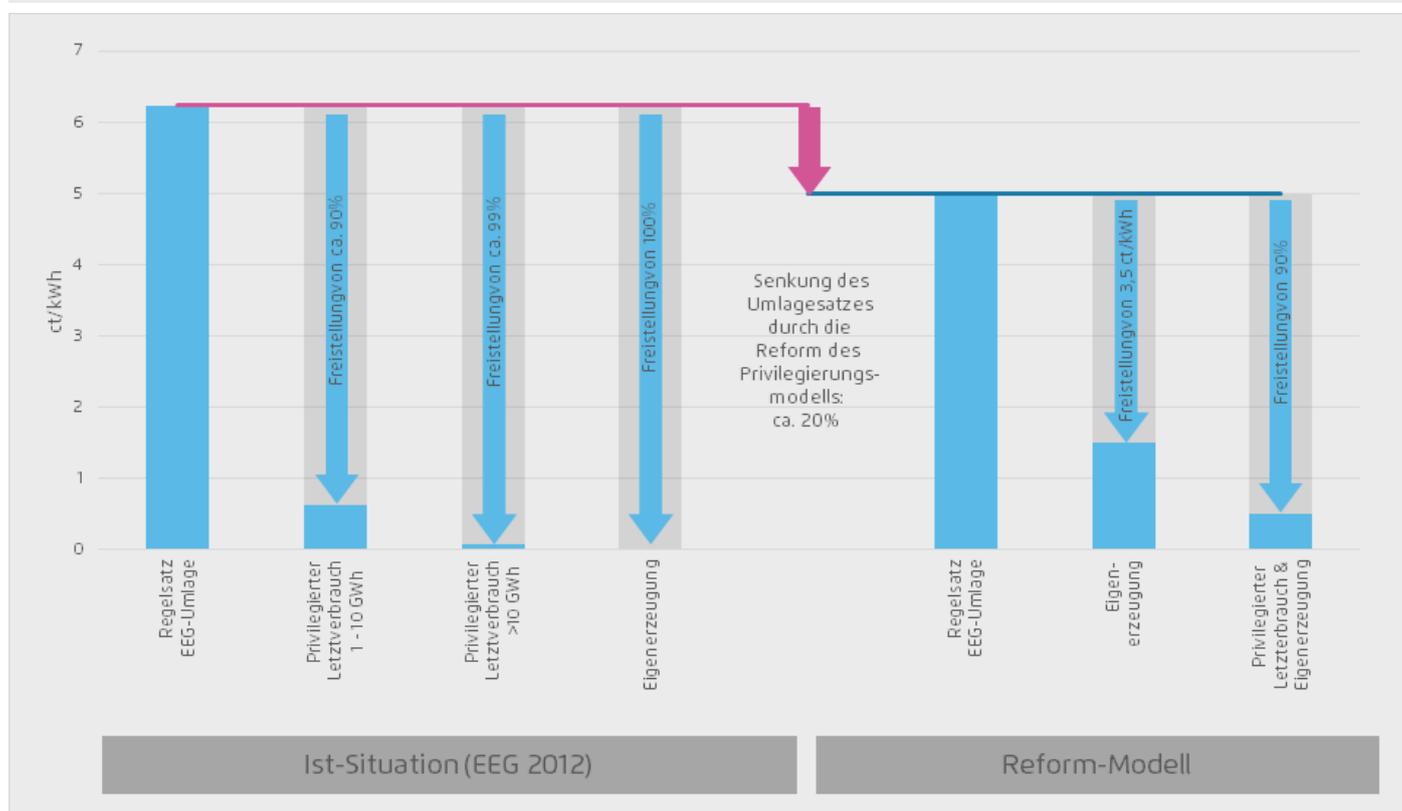
Cent pro Kilowattstunde zahlen (5 Cent abzüglich 3,5 Cent Freibetrag).

- Die privilegierten Industriebetriebe würden eine EEG-Umlage in Höhe von ca. 0,5 Cent pro Kilowattstunde zahlen (10% von 5 ct/kWh).

Mit einer solchen Abgrenzung der privilegierten Sektoren, einer stärkeren Beteiligung der privilegierten Industrie-Sektoren an den Kosten des Systems in Höhe der Vorteile, die sie durch den Merit-Order-Effekt erzielen sowie einer Beteiligung des Eigenverbrauchs bei Beibehaltung eines Anreizes in KWK- und PV-Eigenerzeugungsanlagen zu investieren könnte eine energie-, industrie- und verteilungspolitisch sinnvolle und gleichzeitig relativ einfache Reform der Refinanzierungsseite des EEG umgesetzt werden.

Agora Energiewende stellt diesen Reformvorschlag für die anstehende EEG-Novelle im Rahmen eines offenen Wettstreits um die besten Ideen für die Energiewende zur Diskussion und freut sich über Beiträge anderer Akteure.

Abbildung 3 Auswirkungen des Reform-Vorschlags auf die EEG-Umlage



Quelle: Berechnungen des Öko-Instituts

---

**Wie gelingt uns die Energiewende?** Welche konkreten Gesetze, Vorgaben und Maßnahmen sind notwendig, um die Energiewende zum Erfolg zu führen? Agora Energiewende will den Boden bereiten, damit Deutschland in den kommenden Jahren die Weichen richtig stellt. Wir verstehen uns als Denk- und Politiklabor, in dessen Mittelpunkt der Dialog mit den relevanten energiepolitischen Akteuren steht.

---



**Agora Energiewende**

Rosenstraße 2 | 10178 Berlin

T +49.(0)30. 284 49 01-00

F +49.(0)30. 284 49 01-29

[www.agora-energiewende.de](http://www.agora-energiewende.de)

[info@agora-energiewende.de](mailto:info@agora-energiewende.de)



Agora Energiewende ist eine gemeinsame Initiative der Stiftung Mercator und der European Climate Foundation.