

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sandra Weeser, Michael Theurer, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/18346 –**

Auswirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels und der geplanten Senkung der EEG-Umlage auf die deutsche Industrie

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Dezember 2019 wurde das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) verabschiedet. Mit dem BEHG wird eine nationale Bepreisung von CO₂ für die Sektoren Wärme und Verkehr eingeführt, indem die Inverkehrbringer von Brennstoffen ab 2021 zu einer Teilnahme am Emissionshandelssystem verpflichtet werden. Im Klimaschutzprogramm 2030 hat die Bundesregierung beschlossen, die Einnahmen aus dem Brennstoffemissionshandel für eine Senkung der EEG-Umlage (EEG = Erneuerbare-Energien-Gesetz) zu verwenden. Sie sollte ursprünglich 2021 um 0,25, 2022 um 0,5 und 2023 um 0,625 Cent/kWh gesenkt werden.

Noch vor Inkrafttreten des BEHG wurde im Vermittlungsausschuss zum Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht eine Erhöhung der Preise für Emissionszertifikate von 2021 bis 2025 vereinbart. Gleichzeitig sollen die zusätzlichen Einnahmen aus den Emissionszertifikaten vollständig zur Senkung der EEG-Umlage verwendet werden (vgl. Pressemitteilung des Bundesrates vom 18. Dezember 2019: „Vermittlungsausschuss erzielt Kompromiss zum Klimapaket“). Während die geplanten Änderungen im BEHG bereits als Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) veröffentlicht wurde, liegt die geplante rechtliche Umsetzung der Senkung der EEG-Umlage bislang nicht vor.

Die vorgesehene Senkung der EEG-Umlage könnte nach Ansicht der Fragesteller allerdings dazu führen, dass diese sich für einen bestimmten Teil der energieintensiven Industrie in Deutschland letztendlich wirtschaftlich negativ auswirkt. Betroffen sein könnten Unternehmen, die von der Besonderen Ausgleichsregelung im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) profitieren. Die Regelung entlastet diejenigen energieintensiven Betriebe von der Umlage, die im internationalen Wettbewerb stehen. Ob ein Unternehmen Anspruch auf die Besondere Ausgleichsregelung hat, hängt von seiner Stromkostenintensität ab. Sie berechnet sich aus dem Verhältnis der Stromkosten zur Bruttowertschöpfung der letzten drei Jahre. Im Jahr 2019 fielen rund 2000 Unternehmen unter die Besondere Ausgleichsregelung (vgl. energate Messenger vom 3. Februar 2020: „Unternehmen drohen Mehrkosten durch Senkung der EEG-Umlage“).

Nun könnte die Absenkung der EEG-Umlage aus dem BEHG dazu führen, dass die Stromkostenintensität dieser Unternehmen sinkt und sie unter den für die Beanspruchung der Besonderen Ausgleichsregel nötigen Schwellenwert fallen. Ihre Privilegierung könnte dadurch also verloren gehen. So könnte sich die als Entlastung der Verbraucher gedachte Senkung der EEG-Umlage nach Ansicht der Fragesteller in ihr Gegenteil verkehren und zu einer Belastung für die Wettbewerbsfähigkeit stromintensiver Industriebetriebe werden.

1. Bis wann, und in welchem Rahmen plant die Bundesregierung, die angekündigte Senkung der EEG-Umlage aus den Einnahmen des nationalen Brennstoffemissionshandels rechtlich umzusetzen?

Die Bundesregierung plant, die erforderlichen rechtlichen Änderungen so rechtzeitig umzusetzen, dass die aus den Einnahmen des nationalen Brennstoffemissionshandels vorgesehene Entlastung bei den Stromkosten im Rahmen der Festlegung der EEG-Umlage für das Jahr 2021 berücksichtigt werden kann.

2. Wie hoch wird die jährliche Senkung der EEG-Umlage nach Ansicht der Bundesregierung nach der vorgesehenen Erhöhung der Preise für Emissionzertifikate in den Jahren 2021 bis 2025 ausfallen?

Die aus den Einnahmen des Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) zur Entlastung der EEG-Umlage vorgesehene Beträge werden von der Bundesregierung im Rahmen des Wirtschaftsplans des Energie- und Klimafonds (EKF) 2021 festgelegt.

3. Ist der Bundesregierung bekannt, dass bestimmte Unternehmen durch die Senkung der EEG-Umlage aus der Besonderen Ausgleichsregel fallen können und dadurch insgesamt eine Mehrbelastung resultieren könnte?

Eines der Zugangskriterien zur Besonderen Ausgleichsregelung ist die Stromkostenintensität. Sie wird von vielen verschiedenen Faktoren beeinflusst. Dazu zählt die Entwicklung der Strompreise insgesamt und somit auch die EEG-Umlage als Strompreisbestandteil. Der Bundesregierung ist der Effekt, den eine geringere EEG-Umlage auf die Stromkostenintensität von im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung privilegierten Unternehmen haben kann, bekannt.

4. Wie viele Unternehmen des produzierenden Gewerbes, die die Besondere Ausgleichsregelung des EEG in Anspruch nehmen, könnten nach Kenntnis der Bundesregierung durch die geplante Senkung der EEG-Umlage von insgesamt steigenden Stromkosten betroffen sein (unter der Annahme eines konstanten Stromverbrauchs, eines abgesehen von der EEG-Umlage stabilen Strompreises und einer konstanten Bruttowertschöpfung; bitte in die Senkungsschritte 1,5 Cent/kWh, 2 Cent/kWh und 3 Cent/kWh aufschlüsseln)?

Die Anzahl von möglicherweise betroffenen Unternehmen hängt von verschiedenen Faktoren ab. Neben dem Strompreis hat auch der Stromverbrauch der vergangenen drei Jahre sowie die Bruttowertschöpfung der vergangenen drei Jahre einen maßgeblichen Einfluss auf die Berechnung der Stromkostenintensität der Unternehmen. Diese betriebswirtschaftlichen Kennzahlen werden durch die derzeitige Wirtschaftskrise stark beeinflusst sein und liegen der Bundesregierung im Detail nicht vor. Daher erscheint es derzeit nicht sachdienlich, eine Berechnung wie in der Antwort zu Frage 4 vorgeschlagen durchzuführen.

5. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um Carbon Leakage bei diesen Unternehmen zu verhindern?
6. Wie bewertet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund eine mögliche Absenkung der Schwellenwerte für die Besondere Ausgleichsregelung oder die Möglichkeit gleitender Ein- und Ausstiegsgrenzen?

Die Fragen 5 und 6 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung prüft gegenwärtig Maßnahmen, die die möglichen Effekte einer geringeren EEG-Umlage auf die Stromkostenintensität einiger im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung privilegierten Unternehmen vermeiden können. Dazu zählt die Absenkung der Schwellenwerte.

7. Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die beihilferechtliche Situation?
8. Wie ist der Stand der Gespräche mit der Europäischen Kommission zur Übertragbarkeit des EuGH-Urteils (EuGH = Europäischer Gerichtshof) zum Beihilfecharakter des EEG 2012 auf das aktuelle EEG und das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus für die (u. a. im Rahmen des Kohleausstiegs) anstehenden KWKG- und EEG-Novellen?

Die Fragen 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Die Gespräche mit der Europäischen Kommission zur Übertragbarkeit des EuGH-Urteils vom 28. März 2019 zur Beihilfenfreiheit des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2012 auf das aktuelle EEG sowie das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) werden derzeit – auch mit Blick auf die anstehenden Novellen – fortgeführt.

9. Plant die Bundesregierung eine Fortsetzung des 2019 unterbrochenen „Dialogprozesses KWK“ (KWK = Kraft-Wärme-Kopplung)?

Der „Diskussionsprozess zur Zukunft der KWK“ wurde 2018 zur Begleitung der Evaluierung der KWKG-Förderung etabliert.

Der Bericht zur „Evaluierung der Kraft-Wärme-Kopplung – Analysen zur Entwicklung der Kraft-Wärme-Kopplung in einem Energiesystem mit hohem Anteil erneuerbarer Energien“ wurde im Sommer 2019 finalisiert und auf der Homepage des BMWi veröffentlicht (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/evaluierung-der-kraft-waerme-kopplung.html).

Der vom Kabinett beschlossene Gesetzentwurf für ein Kohleausstiegsgesetz greift viele der Empfehlungen zur Weiterentwicklung der KWKG-Förderung auf und verlängert die KWKG-Förderung bis 2030. Der Gesetzentwurf ist nunmehr im parlamentarischen Verfahren und wird dort diskutiert.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) evaluiert die Regelungen des KWKG nach den gesetzlichen Vorgaben. Hierbei steht das BMWi im regelmäßigen Austausch mit Unternehmensverbänden und wissenschaftlichen Gutachterinnen und Gutachtern.

10. Plant die Bundesregierung neben der Änderung des KWKG durch das Kohleausstiegsgesetz eine weitere KWKG-Novelle für diese Legislaturperiode?

Die Bundesregierung prüft fortlaufend das KWKG und wird dieses bei Bedarf überarbeiten. Ein Zeitpunkt für eine Novellierung des KWKG nach dem Inkrafttreten des Kohleausstiegsgesetzes steht bisher nicht fest.

11. Wie viele konventionelle Kraft-Wärme-Kopplung-Anlagen unter 20 Megawatt (MW) fallen in den Anwendungsbereich des BEHG 2021 und BEHG 2023 (bitte nach Industrie-, Objektanlagen und Anlagen in der allgemeinen Versorgung aufschlüsseln)?

Der Anwendungsbereich des BEHG umfasst alle KWK-Anlagen außerhalb des EU-Emissionshandels. Es sind damit solche, die eine Feuerungsleistung von unter 20 MW ausweisen. Das kann, je nach Wirkungsgrad der Anlagen, übersetzt werden in KWK-Anlagen mit einer Leistung zwischen 6 und 8 MW elektrisch. Diese Abschneidegrenze spiegelt sich bisher nicht in der statistischen Erfassung wieder. Auch die vorliegenden Daten des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) können hierfür nicht herangezogen werden. Dort sind KWK-Anlagen erfasst, die nach dem KWKG gefördert werden. Weitere Anlagen, wie z. B. solche, die vollständig der Eigenversorgung dienen, und Information über den Weiterbetrieb ausgeförderter Anlagen sind nicht ausgewiesen. Die Zuordnung zu den Anwendungsbereichen Industrie, Objektversorgung und Anlagen der allgemeinen Versorgung ist statistisch nicht erfasst.

12. Wie viel Strom und Wärme haben diese Anlagen 2018 und 2019 erzeugt (bitte nach Industrie-, Objektanlagen und Anlagen in der allgemeinen Versorgung aufschlüsseln)?

Die Strom- und Wärmemengen dieser KWK-Anlagen sind derzeit statistisch nicht umfassend erfasst. Entsprechend der Antwort zu Frage 11 können auch hierfür die Daten des BAFA nicht herangezogen werden. Auch hier ist eine Aufschlüsselung nach Anlagen der Objektversorgung, der Industrie und der allgemeinen Versorgung statistisch nicht erfasst. Für das Jahr 2019 liegen zudem aufgrund von Verzögerungen durch die Corona-Krise keine abschließenden Daten vor.

13. Mit welchen durch das BEHG verursachten finanziellen Belastungen müssen nach Einschätzung der Bundesregierung die Betreiber der aufgeschlüsselten KWK-Anlagen insgesamt rechnen?

Fossile KWK-Anlagen der hier angesprochenen Größenordnung verwenden in aller Regel Erdgas als Brennstoff. Bei einer Belastung von 25 Euro pro Tonne CO₂ und einem Emissionsfaktor für Erdgas von 0,2 Tonnen CO₂ pro Megawattstunde Erdgas ergäben sich Mehrkosten in Höhe von fünf Euro pro Megawattstunde Erdgas.

14. Sind diese Anlagen nach Einschätzung der Bundesregierung ohne direkte Kompensation durch das BEHG und/oder indirekte Kompensation über das KWKG noch wirtschaftlich zu betreiben (bitte nach Anlagen bis 1 MW, bis 10 MW und zwischen 10 und 20 MW aufschlüsseln)?

Zwar wirkt die Belastung fossiler Brennstoffe durch eine Bepreisung von CO₂ kostensteigernd für mit fossilen Brennstoffen betriebene KWK-Anlagen. Allerdings werden alternativ zumeist ebenfalls erdgasbasierte Strom- und Wärmeerzeuger eingesetzt, die in gleichem Maße von einer CO₂-Bepreisung betroffen sind. Ein negativer Effekt auf die Wirtschaftlichkeit fossil befeuerter KWK-Anlagen wird dadurch erheblich reduziert.

Die Wirtschaftlichkeit von mit erneuerbaren Brennstoffen betriebenen KWK-Anlagen dürfte sich demgegenüber aus diesem Grunde verbessern.

Die Wirtschaftlichkeit von KWK-Anlagen insgesamt ist vom Einzelfall abhängig und äußerst heterogen. Sie wird von vielen Einflussfaktoren, wie zum Beispiel der lokalen Nachfrage nach Strom und Wärme, den Eigenversorgungsprivilegien und den individuellen Bezugspreisen für Strom, Brennstoffe und Wärme, bestimmt.

Zudem gilt: Im Rahmen der KWK-Ausschreibungen können Betreiber ihren Förderbedarf benennen und etwaigen zusätzlichen Förderbedarf hierbei berücksichtigen.

15. Welche Auswirkungen hat das BEHG auf das KWK-Ziel der Bundesregierung, wenn es zu keiner direkten und indirekten Kompensation für die Anlagenbetreiber kommt?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass das KWK-Ziel erreicht wird.

16. Wie bewertet die Bundesregierung direkte Kompensationen im BEHG unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten, und welche beihilferechtlichen Vorgaben sind dabei einschlägig (Carbon-Leakage-Liste oder Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien – UE BLL)?

Welche beihilferechtlichen Vorgaben zu beachten sind, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Kompensationen ab. Das BEHG ermächtigt die Bundesregierung, die Einzelheiten der Kompensationszahlungen durch Rechtsverordnungen zu regeln. Diese Rechtsverordnungen werden derzeit unter Beachtung des Beihilferechts erarbeitet. Gegenwärtig ist es daher für eine abschließende beihilferechtliche Bewertung noch zu früh.

17. Aus welchem Haushaltstitel will die Bundesregierung eine direkte Kompensation im BEHG finanzieren?
18. Plant die Bundesregierung, die Mittel für die direkte Kompensation von den geplanten Mitteln zur Senkung der EEG-Umlage abzuziehen?

Die Fragen 17 und 18 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung, die Mittel zur Senkung der EEG-Umlage wie auch jene nach § 11 BEHG im Wirtschaftsplan des EKF abzubilden.

Die Bundesregierung hat im Rahmen des Eckwertebeschlusses über den Bundeshaushalt 2021 und den Finanzplan bis 2024 am 18. März 2020 wie auch in den Vorjahren darauf verzichtet, einen detaillierten Wirtschaftsplan des EKF

vorzulegen und entschieden, diesen bis zum Kabinettsbeschluss über den Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2021 und über den Finanzplan bis 2024 aufzustellen.

Die Mittel für die direkte Kompensation werden gemäß § 10 Absatz 4 BEHG aus den Erlösen der Veräußerung der Emissionszertifikate zur Verfügung gestellt.

19. Schätzt die Bundesregierung das Risiko von Carbon Leakage durch das BEHG höher ein als durch das EU Emissions Trading System (EU ETS)?
Wenn ja, warum?
Wenn nein, warum nicht?
20. Wie groß ist nach Einschätzung der Bundesregierung das Carbon-Leakage-Risiko für verschiedene betroffene Branchen bezogen auf die Verlagerungsgefahr innerhalb der Europäischen Union und ins Nicht-EU-Ausland?

Die Fragen 19 und 20 werden gemeinsam beantwortet.

Die Frage, inwieweit durch die Ausgestaltung des nationalen Brennstoffemissionshandelssystems insgesamt ein Carbon-Leakage-Risiko besteht, kann erst nach Vorliegen der Rechtsverordnung zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen nach § 11 Absatz 3 BEHG beurteilt werden. Zu der Verlagerungsgefahr einzelner Branchen liegen derzeit noch keine belastbaren Daten in ausreichender Menge vor.

