

Stellungnahme

zum vorliegenden Entwurf des Bundesministeriums der Finanzen:

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer-
und des Stromsteuergesetzes**

Bonn, der 19. Mai 2016

Der **Bundesverband Bioenergie e.V. (BBE)** ist der Dachverband des Bioenergiemarktes in Deutschland. Er wurde 1998 gegründet, um der Vielfalt der Bioenergie mit all ihren Erscheinungsformen und Technologiepfaden im Strom-, Wärme- und Verkehrssektor eine wirksame Vertretung in Politik und Gesellschaft zu verleihen. Derzeit sind 29 Fachverbände und Vereine, 110 Unternehmen sowie 15 Institutionen aus Forschung und Lehre Mitglied im BBE.

Der **Fachverband Holzenergie (FVH)** wurde als Fachabteilung im BBE 2015 gegründet, um den einzelnen Sektoren des Holzenergiemarktes eine gemeinsame Stimme zu geben und die Wahrnehmung der Holzenergie insgesamt, entsprechend ihrer heutigen Leitung und zukünftiger Potenziale, zu verbessern. Der FVH erarbeitet in seinem Netzwerk Lösungen für die Herausforderungen der Branche und versteht sich als zentrale Anlaufstelle für Fragen rund um die Holzenergie.

Grundsätzliche Anmerkungen:

Die im Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes (StromStG-Entwurf) vorgenommenen Änderungen sehen BBE und FVH über alle Maßen kritisch. Der StromStG-Entwurf sieht grundlegend vor, die Begriffsbestimmung zu ändern, wann Strom aus Erneuerbaren Energieträgern vorliegt. Generell soll Strom aus Biomasse nach Ansinnen des Ministeriums nicht mehr „*Strom aus Erneuerbaren Energieträgern*“ zählen.

Die scheinbar zugrundeliegende Überlegung, Strom aus nachwachsenden Rohstoffen sein nicht den Erneuerbaren Energien zuzuordnen ist grundfalsch und systemwidrig. Die Energetische Nutzung im Stromsystem von fester Biomasse jeglicher Art leistet einen umfassenden Beitrag zur Energiewende und zum Klimaschutz und ist Strom aus Erneuerbaren-Energien-Anlagen nicht mit fossilen Kleinanlagen gleichzustellen.

Ferner teilen der BBE und FVH nicht die Einschätzung des BMF, dass vor dem Hintergrund europarechtlicher Vorschriften künftig entweder nur eine Steuerbegünstigung bzw. -entlastung oder eine Förderung nach dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) in Anspruch genommen werden kann. Grundsätzlich ist es möglich, dass mehrere Betriebsbeihilfen kumuliert werden können, sodass ein generelles Verbot der Doppelförderung, wie mit § 3b EnergieStG-Entwurf und § 2a StromStG-Entwurf verfolgt, eine nicht zwingend notwendige Maßnahme darstellt. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass mit dem EEG und den steuerrechtlichen Regelungen grundlegend unterschiedliche Zielrichtungen verfolgt werden und Erneuerbare-Energien-Anlagen, die zur Erreichung der Klimaschutzziele benötigt werden, nicht willkürlich gegenüber fossilen Anlagen benachteiligt werden dürfen.

Im Einzelnen:

§ 2 StromStG-Entwurf: Änderung der Begriffsbestimmung „Strom aus Erneuerbaren Energieträgern“

In § 2 Nr. 7 StromStG-Entwurf wird Strom aus Erneuerbaren Energieträgern legaldefiniert. Strom, der aus Biomasse – also Holz und anderer fester, flüssiger oder gasförmiger Biomasse - erzeugt wird, stellt nach § 2 Nr. 7 StromStG-Entwurf nicht mehr Strom aus einem Erneuerbaren Energieträger dar. Strom aus Biomasse wird damit die Eigenschaft als EE-Strom aberkannt. Aus Sicht von BBE und FVH ist dies nicht nur grundfalsch, geradezu weltfremd - diese Einordnung zu den „Nicht-Erneuerbaren-Energieträgern“ ist darüber hinaus ein grundlegend falsches Signal für das Gelingen der Energiewende. Darüber hinaus ist eine solche Einordnung systemwidrig. BBE und FVH lehnen deshalb die geplante Streichung von Biomasse in § 2 Nr. 7 StromStG-Entwurf ab und fordern, Strom aus Biomasse wieder in die Begriffsdefinition zum Stromsteuergesetz mit aufzunehmen.

Biomasse nicht mehr zu den Erneuerbaren Energieträgern zu zählen, führt unweigerlich zu falschen Anreizen und wird deren tatsächlichen Bedeutung im Kontext der Energiewende (flexible und bedarfsgerechte Strombereitstellung zur Sicherstellung und Gewährleistung der Versorgungssicherheit, wertvoller Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele) nicht gerecht. Anlagen, die Strom aus Biomasse erzeugen, werden mit der geplanten Streichung in § 2 Nr. 7 StromStG-Entwurf fossilen Anlagen gleichgestellt. Dies ist ein grundlegend falsches Signal.

Biomasse als „Nicht-Erneuerbaren-Energieträger“ einzuordnen, ist vor dem Hintergrund anderer Gesetze, insbesondere dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), zudem systemwidrig. In § 5 Nr. 14 EEG 2014 ist beispielsweise „Energie aus Biomasse einschließlich Biogas, Biomethan, Deponiegas und Klärgas sowie aus dem biologisch abbaubaren Anteil von Abfällen aus Haushalten und Industrie [...]“ ausdrücklich als Erneuerbare Energie genannt.

Die Streichung von Biomasse-Strom als EE-Strom ist überdies nicht überzeugend in der Gesetzesbegründung zur Änderung von § 2 Nr. 7 StromStG-Entwurf dargelegt: Für Anlagen, in denen Biomasse erzeugt wird, solle ausschließlich der Steuerbefreiungstatbestand nach § 8d StromStG-Entwurf angewendet werden und eine (zusätzliche) Steuerbefreiung nach § 8e StromStG-Entwurf für Erneuerbare Energien ausgeschlossen sein. Warum wiederum eine Steuerbefreiung für Biomasse nach § 8e StromStG-Entwurf nicht gewollt ist, wird in der Begründung nicht näher ausgeführt. In der Regel wird für Biogasanlagen der Steuerbefreiungstatbestand nach § 8d StromStG-Entwurf einschlägig sein. Sollte dies nicht der Fall sein, würde alternativ der Befreiungstatbestand nach § 8e StromStG-Entwurf greifen, der ebenfalls enge Restriktionen aufweist. Eine Doppel- oder Überförderung ist daher nicht festzustellen.

§ 2a StromStG-Entwurf: Verbot der Doppelförderung

Ferner wird in § 2a Abs. 1 Satz 1 StromStG-Entwurf ein Verbot der Doppelförderung festgelegt und das Ziel verfolgt, eine Überförderung zu verhindern sowie gewährte staatliche Beihilfen umfassend zu dokumentieren. Als Konsequenz dieser Regelung steht aber zu befürchten, dass künftig nur noch entweder die EEG-Vergütung oder eine Steuerbefreiung bzw. -entlastung zur Anwendung gebracht werden kann. Dies stellt eine willkürliche Benachteiligung von Erneuerbaren-Energien-Anlagen gegenüber fossilen Anlagen dar. Grundsätzlich ist es möglich, dass mehrere Betriebsbeihilfen kumuliert werden können, sodass ein generelles Verbot der Doppelförderung, wie mit § 2a Abs. 1 StromStG-Entwurf verfolgt, eine nicht zwingend notwendige Maßnahme darstellt.

Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 2a Abs. 1 Satz 1 StromStG-Entwurf ist es möglich, dass mehrere Beihilferegulungen gleichzeitig gewährt werden können. Mit der Regelung in § 2a Abs. 1 Satz 1 StromStG-Entwurf solle aber dem Risiko vorgebeugt werden, dass bei mehreren parallelen Förderungen aufgrund verschiedener Förderprogramme die in den unionsrechtlichen Regelwerken vorgesehenen Beihilfeobergrenzen mit der Folge der Überkompensation überschritten werden. BBE und FVH sehen ein solches Risiko vorliegend als nicht gegeben. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Steuerbefreiungen und -entlastungen nach dem StromStG eine von der EEG-Vergütung gänzlich andere Zielrichtung verfolgen: Während im EEG die Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren-Energien-Anlagen angereizt werden soll, soll beispielsweise mit § 8d StromStG-Entwurf die Nah- und Direktversorgung von Letztverbrauchern bzw. der Eigenverbrauch honoriert werden.

Nicht zuletzt wird Betreibern in § 2a Abs. 1 Satz 2 StromStG-Entwurf eine umfangreiche Dokumentationspflicht auferlegt.

In Anbetracht dieser Umstände plädieren wir daher für eine Streichung des Doppelförderverbots.

§ 8d StromStG-Entwurf: Steuerbefreiung für Strom aus Kleinanlagen

§ 8d StromStG-Entwurf sieht eine Stromsteuerbefreiung für Strom aus Kleinanlagen vor. Diese grundsätzlich zu begrüßende Steuerbefreiung ist jedoch an zu enge Voraussetzungen geknüpft, mit der Folge, dass eine größere Anzahl von Holzenergieanlagen durch die Neugestaltung massiv schlechtergestellt würden und wirtschaftlichen Planungen die Grundlage entzogen wäre. Insbesondere die erheblich zur CO₂-Reduktion beitragenden Abfallanlagen mit mehr als 1 MW_{el} wären durch die Neureglung in § 8d StromStG-Entwurf in ihrer Wirtschaftlichkeit massiv beeinträchtigt. BBE und FVH plädieren daher für die Beibehaltung des Status quo.

Nach § 8d Satz 1 StromStG-Entwurf unterfällt künftig nur noch Strom, der in Anlagen mit einer elektrischen Nennleistung von weniger als einem Megawatt erzeugt wird, der Stromsteuerbefreiung. Dieses gegenüber der Regelung des § 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG einengende Kriterium – bisher lag die Grenze bei zwei Megawatt – führt zu massiven wirtschaftlichen Schlechterstellungen von Erneuerbaren-

Energien-Anlagen. Insbesondere die erheblich zur CO₂-Reduktion beitragenden Holzheizkraftwerken mit mehr als 1 MW_{el} wären durch die Neureglung in § 8d StromStG-Entwurf in ihrer Wirtschaftlichkeit massiv beeinträchtigt. Darüber hinaus ist die 1 MW_{el}-Grenze vor dem Hintergrund der Anlagenflexibilisierung als Hemmnis zu bewerten. Das gesetzgeberisch verfolgte Ziel, einer flexiblen und bedarfsgerechten Strombereitstellung – Markenzeichen der Bioenergie – würde somit konterkariert. Auch unter Zugrundelegung des Europarechts, auf dessen Regelungen sich die Gesetzesbegründung zu § 8d StromStG-Entwurf beruft, ist eine 1 MW_{el}-Grenze nicht zwingend vorgeschrieben: Ausweislich der Gesetzesbegründung setzt § 8d StromStG-Entwurf die Regelung des Art. 21 Abs. 5 UA 3 der Energiesteuerrichtlinie um. Dort heißt es

„Unbeschadet des Artikels 14 Abs. 1 Buchstabe a) können die Mitgliedstaaten kleine Stromerzeuger von der Steuer befreien, sofern sie die zur Erzeugung dieses Stroms verwendeten Energieerzeugnisse besteuern.“

Wer als „kleiner Stromerzeuger“ im Sinne der Energiesteuerrichtlinie gilt, wird nicht näher ausgeführt. Insofern sind die Mitgliedstaaten bei ihrer Bestimmung, wer als kleiner Stromerzeuger anzusehen ist, nicht festgelegt. Als Orientierung diene laut der Gesetzesbegründung Art. 2 Nr. 38 der Richtlinie 2012/27/EU, wonach eine „KWK-Kleinanlage“ als Anlage mit einer elektrischen Nennleistung von weniger als einem Megawatt definiert ist. Zu berücksichtigen ist aber, dass diese Bestimmung lediglich als Orientierungswert gilt, die eine andere Grenzwertbestimmung nicht ausschließt. Vor diesem Hintergrund plädieren wir für die Beibehaltung der 2 MW_{el}-Grenze aus § 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG.

Neu aufgenommen in die Voraussetzungen der Stromsteuerbefreiung nach § 8d Satz 1 StromStG-Entwurf wurde auch das Kriterium der „unmittelbaren räumlichen Nähe“. Dieses engt den Anwendungsbereich der tatbestandlichen Befreiung gegenüber der Regelung in § 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG („räumlicher Zusammenhang“) zusätzlich massiv ein. Gerechtfertigt wird diese Einengung durch den Hinweis, dass sich die Aufnahme des Kriteriums nach dem EEG richte. Im EEG 2014 findet sich dieses Kriterium zwar an verschiedenen Stellen, allerdings hat der Gesetzgeber trotz der Rechtsunsicherheiten, die regelmäßig mit der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe einhergehen, in der Gesetzesbegründung auf eine begriffliche Konkretisierung verzichtet. Insofern ist mit der Aufnahme des Kriteriums der „unmittelbaren räumlichen Nähe“ eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit und ein Verlust an Rechtsklarheit verbunden.

Überdies ist die Stromsteuerbefreiung nach § 8d Satz 1 StromStG-Entwurf an die Voraussetzung geknüpft, dass der Strom nicht in ein Netz für die allgemeine Versorgung eingespeist wird. Dabei stellt § 8d Satz 2 StromStG-Entwurf, durch Verweis auf § 8b Abs. 2 StromStG-Entwurf, klar, dass eine Einspeisung des Stroms in ein Netz für die allgemeine Versorgung auch dann vorliegt, wenn der in der Anlage erzeugte Strom lediglich kaufmännisch-bilanziell in ein Netz für die allgemeine Versorgung mit Strom eingespeist wird. Auch dieses Kriterium schränkt den Anwendungsbereich von § 8d StromStG-Entwurf in unnötiger Weise ein.

Schließlich müssen für eine Stromsteuerbefreiung nach § 8d StromStG-Entwurf die „*verwendeten Energieerzeugnisse unbeschadet der §§ 28 und 53a versteuert worden sein*“. Unseres Erachtens erfüllen Anlagen, die §§ 28 oder 53a EnergieStG-Entwurf unterfallen, diese Voraussetzung (der Wortlaut „*unbeschadet*“ suggeriert, dass eine Entlastung/Befreiung nach §§ 28 oder 53a EnergieStG-Entwurf für das Vorliegen der Voraussetzung nach § 8d Satz 1 Nr. 4 StromStG-Entwurf nicht schädlich ist). Im Sinne der Rechtsklarheit plädieren wir jedoch für eine diesbezügliche klarstellende Formulierung.

§ 8e StromStG-Entwurf: Steuerbefreiung für Strom aus erneuerbaren Energieträgern

Um die oben genannte Regelungslücke zu schließen, schlagen BBE und FVH vor, Strom aus Biomasse wieder als Erneuerbaren Energieträger zu listen und damit auch § 8e StromStG-Entwurf für entsprechende Anlagen zu öffnen. Auch für § 8e StromStG-Entwurf gelten die Ausführungen zu § 8d StromStG-Entwurf hinsichtlich des Kriteriums der „*unmittelbaren räumlichen Nähe*“ und der Netzeinspeisung. Zusätzlich fordern BBE und FVH die Deckelung von 20 MWh zwingend zu streichen.

§ 11 StromStG-Entwurf: Ermächtigungen

§ 11 StromStG-Entwurf enthält zahlreiche neue Ermächtigungen, sodass das Bundesministerium der Finanzen in die Lage versetzt wird, mittels Rechtsverordnung eine Vielzahl von Regelungen zu treffen. Diese Ausweitung von Verordnungsermächtigungen wird seitens der Verbände kritisch gesehen.

Insbesondere ist in § 11 Satz 1 Nr. 2 StromStG-Entwurf vorgesehen, dass die zentralen Begriffe, wie die „*des Versorgers, des Letztverbrauchers und des Eigenerzeugers abweichend von § 2 Nr. 1 und 2 [StromStG-Entwurf]*“ bestimmt werden können.

Eine dahingehende Änderung, am Parlament vorbei, ist jedoch mit dem Grundsatz der Wesentlichkeitstheorie, wonach das Parlament wesentliche Entscheidungen „*nicht aus der Hand geben darf*“, nicht vereinbar.

Kontakt:

Thomas Siegmund

Bundesverband BioEnergie e.V. (BBE)

Godesberger Allee 142-148

53175 Bonn

Siegmund@bioenergie.de