

Stellungnahme

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 956. Sitzung am 31. März 2017 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d und Nummer 32 (Inhaltsübersicht und § 60 EnergieStG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 1 ist Buchstabe d zu streichen.
- b) Nummer 32 ist zu streichen.

Begründung:

Mit diesem Vorschlag wird die Beibehaltung von § 60 Energiesteuergesetz vorgesehen.

Bislang kann der Verkäufer von Benzin und Diesel bei Zahlungsunfähigkeit des Warenempfängers unter bestimmten Voraussetzungen eine Steuerentlastung für die im Verkaufspreis enthaltene Energiesteuer beantragen.

Diese Regelung ist vor allem für mittelständische Tankstellenbetreiber von Bedeutung, die einen wesentlichen Beitrag zum intensiven Wettbewerb auf dem deutschen Tankstellenmarkt leisten.

Sie reduziert nicht nur deren wirtschaftlichen Schaden bei einer Insolvenz von Kunden sondern auch deren Aufwand für Versicherungen. In der Regel müssen mittelständische Tankstellenbetreiber sich zu Gunsten ihrer Vorlieferanten gegen einen Zahlungsausfall versichern. Seit der Einführung von § 60 Energiesteuergesetz im Jahre 1991 kann die Versicherungssumme auf den Warenwert (ohne Energiesteuer) begrenzt werden. Diese Möglichkeit würde durch die komplette Streichung der Vorschrift entfallen. Die Versicherung müsste zusätzlich zum Warenwert den Energiesteueranteil absichern, was die Versicherungsprämien mehr als verdoppeln würden.

Eine Streichung der Norm ist unionsrechtlich nicht zwingend geboten.

Der Verweis auf die Billigkeitsvorschriften steht zur europarechtlichen Würdigung in Widerspruch und schafft keine Entlastung, da die Billigkeitsvorschriften in der Praxis sehr restriktiv gehandhabt werden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 2 Absatz 2 EnergieStG)

Der Bundesrat bittet darum, im weiteren Gesetzgebungsverfahren den Gesetzentwurf mit dem Ziel zu überarbeiten, die bisherige steuerliche Begünstigung für komprimiertes und verflüssigtes Erdgas sowie für Flüssiggas in der bisherigen Höhe über das Jahr 2018 hinaus bis zum 31. Dezember 2023 fortzuführen.

Begründung:

Die alternativen Kraftstoffe Erdgas und Flüssiggas (Autogas) leisten einen signifikanten Beitrag zum Klimaschutz und zur Verringerung der Luftschadstoffemissionen durch den Kfz-Verkehr in Deutschland. Durch die vorgesehene geringere Steuerermäßigung für Erdgas und die vorgesehene erhebliche Reduzierung der Steuerermäßigung für Flüssiggas würde die Akzeptanz der Verbraucher für diese alternativen Kraftstoffe sinken und darüber hinaus zur Ausdünnung der Tankstelleninfrastruktur insbesondere bei Flüssiggas führen. Vor dem Hintergrund des geringeren Markthochlaufs der E-Mobilität als erhofft würde die Erreichung der festgelegten Klimaschutzziele im Sektor Mobilität kurz- und mittelfristig noch unrealistischer.

3. Zu Artikel 1 Nummer 12 (§ 26 Absatz 1 Nummer 1 und 2 sowie

Absatz 3 EnergieStG)

In Artikel 1 Nummer 12 ist § 26 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 ist in Nummer 1 das Wort "selbst" und in Nummer 2 das Wort "ausschließlich" zu streichen.
- b) In Absatz 3 ist das Wort "selbst" zu streichen.

Begründung

Die vorgeschlagene Neuregelung zielt auf eine Anpassung des steuerfreien Eigenverbrauchs an die Vorgaben der EU-Energiesteuerrichtlinie ab. Nach § 26 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 2 EnergieStG-E soll eine Einschränkung der steuerfreien Verwendung von Energieerzeugnissen dergestalt erfolgen, dass diese "selbst" innerhalb des Betriebsgeländes hergestellt sowie "ausschließlich" im Zusammenhang mit der Herstellung von Energieerzeugnissen verwendet werden. Begründet werden die gesteigerten Anforderungen an die Herstellungshandlung mit einer Umsetzung der Vorgaben in Artikel 21 Absatz 3 der Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG. Eine solche Einschränkung sieht die Energiesteuerrichtlinie jedoch nicht vor. Es würden sich in Einzelfällen zudem teilweise Abgrenzungsfragen ergeben, z. B. wenn Beauftragte in die Produktionsabläufe eingebunden oder andere Arten von Arbeitsteilungen im Herstellerbetrieb erfolgen. Das Erfordernis der "ausschließlichen" Verwendung gemäß § 26 Absatz 1 Nummer 2 EnergieStG-E im Zusammenhang mit der Herstellung von Energieerzeugnissen geht ebenfalls über die europarechtlichen Anforderungen hinaus und führt insbesondere bei der Chemieproduktion mit einer Vielzahl ineinander überlaufender Verfahrensschritte zu Abgrenzungsfragen. Soweit insbesondere die Verwendung von hergestellten Energieerzeugnissen zum Fahrzeugbetrieb ausgeschlossen werden soll, kann dies durch den expliziten Ausschluss einer solchen Verwendung erreicht werden. Einer darüber hinausgehenden Eingrenzung bedarf es jedoch nicht.

4. Zu Artikel 1 Nummer 20 (§ 46 Absatz 1 Satz 1 Nummer 01 - neu - und Absatz 2 EnergieStG)

Artikel 1 Nummer 20 ist wie folgt zu fassen:

"20. § 46 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 wird vor Nummer 1 folgende Nummer 01 eingefügt:

"01. nachweislich versteuerte, nicht gebrauchte Energieerzeugnisse im Sinn des § 4, die zu gewerblichen Zwecken in ein Steuerlager eines anderen Mitgliedstaates verbracht oder zu gewerblichen Zwecken ausgeführt worden sind,"

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

"(2) Die Steuerentlastung wird im Fall des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 nur gewährt, wenn der Entlastungsberechtigte den Nachweis erbringt, dass die Energieerzeugnisse in ein Steuerlager eines anderen Mitgliedstaates aufgenommen oder ausgeführt worden sind. Im Fall des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 wird die Steuerentlastung nur gewährt, wenn der Entlastungsberechtigte

1. die Energieerzeugnisse mit den Begleitpapieren nach Artikel 34 der Systemrichtlinie befördert hat und
2. eine ordnungsgemäße Empfangsbestätigung sowie eine amtliche Bestätigung des anderen Mitgliedstaats darüber vorlegt, dass die Energieerzeugnisse dort ordnungsgemäß steuerlich erfasst worden sind."

Begründung

Regelungen für das Verbringen versteuerter Energieerzeugnisse zu gewerblichen Zwecken in Steuerlager anderer Mitgliedstaaten und für die Ausfuhr sind erforderlich, um Doppelbesteuerungen im Abgangs- und Bestimmungsmitgliedstaat zu vermeiden. Sie entstehen bei Steueraussetzungsverfahren, die nachträglich als nicht ordnungsgemäß eingestuft werden, obwohl die Waren nachweislich in ein Steuerlager eines anderen Mitgliedstaates aufgenommen oder ins Drittland ausgeführt worden sind.

Die Ergänzung der Entlastungstatbestände in § 46 EnergieStG kann vom nationalen Gesetzgeber vorgenommen werden, ohne dass es hierfür einer Änderung der entsprechenden EU-Richtlinien bedarf. Dies ergibt sich aus Artikel 11 der Verbrauchsteuersystemrichtlinie (Systemrichtlinie) in Verbindung mit Artikel 23 der Energiesteuerrichtlinie. Neben dem in Artikel 33 Absatz 6 der Systemrichtlinie genannten Regelfall der versteuerten Lieferung kann die Verbrauchsteuer für in den steuerrechtlich freien Verkehr überführte Waren auf Antrag von den zuständigen Behörden, in dem die Waren in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt wurden (also im Abgangsmitgliedstaat), auch in anderen Fällen entlastet werden. Voraussetzung ist, dass die Entlastung nicht zu anderen Steuerbefreiungen führen darf als denen, die in den spezifischen Verbrauchsteuerrichtlinien vorgesehen sind. Da Artikel 23 der Energiesteuerrichtlinie für die Aufnahme versteuerter Energieerzeugnisse in Steuerlager eine Erstattungsregelung vorsieht, würde es zu keiner unzulässigen Steuerbefreiung kommen. Damit kann der nationale Gesetzgeber eine entsprechende Entlastungsregelung einführen.

5. Zu Artikel 1 Nummer 26 (§ 53a EnergieStG),
Artikel 2 Nummer 5 (§ 53a EnergieStG)

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die in § 53a EnergieStG vorgesehene Neuregelung zur Kumulation von vollständiger Energiesteuerentlastung und Investitionsbeihilfen, die einen Entlastungsvorbehalt durch Abzug gewährter staatlicher Investitionsbeihilfen bei Gewährung der Energiesteuerentlastung vorsieht, so auszugestalten, dass sie

- a) die Umsetzung der Vorgaben des europäischen Beihilferechts auf das notwendige Maß begrenzt und
- b) einen für einen wirtschaftlich auskömmlichen Betrieb hinreichenden Anreiz für Investitionen in hocheffiziente ortsfeste Anlagen zur gekoppelten Erzeugung von Kraft und Wärme ermöglicht.

Begründung:

Der Gesetzentwurf beabsichtigt in dem neuen § 53a Absatz 6 EnergieStG (Artikel 1 Nummer 26 des Gesetzentwurfs) bzw. § 53a Absatz 8 EnergieStG (Artikel 2 Nummer 5 des Gesetzentwurfs) eine Anpassung der Energiesteuerentlastungsregelung an EU-beihilferechtliche Vorgaben. Die Begründung zu Artikel 2 Nummer 5 verweist insoweit als Regelungsmotiv für den in § 53a Absatz 8 vorgesehenen Entlastungsvorbehalt auf übergeordnetes EU-Recht - namentlich auf Rz. 151 i. V. m. Rz. 129 der Mitteilung der Kommission zu

Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 (UEBLL) - sowie auf Rz. 63 des Beschlusses der Europäischen Kommission aus Februar 2013 zur staatlichen Beihilfe SA:33848 (2011/N) (Staatliche Beihilfe SA.33848 (2011/N) - Deutschland: Energiesteuerentlastung für KWK-Anlagen - Verlängerung). Die Rz. 129 der UEBLL besagt u. a., dass bereits erhaltene Investitionsbeihilfen von einer Betriebsbeihilfe abzuziehen sind. Die beihilferechtliche Entscheidung der Europäischen Kommission vom 21. Februar 2013 wiederum basierte auf der Mitteilung Deutschlands, dass die Steuerentlastung nicht mit Investitionsbeihilfen kumuliert werden darf.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene uneingeschränkte Abzugsregelung hinsichtlich erhaltener Investitionsbeihilfen von der vollständigen Energiesteuerentlastung erscheint jedoch im Lichte jüngerer beihilferechtlicher Entscheidungen zu eng gefasst. Die beihilferechtliche Notwendigkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Neuregelung erscheint insbesondere fraglich mit Blick auf die Beihilfegenehmigung der Europäischen Kommission zum Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) vom 24.10.2016 (State Aid SA.42393 (2016/C) (ex 2015/N) - Germany - Reform of support for cogeneration in Germany): Nach dem KWKG gewährte Zuschlagzahlungen für KWK-Strom stellen ebenso wie die Energiesteuerentlastung eine Betriebsbeihilfe dar. In der Ende 2016 ergangenen Beihilfegenehmigung zum KWKG hat die Kommission Investitionsbeihilfen neben einer Betriebsbeihilfe - in diesem Fall neben der Zuschlagzahlung nach KWKG - außerhalb von Ausschreibungsverfahren und im Rahmen einer nachgewiesenen Förderlücke grundsätzlich für zulässig erklärt; in ähnlicher Weise hat die Kommission auch in ihrer Beihilfegenehmigung zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2017) vom 20.12.2016 (State Aid SA.45461 (2016/N) - Germany - EEG 2017 - Reform of the Renewable Energy Law) die Zulässigkeit von Investitionsbeihilfen neben der Betriebsbeihilfe EEG-Förderung grundsätzlich bejaht.

Insbesondere im mittleren und kleineren KWK-Anlagensegment stellen sich viele Vorhaben bislang nur unter Nutzung einer zusätzlich gewährten Investitionsbeihilfe als wirtschaftlich dar. Im Interesse einer dezentralen Energiewende im Bereich Kraft-Wärme-Kopplung sollte eine Kumulation von Förderinstrumenten nur insoweit beschränkt werden, wie dies beihilferechtlich zwingend geboten ist.

6. Zu Artikel 3 Nummer 7 (§ 9a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 - neu - StromStG)

Artikel 3 Nummer 7 ist wie folgt zu fassen:

"7. § 9a Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

"2. für die Herstellung ... (weiter wie Regierungsvorlage)"

b) Folgender Satz wird angefügt:

"Dies gilt für den verwendeten Kraft- und Wärmestrom, der den Prozessen und Verfahren nach Satz 1 zuzurechnen ist."

Begründung:

Die Steuererleichterung nach § 9a StromStG dient der Entlastung besonders energieintensiver Prozesse und Verfahren, um Wettbewerbsnachteile des produzierenden Gewerbes zu mindern. Neben dem eingesetzten "Wärmestrom" wird für viele der in § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 genannten Prozesse jedoch zwingend auch "Kraftstrom" zur Erzeugung mechanischer Energie benötigt. Dieser Kraftstrom wird von der Rechtsprechung nach der aktuellen Formulierung im StromStG jedoch nicht als erstattungsfähig anerkannt, weshalb eine Klarstellung erfolgen sollte.

Diese Befreiungsmöglichkeit bewegt sich auch im erlaubten Rahmen der EU-Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG, sodass das europarechtlich zulässige Potenzial noch nicht ausgeschöpft ist.

7. Zu Artikel 3 Nummer 8 Buchstabe b,Nummer 9 Buchstabe a (§ 9b Absatz 1,§ 10 Absatz 1 StromStG)

Der Bundesrat sieht die von der Bundesregierung in Artikel 3 Nummer 8 Buchstabe b und Nummer 9 Buchstabe a vorgeschlagenen Änderungen des Stromsteuergesetzes mit Sorge. Der Bundesrat befürchtet, dass die Verpflichtung für die Unternehmen, den Strom für das Laden von Elektrofahrzeugen gesondert zu erfassen und abzurechnen, zu einem sehr großen Aufwand führt. Dies erschwert den weiteren Ausbau an Ladeinfrastruktur und könnte sogar dazu führen, dass bestehende Ladeinfrastruktur auf Betriebsgeländen von Unternehmen wieder beseitigt wird. Damit werden die Bemühungen der Bundesregierung zur Förderung der Elektromobilität konterkariert. Deshalb lehnt der Bundesrat die vorgeschlagenen Änderungen ab.

Im Übrigen bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, ob eine Streichung der beiden genannten Nummern in Vereinbarkeit mit Europarecht erfolgen kann.

Begründung:

Die Bundesregierung versucht seit vielen Jahren unter Einsatz von Fördermitteln in Höhe von bisher rund 4,7 Milliarden Euro mit einer Vielzahl an Maßnahmen wie zum Beispiel Modellregionen Elektromobilität, Schaufenster Elektromobilität sowie Förderung des Aufbaus von öffentlicher Ladeinfrastruktur, der Elektromobilität zum Durchbruch zu verhelfen.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung aus dem gleichen Grund verschiedene Steuererleichterungen im Bereich der Elektromobilität (unter anderem Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer) beschlossen.

Bei der Besteuerung von Strom in Unternehmen soll nun die Steuerentlastung nur für die Verwendung von Strom für betriebliche Zwecke und nicht für die Elektromobilität von Dienstwagen gelten. Elektrofahrzeuge werden zu einem großen Anteil von Unternehmen erworben. Um diese zu laden, installieren Unternehmen auf ihren Betriebsgeländen häufig auch entsprechende Ladesäulen, die wegen der Einbindung in die betriebliche Infrastruktur meist nicht mit entsprechenden Messvorrichtungen ausgerüstet werden.

Damit werden den betroffenen Unternehmen mit dem nun vorgesehenen Ausschluss der betrieblichen Verbräuche für Elektrofahrzeuge trotz nur geringer steuerlicher Auswirkungen umfangreiche Ermittlungs- und Aufzeichnungspflichten auferlegt, die in keinem Verhältnis zu den zu erwartenden Steuermehreinnahmen stehen. Es steht zu befürchten, dass viele Unternehmen diesen Aufwand scheuen werden und nicht nur keine neuen Lademöglichkeiten schaffen, sondern möglicherweise sogar bestehende Ladeinfrastruktur abbauen werden.

Da diese Vorschläge im Gegensatz zu den Zielen der Bundesregierung stehen und bei betroffenen Unternehmen zu übermäßiger Bürokratie führen werden, sollte von den Vorschlägen Abstand genommen werden.

Die Bundesregierung begründet diese Änderung damit, unionsrechtlichen Vorgaben genügen zu wollen. Es bleibt jedoch unklar, welche Regelung konkret dazu führt, dass Strom zum Laden von Elektrofahrzeugen auf Betriebsgeländen von Unternehmen steuerrechtlich von sonstigem Stromverbrauch zu trennen ist.

8. Zu Artikel 4 Nummer 2 (§ 9c Absatz 1 Satz 1 StromStG)

In Artikel 4 Nummer 2 sind in § 9c Absatz 1 Satz 1 die Wörter "zum Antrieb des Kraftfahrzeuges" durch die Wörter "zum Betrieb des Kraftfahrzeuges oder zur Erzeugung von Wasserstoff, welcher für den Betrieb des Kraftfahrzeuges eingesetzt wird," zu ersetzen.

Begründung:

Nach dem im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen neuen § 9c soll Strom, welcher zum Antrieb des Kraftfahrzeuges verwendet wird, eine Steuerentlastung erhalten. Diese Steuerentlastung wird befürwortet. Ergänzend sollte Strom, welchen ein Verkehrsunternehmen zur Erzeugung von Wasserstoff verwendet, sofern dieser Wasserstoff für den Betrieb der Kraftfahrzeuge genutzt wird, aus Gründen der Gleichbehandlung auch eine Steuerentlastung erhalten. Bei mit Wasserstoff betriebenen Fahrzeugen handelt es sich in Bezug auf die Emissionsfreiheit um eine ebenso förderwürdige Technologie. Es sollte hier keinen Unterschied machen, ob Strom im Rahmen einer Batterie für den Antrieb sorgt oder im Rahmen der Erzeugung von Wasserstoff.

Der Vorschlag sieht daher eine Ergänzung in Bezug auf die Erzeugung von Wasserstoff, welcher für den Betrieb des Fahrzeuges genutzt wird, vor.

Ferner wurde der Begriff Antrieb in den Begriff Betrieb geändert. Neben dem Strom für den Antrieb, benötigt das Kraftfahrzeug auch Strom für z.B. Licht, Heizung, Klimatisierung. Eine genaue differenzierte Verbrauchsmessung wäre nach Einschätzung der Verkehrsunternehmen nicht darstellbar. Auch in § 9 Absatz 2 Stromsteuergesetz wird insoweit nicht auf den Antrieb des Fahrzeuges Bezug genommen.

9. Zu Artikel 4 Nummer 2 (§ 9c Absatz 2 StromStG)

In Artikel 4 Nummer 2 ist § 9c Absatz 2 wie folgt zu fassen:

"(2) Die Steuerentlastung beträgt 20,00 Euro für eine Megawattstunde. Ab dem 1. Januar 2027 beträgt die Steuerentlastung 9,08 Euro für eine Megawattstunde."

Begründung:

Nach § 3 des Stromsteuergesetzes (StromStG) beträgt die Steuer auf Strom 20,50 Euro für jede Megawattstunde. Nach § 9 Absatz 2 des StromStG unterliegt Strom einem ermäßigten Steuersatz von 11,42 Euro für eine Megawattstunde, wenn er im Verkehr mit Oberleitungsomnibussen oder für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr entnommen wird.

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Energie- und Stromsteuergesetzes schlägt die Bundesregierung vor, die Stromsteuer für Fahrzeuge, die im Öffentlichen Personennahverkehr nach §§ 42 und 43 des Personenbeförderungsgesetzes eingesetzt sind, um 9,08 Euro zu ermäßigen. Damit würden Elektro- und Hybridbusse im ÖPNV bei der Stromsteuer mit dem ÖPNV-Schienenverkehr gleichgesetzt und der reduzierte Steuersatz von 11,42 Euro für eine Megawattstunde würde greifen.

Nach der Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom beträgt der Mindeststeuersatz für elektrischen Strom bei einer betrieblichen Verwendung 0,5 Euro je Megawattstunde.

Dieser Mindeststeuersatz für Strom von 0,5 Euro je Megawattstunde sollte für zehn Jahre für den Einsatz von Elektro- und Hybridbussen erhoben werden. Der Einsatz von Hybrid- und insbesondere Elektrobussen ist vor dem Hintergrund der großen Herausforderungen, vor denen viele Städte in Deutschland im Bereich der Einhaltung der Luftschadstoffgrenzwerte stehen, aus Klima- und Umweltschutzgründen wünschenswert. Hybrid- und Elektrobusse zeichnen sich bei hoher Fahrleistung in den Städten durch weitaus geringere Luft- und Geräuschemissionen aus. Sie sind damit ein wichtiger Baustein, um die Grenzwerte für Luftschadstoffe einzuhalten und gleichzeitig den Menschen eine attraktive Mobilität in den Städten anzubieten.

Bei den Elektro- und Hybridbussen handelt es sich derzeit um eine neue Technologie, die sich noch nicht auf dem Markt durchgesetzt hat. Bei den Elektrobussen gibt es derzeit sogar noch keine Serienfahrzeuge; diese sind von den namhaften Herstellern erst für die kommenden Jahre angekündigt. Um nun diese Fahrzeuge schnell und in großer Anzahl zum Einsatz zu bringen und damit die Vorteile dieser Fahrzeuge für den Klima- und Umweltschutz rasch nutzbar zu machen, wird als steuerlicher Anreiz der nach den EU-Gesetzen mögliche Mindeststeuersatz für den Strom zum Betrieb dieser Fahrzeuge vorgeschlagen.

Dieser soll nur zeitlich begrenzt gelten, bis sich die Technologie etabliert und sich auf dem Markt durchgesetzt hat. Die Dauer dieser Begrenzung wird daher auf zehn Jahre festgelegt. Danach soll dann der ermäßigte Steuersatz von 11,42 Euro für jede Megawattstunde für alle Fahrzeuge mit Elektroantrieb im ÖPNV zur Anwendung kommen.