

Stellungnahme

zur Anhörung vor dem Finanzausschuss des
Deutschen Bundestages am 1. April 2019 zum

- Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Strom-
steuerbefreiungen sowie zur Änderung energiesteu-
rechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 19/8037)
- sowie zu dem Antrag der Fraktion der FDP „Strom-
steuer senken - Bürger entlasten“ (BT-Drs. 19/8268)

Berlin, 28. März 2019

Vorbemerkung

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, vertritt über 1.800 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 % des Stromabsatzes, gut 60 % des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 % des Erdgasabsatzes sowie 80 % der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist zur Anhörung beim Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum „**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Stromsteuerbefreiungen sowie zur Änderung energiesteuerrechtlicher Vorschriften**“ sowie zu dem Antrag der Fraktion der FDP „**Stromsteuer senken - Bürger entlasten**“ als Sachverständiger eingeladen. Wir danken für die Einladung und die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf.

Das Thema besitzt eine hohe Relevanz für viele Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft, die sich darum in großer Zahl an der Entwicklung der hier dargelegten Positionen und Einschätzungen beteiligt haben.

Der BDEW befürwortet im Grundsatz den vorliegenden Gesetzesentwurf, da er für viele Unternehmen die notwendige Rechtssicherheit herstellt, insbesondere für die Klärschlammverbrennung. Gleichwohl fordert der BDEW ebenso, die Stromsteuer im Rahmen einer generellen Überarbeitung der Steuer-, Abgaben- und Umlagensystematik weitestgehend abzusenken, da dies ein notwendiger Schritt für die Sektorkopplung und damit die Erreichung der Energie- und Klimaziele darstellt. Solange die Stromsteuer jedoch besteht, sind sinnvolle und rechtlich abgesicherte Ausnahmetatbestände nicht zuletzt im Sinne der Energiewende unverzichtbar.

Im Folgenden finden Sie unsere wichtigsten Anmerkungen mit der Bitte um Beachtung im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

I. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Stromsteuerbefreiungen sowie zur Änderung energiesteuerrechtlicher Vorschriften

Stromsteuergesetz:

- **§ 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG-E**

§ 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG-E soll nur noch für Anlagen über 2 MW gelten. Zudem ist für die Gewährung der Steuerbefreiung entscheidend, dass der Strom aus erneuerbaren Energieträgern erzeugt und vom Betreiber der Anlage am Ort der Erzeugung zum Selbstverbrauch entnommen wird.

Durch diesen örtlichen Anknüpfungspunkt sind die negativen Schlussfolgerungen, die die Finanzverwaltung aus dem BFH-Urteil vom 24. Februar 2016 ab dem 1. April 2017 zieht, für die Steuerbefreiung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG-E, insbesondere für Abwasserentsorger, nicht mehr maßgebend. Das ist aus unserer Sicht grundsätzlich positiv. Es sollte aber darüber hinaus überlegt werden, wie die Fälle, die dann zwischen

dem 1. April 2017 und dem 1. Juli 2019 (voraussichtliches Inkrafttreten des Gesetzes) keine Stromsteuerbefreiung geltend machen konnten, dieses rückwirkend tun können.

Der Begriff „Ort der Erzeugung“ ist zudem ein unbestimmter Rechtsbegriff. Was darunter im Sinne dieses Gesetzes verstanden werden soll, wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt: „Als Ort der Erzeugung gilt dabei zumindest das Gebäude, das Grundstück oder das Flurstück, auf dem sich die Stromerzeugungsanlage befindet. Bei einem räumlich zusammengehörenden Gebiet können aber auch mehrere Gebäude oder Grundstücke sowie Betriebsgelände hiervon umfasst sein, selbst wenn diese von natürlichen oder infrastrukturell trennenden Elementen, wie etwa Wasserläufen oder Verkehrswegen, unterbrochen sind. Der Selbstverbrauch verlangt Personenidentität zwischen dem Betreiber der Anlage und demjenigen, der den Strom entnimmt bzw. verwendet. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um eine natürliche oder juristische Person handelt. Bei natürlichen Personen als Betreiber sind die Entnahme durch Familienmitglieder und gelegentliche Stromentnahmen von Dritten inbegriffen, die im täglichen Leben üblich sind. Kein Selbstverbrauch hingegen sind Entnahmen durch Mieter oder Pächter. Bei juristischen Personen sind Entnahmen umfasst, die durch die Personen selbst und ihre Angestellten erfolgen. Auch hier sind zeitweilig begrenzte Stromentnahmen von nicht unternehmenszugehörigen Personen, wie z.B. Gästen oder vom Unternehmen beauftragten Reinigungsdiensten oder Handwerkern, grundsätzlich nicht schädlich, sofern es sich um unentgeltliche Geringverbräuche von untergeordneter Bedeutung handelt.“

Mit dieser Definition sind wir grundsätzlich einverstanden, sie darf aber auf keinen Fall weiter eingeschränkt werden. Zudem sollte klargestellt werden, dass die Tätigkeit von Dritten auf dem jeweiligen Betriebsgelände (z.B. Werkunternehmer im Rahmen von Bautätigkeiten, Dienstleister, Betriebsführer) für die Steuerbefreiung unschädlich ist. Bei diesen Drittmengen handelt es sich regelmäßig nur um kleine Strommengen. Eine Ermittlung oder Messung dieser Verbrauchsmengen ist in vielen Fällen nur mit großem Aufwand möglich. Die Ermittlung und Überwachung dieser Drittmengenabgrenzung ist unverhältnismäßig in Relation zu dem damit verbundenen Steueraufkommen. Hier muss eine sachgerechte Schätzung möglich sein.

Im Entwurf ist keine Anpassung der Definition von erneuerbaren Energieträgern vorgesehen. In § 2 Nr. 7 StromStG sollte durch Verweis auf den Biomassebegriff der Energiesteuerrichtlinie klargestellt werden, dass Klärschlamm Biomasse ist (dies entspricht der finanzgerichtlichen Rechtsprechung).

- **§ 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG-E**

§ 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG-E bleibt im Wortlaut weitgehend unverändert. Neu ist, dass die Steuerbefreiung nur noch gewährt wird für Strom, der aus erneuerbaren Energieträgern oder in hocheffizienten KWK-Anlagen erzeugt wird. Ergänzend sollen §§ 8, 9 und 10 StromStV geändert werden, wodurch zukünftig verschiedene neue Nachweise von den Anlagenbetreibern gefordert werden (u.a. Betriebserklärung, Nachweis über

die Hocheffizienz und Nutzungsgrad, förmliche Einzelerlaubnis). Zudem soll ein neuer § 11a StromStV eingeführt werden, der eine Regelung zur Zeitgleichheit von Erzeugung und Entnahme vorsieht und hierfür im Grundsatz eine Messung verlangt.

Durch die diversen neuen Nachweispflichten wird die Administration der Steuerbefreiung zukünftig erheblich erschwert, was wir vor dem Hintergrund zusätzlicher Bürokratie und damit verbundener Kosten sehr kritisch sehen. Wir fordern daher, von zusätzlichen bürokratischen Pflichten abzusehen. Ausführungen finden sich weiter unten bei der Stromsteuer-Durchführungsverordnung.

- **§ 9 Abs. 1a StromStG-E**

§ 9 StromStG erhält einen neuen Abs. 1a. Danach ist Strom nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG-E nicht von der Steuer befreit, wenn er in ein Netz für die allgemeine Versorgung oder in ein geschlossenes Verteilernetz eingespeist wird. Das gilt auch bei der kaufmännisch-bilanziellen Einspeisung.

Der neue Absatz 1a ist aus unserer Sicht überflüssig, wir regen eine Streichung an.

Bei § 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG ist bereits durch den Wortlaut der Vorschrift gewährleistet, dass nur Strom, der am Ort der Erzeugung verbraucht wird, steuerbefreit ist. Eine weitergehende Erklärung durch den neuen § 9 Abs. 1a StromStG-E ist daher überflüssig, zumal es ausführliche Verlautbarungen der Finanzverwaltung (vom 6. Januar 2017) zu dem Thema gibt. Das gilt auch für die Regelung zu § 9 Abs. 1 Nr. 3a StromStG.

- **§ 2 StromStG-E**

Die Begriffe „Netz für die allgemeine Versorgung“ und „geschlossenes Verteilernetz“ werden in Anlehnung an die EEG-Definition - bzw. mit Verweis darauf - neu in § 2 StromStG-E definiert.

Wenn § 9 Abs. 1a StromStG-E nicht gestrichen wird (s.o.), ist in diesem Zusammenhang insbesondere eine eindeutige Klarstellung wichtig, in welchen Fällen ein „Netz für die allgemeine Versorgung“ vorliegt. So muss beispielsweise sichergestellt sein, dass das Arealnetz auf dem Klärwerkbetriebsgelände kein „Netz für die allgemeine Versorgung“ darstellt. Unser Vorschlag ist, dies beispielhaft in der Gesetzesbegründung zu nennen.

Stromsteuer-Durchführungsverordnung:

- **§ 12a StromStV- E**

Zudem soll § 12a StromStV „Steuerentlastung für Strom zur Stromerzeugung“ geändert werden. Hier werden für bestimmte Stromerzeugungsanlagen (Windkraft und Sonnenenergie, hocheffiziente KWK-Anlagen) Pauschalen vorgeschlagen, mit denen

die Steuerbefreiung nach § 9 Abs. 2 StromStG nach Wahl des Antragstellers als abgegolten anzusehen ist.

Dass es hier die Möglichkeit einer Pauschalisierung gibt, ist aus Gründen des Bürokratieabbaus und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung grundsätzlich positiv.

Durch die diversen neuen Nachweispflichten wird die Administration der Steuerbefreiung zukünftig erheblich erschwert. Im weiteren Verfahren sollte die Notwendigkeit der neuen Nachweispflichten kritisch überprüft und weitere Vereinfachungen oder Vermutungsregelungen eingeführt werden.

Das gilt insbesondere für den Nachweis der Zeitgleichheit. Der Grundsatz des Mesens führt dann zu unverhältnismäßigem Mehraufwand, wenn auf andere Weise sichergestellt werden kann, dass der erzeugte Strom zu begünstigten Zwecken verwendet wird. Insbesondere wenn die Verbrauchsmenge im räumlichen Zusammenhang die Erzeugungsmenge nicht nur unwesentlich übersteigt, sollte eine Vermutung für die Zeitgleichheit von Erzeugung und Verbrauch geregelt werden.

EnSTransV

- Schließlich soll auch die EnSTransV (Verordnung zur Umsetzung von unionsrechtlichen Veröffentlichungs-, Informations- und Transparenzpflichten) geändert werden. Hier ist eine Erleichterung geplant: Nach § 3 EnSTransV-E sind Begünstigte künftig erst ab einer Begünstigungssumme von 200.000 Euro je Begünstigungstatbestand verpflichtet, eine Anzeige oder Erklärung abzugeben; unter dieser Wertgrenze ergibt sich nunmehr eine vollständige Befreiung. In der Folge soll der Antrag auf Befreiung abgeschafft werden.

Das ist grundsätzlich positiv, es entlastet die Steuerpflichtigen von unnötiger Bürokratie. Wir regen jedoch an, die Wertgrenze auf 500.000 Euro anzuheben. Nach den Vorgaben von Artikel 9 Abs. 1 AGVO und Rn. 104 ff. der Leitlinien für staatlichen Umweltschutz und Energiebeihilfen (UEBLL) gibt es eine Veröffentlichungspflicht, von der bei Einzelbeihilfen von weniger als 500.000 Euro abgesehen werden kann. Unter dieser Schwelle gibt es auch keine Anzeige- oder Erklärungspflicht.

II. Zum Antrag der Fraktion der FDP „Stromsteuer senken - Bürger entlasten“

Hintergrund

Neben den Kosten für die Beschaffung, Vertrieb und Transport (Netzentgelte) des Stroms werden die Strompreise in Deutschland von einer Reihe staatlich angeordneter Preisbestandteile bestimmt, darunter die Stromsteuer. Neben der Stromsteuer fallen insbesondere noch die EEG-Umlage und die Konzessionsabgabe in diese Kategorie.

In dem Zeitraum seit der Einführung der Stromsteuer ist der Anteil dieser staatlich verursachten Bestandteile am Gesamtstrompreis deutlich angestiegen: von 24 % im Jahr 1998 auf nun

mehr 53 % (2019) BDEW-Strompreisanalyse, Januar 2019. Im selben Zeitraum sind die Verbraucherstrompreise um durchschnittlich 77 % gestiegen. Die Kosten für Beschaffung, Netzentgelt und Vertrieb sind allerdings nur um 9 % gestiegen. Der Großteil der Preissteigerungen ist also auf die genannten staatlichen Preisbestandteile zurückzuführen, welche um 292 % zugenommen haben.

Seit dem Jahr 2004 liegt der Standardsatz für die Stromsteuer stabil bei 2,05 Cent/kWh. Ihr Anteil an der allgemeinen Preisentwicklung ging demzufolge sukzessive zurück und beträgt heute 7 %.

Position des BDEW

Die Klimaschutzziele der Bundesregierung sind nur zu erreichen, wenn alle Sektoren einen angemessenen Beitrag zur Senkung der Treibhausgasemissionen leisten. Zur Erreichung des Klimaschutzziels von 2030 in Höhe von 55 % im Vergleich zu 1990 müssen laut Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung die jeweiligen Sektoren spezifische Ziele erfüllen: 61 - 62 % für die Energiewirtschaft, 66 - 67 % für den Gebäudebereich und 40 - 42 % für den Verkehr.

Im Sektor Energiewirtschaft wurden bereits deutliche Fortschritte erzielt. Im vergangenen Jahr wurden rund 38 % des Stromverbrauchs durch erneuerbare Energien gedeckt. Auf konventioneller Seite konnte durch den Einsatz von Kraft-Wärme-Kopplung eine deutliche Effizienzsteigerung erreicht werden. In den Bereichen Verkehr und Gebäude hingegen vollzieht sich die notwendige CO₂-Reduktion deutlich langsamer. Im Verkehrsbereich sind die Emissionen verglichen mit 1990 sogar angestiegen.

Einen Beitrag zur Lösung dieses Problems muss die sogenannte Sektorkopplung leisten, also die energietechnische und energiewirtschaftliche Verknüpfung der Sektoren Strom, Wärme, Mobilität und industrielle Produktion sowie deren Infrastrukturen. Der Energieträger Strom spielt dabei eine entscheidende Rolle, da er sowohl direkt verwendet als auch zur Herstellung CO₂-neutraler Brennstoffe (z.B. Wasserstoff) genutzt werden kann.

Die Entwicklung der von staatlich induzierten Preisbestandteilen getriebenen Strompreise ist in diesem Zusammenhang äußerst kritisch zu bewerten, da sie die Wettbewerbsfähigkeit des Energieträgers Strom und der mit seiner Hilfe hergestellten Brennstoffe gegenüber fossilen Brennstoffen zunichtemacht. Um eine volkswirtschaftlich effiziente und marktgetriebene Sektorkopplung zu erreichen, sind aus BDEW-Sicht technologieoffene und marktliche Rahmenbedingungen erforderlich. Dazu gehört zwingend ein Level Playing Field im Bereich der Steuern, Abgaben und Umlagen. Ziel der Bemühungen muss eine deutliche Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des zunehmend erneuerbaren Stroms sein. Dazu gehört nach Ansicht des BDEW auch eine deutliche Entlastung des Strompreises bei den erwähnten staatlichen Preisbestandteilen.

Die Stromsteuer ist selbst ebenfalls ein Produkt des Ansatzes, über preisliche Instrumente Anreize für umweltfreundliches Verbraucherverhalten zu setzen. Zum Zeitpunkt ihrer Einführung war sie nicht zuletzt dafür gedacht, Anreize zur Stromeinsparung zu setzen und damit

zur Steigerung der Energieeffizienz zu beizutragen. Mittlerweile sind rund 38 % des Bruttostromverbrauchs in Deutschland mithilfe erneuerbarer Energien erzeugt, wohingegen in den Sektoren Wärme und Verkehr nach wie vor fossile Brennstoffe dominieren. Dass die Stromsteuer die Wettbewerbsfähigkeit des Energieträgers Strom in diesen Sektoren mindert, bedeutet in der Konsequenz, dass die ursprünglich intendierte ökologische Lenkungswirkung nicht mehr eindeutig gegeben ist.

Vor diesem Hintergrund befürwortet der BDEW die Forderung nach einer Absenkung der Stromsteuer auf das EU-rechtlich zulässige Mindestmaß. Der Entlastungseffekt dieser Maßnahme wäre aus Verbrauchersicht jedoch begrenzt. Die Abschaffung der Stromsteuer sollte daher ein Bestandteil einer umfassenderen Reform der Steuern, Abgaben und Umlagen im Energiebereich sein. Neben der erwähnten Stromsteuer-Reduktion gehören hierzu aus BDEW-Sicht auch:

- 1) eine Entlastung der EEG-Umlage durch die Finanzierung der Besonderen Ausgleichsregelung aus dem Bundeshaushalt: Hierbei handelt es sich v.a. um eine industriepolitische Maßnahme, deren Finanzierung über die EEG-Umlage nicht sachgerecht erscheint;
- 2) die Einführung eines CO₂-Preises im Nicht-ETS-Bereich: Durch einen solchen Preis kann ein fairer Wettbewerb von Energieträgern und Technologien über die Sektorgrenzen hinweg beflügelt werden. Es erscheint sinnvoll, zwischen ETS- und Nicht-ETS-Bereich einen kostenseitigen Gleichlauf herzustellen.

Ein Preissignal im Nicht-ETS-Bereich sollte dem politischen Ziel einer Intensivierung der Klimaschutzanstrengungen dienen, nicht aber dem allgemeinen Ziel einer Steigerung der Einnahmen im Staatshaushalt oder der Kompensation anderer fiskalwirksamer Instrumente. Ein Finanzierungszusammenhang zwischen CO₂-Bepreisung im Nicht-ETS und einer möglichen Strompreisentlastung hält der BDEW nicht für sinnvoll.

Ansprechpartnerin:

Dr. Tanja Utescher-Dabitz
Telefon: 030 / 300 199 - 1664
tanja.utescher-dabitz@bdew.de