



Rechtliche Aspekte der Erneuerbaren- Finanzierung und der CO₂-orientierten Besteuerung

Prof. Dr. Hartmut Weyer

Institut für dt. und int. Berg- und Energierecht der TU Clausthal

Neuordnung der Abgaben und Umlagen für Innovation und Klimaschutz,

Agora Energiewende

Berlin, 19. November 2018

Rechtliche Aspekte der Erneuerbaren-Finanzierung und der CO₂-orientierten Besteuerung

Gliederung

- **Problemstellung**
- Finanzierung der Erneuerbaren-Förderung
 - Erweiterung des Kreises der Umlagepflichtigen
 - Haushaltsfinanzierung
- CO₂-orientierte Energie- und Stromsteuern
 - Inputbesteuerung außerhalb der Stromerzeugung
 - Inputbesteuerung der Stromerzeugung
 - alternativ: Outputbesteuerung der Stromerzeugung
- Fazit

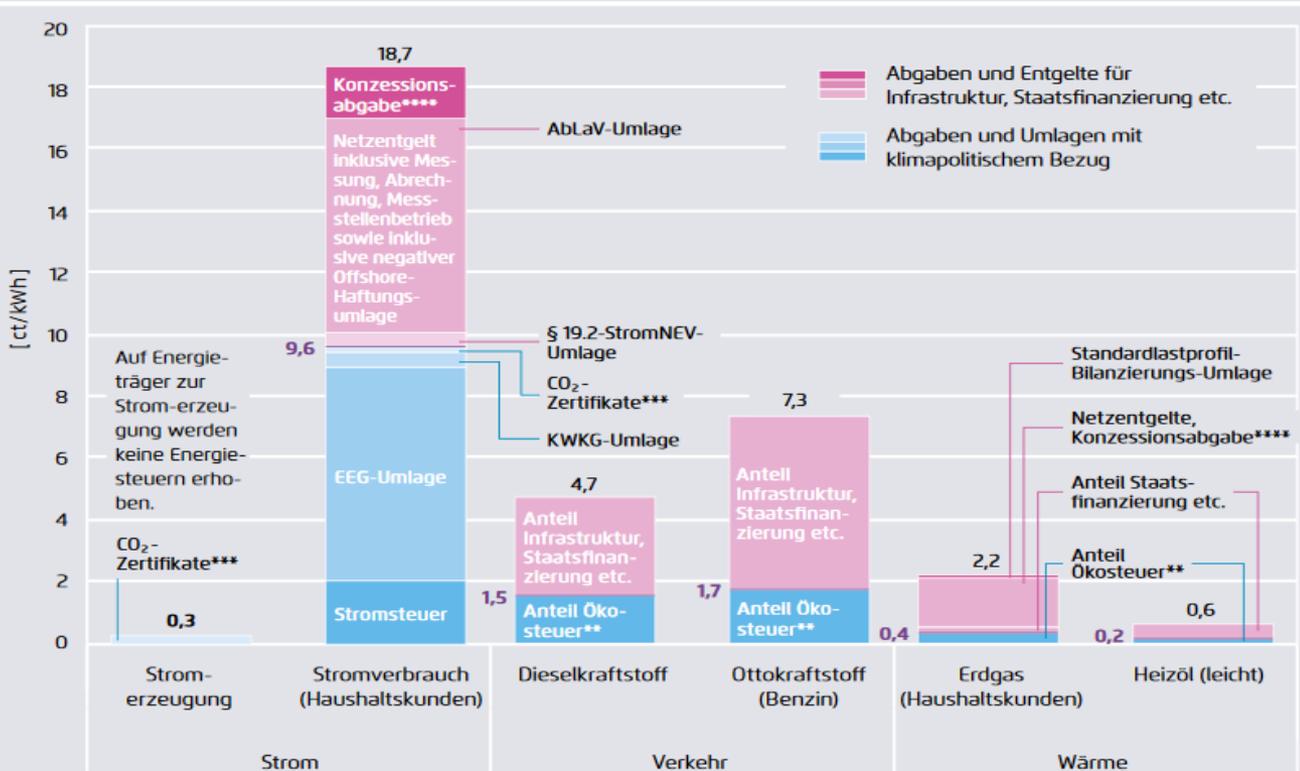
Problemstellung

- Die **Reduzierung der THG-Emissionen** ist ein zentrales Ziel für das gesamte Energieversorgungssystem. Da erneuerbare Energieträger für die unmittelbare Nutzung im Wärme-/Kältesektor und im Verkehrssektor nur begrenzt zur Verfügung stehen, kommt die vermehrte Nutzung von EE-Strom in Betracht.
- Die **EEG-Umlage verteuert Strom erheblich** und erschwert dadurch die Nutzung von EE-Strom in den anderen Sektoren.
- **Energie- und Stromsteuern** sind derzeit **nicht CO₂-orientiert ausgestaltet** und entfalten daher keine effiziente Lenkungswirkung hinsichtlich der THG-Emissionsreduzierung in den verschiedenen Sektoren.

Problemstellung

Staatlich veranlasste und regulierte Energiepreisbestandteile in Deutschland*

Abbildung 3



* eigene Berechnungen für 2017 (vorläufig), wenn nicht anders angegeben; ohne Umsatzsteuer
 ** angenähert über die Erhöhung der Energiesteuern in den Jahren 1999 bis 2003 (ökologische Steuerreform)
 *** mengengewichteter CO₂-Zertifikatspreis 2016
 **** 2015

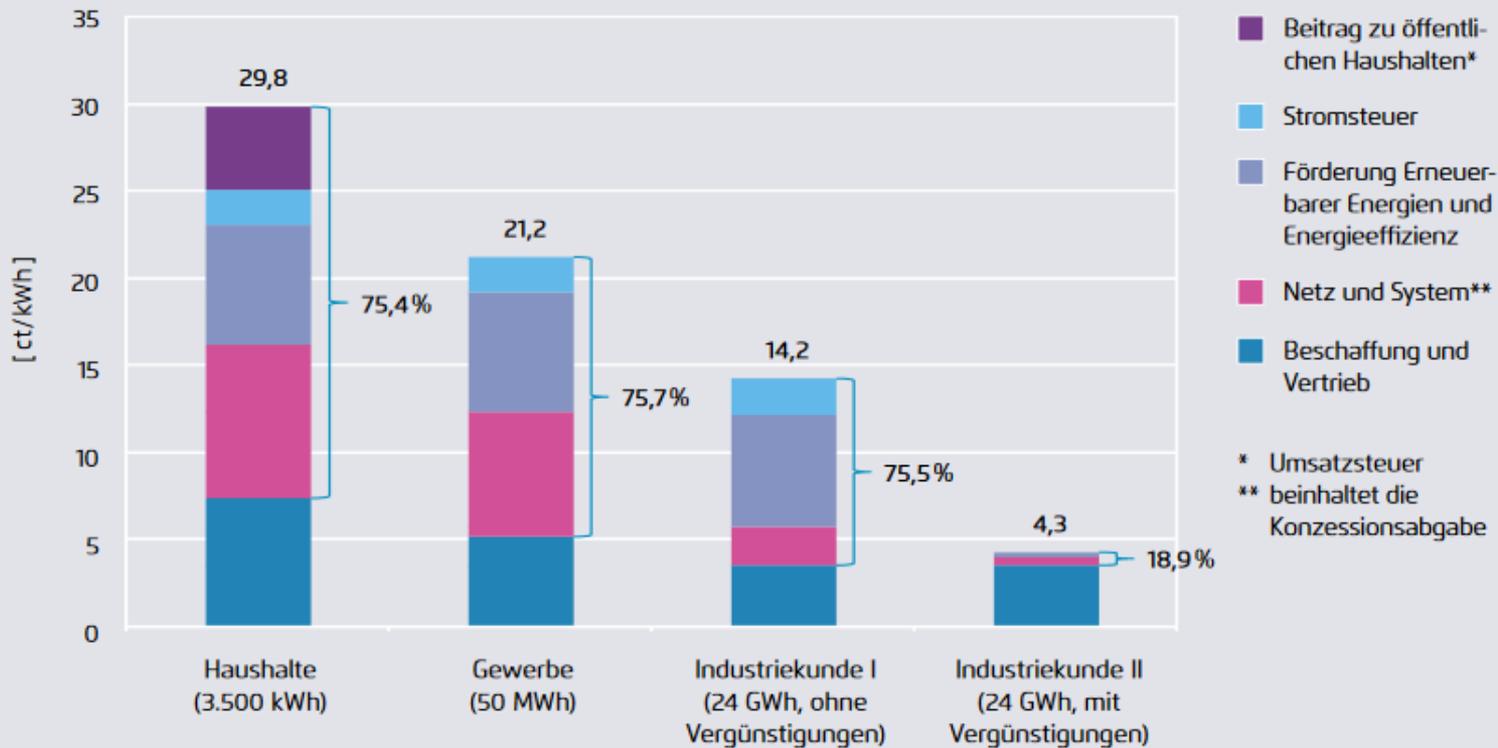
Eigene Berechnungen auf Basis von www.netztransparenz.de, Übertragungsnetzbetreiber (2016a); Umweltbundesamt (2016); Umweltbundesamt (2017); BDEW (2016b); NetConnect Germany (2017); Stromsteuergesetz; Energiesteuergesetz

Quelle: Agora
 Energiewende, Neue
 Preismodelle für Energie
 (4/2017)

Problemstellung

Strompreiszusammensetzung für verschiedene Kundengruppen, Preisbestandteile in Gruppen zusammengefasst

Abbildung 2



BNetzA (2016c)

Quelle: Agora Energiewende, Neue Preismodelle für Energie (4/2017)

Rechtliche Aspekte der Erneuerbaren-Finanzierung und der CO₂-orientierten Besteuerung

Gliederung

- Problemstellung
- **Finanzierung der Erneuerbaren-Förderung**
 - Erweiterung des Kreises der Umlagepflichtigen
 - Haushaltsfinanzierung
- CO₂-orientierte Energie- und Stromsteuern
 - Inputbesteuerung außerhalb der Stromerzeugung
 - Inputbesteuerung der Stromerzeugung
 - alternativ: Outputbesteuerung der Stromerzeugung
- Fazit

Finanzierung der Erneuerbaren-Förderung Erweiterung des Kreises der Umlagepflichtigen

■ Varianten

- Verteilung der EEG-Umlage auf alle Energieverbraucher in den Sektoren Strom, Wärme/Kälte, Verkehr (umfassende EE-Umlage)
- Verteilung der EEG-Umlage für alle Anwendungen des jeweiligen Sektors auf alle Energieverbraucher in diesem Sektor (gesonderte EE-Umlagen für den Stromsektor, den Wärme-/Kältesektor und den Verkehrssektor)

■ Grundsatz der Belastungsgleichheit

- Inhalt: Finanzielle Heranziehung Einzelner außerhalb der Steuern bedarf einer über die Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung
 - Kriterium: Finanzierungsverantwortung (Verursachungsgedanke, Vorteilsgedanke)
- Erforderlichkeit der Finanzierungsverantwortung anerkannt für öffentliche Abgaben
 - aber auch andere Zahlungspflichten, z.B. Lohnfortzahlung des AG bei Bildungsurlaub der AN
 - bei Umlagen ohne Aufkommenswirkung zugunsten der öff. Hand nicht geklärt, liegt aber nahe
- Finanzierungsverantwortung für EE-Ausbau bereits hinsichtlich der Stromverbraucher umstritten – für übrige Energieverbraucher im Wärme-/Kälte- bzw. Verkehrssektor nicht ersichtlich

Finanzierung der Erneuerbaren-Förderung Haushaltsfinanzierung

■ Zulässigkeit einer **Haushaltsfinanzierung**

- wird durch Finanzierungsverantwortung der Letztverbraucher nicht ausgeschlossen
- auch teilweise Haushaltsfinanzierung zulässig (z.B. energiekostenintensive Unternehmen und Schienenbahnen)
 - verbleibende EEG-Umlage keine unzulässige Sonderabgabe
 - Auswirkungen auf die EU-Beihilfenprüfung

■ **Gesetzgebungskompetenz** des Bundes für zusätzliche Steuern

- „Verbrauchssteuer“ nach Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG
 - umfasst Energiesteuern, vgl. BVerfG v. 13.4.2017, 2 BvL 6/13, Rn. 148 – Kernbrennstoffsteuer (die „auch“ konsumtive Nutzung von Energieerzeugnissen genügt, außerdem Ziel der Besteuerung des privaten Energieverbrauchs)
- Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für andere Steuern, für die bisher die Ertragszuständigkeit des Bundes fehlt, nur aufgrund GG-Änderung

■ Zulässigkeit einer **gesetzlichen Zweckbindung**

- Grenze bei „unvertretbarem Ausmaß“ des insgesamt gebundenen Haushaltsvolumens?
- Sachzusammenhang von Finanzierungszweck und betroffenen Steuern erforderlich?

Rechtliche Aspekte der Erneuerbaren-Finanzierung und der CO₂-orientierten Besteuerung

Gliederung

- Problemstellung
- Finanzierung der Erneuerbaren-Förderung
 - Erweiterung des Kreises der Umlagepflichtigen
 - Haushaltsfinanzierung
- **CO₂-orientierte Energie- und Stromsteuern**
 - Inputbesteuerung außerhalb der Stromerzeugung
 - Inputbesteuerung der Stromerzeugung
 - alternativ: Outputbesteuerung der Stromerzeugung
- Fazit

CO₂-orientierte Energie- und Stromsteuern Inputbesteuerung außerhalb der Stromerzeugung

Unionsrecht

- **Umgestaltung** der Energiesteuern für Heiz- und Kraftstoffe, die die spezifischen CO₂-Emissionen berücksichtigt
- Vereinbarkeit mit der **EnergiesteuerRL (RL 2003/96/EG)**
 - Mindeststeuersätze sind einzuhalten, gestaffelte Steuersätze zulässig
- Vereinbarkeit mit der **ETS-RL (RL 2003/87/EG)** naheliegend
 - **keine Sperrwirkung** trotz Überlagerung des ETS
 - Art. 24 Abs. 1, Art. 24a Abs. 1 und Art. 10a Abs. 1 UAbs. 3 ETS-RL nicht einschlägig
 - vgl. auch Reformvorschlag 2011 zur EnergiesteuerRL
 - Hilfsweise: **Schutzverstärkungsklausel** nach Art. 193 AEUV?
 - nicht geklärt: u.a. Bedenken gegen zusätzliche, nicht von der ETS-RL verfolgte Ziele (z.B. Finanzierung des EE-Ausbaus), vgl. EuGH v. 26.2.2015, C-43/14, Rn. 25 – ŠKO-Energo
- Vereinbarkeit mit der **VerbrauchssteuersystemRL (RL 2008/118/EG)**
 - ist bereits jetzt für Energieerzeugnisse gemäß der EnergiesteuerRL zu beachten

CO₂-orientierte Energie- und Stromsteuern Inputbesteuerung außerhalb der Stromerzeugung

Deutsches Verfassungsrecht

- **Gesetzgebungskompetenz**, Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG
 - „Verbrauchssteuer“ umfasst Energiesteuern, s.o.
 - klimapolitischer Lenkungszweck von Verbrauchssteuern zulässig
 - Grenze: Vernichtung der Steuerquelle selbst („**Erdrosselungswirkung**“)

- **Berufsfreiheit**, Art. 12 GG
 - Verstoß gegen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kommt in Betracht, wenn die Steuer es ihrer objektiven Gestaltung und Höhe nach **in aller Regel unmöglich macht**, den angestrebten Beruf ganz oder teilweise zur wirtschaftlichen Grundlage der Lebensführung zu machen, vgl. BVerfG v. 3.5.2001, 1 BvR 624/00, Rn. 6

- **Gleichheitssatz**, Art. 3 Abs. 1 GG
 - Wechselwirkungen mit anderen CO₂-orientierten Regelungen zu berücksichtigen (z.B. §§ 8,9 KraftStG)

CO₂-orientierte Energie- und Stromsteuern Inputbesteuerung der Stromerzeugung

Unionsrecht

- Vereinbarkeit mit der **EnergiesteuerRL (RL 2003/96/EG)**
 - Inputbesteuerung für Anlagen bis 2 MW bereits derzeit auf Grundlage von Art. 21 Abs. 5 UAbs. 3 (und ggf. Art. 15 Abs. 1 Buchst. b), d)) EnergiesteuerRL
 - bei größeren Anlagen ist Inputbesteuerung aus umweltpolitischen Gründen ausdrücklich zugelassen, Art. 14 Abs. 1 Buchst. a) S. 2 EnergiesteuerRL
 - klimapolitische Lenkungswirkung ausreichend
 - Outputbesteuerung in Höhe der Mindeststeuersätze (0,05 bzw. 0,1 ct/kWh) grds. erforderlich
- Vereinbarkeit mit der **VerbrauchssteuersystemRL (RL 2008/118/EG)**
 - Inputbesteuerung muss Struktur des für Verbrauchssteuern oder Mehrwertsteuer geltenden Steuerrechts der EU beachten, Art. 1 Abs. 2 VerbrauchssteuersystemRL

Deutsches Verfassungsrecht

- **Gesetzgebungskompetenz:** Verbrauchssteuer, s.o.
- **Berufsfreiheit:** Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, s.o.

CO₂-orientierte Energie- und Stromsteuern Inputbesteuerung der Stromerzeugung

Sonderfrage: Besteuerung der Stromimporte

- Zulässigkeit **nichtdiskriminierender inländischer Abgaben**, Art. 110 AEUV
 - Besteuerung der Stromimporte als **Äquivalent zur Inputbesteuerung** der inländischen Stromerzeugung grds. zulässig, vgl. EuGH v. 2.4.1998, C-213/96, Rn. 25 – Outokumpu
 - darf auch in Einzelfällen **nicht höher** ausfallen als für inländisch erzeugten Strom
 - praktische Schwierigkeiten bei Steuererhebung rechtfertigen keine Besteuerung der Stromimporte nach Durchschnittswert, vgl. EuGH (s.o.) Rn. 34 ff. – Outokumpu
 - bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit des Nachweises der eingesetzten Energieerzeugnisse durch Importeur ist Rückgriff auf Durchschnittswert ungeklärt
 - **Verbot der Doppelbesteuerung** für (teil-)harmonisierte Steuern
 - Teilharmonisierung könnte sich aus Art. 1 Abs. 2 VerbrauchsteuersystemRL ergeben, dann Anrechnung etwaiger im Herkunftsland gezahlter Inputsteuern erforderlich
 - bei Verwendung des Steueraufkommens zur **Finanzierung der EEG-Förderung**
 - Nichtdiskriminierung gewahrt, wenn Fördersystem entsprechend für ausländische Anlagen geöffnet wird (so EU-Kommission zum EEG 2014 und EEG 2017)

CO₂-orientierte Energie- und Stromsteuern alternativ: Outputbesteuerung der Stromerzeugung

Unionsrecht

- **Umgestaltung** der Stromsteuer zur Berücksichtigung der durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen der Stromerzeugung in Deutschland
 - zumindest Verbesserung der sektorenübergreifenden Gleichbehandlung mit dem Wärme-/ Kältesektor und dem Verkehrssektor in Deutschland
- Vereinbarkeit mit der **EnergiesteuerRL (RL 2003/96/EG)**
 - CO₂-orientierte Stromsteuer nicht ausgeschlossen, vgl. Art. 10 Abs. 2 EnergiesteuerRL

Deutsches Verfassungsrecht

- **Gesetzgebungskompetenz:** Verbrauchssteuer, s.o.
- **Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG**
 - unterschiedliche Behandlung der Sektoren, d.h. Input-/Outputsteuer, ist zu rechtfertigen
 - gleiche Besteuerung innerhalb des Stromsektors, d.h. unabhängig von Klimawirkung der eingesetzten Energieerzeugnisse, ist zu rechtfertigen

CO₂-orientierte Energie- und Stromsteuern alternativ: Outputbesteuerung der Stromerzeugung

Sonderfrage: Besteuerung der Stromimporte

- Zulässigkeit **nichtdiskriminierender inländischer Abgaben**, Art. 110 AEUV
 - Abstellen auf **CO₂-Durchschnittswert** zulässig, da auch für inländisch erzeugten Strom auf CO₂-Durchschnittswert abgestellt wird
 - **Welcher** CO₂-Durchschnittswert?
 - problematisch, wenn CO₂-Durchschnittswert im Herkunftsstaat geringer als in Deutschland
 - nach Ziel der Gleichbehandlung des Stromsektors mit den beiden anderen Sektoren im Hinblick auf die CO₂-Emissionen in Deutschland erscheint der Rückgriff auf durchschnittliche spezifische CO₂-Emissionen in Deutschland gerechtfertigt

Rechtliche Aspekte der Erneuerbaren-Finanzierung und der CO₂-orientierten Besteuerung

Gliederung

- Problemstellung
- Finanzierung der Erneuerbaren-Förderung
 - Erweiterung des Kreises der Umlagepflichtigen
 - Haushaltsfinanzierung
- CO₂-orientierte Energie- und Stromsteuern
 - Inputbesteuerung außerhalb der Stromerzeugung
 - Inputbesteuerung der Stromerzeugung
 - alternativ: Outputbesteuerung der Stromerzeugung
- **Fazit**

Fazit

- Die **vollständige oder teilweise Haushaltsfinanzierung** der Erneuerbaren-Förderung ist **rechtlich zulässig**.
- Die **CO₂-orientierte Umgestaltung des Energie- und Stromsteuersystems** ist **rechtlich umsetzbar**. Zu beachten ist hierbei insbesondere:
 - **Grenzen für die Höhe der Besteuerung** ergeben sich aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit und dem Verbot „erdrosselnder“ Besteuerung
 - Die **Besteuerung der Stromimporte** muss nichtdiskriminierend i.S.v. Art. 110 AEUV ausgestaltet sein



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Hartmut Weyer

Institut für deutsches und internationales Berg- und Energierecht

TU Clausthal

Arnold-Sommerfeld-Str. 6

38678 Clausthal-Zellerfeld

E-Mail: hartmut.weyer@tu-clausthal.de

Tel.: 05323 / 72-3026