

Oliver Antoni, Stiftung Umweltenergierecht

RECHTLICHER RAHMEN, HEMMNISSE UND LÖSUNGSVORSCHLÄGE

2. Teil

Rechtliche Bewertung der wesentlichen Handlungsempfehlungen

- I. Sektorübergreifende Handlungsempfehlungen
 1. Zulässigkeit und rechtliche Ausgestaltungsbedingungen einer dynamischen EEG-Umlage
 2. Zulässigkeit und rechtliche Ausgestaltungsbedingungen einer CO₂-Abgabe auf fossile Brennstoffe
 3. Zulässigkeit einer vollständigen oder teilweise Abschaffung der Stromsteuer
- II. Wärmespezifische Handlungsempfehlungen
 1. Verkürzung der Übergangsfrist zur Stilllegung alter Heizkessel
 2. Option: Verbot von fossilen, dezentralen Heizkesseln im Neubau

I. Sektorübergreifende Handlungsempfehlungen

1. Zulässigkeit und rechtliche Ausgestaltungsbedingungen einer dynamischen EEG-Umlage

Szenarien

- Mögliche Szenarien für die Einführung:
 - **Freiwillige** Einführung (vertragliche Basis)
 - **Verpflichtende, differenzierende** Einführung für flexible Letztverbraucher (gesetzliche Basis)

Dynamisierung auf freiwilliger/ vertraglicher Basis

- **Freiwillige** Einführung: Grundrechtsverletzung?
 - Im Verhältnis ÜNB/ EVU - Letztverbraucher
 - Rein privatrechtliche Vereinbarung zwischen ÜNB/ EVU - Letztverbraucher
 - Keine Grundrechtsgeltung im Privatrechtsverhältnis
 - Kein staatlicher Eingriff
 - Ergebnis: Zulässigkeit (+)
 - Nicht-Teilnehmer
 - Gleichheitssatz betroffen, da Anstieg EEG-Umlage?
 - (-), keine hoheitliche Maßnahme, da keine gesetzliche Anordnung gg. Nichtteilnehmern

Verpflichtende/ gesetzlich angeordnete Dynamisierung

- mit Differenzierung nach Letztverbrauchergruppen

- Sachkompetenz des Gesetzgebers: Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (+)
- Vereinbarkeit mit der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG
 - (+), da selbst starke Durchnormierung von Privatrechtsbeziehungen nicht zu Qualifikation als unzulässige Sonderabgabe führen
- Differenzierung wegen Gleichheitssatz nach **Art. 3 Abs. 1 GG geboten**
 - Ohne Differenzierung zwischen Letztverbrauchern, die in der Lage sind, flexibel auf Preissignale zu reagieren, und unflexiblen Letztverbrauchern: Gleichbehandlung von Ungleichen? Wohl (+)
 - Sachlicher Grund wäre sonst für die Gleichbehandlung flexibler und unflexibler Letztverbraucher erforderlich
 - Ergebnis: Gleichheitssatz macht Differenzierung nach flexiblen und unflexiblen Letztverbrauchern erforderlich

Verpflichtende/ gesetzlich angeordnete Dynamisierung

- mit Differenzierung nach Letztverbrauchergruppen

- Vereinbarkeit mit Berufsfreiheit der **EVU**, Art. 12 Abs. 1 GG
 - Grundsätzlich Eingriff in Vertragsfreiheit der Energieversorger
 - Aber Rechtfertigung des Eingriffs durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls; hier: bessere Marktintegration EE und Klimaschutz

- Vereinbarkeit mit Berufsfreiheit der **flexiblen Letztverbraucher**, Art. 12 Abs. 1 GG
 - Grundsätzlich Eingriff bei stromverbrauchender Industrie, Gewerbe denkbar
 - Weist verpflichtende Dynamisierung „berufsregelnde Tendenz“ auf? Eher (-)
 - Eingriff trotz Möglichkeit der Kostenersparnis durch flexible Reaktion auf Preissignal?
 - Rechtfertigung des Eingriffs aus o.g. Gründen. Zudem Mechanismus grds. auf Kostensenkung durch Reaktion auf niedrigen Strompreis/ Umlage angelegt; ggf. Eingriffsintensität durch Härtefallregelungen abmildern.

Ergebnis zur dynamischen EEG-Umlage

- Freiwillige Einführung dynamischer EEG-Umlage durch Aufnahme in Vertrag zwischen EVU und Letztverbraucher unproblematisch möglich
- Verpflichtende dynamische EEG-Umlage hat grds. Grundrechtsrelevanz
 - Gleichheitsgrundsatz verlangt sachgerechte Differenzierung zwischen flexiblen und unflexiblen Letztverbrauchergruppen
 - Eingriffe in Berufsausübungsfreiheit der EVU bzw. Letztverbraucher durch Begründung/ inhaltliche Gestaltung gesetzlichen Schuldverhältnisses wohl durch Klimaschutzziele rechtfertigbar
 - Rechtstechnisch: Umsetzung erfordert Anpassung der AusglMechV (insb. § 3)

2. Zulässigkeit und rechtliche Ausgestaltungsbedingungen einer CO₂-Abgabe auf fossile Brennstoffe

- Einführung einer CO₂-**Steuer**?
- „**Steuerfindungsrecht**“ des Bundes: Verbot, eine Steuer einzuführen, die sich ihrer Art nach der Steuertypologie des GG entzieht
- **Zuordnung** der CO₂-Steuer zu einer zulässigen Steuerart nach Art. 105, 106 GG?
 - Energiesteuer und Stromsteuer (-): kein „Verbrauch“ des verursachten CO₂ und emissionsverursachende Energie bereits mit Energiesteuer belegt
- Zudem: CO₂-Steuer **wesensfremd**
 - Zulässige Steuerarten knüpfen an wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners (legitimierender Belastungsgrund)
 - CO₂-Emissionen scheiden als steuerlicher Belastungsgrund aus
- **Ergebnis: Einführung neuer CO₂-Steuer (eher) unzulässig**

Aber: Ausgestaltungsalternativen

- Gesetzgeber besitzt weitreichenden Gestaltungsspielraum hinsichtlich
 - Auswahl des Steuergegenstandes
 - Bestimmung des Steuersatzes
- Mögliche Alternativen für eine CO₂ Steuer:
 - CO₂-Emissionen als **Bemessungsmaßstab im Rahmen bestehender Steuern** verwenden?
 - CO₂-Emissionen als **Bemessungsmaßstab im Rahmen einer (neuen) Sonderabgabe** berücksichtigen?

Einschränkungen:

- Höhe: Gebot der Ausrichtung der Steuerlast am Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit
- Gebot steuerlicher Belastungsgleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG
- Gebot der Folgerichtigkeit

Ergebnis

- Einführung neuer CO₂-Steuer: Eher unzulässig
- Alternativen:
 - CO₂-Emissionen als Bemessungsmaßstab im Rahmen bestehender Steuern verwenden
 - CO₂-Emissionen als Bemessungsmaßstab im Rahmen einer Sonderabgabe berücksichtigen
- Für klimaschützende Steuern gilt allgemein:
 - dürfte Steuerpflichtige nicht unzumutbar belasten (Steuerhöhe)
 - und differenzierte Steuersätze (Personengruppen, Sachverhalte) müssten entsprechend der Klimaschutzziele folgerichtig gestaffelt werden

3. Zulässigkeit einer vollständigen oder teilweise Abschaffung der Stromsteuer

Vereinbarkeit mit der europäischen Energiesteuerrichtlinie (RL 2003/96/EG)?

Abschaffung der Stromsteuer oder Befreiungsmöglichkeiten? (I)

- **Rechtsgrundlage** der Richtlinie 2003/96/EG: Art. 113 AEUV
- **Hauptziele:** Harmonisierung des Binnenmarkts (EG 3) und Umweltschutz (EG 6, 7)
- Richtlinie sieht **Mindeststeuerbeträge** für Strom vor (Art.2 Abs. 2)
- Anwendungsbereich begrenzt: Gilt nicht für **Strom für Elektrolyse** (Art.2 Abs. 4 3.Spiegelstrich)
- **Obligatorische Befreiungstatbestände** (Art. 14)
 - Art. 14 Abs.1 a): Im Fall der Stromerzeugung / Aufrechterhalten der Strom-Erzeugungsfähigkeit
- **Fakultative Befreiungstatbestände** (Art. 15, 17, 21):
 - Strom aus erneuerbaren Energien (Art. 15 Abs.1 b)
 - Verwendung für Kraft-Wärme-Kopplung (Art. 15 Abs.1 c, EG 25)

Abschaffung der Stromsteuer oder Befreiungsmöglichkeiten? (II)

- Erzeugung bei KWK, sofern Anlagen umweltverträglich (Art.15 Abs. 1 d, EG 25)
 - Zur Verwendung als Kraftstoff im öffentlichen Verkehr (Art. 15 Abs. 1 e)
 - Verwendung in privaten Haushalten und/oder gemeinnützigen Organisationen (Art. 15 Abs. 1 h):
-
- Ergebnis:
 - Abschaffung Stromsteuer grds. (-), da Mindeststeuervorgaben nicht umgangen werden können
 - Aber: Ausnahmen / Befreiungen für dt. Gesetzgeber möglich, insbesondere mit dem Ziel des Umweltschutzes (EG 6, 7).
 - Grenze: Gefahr der Wettbewerbsverzerrung (EG 24)
 - Mindeststeuerbeträge der RL liegen weit unter dem Steuersatz in D

II. Wärmespezifische Handlungsempfehlungen

1. Verkürzung der Übergangsfrist zur Stilllegung alter Heizkessel (1)

- Stilllegungspflicht bereits in § 10 Abs. 1 EnEV 2014 geregelt
> 30 Jahre alte Konstanttemperaturheizkessel dürfen ab dem 01. Januar 2015 nicht mehr betrieben werden

*„Eigentümer von Gebäuden dürfen Heizkessel, die mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickt werden und nach dem 1. Januar 1985 eingebaut oder aufgestellt worden sind, nach **Ablauf von 30 Jahren** nicht mehr betreiben.“*

§ 10 Abs. 1 Satz 3 EnEV 2014

- Ausnahmen wegen Bestandsschutz:
 - Brennwertkessel und Niedertemperaturheizkessel (wegen des hohen Wirkungsgrads)
 - Anlagen in den Leistungsklassen < 4kW oder > 400 kW
 - selbstgenutzte Ein- und Zweifamilienhäuser

1. Verkürzung der Übergangsfrist zur Stilllegung alter Heizkessel (2)

- Weitere quantitative Reduzierung Nutzungsdauer zulässig?
 - Bereits Vorgängerregelung in § 10 Abs. 1 EnEV 2009
„vor dem 1. Oktober 1978 eingebaut oder aufgestellt worden sind“
 - Weitere Reduzierung der Betriebsdauer auf 25 Jahre begegnet keinen (verfassungs-)rechtlichen Bedenken
 - Zwar Eingriff in Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG
 - Aber Gründe des Klimaschutzes, höhere Effizienz, Energieeinsparung und Ressourcenschonung rechtfertigen auch eine kürzere Übergangsfrist
 - Zudem nur eher geringfügige Verkürzung der Betriebsdauer und Betriebsdauer Heizkessel ≤ 25 Jahre (bspw. Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach VDI-Richtlinie 2067)
 - Zudem Ausnahmen geregelt; ggf. weitere ergänzbar aus Gründen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, Härtefälle etc.

2. Option - Verbot von fossilen, dezentralen Heizkesseln im Neubau ?

- Grundrechte nach Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1, 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 GG können grundsätzlich betroffen sein
- Eingriff in Grundrechte (+)
 - für Bauherrn/Eigentümer, denen eine Wahlmöglichkeit für die Heizungsanlage genommen wird
 - für Hersteller/Monteure, die fossile Heizkessel anbieten
 - Brennstoffproduzenten (Öl, Gas)
- Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Verbots wohl (+)
 - Klimaschutz, höhere Effizienz, Energieeinsparung, Ressourcenschonung als Sachgründe des Verbots
 - Konventionelle Technologie, ersetzbar bzw. Hersteller/Monteure bieten bereits jetzt neben Gas- und Ölheizungen Anlagen auf Basis EE an
 - Berufsfreiheit nicht primär ein produktorientiertes Grundrecht
 - Alternative Heizungstechnologien für Bauherrn/Eigentümer vorhanden
 - Abfederung durch Ausnahme- und Härtefallregeln, Übergangsfristen (bis 2018 oder länger) sowie Zuschüssen rechtlich ausgestaltbar