

VIK-Stellungnahme

zur Novelle des Energie- und Stromsteuergesetzes - Entwurf des Bundesfinanzministeriums vom 23. Februar 2010

17.03.2010

1. Zusammenfassung

VIK unterstützt die Intention des Bundesfinanzministeriums (BMF), bestehende Unregelmäßigkeiten im Rahmen des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes zu beseitigen und mehr Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen. Der aktuell vorliegende Gesetzentwurf des BMF beinhaltet aber auch neue Vorschriften, die für Industrie und Gewerbe negative Auswirkungen haben. So sollen im Rahmen einer Beseitigung von steuerlichen Fehlentwicklungen – gewollt oder ungewollt – auch wettbewerbspolitisch notwendige Sondertatbestände bei der Energie- und Stromsteuer zukünftig eingeschränkt werden, obwohl deren fiskalpolitische Notwendigkeit zu keiner Zeit angezweifelt wurde. Zudem würden effiziente Energiedienstleistungen auf Contracting-Basis erschwert. Dies hätte negative Auswirkungen für den politisch gewünschten Bestand bzw. die Weiterentwicklung der Nah- und Fernwärme.

Für VIK als Interessenvertretung der energieintensiven Industriebranchen sind daher folgende Leitlinien von besonderer Bedeutung:

- Durch die Novelle darf es zu keinen Steuermehrbelastungen für das Produzierende Gewerbe kommen.
- Industrieunternehmen dürfen nicht gezwungen werden, ihre Betriebs- und Organisationsstrukturen umzuwandeln, um ihre derzeitige Steuersituation zu erhalten.
- Durch die Novelle darf keine Rechts- und Planungsunsicherheit für die Betriebe entstehen.
- Zusätzliche Bürokratie bzw. administrativer Aufwand ist zu vermeiden.
- Einzelne, im Vordergrund stehende Fehlentwicklungen dürfen nicht das ganze Öko-steuer-Rückerstattungssystem verändern.
- Sollten Fehlentwicklungen bestehen, könnten diese durch Anwendung der §§ 41 und 42 Abgabenordnung verhindert werden.
- den (unzulässiger Gestaltungsmissbrauch). Eines Gesetzes zur Änderung des Energie- und Stromsteuergesetzes bedarf es daher nicht.

2. Gründe für die bisherigen Sonderregelungen für das Produzierende Gewerbe

Eine Bewertung der Novelle hat zunächst von der Motivation des Gesetzgebers auszugehen, das Produzierende Gewerbe im Hinblick auf zusätzliche Energie- und Stromsteuer zu entlasten. Ausweislich der Begründung zu den entsprechenden gesetzlichen Regelungen

im Rahmen der ökologischen Steuerreform zum 01.04.1999 ging es dem Gesetzgeber darum, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen zu stärken, und zwar gegenüber Konkurrenten im Ausland, die nicht den hohen deutschen Energiesteuerbelastungen ausgesetzt sind. Solange eine internationale Harmonisierung im Bereich der Energiesteuern nicht erreicht ist, solange bedarf es der besonderen Rückerstattungsvorschriften für das Produzierende Gewerbe im internationalen Wettbewerb. Trotz verschiedener europäischer Initiativen zur Angleichung der Energiesteuerbelastungen für die Industrie lassen Erfolge in dieser Hinsicht auf sich warten. Entsprechend darf das deutsche Rückerstattungssystem für das Produzierende Gewerbe nicht zur Disposition stehen.

3. Veränderung der Industriestrukturen in der Vergangenheit

Die zunehmende Arbeitsteilung und die Reduzierung der selbstgenutzten Industrie- und Gewerbeflächen hat dazu geführt, dass mittlerweile eine Vielzahl von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes betriebliche Flächen an Dritte bspw. vermietet haben und/oder betriebliche Aufgaben durch beauftragte Dritte erledigen lassen.

So wurden zahlreiche Industrie- und Gewerbestandorte in den letzten Jahren aufgrund ständig sich verändernder Marktbedingungen umstrukturiert, indem zum Beispiel einzelne Produktionsanlagen nun selbstständige Unternehmen wurden. Dies betrifft auch die ehemals zentrale Energieversorgung. Als eigenständiger Energiedienstleister versorgt sie die bisherigen Produktionsanlagen in verschiedensten Unternehmen. Auch im Rahmen des Contractings kam es bei den Unternehmen zur Ausgliederung der Energieversorgung. Die hohen Investitionen in neue oder zu modernisierende Energieanlagen hätten sonst die notwendigen anderweitigen Investitionen zur Modernisierung der industriellen Produktionsanlagen behindert.

Diesem, dem verschärften internationalen Wettbewerb geschuldeten Prozess, kam durch verschiedene gesetzliche Regelungen auch eine flankierende Unterstützung zuteil. So beinhaltet bspw. Art. 28 Energiebinnenmarktlinie für leitungsgebundene Energien eine besondere Berücksichtigung geschlossener Energieversorgungsstrukturen. Diese geht von u. a. outgesourceten Versorgungseinheiten aus.

Es darf deshalb nicht Ziel einer Energie- und Stromsteuernovelle sein, diesen aus Gründen des Wettbewerbs entstandenen modernen Strukturen jetzt aktuell steuerrechtliche Hemmnisse entgegenzustellen, nur um eventuell an den Rändern bestehende Unregelmäßigkeiten zu verhindern.

4. Konsequenzen aus den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen für das Produzierende Gewerbe

4.1 Keine steuerliche Entlastung mehr bei Auseinanderfallen von Verwendung und Verbrauch

4.1.1 Energiesteuer

In § 54 Abs. 1 Energiesteuergesetz soll im Rahmen der Novelle folgender Satz angefügt werden:

"Eine Steuerentlastung für Energieerzeugnisse, die zur Erzeugung von Wärme verwendet wurden, wird jedoch nur gewährt, soweit die Wärme nachweislich durch das Unternehmen des Produzierenden Gewerbes oder das Unternehmen der Land- und

Forstwirtschaft genutzt worden ist, das die Energieerzeugnisse verwendet hat oder im Rahmen eines vom Endenergiebezug unabhängigen Vertrages zur Lieferung von Wärme, auch an Dritte des Nichtproduzierenden Gewerbes, eine eigens von ihm zu diesem Zweck neu errichtete, nachweislich energetisch optimierte Anlage genutzt wurde.“

Vereinfacht ausgedrückt führt diese Neuregelung gegenüber der bestehenden gesetzlichen Regelung zu folgender Verschärfung: Anders als bisher soll zukünftig die Steuerentlastung (bisher 40 %) nur zum Tragen kommen, wenn in ein und demselben Betrieb die Energieerzeugnisse (unter anderem Gas, Öl und Kohle) sowohl verwendet als auch die daraus erzeugte Nutzenergie (Wärme) verbraucht wird.

Mit dieser Regelung würden zahlreiche miteinander verbundene Industrierversorgungsstrukturen die steuerrechtlichen Sonderregelungen für das Produzierende Gewerbe verlieren. Denn nunmehr erhielten die outgesourceten Energiedienstleister keine Steuerentlastung mehr, wenn sie die erzeugte Nutzenergie anderen Unternehmen überlassen. Die hergestellte bzw. zu liefernde Wärme würde dadurch drastisch verteuert und an die abnehmenden Unternehmen des Produzierenden Gewerbes über einen höheren Wärmepreis weitergereicht. Dies schädigt die Wettbewerbssituation letzterer Unternehmen, die gerade, wie oben dargestellt, ihre Produkte zu marktgerechten Bedingungen herstellen müssen und deshalb in den Schutzbereich der Sonderregelungen für das Produzierende Gewerbe einbezogen wurden. Es ist daher in keiner Weise nachvollziehbar, warum die erzeugte Wärme nur bei einer Nutzung durch den Verwender der Energieerzeugnisse begünstigt sein soll. Entscheidend sollte sein, dass die Wärme letztendlich durch ein Unternehmen des Produzierenden Gewerbes genutzt wird. Ansonsten könnte es insbesondere in vielen Industrieparks zu nicht gewollten Einschränkungen von wettbewerbspolitisch notwendigen Steuerentlastungen kommen.

Zwar eröffnet die neue Regelung eine Privilegierung für die Situation, dass die erzeugte Nutzenergie an Dritte geliefert wird. Dies gilt aber nur für den Fall, dass es sich um „eine eigens von ihm zu diesem Zweck neu errichtete, nachweislich energetisch optimierte Anlage handelt.“ Eine derartige Sondersituation findet aber nur in seltenen Fällen statt. Denn vielfach geht es um bereits vorhandene, energetisch optimierte Anlagen, die eben nicht *neu* errichtet sind, aber den letzten Stand der Energieeffizienztechnik erfüllen, mithin unter Klimaschutzaspekten bereits optimiert sind. Auch ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen von einer „neu errichteten Anlage“ gesprochen werden kann.

Durch die zusammenfassende Versorgung von mehreren Unternehmen an einem Standort durch ein drittes Unternehmen macht unter jetzigen Bedingungen z. B. eine KWK-Anlage Sinn. Durch die mit der geplanten Gesetzesänderung neu geschaffene Situation könnte z. B. wieder eine getrennte Erzeugung von Strom und Wärme wirtschaftlicher sein. Dies würde dem ökologischen Vorteil von effizienter und vernetzter KWK zuwiderlaufen.

Am Rande sei bemerkt, dass die Gesetzesbegründung zu dieser Novelle eine „Identität von Erzeuger und Verwender“ jedenfalls – vom Wortlaut her – nicht anspricht. Insofern wären hier noch weitere klarstellende Hinweise hilfreich bzw. dem Wortlaut der Begründung folgend, werden in dem einzufügenden Satz die Worte „*das die Energieerzeugnisse verwendet hat*“ gestrichen.

In § 55 Abs. 1 Energiesteuergesetz soll folgender Satz angefügt werden:

"Eine Steuerentlastung für Energieerzeugnisse, die zur Erzeugung von Wärme verwendet wurden, wird jedoch nur gewährt, soweit die Wärme nachweislich durch das Unternehmen des Produzierenden Gewerbes oder das Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft tatsächlich genutzt worden ist, das Energieerzeugnisse verwendet hat oder im Rahmen eines vom Endenergiebezug unabhängigen Vertrages zur Lieferung von Wärme, auch an Dritte des Nichtproduzierenden Gewerbes, eine eigens von ihm zu diesem Zweck neu errichtete, nachweislich energetisch optimierte Anlage genutzt wurde."

Diese Ergänzung ist weitestgehend identisch mit zuvor dargestellter Ergänzung des § 54 Energiesteuergesetz. Es ist aber nicht erkennbar, welcher Sinn mit der Hinzufügung des Wortes "tatsächlich" verfolgt wird.

Vor diesem Hintergrund gelten zuvor genannte Bewertungen in gleicher Weise auch für den in § 55 geregelten Spitzensteuerausgleich.

4.1.2 Stromsteuer

Zuvor dargestellte Konsequenzen gelten in ähnlicher Form auch für die vorgeschlagene Änderung des Stromsteuergesetzes (§§ 9 und 10). Zwar sieht die vorgeschlagene Änderung in § 9 Abs. 3 nicht vor, dass entnehmendes und verbrauchendes Unternehmen identisch sein müssen, jedoch wird die für die Industrie besonders schädliche Identität bei dem Spitzensteuerausgleich in § 10 ähnlich wie bei der Änderung des Energiesteuergesetzes verlangt. Dies führt dazu, dass die ausgegliederten Energiedienstleister von der Stromsteuerentlastung nicht profitieren können.

Diese Folge gilt umso mehr, als die stromsteuerrechtliche Belastung des Energiedienstleisters zusätzlich davon abhängt, dass der Energieverwender selbst Produzierendes Gewerbe ist. Es kommt mithin sogar zu einer sog. „Drittwirkung“ von Besteuerungsmerkmalen, die das Produzierende Unternehmen (Energiedienstleister) weder beeinflussen noch im Regelfall nachweisen kann.

Im Übrigen ist auch nicht erkennbar, warum es im Rahmen der Stromsteuernovelle keine alternative Steuerermäßigungsoption für den Fall von Investitionen in Effizienzsteigerungen gibt, wie sie in den Fällen §§ 54, 55 Energiesteuergesetz enthalten sind. Es hätte nahegelegen, insoweit die §§ 54, 55 Energiesteuergesetz-Entwurf und §§ 9, 10 Stromsteuergesetz-Entwurf deckungsgleich zu formulieren.

4.2 Gestaltungsmissbrauch

Soweit der Gesetzgeber bezweckt, etwaige Gestaltungsmissbräuche bei der Beantragung des Spitzenausgleichs zu erschweren, bedarf es hierfür keiner generellen Veränderung der §§ 54, 55 Energiesteuergesetz bzw. §§ 9, 10 Stromsteuergesetz. Gestaltungsmissbräuche ließen sich durch eine Anwendung der Möglichkeiten der §§ 41, 42 Abgabenordnung (AO) beseitigen. Hilfreich können hier insofern auch die Hinweise im Anwendungserlass des BMF vom 17.07.2008 sein. Dort ist u. a. auf die Annahme eines Missbrauchs verwiesen, wenn ein angestrebter Steuervorteil gesetzlich gar nicht vorgesehen ist bzw. den wirtschaftlichen Vorgängen, um die es geht, nicht angemessen ist. Insoweit ist die vorgeschlagene Gesetzesänderung unverhältnismäßig, u. a. allein deswegen, weil sie in unnötiger Weise gewachsene und sinnvolle industrielle Strukturen gefährdet.

4.3 Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand

Es steht zu befürchten, dass die vorgeschlagenen Neuregelungen einen erheblichen, in der Sache nicht zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand auslösen. Es werden Bürokratiekosten erzeugt, deren Bekämpfung gerade in der laufenden Legislaturperiode in besonderer Weise in den Fokus gerückt wurde.

Um beispielsweise die Ansprüche nach §§ 54 und 55 Energiesteuergesetz künftig zutreffend ermitteln zu können, wäre es zudem erforderlich, jede an Dritte abgegebene Wärme zunächst zu erfassen und die Wärme in die verheizte Menge des Primärenergieträgers zurückzurechnen. Da die abgegebene Wärme aber zunehmend aus der Wärmerückgewinnung oder aus begünstigten Stromerzeugungs- oder KWK-Anlagen stammt, wäre bei den Unternehmen ein erheblicher Aufwand für die Einrichtung entsprechender Abrechnungssysteme erforderlich. Damit müssten im Ergebnis sogar kleinste Wärmelieferungen für die Büroheizung an Mieter und Untermieter erfasst und steuerlich abgegrenzt werden. Insbesondere in gemeinsam genutzten Räumen (Großraumbüros, gemeinsam genutzte Werkshallen usw.) wäre der administrative Aufwand erheblich, zumal nur die aus begünstigten Primärenergien erzeugte und unmittelbar abgegebene Wärme abzugrenzen und zu dokumentieren wäre.

5. Änderung des § 51 Energiesteuergesetz

5. 1 Streichung der Spezifizierung der begünstigten Tätigkeiten („zum Trocknen, Brennen, Schmelzen, Warmhalten, Entspannen, Tempern oder Sintern der vorgenannten Erzeugnisse oder der zu ihrer Herstellung verwendeten Vorprodukte“.)

Durch Streichung dieser Spezifizierung würde generell jede Verwendung eines Energieerzeugnisses im Rahmen der Herstellung der gelisteten Produkte begünstigt sein, d. h. im Ergebnis hätte man eine Aufhebung möglicher Einschränkungen für bestimmte nicht genannte Verfahren.

Diese Änderung ist prinzipiell zu begrüßen. Abzulehnen ist dagegen, dass die Herstellung möglicher Vorprodukte der gelisteten Produkte nicht mehr begünstigt wäre, dadurch würden z. Zt. gewährte Steuerbegünstigungen entfallen.

5.2 Klarstellung des gesetzlich Gewollten

Zur eindeutigen Auslegung des Energiesteuerbegriffs schlägt VIK weiterhin vor, die Begriffe „Kalksandsteinen und Porenbetonzeugnissen“ hinter den Wörtern „mineralische Isoliermaterialien“ in § 51 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a EnergieStG aufzunehmen und damit § 51 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a EnergieStG in der Neufassung unter Berücksichtigung der unter Nr. 5.1 genannten Forderung wie folgt zu formulieren:

„für die Herstellung von Glas und Glaswaren, technische Silicate, keramischen Erzeugnissen, keramischen Wand- und Bodenfliesen und –platten, Ziegeln und sonstiger Baukeramik, Zement, Kalk und gebranntem Gips, Erzeugnissen aus Beton, Zement und Gips, mineralischen Isoliermaterialien, Kalksandsteinen, Porenbetonzeugnissen, Asphalt und mineralischen Düngemitteln oder der zu ihrer Herstellung verwendeten Vorprodukte“.

Dabei soll es sich nicht um eine Erweiterung der Steuerentlastungstatbestände handeln, sondern lediglich um eine Klarstellung, wodurch unnötige Rechtsstreite vermieden werden

können. Denn in einer früheren Gesetzesfassung regelte § 51 Abs. 1 Nr. a Buchstabe a ausdrücklich eine Steuerentlastung für Energieerzeugnisse, die für die Trocknung von „Kalksandsteinen und Porenbetonzeugnisse“ eingesetzt werden. Mit der aktuell gültigen Gesetzesfassung sollte die Verwendung des globalen Begriffs „Beton“ bewusst erheblich erweitert werden. Leider ist im Ergebnis hierdurch im relevanten Steuerentlastungsverfahren mit den Hauptzollämtern Verwirrung entstanden. Eine gesetzliche Klarstellung, wie oben angezeigt, wäre daher sehr hilfreich.

6. § 26 EnergieStG (Steuerbefreiung für die Herstellung von Energieerzeugnissen)

Das Herstellerprivileg wird insofern ausgeweitet, dass auch fremdbezogene Energieerzeugnisse mit Ausnahme von Kohle zur Herstellung von Energieerzeugnissen verwendet werden dürfen.

Die Regelung ist zu begrüßen. Damit wird die alte Rechtslage nach dem MinöStG wieder hergestellt. Die offenen Verfahren für den Zeitraum 01.08.06 bis zum Inkrafttreten der Änderung sollten pragmatisch im Sinne der Neuregelung geregelt werden.