

18. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht

**Welche europa- und verfassungsrechtlichen
Spielräume gibt es für
Strompreiszonen und Strompreisbestandteile?**

Dr. Hartmut Kahl, LL.M. (Duke)

Würzburg, 18. Oktober 2017

www.stiftung-umweltenergierecht.de

Was hat beides miteinander zu tun?

Strompreiszone

- Geografische Region, in der sich ein einheitlicher Marktpreis bildet
- Stark abhängig von Infrastruktur, die wiederum durch SIP finanziert wird

Strompreisbestandteile

- Gemeint sind staatlich induzierte Strompreisbestandteile (SIP)
- SIP ergänzen den Marktpreis und bilden in Summe den Endverbraucherpreis

KONFIGURATION DER STROMPREISZONE

Europarecht sieht Überprüfung des Zuschnitts vor

„Gebotszonen, die die Verteilung von Angebot und Nachfrage widerspiegeln, sind ein Eckpfeiler des marktbasierten Stromhandels [...]. Gebotszonen sollten daher so festgelegt werden, dass sie ein effizientes Engpassmanagement und einen insgesamt effizienten Markt sicherstellen. **Gebotszonen können später durch Teilung, Zusammenlegung oder Anpassung der Zonengrenzen geändert werden.**“

Erwägungsgrund 11 der Verordnung (EU) 2015/1222 der Kommission vom 24. Juli 2015 zur Festlegung einer Leitlinie für die Kapazitätsvergabe und das Engpassmanagement

Wer kann Überprüfung einleiten?

- Die Überprüfung einer bestehenden Gebotszonenkonfiguration kann eingeleitet werden durch
 - Mehrere (betroffene) Regulierungsbehörden
 - Mehrere (betroffene) ÜNB
 - Nationale Regulierungsbehörde allein oder ÜNB mit Genehmigung der Behörde
 - betroffene Mitgliedstaaten
- Zudem: ACER (Agency for the Cooperation of Energy) Regulators **prüft alle drei Jahre** die Effizienz der aktuellen Gebotszonenkonfiguration und **kann ÜNB auffordern**, eine Überprüfung der vorhandenen Gebotszonenkonfiguration einzuleiten.

Kriterien für die Überprüfung

- **Netzsicherheit**
 - Sicherstellung der Betriebs- und die Versorgungssicherheit
 - Grad der Unsicherheit bei der Berechnung der zonenübergreifenden Kapazität
- **Markteffizienz**
 - Marktliquidität, Marktkonzentration, Marktmacht, wirksamer Wettbewerb, Preissignale für den Bau von Infrastruktur, Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Preissignale
 - Kosten für den Bau neuer Infrastruktur, die vorhandene Engpässe mildern kann
- **Stabilität und Robustheit der Gebotszonen**
 - über einen längeren Zeitraum ausreichend stabil und robust
 - Ort und Häufigkeit von Engpässen bei Berücksichtigung wahrscheinlicher Infrastrukturentwicklungen in den nächsten zehn Jahren

Überprüfung in zwei Schritten

- Erster Schritt
 - ÜNB entwickeln Methode und Annahmen, die bei Überprüfung verwendet werden, und schlagen für die Überprüfung alternative Gebotszonenkonfigurationen vor.
 - Vorschlag für Methode, Annahmen und alternative Gebotszonenkonfigurationen wird den beteiligten Regulierungsbehörden vorgelegt, die abgestimmte Änderungen verlangen können.
- Zweiter Schritt
 - ÜNB überprüfen status quo mit den Alternativen anhand der Kriterien
 - Konsultation
 - Einreichung eines Vorschlags an Mitgliedstaaten und Regulierungsbehörden

Entscheidungskompetenz

- Nach dem Erhalt des gemeinsamen Vorschlags zur Beibehaltung oder Änderung der Gebotszonenkonfiguration müssen **die beteiligten Mitgliedstaaten** oder, sofern die Mitgliedstaaten dies so bestimmt haben, die Regulierungsbehörden, innerhalb von sechs Monaten eine **Einigung** hinsichtlich des Vorschlags zur Beibehaltung oder Änderung der Gebotszonenkonfiguration erzielen.
- Mitgliedstaaten haben bisher starke Rolle. Dies soll sich nach dem Willen der Kommission künftig ändern.

Vorschlag der Kommission im „Winterpaket“

Die an der Überprüfung der Gebotszonen beteiligten ÜNB legen der Kommission einen Vorschlag vor, aus dem hervorgeht, ob die Gebotszonenkonfiguration geändert oder beibehalten werden soll. Auf der Grundlage dieses Vorschlags **erlässt die Kommission** [...] innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der eingeleiteten Überprüfung der Gebotszonenkonfiguration einen **Beschluss über die Änderung oder Beibehaltung** der Gebotszonenkonfiguration.

Der Beschluss ist zu begründen, insbesondere in Bezug auf mögliche **Abweichungen vom Ergebnis der Überprüfung** der Gebotszonen.

Art. 13 Abs. 4 und 5 Strombinnenmarkt-VO-E

Subsidiaritätsrüge des Bundesgesetzgebers

„Die Übertragung dieser Entscheidungsbefugnis auf die EU-Kommission verstößt nach Ansicht des Deutschen Bundestages gegen das Subsidiaritätsprinzip. [...]

Bei der Frage des Gebotszonenzuschnitts geht es letztlich darum, ob innerhalb eines Mitgliedstaates **einheitliche Stromgroßhandelspreise** bestehen sollen. Das ist eine Frage der **wirtschaftlichen und sozialen Einheit eines Mitgliedstaates**, über die der betroffene Mitgliedstaat **selbst entscheiden** können muss.“

BT-Drs. 18/11777, S. 4.

Verfassungsrecht: Einheitliche dt. Preiszone wegen Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse?

- Art. 72 Abs. 2 GG: Auf den Gebieten [..., Energiewirtschaft] hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet oder die **Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit** im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.
- Kompetenzzuweisungsnorm, kein Verfassungsprinzip oder Staatsziel, nicht justiziabel iSe Anspruchsnorm
- Staatsziel aber in Bayern, Art. 3, Abs. 2 S. 2 Verf: [Der Staat] fördert und sichert **gleichwertige Lebensverhältnisse** und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land.

STROMPREISBESTANDTEILE

Organisation von SIP – Status quo

Hinweis zur Darstellung:
kursiv: eher funktionsfremd
organisiert
gefettet: bundesweite
Kostenwälzung

Netzentgelt inklusive nicht beeinflussbarer Kosten, u. a.

- *Konzessionsabgabe* > **Erdkabel**
- EinsMan-Entschädigung > **Netzanbindung Offshore**
- Wechselrichter-Nachrüstung > **Kapazitätsreserve**
- vermiedene Netzentgelte > **Stilllegung Braunkohle**
- Netzreserve > **KWK/Power to Heat als zuLast**

Umlagen als „Aufschlag“ zum Netzentgelt

- **KWK-Umlage**
- **ZuLast-Umlage**
- **§ 19 II-Umlage**
- **Offshore-Haftungsumlage**

EEG-Umlage und Steuern

- **EEG-Umlage**
- **Stromsteuer**
- **Umsatzsteuer**

Privilegierungen und Ausnahmen (1)

Sondernetzentgelte

- atypisches/netzdienliches Nutzungsverhalten, § 19 Abs. 2 S. 1 StromNEV
- Bandbezug, § 19 Abs. 2 S. 2-4 StromNEV
- singulär genutzte Betriebsmittel, § 19 Abs. 3 StromNEV
- unterbrechbare Verbrauchseinrichtungen in Niederspannung, § 14a EnWG
- neue Stromspeicher und Pumpspeicher nach Erweiterung, § 118 Abs. 6 EnWG
- nur Jahresleistungspreis für Speicherverluste, § 19 Abs. 4 StromNEV

Kein Netzentgelt

- bei Einspeisung
- bei Eigenversorgung und Direktlieferung, da kein Bezug aus Netz erfolgt

Deckelungstatbestände bei

- Konzessionsabgabe
- KWK-Umlage
- § 19 II – Umlage
- Offshore-Haftungsumlage

Privilegierungen und Ausnahmen (2)

Verringerung der EEG-Umlage

- Besondere Ausgleichsregelung für
 - stromkostenintensive Unternehmen des produzierenden Gewerbes und
 - Schienenbahnen
- Eigenverbrauchskonstellationen
 - Entfall
 - Verringerung

Stromsteuerentlastung, u.a.

- sog. „grünen Strom aus grünen Netzen“ (nicht mit EEG kombinierbar)
- zur Stromerzeugung entnommener Strom und Strom aus Notstromanlagen
- eigenerzeugter Strom aus Anlagen mit einer installierten Leistung von 2 MW und Selbstverbrauch im räumlichen Zusammenhang oder Direktverbrauch durch Dritte (nicht mit EEG kombinierbar)
- Stromentnahmen in bestimmten Prozessen und Verfahren des produzierenden Gewerbes
- Spitzenausgleich
- Strom für betriebliche Zwecke des produzierenden Gewerbes und für die Forst- und Landwirtschaft

Strukturkritik

Struktur der SIP ist historisch Schritt für Schritt gewachsen

Überkomplexe Materie

Bisher kaum holistische Sicht auf Gesamtstruktur

Stark ausgelegt auf (Fremd-)Bezug von kWh

Zugeschnitten auf klassische Stromanwendungen

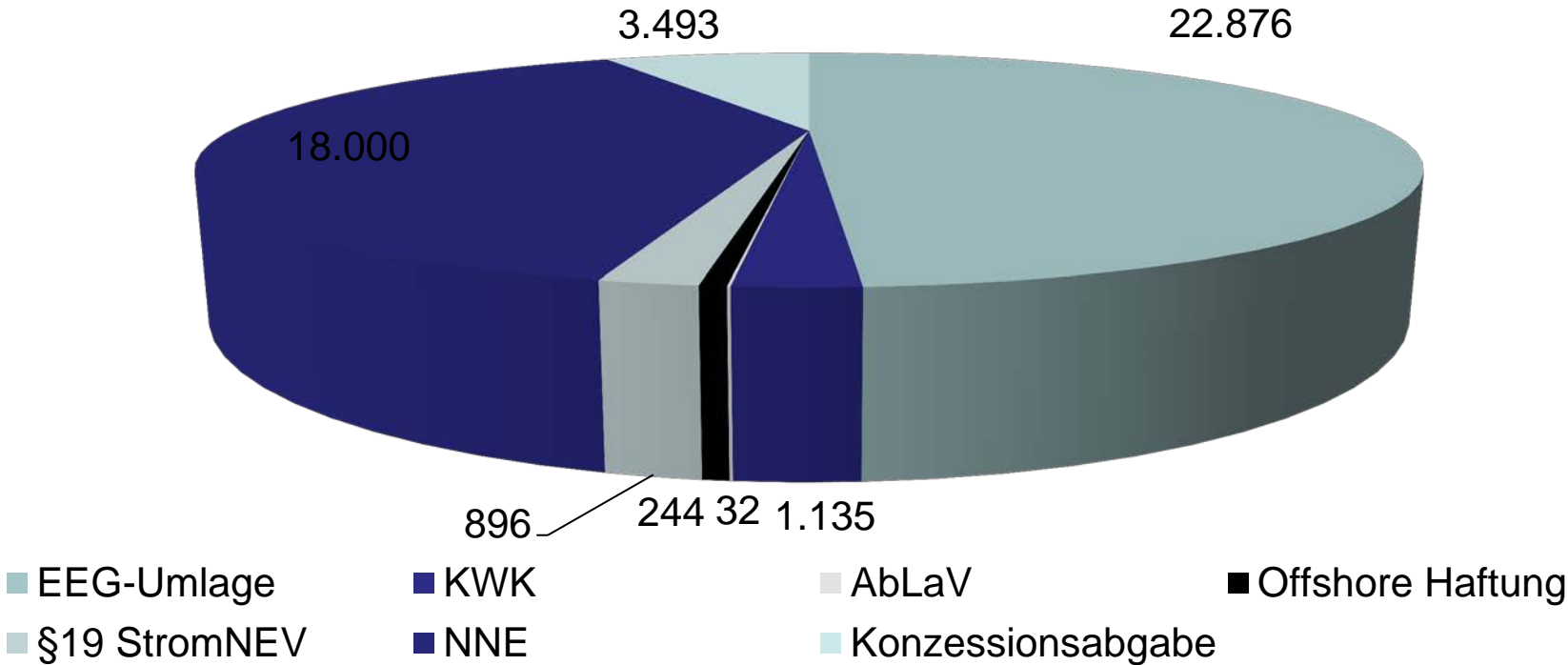
Stark ausgeprägte Finanzierungsfunktion, grds. aber multifunktional

Potential für Lenkungswirkung, Flexibilitätsanreize und sektorenübergreifendem Einsatz noch nicht gehoben

Volumina SIP

Abbildung: Anke Eßer, Fraunhofer ISI

Staatlich bestimmte Preisbestandteile Strom Absolute Höhe in Mio. Euro



Optionen, Strompreis zu senken

Stromsteuer senken: Mindeststeuersätze der EnergieSt-RL sind zu beachten.

Haushaltsfinanzierung Netzentgelte: Beihilferechtlich schwierig als Betriebsbeihilfe, aber Investitionsbeihilfen möglich für Vorhaben von gemeinsamen Interesse

Haushaltsfinanzierung von bestimmten Kostenbestandteilen der **EEG-Umlage**
(bspw. BesAR, Offshore, PV-Rucksack)

Gegenfinanzierung über CO₂-Bepreisung

Vorteil: Finanziert UND lenkt.

ABER: Rechtliche Umsetzbarkeit nicht trivial.

Ergänzung zum Emissionshandel zulässig: ETS-Richtlinie steht steuerlichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht entgegen, siehe Carbon Price Support in GB

Herausforderung: zulässige Handlungsform unter dt. Finanzverfassungsrecht finden, insbesondere nach BVerfG-Entscheidung zur Kernbrennstoffsteuer

BVerfG-Entscheidung zur Kernbrennstoffsteuer

Es gibt kein Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers.

Steuerarten sind von GG vorgegeben und beschreiben Typusbegriffe, z. Bsp. Verbrauchsteuer.

Typusbildende Unterscheidungsmerkmale sind dem traditionellen dt. Steuerrecht zu entnehmen. Neue Steuern sind daraufhin abzugleichen, ob sie dem Typus einer herkömmlichen Steuer entsprechen.

Verbrauchsteuer erfordert ferner den Verbrauch eines Gutes des ständigen (privaten) Bedarfs – CO₂ ist das nicht.

Aber Anknüpfung an CO₂-Intensität des Energieträger möglich?

BVerfG: Restriktive Sicht auf Besteuerung von „reinen Produktionsmitteln“

„Die Besteuerung des **unternehmerischen Verbrauchs eines reinen Produktionsmittels** ist mit einem gesetzgeberischen Konzept, im Wege der Verbrauchsteuer auf die private Einkommensverwendung Zugriff zu nehmen, regelmäßig nicht zu vereinbaren.“

„Die **Besteuerung reiner Produktionsmittel** ist auch deshalb typusfremd, weil darin kein Zugriff auf die private Einkommensverwendung liegt.“

Woher kommt diese Argumentation?

Gefangen in der Kaiserzeit? – Bier statt Maische

BVerfG: Dies wird etwa für die Maischebesteuerung deutlich: Diese knüpfte zwar ursprünglich an ein reines Produktionsmittel an, die Steuer wurde allerdings zum **Ende des Kaiserreiches** durch die Biersteuer ersetzt, die [...] das - zum privaten Konsum nutzbare - **Endprodukt** zum Anknüpfungspunkt nahm. Maßgeblich [...] war zudem **nicht mehr die bloße Herstellung, sondern ein Inverkehrbringen** des Produkts, das angenommen wurde, „sobald das Bier aus der Brauerei entfernt oder innerhalb der Brauerei getrunken wird“ [...].

Gefangen in der Kaiserzeit? – Zucker statt Rübe

BVerfG: Diese Verschiebung in der Art des steuerlichen Zugriffs zeigt sich in weiteren Beispielen zum **Ende des Kaiserreiches**: Die Zuckersteuer knüpfte ab 1891 nicht mehr an die **Verarbeitung von rohen Rüben**, sondern an das **Inverkehrbringen des Zuckers** an [...].

Und jetzt? – Besteuerung beim Stromerzeuger noch möglich?

Sind Kohle und Erdgas „reine Produktionsmittel“?

[...] nahezu jedes besteuerte Gut [ist] zumindest „auch“ in einem Produktionsprozess nutzbar und eine konsequente Trennung von Produktiv- und Konsumtionsverbrauch [...] kaum möglich.

Zwei Ausnahmen für „reine Produktionsmittel“:

1. Besteuerter Rohstoff ist in dem Endverbrauchsprodukt noch körperlich vorhanden – bei Strom nicht der Fall!
2. Wahrung einer geschlossenen Besteuerung bestimmter Warengruppen im Rahmen einer ansonsten systemgerechten Steuer notwendig – Argumentierbar über Lenkungswirkung und komplexen Rückverfolgungsaufwand für Strom.

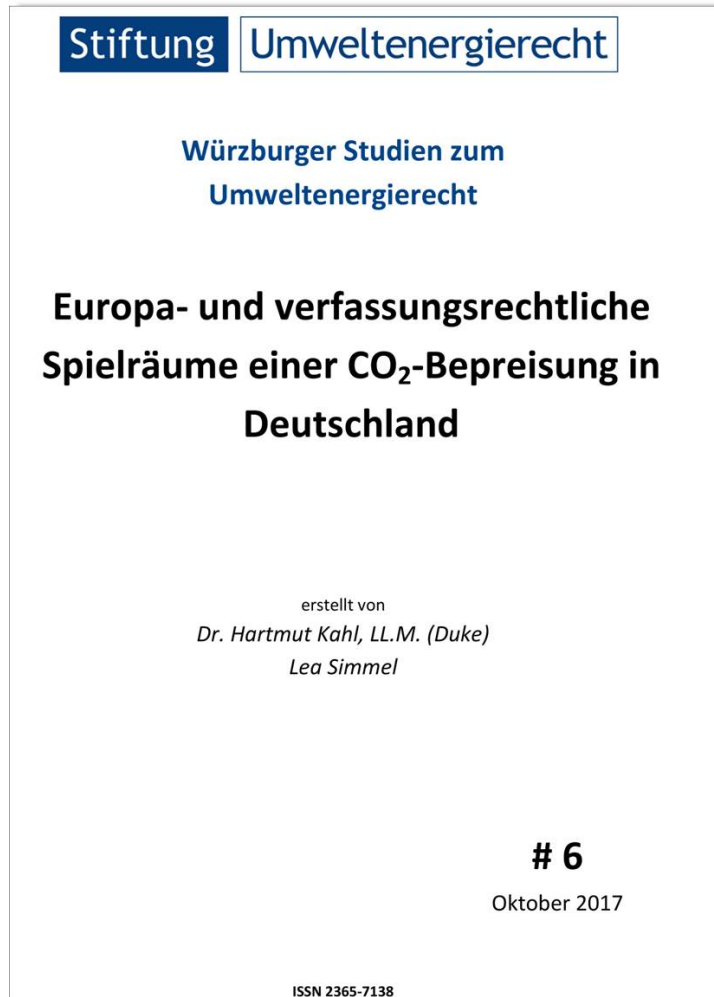
Alternativen zur Besteuerung beim Stromerzeuger

Besteuerung von Strom nach seiner Erzeugungsart mit Hilfe von Herkunftsnachweisen: EnergieSteuer-RL lässt Steuerbefreiung für Grünstrom zu.

Sonderabgabe: Normadressaten als Gruppe haben aus ihrer Sachnähe eine Finanzierungsverantwortung, abstrakte gruppennützige Verwendung der Mittel für CO₂-freie Energieversorgung

Ressourcennutzungsgebühr nach Vorbild des „Wasserpfennig“: Kann nur auf ETS-Anlagen zielen, weil diese einem öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungssystem unterliegen.

Lektürehinweis zur Vertiefung



Stiftung

Umweltenergierecht

Stiftung Umweltenergierecht

Dr. Hartmut Kahl, LL.M. (Duke)

Leiter Recht der erneuerbaren Energien und Energiewirtschaft

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Tel.: +49 9 31.79 40 77-0

Fax: +49 9 31.79 40 77-29

Internet: www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben auf unsere Konten bei der Sparkasse Mainfranken Würzburg

Spenden: IBAN DE16 7905 0000 0046 7431 83 / BIC BYLADEM1SWU

Zustiftungen: IBAN DE83 7905 0000 0046 7454 69 / BIC BYLADEM1SWU