

Gegenäußerung

der Bundesregierung

**zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Mai 2014 zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Besonderen Ausgleichsregelung für stromkosten- und handelsintensive Unternehmen
BR-Drucks. 191/14 (Beschluss)**

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat mit den Bundesrats-Drucksachen 157/14 und 191/14 zwei Gesetzentwürfe zur Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) vorgelegt. Hintergrund für die Vorlage zweier Gesetzentwürfe sind die Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien, die die Europäische Kommission erst am 9. April 2014 beschlossen hat und die daher bei der Kabinettdiskussion des ersten Gesetzentwurfs am 8. April 2014 noch nicht berücksichtigt werden konnten. Die beiden Gesetzentwürfe stellen jedoch eine Einheit und damit ein Gesamtprojekt für die grundlegende Reform des EEG dar. Sie sollen daher im weiteren Gesetzgebungsverfahren zusammengeführt werden. Aufgrund des bisher getrennten Verfahrens erfolgt die Gegenäußerung der Bundesregierung jedoch weiterhin in zwei getrennten Stellungnahmen. Nachfolgend wird die Gegenäußerung zum Gesetzentwurf zur Reform der Besonderen Ausgleichsregelung für stromkosten- und handelsintensive Unternehmen vorgelegt (Bundesrats-Drucksache 191/14). In dieser Gegenäußerung wird auch – wie bereits in den beiden Gesetzentwürfen angekündigt – ein Formulierungsvorschlag unterbreitet für die Lösung der Rechtsfragen, die sich aus der Umwandlung von Unternehmen ergeben, die im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung begünstigt werden.

Die Bundesregierung lässt sich in der Gegenäußerung auch weiterhin von den wichtigsten Zielen der Novelle leiten: Mit der Novelle soll die Kostendynamik gebremst und es soll zugleich ein verlässlicher Ausbaupfad für die erneuerbaren Energien eingeführt werden; dies erhöht die Planungs- und Investitionssicherheit für alle Akteure der Energiewirtschaft. Darüber hinaus werden europarechtliche Bedenken der Europäischen Kommission gegen das Gesetz ausgeräumt und Risiken für die Betreiber von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien und für die stromintensive Industrie beseitigt.

Zu Nummer 1 (Artikel 1 § 58 Absatz 6 Nummer 3, § 60 Nummer 3 - neu - , § 62a - neu - EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht bereits für Strom, der auf Schiffen erzeugt wird, eine weitgehende Befreiung von der EEG-Umlage vor: Strom, der von Eigenversorgern verbraucht wird, die weder unmittelbar noch mittelbar an ein Netz angeschlossen sind, sind nach § 58 EEG 2014 von der EEG-Umlage befreit.

Für den Strom, den Schiffe von einem Lieferanten beziehen, wird die Rechtslage nicht geändert. Strom, der von einem solchen Dritten bezogen wird, ist auch weiterhin mit der EEG-Umlage belastet. Zwar ist das Anliegen verständlich, hier eine Besserstellung der landseitigen Stromversorgung von Schiffen in deutschen Häfen zu erreichen. Gleichwohl ist es nicht Aufgabe des EEG, die Ökologisierung des Schiffsverkehrs zu fördern. Angesichts der in den vergangenen Jahren stark angestiegenen EEG-Umlage kann die Erreichung dieses Zwecks nicht zu Lasten der Stromverbraucher erfolgen. Außerdem wäre eine Ausnahme von der Pflicht zur Zahlung der EEG-Umlage aus Sicht der Europäischen Kommission eine Beihilfe. Für diese sehen die Beihilfeleitlinien keine Grundlage vor.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nummer 2 § 61 Absatz 5 Satz 1 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Nach den Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien müssen Unternehmen, die einer Branche nach der Liste des Annex 5 der Beihilfeleitlinien (also Liste 2 der Anlage 4 zum EEG) angehören, eine Stromkostenintensität von 20 Prozent auf Unternehmensebene nachweisen, d.h. das ganze Unternehmen muss besonders stromkostenintensiv sein. Das ist beim selbständigen Unternehmensteil gerade nicht der Fall. Hier wird, wenn aufgrund der Heterogenität des Unternehmens das Gesamtunternehmen nur eine geringe Stromkostenintensität aufweist, unter bestimmte Voraussetzungen ein stromkostenintensiver Teil gesondert betrachtet. Letztlich würde damit die von der Kommission gesetzte Anforderung von 20 Prozent Stromkostenintensität auf Unternehmensebene abgesenkt, es kämen Teile von Unternehmen in den Genuss der Begünstigung, die nach Maßstäben der Leitlinien nicht für eine Begünstigung vorgesehen sind. Dies würde also eine über die Leitlinien hinausgehende Gewährung von Begünstigungen darstellen, was nach den beihilferechtlichen Grundsätzen nicht zulässig ist.

Im Übrigen reduziert sich die wirtschaftliche Bedeutung dieser Fragestellung, wenn – wie vom Bundesrat vorgeschlagen und von der Bundesregierung angenommen (siehe unten) – diese Fallgestaltungen in die Härtefallregelung des § 99 Absatz 4 EEG 2014 aufgenommen werden.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 Nummer 2 § 61 Absatz 5 Satz 2 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Vorschlag fasst die Definition „selbständiger Unternehmensteil“ weiter als bisher. Die Anwendung und Auslegung des Begriffs war in der Vergangenheit mit Unsicherheiten behaftete, die durch Klarstellungen beseitigt werden sollen. Eine noch weiter gefasste Definition würde dagegen die Unsicherheiten vergrößern und erhebliche Missbrauchsmöglichkeiten eröffnen.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 Nummer 2 § 62 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Beitrag der begünstigten Schienenbahnen zur Umlage wird nur moderat erhöht. Zugleich können auch Schienenbahnen erstmals in den Genuss der Besonderen Ausgleichsregelung kommen, denen dies aufgrund der bisherigen Eintrittsschwelle nicht möglich war. Hier findet eine zusätzliche Entlastung von Schienenbahnen statt. Die Bundesregierung kann daher nicht erkennen, dass es zwangsläufig zu Mehrbelastungen zulasten der Landeshaushalte kommen wird.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 Nummer 6 § 99 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 Nummer 1 EEG 2014)

Die Bundesregierung prüft, ob die Wahlmöglichkeit im Gesetzentwurf und der Begründung bereits hinreichend zum Ausdruck kommt, so dass dem Anliegen im Verwaltungsvollzug nachgekommen werden kann. Ggf. wird die Bundesregierung eine klarstellende Formulierung vorschlagen.

Zu Nummer 6 (Artikel 1 Nummer 6 § 99 Absatz 2 Nummer 2a - neu - EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Zur Prüfung der Voraussetzungen der Besonderen Ausgleichsregelung ist ein nachvollziehbarer und umfassender Nachweis erforderlich. Zwar kann es schwierig sein, kurzfristig eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine eigene Bilanz für diejenigen selbständigen Unternehmensteile vorzulegen, die hierzu bisher nicht verpflichtet waren. Da aber nun die Höhe der zu zahlenden EEG-Umlage von der Bruttowertschöpfung abhängt, sind besonders hohe Anforderungen an den Nachweis zu stellen.

Zu Nummer 7 (Artikel 1 Nummer 6 § 99 Absatz 4 Nummer 2 Buchstabe c und d - neu - EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag grundsätzlich zu. Es sollte klargestellt werden, dass selbständige Unternehmensteile, die nicht der Liste 2 zuzuordnen sind, aber mehr als 20 Prozent Stromkostenintensität aufweisen, von den Konstellationen erfasst werden, für die die Härtefallregelung des § 99 Absatz 4 EEG 2014 vorgesehen ist.

Die Bundesregierung schlägt daher vor, § 99 Absatz 4 Nummer 2 Buchstabe c EEG 2014 wie folgt zu fassen:

- „c) einer Branche nach Liste 2 der Anlage 4 zuzuordnen sind, aber ihre Stromkostenintensität weniger als 20 Prozent beträgt **oder aber die Voraussetzungen nach § 61 Absatz 5 Satz 1 für selbständige Unternehmensteile nicht erfüllen**,“

Zu Nummer 8 (Artikel 1 Nummer 6 § 99 Absatz 4 Satz 1 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Vorschlag bewirkt keine inhaltliche Änderung, würde aber bedeuten, dass kein Gleichlauf mit der Formulierung in § 61 EEG mehr gegeben wäre. Zur Klarstellung ist anzumerken, dass die Begrenzung nach § 99 Absatz 4 EEG 2014 ebenso wie die Begrenzung nach § 61 Absatz 2 EEG 2014 erst für die über eine Gigawattstunde hinausgehende Strommenge greift. Für die erste Gigawattstunde ist von allen Unternehmen die volle Umlage zu zahlen.

Zu Nummer 9 (Artikel 1 Nummer 6 § 99 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Entschließungsantrag zu.

In § 99 Absatz 4 EEG 2014 hat die Bundesregierung eine Härtefallregelung aufgenommen, die die Unternehmen und selbstständigen Unternehmensteile, die künftig nicht die Kriterien für eine Begrenzung der EEG-Umlage erfüllen, dennoch dauerhaft von der Besonderen Ausgleichsregelung profitieren können. Damit hat die Bundesregierung diesem Anliegen bereits Rechnung getragen.

Zu Nummer 10 (Artikel 1 Nummer 6 § 99 EEG 2014)

Die Bundesregierung bedankt sich für die Unterstützung. Über weitere Maßnahmen zur Energieeffizienz wird in dem angesprochenen Nationalen Energieeffizienzplan entschieden.

Zur Umwandlung von Unternehmen im Zusammenhang mit der Besonderen Ausgleichsregelung (Artikel 1 § 5 Nummer 32 und Nummer 34, § 63 Absatz 6 – 8 EEG 2014 - neu -)

Im Zusammenhang mit der Umwandlung von Unternehmen treten im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung zahlreiche Rechtsfragen für die antragstellenden bzw. bereits begünstigten Unternehmen auf. Wie bereits in der Begründung der beiden Gesetzentwürfe angekündigt, hat die Bundesregierung diese Rechtsfragen geprüft. Vor dem Hintergrund dieser Prüfung empfiehlt sie nachfolgende Änderungen an den beiden Gesetzentwürfen. Diese Änderungen sollen insbesondere die bisherige Verwaltungspraxis auf eine ausdrückliche fachgesetzliche Rechtsgrundlage stellen:

1. Der Begriff der Umwandlung ist aus Klarstellungsgründen zu definieren. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Bundesregierung, in die Begriffsbestimmungen des § 5 EEG 2014 folgende neue Nummer 32 einzufügen:

„32. „Umwandlung“ jede Umwandlung von Unternehmen nach dem Umwandlungsgesetz oder jede Übertragung sämtlicher Wirtschaftsgüter eines Unternehmens oder Unternehmensteils im Wege der Singularsukzession.“

Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass der Begriff der Umwandlung, wie er in § 61 Absatz 4 und § 63 Absatz 6 und 7 EEG 2014 verwendet wird, weiter ist, als das Umwandlungsgesetz ihn versteht. Erfasst sind auch Singularsukzessionen, wie sie bei Unternehmenskäufen oft vorgenommen werden. Bezogen auf die Besondere Ausgleichsregelung ist z.B. die Übertragung von Vermögensgegenständen aus einer Insolvenz ein häufiger Praxisfall.

Durch die Einfügung einer neuen Nummer muss zudem die weitere Nummerierung des § 5 EEG 2014 angepasst werden.

2. Zur Klarstellung der Antragsberechtigung von Konzernunternehmen empfiehlt die Bundesregierung zudem folgende Änderung des Unternehmensbegriffs in § 5 Nummer 34 EEG 2014 (neue Nummerierung):

„34. „Unternehmen“ jede rechtsfähige Personenvereinigung oder juristische Person ~~mit Ausnahme der im Dritten Buch des Aktiengesetzes geregelten verbundenen Unternehmen~~, die über einen nach Art und Umfang in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb verfügt, der unter Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr nachhaltig mit eigener Gewinnerzielungsabsicht betrieben wird.“

Diese neue Nummer 34 definiert den Begriff des Unternehmens. Er erfasst juristische Personen, die rechtsfähig sind, ebenso wie kommunale Eigenbetriebe und Gesellschaftsformen,

denen Rechtsfähigkeit zugesprochen wird, ohne dass ihnen der Status einer juristischen Person zugebilligt wird. Nicht erfasst sind Einzelkaufleute, Freiberufler und Gewerbetreibende. Wie auch bisher wird als Unternehmen die kleinste wirtschaftlich, finanziell und rechtlich selbständige Einheit, die unter einheitlicher und selbständiger Führung steht, angesehen. Im Bereich von Konzernen ist daher auf die jeweils einzelne Konzerngesellschaft und nicht auf die Konzerne oder Muttergesellschaften in ihrer Gesamtheit abzustellen. Da die Definition die Rechtspersönlichkeit des „Unternehmens“ voraussetzt, können Konzerne in ihrer Gesamtheit nicht erfasst sein, denn ihnen kommt keine Rechtspersönlichkeit zu. Der Begriff „Gewerbe“ aus § 3 Absatz 4a EEG 2012 wurde zur besseren Verständlichkeit in den Unternehmensbegriff übernommen. Weiterhin ist entscheidend für das Vorliegen eines Unternehmens das Gesamtbild der Verhältnisse. Es hat eine Gesamtwürdigung des Einzelfalles zu erfolgen.

3. Für die Kodifizierung der bisherigen Verwaltungspraxis des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle empfiehlt die Bundesregierung folgende neue Absätze 6 bis 8 an § 63 EEG 2014 anzufügen:

(6) Wurde das antragstellende Unternehmen in seinen letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahren vor der Antragstellung oder in dem danach liegenden Zeitraum bis zur materiellen Ausschlussfrist umgewandelt, so kann das antragstellende Unternehmen für den Nachweis der Anspruchsvoraussetzungen auf die Daten des Unternehmens vor seiner Umwandlung nur zurückgreifen, wenn die wirtschaftliche und organisatorische Einheit dieses Unternehmens nach der Umwandlung nahezu vollständig in dem antragstellenden Unternehmen erhalten geblieben ist. Andernfalls kann das antragstellende Unternehmen abweichend von § 61 Absatz 3 Nummer 1 im ersten Jahr nach der Umwandlung Daten über ein Rumpfgeschäftsjahr übermitteln, im zweiten Jahr nach der Umwandlung Daten für das erste abgeschlossene Geschäftsjahr und im dritten Jahr nach der Umwandlung für das erste und zweite abgeschlossene Geschäftsjahr. Nach Vollendung des ersten abgeschlossenen Geschäftsjahres erfolgt eine nachträgliche Überprüfung der Antragsvoraussetzungen und des Begrenzungsumfangs durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. § 61 Absatz 3 ist im Übrigen entsprechend anzuwenden.

(7) Wird das antragstellende oder begrenzte Unternehmen umgewandelt, so hat es dies dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle unverzüglich schriftlich anzuzeigen. Geht durch die Umwandlung eines begünstigten Unternehmens dessen wirtschaftliche und organisatorische Einheit nahezu vollständig auf ein anderes Unternehmen über, so überträgt auf Antrag das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle den Begrenzungsbescheid auf dieses ande-

re Unternehmen. Die Entscheidung des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle wirkt auf den Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Umwandlung zurück. Die Pflicht des Unternehmens, das die Übertragung beantragt hat, zur Zahlung der nach § 57 Absatz 2 ermittelten EEG-Umlage ist aufschiebend bedingt auf die den Antrag ablehnende Entscheidung des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.

(8) Die Absätze 6 und 7 sind auf selbstständige Unternehmensteile und auf Schienenbahnen entsprechend anzuwenden.

Zur Begründung:

Absatz 6 soll Unternehmen, die kürzlich umgewandelt wurden, die Antragstellung erleichtern bzw. überhaupt erst ermöglichen. Voraussetzung ist jedoch, dass sich die wirtschaftliche und organisatorische Einheit des Unternehmens, auf dessen Daten zurückgegriffen wird, in dem übernehmenden, nun den Antrag stellenden Unternehmen wiederfindet. Grund hierfür ist, dass die Daten des Unternehmens vor Umwandlung nur dann die Basis für die Entscheidung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle bilden können, wenn sie für das aus der Umwandlung hervorgegangene Unternehmen weiterhin aussagekräftig sind. Die Formulierung „wirtschaftliche und organisatorische Einheit“ ist dabei an die Definition des Unternehmensbegriffs in § 5 Nummer 34 EEG 2014 (siehe oben) angelehnt. Sie impliziert, dass für eine Heranziehung der Daten die Substanz des Unternehmens nach der Umwandlung im Wesentlichen unverändert geblieben sein muss. Lediglich geringfügige Abweichungen hiervon sind unschädlich. Von einer nahezu vollständigen Erhaltung der wirtschaftlichen und organisatorischen Einheit ist z.B. für das Unternehmen B auszugehen, das durch Aufspaltung des Unternehmens A in die Unternehmen B und C entsteht, wobei auf das Unternehmen B 90 Prozent der Betriebsmittel und Arbeitnehmer übergehen und dort unter der gleichen einheitlichen Leitung und selbständigen Führung verbleiben, wie dies zuvor im Unternehmen A der Fall war.

Absatz 7 Satz 1 regelt eine Anzeigepflicht für Unternehmen, die einen Antrag auf Begrenzung gestellt haben bzw. bereits positiv beschieden worden sind. Die Anzeigepflicht ergibt sich im Falle eines bereits begünstigten Unternehmens in der Regel bereits aus dem Begünstigungsbescheid, nach dem das Unternehmen dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle unverzüglich und unaufgefordert alle auch nachträglichen Änderungen von Tatsachen schriftlich mitzuteilen hat, die Auswirkungen auf den Bestand des Begünstigungsbescheides haben können.

Absatz 7 Satz 2 kodifiziert die bisherige Verwaltungspraxis, nach der ein Begünstigungsbescheid auch für das Unternehmen weiter genutzt werden kann, in dem nach einer Umwandlung die Substanz des ursprünglich begünstigten Unternehmens im Wesentlichen unverän-

dert fortbesteht. Die Sätze 3 und 4 stellen sicher, dass dem die Übertragung beantragenden Unternehmen während der Dauer der Bearbeitung seines Antrags durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle keine Nachteile entstehen.

Absatz 8 regelt die Anwendbarkeit der Absätze 6 und 7 auf selbstständige Unternehmensteile. Hierdurch werden Fälle erfasst, in denen zwar bezogen auf das Gesamtunternehmen kein nahezu vollständiger Übergang der wirtschaftlichen und organisatorischen Einheit auf einen übernehmenden Rechtsträger festzustellen ist, dies jedoch für einen selbstständigen Unternehmensteil bejaht werden kann, dem bereits im Ursprungsunternehmen die Begrenzung galt und der als solcher nach der Umwandlung fortbesteht. Absatz 8 regelt außerdem die Anwendbarkeit der Absätze 6 und 7 auf Schienenbahnen.