

12.03.14/Hö

Stellungnahme

zum Referentenentwurf vom 4. März 2014

eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften des Energiewirtschaftsrechts

Der vorgelegte Entwurf enthält Ansätze für den Einstieg in eine kosteneffizientere Ausgestaltung der Förderung, auch wenn diese deutlich ausbaufähig sind. Mit einer Senkung oder wenigstens merklichen Dämpfung des Anstiegs der Kosten aus den erneuerbaren Energien ist jedoch nicht zu rechnen. Die Entlastungen der besonderen Ausgleichsregelung und des Eigenstromprivilegs bleiben daher auch in Zukunft unabdingbar, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Industrien wie der Stahlindustrie zu bewahren. Ein Abbau dieser Entlastungen wäre nicht geeignet, die Umlage für die Verbraucher nachhaltig zu senken, hätte aber erhebliche negative Auswirkungen für den Stahlstandort, die darauf aufbauenden Wertschöpfungsketten und die damit zusammenhängenden Arbeitsplätze. Um die Gesamtkosten zu senken, sollte die Gesetzesnovelle stattdessen das Fördermodell weit tiefgreifender reformieren, als dies bisher vorgesehen ist.

1. Fördersystem

Die in § 1b vorgesehene **Festlegung von Ausbaupfaden** in Verbindung mit einer Veränderung der Förderung bei Verlassen der jeweiligen Ausbaupfade (§§ 20a, 20e) ist grundsätzlich richtig. Hierdurch kann der unkalkulierbare Anstieg der Gesamtförderung in geordnete Bahnen überführt werden. Zudem besteht die Möglichkeit, den Zubau der erneuerbaren Energien planvoll an die übrigen Rahmenbedingungen (insbesondere den Netzausbau) heranzuführen. Die Ausbaupfade sollten jedoch deutlich restriktiver festgelegt werden, um eine Wirkung zu entfalten.

Die Einführung der **Direktvermarktung** (§ 1a Abs. 2) ist zu begrüßen. Es sollte dabei auf die Mindesteinspeisevergütung auch bei kleineren Anlagen verzichtet werden. Gleiches gilt für die Ausfallvergütung in § 22d.

Nach Anlage 4 soll sich die **Marktprämie** als Differenz aus den anzulegenden Werten nach §§ 23 bis 33 und den energieträgerspezifischen Monatsmarktwerten, ermittelt am

Spotmarkt der Strombörse EPEX ermitteln. Dies läuft de facto auf eine Fortsetzung der Vollvergütung hinaus und widerspricht dem Ansatz einer Marktprämie. Stattdessen sollten fixe Prämien als Ergänzung zum Großhandelspreis festgelegt werden.

Der Einstieg in ein **Ausschreibungsmodell** bei der Förderung von Freiflächenanlagen in § 33 ist grundsätzlich zu begrüßen.

Nach § 12 „**Härtefallregelung**“, der aus dem geltenden Recht unverändert fortgeführt wird, erhalten Einspeiser von Strom aus erneuerbaren Energien eine Entschädigung, auch wenn es zur Aufnahme des Stroms in das Netz wegen eines Netzengpasses nicht gekommen ist. Diese Entschädigung steht im Widerspruch zu dem Ansatz der Direktvermarktung und muss gestrichen werden.

Der Abs. 2 des § 37 „**Vermarktung und EEG-Umlage**“ soll nach dem Referentenentwurf um einen neuen Satz 2 ergänzt werden, welcher die widerlegliche Vermutung einführt, dass Energiemengen, die aus einem beim Übertragungsnetzbetreiber geführten Bilanzkreis an physikalische Entnahmestellen abgegeben werden und für die keine bilanzkreisscharfe Meldung eines Elektrizitätsversorgungsunternehmens nach § 49 vorliegt, von dem Inhaber des betreffenden Bilanzkreises an Letztverbraucherinnen oder Letztverbraucher geliefert wurden. Diese Regelung soll durch eine Ergänzung von § 49 flankiert werden, wonach Eigenerzeuger grundsätzlich Energiemengen bilanzkreisscharf mitzuteilen haben.

Diese Ergänzungen sind abzulehnen, da die vorgeschlagenen Änderungen dazu führen, dass auch Eigenstrom zunächst als mit der EEG-Umlage behaftet anzusehen ist. Es würde also notwendig, nachzuweisen, dass es sich um Eigenstrom handelt, um die Vermutung zu widerlegen. Durch diese Beweislastumkehr erhöht sich der bürokratische Aufwand. Auch steckt in diesen geänderten Regelungen eine zumindest versteckte Diskriminierung des Eigenstroms, der grundsätzlich nicht mit EEG-Umlage belastet wird. Es sollte deshalb dabei bleiben, dass Eigenstrom von vornherein unberücksichtigt bleibt, ohne dass es besonderer Nachweispflichten bedarf.

Die Hinzufügung eines neuen Abs. 3a in § 37 soll es den Übertragungsnetzbetreibern erlauben, umfängliches **Datenmaterial hinsichtlich der Stromerzeugung** im Kontext mit anderen gesetzlichen Regelungen zu beschaffen.

Die Aufnahme dieses neuen Absatzes wird abgelehnt, da die Nutzung dieser Daten für die Überprüfung einer Pflicht von Letztverbraucherinnen und Letztverbraucher zur Zahlung der EEG-Umlage nicht notwendig ist und mit einem unnötigen bürokratischen Aufwand verbunden ist, den es zu vermeiden gilt.

2. Besondere Ausgleichsregelung

Eine Neufassung der besonderen Ausgleichsregelung in § 41 ist bisher nicht in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Die Stahlindustrie spricht sich nachdrücklich gegen eine Anhebung der **Mindestumlage** aus, da höhere Selbstbehalte als heute die internationale Wettbewerbsfähigkeit in einem intensiv umkämpften europäischen und globalen Marktumfeld erheblich einschränken würden.

Darüber hinaus ist von zentraler Bedeutung, neben der Umlagebegrenzung unmittelbar für die Stahlindustrie dies auch der in ihre Wertschöpfung eingebundenen Produktion **stromintensiver Vorprodukte** weiterhin zuteil werden zu lassen. Ein Beispiel stellt neben Kokereien und Sinteranlagen die Produktion technischer Gase dar, die prozessbedingt für die Stahlerzeugung benötigt werden. Die dafür erforderlichen Luftzerlegungsanlagen sind direkt in den Produktionsverbund eingebunden, werden aber typischerweise von Dritten am Standort der Stahlproduktion betrieben. Die Kosten für die Umlage würden in vollem Umfang an die Stahlunternehmen weitergegeben. Da sie das Stahlwerk am Standort beliefern, stehen sie selbst zwangsläufig nicht im unmittelbaren Wettbewerb. Rund 20 Prozent des Stromverbrauches der Hüttenwerke fällt indirekt in diesen Anlagen an. Dem Beibehalten der weitgehenden Entlastung auch dieser Prozesse kommt somit ebenfalls maßgebliche Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie zu.

Als zusätzliche Option zu den bisher geltenden Zugangsvoraussetzungen der besonderen Ausgleichsregelung schlagen wir vor, dass Unternehmen grundsätzlich und unabhängig vom Vorliegen anderer Voraussetzungen Anspruch auf Entlastung eingeräumt wird, soweit sie **spezielle energieintensive Energieverwendungen** aufweisen, wie sie in Art. 2 Abs. 4 lit. b) der Energiesteuer-Richtlinie definiert sind, unter anderem metallurgische Prozesse, einschließlich weiterverarbeitender Bereiche wie Walz- und Beschichtungsprozesse. Dies würde für diese Fälle eine vereinfachte Lösung ermöglichen.

Die Voraussetzungen einer Begrenzung von Belastungen sollten nicht jedes Jahr neu erfüllt werden müssen, sondern lediglich bei der erstmaligen Beantragung der besonderen Ausgleichsregelung und dann für einen **längeren Zeitraum von 5 Jahren** als erfüllt angesehen werden. Für Investitionsentscheidungen ist die langfristige Verlässlichkeit entsprechender Regelungen wichtig. Ein sich jährlich wieder ergebendes Risiko, bei Unterschreiten bestimmter Schwellen aus der Begrenzungsregelung wieder herauszufallen, könnte sich bei Standortentscheidungen negativ auswirken.

Weiterhin sollte gestattet bleiben, auch auf **selbstständige Unternehmensteile** abzuheben. In bestimmten Branchen, wie der Stahlindustrie, sind, historisch bedingt, unterschiedliche Produktionen unter einem Unternehmensdach zusammengehalten worden. Deshalb darf die Zufälligkeit der juristischen Eigenständigkeit nicht zu einem die Überlebensfähigkeit bestimmenden Kriterium werden. Die Stahlindustrie schlägt daher als Definition vor:

„Ein selbstständiger Unternehmensteil liegt vor, wenn es sich um einen eigenen Standort oder einen vom übrigen Unternehmen am Standort abgrenzbaren Produktionsbetrieb handelt, der als rechtlich selbstständiges Unternehmen seine Geschäfte führen könnte. Dies ist insbesondere der Fall, wenn an dem eigenen Standort oder in dem abgrenzbaren Teilbereich / Teilbetrieb Produkte erzeugt werden, welche potentiell in einem internationalen Wettbewerb stehen“.

Darüber hinaus sollte klargestellt werden, dass bei der Feststellung der Bruttowertschöpfung Vorleistungen von Unternehmensteilen außerhalb des beantragten selbstständigen Unternehmensteils desselben Rechtsträgers den Vorleistungen anderer Rechtsträger gleichgestellt sind.

Zur Sicherung des Industriestandorts Deutschland dürfen Neuinvestitionen in stromintensive Betriebe nicht dadurch verhindert werden, dass **neu gegründete Unternehmen bzw. Standorte** zunächst bis zu zwei Jahre lang die volle EEG-Belastung zu tragen haben, bevor sie ausreichende Daten gesammelt haben, um einen Antrag auf besondere Ausgleichsregelung stellen können.

In § 40 „Grundsatz“, Satz 2 sollte klargestellt werden, dass nicht die Verlagerung von Produktionsstätten das Problem bei einer zu hohen EE-Belastung ist, sondern der **Verlust von Marktanteilen**, so dass Produktionen anderer Unternehmen an anderer Stelle (ggf. in Drittstaaten) die deutschen Produktionen ersetzen. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

„Die Begrenzung erfolgt, um den Beitrag dieser Unternehmen zur EEG-Umlage in einem Maße zu halten, das mit ihrer Wettbewerbssituation vereinbar ist und somit keine Marktanteile hierdurch verloren gehen, sowie um ihre Abwanderung in das Ausland zu verhindern, damit insbesondere Tätigkeiten, durch die in besonderem Maße Treibhausgase emittiert werden, nicht verlagert werden und die Finanzierungsbasis für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien nicht verringert wird, soweit hierdurch die Ziele des Gesetzes nicht gefährdet werden und die Begrenzung mit dem Interesse aller Stromverbraucherinnen und Stromverbraucher vereinbar ist.“

2.1 Anwendbarkeit der neuen Regelung auf noch nicht entschiedene Anträge

§ 68 Abs. 3 sieht vor, dass für Anträge auf Begrenzung der PEG-Umlage, über die bis zum Ablauf des 31. Juli 2014 noch nicht bestandskräftig entschieden wurde, die §§ 40-44 in der ab dem 1. August 2014 geltenden Fassung anzuwenden sind.

Die Regelung ist abzulehnen.

Die Unternehmen, die in der Vergangenheit die Besondere Ausgleichsregelung genutzt haben bzw. nutzen wollten, haben sich auf die jeweils gültige Fassung des Gesetzes eingestellt und ihre wirtschaftlichen Maßnahmen entsprechend hierauf ausgerichtet. Soweit beantragte Begrenzungsbescheide abgelehnt wurden, haben die Unternehmen hiergegen Widerspruch eingelegt. Deshalb ist über diese Bescheide noch nicht bestandskräftig entschieden. Wegen des noch andauernden Beihilfeprüfverfahrens der EU-Kommission ist auch nicht damit zu rechnen, dass diesen Bescheiden wegen des Durchführungsverbots des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV bis zum Stichtag 31. Juli 2014 abgeholfen werden kann. Nach dem Stichtag müssten die Widerspruchsverfahren dann anhand des neuen Rechts entschieden werden. Gleiches gilt für Verfahren, die das Jahr 2012 betreffen, soweit hier noch gerichtlicher Rechtsschutz anhängig ist. Auch diese Bescheide sind noch nicht bestandskräftig.

Diese Situation ist sehr unbefriedigend, weil sie das Vertrauen in die jeweils gültigen gesetzlichen Regelungen missachtet. Deshalb begegnet die Neufassung von § 68 Abs. 3 des Referentenentwurfs zumindest zum Teil auch verfassungsrechtlichen Bedenken:

- Was Bescheide aus dem Jahr 2012 (und früher) betrifft, handelt es sich um eine **echte Rückwirkung**, weil die EEG-Umlage immer für ein Jahr gilt und sich die Begrenzungsbescheide auch immer auf ein bestimmtes, in der Zukunft liegendes Jahr beziehen. So gelten die Begrenzungsbescheide aus dem Jahr 2012 für das Jahr 2013, was zur Konsequenz hat, dass eine Korrektur für das Jahr 2013 in einen abgeschlossenen Sachverhalt eingreift. Dies gilt erst recht für Bescheide, die sich auf noch davor liegende Jahre beziehen und noch nicht bestandskräftig geworden sind.

- Die Tatsache, dass die Bescheide noch nicht bestandskräftig geworden sind, steht einer echten Rückwirkung insoweit nicht entgegen. Es ist aus dem Steuerrecht anerkannt, dass der jeweilige Veranlagungszeitraum, nämlich das Steuerjahr, maßgeblich ist, unabhängig von eingelegten Rechtsmitteln. Gleiches dürfte für die jahresbezogene EEG-Umlage und deren Begrenzung gelten.

Eine echte Rückwirkung (bzw. Rückbewirkung von Rechtsfolgen) ist nur ausnahmsweise zulässig, und zwar, wenn die Betroffenen schon im zurückliegenden

Zeitraum mit der Regelung rechnen mussten, wenn die Rechtslage unklar oder verworren war oder wenn ein nichtiges Gesetz durch eine rechtsgültige Regelung ersetzt werden muss. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Insbesondere beginnt der Zeitraum, ab dem mit einer neuen Regelung gerechnet werden muss, regelmäßig mit der Einbringung des Gesetzes in den Bundestag. Dies ist noch nicht geschehen. (Ein noch früherer Zeitpunkt [z.B. Presseerklärung des zuständigen Bundesministers] setzt hinreichende Klarheit darüber voraus, was konkret geändert werden soll.)

Was die Bescheide aus dem Jahr 2013 für das EEG-Jahr 2014 anbetrifft, so dürfte es sich, wenn überhaupt, nur um eine **unechte Rückwirkung** handeln. Aber auch an eine unechte Rückwirkung ist nicht unbeschränkt möglich. Hier muss der Normadressat eine Enttäuschung seines Vertrauens in die alte Rechtslage nur hinnehmen, soweit dies aufgrund besonderer, gerade die Rückanknüpfung rechtfertigender öffentlicher Interessen unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist (vergleiche Bundesverfassungsgericht, NJW 2010, 3638 ff.). Wäre dies anders, so fehlte den entsprechenden Normen als Rahmenbedingung wirtschaftlichen Handelns ein Mindestmaß an grundrechtlich und rechtsstaatlich gebotener Verlässlichkeit.

Es bedarf der Prüfung im Einzelfall, ob sich die Änderungen durch das neue Recht insoweit als verhältnismäßig darstellen. Zweifel bestehen zum Beispiel, wenn der „selbstständige Unternehmensteil“ bisher selbstverständlicher Bezugspunkt von Energieintensitätsschwellen gewesen ist, gestrichen und zukünftig nur noch auf das gesamte Unternehmen abgestellt würde. Vor dem Hintergrund, dass hierdurch gravierende Gefährdungen energieintensiver Produktionen eintreten, andererseits aber die EEG-Umlage nicht entscheidend absinkt, entstehen insoweit erhebliche Bedenken.

3. Stromeigenerzeugung

Laut Nr. 12 d) soll § 37, Absatz 3 Satz 2 durch eine Regelung zu eigenerzeugtem, selbstverbrauchtem Strom ersetzt werden, die jedoch noch nicht in dem Entwurf enthalten ist. Eine Einbeziehung des Eigenstroms, der in den integrierten Hüttenwerken durch die energetische Verwertung unvermeidlich bei der Produktion anfallender Kuppelgase erfolgt, in die Umlage würde in der Stahlindustrie zu massiven Zusatzbelastungen führen.

Die Wirtschaftsvereinigung Stahl plädiert dafür, hier den bereits am 14. Februar gemeinsam mit dem VCI vorgelegten Vorschlag aufzunehmen, wonach

die anteilige EEG-Umlage für eigenerzeugten und -verbrauchten Strom nicht zu entrichten ist, soweit die Letztverbraucherin oder der Letztverbraucher mit Strom aus einer Erzeugungsanlage

- unter Nutzung von bei der Produktion anfallenden Restgasen, flüssigen Reststoffen oder Restenergien, oder

- aus wärmegeführten Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, bei denen die erzeugte Wärme zum Betrieb industrieller Prozesse genutzt wird,

versorgt wird.

Eine solche Regelung nimmt solchen eigenerzeugten und -verbrauchten Strom vollständig von der EEG-Umlage aus, der unter Nutzung zwangsläufig mit Produktionsprozessen anfallenden Restgase (z.B. Hochofengas, Konvertergas und Koksofengas der Stahlindustrie oder sonstige Kuppelgase der Chemie- oder Mineralölindustrie), Restenergien (z.B. Gefälle-, Druckentspannungs- oder abwärmenutzende Turbinen, Abwärmennutzung aus den Abgasen des Elektrolichtbogenofens, etc.) und in industriellen KWK-Anlagen, die zur Wärmebereitstellung für industrielle Prozesse betrieben werden, erzeugt wird, um diese ressourcenschonenden Maßnahmen zu unterstützen und die zukünftige Neuerrichtung solcher Anlagen zu ermöglichen. Eine – auch nur anteilige – Belastung mit der EEG-Umlage würde diesen Zielen zuwiderlaufen. Über eine Einbeziehung des Eigenstroms in die besondere Ausgleichsregelung könnte dieses Problem in der Stahlindustrie nicht sinnvoll gelöst werden.

Für „**Eigenerzeuger von Strom**“ bzw. „neuen Eigenerzeuger von Strom“ sollten Definitionen in die Begriffsbestimmungen des § 3 aufgenommen werden:

„7a. ‚Eigenerzeuger von Strom‘ ist derjenige, der das wirtschaftliche Risiko des Betriebs der Stromerzeugungsanlage trägt und den dort erzeugten Strom selbst verbraucht.“

„7b. ‚Neuer Eigenerzeuger von Strom‘ ist derjenige, der ab 1. Januar 2015 die Tätigkeit nach Ziffer 7a vornimmt.“

Zudem muss in § 66 die Übergangsbestimmung des bisherigen § 66 Abs. 15 EEG 2012 aufrechterhalten werden. In der Vergangenheit sind erhebliche Investitionen in Stromerzeugungsanlagen geflossen mit dem Zweck weiter entfernte Produktionsstätten mit Eigenstrom zu versorgen. Das Vertrauen in diese Investitionen wird mit der Aufrechterhaltung der **Bestandsschutzregelung** gesichert. Den erst bei

der letzten Novelle des EEG eingeführten Bestandsschutz nun wieder aufzuheben, würde auch dem Ziel und Zweck einer solchen Regelung widersprechen. Daher ist in § 66 Abs. 1 Nr. 8 c) der Verweis auf Abs. 15 zu streichen.

Angesichts der klimaschonenden Wirkung der **Kuppelgasnutzung** als quasi CO₂-freier Energieträger ohne Zusatzemissionen schlagen wir darüber hinaus eine ausdrückliche **Anerkennung im Erneuerbare Energien-Gesetz** analog zum Grubengas vor, das eine ganz ähnliche Charakteristik aufweist.