

Gutachtenvorstellung

„Umsetzung einer wirtschaftsfreundlichen CO₂-Bepreisung“

**Rechtliche Leitplanken
für eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung**

Kommentar

Dr. Hartmut Kahl und Dr. Markus Kahles

Berlin, 30. Oktober 2019

www.stiftung-umweltenergierecht.de

Übersicht



Rechtsrahmen
Einnahmenseite



Rechtsrahmen
Ausgabenseite



Fazit



EINNAHMENSEITE

Planungssicherheit: Keine verfassungsrechtlichen Risiken

- **Steuern** können „**voraussetzungslos**“ erhoben werden – ohne Gegenleistung und Rechtfertigung
- Zu beachten sind im Rahmen der **Gesetzgebungskompetenzen** die klassischen Steuertypen, da Bundestag kein Steuererfindungsrecht hat
- **Energiesteuer** ist klassische Verbrauchsteuer auf ein Gut des ständigen Bedarfs
- Wichtig: **Steuergegenstand** bei CO₂-Bepreisung bleibt der Energieträger, nur die **Bemessung der Steuerhöhe** orientiert an dessen CO₂-Intensität
- Keine Einschränkung bei der **Verwendung** der durch die Steuer eingenommenen Mittel

Fixpreis: Bund geht verfassungsrechtliches Risiko ein

- BVerfG: Nichtsteuerliche Abgaben bedürfen zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden **besonderen sachlichen Rechtfertigung**
- Zahlungspflicht im Emissionshandel rechtfertigt sich durch **Abschöpfung des Vorteils**, eine knappe Ressource in Anspruch nehmen zu können
- BVerfG: Dieses Bewirtschaftungssystem fußt auf der **Verknappung** der zur Verfügung stehenden Umweltressourcen **durch staatliche Festlegung**. Mithin ist nicht die Abgabenerhebung selbst das zur Rechtfertigung anzuführende Bewirtschaftungssystem, sondern die **Bestimmung eines nur begrenzt zur Verfügung stehenden Emissionskontingents**. Die Veräußerungsentgelte sind nur Spiegelbilder der Knappheit, nicht ihre Ursache.

Bundesregierung: Fixpreis ohne Cap 2021-2025

- Referentenentwurf: „Da in der Einführungsphase Emissionszertifikate zum Festpreis abgegeben werden, **richtet sich die ausgegebene Menge an Emissionszertifikaten nach dem Bedarf** und es kann somit nicht sichergestellt werden, dass die jährlichen Emissionsmengen eingehalten werden.“
- Problem der sachlichen Rechtfertigung des Fixpreises:
 - Ohne Cap **keine Knappheit**,
 - ohne Knappheit **keine Bewirtschaftung**,
 - ohne Bewirtschaftung **kein Vorteil** und
 - ohne Vorteil ist **keine Abschöpfung** möglich.

Fixpreis: Andere Rechtfertigungsansätze scheiden aus

- Fixpreis als „versteckte Steuer“?
 - Emissionszertifikat ist Gegenleistung
 - Ist „Brennstoffemission“ ein verbrauchbares Gut?
- Fixpreis als Gebühr?
 - Ansteigender Fixpreis orientiert sich nicht an Verwaltungsaufwand und wirtschaftlichem Wert
- Fixpreis als Sonderabgabe?
 - Gruppennützige Verwendung ist nicht sichergestellt
- Übergangsregelung?
 - Relation von Einführungsphase (2021-2025) zu Emissionshandel mit Cap (2026-2030) stimmt nicht



AUSGABENSEITE

Bei Verwendung von Staatseinnahmen ist EU-Beihilferecht zu beachten

Achtung: Zahlungen an Unternehmen unterfallen der EU-Beihilfenkontrolle.

Keine Beihilfe bei Pauschalabsenkung von Steuern oder Beiträgen für alle Unternehmen:

Z.B. Senkung allgemeiner Stromsteuersätze oder der Sozialversicherungsbeiträge.

Bundesregierung: Absenkung EEG-Umlage (0,25 ct in 2021).

Beihilferechtliche Konsequenzen vor dem Hintergrund der EuGH-Entscheidung zum EEG 2012: Selbst **geringe staatliche Mittel** können zu Beihilfenkontrolle über gesamtes EEG führen!



Bild von Sarah Richter auf Pixabay

Beihilferechtliche Konsequenzen sind Ausgestaltungsfrage

Zahlungen „ins EEG“

- Staatliche Mittel im gesamten EEG-Finanzierungskreislauf.
- Erneute Beihilfenkontrolle des gesamten EEG.

Getrennte Finanzierungskreisläufe

- Beihilfenkontrolle nur für den Teil, in den staatliche Mittel fließen.
- Z.B.: Bestimmte Anlagengruppen, Eigenversorgung oder BesAR.



FAZIT

Fazit

Der Vorschlag der Bundesregierung zur CO₂-Bepreisung enthält verfassungs- und beihilferechtliche Fallstricke.

Diese Fallstricke vermeidet der heute vorgestellte Vorschlag.

Bleiben Sie auf dem Laufenden

- Info | Stiftung Umweltenergierecht informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen
- www.umweltenergierecht.de als Informationsportal

Wer wir sind

Stiftung Umweltenergierecht – die Zukunftswerkstatt für den Auftrag Rechtsrahmen der Energiewende

► Forschungsgebiet Umweltenergierecht

Fabian Pause, Mitbegründer der Stiftung



Forschung für den Rechtsrahmen der Energiewende

Der Rechtsrahmen ist die entscheidende Größe für die Energiewende – ohne passende Gesetze wird die Transformation der Energieversorgung nicht gelingen. Die Stiftung Umweltenergierecht widmet sich daher in vielfältigen Forschungsprojekten aktuellsten wie grundsätzlichen Fragestellungen zur Energiewende rund um die Leitfrage:

Aktuelles

Berlin, 23. Januar 2017

Dezember / 2017

Frischer Wind: Stiftung startet Forschungsprojekt „NeuPlan Wind“

Die Stiftung Umweltenergierecht intensiviert die Forschung zum Planungs- und Genehmigungsrecht für Windenergieanlagen.



Mit dem neuen Forschungsprojekt zur Windenergie leistet die Stiftung einen wichtigen Beitrag für eine voranschreitende und rechtliche Absicherung der Windenergie. Die Landkreise des Würzburger Rechtsanwaltschiffers einen

Der weitere Ausbau der Windenergie stellt gerade das Planungsrecht vor große Herausforderungen. Vielfach neu und noch unklar ist die Rechtslage im Rahmen des kürzlich in Kraft getretenen „NeuPlan Wind“. Mit unserem Projekt wollen wir dazu beitragen, die Windenergie rechtlich zu absichern und rechtliche Unsicherheiten zu beseitigen.

März / 2018

Neue Ufer: Forschung zum deutsch-französischen Umweltenergierecht

Angesichts der Bedeutung des Umweltenergierechts in Frankreich für die europäische und damit auch für die deutsche Rechtsentwicklung eröffnet die Stiftung Umweltenergierecht einen neuen Forschungsschwerpunkt.



Rechtswissenschaftler Frankreich, Deutschland: Was können wir von den Entwicklungen im französischen Umweltenergierecht lernen? Antworten auf diese Frage erarbeitet die Stiftung jetzt in einem neuen Forschungsschwerpunkt.

„Make our planet great again“, war die Ankündigung Donald Trumps, aus dem Anknüpfen an den Pariser Klimaabkommen auszuweichen. Nicht erst seit diesem Tag ist Frankreich für die Entwicklung des Umweltenergierechts und die Erreichung der Klimaschutzziele ein wichtiger Akteur. Auch vor diesem Hintergrund hat die Stiftung Umweltenergierecht nun einen Forschungs- und Rechtsschwerpunkt zum deutsch-französischen Umweltenergierecht etabliert und mit Victoria Roux eine Kollegin gewonnen können, die in Frankreich wie wir in Deutschland in der Energiewende zu Hause ist (siehe Infokasten).

Angesichts der aktuellen Pläne des französischen Präsidenten und der Bedeutung des Umweltenergierechts für die Erreichung der Klimaschutzziele wollen wir die Rechtsentwicklung genau verfolgen und wesentlichen Entwicklungen Thorsten Müller, wissenschaftlicher Leiter der Stiftung Umweltenergierecht, die Motive für den neuen Forschungsschwerpunkt zusammenfassen. Dies ist nur möglich, wenn wir Gesetze und Rechtsprechung unmittelbar und Hand anlegen können und der jeweiligen Textartikeln zuhelfen können. Sich allein auf Sekundär- und Tertiärliteratur zu verlassen, würde bedeuten, Kauf nehmen und ein verzerrtes Bild erhalten.

Viefältige Anknüpfungspunkte

Daher hat die Stiftung Umweltenergierecht eine entsprechende Stelle geschaffen, um im Zusammenspiel mit den verschiedenen rechtlichen Arbeitsfeldern der Stiftung rechtsvergleichend arbeiten durchzuführen. Wir sind sehr glücklich, dass wir mit Victoria Roux eine verdienstvolle Kollegin für diese Aufgabe gewinnen konnten. Freut sich Dr. Fabian Pause, Leiter der

EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

welche Entwicklung das Energieenergierecht in Deutschland nehmen wird, lässt sich nach dem Scheitern der Jamaika-Sonderverhandlungen nicht voraussagen. Letztlich hängt dies davon ab, wie die bestehenden Ziele bewertet und welche instrumentelle Ziele erreicht werden müssen. Wenn allerdings die deutschen Klimaschutzziele für das Jahr 2030 sowie 2050 eingehalten werden sollen, dann wird es erhebliche Veränderungen in unserer Energieversorgung und damit auch im Energierecht geben müssen.

Die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die Deutschland mit dem Pariser Klimaabkommen eingegangen ist, sind ebenfalls nur mit sehr weitreichenden Veränderungen zu erfüllen. Dabei verweist die Diskussion um die Abschaffung des EEG die weitaus wichtigere Frage nach der Neuordnung des Ordnungsrahmens für die Energiemärkte.

Unabhängig davon, wie sich die Entwicklungen im Allgemeinen und im Detail darstellen werden, ist eine Aufgabe offensichtlich: Es geht auch in Zukunft um die Vereinfachung und Strukturierung der bestehenden Rechtsstrukturen zu einem Komplexität im weiteren Verlauf. Wenn Komplexität im weiteren Verlauf nicht zu vermeiden ist, muss sie wo immer möglich durch gute Gesetzgebung reduziert werden.

Stiftung Umweltenergierecht

EDITORIAL

Liebe Leserinnen

die Einigung über die Energieerzeugung zwischen den großen Energieproduzenten Europas zu erreichen. Vor allem Kohleausstieg und die Erreichung der Klimaschutzziele sind sicherlich so manchen Vorgehen gewünscht wie die Europäische Union die Finanzierung der Energieerzeugung untersteht.

Dennoch werden auch die Schwerepunkte mit Umweltenergierecht im Zusammenhang sein an dieser Stelle. Erhöhung des Anteils an erneuerbaren Energien auf ca. 65 Prozent im Jahr 2030. Sonderausgaben für die Erzeugung erneuerbarer Energien auf See. Photovoltaik. Obgleich in Frankreich eine große energiepolitische Umwälzung stattfindet, nicht in Koalition mit der SPD. Dies gilt beispielsweise etwa für die Stromerzeugung, die im Sommer 2017 einen Anstieg in den Atomkraftwerken

In unserer Arbeit sehen wir es daher als strategische Aufgabe an, uns sowohl im Vordergrund als auch im Hintergrund mit den relevanten Themen zu beschäftigen. Handelt es sich um die Energieerzeugung, dann können wir uns mit der Erzeugung erneuerbarer Energien befassen. Handelt es sich um die Erzeugung erneuerbarer Energien, dann können wir uns mit der Erzeugung erneuerbarer Energien befassen. Handelt es sich um die Erzeugung erneuerbarer Energien, dann können wir uns mit der Erzeugung erneuerbarer Energien befassen.

Mit herzlichen Grüßen
Dr. Markus Kohles

Stiftung

Umweltenergierecht

Stiftung Umweltenergierecht

Dr. Hartmut Kahl, LL.M. (Duke)
Leiter Forschungsgebiet Recht der erneuerbaren Energien und
Energiewirtschaft

Dr. Markus Kahles, Europajurist (Univ. Würzburg)
Projektleiter

Ludwigstraße 22
97070 Würzburg
kahl@stiftung-umweltenergierecht.de
kahles@stiftung-umweltenergierecht.de
Tel: +49-931-79 40 77-0
Fax: +49-931-79 40 77-29

Vielen Dank!

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

Spenden: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE16790500000046743183

Zustiftungen: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE83790500000046745469