

Stellungnahme des BGL zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Biokraftstoffquote durch Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und zur Änderung energie- und stromsteuerrechtlicher Vorschriften (Biokraftstoffquotengesetz – BioKraftQuG)

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages am 18. Oktober 2006 in Berlin

Grundsätzliche Bemerkungen

Bereits mit der Einführung einer zunehmenden Besteuerung von Biokraftstoffen im Rahmen des zum 1. August 2006 in Kraft getretenen neuen Energiesteuergesetzes (EnergieStG) wurde eine Änderung der Förderpolitik für Biokraftstoffe eingeleitet, deren vorgesehene Ausmaß weit reichende negative Auswirkungen auf die ohnehin äußerst angespannte Wettbewerbssituation des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes hätte. Gemäß dem nun von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Biokraftstoffquotengesetzes (BioKraftQuG) soll die Steuerbegünstigung der Biokraftstoffe bis zum Jahr 2012 schrittweise nahezu vollständig durch eine Quotenpflicht für die Inverkehrbringer von Kraftstoffen ersetzt werden. Vor den Folgen der geplanten Festlegung einer überhöhten Pflichtvermarktungsquote in Verbindung mit einer vollen Regelbesteuerung hat der BGL bereits anlässlich der öffentlichen Anhörung zum Entwurf des EnergieStG im Mai dieses Jahres gewarnt: **Denn in der Wirkung käme diese einer weiteren „doppelten Ökosteuerebene“ gleich. „Tanktourismus“ würde damit noch attraktiver und auch Standorte betreffen, die noch weiter von der deutschen Grenze entfernt liegen.** Dadurch würden sich nicht nur die von der Einschränkung der Steuerbegünstigung von Biokraftstoffen erwarteten Steuermehreinnahmen deutlich relativieren. **Vielmehr würden sich entgegen der in der Koalitionsvereinbarung fixierten Harmonisierungszusage die zu Lasten des deutschen Transportgewerbes im europäischen Güterkraftverkehr bestehenden Harmonisierungsdefizite weiter verschärfen.** Der von der Bundesregierung zugesagte, aber noch nicht realisierte Harmonisierungsschritt im Zusammenhang mit der Einführung der Lkw-Maut in Höhe von 600 Mio. €, würde vollständig „einkassiert“ und stattdessen eine weitere Zusatzbelastung geschaffen. In der Konsequenz ist mit dem Verlust von weiteren bis zu 60.000 Arbeitsplätzen zu rechnen.

Im Einzelnen:

zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 50 Abs. 1 EnergieStG) / zu Artikel 3 Nr. 4 (§ 37a BImSchG)

Der im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderung des § 50 Abs. 1 EnergieStG zufolge, sollen künftig Beimischungen von Biokraftstoffen nicht mehr steuerlich begünstigt und Steuerentlastungen für reine Biokraftstoffe nur noch für die Biokraftstoffmengen gewährt werden, die über die festgelegten Pflichtquoten hinaus abgesetzt werden. Gemäß dem vorgesehenen neuen § 37a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) sollen diejenigen, die gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Dieselmotorkraftstoff in Verkehr bringen, verpflichtet werden, bereits ab 2007 einen Anteil Dieselmotorkraftstoff ersetzenden Biokraftstoffs von 4,4 % gemessenen am Energiegehalt bzw. 5 Vol. % sicherzustellen.

Der dafür in Frage kommende Fettsäuremethylester (Biodiesel) hatte nach den Marktdaten des Verbandes Deutscher Biodieselhersteller zuletzt einen Marktanteil am Gesamtdieselmärkte von etwas über 4 Vol. %. Davon wurden 45 % an Flottenbetreiber des Transportgewerbes abgegeben, 40 % des Biodieselabsatzes gingen an die Mineralölkonzerne für die Beimischung zum fossilen Dieselkraftstoff. Daraus hat sich eine Beimischungsquote von rund 1,5 Vol. % des bis zum 1. August 2006 noch gänzlich steuerbefreiten Biodiesels in mit 47,04 Cent/Liter besteuerten Dieselkraftstoff ergeben. Auf den Abgabepreis von Dieselkraftstoff wird sich nicht nur der gerade vollzogene Einstieg in die Besteuerung von Biokraftstoffen auswirken, sondern im nächsten Schritt auch die geplante Quotenverpflichtung, wenn die vorgesehene Einführung von voll versteuerten Pflichtquoten nicht moderater gestaltet wird. Um wettbewerbsneutral zu bleiben, dürfte nach Ansicht des BGL die Pflichtquote in 2007 auf höchstens 3 Vol. % angehoben werden – also auf eine Quote, die noch ohne eine nachhaltige Störung des Marktes für reinen Biodiesel realisierbar ist. Durch eine darauf aufbauende schrittweise weitere Anhebung der Pflichtquote wäre den Marktbeteiligten ausreichend Spielraum für die erforderlichen betrieblichen Anpassungen und die nötige Planungssicherheit zu geben.

Dabei gilt es unbedingt zu berücksichtigen, dass es für die Erreichung des von der EU vorgegebenen Ziels, bis 2010 den Gesamttreibstoffverbrauch zu 5,75 % (gemessen am Energiegehalt) durch Biokraftstoffe zu decken, insbesondere auf die weitere Entwicklung des Marktes für reinen Biodiesel ankommt. Von daher ist es nicht zu rechtfertigen, dass nach dem vorgesehenen Satz 5 EnergieStG in Verbindung mit dem neuen § 37a BImSchG auch für diejenigen, die ausschließlich Biokraftstoffe in Verkehr bringen, die Verpflichtung zur Erfüllung der Quoten mit steuerrechtlichen Konsequenzen fingiert werden soll. Faktisch würde dies eine weitere Steuererhöhung für reiner Biokraftstoffe um über 2 Cent/Liter bedeuten und damit die Marktversorgung auf dem freien Biokraftstoffmarkt zusätzlich gefährden.

zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 50 Abs. 3 und 6 EnergieStG)

Der Gesetzentwurf sieht in § 50 Abs. 3 EnergieStG den schrittweisen Abbau der Steuerentlastungen für Fettsäuremethylester (Biodiesel) und Pflanzenöl mit dem Ziel einer energetischen Vollversteuerung ab 2012 vor. Damit wird von vornherein unterstellt, es müsste eine ständig zunehmende Überkompensation ausgeglichen werden, ohne die sich einstellende Marktentwicklung bei den fossilen Kraftstoffen und den Biokraftstoffen zu berücksichtigen. Bei einem solches Vorgehen wäre eine Vermarktung reiner Biokraftstoffe schon bald nicht mehr wettbewerbsfähig darzustellen. Daher sind die künftigen Anpassungen der Steuerentlastungen für Fettsäuremethylester (Biodiesel) und Pflanzenöl an der tatsächlichen Marktentwicklung auszurichten, über die dem Bundestag nach § 50 Abs. 6 EnergieStG jährlich ein Bericht vorzulegen ist. Um die weitere Marktdurchdringung mit Biokraftstoffen nicht zu konterkarieren ist dabei sowohl auf eine Überkompensation als auch eine Unterkompensation nicht nur der Mehrkosten im Zusammenhang mit der Erzeugung von Biokraftstoffen zu reagieren. Darüber hinaus sind auch die mit dem Einsatz von Biokraftstoffen verbundenen Mehrkosten der Transportunternehmen aus dem Bau und Betrieb von besonderen Tankanlagen, den Fahrzeugumrüstungs- und -betriebskosten sowie dem Mehrverbrauch aufgrund des im Vergleich zum fossilen Kraftstoff geringeren energetischen Gehalts von Biokraftstoffen zu berücksichtigen.

zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 50 Abs. 4 EnergieStG) / zu Artikel 3 Nr. 4 (§ 37b BImSchG)

Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass zur Bestimmung, welche Energieerzeugnisse Biokraftstoffe sind und auf die Erfüllung der Quotenverpflichtung angerechnet werden, im vorgesehenen neuen § 37b BImSchG auf qualitative Mindestanforderungen abgehoben werden soll. Allerdings ist diese Regelung insoweit unzureichend, als darin nur klargelegt werden soll, dass der Absatz „nicht verkehrsfähiger Biokraftstoffe“ auf die Erfüllung der Quotenverpflichtung nicht angerechnet wird. Vielmehr sollten auch den Endverbrauchern von Biokraftstoffen Rechtssicherheit gegeben und insbesondere technische Schäden bei Fahrzeugen von End-

verbrauchern sowie unerforschte Umweltauswirkungen vermieden werden. Deshalb sollte sowohl in § 37b BImSchG als auch in § 50 Abs. 4 EnergieStG gesetzlich klargestellt werden, dass auch nur solche Biokraftstoffe in Verkehr gebracht und zum Betrieb von (Fahrzeug-)Motoren verwendet werden dürfen, die den im Gesetz oder in einer Rechtsverordnung bestimmten Mindestqualitätsanforderungen entsprechen. Dabei sollte zur Vermeidung von rechtlichen Inkonsistenzen in § 50 Abs. 4 EnergieStG zur Bestimmung der steuerlich begünstigten Biokraftstoffe auf die Zulassung als Biokraftstoff nach § 37b BImSchG abgehoben werden. Für die technische Weiterentwicklung in diesem Bereich könnten Ausnahmegenehmigungen für den Einsatz neuer Biokraftstoffe zum Betrieb von (Fahrzeug-)Motoren in überwachtem Pilotversuchen erteilt werden.

zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 50 Abs. 7 EnergieStG)

Im Hinblick auf die zu befürchtenden Marktstörungen halten wir die vorgesehene Beibehaltung der Konsequenzen in § 50 Abs. 7 EnergieStG zwar für bemerkenswert: „Im Falle von Störungen des deutschen Biokraft- oder Bioheizstoffmarktes oder des Biokraft- oder Bioheizstoffmarktes in der Europäischen Gemeinschaft, die durch Einfuhren aus Drittländern hervorgerufen werden, wird die Bundesregierung bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Einleitung geeigneter Schutzmaßnahmen beantragen.“ Doch nach wie vor ungeklärt ist, was die Bundesregierung konkret unternehmen wird, wenn es infolge überhöhter Pflichtquoten oder einer überzogenen Besteuerung von Biokraftstoffen zu Störungen des deutschen Biokraftstoffmarktes kommt.

zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 57 Abs. 5 Nr. 2 EnergieStG)

Im Rahmen der in § 57 Abs. 5 Nr. 2 für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft vorgesehenen Steuerbefreiung müssen weitere Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. So wird die Begünstigung der „in Betrieben der Land- und Forstwirtschaft übliche(n) Beförderung von land- und forstwirtschaftlichen Bedarfsgütern oder gewonnenen Erzeugnissen durch den Betrieb selbst oder durch andere Betriebe der Land- und Forstwirtschaft“ von diesen Betrieben auch zur Durchführung eigentlich dem gewerblichen Güterkraftverkehr zuzuordnenden Beförderungen genutzt. Dies führt am Markt zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung von Güterkraftverkehrsbetrieben. Aus diesem Grund sollte gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen hinsichtlich der genannten Beförderung von land- und forstwirtschaftlichen Bedarfsgütern bzw. Erzeugnissen die gleichen Wettbewerbsbedingungen eingeräumt werden wie den Betrieben der Land- und Forstwirtschaft.

zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 66 Abs. 1 Nr. 11a EnergieStG) / zu Artikel 3 Nr. 4 (§ 37d BImSchG)

Die Ermächtigungen des Bundesministerium der Finanzen (BMF) nach § 66 Abs. 1 Nr. 11a (neu) EnergieStG und der Bundesregierung nach § 37d Abs. 2 BImSchG zum Erlass von Rechtsverordnungen lassen aufgrund inhaltlicher Überschneidungen und unbestimmter Kriterien wie „bestimmtes CO₂-Verminderungspotenzial“ und „technische Entwicklung“ nicht nur Konflikte im Hinblick auf diesbezügliche Zuständigkeiten erwarten, sondern bergen zudem die Gefahr, dass sich daraus für die Betroffenen in Zukunft eine nicht eindeutige und unklare Rechtslage ergibt. Um Inkonsistenzen zu vermeiden und darüber hinaus eine sachgerechte Ausgestaltung der Rechtsverordnungen zu gewährleisten, ist neben einer klaren inhaltlichen Abgrenzung und eindeutigen Zuordnung der Ermächtigungen generell eine Abstimmung der fachlich zuständigen Bundesministerien erforderlich und in allen Fällen eine Anhörung der beteiligten Kreise vorzusehen. Von einer Ermächtigung, durch Rechtsverordnung auch in Abweichung von den gesetzlichen Bestimmungen festzulegen, welche Energieerzeugnisse Biokraftstoffe sind, ist allerdings abzuraten. Denn dadurch würde zum einen der Gesetzgeber von der Weiterentwicklung der Biokraftstoffförderung ausgeschlossen und könnte zum anderen den Wirtschaftsbeteiligten keine Planungssicherheit gewährleistet werden.

zu Artikel 3 Nr. 4 (§ 37c BImSchG)

Die Nichterfüllung der vorgesehenen Biokraftstoffquoten soll nach § 37c BImSchG überwacht und sanktioniert werden. Zu diesem Zweck sollen ein auf dem mineralölsteuerlichen Meldeverfahren aufbauendes Register und ein Sanktionsverfahren eingeführt werden. Problematisch erscheint dabei bereits die generelle Sanktionierung des Quotenverpflichteten auch im Falle der vertraglichen Übertragung der Quotenpflicht auf einen Dritten, wenn dieser seinen vertraglichen Pflichten nicht nachkommt. Noch schwerer wiegt allerdings, dass einem solchen Registrier- und Sanktionsverfahren zwar die im Inland ansässigen Kraftstofflieferanten wirkungsvoll unterworfen werden können. Doch es ist anzunehmen, dass dies – schon wegen der unzureichenden Überwachungs- und Sanktionsmöglichkeiten – nicht im gleichen Maße für gebietsfremde Kraftstofflieferanten gelten dürfte. Aufgrund der von daher zu befürchtenden weiteren Verwerfungen auf den Kraftstoffmärkten ist unbedingt vor der Einführung einer solchen sanktionierten Quotenregelung die Zustimmung der Europäischen Kommission einzuholen. Durch die Europäische Kommission ist insbesondere die Frage prüfen zu lassen, inwieweit eine solche Maßnahme, die sich auf Kraftstofflieferanten in Abhängigkeit von ihrer Ansässigkeit unterschiedlich auswirkt, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Beimischungspflicht in Deutschland den innergemeinschaftlichen freien Warenverkehr mit Mineralölen erschweren würde.

Sollten gebietsfremde Kraftstofflieferanten nicht wirkungsvoll einer deutschen Quotenregelung zu unterwerfen sein, ist davon auszugehen, dass maßgebliche Produktionsanteile deutscher Raffinerien ins Ausland abwandern und der deutsche Kraftstoffmarkt aus Reimporten ohne die durch die Beimischungspflicht bedingten Mehrkosten bedient wird. Bei voller Quotendurchsetzung und Sanktionierung könnten dagegen mittelständische Mineralölhändler z. B. ab Spotmarkt Rotterdam durch multinational agierende Anbieter vom deutschen Markt verdrängt werden. Ob die Europäische Kommission einen derartigen Eingriff in den innergemeinschaftlichen Warenverkehr mit Energieerzeugnissen zulässt, ist unbedingt vor einer gesetzlichen Neuregelung zu klären.

zu Artikel 5 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Das vorgesehene BioKraftQuG soll bereits zum 1. Januar 2007 in Kraft treten. Lediglich das Außerkrafttreten von § 50 Abs. 1 Satz 6 EnergieStG und das Inkrafttreten der Neufassung von § 50 Abs. 2 EnergieStG sowie die Nachfolgeregelung für die Steuerbegünstigung „Spitzenausgleich“ sollen vom Termin der erforderlichen beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission abhängig gemacht werden. Doch neben der bereits zum 1. August 2006 in Kraft getretenen Einschränkung der Steuerbegünstigung für biogene Kraftstoffe stellt auch die vorgesehene Quotenpflicht bei voller Besteuerung der Biokraftstoffquote eine so wesentliche Änderung der bisherigen Förderung von Biokraftstoffen dar, dass die betreffenden Regelungen insgesamt bei der Europäischen Kommission zu notifizieren sind.

Frankfurt am Main, den 10. Oktober 2006