

Hamburg, 10. Oktober 2006

Stellungnahme

zum

Gesetz zur Einführung einer Biokraftstoffquote durch Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und zur Änderung energie- und stromsteuerrechtlicher Vorschriften (Biokraftstoffquotengesetz – BioKraftQuG, Kabinettsbeschluss vom 23. 8.)

Vorbemerkung

Die im Mineralölwirtschaftsverband organisierten Unternehmen stehen zu ihrer unternehmerischen Verpflichtung, auch weiterhin eine effiziente und lückenlose Versorgung aller Verbraucher in Deutschland mit den verschiedenen Kraftstoffarten zu gewährleisten. Über diese unternehmerische Verantwortung hinaus sieht sich die Mineralölwirtschaft weiterhin in der Verantwortung, ihre unternehmerischen Ziele im Einklang und in enger Abstimmung mit volkswirtschaftlichen sowie fiskalischen Aspekten und umweltpolitischen Erfordernissen zu verwirklichen.

1. Grundsätzliche Überlegungen zu Ausgestaltung der Biokraftstoffquoten und der Biokraftstoffarten im BiokraftQuG

a) Bio-Quote für Ottokraftstoff

Das Inkrafttreten des Gesetzes in seiner gegenwärtigen Fassung mit dem 1. Januar 2007 macht eine intentionsgerechte Umsetzung von Beginn an unmöglich.

- Um die Bio-Beimischungsquote bei Benzin zu erfüllen - was praktisch im Moment nur mit Bioethanol möglich ist - sind umfangreiche Investitionen (in Raffinerien und Tanklagern) durch die Mineralölwirtschaft erforderlich. Diese können nicht bis zum 1. Januar 2007 abgeschlossen werden, da alleine die Lieferzeit wichtiger Komponenten bis zu 11 Monaten beträgt.
- Diese Investitionen konnten solange nicht durchgeführt werden, wie nicht sicher abzusehen war, ob und mit welchem Inhalt das Gesetz zum 1. Januar 2007 kommen würde. Erst seit dem Beschluss des Kabinetts vom 23. August 2006 kann mit hinreichender Sicherheit davon ausgegangen werden, und erst seitdem ist es zu vertreten, die notwendigen Investitionen vorzunehmen - was jetzt mit Hochdruck geschieht.
- Der Beginn der bundesweiten Ethanol-Beimischung ist praktisch nur mit Einführung der sog. „Winterware“ möglich (die Ottokraftstoffspezifikation unterscheidet zwischen der „Winterware“ für Herbst/Winter und „Sommerware“ für Frühjahr/Sommer) weil mit der höheren Dampfdruckgrenze im Winter die Qualitätsprobleme der unvermeidbaren Vermischungen (Dampfdruckanomalie und Wasserabscheidung) beherrschbar werden. Frühestmöglicher

... 2

Beginn der bundesweiten Ethanol-Beimischung sollte daher der 1. Oktober 2007 sein.

- Eine Problemlösung könnte daran anknüpfen, dass die Beimischung von ETBE – einem Oktanzahlverbesserer auf Basis Ethanol – bis zum Wechsel auf Winterware fortzuführen bis mit der „Winterware“ 2007 die flächendeckende Ethanol-Beimischung beginnt. Diese praxisnahe Umsetzung bedingt eine Änderung der Quotenstaffel.

Die Mineralölindustrie schlägt daher vor, die Bio-Quote für Benzin in 2007 von den jetzt vorgesehenen 2 % auf 1,14 % abzusenken und die „Absenkungsdifferenz“ von 0.86 % in 2009 „nachzuholen“. Die Quote für 2009 würde sich damit auf 2,86 % erhöhen. Dieser Zeitraum ist erforderlich, um eine kosteneffiziente Umsetzung zu ermöglichen. Der Verbraucher soll auch weiterhin von Kraftstoffkosten profitieren, die heute zu den niedrigsten vor Steuern in Europa gehören.

b) E 85

Der MWV begrüßt grundsätzlich die Intention des Kabinettsbeschlusses zum BioKraftQuG vom 23. August, mit der Steuerbegünstigung besonders förderungswürdiger Biokraftstoffe marktwirtschaftliche Anreize zur Entwicklung technologisch hochwertiger und nachhaltiger alternativer Kraftstoffarten zu setzen. BTL-Kraftstoffe sowie Kraftstoffe aus Zellulose bieten im Herstellungsprozess sowie bei der ökologischen Gesamtbilanz große Vorteile. Eine Anwendungsart von Biokraftstoffen, wie z. B. E 85, bedingungslos als förderungswürdig zu klassifizieren, lässt das Herstellungsverfahren völlig außer Betracht und stellt insofern einen Systembruch dar. Mit Blick auf Verbraucherschutz und CO₂-Bilanz wäre dies unverantwortlich.

Verbraucherschutz:

Nach Auskunft namhafter Kfz-Ausrüster besteht bei mehreren hunderttausend Kraftfahrzeugen die Gefahr, dass Ethanolkonzentrationen über 5%vol schwere Schäden an Aluminiumbauteilen verursachen, die mit Kraftstoff in Kontakt kommen. Daher muss sichergestellt werden, dass diese Kraftstoffe ausschließlich in speziell für ihre Nutzung vorbereiteten Fahrzeugen verwendet werden.

Es muss gewährleistet sein, dass für entsprechende Kraftstoffe nicht nur eine Auszeichnung gemäß EU Richtlinie 2003/30/EG zur Anwendung kommt, sondern dass diese Kraftstoffe ausschließlich über Zapfanlagen abgegeben werden, die durch die besondere Form der Zapfpistole eine Fehlbetankung von Fahrzeugen ausschließen, die nicht speziell für diese Kraftstoffe zugelassen sind.

CO₂-Bilanz:

Bei der Produktion von Ethanol aus Weizen mit Braunkohle als Prozessenergie wird keine CO₂-Einsparung erreicht. Eine Ökobilanz der deutschen Ethanolanlagen, die Ethanol entweder mit der Prozessenergie Braunkohle oder schweres Heizöl herstellen, ist nach unseren Informationen nicht veröffentlicht. Einer aktuellen Studie der Europäischen Kommission zufolge ist die Ökobilanz für solche Herstellungsverfahren im günstigsten Fall neutral, im ungünstigen Fall wird sogar mehr CO₂ emittiert als bei Benzin.

Eine undifferenzierte Förderung, wie sie der Kabinettsbeschluss vorsieht, wirkt sich kontraproduktiv für den Klimaschutz aus. Die Kriterien für eine Qualifizierung sind schärfer zu fassen und in einem transparenten Prozess zu rechtfertigen. Das Biokraftstoffquotengesetz läuft ansonsten Gefahr, in Bezug auf Klimaschutz günstigere aber eventuell teurere Ethanolherstellungsverfahren, durch Wettbewerbsverzerrung zu benachteiligen.

Mit Blick auf die CO₂-Bilanz ist die steuerliche Bevorzugung von E 85 im Kabinettsbeschluss nur zu rechtfertigen, wenn das eingesetzte Ethanol eine geringe CO₂-Intensität nachweisen kann. In § 50 Absatz 3 EnergieStG sollte ein entsprechender Hinweis auf geringe CO₂-Intensität eingefügt werden. Dem Schutz der Verbraucher ist bei der technischen Umsetzung unbedingt Rechnung zu tragen.

c) E 50

Die Aufnahme von E 50 in die Liste der besonders förderungswürdigen Kraftstoffe lehnt der MWV ab. Aus technischen Gründen können Flexibel-Fuel-Fahrzeuge das Ethanolpotential nur ungenügend ausnutzen, da theoretische CO₂-Einspareffekte bei der Verwendung von CO₂-neutralem Ethanol nicht ausgeschöpft werden. Die aktuelle Vermarktungsstrategie zeigt, dass E 50 als Kraftstoff für Normalfahrzeuge positioniert wird. Das Gefährdungspotential durch technische Risiken ist hoch (siehe Ausführungen zu Ethanolatkorrosion). Warnhinweise des ADAC belegen dies zusätzlich.

In jedem Fall begegnet die Aufnahme von E85 (oder E50) erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Annahme einer Verletzung von Art. 3 GG liegt nahe. E85 kann nur dann mit Biokraftstoffen der 2. Generation als vergleichbar angesehen werden, wenn es entsprechenden CO₂-Effizienz und Nachhaltigkeitskriterien genügt

d) Biodiesel

Der MWV begrüßt die Neuordnung der Fördertatbestände für Biodiesel. Mit dem im Kabinettsbeschluss vorgesehenen Steuerstufenplan bis einschließlich 2012 ist Vertrauensschutz für Biodieselproduzenten gewährleistet. Zugleich beendet der Stufenplan die bisherige Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten der Biodieselbranche und setzt die nötigen Anreize für einen gesunden, an effizienten Technologien orientierten Wettbewerb aller Kraftstoffanbieter um den Endverbraucher.

Die Beschäftigungseffekte der Steuersubventionen für Biodiesel (Subvention der landwirtschaftlichen Fläche und der Steuerbegünstigung für Biodiesel z.B. in 2007/08) ergeben laut Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe in der gesamten Wertschöpfungskette einschließlich mittelbar Beschäftigter je 1 Mio. t Biodieselproduktion 19.000 Arbeitskräfte. Dies bedeutet eine Gesamtsubvention von ca. 58.000 Euro pro Beschäftigtem (80.000 Euro pro direkt Beschäftigtem).

Diese Subvention sichert nur zum Teil Arbeitsplätze in der heimischen Landwirtschaft, denn Deutschland ist seit Oktober 2005 Nettoimporteur für Rapsöl. Für das Jahr 2006 ist ein Import von 1 Mio. t Rapsöl zu erwarten. Weitere Importe an Raps-, Soja- und Palmöl sind notwendig, um den Zubau an Umesterungskapazität in Deutschland mit Einsatzstoffen zu versorgen. Da die deutschen Biodieselproduzenten schon im Jahr 2005 bei einer Umesterungskapazität von unter 2 Mio. t auf Importe angewiesen waren, kann davon ausgegangen werden, dass ab 2007 bei einer lt. UFOP erwarteten Kapazität von 3,7 Mio. t (nach Insider-Marktinformationen können es über 4 Mio. t sein) rund 50% oder über 2 Mio. t Pflanzenöl importiert werden müssen.

Eine weitere Besserstellung der Steuerbegünstigung von Biodiesel über den Kabinettsbeschluss vom 23. August hinaus ist vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt und würde dem

deutschen Steuerzahler zusätzliche Subventionen für landwirtschaftliche Produkte aus dem Ausland aufbürden.

2. Zu wichtigen Einzelaspekten im Biokraftstoffquotengesetz

Grundsätzlich sollten Technologieoffenheit und Nachhaltigkeitskriterien, wie eine positive CO₂-Bilanz, die entscheidenden Leitbilder bei den besonders förderungswürdigen Kraftstoffe sein.

Eine an Grundsätzen von Technologieoffenheit und positiver CO₂-Bilanz orientierte Neuformulierung für § 50 Abs. 5 sollte deshalb lauten:

“(5) Als besonders förderungswürdig gelten Biokraftstoffe, sofern sie eine höhere technologische Qualität als herkömmliche Biokraftstoffe und ein größeres Potenzial zur Ersetzung der fossilen Kraftstoffversorgung haben oder ein hohes -Vermeidungspotenzial aufweisen und bei ihrer Herstellung auf eine breitere biogene Rohstoffgrundlage zurückgegriffen werden kann als bei herkömmlichen Biokraftstoffen. Insbesondere sind besonders förderungswürdige Biokraftstoffe

1. synthetische Kraftstoffe oder Kraftstoffkomponenten, die durch chemische Umwandlung von Biomasse gewonnen werden,
2. Kraftstoffe oder Kraftstoffkomponenten, die durch biotechnologische Verfahren zum Aufschluss von Zellulose gewonnen werden,
3. Biokraftstoffe, die im Herstellungsprozess und/oder bei der Anwendung nachgewiesenermaßen erhebliche Vorteile gegenüber konventionellen Biokraftstoffen aufweisen wie z. B. günstige CO₂-Gesamtbilanz/Nachhaltigkeit oder hervorragende Produktionseigenschaften.

Keine Überregulierung bei der Normierung bei FAME in § 50 Absatz 4.

Fettsäuremethylester (FAME) müssen den Anforderungen der DIN EN 14214 (Nov. 2003) entsprechen, damit sie unter die Quotenregelung fallen. Dieses gilt nicht nur für B100, sondern auch für FAME als Mischkomponente – so der Gesetzestext. Wir sehen hierin eine erhebliche Einschränkung, die aus technischer Sicht nicht notwendig ist. So sollten die Kälteeigenschaften für FAME – wenn sie als Mischkomponente eingesetzt werden - nicht spezifiziert werden. Es genügt, wenn das Fertigprodukt die Spezifikation erfüllt. Daher sollte im Gesetzestext auf die anliegende CEN-Empfehlung verwiesen werden: CEN/TC/WG 24 "Diesel fuel specification".

Überkompensationsprüfung auch für E 85.

In § 50 Absatz 6 Satz 3 EnergieStG sollte auf alle besonders förderungswürdigen Biokraftstoffe in Bezug genommen werden, so dass es heißt: „...Für besonders förderungswürdige Biokraftstoffe nach Absatz 5 ist zur Feststellung einer Überkompensation...“

Technologieoffenheit für die Anrechnung von tierischen Ölen und Fetten.

Die Befristung der Anrechnungsmöglichkeit von tierischen Ölen oder Fetten auf die Quotenverpflichtung in § 37b Satz 5 Bundesimmissionsschutzgesetz -neu enthält einen Wertungswiderspruch zu der vorgesehenen Ermächtigung gem. § 37d Bundes-immissionsschutzgesetz-

neu. Diese Verordnungsermächtigung ist technologieoffen angelegt. Dem steht die Beschränkung der Anrechnungsmöglichkeit für tierische Öle oder Fette entgegen.

Europäische Harmonisierung beim Energiefaktor

Es sollte im Gesetzestext der Energiefaktor (Umrechnung in unterschiedliche Dimensionen) mit aufgeführt werden. Es gibt verschiedene Ansatzmöglichkeit zur Umrechnung. Aus Gründen der europaweiten Harmonisierung sollte ein europäischer Ansatz gewählt werden, d.h. die in Frankreich bereits gesetzlich festgelegten Energiefaktoren sollten in das deutsche Gesetz übernommen werden. Z.B. sind in den Erläuterungen zu § 37c Abs. 2 des Entwurfs die genannten Strafzahlungen mit einem Energiefaktor in €/GJ umgerechnet worden, der kleiner ist als die in Österreich oder Frankreich verwendeten Faktoren.

Ausschluss der Kraftstoffe aus dem Flugzeugbereich

In den Gesetzestext sollte ein Hinweis eingefügt werden, dass die Regelungen nicht für Kraftstoffe gelten, die im Flugzeugbereich eingesetzt werden.

3. Zu wichtigen steuerpolitischen Einzelaspekten

Zu § 50 Absatz 1 EnergieStG

Satz 5 dieser Vorschrift fingiert die Erfüllung bestimmter Quoten auch für diejenigen, die ausschließlich Biokraftstoffe in den Verkehr bringen. Eine Steuerentlastung wird nur für die Mengen gewährt, die oberhalb der Quoten abgesetzt werden.

Die Wirtschaftsbeteiligten haben eine Wahlmöglichkeit zwischen der Inanspruchnahme der Steuerbegünstigung und dem Handel bzw. Verkauf von Biokraftstoffgutschriften, die durch die Übererfüllung der gesetzlich festgelegten Quoten generiert werden. Dies beinhaltet ein erhebliches Risikopotential. Insbesondere ist nicht auszuschließen, dass beide Begünstigungen gleichzeitig in Anspruch genommen werden.

Es muss sichergestellt werden, dass eine strikte Kontrolle durch die Überwachungsbehörde erfolgt.

Zu § 50 Absatz 4 Satz 2 EnergieStG

Vor dem Hintergrund, dass Gemische aus fossilem Kraftstoff und biogenen Anteilen keine Steuerbegünstigung erhalten, wird der Regelungsgehalt dieses Satzes u. E. nicht hinreichend deutlich.

Sofern beabsichtigt ist, dass Energieerzeugnisse, die anteilig aus besonders förderungswürdigen Biokraftstoffen nach Absatz 5 Nr. 1 oder 2 hergestellt wurden, in Höhe dieses Anteils als Biokraft- oder Bioheizstoff gelten, sollte dies deutlicher herausgestellt werden.

Zu § 50 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3, Satz 6 und Absatz 5 EnergieStG

Unklar bleibt, wie die Steuerbegünstigung für besonders förderungswürdige Biokraftstoffe nach Absatz 5 Nr. 1 und 2 mit der Quotenverpflichtung verknüpft sind. Nach Satz 6 werden diese besonders förderungswürdigen Biokraftstoffe, die der Erfüllung der Quote dienen, ebenfalls nicht von der Energiesteuer entlastet.

Im Gesetz ist klarzustellen, dass die als besonders förderungswürdig definierten Biokraftstoffe der so genannten 2. Generation eine volle Steuerbegünstigung erhalten und auf die Quotenerfüllung angerechnet werden. Dies muss unabhängig davon gelten, durch welches technische Verfahren diese Biokraftstoffe fossilen Kraftstoffen zugegeben werden. Damit erhalten Sie die vom Gesetzgeber intendierte verlässliche Perspektive.

Zu § 37a Absatz 1 BImSchG

Satz 2 dieser Vorschrift verweist auf Steuerentstehungstatbestände nach dem Energiesteuer-gesetz. Zweck ist u. a., den mit der Quotenverpflichtung verbundenen Verwaltungsaufwand bei den Unternehmen und der zuständigen Stelle zu begrenzen. Dies wird jedoch mit der generel-len Übernahme der Entstehungstatbestände nicht erreicht. Beispielsweise unterliegt mit Ver-weis auf § 14 EnergieStG eine Fehlmenge der Quotenverpflichtung. Die Steuerfestsetzung sol-cher Fehlmengen erfolgt durch einzelne Steuerbescheide und ergibt sich nicht aus der Steuer-anmeldung. Dies führt dazu, dass die dadurch einzubeziehenden geringen Mengen aus einer Vielzahl von Einzelsteuerbescheiden ermittelt werden müssen. Ihr Beitrag zur Quotenerfüllung dürfte dabei zu vernachlässigen sein.

Die Steuerentstehungstatbestände nach den §§ 14 (Unregelmäßigkeiten), 17 (Entnahme aus Hauptbehältern) und 23 (Entstehung der Steuer für sonstige Energieerzeugnisse) sollten nicht in die Quotenerfüllung einbezogen werden.

Zu § 37c Absatz 2 BImSchG

Die Vorschrift auferlegt der zuständigen Stelle die Festsetzung einer „Abgabe“, soweit ein Ver-pflichteter seiner Quotenverpflichtung nicht nachkommt. Sie lehnt sich an eine ähnliche Vor-schrift in § 18 Absatz 1 des Treibhausgas - Emissionshandelsgesetzes an und begegnet daher zwangsläufig denselben Problemen:

Die Rechtsnatur der Abgabe (Steuer? Sonderabgabe? Bußgeld? o. ä.) ist völlig unklar. Demzu-folge ist auch nicht festgelegt, welcher Bereich der öffentlichen Verwaltung eine Befugnis für eine etwaige Außenprüfung erhalten soll, ob z.B. die Vorschriften der Abgabenordnung an-wendbar sind. Dies schließt Fragen nach dem Rechtsschutz gegen einen von der zuständigen Stelle ggf. zu erlassenden Festsetzungsbescheid ein.

Der Mineralölwirtschaftsverband spricht sich nachdrücklich dafür aus, die gesetzlichen Grundla-gen für die Anwendbarkeit der Abgabenordnung und damit auch die generelle Zuständigkeit der Zollverwaltung zu schaffen. Diese Notwendigkeit ergibt sich schon allein daraus, dass vermut-lich keine andere als die Zollverwaltung in der Lage ist, die steuerliche (Mengen-) Buchhaltung der Steuerschuldner im Energiesteuerrecht kompetent zu überwachen.

Es ist unbedingt davon abzuraten, für die Prüfung der Quotenerfüllung und der Einhaltung der energiesteuerrechtlichen Vorschriften unterschiedliche Überwachungsbehörden vorzusehen.