



Brüssel, den 23. Mai 2022
(OR. en)

9378/22

Interinstitutionelles Dossier:
2022/0159(NLE)

FISC 116
ECOFIN 464
ENER 188

VORSCHLAG

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 20. Mai 2022

Empfänger: Der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2022) 219 final

Betr.: Vorschlag für einen DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES zur Ermächtigung Finnlands, auf elektrischen Strom für den Betrieb von bestimmten Wärmepumpen, elektrischen Heizkesseln und Wasserumwälzpumpen gemäß Artikel 19 der Richtlinie 2003/96/EG einen ermäßigten Steuersatz anzuwenden

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 219 final.

Anl.: COM(2022) 219 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2022
COM(2022) 219 final

2022/0159 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

**zur Ermächtigung Finnlands, auf elektrischen Strom für den Betrieb von bestimmten
Wärmepumpen, elektrischen Heizkesseln und Wasserumwälzpumpen gemäß Artikel 19
der Richtlinie 2003/96/EG einen ermäßigten Steuersatz anzuwenden**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom in der Union ist in der Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom¹ (im Folgenden die „Energiebesteuerungsrichtlinie“ oder „Richtlinie“) geregelt.

Gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie kann der Rat zusätzlich zu den insbesondere in den Artikeln 5, 15 und 17 festgelegten Bestimmungen einstimmig auf Vorschlag der Kommission einen Mitgliedstaat ermächtigen, aufgrund besonderer politischer Erwägungen weitere Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen einzuführen.

Mit Schreiben vom 6. August 2021 und weiteren Schreiben vom 4. November 2021, 26. Januar und 16. Februar 2022 haben die finnischen Behörden um die Ermächtigung ersucht, auf elektrischen Strom für den Betrieb bestimmter Wärmepumpen, elektrischer Heizkessel und Wasserumwälzpumpen einen ermäßigten Steuersatz anzuwenden. Die beantragte Geltungsdauer erstreckt sich auf einen Zeitraum von sechs Jahren (vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2027), was innerhalb der nach Artikel 19 der Energiebesteuerungsrichtlinie zulässigen Höchstdauer liegt. Ziel dieses Vorschlags ist es, diese Ermächtigung im Wege einer Ausnahmeregelung, die entsprechend dem Antrag für sechs Jahre bis zum 31. Dezember 2027 gültig ist, zu gewähren.

Finnland beantragt eine Ermächtigung, den nationalen Steuersatz für elektrischen Strom für die betriebliche Verwendung in Höhe von 0,63 EUR/MWh (nach finnischem Recht als „Kategorie II“ bezeichnet, die nur bestimmte Wirtschaftszweige abdeckt²), der höher ist als der in der Energiebesteuerungsrichtlinie festgelegte Mindeststeuersatz für elektrischen Strom für die betriebliche Verwendung von 0,5 EUR/MWh³, auf elektrischen Strom für folgende Anlagen anwenden zu dürfen: Wärmepumpen und elektrische Heizkessel, die Wärme für das Fernwärmennetz erzeugen, Wärmepumpen mit einer Nennwärmeleistung von mindestens 0,5 MW, die nicht an das Fernwärmennetz angeschlossen sind, und Wasserumwälzpumpen in Erdwärmehitzwerken. Nach den von den finnischen Behörden übermittelten Informationen soll in diesem Zusammenhang die Maßnahme sowohl bestimmte betriebliche Verwendungszwecke als auch bestimmte nichtbetriebliche Verwendungszwecke von elektrischem Strom erfassen.⁴ Der nationale Steuersatz für elektrischen Strom für die

¹ ABI. L 283 vom 31.10.2003, S. 51.

² Die finnischen Behörden erklärten, dass der niedrigere Steuersatz („Kategorie II“) für betrieblich verwendeten elektrischen Strom für Sektoren wie Industrie, Landwirtschaft, Bergbau und Rechenzentren angewandt werde.

³ Artikel 10 Absatz 1 und Anhang I Tabelle C der Richtlinie.

⁴ In diesem Zusammenhang wiesen die finnischen Behörden beispielsweise darauf hin, dass eine Wohnungsgenossenschaft die Wärmepumpe zwar selbst betreiben könne, dass es aber auch möglich sei, dass dieselbe Wohnungsgenossenschaft die Wärmepumpendienstleistung von einem Energieunternehmen einkaufte. Im Hinblick auf das Ziel der Maßnahme wäre es nicht gerechtfertigt, in diesen Situationen unterschiedliche Steuersätze anzuwenden, je nachdem, ob es sich bei dem Betreiber um eine Wohnungsgenossenschaft oder um ein Energieunternehmen handelt. Darüber hinaus sei die physische Stromversorgung innerhalb einer Immobilie oft sehr komplex, da sich verschiedene Akteure im selben Gebäude (mit nur einem Stromanschluss) befänden – oft gebe es in ein und demselben Gebäude sowohl Wohnungen als auch gewerblich genutzte Räume. Daher sei es in manchen

nichtbetriebliche Verwendung (nach finnischem Recht als „Kategorie I“ bezeichnet, die alles außerhalb von Kategorie II abdeckt, einschließlich Haushalten) ist auf 22,53 EUR/MWh festgesetzt und liegt damit deutlich über dem entsprechenden in der Energiebesteuerungsrichtlinie vorgeschriebenen Mindestsatz von 1 EUR/MWh⁵.

Die Steuerermäßigung zielt darauf ab, Anreize für die Bereitstellung und die Nutzung von elektrisch betriebener Wärmeerzeugung zu schaffen, für die ansonsten vor allem auf umweltschädliche fossile Brennstoffe oder auf Biomasse zurückgegriffen wird, und die verbrennungsfreie Wärmeerzeugung zu fördern (als Wärmequellen für Wärmepumpen können zum Beispiel die Außenluft, Erdwärme und tiefere geothermische Energie sowie Meeres- und Süßwasser oder Abwasserwärme, ebenso wie verschiedene Abwärmequellen aus der Industrie, Rechenzentren und anderen Kühlsystemen genutzt werden), um Emissionen zu verringern und fossile sowie erneuerbare natürliche Ressourcen einzusparen.

Der ermäßigte Steuersatz würde für Wärmepumpen und elektrische Heizkessel im Fernwärmennetz, für Wärmepumpen außerhalb des Fernwärmennetzes mit einer Nennwärmeleistung von mindestens 0,5 MW und für Wasserumwälzpumpen in Erdwärmeheizwerken gelten. Der Argumentation Finlands zufolge wäre eine Besteuerung aller Wärmepumpen und elektrischen Heizkessel mit dem niedrigeren Steuersatz aus mehreren Gründen nicht gerechtfertigt und begründbar.

Bei Wärmepumpen wird beispielsweise davon ausgegangen, dass kleinere Pumpen, die von der beantragten Maßnahme nicht erfasst werden, bereits sehr wettbewerbsfähig sein dürften. Darüber hinaus würde die Anwendung des Kategorie-II-Steuersatzes für elektrischen Strom eine getrennte Messung des elektrischen Stroms für die fraglichen Zwecke und die Registrierung der Begünstigten erfordern. In Finnland gibt es mehr als 1,1 Millionen Wärmepumpen, daher wäre die Menge sehr groß und der Verwaltungsaufwand für verschiedene Parteien erheblich.

Nach den Schätzungen der finnischen Behörden für das Jahr 2022 würde durch die gewählten Kriterien die Zahl der Begünstigten auf weniger als hundert reduziert werden.

Die Maßnahme würde für diese Begünstigten gelten, die 2,19 Cent/kWh weniger als den Regelsatz zahlen würden, was zu Steueraufwendungen in Höhe von 10–15 Mio. EUR durch geringere Steuereinnahmen führen würde (nach den Schätzungen für 2022).

- Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Bestimmungen gemäß der Energiebesteuerungsrichtlinie

Die Besteuerung von elektrischem Strom ist in der Energiebesteuerungsrichtlinie geregelt. In Artikel 10 und Anhang I Tabelle C dieser Richtlinie sind die entsprechenden Mindeststeuerbeträge, differenziert nach betrieblicher und nichtbetrieblicher Verwendung, auf 0,5 EUR/MWh bzw. 1 EUR/MWh festgelegt.

Situationen nicht möglich, im Stromversorgungsnetz einer Immobilie Gewerbe- und Wohnflächen zu trennen, um eine Steuerermäßigung umzusetzen. Schließlich wiesen die finnischen Behörden darauf hin, dass eine Wohnungsbaugenossenschaft die von ihr erzeugte Wärme an das Fernwärmennetz zurückverkaufen und in diesem Fall auch unternehmerischen Charakter haben könne.

⁵ Artikel 10 Absatz 1 und Anhang I Tabelle C der Richtlinie.

Artikel 11 der Richtlinie enthält u. a. die Definition des Begriffs „betriebliche Verwendung“ und ermöglicht es den Mitgliedstaaten, den Anwendungsbereich des ermäßigten Steuerbetrags auf betriebliche Verwendungszwecke zu begrenzen.

Finnland hat den Anwendungsbereich des niedrigeren Steuersatzes für elektrischen Strom für die betriebliche Verwendung, d. h. den Kategorie-II-Steuersatz von 0,63 EUR/MWh, auf bestimmte Wirtschaftszweige, nämlich Industrie, Landwirtschaft, Bergbau und Rechenzentren, begrenzt.

Der übrige Stromverbrauch, etwa von privaten Haushalten, fällt in die Steuerkategorie I, die auf 22,53 EUR/MWh festgesetzt wurde.

Der vorgeschlagene ermäßigte Steuersatz von 0,63 EUR/MWh für Strom würde für Wärmepumpen und elektrische Heizkessel gelten, die Wärme für das Fernwärmennetz erzeugen; auch für Wärmepumpen mit einer Nennwärmeleistung von mindestens 0,5 MW, die nicht an das Fernwärmennetz angeschlossen sind, sowie für Wasserumwälzpumpen in Erdwärmehitzwerken bestünde Anspruch auf den ermäßigten Stromsteuersatz.

Im Sinne einer kohärenten und einheitlichen Anwendung und der praktischen Umsetzung würde der niedrigere Stromsteuersatz nicht nur für bestimmte betriebliche Verwendungszwecke gelten, sondern auch für bestimmte nichtbetriebliche Verwendungszwecke, für die eigentlich der höhere Steuerbetrag des finnischen Kategorie-I-Steuersatzes von 22,53 EUR/MWh zu veranschlagen wäre. In diesem Zusammenhang führten die finnischen Behörden zur weiteren Untermauerung ihres Antrags an, dass die Mitgliedstaaten laut Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe h der Richtlinie für von privaten Haushalten verwendeten elektrischen Strom Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen gewähren dürften, während in Finnland die Besteuerung von elektrischem Strom für Haushalte nach wie vor sehr hoch sei⁶ (der finnische Steuersatz der Kategorie I liegt bei 22,53 EUR/MWh und damit deutlich über dem EU-Mindestbetrag). Der beantragte nationale Steuersatz sei dennoch höher als der in der Energiebesteuerungsrichtlinie festgelegte Mindeststeuerbetrag für betriebliche Verwendungszwecke.

Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie lautet:

„Zusätzlich zu den Bestimmungen der vorstehenden Artikel, insbesondere der Artikel 5, 15 und 17, kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission einen Mitgliedstaat ermächtigen, auf Grund besonderer politischer Erwägungen weitere Befreiungen oder Ermäßigungen einzuführen.“

Die Möglichkeit, eine Steuererleichterung (einen ermäßigten Stromsteuersatz) für Strom zum Betrieb von Wärmepumpen, elektrischen Heizkesseln und Wasserumwälzpumpen einzuführen, die bestimmte Bedingungen erfüllen, kann im Rahmen von Artikel 19 der Energiebesteuerungsrichtlinie in Betracht gezogen werden, da diese Regelung darauf abzielt, dem ersuchenden Mitgliedstaat die Einführung einer zusätzlichen Ermäßigung aufgrund

⁶ Die finnischen Behörden stellten fest, dass in ihrem Land etwa die Hälfte des elektrischen Stroms in Bereichen verbraucht werde, die der höheren Steuerkategorie I unterliegen, und Haushalte etwas mehr als die Hälfte innerhalb dieser Steuerkategorie ausmachten. Die vorgeschlagene Steueränderung würde hingegen etwa 1 % der gesamten Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von elektrischem Strom im Land betreffen.

besonderer politischer Erwägungen zu ermöglichen. Die Unterstützung der Elektrifizierung des Wärme-Endverbrauchssektors und die Förderung der verbrennungsfreien Wärmeerzeugung mit dem Ziel, Emissionen zu verringern und fossile und erneuerbare natürliche Ressourcen einzusparen, können als derartige besondere politische Erwägungen betrachtet werden. Finnland hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2035 klimaneutral zu werden. Die beantragte Maßnahme würde zur Erreichung dieses Ziels beitragen.

Finnland hat beantragt, die Maßnahme für einen Zeitraum von sechs Jahren (ab dem 1. Januar 2022) anwenden zu dürfen, d. h. für die in Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Höchstdauer. Grundsätzlich sollte die Geltungsdauer der Ausnahmeregelung ausreichend lang sein, um Investitionen in gezielte Lösungen für die elektrisch betriebene Wärmeerzeugung zu fördern. Dieser Zeitraum würde die größtmögliche Rechtssicherheit für einschlägige Investitionen bieten.

Allerdings sollte die Ausnahmeregelung die künftige Weiterentwicklung bestehender Rechtsvorschriften nicht unterbinden; ferner sollte der derzeitigen Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie sowie der möglichen Annahme eines auf dem Vorschlag der Kommission zur Neufassung der Energiebesteuerungsrichtlinie⁷ basierenden Rechtsakts durch den Rat Rechnung getragen werden.

Es erscheint daher zwar angebracht, die Ermächtigung für den beantragten Zeitraum zu gewähren, doch sollte die Geltungsdauer der Ausnahmeregelung enden, wenn schon vor dem 31. Dezember 2027 allgemeine einschlägige Bestimmungen anwendbar werden.

Staatliche Beihilfen

Der vorgesehene ermäßigte Steuersatz von 0,63 EUR je MWh ist höher als der EU-Mindeststeuerbetrag für elektrischen Strom für die betriebliche Verwendung gemäß Artikel 10 und Anhang I Tabelle C der Richtlinie 2003/96/EG.

Bei der Maßnahme kann es sich um eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV handeln. Da der ermäßigte Steuersatz über den EU-Mindestbeträgen liegen, würde die Maßnahme unter Artikel 44 der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung)⁸ fallen. Nach Ablauf der Geltungsdauer dieser Verordnung am 31. Dezember 2023 bleibt die Beihilfe noch während einer Anpassungsfrist von sechs Monaten freigestellt (siehe Artikel 58 Absatz 4 der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung). Der Beschluss wirkt sich nicht auf die Vorschriften über staatliche Beihilfen aus, die während des von der Ausnahmeregelung erfassten Zeitraums gelten.

- Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Umwelt und Klimawandel

⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Neufassung) vom 14.7.2021, COM(2021) 563 final, 2021/0213(CNS). Im Sinne des Pakets „Fit für 55“ zielt der Vorschlag unter anderem darauf ab, die Elektrifizierung und die Nutzung nachhaltigerer Energiequellen zu fördern; darüber hinaus bleibt für die Mitgliedstaaten die derzeitige Möglichkeit zur Beantragung von Ausnahmeregelungen bestehen.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1).

Die beantragte Maßnahme zielt darauf ab, die verbrennungsfreie Wärmeerzeugung zu fördern, um Emissionen zu verringern und fossile und erneuerbare natürliche Ressourcen einzusparen. Gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität⁹ müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Werte bestimmter Luftschadstoffe die in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte, Zielwerte und sonstigen Luftqualitätsstandards nicht überschreiten.

Darüber hinaus besteht der länderspezifische Strommix Finnlands überwiegend aus erneuerbaren Energien (47 %) und Kernenergie (35 %)¹⁰, die keine bzw. nur geringe CO₂-Emissionen verursachen. Daher ist zu erwarten, dass eine weitere Elektrifizierung großer Heizungsanlagen erhebliche Umwelt- und Klimavorteile mit sich bringen wird.

Daher ist die Maßnahme mit der Umwelt- und Energiepolitik der EU vereinbar, insbesondere mit dem Grünen Deal der EU, mit dem Paket „Fit für 55“ zur Förderung der Elektrifizierung und mit der langfristigen Agenda der Dekarbonisierung bis 2050, in der die Elektrifizierung eine zentrale Rolle spielt.

Energie

Die Maßnahme würde zur Verwirklichung der Ziele des europäischen Grünen Deals beitragen, insbesondere im Zusammenhang mit der EU-Strategie zur Integration des Energiesystems¹¹.

Die EU-Strategie zur Integration des Energiesystems bildet den Rahmen für die Energiewende. Mit dem derzeitigen Modell, bei dem der Energieverbrauch in den verschiedenen Sektoren wie Verkehr, Industrie, Gassektor und Gebäudewirtschaft mit ihren unterschiedlichen Wertschöpfungsketten, Vorschriften, Infrastrukturen, Planungsvorgaben und Betriebsweisen jeweils isoliert geregelt ist, kann bis 2050 keine kosteneffiziente Klimaneutralität erreicht werden. Die beantragte Maßnahme würde zur Integration des Wärme-Endverbrauchssektors mit anderen Endverbrauchssektoren beitragen. Im Sinne der Strategie würden durch die beantragte Maßnahme auch die Kosten für innovative Lösungen, die in das Energiesystem der EU integriert werden müssen, sinken. Die beantragte Maßnahme würde unmittelbar zu zwei der drei Säulen der EU-Strategie zur Integration des Energiesystems beitragen.

Erstens zu einem stärker kreislauforientierten Energiesystem, bei dem der Aspekt der Energieeffizienz an erster Stelle steht. In der Strategie werden konkrete Maßnahmen zur Anwendung des Grundsatzes „Energieeffizienz an erster Stelle“ in der Praxis und zur wirksameren Nutzung lokaler Energiequellen in Gebäuden oder Kommunen festgelegt. Erhebliches Potenzial bieten die Wiederverwendung von Abwärme aus Industrieanlagen, Rechenzentren oder anderen Quellen sowie die Energiegewinnung aus Bioabfall oder Kläranlagen. Die von Finnland beantragte Maßnahme zielt unter anderem darauf ab, die Nutzung von Abwärme aus in der Strategie ausdrücklich aufgeführten Quellen zu fördern.

Zweitens zu einer stärkeren direkten Elektrifizierung der Endverbrauchssektoren. Da der höchste Anteil erneuerbarer Energien im Stromsektor anzutreffen ist, sollte nach Möglichkeit

⁹ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1).

¹⁰ Europäische Kommission: Energy statistical country datasheets.

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Förderung einer klimaneutralen Wirtschaft: Eine EU-Strategie zur Integration des Energiesystems (COM/2020/299 final vom 8.7.2020).

mehr elektrischer Strom genutzt werden, z. B. für Wärmepumpen in Gebäuden. Die von Finnland beantragte Maßnahme zielt darauf ab, im Einklang mit der Strategie elektrisch betriebene Anlagen zu fördern.

Diese Maßnahme wäre einer Integration des Energiesystems zuträglich, da Fernwärmenetze verglichen mit separaten Gebäudeheizungslösungen nicht nur eine größere Flexibilität ermöglichen, sondern auch die Möglichkeit bieten, elektrische Energie in Form von Wärme zu speichern. Finnland verfügt bereits über eine gut ausgebauten Fernwärmeinfrastruktur, die diesem Zweck dienen kann.

Die beantragte Ausnahmeregelung zur Anwendung eines niedrigeren Steuersatzes würde unter anderem auch für bestimmte elektrische Heizkessel gelten. Eine solche Ermäßigung kann auch zur Integration des Energiesystems und zur Integration von Strom aus erneuerbaren Quellen in dieses System beitragen. Elektrische Heizkessel können zur Erzeugung von Wärme für Fernwärmenetze genutzt werden, insbesondere in Zeiten, in denen ein Überangebot an elektrischem Strom besteht und der Strompreis niedrig ist. Dies ermöglicht z. B. die Nutzung von Windkraft für die Fernwärmeverzeugung. Aufgrund der geringen Investitionskosten für elektrische Heizkessel können diese schon bei einer geringen Zahl von Betriebsstunden rentabel sein, und es wird nur dann Wärme erzeugt, wenn ein Überangebot an elektrischem Strom vorhanden ist. Dies kann zur Aufrechterhaltung der Stabilität des Stromnetzes beitragen. Die Besteuerung von elektrischem Strom wirkt sich derzeit erheblich auf die Wärmeerzeugungskosten aus und, wie bereits erwähnt, könnte jetzt ein guter Zeitpunkt sein, um diese Geräte zu nutzen. Elektrische Heizkessel können mit einer Wärmespeicherkapazität kombiniert werden, die die Speicherung überschüssiger Energie als Wärme ermöglicht.

Die von Finnland beantragte Maßnahme steht auch im Einklang mit der EU-Strategie für die Wärme- und Kälteerzeugung¹², in der auf die Vorteile hingewiesen wird, die sich aus der Ersetzung von auf fossilen Brennstoffen basierenden Heizungslösungen durch Wärmepumpen und Abwärmennutzung ergeben. In der Strategie heißt es, dass Wärmepumpen eine Einheit Strom in drei oder mehr Einheiten Wärme- oder Kälteenergie umwandeln können.

Die oben genannten Vorteile werden auch im Zusammenhang mit der Energieeffizienzrichtlinie der EU und insbesondere in der Empfehlung der Kommission zum Inhalt der umfassenden Bewertung des Potenzials für eine effiziente Wärme- und Kälteversorgung gemäß Artikel 14 der Richtlinie 2012/27/EU¹³ (Energieeffizienzrichtlinie) hervorgehoben.

Binnenmarkt und fairer Wettbewerb

Von der Maßnahme könnten alle EU-Betreiber diskriminierungsfrei Gebrauch machen. Der ermäßigte Steuersatz würde für alle Wärmeerzeuger gelten, die Wärmepumpen und elektrische Heizkessel, die Wärme für das Fernwärmennetz erzeugen, Wärmepumpen mit einer

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine EU-Strategie für die Wärme- und Kälteerzeugung (COM(2016) 51 final vom 16.2.2016).

¹³ Empfehlung (EU) 2019/1659 der Kommission vom 25. September 2019 zum Inhalt der umfassenden Bewertung des Potenzials für eine effiziente Wärme- und Kälteversorgung gemäß Artikel 14 der Richtlinie 2012/27/EU.

Nennwärmeleistung von mindestens 0,5 MW, die nicht an das Fernwärmennetz angeschlossen sind, und Wasserumwälzpumpen in Erdwärmehitzwerken gelten.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 19 der Richtlinie 2003/96/EG.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Der Bereich der indirekten Steuern gemäß Artikel 113 AEUV fällt nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union im Sinne von Artikel 3 AEUV.

Jedoch ist gemäß Artikel 19 der Richtlinie 2003/96/EG – nach abgeleiteten Recht – ausschließlich der Rat befugt, einen Mitgliedstaat zu ermächtigen, weitere Befreiungen oder Ermäßigungen im Sinne dieser Vorschrift einzuführen. Daher können die Mitgliedstaaten nicht an die Stelle des Rates treten. Somit findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung auf den vorliegenden Durchführungsbeschluss. Da es sich bei diesem Rechtsakt nicht um den Entwurf eines Gesetzgebungsakts handelt, sollte er nicht gemäß dem den Verträgen beigefügten Protokoll Nr. 2 den nationalen Parlamenten zur Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zugeleitet werden.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Steuerermäßigung geht nicht über das für das Erreichen des Ziels erforderliche Maß hinaus.

- **Wahl des Instruments**

Als Instrument wird ein Durchführungsbeschluss des Rates vorgeschlagen. Nach Artikel 19 der Richtlinie 2003/96/EG ist nur diese Art von Maßnahme möglich.

3. ERGEBNISSE VON EX-POST-BEWERTUNGEN, VON KONSULTATIONEN DER INTERESSENTRÄGER UND VON FOLGENABSCHÄTZUNGEN

- **Ex-post-Bewertungen/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Die Maßnahme erfordert keine Bewertung bestehender Rechtsvorschriften.

- **Konsultation der Interessenträger**

Der Vorschlag stützt sich auf einen Antrag Finlands und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

- **Einhaltung und Nutzung von Expertenwissen**

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

- **Folgenabschätzung**

Der Vorschlag betrifft eine von einem einzelnen Mitgliedstaat beantragte Ermächtigung und erfordert keine Folgenabschätzung.

In der gesamten EU stützt sich der Wärme-Endverbrauchssektor generell auf die Verbrennung fossiler Brennstoffe. Laut Eurostat-Daten (NRG_BAL_PEH) werden 70 % der abgeleiteten Wärme aus fossilen Brennstoffen erzeugt. Unter anderem sind Wärmepumpen elektrisch

betriebene Alternativen zur Wärmeerzeugung auf Basis fossiler Brennstoffe. Da der länderspezifische Strommix Finnlands überwiegend aus erneuerbaren Energieträgern (47 %) und Kernenergie (35 %) besteht, die die keine bzw. nur geringe CO₂-Emissionen verursachen, wird davon ausgegangen, dass die weitere Elektrifizierung großer Heizungsanlagen erhebliche Umwelt- und Klimavorteile mit sich bringen wird. Darüber hinaus können diese Vorteile zur Verwirklichung der Umwelt- und Klimaziele der Union beitragen.

Was insbesondere Wärmepumpen und Fernwärme betrifft, wurden laut einer von der finnischen Regierung in Auftrag gegebenen Studie im Jahr 2020 in Finnland 11 % der gesamten Fernwärme aus Abwärme produziert. Das Potenzial ungenutzter, überschüssiger Wärme und Abwärme wird als erheblich eingeschätzt, die Nutzung unterschiedlicher Wärmeströme bei der Fernwärmeerzeugung ist oftmals schwierig, und die Durchführbarkeit und Rentabilität der Abwärmennutzung sind großen Schwankungen unterworfen. Die Stromkosten für Wärmepumpen sind ein zentraler Faktor, der sich auf die Rentabilität von Investitionen in Wärmepumpen und auf die Verwendung von Wärmepumpen auswirkt. Aufgrund des derzeitigen Steuerbetrags für elektrischen Strom in Finnland macht der Anteil der Stromsteuer einen erheblichen Teil der gesamten Stromkosten aus. Aus den analysierten Fallstudien geht hervor, dass sich der Kosteneffekt der Strombesteuerung auf etwa 10–20 % der Gesamtkosten einer Wärmepumpe beläuft, wenn sowohl Betriebs- als auch Investitionskosten berücksichtigt werden. Wenn auf die für die Fernwärmeerzeugung verwendeten Wärmepumpen, wie von Finnland gefordert, der niedrigere Kategorie-II-Stromsteuersatz angewendet würde, würde dies die durchschnittlichen Produktionskosten verschiedener Wärmepumpenlösungen erheblich senken. Dadurch dürfte das Interesse an Investitionen in Wärmepumpen steigen. Derzeit sind brennstoffbasierte Wärmeerzeugungslösungen, insbesondere solche auf der Grundlage lokaler Biomasse, in der Regel kosteneffizienter als Wärmepumpenlösungen. Da Finnland den Einsatz von fossilen Brennstoffen und Torf zurückfährt, wäre eine rapide Zunahme der Biomasseverwendung in der Fernwärmeerzeugung die Folge. Durch eine zunehmende Nutzung von Abwärme und unterschiedlichen Wärmepumpenlösungen könnte der Anstieg der Biomasseverwendung verringert werden.

In der Studie wird ferner hervorgehoben, dass die Nutzung von Abwärme häufig Unsicherheiten bezüglich der Versorgungssicherheit, potenzielle Gegenparteirisiken sowie Risiken im Zusammenhang mit den Investitionskosten und mit der Verfügbarkeit von Wärmeenergie berge. Darüber hinaus befinden sich einige Technologien, wie etwa die Erzeugung geothermischer Energie, noch in der Pilotphase. Die Senkung der Stromsteuer für Wärmepumpen würde die Wettbewerbsfähigkeit von Wärmepumpen im Vergleich zu anderen Wärmeerzeugungstechnologien verbessern und könnte andere Risiken und Unsicherheiten im Zusammenhang mit Investitionen in Wärmepumpen teilweise ausgleichen.

Schließlich haben die finnischen Behörden festgestellt, dass mit der Maßnahme Aspekte verbunden sind, die technisch schwer umzusetzen sind. Die Maßnahme sollte zielgerichtet, neutral und fair durchgeführt werden. Den Schätzungen der finnischen Behörden zufolge werden die Haushaltsausgaben 2022 voraussichtlich zwischen 10 und 15 Mio. EUR betragen.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Die Maßnahme dient nicht der Vereinfachung. Sie ist Gegenstand eines von Finnland vorgelegten Antrags und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

- **Grundrechte**

Die Maßnahme wirkt sich nicht auf die Grundrechte aus.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Maßnahme beinhaltet keine finanziellen oder administrativen Belastungen für die Union. Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Ein Durchführungsplan ist nicht erforderlich. Dieser Vorschlag betrifft eine von einem einzelnen Mitgliedstaat beantragte Ermächtigung zur Anwendung einer Steuerermäßigung. Diese wird für einen begrenzten Zeitraum erteilt. Der anwendbare Steuersatz wäre höher als der in der Energiebesteuerungsrichtlinie festgelegte Mindeststeuerbetrag für elektrischen Strom für die betriebliche Verwendung. Daher wäre der in der Richtlinie festgelegte Mindestbetrag für Strom für die betriebliche Verwendung eingehalten. Die Maßnahme kann im Falle eines Antrags auf Verlängerung nach Ablauf der ursprünglich gewährten Geltungsdauer bewertet werden.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Der Vorschlag erfordert keine erläuternden Dokumente zur Umsetzung.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Gemäß Artikel 1 darf Finnland auf elektrischen Strom für den Betrieb folgender Anlagen einen ermäßigten Steuersatz anwenden: Wärmepumpen und elektrische Heizkessel, die Wärme für das Fernwärmennetz erzeugen, Wärmepumpen mit einer Nennwärmeleistung von mindestens 0,5 MW, die nicht an das Fernwärmennetz angeschlossen sind, und Wasserumwälzpumpen in Erdwärmeheizwerken. Der Steuersatz darf nicht weniger als 0,50 EUR/MWh betragen, d. h. nicht unter dem in der Richtlinie vorgeschriebenen Mindeststeuerbetrag für elektrischen Strom für die betriebliche Verwendung liegen.

Gemäß Artikel 2 wird die beantragte Ermächtigung vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2027 gewährt, was der nach der Richtlinie zulässigen Höchstdauer entspricht.

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung Finnlands, auf elektrischen Strom für den Betrieb von bestimmten Wärmepumpen, elektrischen Heizkesseln und Wasserumwälzpumpen gemäß Artikel 19 der Richtlinie 2003/96/EG einen ermäßigten Steuersatz anzuwenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom¹⁴, insbesondere auf Artikel 19,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit Schreiben vom 6. August 2021 hat Finnland um die Ermächtigung ersucht, auf elektrischen Strom für den Betrieb von Wärmepumpen und elektrischen Heizkesseln, die Wärme für das Fernwärmennetz erzeugen, von Wärmepumpen mit einer Nennwärmeleistung von mindestens 0,5 MW, die nicht an das Fernwärmennetz angeschlossen sind, und von Wasserumwälzpumpen in Erdwärmehitzwerken gemäß Artikel 19 der Richtlinie 2003/96/EG einen ermäßigten Steuersatz anzuwenden. Am 4. November 2021, am 26. Januar 2022 und am 16. Februar 2022 übermittelten die finnischen Behörden zusätzliche Informationen und Erläuterungen, um ihren Antrag zu untermauern.
- (2) Mit dem ermäßigten Steuersatz will Finnland eine stärkere Elektrifizierung des Wärme-Endverbrauchssektors erreichen und die verbrennungsfreie Wärmeerzeugung fördern, um Emissionen zu senken. Die zunehmende Nutzung elektrisch betriebener Heizungsanlagen dürfte sich auf die Umwelt und das Klima vorteilhaft auswirken.
- (3) Die Ermächtigung Finnlands zur Anwendung eines ermäßigten Steuersatzes auf elektrischen Strom für den Betrieb von Wärmepumpen und elektrischen Heizkesseln, die Wärme für das Fernwärmennetz erzeugen, von Wärmepumpen mit einer Nennwärmeleistung von mindestens 0,5 MW, die nicht an das Fernwärmennetz angeschlossen sind, und von Wasserumwälzpumpen in Erdwärmehitzwerken geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Elektrifizierung des Wärme-Endverbrauchssektors zu erhöhen. Die genannten Heizungsanlagen dienen der Förderung des ökologischen Wandels und tragen zu einem Rückgang der verbrennungsbasierten Wärmeerzeugung bei. Diese Anlagen sind auf dem Markt noch nicht wettbewerbsfähig, und die Maßnahme verringert den Verwaltungsaufwand. Daher dürfte die Maßnahme während ihrer Laufzeit kaum zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen und wird somit auch nicht das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen.

¹⁴

ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51.

- (4) Jede gemäß Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie 2003/96/EG gewährte Ermächtigung muss zeitlich streng befristet sein. Damit gewährleistet wird, dass der Ermächtigungszeitraum lang genug ist, um die einschlägigen Wirtschaftsteilnehmer nicht von den erforderlichen Investitionen abzuhalten, ist es sinnvoll, die Ermächtigung vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2027 zu gewähren. Es sollte jedoch vorgesehen werden, dass für den Fall, dass der Rat auf Grundlage des Artikels 113 oder auf Grundlage einer anderen einschlägigen Bestimmung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union das allgemeine System für die Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom ändert und die Ermächtigung damit nicht vereinbar wäre, die vorliegende Ermächtigung an dem Tag auslaufen würde, an dem diese allgemeinen Regelungen anwendbar werden, wodurch vermieden werden soll, dass künftige allgemeine oder einer anderen einschlägigen Bestimmung Entwicklungen des bestehenden Rechtsrahmens untergraben werden.
- (5) Um Anlagenbetreibern zu ermöglichen, die Förderung von Wärmepumpen und elektrischen Heizkesseln, die Wärme für das Fernwärmennetz erzeugen, von Wärmepumpen mit einer Nennwärmeleistung von mindestens 0,5 MW, die nicht an das Fernwärmennetz angeschlossen sind, und von Wasserumwälzpumpen in Erdwärmeheizwerken weiterzuverfolgen, sollte sichergestellt werden, dass Finnland den ermäßigten Steuersatz wie beantragt ab dem 1. Januar 2022 anwenden darf.
- (6) Dieser Beschluss gilt unbeschadet der Anwendung der Unionsvorschriften für staatliche Beihilfen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Sofern der in Artikel 10 der Richtlinie 2003/96/EG genannte Mindeststeuerbetrag für elektrischen Strom für die betriebliche Verwendung, der in Anhang I Tabelle C der genannten Richtlinie festgelegt ist, eingehalten wird, wird Finnland ermächtigt, auf elektrischen Strom für den Betrieb folgender Anlagen einen ermäßigten Steuersatz anzuwenden:

- a) Wärmepumpen und elektrische Heizkessel, die Wärme für das Fernwärmennetz erzeugen,
- b) Wärmepumpen mit einer Nennwärmeleistung von mindestens 0,5 MW, die nicht an das Fernwärmennetz angeschlossen sind,
- c) Wasserumwälzpumpen in Erdwärmeheizwerken.

Artikel 2

Dieser Beschluss gilt vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2027.

Sollte der Rat jedoch gemäß Artikel 113 oder einer anderen einschlägigen Bestimmung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein geändertes allgemeines System für die Besteuerung von Energieerzeugnissen einführen, mit dem die Ermächtigung gemäß Artikel 1 des vorliegenden Beschlusses nicht mehr vereinbar wäre, so läuft dieser Beschluss an dem Tag aus, an dem diese allgemeinen Regelungen anwendbar werden.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Republik Finnland gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*