

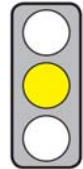
ENERGIEBESTEUERUNG

Stand: 25.07.2011

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Energiebesteuerung soll besser auf die energie- und klimapolitischen Ziele der EU abgestimmt werden.

Betroffene: Alle Energieverbraucher.



Pro: (1) Die vorgesehene Abstimmung der Energiebesteuerung mit dem Emissionsrechtehandel weist in die richtige Richtung.

(2) Die einheitliche Bezugnahme der Mindeststeuersätze auf CO₂-Emissionen und Energiegehalt verringert steuerinduzierte Verzerrungen bei der Wahl von Energiequellen.

Contra: (1) CO₂-bezogene *Mindeststeuersätze* bewirken keine Abstimmung mit den Zertifikatepreisen im Emissionsrechtehandel. Stattdessen sollten diese Steuersätze harmonisiert oder, idealerweise, Kraft- und Heizstoffe sogar direkt in den Emissionsrechtehandel einbezogen werden.

(2) Die Vorschrift, dass gleiche Mindeststeuersätze in einem Mitgliedstaat auch zu gleichen tatsächlich erhobenen Steuersätzen führen müssen, verletzt das Subsidiaritätsprinzip.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 169 vom 13. April 2011 für eine **Richtlinie** des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften **zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom**

Mitteilung KOM(2011) 168 vom 13. April 2011: Intelligenter Energiebesteuerung in der EU – **Vorschlag für eine Änderung der Energiesteuerrichtlinie**

Kurzdarstellung

Die Verweise auf Artikel und Anhänge beziehen sich auf die Richtlinie 2003/96/EG („Energiesteuerrichtlinie“) in der Fassung des Änderungsvorschlags KOM(2011) 169.

► Hintergrund

- Die Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG bestimmt EU-weite Mindestsätze für die mitgliedstaatliche Besteuerung von
 - Strom und
 - „Energieerzeugnissen“: Kraftstoffe (Benzin, Gasöl/Diesel, Kerosin, Flüssiggas, Erdgas) oder Heizstoffe (Gasöl, Schweres Heizöl, Kerosin, Flüssiggas, Erdgas, Kohle und Koks).
- Die Kommission bemängelt an der Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG, dass
 - die Mindeststeuersätze für Kraft- und Heizstoffe sich nur am Volumen orientieren, ohne deren Energiegehalt oder CO₂-Emissionen zu berücksichtigen;
 - die unterschiedliche Besteuerung der Kraft- und Heizstoffe bezogen auf den Energiegehalt zu Verzerrungen im Energiebinnenmarkt führt;
 - die Besteuerung nicht mit dem EU-Emissionshandelssystem abgestimmt ist, wodurch es bei der Begrenzung von CO₂-Emissionen sowohl zu Doppelbelastungen als auch zu Lücken kommen kann;
 - die Besteuerung nicht zur effizienten Energienutzung oder zum Energiesparen anregt;
 - erneuerbare gegenüber fossilen Brennstoffen mit höherem Energiegehalt benachteiligt werden;
 - Benzin gegenüber Diesel mit höherem Energiegehalt benachteiligt wird.

► Ziele und Ansatz

- Die Kommission will die Energiebesteuerung auf die energie- und klimapolitischen Ziele der EU bis 2020 ausrichten, indem die Steuersätze zum einen am CO₂-Gehalt, zum anderen am Energiegehalt anknüpfen.
- Sie will
 - Strom einheitlich nur auf Basis des Energiegehalts besteuern,
 - die Kraft- und Heizstoffe einheitlich auf Basis sowohl ihres Energiegehalts als auch ihrer CO₂-Emissionen besteuern und
 - CO₂-Emissionen in den Sektoren besteuern, die nicht vom EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS, Richtlinie 2003/87/EG; s. [CEP-Dossier EU-Klimapolitik](#), S. 11 ff.) erfasst werden.
- Die Mindestbesteuerung von Heiz- und Kraftstoffen enthält zwei Komponenten (Art. 1 Abs. 2):
 - eine CO₂-abhängige Steuer auf Basis ihrer CO₂-Emissionen und
 - eine vom Energiegehalt abhängige „allgemeine Energieverbrauchssteuer“.

- Die Kommission rechnet mit einem zusätzlichen Wirtschaftswachstum von „bis zu“ 0,27% des Bruttoinlandsprodukts der EU und positiven Beschäftigungsfolgen, wenn Mitgliedstaaten gegebenenfalls anfallende zusätzliche Einnahmen aus der Energiebesteuerung verwenden, um die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber zu verringern.

► **CO₂-abhängige Steuerkomponente**

- Die CO₂-abhängige Steuerkomponente soll allen CO₂-armen Kraft- und Heizstoffen einen technologie-neutralen Vorteil verschaffen.
- Die CO₂-abhängige Steuerkomponente
 - erfasst alle Verbraucher von Kraft- und Heizstoffen, die nicht dem EU-EHS unterliegen (Art. 2 Abs. 4 und Art. 14 Abs. 1 lit. d),
 - gilt nicht für Strom, da dieser vom EU-ETS erfasst wird,
 - gilt nicht für Biokraftstoffe, die die Nachhaltigkeitskriterien nach Art. 17 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG erfüllen (Art. 1 Abs. 2).
- Die CO₂-abhängige Steuerkomponente beträgt für Kraft- und Heizstoffe ab 1. Januar 2013 mindestens 20 Euro pro Tonne CO₂-Emissionen (Anhang I, Tabellen A, B, C; s. [CEP-Tabelle](#)).
- Die Kommission wird erstmalig bis 2015 und dann alle fünf Jahre den Mindeststeuersatz überprüfen und gegebenenfalls dessen Änderung vorschlagen (Art. 29).

► **Energiegehaltsabhängige Steuerkomponente („allgemeine Energieverbrauchssteuer“)**

- Die energiegehaltsabhängige Steuerkomponente soll zur effizienten Energienutzung und zum Energiesparen anregen.
- Die energiegehaltsabhängige Steuerkomponente beträgt (s. [CEP-Tabelle](#))
 - für Kraftstoffe allgemein – nach für die einzelnen Stoffe unterschiedlichen Anhebungen zum 1. Januar 2013 und 1. Januar 2015 – ab dem 1. Januar 2018 mindestens 9,60 Euro pro Gigajoule (Art. 7 i.V.m. Anhang I, Tabelle A),
 - für bestimmte Kraftstoffe u. a. zum Einsatz in Landwirtschaft, Gartenbau, Aquakultur und Forstwirtschaft ab 1. Januar 2013 mindestens 0,15 Euro pro Gigajoule (Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Anhang I, Tabelle B),
 - für Heizstoffe ab 1. Januar 2013 mindestens 0,15 Euro pro Gigajoule (Anhang I, Tabelle C),
 - für Strom ab 1. Januar 2013 mindestens 0,15 Euro pro Gigajoule (Anhang I, Tabelle D).
- Die Mindestsätze der allgemeinen Energieverbrauchssteuer werden ab dem 1. Juli 2016 alle drei Jahre automatisch an die Änderung des harmonisierten Verbraucherpreisindex (ohne Energie und Nahrungsmittel) angepasst (Art. 4 Abs. 4).

► **Gestaltung der tatsächlich erhobenen Steuersätze**

- Ab 2023 müssen immer dann, wenn gleiche Mindeststeuersätze für verschiedene Kraft- oder Heizstoffe gelten, auch die von einem Mitgliedstaat tatsächlich erhobenen Steuersätze gleich sein (Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Anhang I). Dies gilt beispielsweise für die Besteuerung von Benzin und Diesel.

► **Ausnahmeregelungen**

- Für Landwirtschaft, Gartenbau, Aquakultur und Forstwirtschaft kann der Steuersatz der allgemeinen Energieverbrauchssteuer bis auf Null gesenkt werden. In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten „Regelungen“ einführen, die „weitgehend in gleichem Maße“ zu einer besseren Energieeffizienz führen (Art. 15 Abs. 3).
- Die derzeitige Möglichkeit, Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen für als Treibstoff verwendetes Erd- und Flüssiggas zu gewähren, endet zum 1. Januar 2023 (Art. 15 Abs. 1 lit. i).
- Ab 1. Januar 2013 können die Mitgliedstaaten die gewerbliche und nichtgewerbliche Nutzung von Gasöl/Diesel nicht mehr steuerlich unterschiedlich behandeln (Art. 7).

► **Steuergutschrift bei erheblichem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen**

- Unternehmen in Sektoren, für die ein „erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht“ („carbon leakage“; Art. 13a Abs. 13 der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG), müssen eine Steuergutschrift für die CO₂-abhängige Steuerkomponente erhalten (Art. 14a Abs. 1 und 5).
- Gutzuschreiben ist höchstens der tatsächlich erhobene Steuersatz (Art. 14a Abs. 4).

Änderung zum Status quo

- Bislang sind die Mindeststeuersätze für Kraft- und Heizstoffe auf das Volumen (Benzin, Gasöl/Diesel, Kerosin), die Masse (Flüssiggas, schweres Heizöl) oder den Energiegehalt (Erdgas, Kohle und Koks) bezogen. Nun sollen sie immer auf die CO₂-Emissionen und auf den Energiegehalt bezogen sein.
- Aus den derzeitigen Mindeststeuersätzen folgen keine Anforderungen an das Verhältnis der tatsächlichen Steuersätze von Kraft- und Heizstoffen zueinander. Nun sollen ab 2023 immer dann, wenn gleiche Mindeststeuersätze gelten, auch die tatsächlichen Steuersätze gleich sein.
- Bislang können die Mitgliedstaaten die steuerliche Behandlung zwischen gewerblich und nichtgewerblich als Kraftstoff genutztem Gasöl/Diesel differenzieren. Diese Möglichkeit soll gestrichen werden.
- Eine Steuergutschrift für Unternehmen in Sektoren, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, gibt es bislang nicht.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission kann die Anpassung der Energiesteuerrichtlinie an die energie- und klimapolitischen Ziele der EU nur durch einen EU-Rechtsakt erreicht werden.

Politischer Kontext

Mit der Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG wurde das auf Mineralöl beschränkte EU-System von Mindeststeuersätzen (Richtlinien 92/81/EWG und 92/82/EWG) auf Kohle, Erdgas und elektrischen Strom ausgedehnt.

Die EU-Energiepolitik erhielt eine Neuausrichtung durch den „20-20-20-Beschluss“ des Europäischen Rates von 2007, der folgende energie- und klimapolitischen Ziele der EU bis 2020 festlegte (s. [CEP-Dossier EU-Klimapolitik](#), S. 8): Die EU reduziert ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990; die Mitgliedstaaten sparen durch Energieeffizienzverbesserungen mindestens 20% des für 2020 prognostizierten EU-Energieverbrauchs ein; der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU beträgt 2020 mindestens 20%; außerdem muss jeder Mitgliedstaat bis 2020 den Anteil von Biokraftstoffen am verkehrsbedingten Benzin- und Dieselverbrauch auf mindestens 10% erhöhen.

Im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (Richtlinie 2003/87/EG) sind Treibhausgasemissionen durch bestimmte Anlagen nur erlaubt, wenn der Betreiber über ein Emissionsrecht („Zertifikat“) verfügt. Die Zertifikatmenge ist begrenzt. Zertifikate sind jedoch handelbar, so dass sich hierfür ein Marktpreis bildet.

Stand der Gesetzgebung

13.04.11 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch den Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Steuern und Zollunion
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatte(r)in Astrid Lulling (EVP-Fraktion, LX)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Finanzen (federführend); Wirtschaft; Verkehr; Umwelt; EU-Angelegenheiten
Entscheidungsmodus im Rat:	Einstimmigkeit: Die Bundesregierung besitzt ein Recht zum Veto

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 113 AEUV (Harmonisierung indirekter Steuern; ex-Art. 93 EGV)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 113 AEUV (besonderes Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Energiebesteuerung besser mit dem Emissionsrechtehandel abzustimmen, ist grundsätzlich sachgerecht, da die unkoordinierte Anwendung mehrerer Instrumente die Klimaschutzpolitik in ihrer Wirksamkeit schwächt (vgl. [CEP-Kompass EU-Energiepolitik](#), S. 53 f. und S. 62 ff.). Mit *Mindeststeuersätzen* für die CO₂-abhängige Komponente ist diese Abstimmung allerdings nur sehr eingeschränkt möglich, da die Mitgliedstaaten Steuersätze ansetzen können, die den Zertifikatpreis im Emissionshandelssystem deutlich übersteigen. **Statt der Vorgabe von Mindeststeuersätzen sollten daher die CO₂-bezogenen Steuersätze EU-weit vollständig harmonisiert werden.**

Noch besser wäre es allerdings, anstelle der CO₂-bezogenen Steuersätze **Kraft- und Heizstoffe** bereits bei der Produktion oder beim Import **in den Emissionsrechtehandel einzubeziehen** [„Upstream-Emissionsrechtehandel“ (vgl. [CEP-Dossier](#), S. 20)]. Insbesondere im Verkehrsbereich reagiert der Verbrauch und damit der CO₂-Ausstoß nur träge auf Preissignale. Dies wäre für den Klimaschutz unschädlich, wenn er in die gemeinsame CO₂-Obergrenze des Emissionsrechtehandels einbezogen wäre: Preissignale und reale Anpassungsmöglichkeiten würden dann sektorübergreifend die kostengünstigsten Einsparpotentiale aufdecken. Hinzu kommt, dass sich die einmal festgelegte CO₂-bezogene Steuerkomponente nicht an den täglich schwankenden Preis für Emissionsrechte anpassen lässt. Zumindest sollte daher die Überprüfung der CO₂-bezogenen Besteuerung deutlich öfter als alle fünf Jahre erfolgen, um eine möglichst enge Abstimmung mit dem Preis für Emissionsrechte zu ermöglichen.

Das Problem der Verlagerung von Emissionen außerhalb der EU („carbon leakage“) lässt sich im Rahmen des EU-Emissionsrechtehandels ohne ein weltweites Klimaschutzabkommen nur lindern, indem den betroffenen Unternehmen Emissionsrechte kostenlos zugeteilt werden. Die hierzu als Pendant vorgesehenen Steuergutschriften sind aus den gleichen Gründen grundsätzlich sachgerecht. Allerdings führen solche Ausnahmen unvermeidlich zu Wettbewerbsverzerrungen, da sich die hierfür nötigen Abgrenzungen nie trennscharf vornehmen lassen und auch mit erheblicher politischer Einflussnahme zu rechnen ist.

Die Möglichkeit, wirtschaftliche Aktivitäten unterschiedlich zu besteuern, führt zu politisch bedingten Privilegien. Daher ist die Abschaffung der Differenzierung zwischen gewerblicher und nichtgewerblicher Verwendung von Diesel sowie der Sonderregeln für die Nutzung von Erdgas und Flüssiggas zu begrüßen. Die fortbestehende Möglichkeit, die allgemeine Energieverbrauchssteuer für Landwirtschaft, Gartenbau, Aquakultur und Forstwirtschaft zu senken, ist allerdings auch weiterhin ein ungerechtfertigtes Privileg.

Die automatische Anpassung der allgemeinen Energieverbrauchssteuer an die Änderung des harmonisierten Verbraucherpreisindexes bewirkt, dass die steuerliche Mindestbelastung der Bürger infolge von Inflation unabhängig von der Einkommensentwicklung steigt. Eine regelmäßige gesetzgeberische Überprüfung der Mindeststeuersätze wäre daher vorzuziehen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Durch die einheitliche Ausrichtung der Mindeststeuersätze an den CO₂-Emissionen und dem Energiegehalt werden steuerinduzierte Verzerrungen bei der Wahl der Energiequelle abgebaut.

Die Vorschrift, dass gleiche Mindeststeuersätze von Kraftstoffen ab 2023 auch zu gleichen tatsächlich erhobenen Steuersätzen führen müssen, schränkt den steuerpolitischen Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten ein. Zwar verhindert die steuerliche Gleichbehandlung von Kraftstoffen steuerbedingte Verzerrungen der bei Wahl der Antriebstechnologie in den Mitgliedstaaten. Allerdings wird hierdurch die Besteuerung jedes einzelnen Kraftstoffs zwischen den Mitgliedstaaten nicht angeglichen. Voraussichtlich werden die Mitgliedstaaten sie für eine „von Brüssel vorgegebene“ Erhöhung der Steuerbelastung instrumentalisieren. Der großzügige Übergangszeitraum bis 2023 mag die politische Durchsetzbarkeit erleichtern, ändert aber nichts an dem grundsätzlichen Problem.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die von der Kommission angenommenen positiven Wachstums- und Beschäftigungsfolgen sind fraglich. Sie beruhen erstens auf der Annahme, dass die Mitgliedstaaten eventuelle Mehreinnahmen für die Senkung der Arbeitskosten verwenden, was die EU nicht steuern kann. Zweitens sind Energiebedarf und Beschäftigungsvolumen häufig positiv korreliert. Daher müssen die Verteuerung des Energieverbrauchs und die parallele Senkung der Arbeitskosten nicht zwingend zu weniger Energieverbrauch bei gleichzeitigem Anstieg der Arbeitsnachfrage führen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Sollten die Mitgliedstaaten die Steuerbelastung infolge der Richtlinienänderung erhöhen, sinkt die Standortattraktivität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU kann die mitgliedstaatlichen Verbrauchssteuervorschriften angleichen, soweit dies für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist (Art. 113 AEUV).

Subsidiarität

Die Vorschrift, dass gleiche Mindeststeuersätze von Kraftstoffen in einem Mitgliedstaat auch in gleichen tatsächlich erhobenen Steuersätzen resultieren müssen, führt nicht zu einer Angleichung der Besteuerung jedes einzelnen Kraftstoffs zwischen den Mitgliedstaaten. Daher ist nicht ersichtlich, inwiefern hier eine EU-weite Regelung getroffen werden muss. Die Regelung **verletzt** daher **das Subsidiaritätsprinzip** (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die deutschen Steuertarife nach § 2 des Energiesteuergesetzes müssen teilweise angepasst werden (s. [CEP-Tabelle](#)).

Zusammenfassung der Bewertung

Die Energiebesteuerung besser mit dem Emissionsrechtehandel abzustimmen, ist grundsätzlich sachgerecht. Die einheitliche Bezugnahme der Mindeststeuersätze auf CO₂-Emissionen und Leistung verringert steuerinduzierte Verzerrungen in der Wahl von Energiequellen. Statt der Vorgabe von Mindeststeuersätzen sollten aber die CO₂-bezogenen Steuersätze EU-weit harmonisiert werden. Noch besser wäre es, anstelle der CO₂-bezogenen Steuersätze Kraft- und Heizstoffe bereits bei der Produktion oder beim Import in den Emissionsrechtehandel einzubeziehen („Upstream-Emissionsrechtehandel“). Die Vorschrift, dass gleiche Mindeststeuersätze in einem Mitgliedstaat auch zu gleichen tatsächlich erhobenen Steuersätzen führen müssen, verletzt das Subsidiaritätsprinzip.