

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 13.4.2011
SEK(2011) 410 endgültig

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

**zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen
Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom**

{KOM(2011) 169 endgültig}
{SEK(2011) 409 endgültig}

1. PROBLEMSTELLUNG

Die Kommissionsdienststellen haben eine Folgenabschätzung durchgeführt, bei der geprüft werden sollte, wie sich denkbare Optionen für die Änderung der Energiesteuerrichtlinie¹ (im Folgenden „die ESR“) auswirken können.

Die EU hat sich selbst eine Reihe anspruchsvoller, rechtsverbindlicher klima- und energiepolitischer Ziele gesteckt. Die derzeitige Richtlinie steht mit diesem politischen Rahmen nicht in Einklang, sondern weist aus Sicht des Funktionierens des Binnenmarktes mehrere Mängel auf. Insbesondere für die folgenden Probleme sind Lösungen zu finden:

(1) Die derzeitigen Mindestsätze basieren auf dem Volumen der verbrauchten Energieerzeugnisse. Sie spiegeln weder den Energieinhalt noch die CO₂-Emissionen der Energieerzeugnisse wider und führen daher zu einer ineffizienten Energienutzung und zu Verzerrungen auf dem Binnenmarkt. Außerdem schaffen sie Anreize, die im Widerspruch zu den energie- und klimapolitischen Zielen der EU stehen, da sie beispielweise die Verwendung von Kohle fördern (niedrigerer Steuersatz), obwohl Kohle das Erzeugnis mit dem höchsten CO₂-Ausstoß ist. Was Kraftstoffe anbelangt, so verstärken die niedrigeren Mindestsätze für Diesel den natürlichen Vorteil, den dieser aufgrund seines höheren Energieinhalts gegenüber Benzin hat. Die derzeitigen Mindestsätze sind diskriminierend gegenüber erneuerbaren Energieträgern, die trotz ihres geringeren Energieinhalts grundsätzlich zu dem Satz besteuert werden, der für den konventionellen Brennstoff gilt, den sie ersetzen (z. B. Ethanol wie Benzin und Biodiesel wie Gasöl). Die derzeitigen Mindestsätze schaffen zudem keine gleichen Ausgangsbedingungen für betriebliche Verbraucher, weil in der Praxis einige Unternehmen je nach der von ihnen genutzten Energiequelle besser gestellt sein können als andere.

(2) Die Energiesteuerrichtlinie und die Richtlinie über das Emissionshandelssystem (EU-EHS)² sind nicht aufeinander abgestimmt. Sowohl das EU-EHS als auch eine CO₂-Steuer, die die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Energiesteuerrichtlinie erheben können, sollen dazu beitragen, dass die Treibhausgasemissionen einer bestimmten Gruppe von Tätigkeiten kostengünstig reduziert werden können. Die Mitgliedstaaten wenden allerdings die CO₂-Steuer auf der Grundlage der Energiesteuerrichtlinie unkoordiniert an. Deswegen muss die Energiesteuerrichtlinie mehr Vorgaben und klarere Vorschriften enthalten. Der Geltungsbereich der Energiesteuerrichtlinie umfasst grundsätzlich alle Energieerzeugnisse und sämtlichen elektrischen Strom, die zur Wärmeerzeugung oder für den Antrieb von Motoren eingesetzt werden. Die EU-EHS-Richtlinie gilt für Treibhausgasemissionen aus großen Kraftwerken und Industrieanlagen. Einige energieverbrauchende Betreiber fallen unter beide Instrumente (z. B. Papiermühlen), während andere aus dem Geltungsbereich beider Regelungen herausfallen (z. B. Kleinanlagen, die Energie bei bestimmten industriellen Prozessen einsetzen). Beides kann die Kostenwirksamkeit mindern und zu Verzerrungen auf dem Binnenmarkt führen. Zwar gibt die Kombination aus Besteuerung und der EU-EHS-Richtlinie einen starken Anreiz für Emissionsverringerungen, doch werden diese

¹ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51).

² Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32).

möglicherweise nicht dort vorgenommen, wo es am preiswertesten wäre. Dies untergräbt die Logik des EU-EHS und stört dessen Funktionieren.

(3) Die Energiesteuerrichtlinie enthält zwei Bestimmungen, nach denen eine Sonderbehandlung bestimmter Energieverbraucher zulässig ist; diese Bestimmungen muss der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission überprüfen. Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Energiesteuerrichtlinie sind drei Mitgliedstaaten (BE, LU und DK) ermächtigt, auf Gasöl für Heizzwecke einen verringerten Steuersatz zu erheben. Gemäß Artikel 15 Absatz 3 können die Mitgliedstaaten auf Energieerzeugnisse und elektrischen Strom, die für Arbeiten in Landwirtschaft und Gartenbau, in der Fischzucht und in der Forstwirtschaft verwendet werden, einen bis zu Null gehenden Steuerbetrag anwenden. Dies ist die einzige Vorschrift der Energiesteuerrichtlinie, nach der bestimmten betrieblichen Verbrauchern nicht an Bedingungen gebundene Ermäßigungen/Befreiungen unterhalb der EU-Mindeststeuersätze gewährt werden können.

2. IST DIE EU-MASSNAHME AUS GRÜNDEN DER SUBSIDIARITÄT GERECHTFERTIGT?

Die genannten Probleme können nur durch eine Änderung der Energiesteuerrichtlinie behoben werden. Nach der geltenden Energiesteuerrichtlinie können die Mitgliedstaaten die Sätze ihrer Energiesteuern anheben oder CO₂-bezogene Steuern einführen. Solche einzelstaatlichen Konzepte drohen jedoch wegen der nichtharmonisierten Struktur und Höhe der einzelstaatlichen Steuern den Binnenmarkt zu stören:

- (1) Durch die derzeitigen Mindestsätze sind die Mitgliedstaaten in ihren Möglichkeiten zur Energiebesteuerung eingeschränkt, insbesondere in Bezug auf die betriebliche Nutzung, wo eine Energiesteuer die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen direkt beeinträchtigt.
- (2) Die im Rahmen der geltenden Energiesteuerrichtlinie eingeführten CO₂-Steuern sind keine adäquate Lösung für Emissionen in nicht Nicht-EHS-Sektoren, da ein großer Teil der Energienutzung nicht von diesen CO₂-Steuern betroffen ist. Bei Energienutzungszwecken, die unter die Energiesteuerrichtlinie fallen, ist es außerdem schwierig, eine CO₂-Steuer ausschließlich von Nicht-EHS-Anlagen zu erheben.
- (3) Eine theoretische „CO₂-Steuer“ kann auf vielfache Weise realisiert werden, und das Fehlen eines EU-Rahmens öffnet die Tür für die Schaffung einzelstaatlicher Lösungen, die zu Verzerrungen auf dem Binnenmarkt bzw. zu einer Doppelbesteuerung führen können.

3. DIE WICHTIGSTEN POLITISCHEN ZIELE

Hauptziel der Änderung der Energiesteuerrichtlinie ist es, sie enger mit den energie- und klimapolitischen Zielen der EU abzustimmen und insbesondere eine Lösung für CO₂-Emissionen in Nicht-EHS-Sektoren zu finden, negative Interferenzen mit dem EU-EHS zu vermeiden, Energieeinsparungen und den Einsatz von erneuerbaren Energiequellen zu erleichtern sowie Einnahmen in einer binnenmarktneutralen Weise zu erzielen. Allgemein dürfte die Änderung die Struktur der derzeitigen Richtlinie so verbessern, dass die Mitgliedstaaten die Energiebesteuerung wirksamer für umwelt- und andere politische Zwecke einsetzen können und der Binnenmarkt besser funktioniert.

Die Ziele der Überarbeitung der ESR lassen sich wie folgt spezifizieren:

- (1) Sicherstellung einer einheitlichen Behandlung von Energiequellen in der Energiesteuerrichtlinie und somit Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für die verschiedenen Energieverbraucher.
- (2) Schaffung eines geeigneten steuerlichen Rahmens für erneuerbare Energien.
- (3) Schaffung eines Rahmens für den Einsatz einer CO₂-Besteuerung in Bereichen, für die das EU-EHS nicht gilt, und Vermeidung von kosteneffizienzmindernden Überschneidungen beider Instrumente.

4. HANDLUNGSOPTIONEN

Um zu prüfen, wie die einzelnen politischen Ziele am besten erreicht werden könnten, wurden mehrere Optionen untersucht, die der Basissituation (d. h. der Situation ohne weitere Änderung der geltenden Energiesteuerrichtlinie über das allmähliche Auslaufen der verbleibenden Übergangszeiträume hinaus) gegenübergestellt wurden. Die Optionen 1 und 2 bestehen jeweils in einer kohärenten Änderung der Mindeststeuersätze für verschiedene Energiequellen, die entweder auf dem Energieinhalt oder auf den CO₂-Emissionen beruht. Bei den Optionen 3A und 3B würde die Struktur der Richtlinie geändert, indem die derzeitigen Mindestsätze in zwei Komponenten (Energieinhalt und CO₂-Emissionen) gegliedert werden, die die verschiedenen Umweltziele wiedergeben, die hinter Energiesteuern stehen: einerseits die Einsparung von Energie und andererseits die Verringerung der CO₂-Emissionen (bei Option 3B sind die Mindestsätze für die CO₂-Besteuerung niedriger). Bei Option 4 wird zur Ergänzung des EU-Emissionshandelssystems zusätzlich zu den Steuern, die bereits im Rahmen der Energiesteuerrichtlinie erhoben werden, eine weitere einheitliche CO₂-Steuer eingeführt (Option 4). Für zwei verkehrsspezifische Optionen (Optionen 5 und 6) wird im Modell gezeigt, wie sich die Anpassung der auf den Energieinhalt bezogenen bzw. CO₂-abhängigen Steuersätze für Benzin und Diesel auf den Kraftstoffmix auswirkt. Anders als Option 5 setzt Option 6 voraus, dass die Mitgliedstaaten bei ihren eigenen Steuersätzen das Verhältnis zwischen den Mindestsätzen übernehmen.

Um die Auswirkungen der Optionen zu untersuchen, mussten Hypothesen über die Höhe der Besteuerung aufgestellt werden. Für die Steuerkomponente, der die CO₂-Emissionen zugrunde liegen, wurde zur Modellierung eine Reihe von CO₂-Preisen herangezogen, die die Preiserwartungen innerhalb und außerhalb des EU-EHS umfassen (10, 20 und 30 EUR/t). Die Steuerkomponente, dem der Energieinhalt zugrunde liegt, wurde auf die derzeitigen Sätze für bestimmte Heizstoffe und - für Kraftstoff - auf die Sätze gestützt, die in dem Vorschlag zu gewerblich genutztem Gasöl³ vorgesehen sind. Die nachstehende Tabelle enthält die daraus resultierenden Sätze, die für die Modell-Optionen 1 bis 6 herangezogen wurden, ausgedrückt in den in der Energiesteuerrichtlinie verwendeten Einheiten:

Tabelle 1: Für die Modell-Optionen 1-6 herangezogene Mindeststeuersätze (Sätze vom 1.1.2013) in aktuellen ESR-Einheiten

Energieerzeugnis	Einheit	Mindestsatz gemäß der ESR	Vorschlag zu gewerblich	Option							
				1	2	3A	3B	4	5	6	

³ KOM(2007) 52.

			genutztem Gasöl							
Verwendung Kraftstoff als										
Benzin	EUR/1000 l	359	380	380	380	380	380	380	380	380
Diesel	EUR/1000 l	330	380	380	380	380	380	380	438	438
Kerosin	EUR/1000 l	330	330	330	330	330	330	330	409	409
Flüssiggas	EUR/1000 kg	125	125	125	125	125	125	125	528	528
Erdgas	EUR/GJ	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	n.r.	n.r.
(Nichtbetriebliche) Verwendung Heizzwecke für										
Diesel	EUR/1000 l	21	21	22,2	54,9	66	38,6	60,3	n.r.	n.r.
Schweres Heizöl	EUR/1000 kg	15	15	24,0	61,8	73,8	42,9	68,0	n.r.	n.r.
Kerosin	EUR/1000 l	0	0	20,9	50	59,0	34,7	55,0	n.r.	n.r.
Flüssiggas	EUR/1000 kg	0	0	27,6	58,0	71,2	42,5	63,8	n.r.	n.r.
Erdgas	EUR/GJ	0,3	0,3	0,6	1,1	1,4	0,9	1,2	n.r.	n.r.
Kohle	EUR/GJ	0,3	0,3	0,6	1,9	2,2	1,3	2,1	n.r.	n.r.
Elektrischer Strom	EUR/MWh	1,0	1,0	2,16	0	1,0	1,0	0	n.r.	n.r.
(Betriebliche) Verwendung Heizzwecke für										
Diesel	EUR/1000 l	21	21	22,2	54,9	60,4	33	60,3	n.r.	n.r.
Schweres Heizöl	EUR/1000 kg	15	15	24	61,8	67,8	36,9	68,0	n.r.	n.r.
Kerosin	EUR/1000 l	0	0	20,9	50	55,2	30,2	55,0	n.r.	n.r.
Flüssiggas	EUR/1000 kg	0	0	27,6	58	64,9	35,9	63,8	n.r.	n.r.
Erdgas	EUR/GJ	0,15	0,15	0,6	1,1	1,3	0,7	1,2	n.r.	n.r.
Kohle	EUR/GJ	0,15	0,15	0,6	1,9	2	1,1	2,1	n.r.	n.r.
Elektrischer Strom	EUR/MWh	0,5	0,5	2,16	0	0,5	0,5	0	n.r.	n.r.

Darüber hinaus wurden zwei zusätzliche Optionen ermittelt, um den Überprüfungs klauseln in Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 15 Absatz 3 der Energiesteuerrichtlinie zu genügen. Schließlich wurde bei mehreren Optionen geprüft, wie Sektoren, für die ein Risiko der CO₂-Verlagerung angenommen wird, eine Sonderbehandlung zuteil werden kann.

5. ABSCHÄTZUNG DER FOLGEN

Die Bewertung stützt sich auf vielfältige Beiträge verschiedener Beteiligter (Mitgliedstaaten, Unternehmen, andere Kommissionsdienststellen). Darüber hinaus nahm die Kommission eine qualitative und quantitative Analyse vor, für die sie zwecks Folgenabschätzung die Ergebnisse dreier Modelle heranzog (E3ME, TREMOVE, QUESTIII).

Im Allgemeinen würde bereits eine effizientere Steuerstruktur als solche bessere und einheitlichere Preissignale geben und für eine effizientere Anwendung der Energiebesteuerung nach ökologischen und finanziellen Gesichtspunkten sorgen. Diese Folgenabschätzung macht deutlich, dass eine Umstrukturierung des derzeitigen Steuersystems zum jetzigen Zeitpunkt mit sehr geringen oder gar negativen Kosten verbunden wäre. Durch Heranziehung des bestehenden Verbrauchsteuersystems für die Zwecke der CO₂-Besteuerung kann ein neues Element in die Energiebesteuerung eingebracht werden, ohne dass dies mit zusätzlichen Verwaltungskosten oder neuem Verwaltungsaufwand für Unternehmen oder Steuerverwaltungen einherginge.

Die makroökonomischen Auswirkungen aller Optionen hängen im Wesentlichen davon ab, wie die Mitgliedstaaten die zusätzlichen Einnahmen verwenden. Werden die Einnahmen durch eine Senkung der Arbeitskosten in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt, so wirkt sich dies stets positiv auf das BIP und die Beschäftigung aus, wenn auch nur in geringem Maße. Da die Größenordnung der Auswirkungen von der Höhe der zusätzlich erzielten Einnahmen abhängt, sind bei Option 4 die größten Auswirkungen zu beobachten. Das zusätzliche BIP bleibt trotzdem unterhalb von 1/3 Prozentpunkt, während die Zahl der zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze bis 2030 auf knapp eine Million ansteigen würde. Die übrigen Optionen hätten beträchtlich geringere Auswirkungen. Diese Trends wurden durch eine zusätzliche Modellierung bestätigt, die anhand aktualisierter Basisprojektionen durchgeführt wurde, die den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise Rechnung trugen. Die Rückführung der Einnahmen in den Wirtschaftskreislauf in Form von Pauschaltransferleistungen an die Haushalte oder ihre Verwendung zur Haushaltskonsolidierung wirken sich nicht positiv auf das BIP oder die Beschäftigung aus.

Wie hoch die zusätzlichen Einnahmen der Mitgliedstaaten bei den verschiedenen Optionen (unabhängig von der Frage der Rückführung) sind, hängt nach den Untersuchungen sehr stark davon ab, wie die Mitgliedstaaten die neue Struktur anwenden und in welchem Umfang sie auf die Möglichkeit von Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen zurückgreifen. Durch eine zusätzliche CO₂-Steuer von 20 EUR/t auf alle Nicht-EHS-Emissionen können die Regierungen der EU-27 potenziell zusätzliche Einnahmen von rund 40 Mrd. EUR im Jahr 2020 erzielen.

Die wichtigsten externen Umwelteffekte, auf die die Besteuerung abzielt, sind CO₂-Emissionen. Bei sämtlichen Optionen würden die CO₂-Emissionen insgesamt zurückgehen; bei Option 4 um rund 2 %. Unter Berücksichtigung der kürzlich nach unten revidierten Basisemissionen entspricht dies etwa 37 % (92 Mio. t CO₂) der Emissionssenkung, die außerhalb des EU-EHS erreicht werden muss. Sämtliche Optionen würden ebenfalls in unterschiedlichem Maße dazu beitragen, ein günstigeres steuerliches Umfeld für den Einsatz erneuerbarer Energieträger und insbesondere von Biobrennstoffen zu schaffen.

Insgesamt wurde festgestellt, dass die Änderung der Energiesteuerrichtlinie keine negativen Einkommenswirkungen hat, der Verteilungseffekt hängt allerdings davon ab, wie die Einnahmen in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden sollen. Obwohl sich die Rückführung in Form steuerlicher Entlastungen für Arbeit insgesamt am günstigsten für die Haushaltseinkommen auswirkt, besteht bei diesem Ansatz die Tendenz, dass Gruppen mit hohem Einkommen besser gestellt werden als Haushalte mit geringem Einkommen. Eine Rückführung in Form von Pauschaltransferleistungen verhindert eine regressive Verteilungswirkung, wobei allerdings insgesamt leicht rückläufige Einkommen in Kauf zu nehmen sind. Parallel ansteigende Verkehrskosten mindern die regressive Verteilungswirkung steigender Heizkosten.

Insgesamt betrachtet geben die Wirkungen auf die einzelnen Wirtschaftszweige keinen Anlass dafür, bei irgendeiner Option negative Folgen für den Wettbewerb zu befürchten, auch wenn sich die Wirkungen nicht gleichmäßig auf alle produzierenden Sektoren verteilen. Bei der Annahme der Rückführung in Form steuerlicher Entlastungen für Arbeit ist die Beschäftigung in allen Sektoren höher oder konstant, lediglich in einigen wenigen Sektoren geht das Produktionsniveau zurück.

Im Automobilsektor ist anzumerken, dass die obligatorische Angleichung der einzelstaatlichen Steuersätze für Kraftstoff bei Option 6 den Aufwärtstrend bei den Verkäufen

von Dieselfahrzeugen lediglich verlangsamten würde (sie würden bis 2020 um 11,7 % gegenüber der Basissituation zurückgehen, was in absoluten Zahlen noch immer einen Anstieg der Verkäufe von Dieselfahrzeugen um 9 % bedeutet). Diesem Ergebnis liegt die Annahme zugrunde, dass die Mitgliedstaaten ihre Steuersätze für Benzin nicht ändern, sondern lediglich die Sätze für Diesel anheben würden.

Die Abschaffung des Preisvorteils für Diesel sowohl in den EU-Mindestsätzen als auch in den staatlichen Sätzen bei Option 6 würde außerdem auf dem Kraftstoffmarkt für eine Neuausrichtung von Angebot und Nachfrage sorgen. Durch eine solche neutrale Behandlung aller Kraftstoffe für den Verkehr hätten die CO₂-freien Kraftstoffe einen technologieneutralen Vorteil, und die Energieeffizienz würde gefördert.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die Optionen wurden anhand der folgenden Schlüsselkriterien bewertet, die die in Kapitel 3 genannten Politikziele widerspiegeln: Binnenmarkt und fairer Wettbewerb, Umweltwirksamkeit (Verringerung der CO₂-Emissionen), Haushaltswirkung und Gleichbehandlung (der Mitgliedstaaten und der Energieverbraucher). Die Ergebnisse sind in Tabelle 2 zusammengefasst:

Tabelle 2: Vergleich der Optionen anhand ausgewählter Bewertungskriterien

Option	Binnenmarkt und fairer Wettbewerb	Umweltwirksamkeit	Haushaltswirkungen	Gleichbehandlung
Option 1	+	(+)	+	+
Option 2	-	+	-	-
Option 3A	++	+	+	-
Option 3B	+	(+)	(+)	++
Option 4	(+)	++	++	--
Option 5	++	+	+	+
Option 6	(-)	++	++	+

Anmerkung: Klammern bedeuten, dass nur ein halber Punkt vergeben wurde.

Alle Optionen tragen zu einem besseren Funktionieren des Binnenmarktes bei, da sie Ungleichbehandlungen bei der Besteuerung von Energiequellen beseitigen. Die Verzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten werden ebenfalls reduziert, wenn auch in geringerem Umfang bei Option 3B (wegen der Übergangszeit für neun Mitgliedstaaten) und Option 4 (weitere Steuer zusätzlich zu den geltenden einzelstaatlichen Sätzen). Eine gerechtere Behandlung der Unternehmen, die unter das EU-EHS fallen, gegenüber Nicht-EHS-Unternehmen wird am besten bei den Varianten der Option 3 erreicht, bei der die Steuerbelastung von EHS-Unternehmen durch die Einführung einer zusätzlichen CO₂-abhängigen Steuerkomponente für Nicht-EHS-Unternehmen zum Teil vermindert wird. Im Verkehrssektor ist Option 6 am ehesten in der Lage, die Gleichbehandlung der Energiequellen (Benzin und Diesel) zu erreichen, sie könnte andererseits aber zu größeren Unterschieden bei den Steuersätzen der einzelnen Mitgliedstaaten führen.

Was die Umweltwirksamkeit angeht, so werden die höchsten CO₂-Reduktionen bei Option 4 erzielt, bei der EU-weit eine einheitliche CO₂-Steuer eingeführt wird. In Bezug auf die Emissionen aus dem Verkehr ging aus dem REMOVE-Modell hervor, dass sich die Option 6 trotz einer gewissen Anpassung der Nachfrage nach Benzin und Diesel in Einklang mit den Zielen der EU-Politik und mit der Strategie zur Minderung der CO₂-Emissionen von

Personenkraftwagen nicht nur auf den Kraftstoffmix, sondern auch auf den tatsächlichen Verbrauch auswirken und so zu einer Gesamtverringerung der CO₂-Emissionen führen würde.

Obwohl die Haushaltswirkungen stark von den einzelstaatlichen Steuerpolitiken abhängen würden und daher schwer vorzusagen sind, ist es bei einigen Optionen wahrscheinlicher, dass zusätzliche Einnahmen erzielt werden bzw. die Einnahmen zurückgehen. Aus haushaltspolitischer Sicht ist die Option 2 die schwächste, da sie die Besteuerungsgrundlage ausschließlich auf fossile Brennstoffe beschränkt, die in Nicht-EHS-Sektoren verbraucht werden. Die Option 4, mit der eine zusätzliche CO₂-Steuer auf alle Nicht-EHS-Emissionen eingeführt wird, wirkt sich am stärksten auf den Haushalt aus. Den Schätzungen zufolge könnte eine zusätzliche CO₂-Steuer von 20 EUR/t auf alle Nicht-EHS-Emissionen den Staatshaushalten der EU-27 Einnahmen von rund 40 Mrd. EUR im Jahr 2020 einbringen.

Die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten würde am ehesten bei der Option 3B verbessert, bei der Übergangszeiträume eingeführt werden, die dem Solidaritätsanspruch des Energie- und Klimapakets gerecht werden. Die Gleichbehandlung der Energieverbraucher kann wesentlich verbessert werden, wenn die Verwendung als Heiz- und als Kraftstoff gleichermaßen bei der Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfasst werden, da so potenzielle negative Verteilungswirkungen begrenzt werden.

Zusätzliche Optionen

Aufhebung der landesspezifischen Mindestsätze für Gasöl für Heizzwecke (Artikel 9 Absatz 2): Die niedrigeren Mindestsätze für Gasöl zu Heizzwecken in BE, LU und DK verschaffen den betrieblichen Verbrauchern in diesen Ländern einen ungerechtfertigten Vorteil, so dass die Gefahr einer Störung des Binnenmarktes besteht.

Bindung der Anwendung geringerer Steuersätze auf den Primärsektor an ökologische Gegenleistungen (Artikel 15 Absatz 3): Artikel 15 Absatz 3 steht mit seiner Möglichkeit einer nicht an Bedingungen gebundenen Steuerbefreiung nicht mit den Zielen der Richtlinie in Bezug auf die Harmonisierung von Steuersätzen und Anreizen zur Verwirklichung von Energieeffizienz und Emissionssenkungen in Einklang. Befreiungen von oder Ermäßigungen der allgemeinen Energieverbrauchssteuer sollten deswegen an die Bedingung einer Gegenleistung in Form höherer Energieeffizienz geknüpft werden; den Mitgliedstaaten sollte jedoch weiterhin ein gewisser Spielraum für Flexibilität gelassen werden, damit sie den Besonderheiten des Sektors Rechnung tragen können.

Sonderbehandlung von Sektoren, für die ein Risiko der CO₂-Verlagerung angenommen wird: Parallel zu dem Vorgehen im EU-EHS muss das potenzielle Risiko der CO₂-Verlagerung für Kleinanlagen geregelt werden, die zwar zu einem EHS-Sektor gehören, aber von der Anwendung des EHS ausgenommen sind. Es zeigte sich, dass dies am besten mit einer Steuergutschrift für diese Kleinanlagen erreicht werden kann, die sich auf den Energieverbrauch des Unternehmens in der Vergangenheit, multipliziert mit einer Brennstoff-Benchmark stützt, die den CO₂-Gehalt eines Referenzbrennstoffs wiedergibt.

Die bevorzugten politischen Maßnahmen

Die Analyse der verschiedenen Optionen ergab eine Reihe bevorzugter Elemente, die zusammen nach Maßgabe aller Kriterien das beste Ergebnis erzielen würden. Die Option 3 bot insgesamt die beste Struktur, indem sie zwei getrennte Mindestsätze vorschlug, von denen einer auf dem Energieinhalt und der andere auf den CO₂-Emissionen beruht. Die Kombination der etwas ehrgeizigeren Sätze der Option 3A mit den Übergangszeiträumen der Option 3B

wird als beste Lösung dafür angesehen, die Umweltwirksamkeit der Maßnahme mit der Beachtung des Kriteriums der Gleichbehandlung zu vereinbaren. Im Verkehrssektor sollte dies mit der Option 6 kombiniert werden, die am ehesten eine einheitliche Behandlung von Energiequellen gewährleistet.

Das Bündel der bevorzugten politischen Maßnahmen umfasst Folgendes:

- Struktur und allgemeine Höhe der Steuer für Heizstoffe gemäß der Option 3A (20 EUR/t CO₂ (2012-2020) und 30 EUR/t CO₂ (2021-2030), (0,15 EUR/GJ für betriebliche Zwecke und 0,3 EUR/GJ für nichtbetriebliche Zwecke).
- Übergangszeitraum für neun Mitgliedstaaten für die Einführung einer CO₂-abhängigen Besteuerung von Heizstoffen bis 2020 gemäß der Option 3B.
- Besteuerung von Kraftstoffen auf der Grundlage der Option 6 für den Verkehr.
- Aufhebung der länderspezifischen Mindestsätze für Gasöl für Heizzwecke gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Energiesteuerrichtlinie.
- Verringerung der Steuerschuld, die Kleinanlagen in Sektoren, für die ein Risiko der CO₂-Verlagerung angenommen wird, aufgrund ihrer CO₂-Emissionen entsteht, auf der Basis einer Brennstoff-Benchmark.
- Vereinfachte Bindung der Anwendung von Steuerermäßigungen für den Primärsektor (Artikel 15 Absatz 3 der Energiesteuerrichtlinie) an ökologische Gegenleistungen.
- Aufnahme von Biokraftstoffen in die Liste der Energieerzeugnisse der Energiesteuerrichtlinie.
- Indexierung der auf dem Energieinhalt basierenden Mindestsätze (in Anlage 14 wird erklärt, wie dies in der Praxis geschehen könnte). Bei der CO₂-abhängigen Komponente der Steuer sollte der Mindestsatz - auf Basis einer Bewertung in dem Bericht, den die Kommission gemäß Artikel 29 der Energiesteuerrichtlinie vorlegt - in regelmäßigen Abständen an die Entwicklung des Marktpreises von Emissionszertifikaten in der EU angepasst werden.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Besteuerung des Energieverbrauchs wird von den Mitgliedstaaten mindestens einmal jährlich im Rahmen der Datenerhebung anlässlich der Sitzung des Verbrauchsteuerausschusses überwacht. Außerdem bringt die GD TAXUD die

Informationsdatenbanken zu den Energiesteuersätzen der Mitgliedstaaten (Verbrauchssteuertabellen) zweimal jährlich auf den neuesten Stand.

Darüber hinaus werden gemäß Artikel 29 der Energiesteuerrichtlinie die Bestimmungen der Richtlinie und die Mindeststeuerbeträge auf der Grundlage eines Berichts der Kommission, dem diese gegebenenfalls einen Vorschlag beifügt, in regelmäßigen Abständen überprüft. Diese Überprüfung trägt dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes sowie den allgemeinen Zielen des Vertrags Rechnung. Nach der Überarbeitung der Energiesteuerrichtlinie konzentriert sich diese Überprüfung insbesondere darauf, wie die Mitgliedstaaten den neuen steuerlichen Rahmen für Energieerzeugnisse und elektrischen Strom in ihrem jeweiligen System umgesetzt haben, inwieweit er ihnen ermöglicht hat, in diese Systeme Umwelt- und Energieeffizienzbelange einzubringen und wie sich dies wirtschaftlich ausgewirkt hat, wobei der Art und Weise Rechnung zu tragen ist, in der die Mitgliedstaaten die zusätzlichen Einnahmen verwendet haben.