

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den
KOM(2011) 168/3

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**Intelligentere Energiebesteuerung in der EU:
Vorschlag für eine Änderung der Energiesteuerrichtlinie**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Intelligenter Energiebesteuerung in der EU: Vorschlag für eine Änderung der Energiesteuerrichtlinie

1. HANDLUNGSBEDARF AUF DEM GEBIET DER ENERGIE- UND UMWELTSTEUERN

Die Besteuerung von Energie als wichtigste Antriebskraft zur Verwirklichung der EU-Ziele für 2020

Die EU hat sich selbst eine Reihe von anspruchsvollen, rechtsverbindlichen klima- und energiepolitischen Zielen gesteckt, die sie bis 2020 erreichen will. Sie sind in der Strategie Europa 2020 ausgeführt, in der erläutert wird, welchen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen sich die EU in den kommenden zehn Jahren stellen muss. Als eine Priorität wird nachhaltiges Wachstum genannt, das zu einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft¹ führt.

Die Strategie enthält zudem die Verpflichtung, die Energiesteuer besser auf die energie- und klimapolitischen Ziele der EU abzustimmen, wie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates² vom März 2008 verlangt wird und was die Kommission in ihrem Jahreswachstumsbericht 2011³ als prioritäres Ziel hervorgehoben hat.

Die Besteuerung von Energie spielt bei der Verwirklichung dieser Ziele eine wichtige Rolle, vorausgesetzt, sie gibt die richtigen Anreize. Tatsächlich ist der Verbrauch von Energie für den überwiegenden Teil der Treibhausgasemissionen verantwortlich (79 % der Gasemissionen insgesamt). Im Rahmen der Strategie Europa 2020 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale Ziele für Energieeffizienz aufzustellen, die beträchtliche Energieeinsparungen implizieren.

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise haben sich die Rahmenbedingungen für unsere Tätigkeiten erheblich verändert. Die Krise hat die Unternehmen und Gemeinden in ganz Europa enorm unter Druck gesetzt und die öffentlichen Haushalte stark belastet. Rechtsverbindliche energie- und klimapolitische Ziele sind aber Teil unserer nachhaltigen Zukunft und unseres langfristigen Wegs zu einer nachhaltigen, stärkeren Erholung von der Krise. Die Herausforderung besteht darin, sie für Regierungen, Unternehmen und Bürger möglichst kostengünstig zu verwirklichen und gleichzeitig Nutzen für die Wirtschaft daraus zu ziehen. Wir brauchen politische Antworten, die sich gegenseitig verstärken und die nicht nur der Umwelt zugute kommen, sondern auch die Wirtschaft fördern und soziale Härten vermeiden.

¹ Mitteilung der Kommission: *EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, KOM(2010) 2020 vom 3.3.2010.

² Tagung des Europäischen Rates vom 13./14. März 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (7652/1/08 Rev. 1 vom 20.5.2008).

³ Jahreswachstumsbericht, KOM(2011) 11.

Schlüsselthemen für die Reform der Energiesteuer

Vor diesem Hintergrund legt die Kommission ihren Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie 2003/96/EG⁴ (im Folgenden „Energiesteuerrichtlinie“ oder „ESR“) vor, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, ein bestehendes Instrument in dem neuen politischen Rahmen optimal einzusetzen. Eine rationellere und gezieltere Energiebesteuerung trägt auf technologie neutrale Weise zu einem ökologischeren, effizienteren Energieverbrauch bei und fördert damit nachhaltiges Wachstum. In wenigen Worten formuliert soll mit der vorgeschlagenen Änderung der Energiesteuerrichtlinie

- die steuerliche Belastung der einzelnen Brennstoffe, einschließlich erneuerbarer Energieträger, (auf Basis des Energieinhalts und der CO₂-Emissionen) objektiv umverteilt werden;
- ein Rahmen für die CO₂-Besteuerung auf dem Binnenmarkt geschaffen und auf diese Weise CO₂-Emissionen, die nicht durch des EU-Emissionshandelssystem erfasst werden, ein Preis gegeben werden.

Der Vorschlag reiht sich außerdem nahtlos in die laufende Debatte über die Umstrukturierung und Modernisierung von Steuersystemen als Teil der einzelstaatlichen Strategien zur Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise ein. Darüber hinaus zeigt er einen Weg zu einer qualitativ besseren Einnahmenerzielung auf, die mit der Strategie Europa 2020 in Einklang steht, und weist auf die Notwendigkeit hin, eine angemessene wirtschaftliche Erholung und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Der Vorschlag als solcher bezweckt nicht, zusätzliche Einnahmen zu erzielen, er soll vielmehr die Belastung ausgewogener auf die einzelnen Energiequellen und Energieverbraucher (innerhalb und außerhalb des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS)) umverteilen.

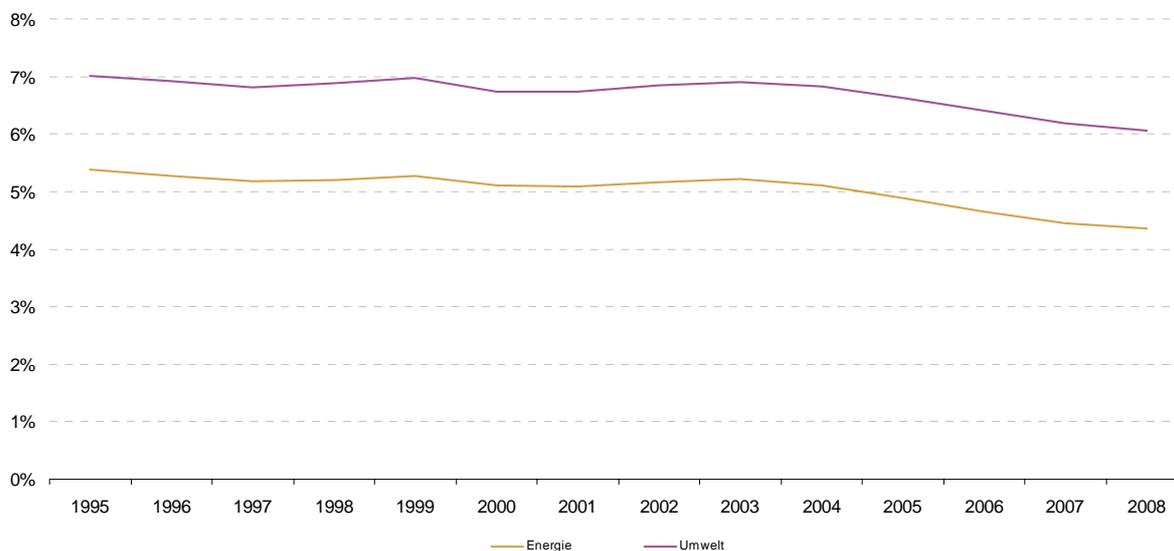
Beschließen die Mitgliedstaaten allerdings, eine geänderte Energiesteuerrichtlinie so umzusetzen, dass zusätzliche Einnahmen generiert werden, dann hält die Kommission sie dazu an, diese Einnahmen in einer der jeweiligen Haushaltssituation entsprechenden geeigneten Weise einzusetzen. Dies könnte bedeuten, dass die Mittel zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden. Eine wachstumsfreundliche Steuerverlagerung, bei der zusätzliche Einnahmen vollständig oder zum Teil zur steuerlichen Entlastung von Arbeit verwendet würden, stünde mit der Strategie Europa 2020 in Einklang. Eine weitere denkbare wachstumsfördernde Alternative, für die sich die Mitgliedstaaten entscheiden könnten, könnte darin bestehen, mit den zusätzlichen Einnahmen weitere Anreize für grüne Forschung und Entwicklung sowie für grüne Investitionen vor allem von KMU zu geben. Außerdem können die zusätzlichen Einnahmen verwendet werden, um die Wirkung der zugrunde liegenden Politik auf die privaten Haushalte abzufedern, indem den weniger wohlhabenden Bevölkerungsteilen ein Ausgleich gewährt wird. Gezielte Subventionen für einkommensschwache Haushalte (Pauschalschecks unabhängig vom Energieverbrauch) wären das beste Beispiel.

Die nachstehende Abbildung zeigt, wie sich der prozentuale Anteil der Einnahmen aus der Umwelt- und aus der Energiesteuer an den Steuereinnahmen insgesamt in der EU-25 von 1995 bis 2008 entwickelt hat. Die Einnahmen aus beiden Steuern gingen in diesem Zeitraum

⁴ 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).

um etwa einen Prozentpunkt zurück, was deutlich macht, dass im Durchschnitt noch Spielraum für eine höhere Energiesteuer und allgemein eine Umweltsteuer besteht.

Entwicklung der Einnahmen aus Umwelt- und Energiebesteuerung
1995-2008, EU-25, in % des Steueraufkommens insgesamt



Quelle: Steuertrends in der Europäischen Union, Ausgabe 2010, Eurostat, Europäische Kommission.

Eine bessere Koordinierung der Umweltsteuer ist erforderlich

Auch wenn die Energiesteuerrichtlinie das absolute Kernstück ist, so kann und muss doch auch auf dem allgemeinen Gebiet der Umweltsteuer mehr getan werden, um die Strategie Europa 2020 zu fördern. So muss insbesondere eingehender über eine Verwendung der Steuern diskutiert werden, die den Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft fördert. Außerdem ist neuen Entwicklungen (z. B. Einführung von Steuern auf Abfälle, Plastiktüten und Flugtickets durch Mitgliedstaaten) Rechnung zu tragen. Nach Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 2008/118/EG können die Mitgliedstaaten solche neuen Steuern einführen, sofern diese im grenzüberschreitenden Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem die Nichtdiskriminierung der Besteuerung sicherstellen, um Störungen auf dem Binnenmarkt zu vermeiden (Artikel 34-36 und Artikel 110 AEUV). Das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts würde es rechtfertigen, dass die Mitgliedstaaten einander über derartige Steuern informieren und sich abstimmen, um beispielsweise bei direkt konkurrierenden Produkten, für die unterschiedliche Steuerregeln gelten, die steuerliche Diskriminierung zu beseitigen.

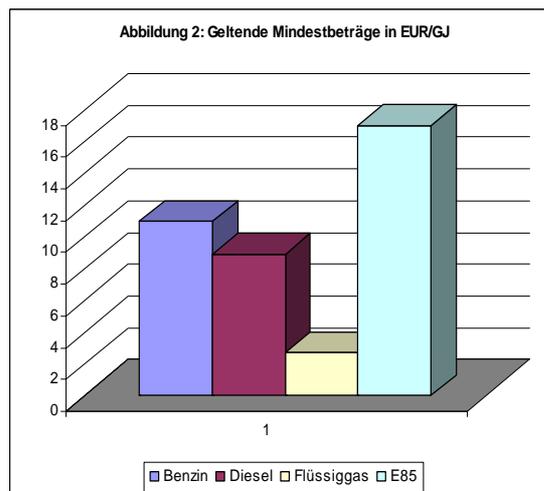
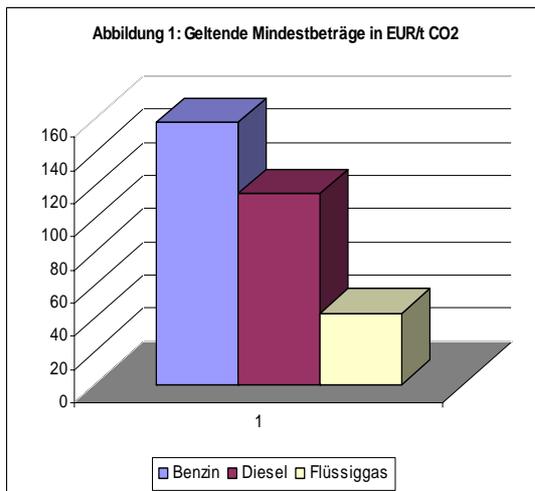
Die Kommission ist entschlossen, diese Debatte voranzubringen und die notwendige Koordinierung in diesem Bereich unter anderem durch geeignete Diskussionen mit Mitgliedstaaten (z. B. in der Gruppe „Steuerpolitik“ und auf Ratsebene) und mit anderen Beteiligten zu unterstützen. Was den weiteren politischen Kontext anbelangt, so bildet das Ergebnis des UN-Klimagipfels, der vom 29. November bis zum 10. Dezember 2010 in Cancún in Mexiko stattfand, ebenfalls eine wichtige Etappe für die künftige Entwicklung der Pläne der EU auf diesem Gebiet.

2. HINTERGRUND DIESES VORSCHLAGS

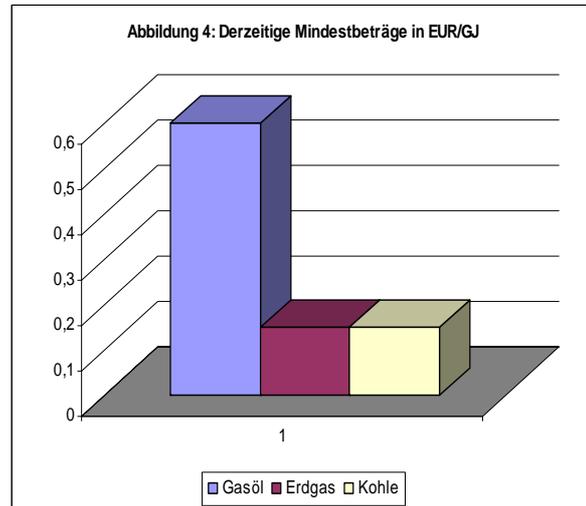
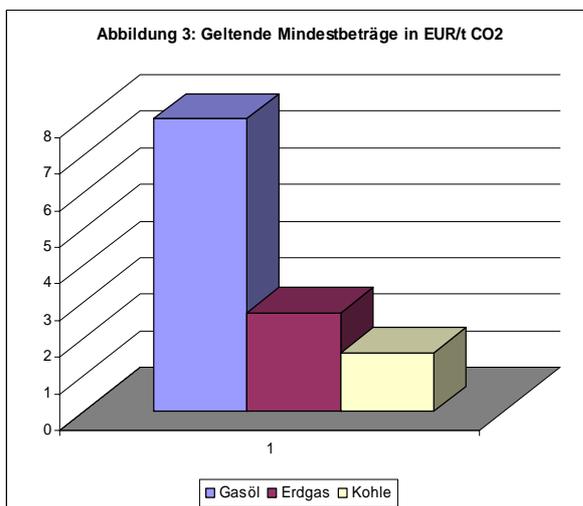
Die derzeitige Energiesteuerrichtlinie ist nicht nachhaltig und gibt die falschen Anreize

Mit der Energiesteuerrichtlinie werden Mindeststeuersätze für als Kraftstoff verwendete Energieerzeugnisse, für als Heizstoff verwendete Energieerzeugnisse und für elektrischen Strom festgesetzt. Die Mindestsätze gelten in der Regel für das Volumen des verbrauchten Energieerzeugnisses. In den folgenden Abbildungen sind die derzeitigen Mindestsätze der gängigsten Energieerzeugnisse unter Berücksichtigung von CO₂-Emissionen (in Euro je Tonne CO₂) und Energieinhalt (in Euro je Gigajoule (GJ)⁵) dargestellt.

Kraftstoffe



Heizstoffe



Quelle: Eigene Berechnungen.

⁵ Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der derzeit geltenden Energiesteuerrichtlinie (Anhang I Tabelle A), der Richtlinie 2006/32/EG (Energieinhalt der Erzeugnisse), der Entscheidung 2007/589/EG der Kommission (CO₂-Emissionsfaktoren). E85 ist ein Energieerzeugnis, das zu 85 % aus Ethanol und zu 15 % aus Benzin besteht).

Diese Zahlen zeigen deutlich, dass die derzeitigen Mindestsätze, die auf dem Volumen der verbrauchten Energieerzeugnisse basieren, weder den Energieinhalt (siehe Abbildungen 2 und 4) noch die CO₂-Emissionen (siehe Abbildungen 1 und 3) der Energieerzeugnisse wiedergeben und so zu einer ineffizienten Energienutzung und Verzerrungen auf dem Binnenmarkt führen. Außerdem schaffen sie Anreize, die den energie- und klimapolitischen Zielen der EU zuwiderlaufen, da sie beispielweise die Verwendung von Kohle als Heizstoff fördern (niedrigerer Steuersatz sowohl bei Betrachtung der CO₂-Emissionen und als auch des Energiegehalts in GJ). Bei den Kraftstoffen verstärken die niedrigeren Mindestsätze für Dieselkraftstoff den natürlichen Vorteil, den dieser aufgrund seines höheren Energieinhalts gegenüber Benzin hat. Durch die derzeitigen Mindestsätze werden auch die erneuerbaren Energieträger benachteiligt, die trotz ihres geringeren Energieinhalts grundsätzlich wie der konventionelle Kraftstoff besteuert werden, den sie ersetzen (siehe Abbildung 2, aus der hervorgeht, dass die Steuer auf E85 erheblich höher ist als die auf Benzin, was bedeutet, dass der geringere Energiewert und die bessere CO₂-Bilanz von E85 nicht berücksichtigt werden). Die derzeitigen Mindestsätze schaffen zudem keine gleichen Ausgangsbedingungen für gewerbliche Verbraucher, weil in der Praxis einige Unternehmen je nach der von ihnen genutzten Energiequelle besser gestellt sein können als andere.

Die Änderung der Energiesteuerrichtlinie ist für eine bessere Übereinstimmung mit anderen EU-Politikbereichen unverzichtbar

Aus energiepolitischer Sicht gibt die Energiesteuerrichtlinie keine Anreize oder Preissignale, die alternative Energieträger fördern und es für die Verbraucher interessant machen, Energie zu sparen. Solange die Besteuerung volumenbezogen ist, ist Ethanol effektiv heute das am höchsten besteuerte Energieerzeugnis. Dasselbe gilt für Energiequellen, die für Heizzwecke genutzt werden; hier ist Kohle derzeit die am wenigsten besteuerte Energiequelle.

Ökologisch betrachtet wird die Hälfte der CO₂-Emissionen von Sektoren verursacht, die nicht unter das EU-EHS fallen (z. B. Verkehr, kleine Industrieanlagen, Landwirtschaft und Haushalte). Hier kann ein potenzieller Mangel an Abstimmung zwischen der Energiesteuerrichtlinie und dem EU-EHS zu einer Doppelbelastung oder umgekehrt zu der Möglichkeit führen, sich seiner Verantwortung für Emissionen zu entziehen. Schlimmstenfalls würden diese Sektoren nicht dazu beitragen, die Klimaschutz- und Energieziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen. Darüber hinaus lässt es die derzeitige Behandlung von Biobrennstoffen nicht zu, ihr vermutlich positives Umweltpotenzial voll auszuschöpfen.

Aus der Binnenmarktperspektive ist denkbar, dass Mitgliedstaaten derzeit CO₂-Emissionen nicht so hoch besteuern, wie sie gerne würden, weil dadurch ihre Unternehmen benachteiligt oder Verbraucher dazu bewegt würden, Brennstoff in Mitgliedstaaten mit niedrigeren Steuersätzen zu beziehen, was finanzielle Einbußen nach sich ziehen würde. Die Mitgliedstaaten beginnen, verschiedene Konzepte für die Umweltbesteuerung anzuwenden, was auf dem Binnenmarkt zu Störungen und Doppelbesteuerung führen kann.

Warum jetzt?

Da viele Mitgliedstaaten derzeit die politischen Strategien festlegen, die sie aus der Wirtschafts- und Finanzkrise führen sollen, und Umstrukturierungen ihrer Steuerpolitik und -systeme ins Auge fassen, kommt die Änderung der Energiesteuerrichtlinie zu einem besonders günstigen Zeitpunkt, da sie die Gelegenheit bietet, gleichzeitig ökologische und wirtschaftliche Ziele zu verwirklichen.

Eine gut konzipierte Besteuerung kann eine wesentliche Rolle spielen, um die energie- und klimapolitischen Ziele der EU zu unterstützen und nachhaltiges Wachstum zu fördern, so dass eine ressourcenschonende, ökologischere und wettbewerbsfähigere EU-Wirtschaft entsteht. Dies gilt auch in Zeiten steigender Energiepreise, in denen es umso wichtiger wird, die Energiesteuer umzustrukturieren, um die richtigen Anreize für einen insgesamt geringeren Energieverbrauch und für den Verbrauch von Energie aus umweltschonenderen Quellen zu geben.

Die Mitgliedstaaten sind derzeit dabei, ihre Strategien zur Verwirklichung der energie- und klimapolitischen Ziele der EU für 2013-2020 zu konzipieren und durchzuführen. Dieser Vorschlag wäre eine klare Aussage dazu, welche Rolle Steuern in diesem Zusammenhang spielen könnten. Außerdem soll die geänderte Energiesteuerrichtlinie die dritte Phase des EU-EHS (2013-2020) ergänzen. Deswegen muss der Vorschlag nun vorgelegt werden, damit der Rat Zeit hat, um dem Vorschlag zuzustimmen.

Aus der Binnenmarktperspektive ist es darüber hinaus wichtig, jetzt einen gemeinsamen Rahmen für die CO₂-Steuer aufzustellen, denn die Mitgliedstaaten sind im Begriff, CO₂-Steuern einzuführen, und könnten unterschiedliche Ansätze dafür wählen. Ein buntes Gemisch einzelstaatlicher Strategien würde für Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, Schwierigkeiten aufwerfen und den Wettbewerb innerhalb der EU verzerren. Es ist günstiger, jetzt, wenn viele Mitgliedstaaten noch über einzelstaatliche Rechtsvorschriften in diesem Bereich nachdenken, ein EU-Konzept einzuführen als später, wenn das einzelstaatliche Recht möglicherweise komplexer Anpassungen bedarf.

All diese Gründe machen eine rechtzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie nach Maßgabe des Kommissionsvorschlags unverzichtbar.

3. DIE ZENTRALEN ELEMENTE DES VORSCHLAGS

Der Vorschlag für eine Änderung der Energiesteuerrichtlinie sieht vor, *die derzeitigen Energiesteuern einheitlich zu gestalten*, und schafft *einen Rahmen für die CO₂-Besteuerung im Binnenmarkt*, so dass die CO₂-Steuern das EU-EHS wirksam ergänzen können.

Dem Vorschlag zufolge wird der Mindeststeuersatz für Energieerzeugnisse in zwei Komponenten gegliedert:

- Die *CO₂-abhängige Besteuerung auf Basis der CO₂-Emissionen des Energieerzeugnisses* wird auf 20 EUR je Tonne CO₂ festgesetzt. Für Biokraftstoffe, die das Nachhaltigkeitskriterium in Artikel 17 der Richtlinie 2009/28/EG erfüllen, belieft sich der CO₂-abhängige Anteil der Steuer auf Null. Eine derartige Besteuerung verschafft allen CO₂-armen Energiequellen einen technologieneutralen Vorteil. Durch die Einführung einer CO₂-abhängigen Komponente kann zudem die Energiesteuerrichtlinie besser an das EU-EHS angepasst werden. Besteuert werden alle nicht im EU-EHS erfassten Emittenten, die bereits jetzt steuerbar sind, sowie alle aus dem EU-EHS ausgeschlossenen Kleinanlagen, selbst wenn sie die Energie nicht für Heizzwecke verwenden. Gleichzeitig werden die am EU-EHS beteiligten Emittenten unabhängig vom tatsächlichen Geltungsbereich des EU-EHS von der CO₂-Steuerkomponente befreit.
- Die *allgemeine Energieverbrauchsteuer auf Basis des in GJ gemessenen Energieinhalts* ist unabhängig vom Energieerzeugnis und gibt so Anreize, Energie zu sparen. Die Steuer

spiegelt wider, wie viel Energie das Erzeugnis generiert; ein energieeffizienter Verbrauch würde automatisch belohnt. Für Kraftstoffe wird ein Mindeststeuersatz von 9,6 EUR/GJ festgesetzt, was dem derzeitigen Mindestsatz für Benzin abzüglich des entsprechenden CO₂-abhängigen Teils entspricht. Für Heizstoffe wird der derzeitige Mindestsatz für Strom in Höhe von 0,15 EUR/GJ (das entspricht etwa 0,5 EUR/MWh) auf alle Energieerzeugnisse angewendet, die für Heizzwecke verwendet werden; damit wird dem Energieinhalt des betreffenden Erzeugnisses Rechnung getragen. Das Anwendungsgebiet der Energiebesteuerung bleibt unverändert und umfasst die Verwendung als Heizstoff oder als Kraftstoff sowie den Stromverbrauch in vergleichbaren Situationen.

Um die Anreizwirkung zu wahren, sollte der Realwert der Mindeststeuerbeträge langfristig erhalten bleiben. Die Mindestsätze der allgemeinen Energieverbrauchsteuer sollten in regelmäßigen Zeitabständen automatisch angepasst werden, um der Entwicklung ihres Realwerts Rechnung zu tragen und das derzeitige Maß der Steuerharmonisierung zu erhalten. Da die CO₂-abhängige Steuer den mit der Richtlinie 2003/87/EG vorgegebenen Rahmen ergänzt, sollten die auf CO₂ erhobenen Mindeststeuerbeträge der Entwicklung des Marktpreises für die CO₂-Emissionszertifikate folgen. Die Kommission ist der Auffassung, dass ein Verfahren für die automatische Berechnung einer solchen Anpassung eingeführt werden sollte. Die Erarbeitung dieses Verfahrens müsste allerdings auf objektiven Erkenntnissen aus der Beobachtung der Funktionsweise des Markts für Emissionszertifikate nach Maßgabe der neuen Vorschriften für die Phase III des EU-EHS beruhen. Diese Frage kann daher zu dem Zeitpunkt, zu dem dieser Vorschlag vorgelegt wird, nicht geklärt werden. Die Kommission wird diese Frage daher in dem Bericht behandeln, den sie erstmals 2015 vorlegen will und in dem sie ein Verfahren für die automatische Anpassung vorschlagen wird, das möglichst bald danach einsatzfähig wäre.

Kontraproduktive Subventionen werden gestrichen ...

Mit dem Vorschlag zur Änderung der Energiesteuerrichtlinie werden die derzeit in der Energiebesteuerung verankerten Subventionen und Inkohärenzen beseitigt. Die steuerliche Belastung von erneuerbaren Energieträgern wird verringert, und die Lasten werden objektiv gerechter (auf Basis des Energieinhalts und der CO₂-Emissionen) auf verschiedene fossile Brennstoffe verteilt. Infolgedessen werden Energiequellen mit einem hohen CO₂-Ausstoß oder Energieinhalt pro physische Volumeneinheit stärker besteuert. Dies fördert die Nutzung CO₂-ärmerer Energiequellen und belohnt höhere Energieeffizienz in Einklang mit der EU-Klima- und Energiepolitik und trägt zu deren Durchführung bei. Energieerzeugnisse mit hohem Energieinhalt (wie Dieselkraftstoff, Flüssiggas und komprimiertes Erdgas) werden weiterhin attraktiv sein; für sie werden jedoch letztendlich gerechtere Wettbewerbsbedingungen ohne zusätzliche Steuersubvention gelten. Die in diesem Vorschlag vorgesehenen Änderungen stehen völlig mit der EU-Politik bis 2020 in Einklang und spiegeln unmittelbar die Verpflichtungen wider, die die EU-Mitgliedstaaten bereits eingegangen sind. Das bedeutet auch, dass die Steuersätze künftig nicht mehr nach privater und gewerblicher Nutzung von Verkehrsleistungen differenziert werden, was dafür sorgt, dass der Verkehrssektor - die Emissionsquelle mit der höchsten Wachstumsrate - nicht von den Anstrengungen zur Emissionsminderung ausgeklammert wird.

...der breitere Kontext wird jedoch berücksichtigt ...

Um mit Blick auf die *außereuropäische Konkurrenz* zu vermeiden, dass CO₂-abhängige Steuern europäische Unternehmen dazu veranlassen, Europa den Rücken zu kehren, während die Emissionen weltweit unverändert bleiben oder gar ansteigen („CO₂-Verlagerung“), sieht der Vorschlag für Sektoren, für die ein erhebliches Risiko der CO₂-Verlagerung besteht, ein

der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten im Rahmen des EU-EHS vergleichbares Konzept vor. Kleine Industrieanlagen, die unter die CO₂-abhängige Steuer fallen, erhalten auf der Grundlage einer Brennstoff-Benchmark eine pauschale Steuergutschrift. Auf diese Weise wird die ökologische Wirkung der Steuer aufrechterhalten, während die Unternehmen einen Ausgleich erhalten. Auch in anderen Sektoren oder Teilsektoren der Wirtschaft kann es zur CO₂-Verlagerung kommen. Die Kommission arbeitet derzeit an einem Bericht über das Risiko der CO₂-Verlagerung im Agrarsektor. Sobald dieser Bericht vorliegt, wird die Kommission geeignete Folgemaßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass alle Sektoren, in denen es zu CO₂-Verlagerungen kommen kann, durch die künftige Energiesteuerrichtlinie gleich behandelt werden, indem sie entweder dafür sorgt, dass die Schlussfolgerungen des Berichts in die laufenden Erörterungen im Rat über den Vorschlag zur Änderung der Energiesteuerrichtlinie einbezogen werden, oder, sollte der Bericht vor Annahme des Vorschlags nicht vorliegen, durch eine gesonderte Legislativinitiative.

Unter Berücksichtigung der Architektur der Emissionssenkungsverpflichtungen der EU bis 2020 und des Grundsatzes der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten schlägt die Kommission vor, in den Fällen, in denen bestimmte Mitgliedstaaten (Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei) geringere Anstrengungen unternehmen müssen, um ihren Verpflichtungen nachzukommen, *Übergangszeiträume* für die allmähliche Einführung einer CO₂-abhängigen Besteuerung für nicht als Kraftstoff verwendeten Brennstoff einzuräumen.

...und besondere Gegebenheiten erfahren weiterhin die geeignete Behandlung ...

Bei der Erstellung ihres Vorschlags hat die Kommission darauf geachtet, dass abrupte Preisänderungen vermieden werden, die für die Betroffenen zu untragbaren Schwierigkeiten oder Härten führen könnten:

Die Kommission erkennt an, dass Unterschiede bei der *Besteuerung der Wohnraumbeheizung* das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes weniger beeinträchtigen und dass Heizkosten möglicherweise in einigen Mitgliedstaaten ein wichtiger sozialer Aspekt sind. Sie schlägt deswegen vor, den Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit zu lassen, für Energieerzeugnisse und Strom Steuerbefreiungen oder -erleichterungen zu gewähren und diese auf alle Heizstoffe auszudehnen.

CO₂-intensive Energiequellen (wie Kohle) werden durch das geänderte System höher besteuert. Die Änderung stellt sicher, dass alle Energieverbraucher, nicht nur die unter das EU-Emissionshandelssystem fallenden, Anreize erhalten, um auf umweltschonendere Energiequellen umzusteigen. Gleichzeitig sieht der Vorschlag eine neue Vorschrift vor, nach der die externen Kosten von CO₂-Emissionen nur einmal berücksichtigt werden. Infolgedessen wäre die direkte Preiswirkung für Kohleverbraucher gering, da Kohle überwiegend in der Schwerindustrie und in der Stromerzeugung verwendet wird, die bereits in das EU-EHS einbezogen sind. Außerdem stellt der Vorschlag es in das Ermessen der Mitgliedstaaten, die Folgen für Haushalte zu mildern oder völlig zu vermeiden.

Die Mindeststeuerbeträge pro Liter *Diesel* werden allmählich die für Benzin übersteigen. Dies ist lediglich die Folge davon, dass Diesel einen höheren Energieinhalt hat und dass pro Liter mehr CO₂ entsteht als bei Benzin. Selbst in dem neuen System wahrt Diesel seinen Vorteil bezogen auf die gefahrene Strecke, die Streichung der Subvention für Diesel fördert allerdings Energieeffizienzverbesserungen an Benzinmotoren und schafft außerdem einen Markt für CO₂-ärmere, alternative Energiequellen, die in den nächsten zehn Jahren voraussichtlich den

Kraftstoffmarkt erobern werden. Die Umstrukturierung der Besteuerung von Benzin und von Diesel trägt auch dazu bei, Angebot und Nachfrage auf dem europäischen Kraftstoffmarkt, an dem der Bedarf an Dieseleinfuhren steigt, neu zu strukturieren. Angesichts der Tatsache, dass die europäischen Automobilhersteller große Summen in die Dieselsektortechnologie investiert haben und dass Fahrzeuge, die mit alternativen Kraftstoffen oder Antriebsaggregaten betrieben werden, noch nicht in größerer Zahl angeboten werden, werden die Steuern für alle Kraftstoffe im Zeitraum 2013-2023 in drei Schritten angeglichen. Die schrittweise Einführung der neuen steuerlichen Behandlung von Diesel gibt dem Sektor des gewerblichen Kraftverkehrs zudem Zeit für die Anpassung.

Für Kraftstoff, der in der *Landwirtschaft, in der Aquakultur und im Gartenbau* verwendet wird, gelten auch nach der Änderung der Energiesteuerrichtlinie niedrigere Mindeststeuersätze. Die Änderung der Energiesteuerrichtlinie beschneidet die derzeitige Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Kraftstoffe und Heizstoffe sowie für vergleichbare Zwecke verbrauchten Strom vollständig von der Steuer zu befreien. Mit der Änderung der Energiesteuerrichtlinie sind auf sie die CO₂-abhängige Komponente der Steuer und die der allgemeinen Energieverbrauchsteuer entsprechende Komponente der Steuer anwendbar. Die vollständige Befreiung von der letztgenannten Steuerkomponente ist weiterhin möglich, allerdings nur, wenn im Gegenzug die Energieeffizienz verbessert wird, also nicht mehr ohne Gegenleistung wie bisher. Infolgedessen können die Mitgliedstaaten auch künftig den Primärsektor steuerlich begünstigen, während gleichzeitig für eine einheitlichere Besteuerung eines Sektors gesorgt wird, für den derzeit ein buntes Gemisch von Steuerbefreiungen gilt.

4. AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS

Die Kommissionsdienststellen haben in einer Folgenabschätzung geprüft, wie sich die denkbaren Optionen für die Änderung der Energiesteuerrichtlinie auswirken. Aus dieser Folgenabschätzung, die zusammen mit dieser Mitteilung und dem Vorschlag zur Änderung der Energiesteuerrichtlinie veröffentlicht wird, lassen sich mehrere wichtige Schlussfolgerungen ziehen.

Die Änderung der Energiesteuerrichtlinie kann in doppelter Hinsicht nutzbringend sein, hat in jedem Fall aber Vorteile, ...

Die geänderte Energiesteuerrichtlinie schafft ein neues Gleichgewicht zwischen der Belastung fossiler und nichtfossiler Energiequellen und bis zu einem gewissen Maß auch zwischen EHS- und Nicht-EHS-Sektoren. Zwar ist es Sache des einzelnen Mitgliedstaats zu entscheiden, wie er mögliche zusätzliche Einnahmen verwendet, doch lag den Modellierungen in der Folgenabschätzung die Annahme zugrunde, dass etwaige Einnahmen zur steuerlichen Entlastung von Arbeit eingesetzt werden. Die Annahme entspricht der Vorgehensweise vieler Mitgliedstaaten, die ihre Umweltsteuer reformiert haben, und steht mit der allgemeinen Ausrichtung der Energiesteuerrichtlinie selbst in Einklang⁶, die das Prinzip der Aufkommensneutralität als Mittel fördert, einzelstaatliche Steuersysteme zugunsten von Umwelt und Beschäftigung zu modernisieren. Diese Modellierungen haben bestätigt, dass die Energiesteuer durch die Änderung der Energiesteuerrichtlinie unter allen Umständen zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 beitragen und gleichzeitig greifbare wirtschaftliche Vorteile schaffen würde. Selbst wenn die Einnahmen aus der Energiesteuer

⁶ Siehe Erwägungsgrund 11 der Richtlinie 2003/96/EG.

nicht durch eine geringere Besteuerung des Faktors Arbeit in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt würden, wäre der Beitrag zur Haushaltskonsolidierung doch eine Hilfe bei der Deckung des krisenbedingt hohen Bedarfs an Haushaltsmitteln.

Mit dem Vorschlag werden die *gleichen Ausgangsbedingungen für Unternehmen in der EU* verbessert. Die neuen Mindestbeträge werden auf dem Binnenmarkt eine echte Benchmark-Funktion übernehmen, indem sie für Energiequellen einen objektiven Wert vorgeben und alle Energieverbraucher unabhängig vom verbrauchten Energieerzeugnis gleich behandelt.

... während die konkreten Auswirkungen von den Entscheidungen der Mitgliedstaaten abhängen

Wie sich die Änderung der Energiesteuerrichtlinie konkret auswirkt, hängt wesentlich von den geltenden einzelstaatlichen Steuersätzen und von den Entscheidungen der Mitgliedstaaten in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip ab, namentlich vom Gleichgewicht zwischen der CO₂- und der energieabhängigen Komponente der Steuer sowie von den angewandten Steuersätzen. Außerdem hängen die Auswirkungen des Vorschlags auch davon ab, in welchem Maße die Mitgliedstaaten beschließen, die in dem Vorschlag vorgesehenen Übergangszeiträume und Optionen in Anspruch zu nehmen, um den Kontext und besondere Gegebenheiten (siehe Abschnitt 3) zu berücksichtigen. Für Heizstoffe beispielsweise lassen sich die beiden folgenden Szenarien ermitteln, um die wahrscheinlichen Auswirkungen zu beschreiben:

- Ein Extremfallszenario 1 mit der Annahme, dass die Mitgliedstaaten eine CO₂-abhängige Steuer in Höhe des vorgeschlagenen Mindestsatzes von 20 EUR/t CO₂ zusätzlich zu den bereits geltenden einzelstaatlichen Steuersätzen einführen. Die derzeit geltenden Sätze würden dann zu den Sätzen der allgemeinen Energieverbrauchsteuer.
- Ein Szenario 2 mit der Annahme, dass die Mitgliedstaaten ihre Steuersätze nur so weit ändern, wie zur Einhaltung der EU-Mindestsätze erforderlich ist, und die CO₂-abhängige Steuer auf 20 EUR/t CO₂ festsetzen. Dies würde bedeuten, dass sie ihre derzeit geltenden Steuersätze in eine CO₂-abhängige Komponente von 20 EUR/t und eine Komponente der allgemeinen Energieverbrauchssteuer splitten.

In der nachstehenden Tabelle ist die aggregierte Wirkung dieser Szenarien für die EU-27 bei der Annahme dargestellt, dass die Einnahmen – wie in der Rechnung der Folgenabschätzung zum Vorschlag – zur steuerlichen Entlastung von Arbeit wiederverwendet werden:

Auswirkungen der Änderung der Energiesteuerrichtlinie durch Veränderungen bei Heizstoffen (EU-27)

	Auswirkungen auf den Haushalt (Änderung der jährlichen Steuereinnahmen)	Umweltverträglichkeit (Verringerung der CO ₂ -Emissionen in Nicht-EHS-Sektoren bis 2020)	Soziale Folgen (Änderung des Realeinkommens der Haushalte bis 2020 in %)
Szenario 1	+39,6 Milliarden Euro	-4 %	+0,29 %
Szenario 2	+20 Milliarden Euro	-0.84 %	+0,08 %

Quelle: Impact Assessment – Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC – Kapitel 5.2., 5.3. und 5.4. (Szenario 1); E3ME-Modellierung durch Cambridge Economics (Szenario 2).

Diese Zahlen müssen in Verbindung mit den vorstehend genannten Gesamtzielen der Strategie Europa 2020 bewertet werden.

Die Auswirkungen auf die CO₂-Emissionen sind beträchtlich; sie könnten 2 % der EU-Emissionen insgesamt oder etwa 4 % der Emissionen außerhalb des EU-EHS erreichen. In absoluten Zahlen entspricht dies 92 Mio. t CO₂, das ist **über ein Drittel (rund 37 %) der außerhalb des EU-EHS nötigen Anstrengungen zur THG-Reduktion.**

Gleichzeitig werden als Folge der Reform der Energiesteuerrichtlinie im Laufe der Zeit zunehmend Arbeitsplätze geschaffen werden, deren absolute Zahl bei der ambitioniertesten Option bis 2030 die Millionenmarke erreichen kann⁷. Bei dieser Option kann mit einem zusätzlichen Wirtschaftswachstum von 0,27 % des BIP gerechnet werden. Die positive Beschäftigungswirkung wird aus der Modellhypothese abgeleitet, dass zusätzliche Einnahmen aus der Energiebesteuerung verwendet werden, um die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber zu verringern.

...und einer Gesamtbewertung nach fünf Jahren, anhand deren eine gründliche Ex-post-Bewertung der Politik vorgenommen werden kann

Der derzeitige Vorschlag stützt sich zwar auf eine umfassende Folgenabschätzung und politische Analysen, doch sind künftige Änderungen der wirtschaftlichen Gegebenheiten sowie der ökologischen und technologischen Rahmenbedingungen nicht auszuschließen. Die Kommission hält es daher für angezeigt, fünf Jahre nach der Annahme zu prüfen, wie sich die geänderte Energiesteuerrichtlinie auswirkt, um besser zu verstehen, inwieweit die Ziele der vorgeschlagenen Änderung durch die neue Steuerstruktur erreicht werden. Die Kommission will dem Rat daher Bericht erstatten und gegebenenfalls Änderungen der einschlägigen Regeln vorschlagen. Dies betrifft namentlich (1) die Anpassung der Mindestbeträge der CO₂-Steuer an die Entwicklung der Marktpreise der CO₂-Emissionszertifikate in der EU mit dem Ziel, den Preis von CO₂-Zertifikaten und den CO₂-Mindeststeuerbetrag automatisch aneinander zu koppeln, (2) die Anpassung einzelstaatlicher Regelungen für Steuerbefreiungen und -ermäßigungen für Haushalte, zur Luft- und Seeschifffahrt genutzten Kraftstoff im Lichte des Ergebnisses internationaler Verhandlungen, an Land erzeugten Strom, der direkt an Schiffe an Liegeplätzen in Häfen geliefert wird (landseitige Stromversorgung), alternative Kraftstoffe, CO₂-Abscheidung und -Speicherung (CCS) und (3) die Besteuerung von im Verkehrssektor verwendetem Strom.

5. FAZIT

Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Änderung der Energiesteuerrichtlinie wird das derzeitige Energiebesteuerungssystem umstrukturiert, damit es effizienter und kohärenter wird. Durch die Änderung wird der Binnenmarkt besser funktionieren, es werden gleiche Ausgangsbedingungen für Unternehmen geschaffen, die unabhängig davon, ob sie Öl, Erdgas, Kohle oder Biomasse verbrauchen, gleich behandelt werden. Vor allem aber geht davon eine

⁷ Quellen und weitere Erläuterungen sind der einschlägigen Folgenabschätzung der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

beträchtliche positive ökologische Steuerungswirkung aus, so dass diese Änderung zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 beiträgt. Langfristig wird ein solcher neues EU-Rahmen den Mitgliedstaaten dabei helfen, ehrgeizigere politische Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene zu treffen, um sowohl die Umweltziele zu erreichen als auch den Bedarf an Steuereinnahmen zu decken. Deswegen hat der Vorschlag langfristig das Potenzial, Effizienzgewinne zu bewirken, die weit über die Wirkungen/Gewinne zum Zeitpunkt der Umsetzung hinausgehen. Er versetzt die Mitgliedstaaten so in die Lage, ihren Verpflichtungen im Rahmen der Strategie Europa 2020 kostenwirksam nachzukommen, und schafft Rechtssicherheit für die laufenden Strukturreformen ihrer Steuerpolitik und -systeme, die aus der Wirtschafts- und Finanzkrise führen sollen. Gleichzeitig wird der neue Rahmen ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern. Kurz, eine intelligentere Energiebesteuerung kommt der Umwelt und der Wirtschaft zugute.