



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

EIN WICHTIGER SCHRITT IN DIE RICHTIGE RICHTUNG

Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag der Kommission für eine Änderung der Richtlinie 2003/96/EG (EU-Energiesteuerrichtlinie)

Zusammenfassung

Das FÖS unterstützt ausdrücklich die Vorschläge der EU-Kommission zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen. Die Orientierung an den spezifischen CO₂-Emissionen und am Energiegehalt beseitigt die gegenwärtig ungleiche Behandlung von Energieträgern und schafft Anreize für den Einsatz umweltfreundlicherer Heiz- und Kraftstoffe.

Bei folgenden Aspekten sieht das FÖS Anpassungsbedarf:

- Die Einbeziehung von Kernbrennstoffen in die EU-Energiesteuerrichtlinie, z.B. mit einem Mindeststeuersatz, der den Vorteilen der Kernenergie aus der Strompreiserhöhung durch den Emissionshandel entspricht
- Die Höhe der CO₂-Steuer sollte nicht auf 20 Euro/t CO₂ festgelegt werden, sondern mindestens 35 Euro betragen, um ein deutliches Preissignal und ausreichende Anreize für Emissionsminderungen zu generieren.
- Die pauschale Steuergutschrift für Unternehmen, die besonders dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, sollten auf ein Minimum begrenzt werden.
- Die Möglichkeit für ermäßigte Steuersätze nach Artikel 17 sollte abgeschafft werden.
- Die Möglichkeit, Kraftstoffe beim Einsatz in der Schiff- und Luftfahrt auch ohne bilaterale Abkommen zu besteuern

1. Steuergerechtigkeit zwischen den Energieträgern

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht vor, dass mit der einheitlichen Besteuerung nach Energiegehalt und CO₂-Emissionen endlich Wettbewerbsgleichheit zwischen den einzelnen Energieträgern in einem Verwendungsbereich hergestellt wird. Gegenwärtig werden paradoxerweise die Energiequellen, die am meisten die Umwelt verschmutzen, am geringsten besteuert. Beispielsweise wird Kohle für Heizzwecke in Deutschland kaum besteuert, und bei der Besteuerung von leichtem Heizöl liegt Deutschland EU-weit im unteren Drittel. Diese Fehlanreize werden in dem vorgeschlagenen Steuersystem beseitigt, so dass auch regenerative Energieträger wettbewerbsfähiger werden.

Im Verkehrsbereich wird ein Liter Diesel ab dem Jahr 2023 deutlich höher als Benzin zu besteuern sein, um so die höheren CO₂-Emissionen je Liter zu reflektieren. Dies steigert die Wettbewerbsfähigkeit alternativer Antriebstechnologien und unterstützt die Ziele der Bundesregierung im Bereich Elektromobilität. So wird durch die CO₂-Steuer auch im Verkehrsbereich die Energiewende forciert.

FÖS Position

Das FÖS unterstützt ausdrücklich die Vorschläge der EU-Kommission zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen. Nach einer Studie zu den Auswirkungen des Kommissionsvorschlags könnten in der EU bis zu einer Million zusätzliche Arbeitsplätze bis 2030 entstehen, die Einkommen der privaten Haushalte erhöhen sich leicht und die CO₂-Emissionen in den Sektoren außerhalb des Emissionshandels sinken um vier Prozent.¹

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Energiekonzept vorgenommen, die Energieeffizienz deutlich zu steigern und das Zeitalter der erneuerbaren Energien schnellstmöglich zu erreichen. Allein mit dem Setzen von Zielvorgaben und Standards ist diese Steigerung nicht erreichbar. Bisher waren die Anreize insbesondere für Sektoren außerhalb des Emissionshandels zu schwach. Energiesteuern sind ein sehr wirksames Instrument, um gesamtwirtschaftliche Anreize zur Steigerung der Effizienz zu schaffen, da nicht vorgeschrieben wird, wo und wie genau Energie gespart werden soll. Größtmögliche Entscheidungsfreiheit bleibt so gewährleistet. Gleichzeitig kann durch die relative Höhe der Steuersätze der Einsatz umweltfreundlicherer Energieträger stimuliert werden.

Im Rahmen des Energiekonzepts hat die Bundesregierung bereits vorgesehen, die Energiesteuern im Wärmemarkt „mittelfristig stärker nach den CO₂-Emissionen der fossilen Energieträger auszurichten“ und bei der Besteuerung fossiler Kraftstoffe ebenfalls „die jeweiligen Treibhausgasemissionen stärker zu berücksichtigen“. Diesen Ansatz verfolgt auch der Vorschlag der Kommission, so dass er die in Deutschland vorgesehenen Reformen stützt und gleichzeitig eine EU-Harmonisierung bewirkt.

In der EU-Energiesteuer-Richtlinie werden Kernbrennstoffe bisher nicht erfasst. Sinnvoll wäre eine explizite und obligatorische Einbeziehung der Kernbrennstoffe in der EU-Energiesteuerrichtlinie z.B. mit einem Mindeststeuersatz, der den Vorteilen der Kernenergie aus der Strompreiserhöhung aus dem Emissionshandel entspricht. Zusätzlich sollte die EU-weite Kernbrennstoffsteuer begründet werden als eine Kostenbeteiligung der KKW-Betreiber auf die wahrscheinliche öffentliche Beteiligung an zwar ungewissen, aber potenziell sehr hohen Kosten und Risiken der Kernenergie im Zusammenhang mit Rückbau, Endlagerung und dem Risiko nuklearer Unfälle.

Für Deutschland wäre die Einbeziehung von Kernbrennstoffen in der Energiesteuerrichtlinie hilfreich, weil letzte Unsicherheit bezüglich der rechtlichen Zulässigkeit einer nationalen Kernbrennstoffsteuer beseitigt würden und weil auch Kernenergie in anderen Mitgliedstaaten obligatorisch in die Energiebesteuerung einbezogen werden müsste und so ein Beitrag zu fairerem Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft geleistet werden würde.

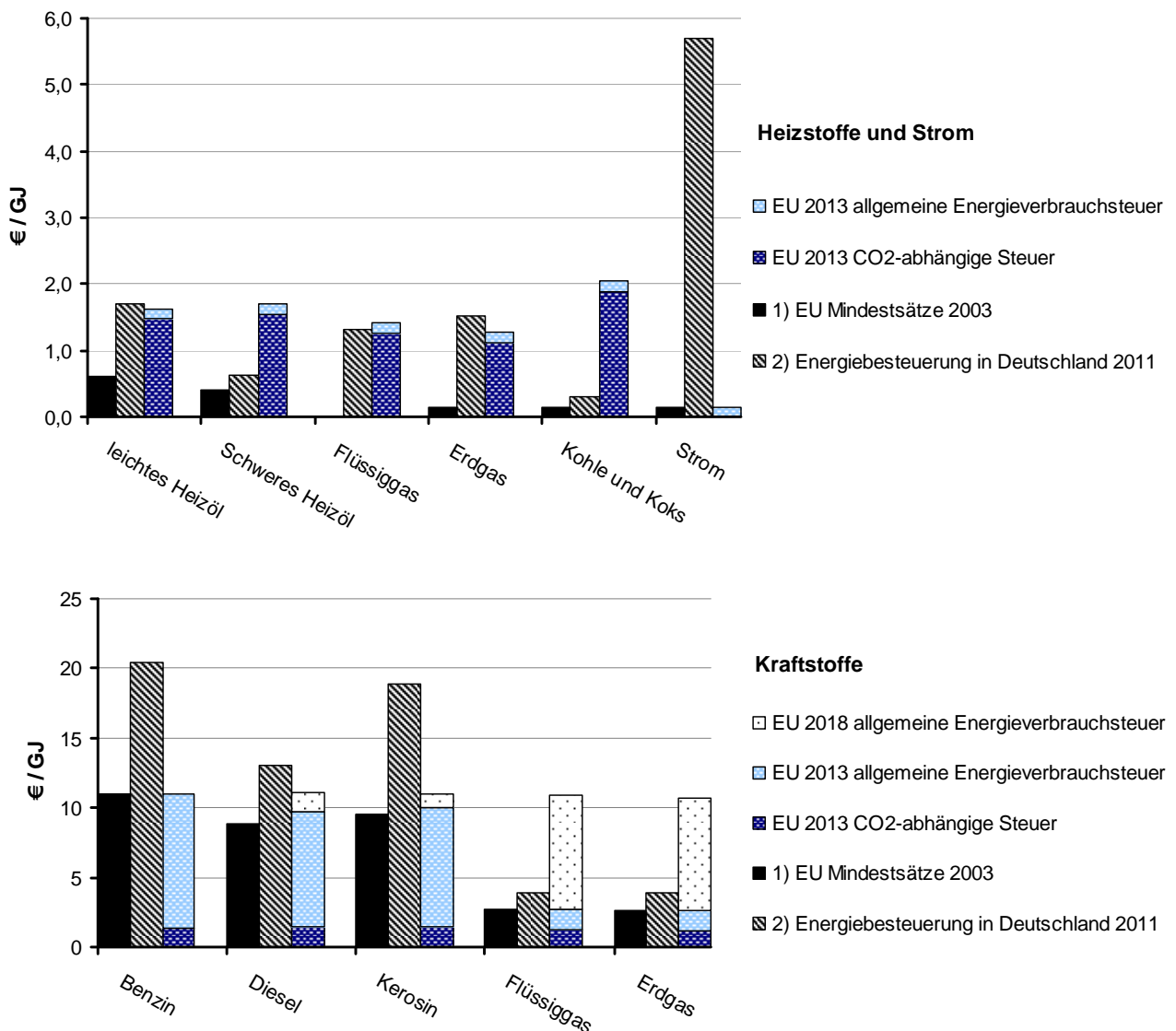
2. Höhe der Steuersätze

Die Europäische Kommission schlägt Mindeststeuersätze auf Basis der CO₂-Emissionen und des Energiegehalts vor. Für die CO₂-abhängige Besteuerung soll künftig ein Betrag von 20 €/t CO₂ gelten. Hinzu kommt eine allgemeine Energieverbrauchsteuer auf Grundlage des Energiegehalts, mit einem Mindeststeuersatz von 9,60 €/GJ für Kraftstoffe und 0,15 €/GJ für Heizstoffe.

Die folgenden Abbildungen veranschaulichen die Wirkungen der vorgeschlagenen Mindeststeuersätze auf die deutsche Energiebesteuerung für Heizstoffe, Strom und Kraftstoffe (Regelsteuersätze). Sie verdeutlichen zunächst, dass die bisher geltenden Mindestsätze deutlich unter dem deutschen Steuerniveau liegen.

¹ Commission Staff Working Paper Impact Assessment – Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, URL http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/sec_2011_409_impact_assessment_part1_en.pdf

Abbildung 1:
Vorschlag der EU-Kommission zur Energiebesteuerung ab dem Jahr 2013/2018
im Vergleich 1) zu den geltenden EU Mindestsätzen und 2) zur deutschen Energiebesteuerung



Bei den Heizstoffen ist auf Grundlage des Kommissionsvorschlags nur bei schwerem Heizöl sowie bei Kohle und Koks eine deutliche Erhöhung der deutschen Energiesteuersätze erforderlich. Diese kommen allerdings auf dem Wärmemarkt kaum noch zur Anwendung,² so dass sich die neuen Mindestsätze insgesamt nur in geringem Maße auswirken.

Bei den Kraftstoffen ist langfristig eine Anpassung der deutschen Steuersätze für Erd- und Flüssiggas notwendig. Eine schrittweise Anpassungen bis zum Jahr 2018 erleichtert den Übergang.

² Vgl. Impact Assessment der Kommission, Primärenergieverbrauch „business“: 2,9% schweres Heizöl, 16,1% feste Brennstoffe
 Primärenergieverbrauch „non business and services“: 0,0% schweres Heizöl, 0,9% feste Brennstoffe

Der ganz wesentliche Anteil der Kohle wird in der Stromerzeugung und der Stahlindustrie eingesetzt, hier gelten die die Mindeststeuersätze nicht. Von den Mindeststeuersätzen auf Kohle sind nur die wenigen noch bestehenden Einzelfeuerstätten auf Kohlebasis sowie reine Heizwerke betroffen.

Ab dem Jahr 2023 soll die vorgeschlagene Struktur mit einem einheitlichen Steuertarif nach Energiegehalt auch für die Besteuerung oberhalb der EU-Mindestsätze gelten. Dann wären weitere Anpassungen der deutschen Steuersätze (z.B. bei Dieselkraftstoff) erforderlich.

FÖS Position

Deutschland liegt mit seinen Energiesteuersätzen in fast allen Bereichen auch über dem neuen Niveau der vorgeschlagenen Mindestsätze. Deutschland würde von der Anhebung der Mindeststeuersätze klar profitieren, weil Nachbarländer mit geringeren Sätzen ihre Energiesteuern anheben müssten und so insbesondere im Bereich der Kraftstoffbesteuerung der Tanktourismus verringert werden würde.

Die Höhe der CO₂-Steuer sollte nicht auf 20 Euro/t CO₂ festgelegt werden, sondern mindestens 35 Euro betragen, um ein deutliches Preissignal und ausreichende Anreize für Emissionsminderungen zu generieren.

In der öffentlichen Diskussion hat vor allem die obligatorischen Steuerstruktur bei nationalen Steuersätzen oberhalb der Mindeststeuersätze ab dem Jahr 2023 zu erheblichem Widerstand geführt. Dann müsste Diesel aufgrund der höheren Energiedichte und den dadurch bedingten höheren CO₂-Emissionen pro Liter höher besteuert werden als Benzin. Letztlich stellen die ermäßigten Dieselseuern eine umweltschädliche Subventionierung und damit Verschwendung von Steuergeldern dar, die sich Deutschland heute nicht mehr leisten kann. Die EU-Kommission schlägt sehr lange Übergangsfristen für eine sozial- und wettbewerbsverträgliche Einführung vor. Erst nach 2023 würde Diesel höher als Benzin besteuert werden müssen. Der Vorteil der niedrigeren Kraftstoffkosten durch die per se effizienteren Dieselmotoren bleibt erhalten. Geprüft werden sollte, ob sich aus der neuen Energiesteuerrichtlinie evtl. ein Anpassungsbedarf bei der Kraftfahrzeugsteuer ergibt, wo Dieselfahrzeuge nach der gegenwärtigen Regelung benachteiligt werden. Beispielsweise könnte auch die KfZ-Steuer neben der Orientierung am Hubraum künftig noch stärker am CO₂-Ausstoß des Fahrzeugs bemessen werden.

3. Ausnahmeregelungen

Die Europäische Kommission schlägt eine Reihe von Abweichungen von den allgemeinen Mindeststeuersätzen vor:

1. Die CO₂-abhängige Komponente der Besteuerung von 20 €/t CO₂ soll nur für Emittenten gelten, die am Emissionshandel nicht teilnehmen.

FÖS Position

Die Sonderregelung für energiesteuerpflichtige Unternehmen im Emissionshandel verbessert die Abstimmung zwischen dem Emissionshandel und der Energiesteuerrichtlinie: Einerseits werden hohe Doppelbelastungen vermieden, andererseits wird sichergestellt dass Sektoren nicht gänzlich von ihrer Verantwortung für den Klimaschutz ausgenommen sind.

2. Für Sektoren mit Risiko von „CO₂-Verlagerung“ schlägt die Kommission eine Regelung analog zur kostenlosen Zuteilung im Emissionshandel vor (Artikel 14a): Kleine Industrieanlagen, die unter die CO₂-abhängige Steuer fallen, erhalten auf der Grundlage einer Brennstoff-Benchmark eine pauschale Steuergutschrift. Weitere Ausnahmeregelungen hält die Kommission auch bei anderen „Sektoren oder Teilsektoren der Wirtschaft“ für möglich. Auf diese Weise wird die ökologische Wirkung der Steuer aufrechterhalten, während die Unternehmen einen Ausgleich erhalten.

FÖS Position

Durch die pauschale Steuergutschrift für Unternehmen, die besonders dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, werden wettbewerbsgefährdende Härten der Neuregelung vermieden. Das FÖS tritt dafür ein, diese Ausnahmen auf ein Minimum zu begrenzen und die gewünschte Anreizwirkung nicht durch umfangreiche Sonderregelung zu untergraben.

3. Die Kommission räumt den Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit ein, die vorgesehenen Mindeststeuerbeträge in bestimmten Fällen zu unterschreiten (Artikel 17). Demnach kann Deutschland weiterhin reduzierte Energie- und Stromsteuersätze gewähren, beispielsweise für das produzierende Gewerbe

FÖS Position

Die Abschaffung der derzeit ermäßigten Steuersätze für Unternehmen des produzierenden Gewerbes ist ein längst überfälliger Abbau umweltschädlicher Subventionen. Die allgemeine Ermäßigung begünstigt auch Unternehmen, die durch die abgesenkten Rentenversicherungsbeiträge größtenteils ohnehin Nettogewinner der Ökologischen Steuerreform sind und überwiegend nicht am Emissionshandel teilnehmen. Mit den vorgesehenen Regelungen für Unternehmen im Emissionshandel und dem Risiko der „CO₂-Verlagerung“ sieht die Richtlinie bereits sinnvolle Ausnahmen für tatsächlich belastete Unternehmen vor. Darüber hinaus gehende Ausnahmeregelungen (Artikel 17) sollten abgeschafft werden.

4. Für Biokraft- und -heizstoffe sollen nach dem Richtlinienvorschlag in jedem Fall die Energiekomponente der Besteuerung gelten. Für Stoffe, die die Nachhaltigkeitskriterien einhalten, entfällt die CO₂-Komponente. Bei Nichteinhaltung der Nachhaltigkeitskriterien werden sie hingegen voll wie fossile Brennstoffe besteuert.

FÖS Position

Auch hier hat die Kommission einen kriteriengeleiteten, systematisch sauberen Vorschlag zur Einbeziehung von Biokraft- und -heizstoffen in die Energiebesteuerung vorgelegt, der grundsätzlich unterstützt wird. Das FÖS sieht allerdings noch Diskussionsbedarf bei der Ausgestaltung von Ausnahmeregelungen.

5. Kraftstoffe dürfen bei der Anwendung in der Schiff- und Luftfahrt von einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin nicht besteuert werden, wenn kein bilaterales Abkommen getroffen wird (Artikel 14 Abs. 1 b,c)

FÖS Position

Die Kommission hat versäumt, die Besteuerung in der Schiff- und Luftfahrt auch für einzelne Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Solche verpflichtenden Energiesteuerausnahmen sind umweltschädliche Subventionen, die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Energieträgern verursachen und nationalen und internationalen Klimaschutzziele widersprechen.

6. Arbeiten in der Landwirtschaft und Gartenbau, in der Aquakultur und in der Forstwirtschaft können vollständig von der allgemeinen Energieverbrauchsteuer ausgenommen werden, wenn sie Energieeffizienzmaßnahmen ergreifen (Artikel 15 Abs. 3)

FÖS Position

Das FÖS begrüßt die Vorgabe, Effizienzmaßnahmen als Bedingung für die Steuerbefreiung vorzusetzen. Allerdings wird nicht ersichtlich, warum Steuerbefreiungen weiterhin ge-

währt werden sollen. Die Effizienzmaßnahmen sollen nach Artikel 15 ohnehin die gleiche Wirkung entfalten wie eine äquivalente Steuer, die den Vorteil dynamischer Anreize hätte.

4. Inflationsbereinigung

Die Kommission sieht eine Korrektur der Steuersätze um die Inflation in regelmäßigen Abständen vor.

FÖS Position

Die Inflationsbereinigung ist sinnvoll, weil Energiesteuern als Mengensteuern nicht auf Preisen basieren. So müsste heute die Energiesteuer für Treibstoffe um 7 Cent höher sein, um allein den realen Anreizverfall durch die Inflation seit ihrer letzten Erhöhung im Jahr 2003 auszugleichen.

5. Verwendung des Steueraufkommens

Nach den Plänen der EU-Kommission soll das neue Steuersystem EU-weit bis zu 40 Milliarden Euro zusätzliches Aufkommen erbringen. Der Vorschlag zielt jedoch nicht notwendigerweise darauf ab, zusätzliches Steueraufkommen zu generieren. Im Gegenteil empfiehlt die Kommission, die Einnahmen „in einer der jeweiligen Haushaltslage entsprechenden geeigneten Weise einzusetzen“.

FÖS Position

Für die Situation in Deutschland empfiehlt das FÖS den Einsatz der Mittel zur steuerlichen Entlastung von Arbeit, um Wachstums fördernde Impulse zu setzen. Doch auch zur Haushaltskonsolidierung, für die Förderung Erneuerbarer Energien und der Steigerung der Effizienz wären die Mittel sinnvoll einsetzbar. Über gezielte Ausgleichszahlungen für weniger wohlhabende Bevölkerungsteile könnte die Belastungswirkungen höherer Energiesteuern auf die privaten Haushalte abgefedert werden.