



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.7.2021
SWD(2021) 642 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates

**zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von
Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Neufassung)**

{COM(2021) 563 final} - {SEC(2021) 663 final} - {SWD(2021) 640 final} -
{SWD(2021) 641 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung für die Überarbeitung der Richtlinie 2003/96/EG
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum ist ein Tätigwerden auf EU-Ebene erforderlich?
<p>Im Kontext des europäischen Grünen Deals ist die Initiative zur Überarbeitung der Richtlinie 2003/96/EG (Energiebesteuerungsrichtlinie) Bestandteil des Legislativpakets „Fit für 55“ („Fit for 55“).</p> <p>Die wichtigsten in der Folgenabschätzung behandelten Probleme bestehen darin, dass die Energiebesteuerungsrichtlinie i) nicht in Einklang mit den Klima- und Energiezielen der EU steht; ii) de facto die Nutzung fossiler Kraft- und Brennstoffe begünstigt und iii) nicht mehr zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes beiträgt.</p> <p>Die Hauptursachen für diese Probleme sind: i) die derzeitige Höhe und Struktur der Mindeststeuersätze (Fehlen eines Indexierungsmechanismus, Besteuerung von Kraft- und Brennstoffen auf Grundlage des Volumens anstatt des Energiegehalts und ohne Berücksichtigung ihrer Umweltleistung), ii) die überholte Erfassung von Energieerzeugnissen (insbesondere von Biokraftstoffen) und iii) die zahlreichen Steuersatzdifferenzierungen, Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen, die den wirksamen Anwendungsbereich der Richtlinie einschränken.</p>
Was soll erreicht werden?
<p>Die wichtigsten Ziele der vorgeschlagenen Optionen sind:</p> <p>I. Leistung eines Beitrags zu den Zielen der EU für 2030 und zur Klimaneutralität bis 2050 im Kontext des europäischen Grünen Deals. Hierdurch würde die Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom an die Energie- und Klimapolitik der EU angeglichen und der Beitrag der EU zur Verringerung der Emissionen erhöht, während zugleich die Kohärenz mit dem Emissionshandelssystem (EHS) gewährleistet wäre und Unstimmigkeiten und Überschneidungen vermieden würden.</p> <p>II. Bewahrung und Verbesserung des EU-Binnenmarktes durch die Aktualisierung von Umfang und Struktur der Steuersätze sowie die Rationalisierung der Anwendung von Steuerbefreiungen und -ermäßigungen durch die Mitgliedstaaten.</p> <p>III. Wahrung der Kapazität der Energiebesteuerungsrichtlinie zur Generierung von Einnahmen für die Haushalte der Mitgliedstaaten, wobei darüber hinaus auch die Verteilungseffekte zu berücksichtigen sind.</p>
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
<p>Die festgestellten Probleme können nur durch eine Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie – kombiniert mit anderen EU-Maßnahmen – behoben werden. Bei nationalen Ansätzen besteht die Gefahr, dass der Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrt wird und die Ziele des europäischen Grünen Deals durch die nicht harmonisierte Struktur und Höhe der nationalen Steuern untergraben werden. Nur ein harmonisierter Rahmen kann dazu beitragen, die ehrgeizigen Ziele der EU in diesen Bereichen zu verwirklichen und gleichzeitig sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der Produktionssektoren als auch die steuerliche Gleichbehandlung der Sektoren und Energieverwendungszwecke zu wahren. Der Beitrag der EU zur Erreichung höher gesteckter Klimaziele weltweit wird wirksamer sein, wenn die EU alle verfügbaren politischen Instrumente, darunter auch die Besteuerung, im Rahmen eines ehrgeizigen Plans koordiniert, der unter anderem die Ausweitung des EHS und andere einschlägige Maßnahmen im Paket</p>

„Fit für 55“ umfasst.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Das Referenzszenario (Option 0) umfasst den bestehenden Rechtsrahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, d. h. die früher vereinbarten Klima- und Energieziele einer Verringerung der Treibhausgasemissionen um 40 % bis 2030, sowie die wichtigsten politischen Instrumente für deren Umsetzung.

Bei Option 1 würden die Mindestsätze indexiert und die Steuerbemessungsgrundlage teilweise erweitert, während deren Struktur im Wesentlichen erhalten bliebe. Die EU-interne Luft- und Seefahrt würde mit einem Mindestsatz von Null in den Anwendungsbereich einbezogen, und die derzeitigen Steuerbefreiungen würden abgeschafft.

Bei Option 2 würde ein System vereinfachter Mindestsätze eingeführt, die indexiert und auf Grundlage des Energiegehalts festgelegt würden, und es würde eine Übergangszeitraum (zehn Jahre bei Option 2a und ein kürzerer Zeitraum bis 2030 bei Option 2b) vorgesehen. Im Mittelpunkt stehen dabei der Energiegehalt mit einer erhöhten Besteuerung (hauptsächlich für Heizstoffe) und die Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage auf die EU-interne Luft- und Seefahrt, wobei die Aufnahme in den Geltungsbereich der Richtlinie in Form von Mindestsätzen erfolgen würde, die in Bezug auf Tätigkeiten innerhalb der EU während eines Übergangszeitraums von zehn Jahren linear angehoben würden. Bei Option 2c würde eine neue Komponente für die Festlegung der Steuersätze eingeführt, welche zusätzlich zu den in Option 2a genannten Aspekten die Luftschadstoffemissionen der Erzeugnisse berücksichtigt.

Bei Option 3 käme der Kohlenstoffgehalt als Komponente für die Sektoren hinzu, die derzeit nicht in den Anwendungsbereich der Energiebesteuerungsrichtlinie fallen. Wie bei Option 2 würden auch in diesem Fall zwei verschiedene Übergangszeiträume (zehn Jahre bzw. bis 2030) vorgesehen. Die Einführung einer Schadstoffkomponente wird bei dieser Option ebenfalls untersucht.

Da das EHS auf Emissionen aus dem Straßenverkehr und aus Gebäuden ausgeweitet werden sollte, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, wird Option 2a als bevorzugte Option erachtet.

Eine gut abgestimmte Ausweitung des EHS auf den Straßenverkehr, die See- und die Binnenschifffahrt sowie auf Gebäude, kombiniert mit Option 2 für die Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie, könnten zur Erreichung des ehrgeizigen Klimaziels der EU beitragen, die Emissionen um 55 % zu verringern, und zugleich die Umsetzung der übrigen Ziele der Überprüfung der Energiebesteuerungsrichtlinie ermöglichen.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Eine öffentliche Konsultation hat ergeben, dass eine breite Mehrheit der Unternehmen und Behörden eine auf dem Energiegehalt basierende Energiesteuer für wichtig hält. Darüber hinaus spricht sich eine überwältigende Mehrheit aller Befragten für eine Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie aus, mit der Anreize für alternative Energiequellen geschaffen werden, die den Übergang zur Klimaneutralität unterstützen, indem die Möglichkeiten eingeschränkt werden, für fossile Kraft- und Brennstoffe Steuerermäßigungen, -befreiungen und -erstattungen zu gewähren. Eine große Mehrheit der Bürger/innen und Vertreter/innen der Zivilgesellschaft befürwortet die Abschaffung der steuerlichen

Vorzugsbehandlung für bestimmte Tätigkeitsbereiche und der Unterscheidung zwischen gewerblichen und nichtgewerblichen Verwendungszwecken.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugte Option 2a steht voll und ganz in Einklang mit anderen Initiativen des „Fit für 55“-Pakets und den einschlägigen Politikbereichen der EU. Die vorgeschlagene Option wird durch die Reduzierung der Emissionen in der EU-27 zur Erreichung der Ziele des europäischen Grünen Deals beitragen. Gegenüber dem Referenzszenario wird angenommen, dass die Emissionen bis zum Jahr 2035 voraussichtlich wie folgt zurückgehen werden:

Treibhausgas: -1,6 %; Stickoxide (NO_x): -1,7 %; Feinstaub (PM 2,5): -2,5 %; Schwefeldioxid (SO₂): -1,6 %

Die Aufnahme der EU-internen Luft- und Seefahrt in den Anwendungsbereich der Richtlinie wird zu mehr Kohärenz bei der Besteuerung des Verkehrs führen. Die Einführung neuer Mindeststeuersätze und die Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage werden zu größerer Konvergenz der effektiven Steuersätze in der EU beitragen.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Schätzungen zufolge entstehen die nachstehenden Kosten: i) Arbeitsplatzverluste von 0,2 % auf der Ebene der EU-27 im Jahr 2025 verglichen mit dem Referenzszenario, ii) Anstieg der Preise für Heizen und Verkehr sowie iii) Kostenanstieg für Unternehmen aufgrund geringerer Steuerbefreiungen und gestiegener Preise für fossile Brennstoffe.

Erhöhte Steuersätze bewirken einen Anstieg der Verbraucherpreise, sowohl für Kraft- als auch für Heizstoffe. Bei der bevorzugten Option wäre dieser Anstieg der Preise bei Heiz- und bei Kraftstoffen ähnlich (ca. 0,8 % und 1,2 %). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die vorgeschlagenen Steueränderungen das bereinigte verfügbare Haushaltseinkommen (das verfügbare Einkommen abzüglich indirekter Steuern) – häufig regressiv – verringern können. Wenn jedoch die zusätzlichen Steuereinnahmen in Form eines Pauschalbetrags an die Haushalte zurückfließen, erhält die gesamte Steueränderung progressiven Charakter, da diese Transfers einen stärkeren Anstieg des verfügbaren Einkommens einkommensschwächerer Haushalte zur Folge haben.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Die vorgeschlagene Option hat keine spezifischen Auswirkungen auf KMU oder die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in der EU.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Im Referenzszenario wird von einem Rückgang der Einnahmen in den Mitgliedstaaten um annähernd 32 % von 2020 bis 2035 ausgegangen, bedingt durch die erwartete Entwicklung des Energiesystems mit einer sinkenden Abhängigkeit von Kraft- und Brennstoffen aufgrund von Energieeinsparungen und einer Verlagerung weg von fossilen Kraft- und Brennstoffen, und auch dadurch, dass Mitgliedstaaten ihre nationalen Steuersätze nicht anheben. Die bevorzugte Option 2a würde diesen Trend durch steigende Einnahmen weitgehend abmildern.

Die Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie zielt darauf ab, Verbesserungen und eine

Vereinfachung der Steuersätze und der Steuerbemessungsgrundlage vorzunehmen. Die geplanten Änderungen sollten jedoch die praktische Erhebung und Verwaltung der Verbrauchsteuern auf Energieerzeugnisse und elektrischen Strom nicht grundlegend verändern.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Nein.

Verhältnismäßigkeit?

Der Vorschlag ist verhältnismäßig und zur Erreichung der Ziele notwendig, da er die derzeitigen Beschränkungen der Energiebesteuerungsrichtlinie angeht und gleichzeitig ihre Struktur im Wesentlichen beibehält. Die vorgeschlagenen Option 2a umfasst die Festlegung neuer Mindeststeuerbeträge und die Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage, sie trägt der besonderen Situation vulnerabler Haushalte und der Industrie Rechnung und sieht einen Übergangszeitraum von 10 Jahren vor, um einen reibungslosen Übergang zu ermöglichen. Darüber hinaus sieht die Initiative regelmäßige Überprüfungen vor, um die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zu gewährleisten.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Derzeit sieht Artikel 29 der Energiebesteuerungsrichtlinie eine regelmäßige Überprüfung auf Grundlage eines Berichts und gegebenenfalls eines Vorschlags der Kommission vor. Fünf Jahre nach Durchführung der Richtlinie wird ein Bericht erstellt.