

FÖS STELLUNGNAHME AN DAS BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN

Für eine ambitionierte Revision der EU-Energiesteuerrichtlinie

zum Kompromisstext der zypriotischen Ratspräsidentschaft vom 28. September 2012 für eine Änderung der Richtlinie 2003/96/EG (EU-Energiesteuerrichtlinie), 2011/0092

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) hat den von der Europäischen Kommission im April 2011 vorgelegten Richtlinienvorschlag ausdrücklich unterstützt. Die Revision der EU-Energiesteuerrichtlinie hätte nach dieser ursprünglichen Fassung wegweisende Impulse für eine innovative und kohärente Steuerpolitik gesetzt. Mit der Verringerung von Wettbewerbsverzerrungen und der Einführung einer ausreichend hohen CO₂-Komponente hätte der Vorschlag klare Preissignale gesetzt und das Potenzial entfalten können, öffentliche Haushalte zu konsolidieren, den wiederholt beschlossenen Strukturwandel hin zu einer Green Economy nachhaltig einzuleiten und einen wesentlichen Beitrag zur effizienten Erreichung der auf EU-Ebene beschlossenen Klima- und Energieziele für 2020 und darüber hinaus zu leisten.

Im vorliegenden Kompromisstext der zypriotischen Ratspräsidentschaft ist gegenüber dem ursprünglichen Konzept ein Kernelement komplett entfallen: Das Äquivalenzprinzip, nach dem Energieträger endlich einheitlich und gerecht besteuert werden sollten, wurde gänzlich gestrichen. Darüber hinaus wurde der CO₂-bezogene Teil der Steuersätze von 20 Euro/t CO₂ auf 12 Euro/t CO₂ abgesenkt. Das FÖS fordert die Bundesregierung auf, die Rückkehr zum ursprünglichen Konzept zu unterstützen und sich für kohärente und höhere Mindestsätze bei der Energiebesteuerung in Europa einzusetzen. Folgende Änderungen des Vorschlags der zypriotischen Ratspräsidentschaft werden empfohlen:

- *Höhere Mindestsätze bei den Energiesteuern als intelligentes Mittel zur Haushaltskonsolidierung in Europa und zur Korrektur von Wettbewerbsnachteilen für die Bundesrepublik Deutschland*
- *Regelmäßige Anpassung der Mindestsätze an die Inflation*
- *Erhalt des Äquivalenzprinzips als Kernelement des Kommissionsvorschlags*
- *Die Einbeziehung von Kernbrennstoffen in die Richtlinie*
- *Die wesentliche Einschränkung ermäßigter Steuersätze bzw. die Begrenzung von Steuergutschriften und Ausnahmen für bestimmte Unternehmen und Industriezweige.*

1 Höhere Energiesteuern als intelligentes Mittel zur Haushaltskonsolidierung nutzen

Insbesondere in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise bedarf es in Europa intelligenter Konzepte zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Höhere europäische Mindestsätze für die Energiebesteuerung mildern den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten um die niedrigsten Steuersätze ab und eröffnen Raum für zusätzliche Steuereinnahmen. Die Erhöhung von Energiesteuern erweist sich als probates Mittel, den Kampf gegen den Klimawandel und die Haushaltskonsolidierung kosteneffektiv miteinander zu koppeln. Neuen wissenschaftlichen Untersuchungen zufolge weisen Energie- bzw. CO₂-Steuern große volkswirtschaftliche Vorteile z.B. für Wachstum und Beschäftigung im Vergleich zu alternativen Steuererhöhungen auf.¹ Laut Impact Assessment der Europäischen Kommission zum ersten Reformentwurf vom April 2011 könnten in Europa jährlich 40 Milliarden zusätzliche Steuereinnahmen generiert werden, bis zu einer Milli-

¹ Vivid Economics 2012, „CO₂-Besteuerung und Haushaltskonsolidierung“

on zusätzliche Arbeitsplätze bis 2030 entstehen, sich die Einkommen der privaten Haushalte leicht erhöhen und die CO₂-Emissionen in den Sektoren außerhalb des Emissionshandels um vier Prozent sinken.²

2 Mindeststeuersätze: Aus deutscher Sicht zu niedrig

Im vorliegenden Vorschlag der zypriotischen Ratspräsidentschaft hat sich die Systematik der Mindeststeuersätze gegenüber der ursprünglichen Fassung der Europäischen Kommission geändert: Der CO₂-bezogene Teil der Steuersätze wurde von 20 Euro/t CO₂ noch weiter auf 12 Euro/t CO₂ abgesenkt. Während dies auf die Mindeststeuersätze für Kraftstoffe kaum Auswirkungen hätte, würden so die Mindeststeuersätze für Heizstoffe sogar deutlich abgesenkt. Um ein klares Preissignal und ausreichend Anreize für Emissionsminderungen zu generieren, sollte der CO₂-Teil der Steuer mindestens 35 Euro/t CO₂ betragen und sich nicht an den aktuell niedrigen Preisen für Emissionszertifikate im Europäischen Emissionshandel orientieren. In diesem Zusammenhang sollte die Bundesregierung entsprechende Reformvorschläge der Europäischen Kommission zur Kohlenstoffbepreisung in Anlehnung an die Pläne eines „Carbon Floor Price“ im Vereinigten Königreich unterstützen. Insofern ist der vorliegende Präsidentschaftsvorschlag inkonsistent mit den Vorschlägen und Absichten der Kommission, die CO₂-Preise wieder deutlich (und zwar deutlich über 12 Euro/t CO₂) anzuheben.

Höhere Mindestsätze korrigieren Deutschlands Wettbewerbsnachteil

Die Europäische Energiesteuerrichtlinie hat seit dem Jahr 2004 einen ersten umfassenden Rahmen zur Annäherung der Energiesteuern in den unterschiedlichen Europäischen Mitgliedstaaten geschaffen. Die geltenden Mindestsätze sind jedoch so niedrig, dass sie keine wesentliche Abmilderung der Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten gebracht haben. Dies hat auch große Nachteile für Deutschland, wo die Steuern meist vergleichsweise höher sind. Durch den Tanktourismus in unsere Nachbarländer entgehen Deutschland wertvolle Steuereinnahmen in Milliardenhöhe.

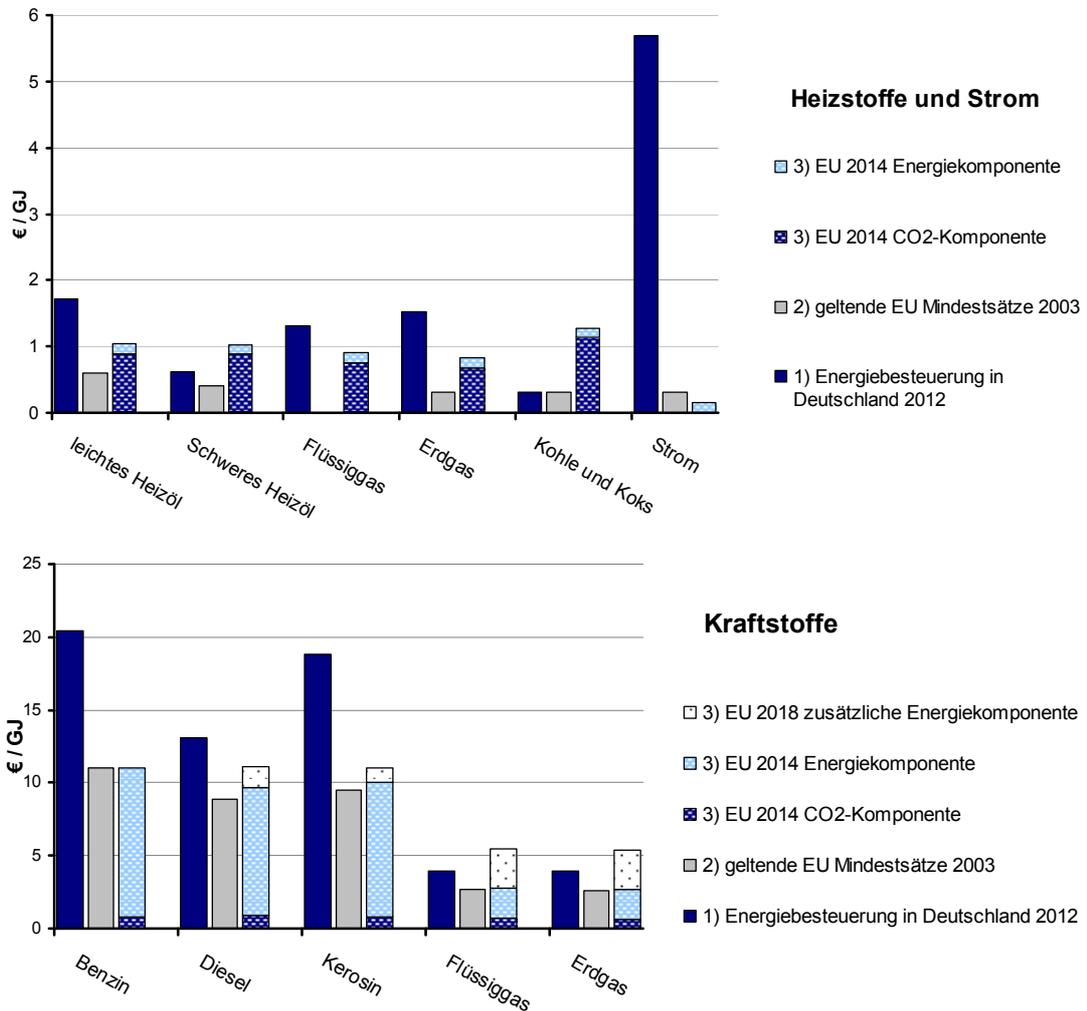
Abbildung 1 veranschaulicht die Wirkung der vorgeschlagenen Mindeststeuersätze auf die deutsche Energiebesteuerung für Heizstoffe und Strom: Die dunkelblauen Balken stellen die geltenden Steuersätze in Deutschland dar. Es wird deutlich, dass sie mit Ausnahme von Kohle bei allen Energieträgern klar über den bisher geltenden EU-Mindestsätzen (graue Balken) liegen. Die dritte Säule zeigt die Höhe der von der zypriotischen EU-Ratspräsidentschaft vorgeschlagenen EU-Mindestsätze, mit einer Unterteilung in CO₂- und Energiekomponente. **Danach müssten die Steuersätze in Deutschland lediglich bei Kohle und Koks sowie schwerem Heizöl angehoben werden, weil die übrigen Sätze weit oberhalb der vorgeschlagenen Größenordnungen liegen.** Diese kommen allerdings auf dem Wärmemarkt kaum noch zur Anwendung,³ so dass sich die neu vorgeschlagenen Mindestsätze insgesamt nur in geringem Maße auswirken. Für Deutschland hätte es die bestehenden Wettbewerbsnachteile stärker abgeschwächt, wenn die ursprüngliche Höhe von 20 Euro/t CO₂ beibehalten worden wäre und dadurch andere EU-Mitgliedstaaten eine größere Annäherung an das deutsche Steuerniveau hätten vornehmen müssen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Energiesteuern auf Kraftstoffe: Von der neuen Regelung bleibt Deutschland weitgehend unberührt, weil es die vorgeschlagenen Mindestsätze längst einhält. Leichte Erhöhungen wären lediglich bei Erd- und Flüssiggas ab 2018 vorzunehmen. Die Nachbarländer, die durch niedrigere Steuern bisher in großem Stil vom grenzüberschreitenden Tanktourismus profitiert haben, müssen hingegen nachziehen: So würden zum Beispiel unsere Nachbarländer Polen und Luxemburg, die heute den Mindeststeuersatz für Diesel von 0,33 Euro/l erheben, ab 2018 den neuen Mindeststeuersatz von 0,39 Euro/l anwenden - in Deutschland liegt der Steuersatz seit 2003 bei 0,47 Euro/l.

² 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_assesment_part1_en.pdf

³ 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

Abbildung 1 Vorschlag der zypriotischen EU-Ratspräsidentschaft für EU-Mindestsätze ab 2014/2018 im Vergleich 1) zur deutschen Energiebesteuerung und 2) zu den geltenden EU-Mindestsätzen



Deutschland liegt mit seinen Energiesteuersätzen in fast allen Bereichen 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. Das FÖS fordert, die Mindestsätze deutlicher anzuheben, und dabei die Energiekomponente mindestens auf das ursprüngliche Niveau von 20 Euro/t CO₂ zu setzen.

Neue Mindestsätze sollten wenigstens die Inflation ausgleichen

Die neuen Mindestsätze des vorliegenden Vorschlags liegen insbesondere bei den Kraftstoffen kaum über dem bereits geltenden Niveau. Wenn das Äquivalenzprinzip entfällt (s.u.), gibt die Richtlinie in vielen Mitgliedstaaten keinen Anlass für wesentliche Steueränderungen. Weil die Energiesteuern als Mengensteuern nicht auf Preisen basieren, werden sie permanent durch die Inflation entwertet und verlieren dadurch ihre Anreizwirkung für mehr Energieeffizienz sowie ihre Bedeutung für das Steueraufkommen. So müsste in Deutschland heute die Energiesteuer für Dieselmotorkraftstoff um mehr als 7 Cent je Liter (Benzin: 10 Cent) höher sein, um allein den realen Preisverfall durch die Inflation seit ihrer letzten Erhöhung im Jahr 2003 auszugleichen. Allein um diesem realen Wertverlust entgegenzuwirken, sollten die Mindeststeuersätze in der EU gegenüber ihrem seit 2003 geltenden Niveau um 16 Prozent angehoben werden. Eine zukünftig automatische Korrektur der Steuersätze um die Inflation sollte daher in regelmäßigen Abständen vorgenommen und von der Bundesregierung eingefordert werden.

3 Äquivalenzprinzip sollte als Kernelement des Kommissionsvorschlags erhalten bleiben

Mit dem sogenannten Äquivalenzprinzip hatte der Kommissionsvorschlag von April 2011 sichergestellt, dass die Energiebesteuerung in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten auch oberhalb der EU-Mindestsätze einer stringenten Logik folgt: Nach einer langen Übergangsfrist für eine sozial- und wettbewerbsverträgliche Einführung bis zum Jahr 2023 hätte sich die Besteuerung der Energieträger einheitlich am jeweiligen Energiegehalt und den CO₂-Emissionen orientiert.

Äquivalenzprinzip korrigiert wettbewerbsverzerrende und umweltschädliche Anreize

Durch diese Ausrichtung der Steuern würde erreicht, dass endlich Wettbewerbsgleichheit zwischen den einzelnen Energieträgern in einem Verwendungsbereich gilt. Die Klimakosten, die durch die Verbrennung der Heiz- und Kraftstoffe verursacht werden, wären langfristig gerecht durch die Energiesteuern abgebildet worden. Die Ungerechtigkeiten und Verwerfungen des bisherigen Steuersystems zu Ungunsten klimafreundlicherer Energieträger würden beseitigt. Damit hätten klare technologieneutrale Anreize zur Reduktion von Treibhausgasen sowie für mehr Energieeffizienz, zur Unterstützung innovativer erneuerbarer Energien und nachhaltiger Mobilitätskonzepte genutzt werden können.

Dass das Äquivalenzprinzip im vorliegenden Kompromisstext entfallen ist, bedeutet, dass es in den meisten Mitgliedstaaten kaum Änderungen an der bestehenden Energiebesteuerung geben wird, weil sie die vorgeesehenen Mindestsätze bereits einhalten. Bestehende Fehlanreize und Verzerrungen bleiben bestehen.

In Zeiten eines immer schneller voranschreitenden Klimawandels und der Verknappung fossiler Energieträgern, aber auch von großen Budgetdefiziten können wir uns die durch den vorgelegten Entwurf fortbestehende Ungleichbehandlung mit wettbewerbsverzerrenden und umweltschädlichen Anreizen, verbunden mit milliarden schweren Steuerausfällen nicht mehr leisten. Das bisherige System ist historisch gewachsen und begünstigt häufig Energieträger, die besonders klimaschädlich sind. Viele Inkonsistenzen in der bisherigen europaweiten Steuerstruktur hätten mit der konsequenten Umsetzung des Kommissionsvorschlags beseitigt werden können. **Das FÖS fordert daher die Bundesregierung auf, sich für eine Wiederaufnahme des Äquivalenzprinzips einzusetzen.**

Das Äquivalenzprinzip ist vor allem für die Beseitigung der Steuersubventionierung von Dieselkraftstoff entscheidend

Die Umsetzung des Äquivalenzprinzips hätte für Deutschland vor allem bedeutet, dass im Verkehrsbereich ein Liter Diesel ab dem Jahr 2023 höher als Benzin zu besteuern ist, um so den höheren Energie- und Kohlenstoffgehalt je Liter zu reflektieren. Die Bundesregierung hätte den Impuls aus Brüssel nutzen können, diese klimaschädliche Subventionierung abzuschaffen. Letztlich stellen die seit Jahrzehnten ermäßigten Dieselsteuern eine umweltschädliche Subvention dar, die sich Deutschland heute nicht mehr leisten kann. Der höhere Energiegehalt und die niedrigeren Steuersätze schaffen bisher einen doppelten Vorteil für Dieselmotoren gegenüber Benzin, so dass sich auch das Kaufverhalten und der Fokus der Automobilhersteller auf die Dieseltechnologie den letzten Jahren zementiert haben anstelle auch auf andere Innovationen (z.B. Gas, Hybrid, Elektro) zu setzen.

Kritiker bemängeln, dass die Anhebung der Dieselsteuer um acht bis neun Cent pro Liter verheerende Auswirkungen auf den Dieselmotor haben würde und indirekt die Bemühungen um eine höhere Kraftstoffeffizienz der EU PKW-Flotte aushebeln würde. Diese Befürchtung ist allerdings unbegründet, wie ein Vergleich der Steuersätze und der Marktanteile von Dieselfahrzeugen in anderen europäischen Ländern (z.B. die Erfahrungen Großbritanniens mit einer Gleichbesteuerung beider Kraftstoffe) belegen.⁴ Der Vorteil der niedrigeren Kraftstoffkosten durch die per se effizienteren Dieselmotoren bleibt zudem erhalten.

Zudem bedeutet die Angleichung der Steuersätze nicht, dass die Energiesteuer auf Diesel zwangsweise um 60 Prozent auf 0,75 Euro/l erhöht werden muss. Dies wurde von Kritikern des Kommissionsvorschlags teilweise so dargestellt. Denkbar (wenn auch nicht die empfohlene Variante seitens des FÖS) ist beispielsweise

⁴ Vgl. Stellungnahme des FÖS zur Anhörung im Finanzausschuss am 27. Juni 2012, URL http://www.foes.de/pdf/2012-06-28_FOES_Stellungnahme_ETD.pdf

se auch eine aufkommensneutrale Änderung, bei der der Dieselsteuersatz um 12 Cent erhöht und der Benzinsteuersatz um 11 Cent gesenkt würde. **Die Befürchtung, die von der EU Kommission geforderte technische Neutralität würde den Markt für dieselbetriebene Fahrzeuge zerstören, ist ungerechtfertigt.**

4 Weiterer Anpassungsbedarf

Über die genannten Aspekte hinaus hatte das FÖS in seiner ersten Stellungnahme an das Bundesministerium der Finanzen im Mai 2011 weiteren Anpassungsbedarf aufgezeigt, der auch für den vorliegenden Entwurf Gültigkeit besitzt. Dazu gehören die Einbeziehung von Kernbrennstoffen in die Richtlinie, die Einschränkung ermäßigter Steuersätze bzw. die Begrenzung von Steuergutschriften und Ausnahmen für bestimmte Unternehmen und Industriezweige.

WEITERE INFORMATIONEN

Vivid Economics 2012, „CO₂-Besteuerung und Haushaltskonsolidierung: Die Chancen von CO₂-Preisen zur Reduzierung von Haushaltsdefiziten in Europa“, Bericht erstellt für die European Climate Foundation und Green Budget Europe, Mai 2012, URL http://www.foes.de/pdf/2012-06-21_VIV_Carbon_Min_DE_v1.pdf

FÖS 2011, „Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung - Stellungnahme des FÖS zum Richtlinienvorschlag der Kommission für eine Änderung der Richtlinie 2003/96/EG (EU-Energiesteuerrichtlinie)“, Mai 2011, URL http://www.foes.de/pdf/2011-05_FOES_Stellungnahme_ETD.pdf

Green Budget Europe / Transport and Environment 2011, „Proposals for an effective revision of the Energy Tax Directive“, Juni 2011, URL http://www.foes.de/pdf/Energy_Tax_Directive_2011revision-joint_GBE_EEB_TE.pdf

KONTAKT

Swantje Küchler, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Energiepolitik
swantje.kuechler@foes.de Tel. 030 - 76 23 991 50