

## FÖS- FEEDBACK

# REFORM PROPOSAL OF THE EU COMMISSION ON THE EU ENERGY TAX DIRECTIVE

Contact: Florian Zerzawy, Julian Tito

## Deutsche Fassung ab Seite 10

The EU has set the goal of becoming climate neutral by 2050 and reducing emissions by 55 % by 2030 compared to 1990. In order to achieve these goals, the EU Commission presented a package of legislative proposals, the "Fit for 55" package, in July. One of these proposals includes the reform of the taxation of energy products and electricity.

In addition to a stronger climate protection effect, the recast of the Energy Tax Directive, which has been in force since 2003, is intended to lead to a better and more harmonised structure in taxation and also to generate additional revenue for Member States.

**Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) e.V.** (Green Budget Germany) welcomes the opportunity to comment on this proposal. Appropriate energy taxation is necessary to create incentives for a transformation to more renewable energies and more energy efficiency. In addition, an effective energy tax directive reduces the incentive for Member States to undercut each other with low tax rates.

In the view of FÖS, the proposal contains central improvements compared to the current directive, but falls short in essential points:

- **Raise minimum rates and adjust for inflation:** The harmonised taxation based on energy content will reduce distortions caused by different tax bases and through inflation adjustment the real value of the energy tax will be maintained. However, the inflation adjustment only applies to the minimum rates. Member States only have to react if national tariffs fall below the inflation-adjusted minimum rates. In general, the level of minimum rates remains low. Thereby, in many Member States no increase in tax rates will be necessary for most energy products.
- **Reduce subsidies for air transport more quickly:** The taxation of kerosene and the inclusion of maritime transport are necessary and correct steps. However, the transition period of 10 years for kerosene is too long and the tax rate too low.
- **Consistent financing concept in the transport sector requires further reforms:** Differentiating tax rates according to environmental performance leads to more consistency in energy taxation. Diesel fuel will no longer benefit from preferential treatment compared to petrol. In the long run, an overall concept for the internalisation of environmental and infrastructure costs is necessary, also ensuring that zero-emissions vehicles will participate in the financing of infrastructure costs. In addition to the planned emissions trading for the building and transport sectors and the reform of the energy tax, appropriate - mileage-based - infrastructure usage fees should also be examined and included in this concept.
- **The transition period for fossil gas is too long** before the minimum tax rates are aligned with those of mineral oils and coal. This sets false incentives, as it creates path dependencies and postpones important investments in climate-neutral technologies.
- **Reduce exemptions for companies:** By extending the scope of the Energy Tax Directive to mineralogical processes, exemptions for industry are reduced. However, Member States can now create exemptions for the entire economy through environmental or climate protection agreements with associations. This would weaken the price signal of the energy tax and erode the tax base.

### Kontakt

Forum Ökologisch-Soziale  
Marktwirtschaft  
Geschäftsstelle Berlin  
+49 (0) 30 76 23 991 - 30  
foes@foes.de

### Datum

15 November 2021

- **Ensure interaction with CO<sub>2</sub> price:** Member States could lower their higher national tax rates as long as they remain above the minimum rates to cushion price increases caused by the planned emissions trading for buildings and road transport. This must be avoided and consistency between energy taxes and CO<sub>2</sub> prices must be ensured. It is the overall price, not individual price components, which is decisive for the incentive effect.

In the following, the elements of the Commission's proposal are presented and evaluated in detail.

## 1 Ranking of rates according to environmental performance follows rationale: the more environmentally damaging, the more expensive

### Proposal from the Commission:

With regard to the tax rates, the proposal from the Commission provides for a simple system that is harmonised for all energy sources. The different energy sources are divided into 5 different categories based on environmental aspects:

- **Category 1:** Petrol, coal, diesel, heavy heating oil, kerosene (non-aviation), non-sustainable biofuels<sup>1</sup>
- **Category 2:** Aviation kerosene
- **Category 3:** Natural gas, LPG, hydrogen of fossil origin
- **Category 4:** Sustainable but not "advanced"<sup>2</sup> biofuels
- **Category 5:** Electricity, "advanced" biofuels and hydrogen of renewable origin

This structure is based on the idea that energy sources of the same category are taxed equally. The energy sources in Category 1 are taxed the highest, while Category 5 is taxed the lowest. With the Energy Tax Directive, the Commission only sets the minimum rates for the taxes and the member states can set the tax higher independently. However, the composition and order of the categories must be maintained.

Although fossil and otherwise non-sustainable energy sources span the first three categories, the Commission has opted for differentiation and, accordingly, different tax rates. The proposal allows for a transitional period of 10 years for Categories 2 (i.e. kerosene) and 3 (natural gas and LPG), i.e. from 2023 to 2033, during which the tax rates will increase linearly until they reach and merge into Category 1.

### Evaluation:

FÖS welcomes the classification of energy products according to their environmental performance. It is appropriate to take environmental aspects into account and to tax fossil fuels more heavily. In addition, the proposal leads to more **consistency in environmental taxation** and **environmentally harmful tax benefits such as the diesel privilege are abolished**. In Germany, the higher taxation of diesel cars under the engine capacity component of the vehicle tax should be abolished at the same time. This would benefit owners of diesel cars with low mileage. In

---

<sup>1</sup> Biofuels are considered sustainable if they significantly reduce GHG emissions and there are no land use conflicts. If one or both conditions are not met, then the fuel is considered unsustainable.

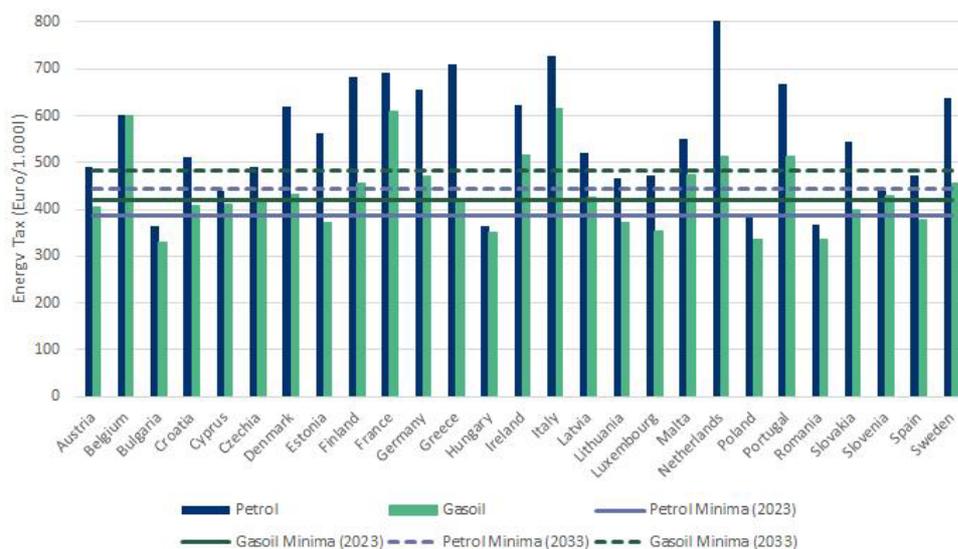
<sup>2</sup> Biofuels are considered "advanced" if they are sustainable and do not require additional land for production, i.e. waste is used for production.

many cases, the lower annual vehicle tax more than compensates for the higher fuel costs. Apart from that, the engine capacity component itself is in need of reform.<sup>3</sup>

However, it must be mentioned that many Member States already apply significantly higher rates than the minimum rates. Changes could therefore be limited to countries with low rates (cf. figure 1 and figure 2)<sup>4</sup>. Moreover, for Member States with high rates, there is a risk that all rates will drop to the low level when the rates of different energy sources are aligned. For example, many Member States might reduce the tax rate on petrol instead of increasing that on diesel (see figures).

The transition period for kerosene is too long (see above) and fossil gas should also not be granted a transition period until the full energy tax rate is reached. This suggests that **fossil gas** is a **bridging technology** that must be favoured for a transitional period compared to other fossil energy sources. In the building sector, this sets false incentives, as it creates **path dependencies** and important investments in climate-neutral technologies may be postponed. Yet, fuel switch must take place as quickly as possible. This requires appropriate price signals.

**Figure 1: Impact of minimum tax rates on fuels (EU-27)**

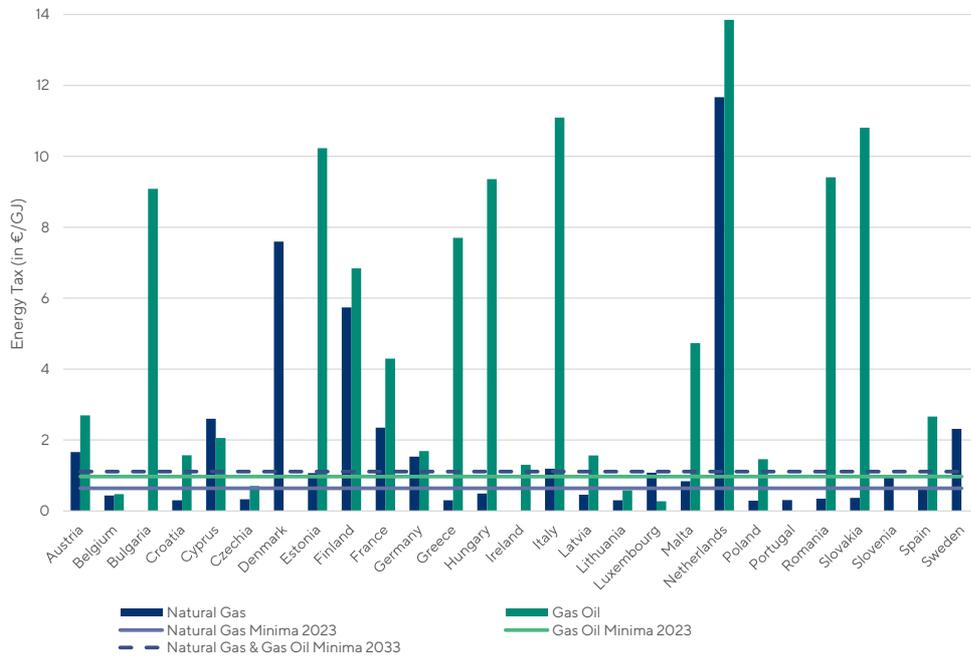


Source : FÖS

<sup>3</sup> [https://foes.de/publikationen/2021/2021-02\\_FOES\\_Klimaschaedliche\\_Subventionen\\_sozial\\_gerecht\\_abbauen.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-02_FOES_Klimaschaedliche_Subventionen_sozial_gerecht_abbauen.pdf)

<sup>4</sup> Energy taxes on heating fuels already show highly varying levels between the Member States. Germany applies a comparatively very low energy tax rate on heating oil and gas.

**Figure 2: Impact of minimum tax rates on heating fuels (EU-27)**



Source : FÖS

## 2 Different minimum rates for fuel and heating fuels appropriate, but minimum rates too low

### Proposal from the Commission:

For three out of five categories, there are two different tax rates. The first tax rate applies to the operation of engines, accounting for the majority of usages, while the second tax rate only applies to heating, agriculture and commercial shipping.

	Category 1	Category 2	Category 3	Category 4	Category 5
2023	rate 1: 10,75 Euro/GJ rate 2: 0,90 Euro/GJ	rate 1: 0 Euro/GJ	rate 1: 7,17 Euro/GJ rate 2: 0,60 Euro/GJ	rate 1: 5,38 Euro/GJ rate 2: 0,45 Euro/GJ	rate 1 & 2: 0,15 Euro/GJ
2033	rate 1: 10,75 Euro/GJ rate 2: 0,90 Euro/GJ	rate 1: 10,75 Euro/GJ	rate 1: 10,75 Euro/GJ rate 2: 0,90 Euro/GJ	rate 1: 5,38 Euro/GJ rate 2: 0,45 Euro/GJ	rate 1 & 2: 0,15 Euro/GJ

### Evaluation:

Retaining different tax rates for motor fuels and heating fuels is comprehensible and sensible. In the transport sector, they reflect the high public expenditure on infrastructure and the high external costs beyond the climate impact, which can be better reflected by the higher rates. Lower

heating fuel taxes also avoid social hardship. They take the large income disparities between member states into account and thus avoid overburdening people with low incomes in poorer countries. However, many member states already levy higher tax rates than the future minimum rates (see figures above).

The minimum rates for heating fuels thus remain at **too low levels**. Higher taxation would provide the necessary efficiency incentives in the building sector. **Social hardship should be compensated for outside of energy prices**, e.g. by distributing part of the revenue back to citizens.

### 3 Equivalence principle: Harmonised taxation according to energy content reduces distortions between energy sources and creates incentives for energy efficiency

#### Proposal from the Commission:

At present, there is no uniform quantity to which the minimum tax rates of the Energy Tax Directive refer. Thus, some energy sources are taxed in relation to their volume, some in relation to their weight and some in relation to other variables. The reform proposal provides for all energy sources to be taxed based on the net calorific value<sup>5</sup> from 2023 onwards. The tax rate will then be expressed accordingly in Euros/GJ.

#### Evaluation:

The focus on the energy content is appropriate, as the energy tax pursues **energy efficiency incentives**. The **harmonised system** reduces **distortions between the energy sources** resulting from the different bases of assessment.

### 4 Inflation adjustment should also apply to national energy tax rates

#### Proposal from the Commission:

According to the proposal, a mechanism for annual inflation adjustment will be introduced. The changes are based on the development of the Harmonised Index of Consumer Prices (HICP). The base year for inflation adjustment is 2018. Thus, the rates introduced in 2023 already include 5 years of inflation adjustment.

Inflation adjustment should only apply to the minimum rates and not if the member states set higher rates. However, it is possible to adjust the rates nationally each year, so that inflation adjustment is also possible in the case of nationally deviating tax rates.

#### Evaluation:

Adjustment of the minimum rates to inflation is to be welcomed, as it maintains the real value of energy taxes. The minimum rates of the current directive are outdated due to inflation and far too low. The reference to the HICP is appropriate since it ensures a **harmonised and stable adjustment to inflation throughout Europe**. However, the inflation adjustment only applies to the minimum rates. Member states can adjust their rates to inflation, as is already the case for environmental taxes in Denmark, the Netherlands and Sweden. However, there is no obligation as long as the national energy tax rates remain above the (inflation-adjusted) minimum rates. **Without inflation adjustment**, however, the **price signal decreases over time** and **real tax revenue falls** (cf. FÖS 2019).

---

<sup>5</sup> The exact values can be taken from Annex IV Directive 2012/27/EU and Annex III Directive (EU) 2018/2001. If no information is available there, other relevant sources can be used.

## 5 Integration of new energy sources appropriate to stimulate efficient use and maintain revenues

### Proposal from the Commission:

By changing the legal definition, **biofuels and synthetic fuels such as hydrogen** are now also covered by the Energy Tax Directive. In addition, a differentiation between the various alternative fuels is introduced, allowing for a higher taxation of non-sustainable synthetic and biofuels according to their poor ecological performance. Since 2003, the energy landscape has changed fundamentally, and **new energy sources** have entered the market. The adjustment made by including alternative fuels is taking this into account.

### Evaluation:

The inclusion of alternative energy sources is **urgently needed** to create **tax incentives for their efficient use** and to **secure energy tax revenues** for the future - in a largely decarbonised economy. The differentiation between the various alternative fuels is appropriate, as it puts ecologically more advantageous alternative fuels in a better position.

However, the **tax structure** for different groups of **RE-based fuels** is **highly complex**. They are treated differently both in the initial rate in 2023 and in the increase path until 2033. For both simplification and systematic reasons, it would make more sense - analogous to the Commission's proposal for reforming EU emissions trading - to consistently refer to the Sustainability Regulation in the structure of tax rates. What is recognised there should receive the same tax rate in each case.

## 6 Taxation of aviation and waterborne navigation important step, but exemptions too extensive and transition periods too long

### Proposal from the Commission:

The Commission plans to tax aviation kerosene. The taxation will be increased gradually in a linear way and will reach the full level in 2033, which will then be comparable to that of other fossil fuels.

Cargo flights will continue to be exempt from tax. That is because some third countries, such as the US, have special rights and can offer cargo transport without being taxed. In order to preserve the competitiveness of the European cargo airline industry and to prevent carbon leakage, the tax will not apply to European cargo flights either.

In waterborne navigation, the current exemption from energy taxation will also be abolished. In order to prevent carbon leakage through refuelling outside the EU, a low tax rate will be used in shipping, which is otherwise only used in the agricultural sector and for heating. The rate will be 0.9 Euro/GJ (see following section).

### Evaluation:

The future taxation of aviation kerosene for intra-European flights is an important and overdue step towards internalising the external effects of air traffic and encouraging the efficient use of kerosene. However, in the view of FÖS, the transition period of 10 years until full taxation is too long. Even then, the minimum rate is only at a level that corresponds to the inflation-adjusted tax rate for kerosene in the non-commercial sector according to the current Energy Tax Directive.

Equally problematic is the continuing exemption from tax for cargo flights. These account for about 10 % of air traffic<sup>6</sup>. **Here, too, the EU should introduce gradual taxation and at the same time enter into negotiations with third countries for harmonised taxation in order to avoid distortions of competition.**

## **7 Eliminate exemptions: Inclusion of mineralogical processes right, but not sufficient**

### **Proposal from the Commission:**

Energy products used for mineralogical processes, such as the production of glass and glassware, ceramic products, bricks, cement, lime and burnt gypsum, products made of concrete, cement and gypsum are no longer excluded from the scope of the energy tax. Furthermore, the present differentiation of tax rates between commercial and non-commercial use will be abolished. However, exemptions for energy-intensive businesses remain possible, as long as tax rates remain above the minimum rates. In case of agreements with associations on environmental protection goals, exemptions can also be granted to all companies. The use of fuels in agriculture and forestry is treated as equal to the use in stationary plants.

### **Evaluation:**

The **inclusion of mineralogical processes** in the scope of the Energy Tax Directive is **welcomed**. International competitiveness does not depend solely on the question of which process or product a company produces, but on how trade-intensive the sector is.

Agreements with associations on environmental targets have proven to be less effective in the past. For example, the increase in the energy intensity of the manufacturing industry as a prerequisite for granting the peak compensation ("Spitzenausgleich") in Germany was achieved in recent years through technical progress and economic growth alone. Assuming that in future **agreements with associations** are no longer concluded selectively for the manufacturing industry, but **for all sectors of the economy**, the group of beneficiaries could even be **significantly expanded** compared to the current situation in the case of Germany. This contradicts the intended steering effect of the tax and can lead to lower revenues for the state.

**Equality of agriculture and forestry** (including horticulture and aquaculture) with stationary plants leads to **very low minimum tax rates** for the use of **fossil fuels** in these sectors. This should be reviewed, also with regard to the correspondingly low incentives for the use of renewable energies in these sectors.

---

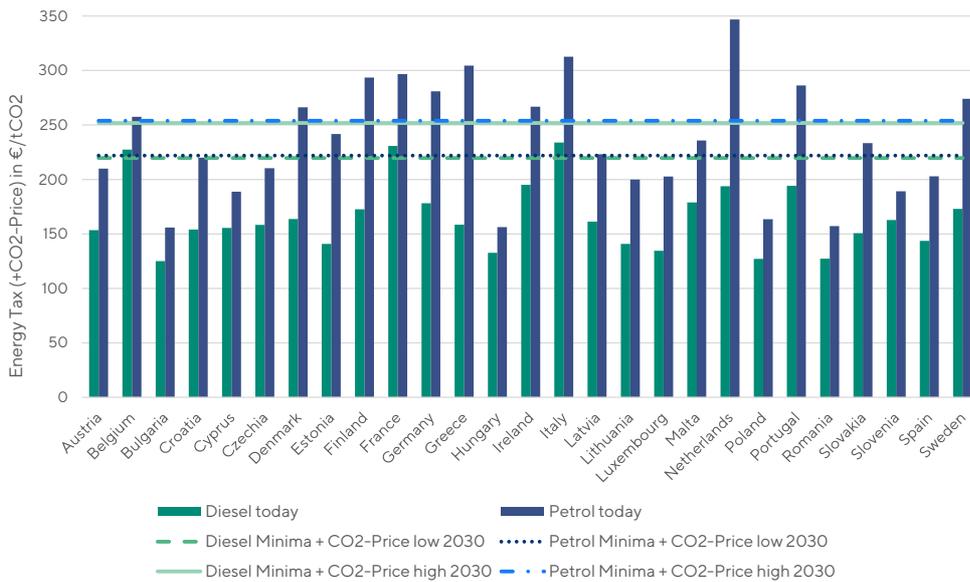
<sup>6</sup> <https://www.robinwood.de/pressemitteilungen/kerosinsteuer-vorschlag-der-eu-kommission-klimapolitisch-ungenuegend>

## 8 Consider interaction of ETS-2 and energy taxes: Introduction of emissions trading must not lead to a reduction in energy taxes

A further instrument proposed by the Commission to achieve the "Fit for 55" targets is the extension of the **European Emissions Trading Scheme (ETS)**. As of 2026, the ETS-2 is to be introduced at the European level. Since it covers the **building and road transport sectors**, it overlaps with the energy tax. However, the two instruments are intended to have a **complementary effect**, as the energy tax only taxes the consumption of energy, while the ETS prices emissions. In the impact assessment, the Commission assumes a CO<sub>2</sub> price between 48 and 80 Euros/t in ETS-2.

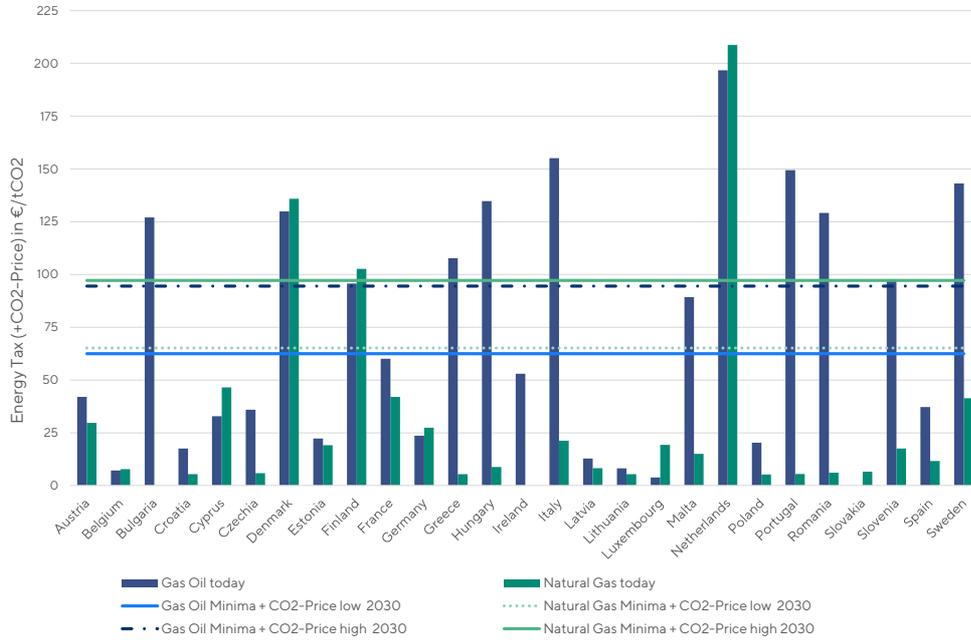
Figure 3 and figure 4 show the current tax rates for selected energy sources and, for comparison, the range of the burden level depending on whether the CO<sub>2</sub> price will be low (48 Euro/t) or high (80 Euro/t). It can be seen that some countries already levy energy tax rates above the projected level of the energy tax minimum rate and CO<sub>2</sub> price in 2030. As a result, there is a **risk** that member states will react when emissions trading is introduced and **reduce their energy tax rates** (to no more than the permissible minimum tax rate) in order **not to increase the overall burden** of energy tax and emissions trading. However, for emissions trading to be effective in terms of climate policy, it has to result in a gradual increase in the price of fossil fuels and heating.

**Figure 3: Impact of energy tax and CO<sub>2</sub> price on fuels (EU-27)**



Source: FÖS

**Figure 4: Impact of energy tax and CO<sub>2</sub> price on heating fuels (EU-27)**



Source: FÖS

## FÖS-STELLUNGNAHME

### REFORMVORSCHLAG DER EU-KOMMISSION ZUR EU-ENERGIESTEUERRICHTLINIE

**Ansprechpartner\*innen: Florian Zerkawy, Julian Tito**

Die EU hat sich das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2050 klimaneutral zu werden und bis zum Jahr 2030 die Emissionen um 55 % im Vergleich zum Jahr 1990 zu senken. Um diese Ziele zu erreichen, präsentierte die EU-Kommission im Juli mit dem sogenannten „Fit for 55“-Paket ein Bündel an Gesetzesvorschlägen. Einer dieser Vorschläge beinhaltet die Reform der Besteuerung von Energieprodukten und Elektrizität.

Die Reform der seit 2003 geltenden Energiesteuerrichtlinie soll neben einer stärkeren Klimaschutzwirkung zu einer besseren und einheitlicheren Struktur in der Besteuerung führen und zudem zusätzliche Einnahmen für die Mitgliedstaaten generieren.

Das **Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)** e.V. begrüßt die Möglichkeit einer Stellungnahme zu diesem Vorschlag. Eine zeitgemäße Energiebesteuerung ist notwendig, um Anreize für eine Transformation zu mehr erneuerbaren Energien und mehr Energieeffizienz zu schaffen. Zudem mindert eine effektive Energiesteuerdirektive den Anreiz zwischen den Mitgliedstaaten, sich mit niedrigen Steuersätzen zu unterbieten.

Aus Sicht des FÖS beinhaltet der Vorschlag zentrale Verbesserungen gegenüber der geltenden Richtlinie, greift aber in wesentlichen Punkten zu kurz:

- **Mindestsätze anheben und Anpassung an die Inflation:** Mit der einheitlichen Besteuerung nach Energiegehalt werden Verzerrungen durch unterschiedliche Bemessungsgrundlagen abgebaut und durch die Inflationsanpassung bleibt der Realwert der Energiesteuer erhalten. Die Inflationsanpassung gilt aber nur für die Mindestsätze. Mitgliedstaaten müssen nur dann reagieren, wenn die nationalen Tarife unter die inflationsangepassten Mindestsätze fallen. Generell bleibt das Niveau der Mindestsätze niedrig, so dass in vielen Mitgliedstaaten bei den meisten Energieerzeugnissen keine Anhebung der Steuersätze notwendig wird.
- **Subventionen für Flugverkehr schneller abbauen:** Die Besteuerung von Kerosin und die Einbeziehung des Schiffsverkehrs sind notwendige und richtige Schritte. Der Übergangszeitraum von 10 Jahren für Kerosin ist jedoch zu lang und der Steuersatz zu gering.
- **Konsistentes Finanzierungskonzept im Verkehrssektor erfordert weitere Reformen:** Die Differenzierung der Steuersätze nach Umweltleistung führt zu mehr Konsistenz in der Energiebesteuerung. Die Bevorzugung von Dieselmotoren gegenüber Benzin wird dadurch abgeschafft. Perspektivisch ist insbesondere für den Verkehrssektor ein Gesamtkonzept der ökonomischen Instrumente zur Internalisierung von Umwelt- und Infrastrukturkosten erforderlich, das auch für Fahrzeuge mit CO<sub>2</sub>-freien Antrieben zukünftig eine verursachergerechte Beteiligung an der Infrastrukturkostenfinanzierung sicherstellt. Neben dem geplanten Emissionshandel für die Sektoren Gebäude und Verkehr und der Reform der Energiesteuer sind dabei auch moderne – fahrleistungsabhängige – Nutzungsgebühren der Infrastruktur zu prüfen und einzubeziehen.
- **Fossiles Gas bekommt eine zu lange Übergangsphase,** bis die Mindeststeuersätze an die von Mineralölen und Kohle angeglichen werden. Das setzt die falschen Signale, da so Pfadabhängigkeiten geschaffen und wichtige Investitionen in klimaneutrale Technologien verschoben werden.
- **Ausnahmen für Unternehmen reduzieren:** Durch die Einbeziehung mineralogischer Prozesse in den Anwendungsbereich der Energiesteuerrichtlinie werden Ausnahmen für die Industrie reduziert. Allerdings können die Mitgliedstaaten durch Umwelt- bzw. Klimaschutzvereinbarungen mit Verbänden nun Ausnahmen für die gesamte Wirtschaft schaffen.

#### Kontakt

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft  
Geschäftsstelle Berlin  
+49 (0) 30 76 23 991 – 30  
foes@foes.de

#### Datum

15. November 2021

Dadurch würde das Preissignal der Energiesteuer geschwächt und die Steuerbasis erodieren.

- **Zusammenspiel mit CO<sub>2</sub>-Preis sichern:** Mitgliedstaaten könnten ihre höheren nationalen Steuersätze absenken, solange sie über den Mindestsätzen bleiben, um Preissteigerungen durch den geplanten Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr abzufedern. Dies muss vermieden und die Konsistenz zwischen Energiesteuern und CO<sub>2</sub>-Preis sichergestellt werden. Denn für die Lenkungswirkung ist der Gesamtpreis, nicht einzelne Preisbestandteile entscheidend.

Im Folgenden werden die Elemente des Kommissionsvorschlags im Einzelnen vorgestellt und bewertet.

## 1 Einteilung in Nachhaltigkeitskategorien folgt Grundprinzip: je umweltschädlicher, desto teurer

### Vorschlag der Kommission:

Bei der Ausgestaltung der Steuersätze sieht der Kommissionsvorschlag vor, ein einfaches und für alle Energieträger einheitliches System aufzubauen. Die verschiedenen Energieträger werden anhand von ökologischen Aspekten in 5 verschiedene Kategorien eingeteilt:

- **Kategorie 1:** Benzin, Kohle, Diesel, schweres Heizöl, Kerosin (außerhalb des Flugverkehrs), nicht-nachhaltige Biokraftstoffe<sup>7</sup>
- **Kategorie 2:** Kerosin im Flugverkehr
- **Kategorie 3:** LPG, Erdgas, nicht-erneuerbarer Wasserstoff
- **Kategorie 4:** nachhaltige aber nicht „fortschrittliche“<sup>8</sup> Biokraftstoffe
- **Kategorie 5:** Elektrizität, „fortschrittliche“ Biokraftstoffe und grüner Wasserstoff

Die Idee hinter dieser Struktur ist, dass die Energieträger derselben Kategorie gleich besteuert werden. Die Energieträger der Gruppe 1 werden am höchsten besteuert, die Gruppe 5 wird am niedrigsten besteuert. Die Kommission legt mit der Energiesteuerdirektive nur die Mindestsätze für die Steuern fest und die Mitgliedstaaten können eigenständig die Steuer höher ansetzen. Hierbei müssen jedoch die Zusammensetzung und die Reihenfolge der Gruppen beibehalten werden.

Obwohl die fossilen und anderweitig nicht-nachhaltigen Energieträger sich über die ersten drei Kategorien erstrecken, hat sich die Kommission für eine Differenzierung und entsprechend auch für unterschiedliche Steuersätze entschieden. Der Vorschlag sieht vor, den Kategorien 2 (d.h. Kerosin) und 3 (Erdgas und Flüssiggas) eine Übergangszeit von 10 Jahren zu geben, also von 2023 bis 2033. Während dieser Zeit steigen die Steuersätze linear an, bis sie das Niveau der Kategorie 1 erreichen und in diese übergehen.

### Bewertung:

Das FÖS begrüßt die Einteilung der Energieerzeugnisse nach ihrer Umweltleistung. Es ist richtig, Umweltaspekte zu berücksichtigen und fossile Brennstoffe stärker zu besteuern. Zudem führt der Vorschlag zu mehr **Konsistenz in der ökologischen Besteuerung** und **umweltschädliche steuerliche Begünstigungen wie das Dieselprivileg werden abgeschafft**. In Deutschland sollte gleichzeitig die höhere Besteuerung von Diesel-Pkw im Rahmen der Hubraum-Komponente der Kfz-Steuer aufgehoben werden. Davon würden Halter\*innen von Diesel-Pkw mit geringer Fahrleistung profitieren. In vielen Fällen kann die günstigere jährliche Kfz-Steuer

<sup>7</sup> Biokraftstoffe gelten als nachhaltig, wenn sie den THG-Ausstoß deutlich reduzieren und es nicht zu Landnutzungskonflikten kommt. Wenn eine oder beide Bedingungen nicht erfüllt werden, dann gilt der Kraftstoff als nicht-nachhaltig.

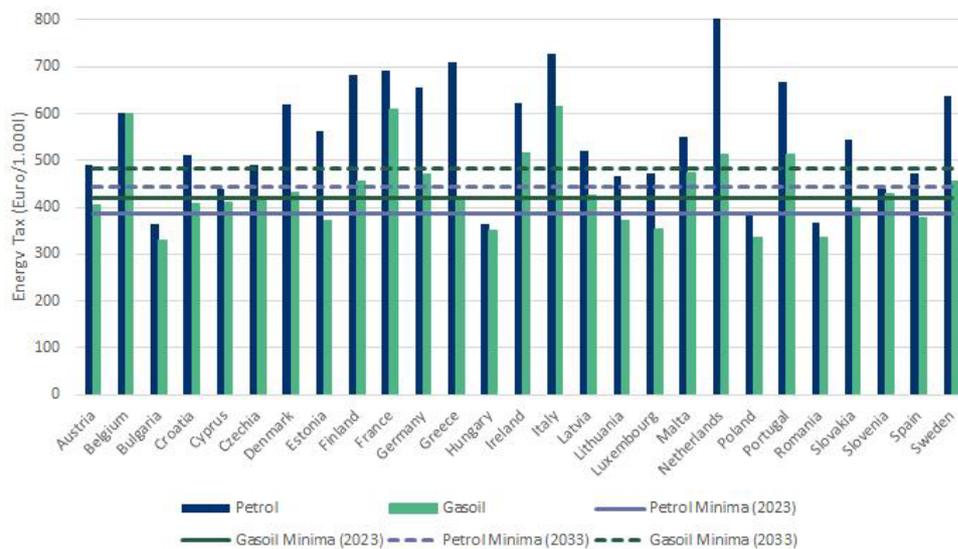
<sup>8</sup> Biokraftstoffe gelten als „fortschrittlich“ (eng. „advanced“), wenn sie nachhaltig sind und für die Produktion keine zusätzliche Fläche benötigen, d.h. Müll und andere Abfälle für die Produktion verwendet werden

die höheren Kraftstoffkosten überkompensieren. Davon abgesehen ist die Hubraum-Komponente selbst reformbedürftig.<sup>9</sup>

Es muss jedoch erwähnt werden, dass viele Mitgliedstaaten bereits heute deutlich höhere Sätze als die Mindestsätze anwenden, sodass Änderungen auf Länder mit niedrigen Sätzen begrenzt bleiben könnten (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2)<sup>10</sup>. Zudem besteht bei den Mitgliedstaaten mit hohen Steuersätzen die Gefahr, dass beim Angleichen der Steuersätze von verschiedenen Energieträgern alle Steuersätze auf das niedrige Niveau senken. So könnte es sein, dass viele Mitgliedstaaten den Steuersatz auf Benzin senken, statt den des Diesels zu erhöhen (siehe Grafiken).

Die Übergangsphase für Kerosin ist zu lang (siehe oben) und auch fossilem Gas sollte keine Übergangszeit eingeräumt werden, bis der vollen Energiesteuersatz erreicht wird. Damit wird suggeriert, **fossiles Gas** sei eine **Brückentechnologie**, die im Vergleich zu anderen fossilen Energieträgern noch für einen Übergangszeitraum begünstigt werden müsse. Im Gebäudebereich setzt das die falschen Signale, da so **Pfadabhängigkeiten** geschaffen und wichtige Investitionen in klimaneutrale Technologien unter Umständen verschoben werden. Der Umstieg muss jedoch so schnell wie möglich erfolgen. Dafür braucht es die richtigen Preissignale.

**Abbildung 1: Auswirkungen der Mindeststeuersätze bei Kraftstoffen (EU-27)**

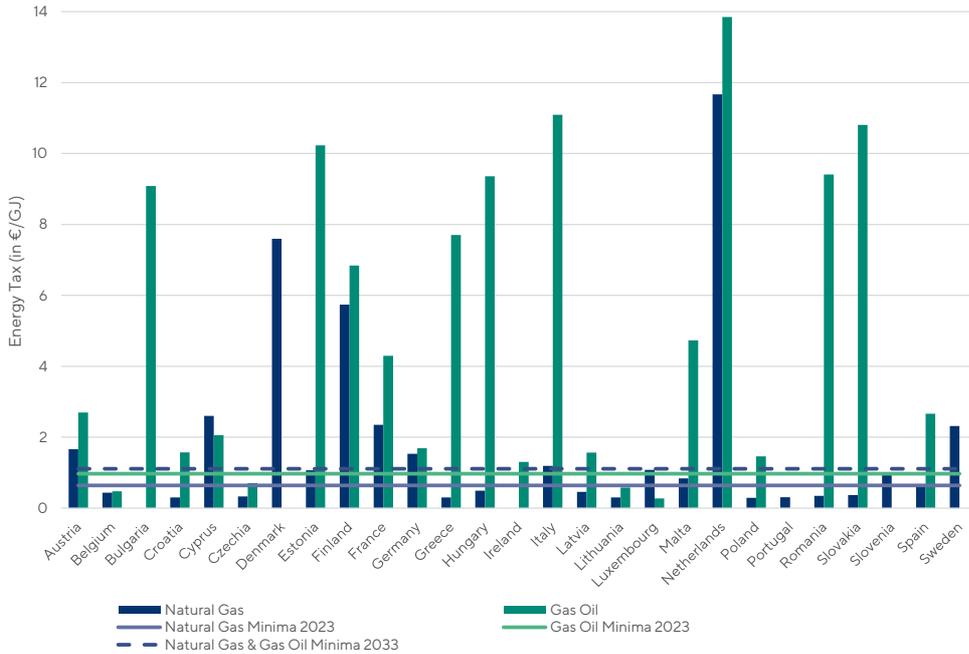


Quelle: eigene Darstellung

<sup>9</sup> [https://foes.de/publikationen/2021/2021-02\\_FOES\\_Klimaschaedliche\\_Subventionen\\_sozial\\_gerecht\\_abbauen.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-02_FOES_Klimaschaedliche_Subventionen_sozial_gerecht_abbauen.pdf)

<sup>10</sup> Bei den Energiesteuern auf Heizstoffe zeigt sich bereits heute ein sehr ungleiches Niveau zwischen den Mitgliedstaaten. Deutschland wendet einen im Vergleich sehr niedrigen Energiesteuersatz auf Heizöl und Gas an.

**Abbildung 2: Auswirkungen der Mindeststeuersätze bei Heizstoffen (EU-27)**



Quelle: eigene Darstellung

## 2 Unterschiedliche Mindestsätze für Kraft- und Heizstoffe sachgerecht, Mindestsätze jedoch zu niedrig

### Vorschlag der Kommission:

Für drei der fünf Kategorien gibt es zwei verschiedene Steuersätze. Der erste Steuersatz wird beim Betrieb von Motoren verwendet, was den Großteil der Anwendungen ausmacht, während der zweite Steuersatz nur beim Heizen, im Agrarbereich und in der kommerziellen Schifffahrt Anwendung findet. Im Detail sehen die Steuersätze für das Jahr 2023 und für das Jahr 2033 folgendermaßen aus:

	Kategorie 1	Kategorie 2	Kategorie 3	Kategorie 4	Kategorie 5
Jahr 2023	Satz 1: 10,75 Euro/GJ Satz 2: 0,90 Euro/GJ	Satz 1: 0 Euro/GJ	Satz 1: 7,17 Euro/GJ Satz 2: 0,60 Euro/GJ	Satz 1: 5,38 Euro/GJ Satz 2: 0,45 Euro/GJ	Satz 1 & 2: 0,15 Euro/GJ
Jahr 2033	Satz 1: 10,75 Euro/GJ Satz 2: 0,90 Euro/GJ	Satz 1: 10,75 Euro/GJ	Satz 1: 10,75 Euro/GJ Satz 2: 0,90 Euro/GJ	Satz 1: 5,38 Euro/GJ Satz 2: 0,45 Euro/GJ	Satz 1 & 2: 0,15 Euro/GJ

### Bewertung:

Die Beibehaltung unterschiedlicher Steuersätze für Kraft- und Heizstoffe ist nachvollziehbar und sinnvoll. Sie bilden ab, dass im Verkehrsbereich hohe Ausgaben der öffentlichen Hand für die Infrastruktur geleistet werden und hohe externe Kosten über die Klimawirkung hinaus bestehen, die durch die höheren Sätze besser abgebildet werden können. Geringere Heizstoffsteuern vermeiden zudem soziale Härten. Sie berücksichtigen die großen

Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten, und vermeiden so, dass Menschen mit geringem Einkommen in ärmeren Ländern übermäßig belastet werden. Es zeigt sich jedoch, dass viele Mitgliedstaaten bereits heute höhere Steuersätze als die künftigen Mindestsätze erheben (siehe Grafik oben).

Die Mindestsätze bei den Heizstoffen bleiben also weiterhin auf **zu niedrigem Niveau**. Eine stärkere Besteuerung würde im Gebäudebereich die nötigen Effizienzreize setzen. **Soziale Härten sollten außerhalb der Energiepreise ausgeglichen werden**, z.B. indem ein Teil der Einnahmen an die Bürger\*innen zurückverteilt wird.

### 3 Äquivalenzprinzip: Einheitliche Besteuerung nach Energiegehalt baut Verzerrungen zwischen Energieträgern ab und setzt Anreize für Energieeffizienz

#### Vorschlag der Kommission:

Bisher gibt es keine einheitliche Größe, auf die sich die Mindeststeuersätze der Energiesteuer-Richtlinie beziehen. So werden manche Energieträger in Relation zu ihrem Volumen, andere zum Gewicht und andere zu nochmals anderen Größen besteuert. Der Reformvorschlag sieht vor, dass alle Energieträger ab dem Jahr 2023 in Abhängigkeit des Nettoheizwertes<sup>11</sup> besteuert werden. Der Steuersatz wird dann entsprechend in Euro/GJ angegeben.

#### Bewertung:

Der Fokus auf den Energiegehalt ist sinnvoll, da mit der Energiesteuer **Energieeffizienzreize** verfolgt werden. Mit der **einheitlichen Systematik** werden **Verzerrungen zwischen den Energieträgern abgebaut**, die sich aus den unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen ergaben.

### 4 Inflationsanpassung sollte auch für nationale Energiesteuersätze gelten

#### Vorschlag der Kommission:

Der Vorschlag der Kommission sieht vor, einen Mechanismus zur jährlichen Inflationsanpassung einzuführen. Die Änderungen orientieren sich dabei an der Entwicklung des Harmonised Index of Consumer Prices (HICP). Als Basisjahr für die Inflationsanpassung wird das Jahr 2018 verwendet, d.h. die 2023 eingeführten Sätze enthalten bereits 5 Jahre Inflationsanpassung.

Die Inflationsanpassung soll nur für die Mindestsätze gelten und nicht, wenn die Mitgliedstaaten höhere Sätze festlegen. Jedoch besteht jährlich die Möglichkeit die Sätze national anzupassen, sodass auch bei national abweichenden Steuersätzen eine Inflationsanpassung möglich ist.

#### Bewertung:

Die Anpassung der Mindestsätze an die Inflation ist zu begrüßen, da dadurch der Realwert der Energiesteuern bestehen bleibt. Die Mindestsätze der geltenden Richtlinie sind auf Grund der Inflation veraltet und viel zu niedrig. Auch die Orientierung am HICP ist sinnvoll, da so eine **europaweit einheitliche und stabile Anpassung an die Inflation** stattfindet. Allerdings gilt die Inflationsanpassung nur für die Mindestsätze. Mitgliedsstaaten können zwar ihre Tarife an die Inflation anpassen, wie beispielsweise in Dänemark, Niederlande und Schweden bei Umweltsteuern bereits praktiziert. Allerdings besteht keine Verpflichtung, solange die nationalen Energiesteuersätzen über den (inflationsangepassten) Mindestsätzen bleiben. **Ohne Inflationsanpassung** nimmt das **Preissignal** jedoch im **Zeitverlauf ab** und das **reale Steueraufkommen sinkt** (vgl. FÖS 2019).

<sup>11</sup> Die exakten Werte können aus Anhang IV Directive 2012/27/EU und Anhang III Directive (EU) 2018/2001 entnommen werden, falls dort keine Informationen vorhanden sind, können andere relevante Quellen verwendet werden.

## 5 Einbeziehung neuer Energieträger richtig, um effiziente Nutzung anzureizen und Einnahmen zu erhalten

### Vorschlag der Kommission:

Durch eine Änderung der rechtlichen Definition werden **Biokraftstoffe und synthetische Kraftstoffe wie Wasserstoff** nun auch von der Energiesteuerdirektive erfasst. Zudem wird eine Differenzierung zwischen den verschiedenen alternativen Kraftstoffen eingeführt, sodass nicht-nachhaltige synthetische und Biokraftstoffe entsprechend ihrer schlechten ökologischen Bilanz stärker besteuert werden. Mit der Einbeziehung der alternativen Kraftstoffe erfolgt eine Anpassung an die sich seit 2003 grundlegend veränderte Energielandschaft und der Tatsache, dass seitdem **neue Energieträger in den Markt** gekommen sind.

### Bewertung:

Die Einbeziehung der alternativen Energieträger ist **dringend erforderlich**, um auch für diese **steuerliche Anreize für eine effiziente Nutzung** zu schaffen und **Energiesteuereinnahmen** auch in Zukunft – in einer weitgehend dekarbonisierten Wirtschaft – **zu sichern**. Die Differenzierung zwischen den verschiedenen alternativen Kraftstoffen ist richtig, denn damit werden ökologisch vorteilhaftere alternative Kraftstoffe bessergestellt.

Festzustellen ist jedoch eine **hohe Komplexität der Steuerstruktur** für verschiedene Gruppen von **EE-basierten Kraftstoffen**. Diese werden sowohl beim Eingangssatz 2023 als auch beim Erhöhungspfad bis 2033 unterschiedlich behandelt. Aus Vereinfachungs- und systematischen Gründen wäre es sinnvoller – analog zum Kommissionsvorschlag zur Reform des EU-Emissionshandels – bei der Struktur der Steuersätze konsequent auf die NachhaltigkeitsVO Bezug zu nehmen. Was dort anerkannt ist, sollte jeweils denselben Steuersatz bekommen.

## 6 Besteuerung des Flug- und Schiffsverkehrs wichtiger Schritt, Ausnahmen jedoch zu umfassend und Übergangsphasen zu lang

### Vorschlag der Kommission:

Die Kommission plant Flugzeugkerosin zukünftig zu besteuern. Die Besteuerung wird schrittweise linear erhöht und erreicht 2033 das volle Niveau, welches dann vergleichbar mit dem der anderen fossilen Energieträger sein wird.

Für Frachttransportflüge wird es weiterhin eine Befreiung von der Steuer geben. Der Grund ist, dass einige Drittländer, wie z.B. die USA, Sonderrechte besitzen und Frachttransport anbieten können, ohne dabei besteuert zu werden. Um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Frachtflugindustrie zu wahren und Carbon Leakage zu verhindern, wird die Steuer auch bei europäischen Frachtflügen nicht angewandt.

Im Schiffsverkehr wird die bisher geltende Befreiung von der Energiesteuer ebenfalls abgeschafft. Um Carbon Leakage durch Tanken außerhalb der EU zu verhindern, wird in der Schifffahrt ein niedriger Steuersatz eingesetzt, der ansonsten nur im Agrarbereich und beim Heizen verwendet wird. Der Satz wird bei 0,9 Euro/GJ liegen (siehe nächster Abschnitt).

### Bewertung:

Die zukünftige Besteuerung von Flugzeugkerosin bei innereuropäischen Flügen ist ein wichtiger und überfälliger Schritt, um externe Effekte des Flugverkehrs zu internalisieren und einen effizienten Einsatz von Kerosin anzureizen. Die Übergangsphase von 10 Jahren bis zur vollen Besteuerung ist aus Sicht des FÖS jedoch zu lang. Und auch dann bewegt sich der Mindestsatz lediglich auf einem Niveau, der in etwa dem inflationsangepassten Steuersatz für Kerosin im nicht-gewerblichen Bereich nach geltender Energiesteuer-Richtlinie entspricht.

Problematisch ist ebenfalls, dass es für Frachttransportflüge weiterhin eine Befreiung von der Steuer geben wird. Frachtflüge machen etwa 10 % des Flugverkehrs aus<sup>12</sup>. **Hier sollte die EU ebenfalls eine schrittweise Besteuerung einführen und gleichzeitig in Verhandlungen mit Drittländern für eine harmonisierte Besteuerung treten, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.**

## 7 Ausnahmeregelungen abbauen: Einbezug mineralogischer Prozesse richtig, aber nicht ausreichend

### Vorschlag der Kommission

Energieerzeugnisse, die für mineralogische Prozesse eingesetzt werden, wie z.B. für die Herstellung von Glas und Glaswaren, keramischen Erzeugnissen, Ziegeln, Zement, Kalk und gebranntem Gips, Erzeugnissen aus Beton, Zement und Gips werden nicht mehr vom Anwendungsbereich der Energiesteuer ausgenommen. Des Weiteren wird die bisher geltende Unterscheidung der Steuersätze zwischen gewerblicher und nicht-gewerblicher Nutzung abgeschafft. Ausnahmen für energieintensive Betriebe bleiben aber weiterhin möglich, sofern die Mindestsätze nicht unterschritten werden. Ausnahmen können auch für alle Unternehmen geschaffen werden, sofern es übergreifende Vereinbarungen mit Verbänden über Umweltschutzziele gibt. Der Einsatz von Kraftstoffen in der Land- und Forstwirtschaft wird mit dem Einsatz in stationären Anlagen gleichgestellt.

### Bewertung

Die **Einbeziehung mineralogischer Prozesse** in den Anwendungsbereich der Energiesteuer-Richtlinie ist **zu begrüßen**. Denn die internationale Wettbewerbsfähigkeit hängt nicht allein an der Frage, welchen Prozess bzw. welches Produkt ein Unternehmen herstellt, sondern wie handelsintensiv der Sektor ist.

Vereinbarungen mit Verbänden zu Umweltzielen haben sich in der Vergangenheit als wenig effektiv gezeigt. Zum Beispiel wurde die Steigerung der Energieintensität des Produzierenden Gewerbes als Voraussetzung für die Gewährung des Spitzenausgleichs in Deutschland in den vergangenen Jahren auch allein schon durch den technischen Fortschritt und das Wirtschaftswachstum erreicht. Wenn in Zukunft **Vereinbarungen** mit Verbänden nicht mehr nur selektiv für das Produzierende Gewerbe, sondern **für alle Wirtschaftsbranchen** geschlossen würden, könnten der Begünstigtenkreis gegenüber dem heutigen Stand im Falle Deutschlands sogar noch **deutlich ausgeweitet** werden. Das widerspricht der intendierten Lenkungswirkung der Steuer und kann zu geringeren Einnahmen für den Staat führen.

Die **Gleichstellung der Land- und Forstwirtschaft** (einschließlich Gartenbau und Aquakultur) mit stationären Anlagen führt dazu, dass für den Einsatz von **fossilen Kraftstoffen** in diesen Bereichen **sehr geringe Mindeststeuersätze** gelten. Dies sollte überprüft werden auch im Hinblick auf die in diesen Sektoren dann entsprechend geringen Anreize zur Nutzung von erneuerbaren Energien.

---

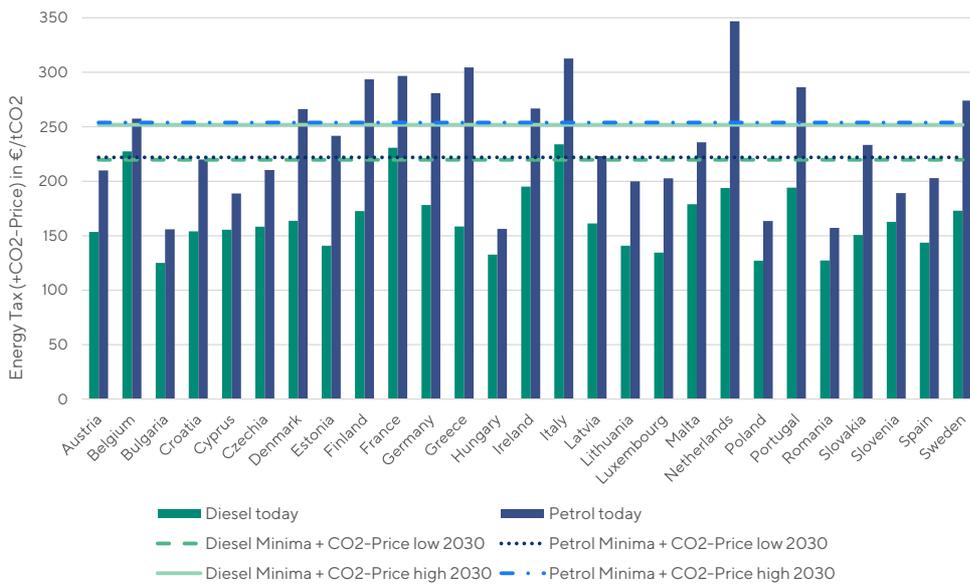
<sup>12</sup> <https://www.robinwood.de/pressemitteilungen/kerosinsteuer-vorschlag-der-eu-kommission-klimapolitisch-ungenuegend>

## 8 Wechselwirkung ETS-2 und Energiesteuern berücksichtigen: Einführung Emissionshandel darf nicht zur Senkung von Energiesteuern führen

Als weiteres Instrument, um die „Fit for 55“-Ziele zu erreichen, schlägt die Kommission die Erweiterung des **Europäischen Emissionshandels** (ETS) vor. Ab 2026 soll auf europäischer Ebene der ETS-2 eingeführt werden<sup>13</sup>. Dieser umfasst die Bereiche **Gebäude und Straßenverkehr** und überschneidet sich daher mit der Energiesteuer. Die beiden Instrumente sollen **jedoch komplementär wirken**, da die Energiesteuer nur den Konsum von Energie besteuert, während der ETS den Emissionsausstoß bepreist. In der Folgenabschätzung geht die Kommission von einem CO<sub>2</sub>-Preis zwischen 48 und 80 Euro/t im ETS-2 aus.

Abbildung 3 und Abbildung 4 zeigen die aktuellen Steuersätze für ausgewählte Energieträger und zum Vergleich die Spannweite des Belastungsniveaus, je nachdem ob der CO<sub>2</sub>-Preis niedrig (48 Euro/t) oder hoch (80 Euro/t) sein wird. Es ist zu sehen, dass einige Länder bereits heute Energiesteuersätze oberhalb des prognostizierten Niveaus aus Energiesteuer-Mindestsatz und CO<sub>2</sub>-Preis im Jahr 2030 erheben. Dadurch besteht die **Gefahr**, dass die Mitgliedstaaten bei Einführung des Emissionshandels reagieren und ihre **Energiesteuersätze reduzieren** (bis maximal auf den zulässigen Mindeststeuersatz), um die **Gesamtbelastung** durch Energiesteuer und Emissionshandel **nicht zu erhöhen**. Der Emissionshandel muss für klimapolitische Wirksamkeit jedoch zu einem sukzessiven Anstieg der Bepreisung von fossilen Kraft- und Heizstoffen führen.

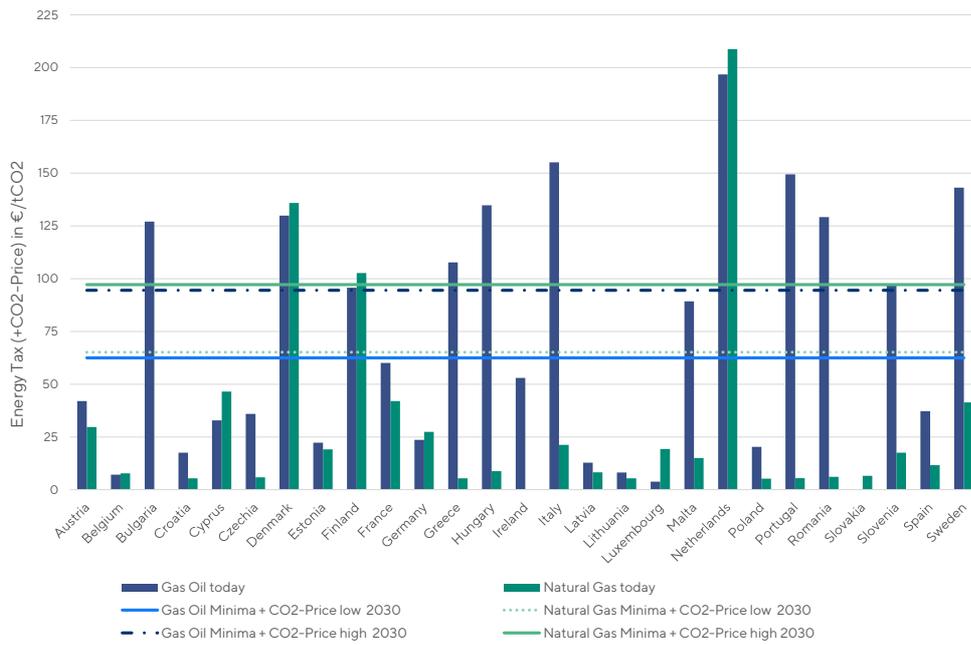
**Abbildung 3: Auswirkungen von Energiesteuer und CO<sub>2</sub>-Preis auf Kraftstoffe (EU-27)**



Quelle: eigene Darstellung

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets\\_with-annex\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets_with-annex_en_0.pdf)

**Abbildung 4: Auswirkungen von Energiesteuer und CO<sub>2</sub>-Preis auf Heizstoffe (EU-27)**



Quelle: eigene Darstellung