

EU-ENERGIEBESTEUERUNG

Durchbruch nach mehr als einem Jahrzehnt Verhandlungen

- Z III 6 - Nach fast elf Jahren der Verhandlung zu insgesamt drei Vorschlägen der EU-Kommission zur Energiebesteuerung ist am 21. März 2003 der EU endlich der Durchbruch gelungen: Die 15 EU-Finanzminister haben sich auf EU-weit gültige Mindeststeuersätze für nahezu alle Energieprodukte geeinigt. Damit ist ein erster wichtiger Schritt gelungen, jedoch müssen wesentlich größere Schritte folgen, um Umwelt- und Klimaschutz stärker voranzubringen. Der größte Wert der Einigung liegt darin, dass die Beitrittsstaaten ihr Energiesteuersystem deutlich ausweiten müssen. Im Folgenden werden die Inhalte der politischen Einigung der Richtlinie dargestellt, die für Deutschland daraus entstehenden Pflichten und die neuen Optionen, die Auswirkungen auf andere Staaten und einige Ausnahmen und Übergangsfristen. Zudem wird der Hintergrund der Verhandlungen der letzten Jahre und der künftige Änderungsbedarf in einer erweiterten Europäischen Union aufgezeigt.

INHALT DER ENERGIESTEUE- RICHTLINIE

Die politische Einigung zum von der EU-Kommission am 12. März 1997 vorgelegten, allerdings bis zu der politischen Einigung noch einmal erheblich veränderten „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom“ umfasst die folgenden Elemente:

- Einführen von Mindeststeuersätzen auf Strom, Erdgas und Kohle
- Je nach Verwendung (als Kraftstoff oder als Heizstoff) werden unterschiedliche Mindeststeuersätze festgelegt
- Andere Verwendungsarten (als Rohstoff, zur chemischen Reduktion, zur Elektrolyse, zur Stromerzeugung, als Nutz-/Abwärme) unterliegen keiner Mindestbesteuerung
- Die gewerbliche Verwendung wie auch die Verwendung als Heizstoff kann meist geringer besteuert werden als die nichtgewerbliche Verwendung und die Verwendung als Kraftstoff. Allerdings dürfen auch private Haushalte ausgenommen werden.
- Für nicht-energieintensive Unternehmen darf der Steuersatz bis zu 50 Prozent unterhalb des Mindeststeuersatzes liegen und für energieintensive Unternehmen darf dieser sogar bis auf Null Prozent gesenkt werden. In beiden Fällen muss jedoch eine energiebezogene Umweltvereinbarung geschlossen worden sein (sei es auf Unternehmens- oder Verbandsebene) oder das Unternehmen muss am EU-Emissionshandel teilnehmen. Energieintensive Unternehmen werden über zwei optionale Indikatoren definiert: Das Verhältnis von Energieumsatz zum Produktionswert muss mindestens drei Prozent oder das Verhältnis der nationalen Energiesteuer zur Wertschöpfung muss mindestens ein halbes Prozent betragen.
- (erstmaliges) Anheben der Mindeststeuersätze auf Mineralöle (Kraftstoffe und Heizöle) seit 1993, für Diesel ein weiteres Anheben ab 2010

- Der Steuersatz für Dieselkraftstoff darf nach seiner Verwendung – ob privat oder gewerblich genutzt – differenziert werden, um insbesondere den Abstand zwischen den fast durchweg höheren Benzinsteuersätzen und dem Steuersatz bei nichtgewerblicher Verwendung von Diesel zu reduzieren. Die Steuersätze vom 1. Januar 2003 dürfen dabei aber nicht unterschritten werden.
- Frankreich muss seine seit 2000 gesenkten Steuersätze auf gewerblich genutzten Diesel ab dem Jahr 2005 wieder auf das allgemeine Niveau (391,90 €/1 000 Liter) angehoben haben und dabei bereits ab 1. März 2003 eine erste Erhöhung auf mindestens 380 €/1 000 Liter durchführen. Italien muss den ermäßigten Dieselsteuersatz bis zum 1. Januar 2004 auf 370 €/1 000 Liter angehoben haben und ab 1. Januar 2005 wieder den regulären Satz von 403,21 €/1 000 Liter einführen.
- Großbritannien darf – da es mit Abstand die (weltweit fast) höchsten Dieselsteuersätze hat – diese absenken, wenn es eine Lkw-Maut einführt und das gesamte Belastungsniveau dadurch nicht geringer wird. Dies ist in Großbritannien für das Jahr 2006 geplant. Der derzeitige Steuersatz für Diesel in Großbritannien liegt bei 742 €/1 000 Liter gegenüber 470 € in Deutschland. Übrigens ist dieser in Großbritannien jetzt schon auf gleicher Höhe wie der Benzinsteuersatz.
- Steuersätze dürfen differenziert werden, wenn sie die Qualität eines Produktes betreffen (z.B. aus Umweltgründen wie dem Schwefelgehalt) und wenn die Mindeststeuersätze berücksichtigt werden.
- Zwar gilt nach wie vor das Verbot der (Kerosin) Besteuerung internationaler Flüge und Seeschiffahrten (wie es insbesondere das Chicago-Abkommen von 1944 für den Flugverkehr grundsätzlich vorsieht), aber für Flüge im Inland sowie für Flüge zwischen zwei Mitgliedstaaten, deren bilaterales Luftverkehrsabkommen eine Besteuerung erlaubt (was derzeit jedoch nicht der Fall ist, aber – sofern der beiderseitige politische Wille vorhanden ist – leicht änderbar wäre) wird das bisherige Verbot der Besteuerung aufgehoben. Ähnliches gilt für die Schifffahrt – allerdings gelten hier noch etwas andere Bestimmungen auf Grund der Mannheimer Rhein-Schifffahrtsakte von 1898.
- Für erneuerbare Energien (Heizstoffe, Kraftstoffe und Strom), Energieprodukte für Pilotprojekte, Schienenverkehr und Binnenschifffahrt darf der Steuersatz bis auf Null abgesenkt werden. Dies ist insofern eine Erweiterung, als dies nun ohne zeitliche Limitierung möglich ist, während bisher eine Begrenzung auf den Zeitraum 2004 – 2012 politisch vereinbart war.
- Für Energieprodukte, die in der Land- und Forstwirtschaft, im Gartenbau oder der Fischzucht verwendet werden, dürfen die Steuersätze bis auf Null reduziert sein.
- Neben diesen grundsätzlichen Bestimmungen werden viele Ausnahmen und Übergangsfristen für einzelne Mitgliedstaaten gewährt, so dass viele Steuersätze erst 2007 oder gar 2012 erreicht werden müssen.
- Spätestens zum 1. Januar 2012 muss der Rat auf der Basis eines Berichts und eines Vorschlags der EU-Kommission über die Mindeststeuersätze ab 2013 entscheiden.
- Die Richtlinie tritt zum 1. Januar 2004 in Kraft.

FÜR DEUTSCHLAND ENTSTEHENDE PFLICHTEN

Sämtliche Steuersätze in Deutschland liegen – mit Ausnahme des Steuersatzes auf Kohle zum Verheizen (s.u.) – über den jetzt beschlossenen Mindeststeuersätzen. Auch die Ermäßigungen für das produzierende Gewerbe oder sonstige Ermäßigungen im Rahmen der ökologischen Steuerreform liegen alle über den Mindest-

steuersätzen. Daher ist, bis auf die Kohlebesteuerung, kein materieller, allenfalls redaktioneller Änderungsbedarf der Ausgestaltung der ökologischen Steuerreform in Deutschland gegeben.

FÜR DEUTSCHLAND ENTSTEHENDE INTERESSANTE MÖGLICHE ÄNDERUNGEN

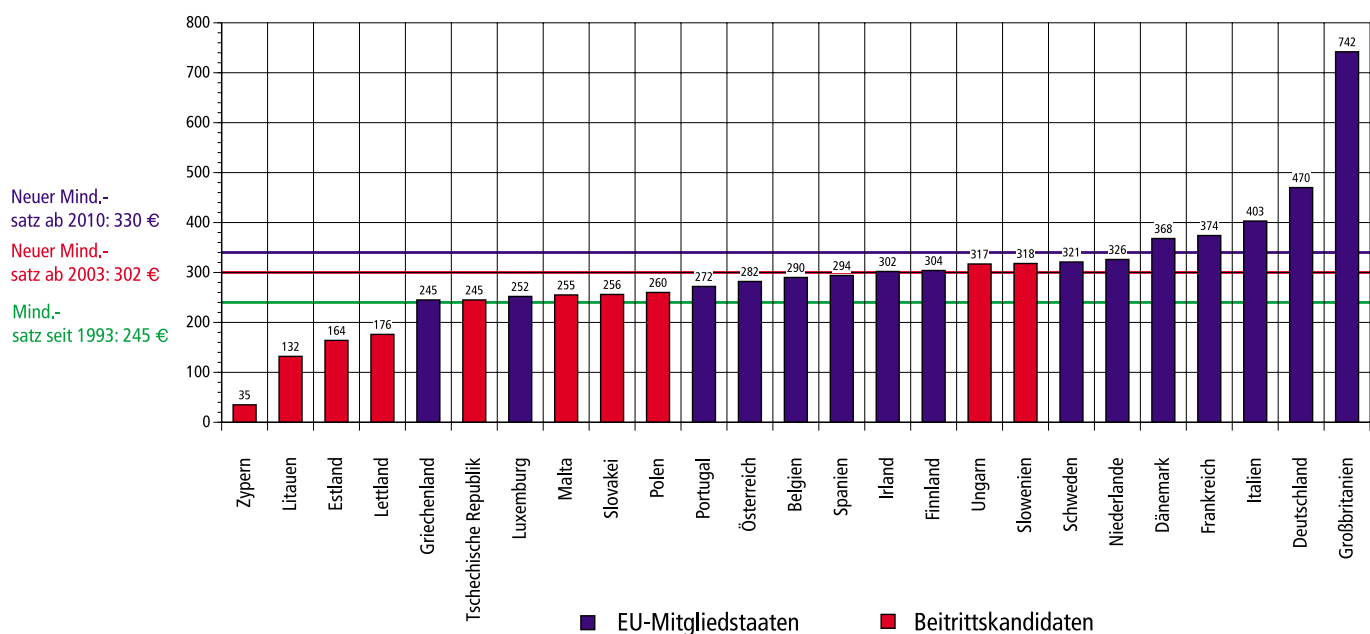
Zwar sind wenig Änderungen für Deutschland verpflichtend, weil Deutschland eine vorbildliche Entwicklung der Energiebesteuerung durchgeführt hat. Aber für Deutschland sind einige Optionen im Zusammenhang mit der Richtlinie von Interesse, da sie entsprechend der Koalitionsvereinbarung ein weiteres Abschmelzen volkswirtschaftlich fragwürdiger und umweltschädlicher Subventionen ermöglichen:

- **Einführung einer Kerosinsteuer** – in frei variierbarer Höhe – auf nationale Flüge und auf Flüge

zwischen Deutschland und EU-Mitgliedstaaten, mit denen Luftverkehrsabkommen bestehen, die dies nicht verbieten. Dazu wäre eine Änderung der jeweiligen Abkommen notwendig, was aber möglich wäre, wenn der politische Wille beiderseits vorhanden ist.

- **Differenzierung der Dieselsteuer nach gewerblichem und privatem Gebrauch**, z.B. durch Anheben des Steuersatzes auf privat genutzten Diesel auf den Steuersatz auf Benzin – oder sogar darüber, wenn man den Energiegehalt oder den Kohlenstoffgehalt zu Grunde legt.
- **Einführen einer Steuer auf Kohle zum Verheizen**. Dies ist grundsätzlich obligatorisch. Allerdings hat ein Mitgliedstaat eine allgemeine Ausnahmemöglichkeit für private Haushalte durchgesetzt, die auch Deutschland in Anspruch nehmen könnte. Im Kontext der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 hatte sich die

DIESELSTEUERSÄTZE DER EU-MS UND BEITRIITSLÄNDER (Mindeststeuersätze nach politischer Einigung)



Werte gerundet in € / 1 000 l, Quelle: EU-KOM (Stand: 2002 / Deutschland 2003)

Bundesregierung für eine Besteuerung der Kohle ausgesprochen, wenn dies auf EU-Ebene beschlossen würde. Da der CO₂-Ausstoß von Kohle besonders hoch ist und auch mit klassischen Schadstoffemissionen verbunden ist, sprechen mehrere Faktoren für eine solche Steuer.

Dies sind erste Einschätzungen aus umweltpolitischer Sicht, die u.a. um wirtschaftspolitische Aspekte zu ergänzen wären. Maßgebend ist aber insbesondere die finanzpolitische Bewertung durch das für Besteuerungsfragen zuständige Bundesministerium der Finanzen. Die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung ist nicht abgeschlossen.

FÜR ANDERE MITGLIED- UND BEITRITSSTAATEN ENTSTEHENDE PFLICHTEN

Beim Dieselsteuersatz sind die bedeutsamsten kurz- und mittelfristigen Veränderungen zu verzeichnen. Hier konnte unter der dänischen EU-Ratspräsidentschaft sogar noch ein höherer Steuersatz als ursprünglich von der spanischen Präsidentschaft vorgesehen durchgesetzt werden. Dies wird auch positive Auswirkungen auf Deutschland haben in dem Sinne, dass sich andere Staaten nach einer gewissen Übergangszeit dem mittlerweile hohen Niveau in Deutschland (470 €/1 000 Liter) annähern müssen. So erfüllen das Vereinigte Königreich (Großbritannien), Italien, Frankreich und Dänemark bereits jetzt den Dieselsteuersatz von 330 €, aber schon die Niederlande (326), Schweden (321), Slowenien (318), Ungarn (317), Finnland (304) und Irland (302) müssen spätestens 2010 auf 330 € anheben. Spanien (294), Belgien (290), Österreich (282), Portugal (272), Polen (260), Slowakei (256), Malta (255), Luxemburg (252), Tschechische Republik (245), Griechenland (245), Lettland (176), Estland (164), Litauen (132) und Zypern (35) müssen dagegen von teils sehr niedrigem Niveau ausgehend deutliche Erhöhungen bis auf das Niveau von 302 € durchführen; bis 2010 steigt der neue Zielsatz auf 330 € an – siehe Grafik Seite 275.

Des Weiteren müssen einige Staaten Steuern auf Erdgas, Flüssiggas, Kohle und Strom einführen und den Steuersatz auf Benzin sowie auf leichtes und schweres Heizöl oder andere Energieprodukte erhöhen. Die Tabelle auf der Seite 277 verdeutlicht dies.

EINIGE AUSNAHMEN UND ÜBERGANGSFRISTEN

Auch wenn die Steuersätze zumindest eine Mindestharmonisierung sicherstellen, so verzögern zahlreiche Ausnahmen und Übergangsfristen eine noch konsistentere Energiebesteuerung. Einige für Deutschland wichtige, insbesondere jene von Nachbarstaaten werden dargestellt:

- Österreich, Belgien und Spanien müssen den neuen Dieselsteuersatz von 302 €/1 000 Liter (= 0,30 €/l) erst 2007, 330 €/1 000 Liter erst 2012 einführen. Luxemburg und Portugal bzw. Griechenland müssen 302 € erst 2009 bzw. 2010 und alle drei den Steuersatz von 330 € erst 2012 einführen. Erst 2010 müssen alle drei einen ggf. niedrigeren Dieselsteuersatz für gewerbliche Nutzung auf das Niveau von 302 € anheben. Die Sätze zum 1. Januar 2003 dürfen jedoch nicht unterschritten werden.
- Frankreich muss sein bisher lokales und regionales Stromsteuersystem erst 2009 umstellen, sofern im Durchschnitt die Mindeststeuersätze berücksichtigt werden.
- Diejenigen Staaten (LUX und B), die bisher eine Kontrollabgabe auf Heizöl erheben (und nicht den höheren Mindeststeuersatz beachten müssen), dürfen diese auch weiterhin erheben (d.h. 10 €/1 000 Liter statt 21 €). Für 2007 ist eine Abschaffung vorgesehen, sofern der Rat dies einstimmig beschließt.
- Mit den Beitrittsstaaten wird – voraussichtlich nach Inkrafttreten der Richtlinie – über Über-

STEUERSÄTZE AUF ENERGIEPRODUKTE IN DER EU, IN EURO

| Energieprodukt | Mindeststeuersätze seit 1993 | Vorschlag von Mindeststeuersätzen der EU-Kommission von 1997 | | | | Verabschiedete Steuersätze ab 2004 | Bestehende Steuersätze in den EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2002 (Deutschland 2003) | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---------------------------------|--|--------|--------|---------------|--|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|--|
| | | 1/1/98 | 1/1/00 | 1/1/02 | 1/1/2004/2010 | | A | B | DK | Fi | FR | D | GR | IRL | IT | LUX | NL | P | E | S | UK | |
| Kraftstoff | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Unverleitetes Benzin je 1000 Liter | 287 | 417 | 450 | 500 | 359 | 407 | 507 | 543 | 568 | 574 | 655 | 318 | 506 | 540 | 372 | 627 | 480 | 427 | 502 | 787 | | |
| Verleitetes Benzin je 1000 Liter | 337 | 417 | 450 | 500 | 421 | 479 | 565 | 630 | 643 | 623 | 721 | 337 | 512 | -- | 424 | 698 | 549 | 429 | 572 | 882 | | |
| Diesel je 1000 Liter | 245 | 310 | 343 | 393 | 302/330 | 282 | 290 | 406 | 329 | 376 | 470 | 245 | 354 | 400 | 253 | 359 | 272 | 293 | 201 | 504 | | |
| Flüssiggas je 1000 kg | 100 | 141 | 174 | 224 | 125 | 261 | 0 | 468 | 0 | 108 | 161 | 100 | 100 | 284 | 102 | 126 | 100 | 796 | 140 | 145 | | |
| Kerosin je 1000 Liter | 245 | 310 | 343 | 393 | 302 | 282 | 565 | 406 | 304 | 574 | 654 | 245 | 302 | 337 | 295 | 359 | 258 | 315 | 396 | 834 | | |
| Erdgas je GJ | | 2.9 | 3.5 | 4.5 | 2.6 | 1.1 | 0.3 | 11 | 0.7 | 2.2 | 3.4 | 0 | 0 | 0.3 | 0 | 0.3 | 1.9 | 0 | 3.0 | 0.7 | | |
| Heizstoffe | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Leichtes Heizöl je 1000 Liter | 18 | 21 | 23 | 26 | 21 | 69 | 13 | 281 | 67 | 43 | 61 | 18 | 47 | 400 | 5 | 198 | 33 | 79 | 396 | 50 | | |
| Schweres Heizöl, 1% Schwefelgehalt/1000 kg | 13 | 18 | 23 | 28 | 15 | 36 | 6 | 320 | 57 | 19 | 25 | 19 | 14 | 130 | 6 | 32 | 13 | 13 | 396 | 44 | | |
| Andere Schweröle/ 1000 kg | 13 | 22 | 28 | 34 | 15 | 36 | 19 | 320 | 57 | 25 | 25 | 19 | 14 | 130 | 19 | 32 | 27 | 13 | 396 | 44 | | |
| Kerosin je 1000 Liter | 0 | 7 | 16 | 25 | 0 | 282 | 13 | 281 | 57 | 0 | 0 | 18 | 32 | 337 | 0 | 196 | 104 | 145 | 396 | 16 | | |
| Flüssiggas je 1000 kg | 0 | 10 | 22 | 34 | 0 | 43 | 17 | 468 | 0 | 0 | 61 | 14 | 36 | 190 | 0 | 178 | 7.5 | 0 | 219 | 0 | | |
| Erdgas je GJ | 0 | 0.2 | 0.45 | 0.7 | 0.3 | 1.1 | 0.3 | 7.9 | 0.7 | 0.7 | 1.5 | 0 | 0 | 2.1 | 0 | 3.5 | 0.1 | 0 | 4.5 | 0.7 | | |
| Feste Brennstoffe (z.B. Kohle) je GJ | 0 | 0.2 | 0.45 | 0.7 | 0.3 | 0 | 0 | 8.5 | 2.1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.6 | 0 | 0 | 10 | 0 | | |
| Strom je MWh | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 | 15 | 1.4 | 90 | 7.0 | 6.4 | 21 | 0 | 0 | 2.1 | 2.4 | 60 | 5 | 2 | 21 | 6.9 | | |

Die Steuersätze beinhalten keine Schwefel- und keine Mehrwertsteuern

■ zeigt Übereinstimmung mit der beschlossenen Richtlinie an.

Quellen: Steuerinformationen von einzelnen Mitgliedstaaten, OECD/EU Umweltsteuerdatenbank 2002; Europäische Kommission: Verbrauchsteuertabellen, April 2002 Deutschland: Bundesfinanzministerium 2003.

Quelle der Stromsteuersätze von Frankreich, Portugal und Spanien: Europäische Umweltagentur 2000,

Bemerkungen:

In Bezug auf leichtes Heizöl erlaubt die Richtlinie ab 1993, dass die Steuersätze bei Null € liegen, wenn eine Kontrollabgabe von mindestens 5 Euro erhoben wird, daher sind Belgien und Luxemburg im Einklang mit der Richtlinie.

Zusammengestellt vom nationalen Umweltforschungsinstitut (NERI); Dänemark.

gangsfristen verhandelt werden. Dabei wird Deutschland anstreben, diese so kurz wie möglich zu halten.

VERFAHREN UND DAS ZUSTANDEKOMMEN DER POLITISCHEN EINIGUNG

Durch die erforderliche Einstimmigkeit bei allen steuerlichen und fiskalischen Fragen ist die Einigung immer wieder blockiert und verschoben worden. Schon die ersten Vorschläge der EU-Kommission von 1992 und 1995 zur Einführung einer zusätzlichen CO₂-/Energiesteuer, bei der nicht die jeweils bestehenden Energiesteuersätze einbezogen worden wären, wurden bereits unter der alten Bundesregierung blockiert. Hier zeigte sich, dass das faktische Vetorecht eines jeden Mitgliedstaats zur Blockade einer innovativen Politik werden

kann. Aber der Zeitdruck war groß, denn der nächste Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) tagt erst im Mai 2003 und damit wäre eine Verabschiedung nicht mehr vor der Teilnahme der Beitrittsstaaten an den Ratsitzungen ab 11. April so leicht möglich gewesen. Denn die wesentlichen Verpflichtungen müssen die Beitrittsstaaten erfüllen und diese hätten durch ihre schlichte Präsenz in den Verhandlungen – auch wenn die Beitrittsstaaten noch kein Stimmrecht haben – eine politische Einigung weiter erschwert.

Deutschland hatte zuletzt insbesondere wegen der Dieselsteuerermäßigungen für gewerbliche Dieselerwendung in Frankreich und Italien eine Zustimmung zur EU-Energiebesteuerung verweigert, denn Ende 2002 sollten diese – so mehrfach eindeutig beschlossen – auslaufen. Trotzdem wollten beide Staaten eine möglichst unbefristete Verlängerung, was jedoch für Deutschland auf Grund der Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deut-

scher Spediteure auf keinen Fall akzeptabel war. Die beiden Staaten müssen sie jetzt Ende 2004 komplett auslaufen lassen. Die Dieselsteuerermäßigung war als Folge der Proteste im Jahr 2000 auf Grund der seinerzeit als hoch erachteten Spritpreise von den Niederlanden, Italien und Frankreich entgegen des beihilferechtlichen Votums der EU-Kommission vom ECOFIN-Rat gewährt worden.

Eingeleitet und ermöglicht wurde die politische Einigung letztlich durch die Aufgabe der bis dato Fundamentalopposition von Spanien mit dessen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 sowie der folgenden sehr intensiven Verhandlungen unter dänischer Ratspräsidentschaft, der ob ihrer Beharrlichkeit und ihres Geschicks der größte Anteil am Erfolg zuzurechnen ist. Dazu mag auch eine Studie des spanischen Finanzministeriums beigetragen haben, die – im wissenschaftlichen Teil – zeigte, dass die Effekte für Spanien Null oder positiv sind. Dem stand damals die abschließende politische Bewertung der Studie entgegen, in der man sich pauschal gegen die Energiebesteuerung auf Grund angeblicher Nachteile aussprach, die aber so nicht der Studie zu entnehmen waren. Zuvor hatten bereits die schwedische und belgische EU-Ratspräsidentschaften (2001) die Verhandlungen vorangebracht. Auch die deutsche Ratspräsidentschaft hatte bereits im ersten Halbjahr 1999 die Verhandlungen vorangebracht. Letztlich bildete der seinerzeitige deutsche Kompromissvorschlag den Ausgangspunkt für den spanischen Vorschlag – wenn auch in nochmals verwässerter Form.

BEWERTUNG

Insgesamt kann die Verabschiedung der Richtlinie als wichtiger politischer und teils symbolischer, bedingt auch als inhaltlicher und materieller Erfolg angesehen werden. Seit 1992 wurden insgesamt drei Vorschläge der EU-KOM (1992/1995/1997) vorgelegt, von denen jedoch auf Grund der Einstimmigkeit erst der EU-KOM-Vorschlag von 1997 jetzt eine Annahme – jedoch in stark verwässerter Form – im Rat fand. Der bevorstehende Beitritt weiterer Mitgliedstaaten hatte einerseits den

Druck derart erhöht, andererseits ist der Inhalt der Richtlinie – gemessen an ökologischen Zielen – bescheiden und hat wenig konkrete Auswirkungen für Deutschland. Gemessen an der Notwendigkeit, eine Einstimmigkeit zu erzielen, ist es jedoch ein wichtiger Schritt vorwärts hin zu einer harmonisierten Energiebesteuerung. Der größte Vorteil der Richtlinie ist darin zu sehen, dass er insbesondere von den Beitritts-, aber auch einigen Mitgliedstaaten die Einführung neuer Steuerarten und die Anhebung der existenten Steuersätze verlangt. Zudem darf jetzt der Flugverkehr in beschränktem Maße besteuert werden – ein wichtiger Schritt in Richtung Kostengerechtigkeit. Auch die Verknüpfung der Energiebesteuerung mit anderen Instrumenten wie dem EU-Emissionshandel kann als positiv eingeschätzt werden. Insgesamt zeigt das Zustandekommen und der Inhalt der erzielten politischen Einigung aber sehr deutlich, dass das derzeitige einstimmige Entscheidungsverfahren für die Harmonisierung von Steuern und Abgaben auf Gemeinschaftsebene gravierende Mängel aufweist und dringend reformbedürftig ist.

