

Position

Revision der Energiesteuerrichtlinie (ETD)

Wie die Energiebesteuerung zur Erreichung
klimaneutraler Mobilität beitragen kann



#wirsindbereit

Berlin, November 2021

Mit dem Paket „Fit for 55“ hat die Kommission ein umfassendes Paket von 13 Rechtsakten vorgelegt, mit dem die Klimapolitik der EU im großen Stil neugestaltet werden soll. Mit ihren über 800.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützt die deutsche Automobilindustrie das Ziel, den Verkehr auf der Straße bis spätestens 2050 klimaneutral zu machen. Sie treibt den Wandel und setzt dabei auf Innovationen und Technologien. Positiv ist, dass die Kommission den Versuch unternimmt, Klimapolitik ganzheitlich und umfassend neu zu gestalten.

Allerdings sind die einzelnen Instrumente nicht ausreichend aufeinander abgestimmt und die Komplexität des vorgeschlagenen Regelwerks ist enorm. Zudem wird auf die industriepolitische Flankierung der Transformation nicht genug Gewicht gelegt. Vor allem aber ist der Ehrgeiz bei den Zielen größer als bei den notwendigen Rahmenbedingungen. Gerade an dieser Stelle muss im weiteren Verfahren erheblich nachgebessert werden, ansonsten ist eine Verfehlung der Klimaziele im Verkehr eine reale Gefahr. Die deutschen Automobilhersteller und Zulieferer unterstützen vor allem den Grundsatz hin zu mehr übergreifenden, marktwirtschaftlichen Anreizsystemen in der Klimapolitik. Wir sind der Überzeugung, dass die EU nur dann in der Lage sein wird, die gesetzten, weltweit mit Abstand ambitioniertesten Klimaziele zu erreichen. Wir begrüßen daher den Vorschlag, neben dem bekannten EU-ETS für die Sektoren Energie und Industrie ab 2026 ein eigenes Emissionshandelsystem für Verkehr und Gebäude in der EU einzuführen. Das seit 2005 bestehende EU-ETS-System hat gezeigt, dass durch übergreifende, marktwirtschaftliche Anreizsysteme ein wirksamer Klimaschutz zu möglichst geringen Vermeidungskosten realisiert werden kann.

Ein weiterer Baustein für die Erreichung des Ziels der Dekarbonisierung ist die Besteuerung und damit die Preisgestaltung der Energieträger. Denn der Preis, der durch die Besteuerung der Energieträger maßgeblich beeinflusst wird, ist ein Hebel für eine Verhaltensänderung der Nutzer und Konsumenten. Die Energiebesteuerung könnte außerdem dazu beitragen, die unterschiedlichen CO₂-Vermeidungskosten im bestehenden EU-ETS und in dem ab 2026 vorgesehenen Emissionshandelssystem für Verkehr und Gebäude anzugleichen, so dass eine vollständige Integration und damit ein ganzheitlicher CO₂-Handel schneller erreicht werden kann. Wir begrüßen daher, dass die EU-Kommission im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets auch einen Vorschlag zur Überarbeitung der seit Oktober 2003 unveränderten EU-Energiesteuerrichtlinie unterbreitet hat. Im weiteren Gesetzgebungsprozess sollten jedoch folgende Empfehlungen berücksichtigt werden:

Art. 1 Abs. 2: Besteuerung auf Grundlage des Energiegehalts

Die Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom soll von einer bisher mengen- bzw. volumenbasierten Besteuerung auf eine einheitliche Besteuerung auf der Grundlage des Energiegehalts (EUR/GJ) gemäß Anhang IV der Energieeffizienzrichtlinie erfolgen. Der VDA spricht sich grundsätzlich weiterhin dafür aus, die Besteuerung möglichst am fossilen Kohlenstoffgehalt der Energieträger auszurichten. Denn die ambitionierten Klimaziele der Kommission sind nur mit einer Reform der europäischen Energiesteuer kosteneffizient zu erreichen, die den fossilen Kohlenstoffgehalt des Kraftstoffes als Maß der Steuerhöhe in den Mittelpunkt stellt. Soweit jedoch der Verkehrssektor wie von der KOM vorgeschlagen in den EU-Emissionshandel integriert wird, stellt eine Orientierung der Besteuerung am Energiegehalt und den Umweltwirkungen ebenfalls einen gangbaren Weg zur Zielerreichung dar, der darauf zielt, potenzielle Belastungsüberschneidungen aus beiden parallelen Systemen zu vermeiden.

Art. 2 Abs. 1: Definition von Energieerzeugnissen

Die erweiterte Definition von Energieerzeugnissen ist als eine wichtige Klarstellung zu begrüßen. Aufgrund fehlender Definitionen war es in der derzeitigen Richtlinie strittig, ob bestimmte Produkte (z. B. Wasserstoff) in den Anwendungsbereich der Energiebesteuerung fallen. Die vorgeschlagene Erweiterung schließt die bestehende Lücke und deckt im Allgemeinen alle Produkte ab, die als Heiz- oder Kraftstoff verwendet werden.

Art. 3: Verwendungszwecke außerhalb des Anwendungsbereichs

Wir begrüßen, dass hier bestimmte Verwendungszwecke vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden. Jedoch steht es den Mitgliedstaaten frei, diese nicht in den Anwendungsbereich fallenden Verwendungen auf nationaler Ebene zu besteuern. Um eine Doppelbesteuerung auf nationaler Ebene zu vermeiden, muss die Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten durch die Gewährung von obligatorischen Steuerbefreiungen eingeschränkt werden. Insbesondere Strom für die Elektrolyse sollte obligatorisch von der Steuer befreit werden, da dies für die Produktion von grünem Wasserstoff von größter Bedeutung ist. Dabei sollte auch sichergestellt werden, dass die Erzeugung von Wasserstoff auch dann nicht zu einer Besteuerung des eingesetzten Stroms führen darf, wenn der Strom fremdbezogen ist. Derzeit führt das sog. Herstellerprivileg nämlich nur zu einer verpflichtenden Steuerbefreiung, wenn die eingesetzten Erzeugnisse selbst hergestellt werden.

Art. 5 Abs. 1: Übertragung der Rangfolge der Mindeststeuersätze in das nationale Recht

Die Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, dass die in Anhang I festgelegte Rangfolge der Mindeststeuersätze getrennt nach Produkt und Verwendungszweck in die nationale Besteuerungssystematik übertragen wird. Für Otto- und Dieseldieselkraftstoff soll ab 1.1.2023 jeweils ein einheitlicher EU-Mindeststeuersatz von 10,75 Euro/GJ gelten. Da Dieseldieselkraftstoffe einen höheren Energiegehalt aufweisen, wäre bei einer mengenbasierten Betrachtung (Cent/Liter) der EU-Mindeststeuersatz für Diesel höher als für Ottokraftstoffe. Die von der EU-Kommission vorgesehene Übertragung der Rangfolge der Mindeststeuersätze auf die nationale Ebene könnte somit dazu führen, dass in Deutschland der Steuersatz für Dieseldieselkraftstoffe deutlich erhöht werden müsste. In der Konsequenz würde sich das Verhältnis der Preise von Benzin und Diesel an der Tankstelle ab 2023 umkehren.

Soweit die Richtlinie zudem vorschlägt, dass ab 2024 die Mindeststeuersätze jährlich durch delegierte Rechtsakte der Kommission angepasst werden können, verweisen wir darauf, dass sich dies nicht auf den vorgegebenen Rahmen der Spreizung beziehen darf. Die Energiesteuerrichtlinie muss zuverlässige Anreize für die Entwicklung neuer Technologien schaffen. Es wäre kontraproduktiv, wenn jährliche Evaluierungen diese Zuverlässigkeit unterlaufen würden.

Art. 5 Abs. 1: Optionale Sonderbesteuerung der Elektromobilität

Die Mitgliedstaaten können für Strom, der zum Laden von Elektrofahrzeugen genutzt wird, einen spezifischen Steuersatz festlegen. Gemäß der Vorbemerkungen zur Richtlinie soll Strom grundsätzlich im Verkehrssektor am niedrigsten besteuert werden, was wir ausdrücklich begrüßen. Da die Regelung im Entwurf aber nicht näher erläutert wird, könnte dies bei den Verbrauchern zu Verunsicherungen über das zukünftige Belastungsniveau führen. Um den Markthochlauf der Elektromobilität und das Erreichen der Klimaziele nicht zu gefährden, darf es jedoch nicht zu Steuererhöhungen gegenüber dem Status quo kommen. Es muss daher sichergestellt bzw. klargestellt werden, dass nur eine gesonderte Besteuerung der Elektromobilität mit entlastender Wirkung zulässig ist. Der Steuervorteil für die Elektromobilität gegenüber fossilen Kraftstoffen ist für die erfolgreiche Transformation unerlässlich. Der in Tabelle D vorgesehene Mindeststeuersatz für Strom sollte klarstellend auch in den Tabellen A – C ergänzt werden.

Art. 5 Abs. 2: Indexierung der Mindeststeuersätze

Ab 1.1.2024 soll eine automatisierte jährliche Anpassung der Mindeststeuersätze an die Entwicklung der Verbraucherpreise (ohne Berücksichtigung von Energie und unverarbeiteten Lebensmitteln) erfolgen. Dies würde jedoch jedes Jahr zu automatischen Steuererhöhungen führen und den administrativen Aufwand etwa im Zusammenhang mit der standardmäßigen Beantragung der vorgesehenen Entlastungsregelungen in der Industrie für die Unternehmen deutlich erhöhen. Eine jährliche Anpassung der Mindeststeuersätze ist daher nicht zielführend.

Eine Indexierung der Mindeststeuersätze scheint auch entbehrlich zu sein, weil gemäß Art. 31 ohnehin eine regelmäßige Evaluierung der Energiesteuerrichtlinie vorgesehen ist. So soll die EU-Kommission in einem Turnus von 5 Jahren über die Umsetzung der Richtlinie berichten und dabei auch das Niveau der Mindeststeuersätze überprüfen. Somit besteht im Rahmen der Evaluierung die Möglichkeit, die EU-Mindeststeuersätze bei Bedarf an die zwischenzeitlichen Entwicklungen anzupassen. Daher sollte auf eine jährliche Anpassung der Mindeststeuersätze und die damit verbundene administrative Zusatzbelastung für die Unternehmen verzichtet werden.

Kritisch sehen wir ebenfalls die weitreichende Ermächtigung der Kommission, die Mindeststeuersätze nach eigenem Ermessen über delegierte Rechtsakte anzupassen (Art. 5 Abs. 2, 2. Unterabschnitt). Eine solche Entscheidung sollte allein den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.

Art. 13: Steuerbefreiung für Strom zur Stromerzeugung

Wir begrüßen die vorgesehene Steuerbefreiung für bei der Stromerzeugung verwendete Energieerzeugnisse bzw. verwendeten Strom. Um Doppelbesteuerung zu vermeiden und eine harmonisierte Anwendung dieser Steuerbefreiung innerhalb der EU zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten jedoch nicht die Möglichkeit erhalten, von der Steuerbefreiung abzuweichen. Es sollte daher Art. 13 Abs. 2 gestrichen werden, um die bisherige obligatorische Steuerbefreiung beizubehalten.

Art. 16 b): Steuerbefreiung oder -ermäßigung für Strom

Wir begrüßen die vorgeschlagene Möglichkeit der Steuerbefreiung oder -ermäßigung für erneuerbar erzeugten Strom (z. B. aus Sonnen-, Wind-, Wellen-, Gezeiten- oder Erdwärme-kraftwerken usw.), die zu einer deutlichen Vereinfachung führt. Um eine einheitliche Anwendung dieser Bestimmung in der EU zu gewährleisten und Ökostrom zu fördern, sollte die Steuerbefreiung für nachhaltig erzeugten Strom zumindest während einer Übergangszeit bis zum 1.1.2033 für die Mitgliedstaaten verbindlich gemacht werden.

Art. 16 d): Steuervergünstigungen für nachhaltige Kraftstoffe

Die Mitgliedstaaten können nach dem Kommissionsvorschlag u. a. erneuerbaren Wasserstoff, nachhaltige Biokraftstoffe, E-Fuels und e-Gase von der Steuer befreien oder steuerlich begünstigen. Diese Regelung ist zwar grundsätzlich begrüßenswert, doch ist zu befürchten, dass die Mitgliedstaaten von diesen Verschonungsmöglichkeiten nur teilweise Gebrauch machen werden, um die Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte zu minimieren. Damit die Klimaschutzziele auch für Bestandsfahrzeuge mit Verbrennungsmotor erreicht werden können, sollten Steuervergünstigungen für nachhaltige Kraftstoffe den Mitgliedstaaten verbindlich vorgeschrieben werden. Idealerweise sollte EU-weit ein obligatorischer Nullsteuersatz für klimaneutrale Energieträger wie (E-Fuels) aber auch z. B. erneuerbaren Strom und fortschrittliche Biokraftstoffe gelten, um den Markthochlauf dieser Technologien effektiv zu fördern.

Art. 21: Kontroll- und Beförderungsbestimmungen

Der Anwendungsbereich der in Art. 21 genannten Kontroll- und Beförderungsbestimmungen sollte nur auf Energieerzeugnisse ausgeweitet werden, bei denen dies unbedingt erforderlich ist. Insbesondere sollte der administrative Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum potenziellen Steuerausfallrisiko stehen.

Wir begrüßen, dass für einige Energieerzeugnisse wie Schmierstoffe und organische Lösungsmittel die Kontroll- und Beförderungsbestimmungen nur auf die Beförderung von Massengütern anzuwenden sind. Diese Erleichterungen sollte auch für andere Energieerzeugnisse gelten, die in Einzellieferungen von kleinen Handelseinheiten mit geringem Steueraufkommen an Kunden geliefert werden (z. B. Antiklopfmittel und Kraftstoffadditive in 250-ml-Dosen, KN-Codes 3811).

Art. 22 Abs. 4: Ausnahmeregelung für Stromspeicheranlagen und Transformatoren

Wir begrüßen die neue Ausnahmeregelung für Stromspeicheranlagen und Transformatoren, die bei der Lieferung von Strom als Weiterverteiler angesehen werden. In diesen Fällen unterliegt der Strom nicht der Besteuerung und wird zum Zeitpunkt der Lieferung durch den Verteiler steuerpflichtig. Diese Klarstellung bzw. Erleichterung ist von großer Bedeutung, um eine Doppelbesteuerung von Stromlieferungen zu vermeiden.

Darüber hinaus sollte aber auch im Fall von Elektrofahrzeugen (mobile Stromspeicher) eine Doppelbesteuerung vermieden werden. Zukünftig werden Elektrofahrzeuge zur Zwischenspeicherung von Strom eingesetzt, indem sie Strom zum Laden verwenden, aber auch Strom in das öffentliche Versorgungsnetz zurückspeisen. Der Vorschlag der Kommission sieht derzeit keine Möglichkeit der Steuererstattung für in das öffentliche Versorgungsnetz eingespeisten Strom vor. Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, sollte in Fällen, in denen bereits besteuert Strom in das öffentliche Versorgungsnetz zurückgespeist wird, die Möglichkeit geschaffen werden, eine Steuererstattung zu beantragen.

Impact Assessment: Doppelbelastungen vermeiden

Dem Vorschlag der EU-Kommission zur Reform der Energiesteuerrichtlinie ist ein umfangreicher Impact Assessment Report beigelegt. Darin werden zwar verschiedene Szenarien für eine Reform der Energiesteuerrichtlinie dargestellt und die jeweils zu erwartenden klimapolitischen und sozioökonomischen Effekte ermittelt. Doch es wird nicht untersucht, welche Effekte durch das Zusammenwirken von Neuregelungen in der Energiesteuerrichtlinie und anderen Instrumenten auf nationaler und europäischer Ebene (z.B. BEHG, EU-ETS, CO₂-basierte Eurovignette) entstehen. Diese Wechselwirkungen sollten im weiteren Verfahren sorgfältig analysiert werden, um eine angemessene Besteuerung sicherzustellen und Doppelbelastungen möglichst zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für den Straßen-güterverkehr, der infolge noch fehlender Alternativen zu dieselbetriebenen Nutzfahrzeugen keine Möglichkeit hat, auf Elektrofahrzeuge zu wechseln.

Rechtssicherheit erhöhen und steuerliche Komplexität reduzieren

- Generell sollten fakultative Steuerbefreiungen durch obligatorische ersetzt werden. Dies trägt dazu bei, in der EU ein level-playing-field im Bereich der Energiesteuern zu schaffen. Dadurch lassen sich unerwünschte Nebeneffekte wie ein „Tanktourismus“ vermeiden und beihilferechtliche Risiken können vermindert werden. Je harmonisierter das System ausgestaltet ist, desto effektiver können somit auch die Klimaschutzziele erreicht werden.
- Klare Definitionen: Zur Verbesserung von Rechtssicherheit und Einheitlichkeit in der praktischen Abwicklung innerhalb der EU sollte die Richtlinie zudem eindeutige Definitionen vorsehen (z. B. Steuergegenstand, Betreiber, Entlastungsberechtigter). Begrüßenswert ist die bereits erfolgte Klarstellung zum Haupttank.
- Weitergehende Steuervereinfachungen: Hierzu zählt etwa, aus erneuerbaren Energien selbst erzeugten Strom stromsteuerbefreit an Dritte weitergeben zu können, sofern ein Großteil des Stroms (> 50%) selbst verbraucht wird, sowie eine Stromsteuerbefreiung auch bei bilanziellem Einsatz von Biomasse, synthetischem Gas oder Wasserstoff, wenn diese etwa in bestehende Erdgasleitungen eingespeist werden.
- Ermittlung des für das Laden von Elektrofahrzeugen verwendeten Stroms: Um eine einheitliche Behandlung bei der Besteuerung von Strom zum Laden von Elektrofahrzeugen in der EU aufrechtzuerhalten, ist es erforderlich, dass die überarbeitete Energiebesteuerungsrichtlinie auch einheitliche Bestimmungen über die mögliche Zulassung der Nutzung von Elektrofahrzeugen, die Dokumentation und die Messung des Ladestroms enthält. Ohne einen verbindlichen gemeinsamen Rahmen werden die Mitgliedstaaten dies auf unterschiedliche Weise regeln. Um eine harmonisierte Behandlung innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten zu ermöglichen, sollte es die Energiebesteuerungsrichtlinie generell untersagen, die Nutzung von Elektrofahrzeugen von einer Genehmigungspflicht auf nationaler Ebene abhängig zu machen. Sollten sich die Mitgliedstaaten dafür entscheiden, für das Laden von Elektrofahrzeugen im Vergleich zur allgemeinen Nutzung von Elektrizität gesonderte Steuersätze einzuführen, sollte jeglicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Kunden zur Ermittlung oder Messung des Ladestroms vermieden werden. Die neue Energiebesteuerungsrichtlinie sollte einen gemeinsamen verbindlichen und erleichterten Rahmen festlegen, indem neue Technologien zur Messung des Ladestroms und zur Führung von Aufzeichnungen eingesetzt werden.
- Frist für die Umsetzung in nationales Recht: Der Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie enthält keine Frist für die Umsetzung der neuen Bestimmungen in nationales Recht. Es ist zu berücksichtigen, dass die Gesetzgebungsverfahren auf nationaler Ebene ausreichend Zeit benötigen, um die Steuergesetze zu überarbeiten.

Ansprechpartner

Dr. Kurt-Christian Scheel

Geschäftsführung

kurt-christian.scheel@vda.de

Dr. Karoline Kampermann

Leiterin Abteilung Wirtschaftspolitik, Außenwirtschaft, Mittelstand & Steuern

karoline.kampermann@vda.de

Jens Lemmer

Referent Steuerpolitik

jens.lemmer@vda.de

Mitja Schulz

Leiter Büro Brüssel

mitja.schulz@vda.de

Herausgeber Verband der Automobilindustrie e.V.
Behrenstraße 35, 10117 Berlin
www.vda.de

Copyright Verband der Automobilindustrie e.V.
Nachdruck und jede sonstige Form der Vervielfältigung
ist nur mit Angabe der Quelle gestattet.

Version Version 1.0, November 2021