



Brüssel, den 11.9.2019
SWD(2019) 332 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER BEWERTUNG

der

Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003

**zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von
Energieerzeugnissen und elektrischem Strom**

{SWD(2019) 329 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Bei dieser Bewertung wird die Leistung der Richtlinie 2003/96/EG¹ („Energiebesteuerungsrichtlinie“ oder „EBR“) anhand der Bewertungskriterien der Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung² untersucht. Die Bewertung wurde im Rahmen eines Programms der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und der Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) durchgeführt.

In der EBR sind die Energieerzeugnisse aufgeführt, die den harmonisierten Vorschriften für Verbrauchsteuern unterliegen, und es sind die Mindeststeuerbeträge und die Bedingungen für die Anwendung von Steuerbefreiungen und -ermäßigungen festgelegt. Grundsätzlich steht es den Mitgliedstaaten frei, Verbrauchsteuersätze oberhalb dieser Mindeststeuerbeträge entsprechend ihrem eigenen nationalen Bedarf und ihren Umweltzielen anzuwenden. Alle Einnahmen aus Verbrauchsteuern gehen vollständig an den Haushalt des jeweiligen Mitgliedstaats.

Das vorrangige Ziel der EBR besteht darin, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu unterstützen, indem Doppelbesteuerung und andere Verzerrungen des Handels und des Wettbewerbs zwischen den Energiequellen und den Energieverbrauchern und -versorgern vermieden werden. Darüber hinaus sollte mit der EBR auch zur Verwirklichung der Ziele eines breiten Spektrums von EU-Politikbereichen wie Umwelt, Energie und Klimawandel beigetragen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen erhalten, die Finanzpolitik auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausgerichtet und ein Beitrag zu den Einnahmen der Mitgliedstaaten geleistet werden.

Die Verwendung der EBR als Instrument, das zur Erreichung dieser sekundären Ziele beitragen soll, blieb jedoch – in Form optionaler Befreiungen und Ermäßigungen – im Ermessen der Mitgliedstaaten. Im Allgemeinen wurde die Richtlinie so konzipiert, dass sie den Mitgliedstaaten ein erhebliches Maß an Flexibilität lässt, ihre Energiebesteuerungssysteme so zu gestalten, dass sie den nationalen Gegebenheiten angemessen sind.

Seit der Annahme der EBR im Jahr 2003 haben sich die Energiemärkte und -technologien in der EU erheblich weiterentwickelt:

- Der Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix der EU hat sich verdreifacht und liegt nun bei 18 %.
- Der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung stieg von 13 % auf 31 %.³

¹ [Richtlinie 2003/96/EG des Rates](#) vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51).

² [Better Regulation Guidelines](#)

³ [Eurostat SHARES tool](#)

- Der Verbrauch von Biokraftstoffen hat sich um das Zehnfache erhöht. Der Anteil von Biokraftstoffen im Verkehrssektor stieg von nahezu null auf fast 5 %.⁴
- Mehrere neue Erzeugnisse, darunter Wasserstoff und synthetische Gase, wurden auf den Markt gebracht.

Gleichzeitig haben sich auch die internationalen Verpflichtungen der EU, einschließlich des Übereinkommens von Paris⁵, sowie der Rechtsrahmen der EU weiterentwickelt. Die Energieunion⁶ der EU zielt darauf ab, einen vollständig integrierten EU-Energiemarkt zu vollenden, die Energieeffizienz zu steigern, die Abhängigkeit der EU von Einfuhren zu verringern, die Emissionen zu senken und die führende Rolle bei den globalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels fortzusetzen. Die „Strategie für emissionsarme Mobilität“⁷ und das Paket „Saubere Energie für alle Europäer“⁸ (das die Strategie für die Umsetzung der Energieunion enthält) bilden einen umfassenden Rechtsrahmen, der eine solide Grundlage für die Verwirklichung der folgenden Klima- und Energieziele⁹ der EU bis 2030 darstellt:

- Verringerung der EU-internen Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % gegenüber dem Stand von 1990,
- Verwirklichung eines Anteils von mindestens 32 % für erneuerbare Energiequellen im Energiemix der EU und
- Erhöhung der Energieeffizienz um mindestens 32,5 %.

Vor diesem Hintergrund wurde die EBR in der Bewertung anhand der fünf Bewertungskriterien Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert untersucht:

- I. Im Abschnitt zur Wirksamkeit werden die Fortschritte bei der Erreichung des Hauptziels der EBR analysiert. In der Bewertung wird festgestellt, dass der Beitrag der in der EBR festgelegten Mindeststeuerbeträge für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes derzeit begrenzt ist. Die konvergierenden Effekte von Steuersätzen für als Kraftstoff verwendetes Benzin und Gasöl waren zum Zeitpunkt sowohl der ersten Umsetzungsschritte der EBR im Jahr 2003 als auch des EU-Beitritts neuer Länder im Jahr 2004 stärker. Der Einfluss der EBR auf die Annäherung der Steuersätze hat sich jedoch seither immer weiter verringert. Die in der EBR festgelegten Sätze für Strom und Erdgas machen einen so unbedeutenden Anteil ihrer jeweiligen Endpreise aus, dass sie keine positiven Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben können. Gleichzeitig haben die stark voneinander abweichenden nationalen Umsetzungsmaßnahmen in Bezug auf die EBR und die weitverbreitete Anwendung optionaler Steuerbefreiungen zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts geführt.
- II. Im Abschnitt über die Effizienz wird der Zusammenhang zwischen den durch ein politisches Eingreifen erforderlichen Ressourcen und den durch diese

⁴ [DG Energy - Statistical Country Data sheets](#)

⁵ [The Paris Agreement](#)

⁶ [Energy Strategy and Energy Union](#)

⁷ Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität ([COM\(2016\) 501 final](#)) vom 20. Juli 2016.

⁸ Saubere Energie für alle Europäer ([COM\(2016\) 860 final](#)) vom 30. November 2016.

⁹ [Ziele](#) der Strategie Europa 2030.

Intervention bewirkten Veränderungen untersucht. Die Bewertung kommt zu dem Schluss, dass die EBR weder für die Mitgliedstaaten noch für die Wirtschaftsbeteiligten einen erheblichen Aufwand verursacht hat.

- III. Der Abschnitt in Bezug auf die Relevanz zielt darauf ab, festzustellen, ob es eine Diskrepanz zwischen einerseits den derzeitigen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten und den Wirtschaftsbeteiligten und andererseits den Zielsetzungen gibt, die mit der EBR angegangen werden sollten. Die EBR wurde seit ihrer Annahme nicht überarbeitet, obwohl sich die zugrunde liegenden politischen Ziele im Laufe der Jahre erheblich verändert haben (z. B. aufgrund der sich ändernden Mobilitätsmuster, des Aufkommens neuer Technologien und Anwendungen und der zunehmenden Bedeutung der Umweltpolitik). Daher kommt die Bewertung zu dem Schluss, dass die EBR nicht mehr mit der derzeitigen Verwendung von Energieerzeugnissen in Einklang steht, zumal sie nur noch einen kontinuierlich schrumpfenden Anteil am Energiemix der EU abdeckt.
- IV. Im Abschnitt in Bezug auf die Kohärenz wird untersucht, in welchem Maße die EBR an mit ihr in Zusammenhang stehende EU-Politiken und internationale Abkommen angeglichen und inwieweit sie mit diesen vereinbar ist. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass mögliche Synergien aus der Angleichung der EBR an andere politische Ziele nicht ausgeschöpft werden. Die EBR trägt in begrenztem Maße zu den derzeitigen wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Zielen der EU bei. In der Bewertung werden Überschneidungen, Lücken und Unstimmigkeiten ermittelt, die die Verwirklichung der EU-Ziele in den Bereichen Energie, Umwelt, Klimawandel und Verkehr behindern. Obligatorische sektorale Ausnahmen sowie optionale Befreiungen und Ermäßigungen, die von den Mitgliedstaaten gewährt werden, stehen möglicherweise im Widerspruch zu anderen EU-Politiken. Darüber hinaus könnte der Zusammenhang zwischen der EBR und dem Emissionshandelssystem der EU verbessert werden, um kosteneffiziente Emissionssenkungen zu fördern.
- V. Das Kriterium der Bewertung des EU-Mehrwerts untersucht die Entwicklungen, die sich aus dem politischen Eingreifen der EU durch die EBR ergeben haben, im Vergleich zu dem, was durch nationale Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder durch keine Maßnahmen hätte erreicht werden können. Der EU-Mehrwert der EBR für das Funktionieren des Binnenmarktes wird durch die fehlende Indexierung der Mindestsätze und die weitgehende und stark voneinander abweichende Inanspruchnahme optionaler Befreiungen durch die Mitgliedstaaten behindert.

Im Allgemeinen kann der Schluss gezogen werden, dass die EBR zum Zeitpunkt ihrer Annahme einen positiven Beitrag zum EU-Rechtsrahmen darstellte, indem auf EU-Ebene harmonisierte gemeinsame Vorschriften für die Besteuerung von als Heiz- und Kraftstoff verwendeten Energieerzeugnissen und von elektrischem Strom eingeführt wurden.

Die EBR blieb jedoch unverändert, während sich die Technologien, die Energiemärkte und der EU-Rechtsrahmen in den letzten fünfzehn Jahren weiterentwickelt haben. Daher gibt es heute erhebliche Abweichungen zwischen der EBR und allen diesen Bereichen.