

Analyse 01

DE

Energiebesteuerung, CO₂-Bepreisung und Energiesubventionen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

2022

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - X
Einleitung	01 - 14
Energiebesteuerungspolitik zur Unterstützung von Klimamaßnahmen	01 - 06
EU-Ziele und -Verpflichtungen	07 - 09
EU-Rechtsvorschriften über Energiebesteuerung, Bepreisung von CO ₂ -Emissionen und Energiesubventionen	10 - 14
Umfang und Ansatz der Analyse	15 - 18
Derzeitige Energiesteuern und Bepreisung von CO₂-Emissionen	19 - 35
Besteuerung und Energieeffizienz	19 - 21
Besteuerung nach Sektor und Produkt	22 - 24
Bepreisung von CO ₂ -Emissionen	25 - 28
Benchmarking als ein Instrument zur Bewertung der Höhe der Steuersätze	29 - 33
Soziale Aspekte der Besteuerung	34 - 35
Energiesubventionen	36 - 53
Arten von Energiesubventionen	36 - 51
Vergleich der Subventionen für fossile Brennstoffe und der Subventionen für erneuerbare Energien	52 - 53
Die Energiebesteuerungsrichtlinie – das Fundament der Energiebesteuerung	54 - 61
Die derzeitige Energiebesteuerungsrichtlinie	54 - 58
Der Legislativvorschlag zur Energiebesteuerung "Fit für 55"	59 - 61
Schlussbemerkungen	62 - 74

Glossar

Akronyme und Abkürzungen

Team des Hofes

Zusammenfassung

I Energiebesteuerung ist ein Instrument, das Regierungen nicht nur einsetzen können, um Einnahmen zu erzielen, sondern auch, um die Klimaziele zu unterstützen. Mit ihr kann sichergestellt werden, dass die Preissignale für verschiedene Energieprodukte deren Auswirkungen auf die Umwelt widerspiegeln, und durch sie können Unternehmen zu umweltfreundlicheren Entscheidungen ermutigt werden.

II In der Energiebesteuerungsrichtlinie sind Mindeststeuersätze festgelegt, um zu gewährleisten, dass der Binnenmarkt einwandfrei funktioniert, und die auch dazu eingesetzt werden können, andere einschlägige Maßnahmen wie z. B. Klimaschutzmaßnahmen zu unterstützen.

III Im Juli 2021 schlug die Kommission eine Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie und neue Rechtsvorschriften vor, um das ambitioniertere EU-Klimaziel 2030 zu unterstützen und die EU auf den Weg zur Klimaneutralität bis 2050 zu bringen. Eines der mit dem Vorschlag verfolgten Ziele besteht darin, die Rechtsvorschriften mit den Klimazielen in Einklang zu bringen.

IV In dieser Analyse stützen wir uns auf unsere bisherige Arbeit in den Bereichen Energie, Klimawandel und Besteuerung sowie auf öffentlich verfügbares Daten- und Informationsmaterial, das speziell zu diesem Zweck zusammengetragen wurde, um weitere Einblicke in die Energiebesteuerung zu erhalten. Wir wollen damit einen Beitrag zur laufenden Debatte über Energiebesteuerung und Klimawandel leisten.

V In unserer Analyse richten wir den Fokus auf Folgendes:

- die Kohärenz der derzeitigen Beträge der Energiebesteuerung und der Bepreisung von CO₂-Emissionen mit den Klimazielen,
- die Energiesubventionen, mit Schwerpunkt auf Subventionen für grüne Energie und fossile Brennstoffe,
- die derzeitige Energiebesteuerungsrichtlinie, in der Mindestbeträge für die Energiebesteuerung festgelegt sind, und darauf, wie mit dem neuen Vorschlag der Kommission die Schwächen der Richtlinie angegangen werden.

VI Energiebesteuerung kann ein wichtiger Antrieb dafür sein, die Klimaziele zu erreichen. Für bestimmte Sektoren gibt es jedoch erhebliche Reduktionen und

Ausnahmen. Wir gelangen in unserer Analyse zu der Erkenntnis, dass die Steuersätze für Energiequellen nicht deren Treibhausgasemissionen entsprechen.

VII Wir weisen darauf hin, dass in den letzten Jahren der Preis für Energieprodukte nach den Auswirkungen von Steuern bzw. Emissionszertifikaten nicht den Umweltkosten der Emissionen entsprochen hat.

VIII In ihrer Bewertung der Energiebesteuerungsrichtlinie berichtet die Kommission von Unzulänglichkeiten der Vorschriften über die Mindestbesteuerung. Zu den Zielen der "Fit für 55"-Legislativvorschläge der Kommission gehört es, die Energiesteuern mit dem Energiegehalt in Übereinstimmung zu bringen und weitere Sektoren innerhalb des Emissionshandelssystems der EU abzudecken.

IX Energiesubventionen können dazu eingesetzt werden, zu einer weniger CO₂-intensiven Wirtschaft zu gelangen. Die Subventionierung fossiler Energieträger stellt andererseits ein Hindernis für eine effiziente Energiewende dar, und diese Subventionen sind im letzten Jahrzehnt verhältnismäßig konstant geblieben, obwohl die Kommission und einige Mitgliedstaaten sich dazu verpflichtet haben, sie auslaufen zu lassen.

X Wir weisen auf Herausforderungen hin, mit denen die Europäische Union bei der Überarbeitung der Rechtsvorschriften konfrontiert ist:

- die einheitliche Behandlung von Sektoren und Energieträgern sicherzustellen, für die zuvor wohlwollendere Regelungen galten,
- die Subventionen für fossile Energieträger zu verringern,
- die Klimaziele mit den sozialen Bedürfnissen in Einklang zu bringen.

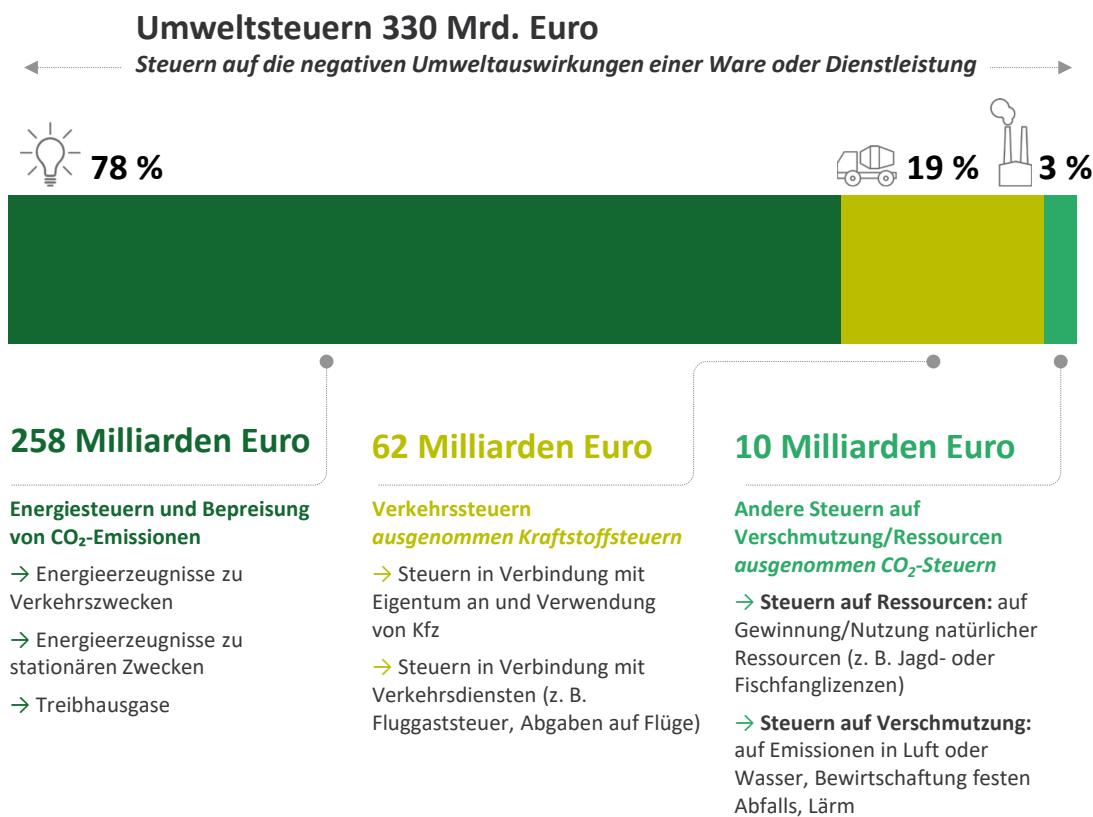
Diesen Herausforderungen wird man sich im institutionellen Kontext der Einstimmigkeit in Steuerfragen stellen müssen.

Einleitung

Energiebesteuerungspolitik zur Unterstützung von Klimamaßnahmen

01 Energiebesteuerung ist ein Haushaltsinstrument, das auch als Anreiz für ökologischere Energieentscheidungen eingesetzt werden kann. Innerhalb der EU-27 machen Energiesteuern mehr als drei Viertel der Umweltsteuern insgesamt aus (siehe [Abbildung 1](#)). Die Kommission beabsichtigt, die Energiebesteuerung im Zuge des europäischen Grünen Deals mit den Klimazielen in Einklang zu bringen.

Abbildung 1 – Energiesteuern und Bepreisung von CO₂-Emissionen in der EU-27 als Teil der Umweltsteuern



Hinweis: Die Eurostat-Daten zu Umweltsteuern umfassen die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Steuern ausgewiesenen Einnahmen aus dem EHS.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten, [Einnahmen aus Umweltsteuern \(ENV_AC_TAX\)](#), Daten 2019.

02 Energiesteuern und CO₂-Zertifikate werden erhoben auf¹

- Energieprodukte für Verkehrszwecke (wie z. B. Benzin, Gasöl, Erdgas, Kerosin oder Treiböl);
- Energieprodukte für stationäre Zwecke (z. B. Heizöl, Erdgas, Kohle, Koks, Biobrennstoffe und Strom);
- Treibhausgase: Kohlenstoffgehalt der Kraftstoffe. Die Eurostat-Daten zu diesen Steuern umfassen die Einnahmen aus Zertifikaten des EU-Emissionshandelssystems (EHS), die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Steuern ausgewiesen sind.

03 Energiesteuern und die Bepreisung von CO₂-Emissionen können verschiedene Formen annehmen:

- bei spezifischen Steuern auf den Kraftstoffverbrauch (in erster Linie Verbrauchsteuern) wird typischerweise ein Steuersatz je physikalischer Einheit (Liter oder Kilogramm) oder Energieeinheit (Kilowattstunde oder Gigajoule) festgelegt;
- bei ausgewiesenen CO₂-Steuern wird typischerweise ein Steuersatz für die Energienutzung auf der Grundlage des Kohlenstoffgehalts festgelegt;
- Emissionszertifikate, die in Emissionshandelssystemen gehandelt werden.

04 Energiesubventionen können in folgender Form gewährt werden:

- direkt: Änderungen bei den effektiven Steuersätzen (z. B. Steuerermäßigungen und Steuergutschriften); Zuschüsse und Bürgschaften, mit denen Anreize geboten werden, um die Nutzung einer Energiequelle einer anderen vorzuziehen;
- indirekt: Marktinterventionen (z. B. quantitative Ausfuhr- oder Einfuhrbeschränkungen, Festsetzen von administrierten Preisen), Unterpreisung von Genehmigungen und Lizzenzen, Vorzugszinsen für Darlehen, Risikoverlagerungen, Nichtberücksichtigung oder Unterpreisung externer Effekte (Treibhausgasemissionen, Verschmutzung, Abfall, Abbau natürlicher Ressourcen).

¹ Eurostat, *Environmental taxes – A statistical guide*, Ausgabe 2013.

05 Es gibt keine Standarddefinition für Energiesubventionen für die gesamte EU. Die OECD definiert Energiesubventionen² allgemein als Maßnahmen, die die Verbraucherpreise unter dem Marktniveau, die Erzeugerpreise darüber halten oder die Kosten für Verbraucher oder Produzenten senken.

06 Energiebesteuerungspolitik ist eines von mehreren Instrumenten, die dazu eingesetzt werden können, die Klimaziele zu erreichen. Andere umfassen Rechtsvorschriften zur Festlegung von Zielen (z. B. die Lastenteilungsvorschriften über verbindliche jährliche Treibhausgasemissionsziele³), Regulierungsstandards (z. B. zu Fahrzeugemissionen) und Finanzierungssysteme (z. B. für Investitionen in die Energieeffizienz).

EU-Ziele und -Verpflichtungen

07 Im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal wurde im Europäischen Klimagesetz⁴ eine Nettoverringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 als Zwischenziel für 2030 festgelegt, was gegenüber dem früheren 40 %-Ziel eine Erhöhung darstellt. Am 14. Juli 2021 veröffentlichte die Kommission eine Reihe von Vorschlägen, das sogenannte "Fit für 55"-Paket, die darauf zielen, Klima-, Energie-, Verkehrs- und Besteuerungsmaßnahmen an dem neuen Zwischenklimaziel für 2030 auszurichten⁵. In diesem Paket sind außerdem höhere Ziele für erneuerbare Energien und für Energieeffizienz enthalten (siehe [Abbildung 2](#)).

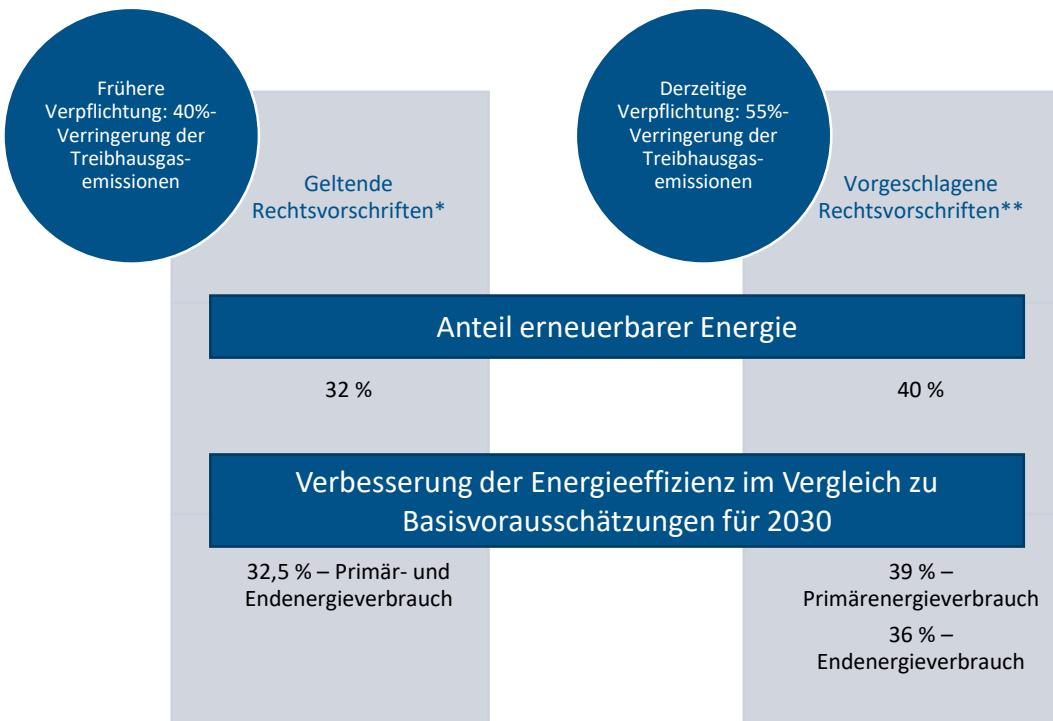
² OECD, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, 2005.

³ Website der Kommission – Fragen und Antworten zur Lastenteilungsverordnung.

⁴ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 ("Europäisches Klimagesetz") (ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1).

⁵ Website der Kommission – Pressemitteilung zum europäischen Grünen Deal.

Abbildung 2 – Aktualisierungen der Klimaziele



* [Richtlinie \(EU\) 2018/2001](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82) und [Richtlinie \(EU\) 2018/2002](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2012/27 zur Energieeffizienz (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 210).

** [Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen \(COM\(2021\) 557 final\)](#) und [Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz \(Neufassung\) \(COM\(2021\) 558 final\)](#).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der oben genannten Rechtsvorschriften und Legislativvorschläge.

08 Im Jahr 2009 forderten die G20, die Subventionierung fossiler Energieträger bis 2020 auslaufen zu lassen⁶. Die EU und einige ihrer Mitgliedstaaten haben sich dazu verpflichtet, die ineffiziente Subventionierung fossiler Brennstoffe bis 2025 einzustellen⁷. Die Kommission hat sich auch zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung⁸ verpflichtet, die bis 2030 erreicht werden sollen, einschließlich des Nachhaltigkeitsziels 7 über den Zugang zu bezahlbarer und sauberer Energie und des

⁶ [G20 Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit, September 2009](#).

⁷ [G7 Ise-Shima Leaders' Declaration, G7 Ise-Shima-Gipfel, 26.-27. Mai 2016](#).

⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals_en

Nachhaltigkeitsziels 12.C über die Rationalisierung ineffizienter Subventionierung fossiler Brennstoffe, die den verschwenderischem Verbrauch fördert.

09 Im Jahr 2013 schlug die Kommission in ihrem Siebten Umweltaktionsprogramm eine Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf den Faktor Umweltverschmutzung bis 2020 vor⁹, um eine nachhaltige Ressourcennutzung zu unterstützen. In der Praxis ist der Anteil der Umweltsteuern am Gesamtsteueraufkommen seit 2016 leicht gesunken, während der Anteil der Steuern auf den Faktor Arbeit einen geringfügigen Anstieg aufweist (siehe [Abbildung 3](#)).

⁹ Im Rahmen des prioritären Ziels 6 des [Beschlusses Nr. 1386/2013/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 "Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten" (ABl. L 354 vom 28.12.2013).

Abbildung 3 – Anteil der Umweltsteuern und Steuern auf den Faktor Arbeit am Gesamtsteueraufkommen (2008-2019)



Hinweis: Die Eurostat-Daten zu Umweltsteuern umfassen die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Steuern ausgewiesenen Einnahmen aus dem EHS.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat, [Einnahmen aus Umweltsteuern \(ENV_AC_TAX\)](#), und Europäische Kommission, [Taxation trends](#).

EU-Rechtsvorschriften über Energiebesteuerung, Bepreisung von CO₂-Emissionen und Energiesubventionen

10 Die Zuständigkeiten der EU auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung bestehen in der Koordinierung, Harmonisierung und Annäherung der Umsatz- und Verbrauchssteuern, da sich diese auf den Binnenmarkt auswirken. Die Steuerpolitik ist

einer der Politikbereiche der EU, in denen die Beschlussfassung auf Einstimmigkeit beruht¹⁰.

11 In der EU-Energiebesteuerungsrichtlinie¹¹ (ETD) sind Mindeststeuerbeträge für einige Energieerzeugnisse und -sektoren festgelegt. Ihr primäres Ziel ist eine Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften, um Verzerrungen im Binnenmarkt zu vermeiden.

12 In diesem Zusammenhang ist auch die Emissionshandelsrichtlinie¹² von Bedeutung. In der Richtlinie wird ein CO₂-Preis hauptsächlich auf Emissionen angewendet, die aus Anlagen im Stromerzeugungssektor und energieintensiven Industrien stammen, um so für die Unternehmen in diesen Sektoren einen Anreiz zu setzen, die Emissionen zu verringern. Der CO₂-Preis wird also vom Markt bestimmt.

13 Einige Energiesubventionen können die Form staatlicher Beihilfen annehmen, was mit den Regeln des EU-Binnenmarkts im Prinzip unvereinbar ist. Die Kommission hat die Befugnis, darüber zu entscheiden, ob es sich bei solchen Subventionen um staatliche Beihilfen handelt und ob sie mit den Regeln des EU-Binnenmarkts vereinbar sind. Als Anleitung bei dieser Bewertung hat die Kommission die Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 herausgegeben¹³. Im Juni 2021 gab die Kommission einen neuen Entwurf der Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 heraus¹⁴.

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, *Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik*, (COM(2019) 8 final).

¹¹ *Richtlinie 2003/96/EG* vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003).

¹² *Richtlinie 2003/87/EG* des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, zuletzt geändert 2018 (ABl. L 275 vom 25.10.2003).

¹³ Mitteilung der Kommission, *Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020* (2014/C 200/01) (ABl. C 200 vom 28.6.2014, S. 1).

¹⁴ Mitteilung der Kommission, *Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

14 Mit dem Vorschlag für das "Fit für 55"-Paket wird unter anderem darauf abgezielt,

- eine umfassendere Grundlage für die Energiebesteuerung zu schaffen und die Mindestbeträge für die Energiebesteuerung durch Änderungen der Energiebesteuerungsrichtlinie zu erhöhen,
- das Emissionshandelssystem so zu erweitern, dass es andere Sektoren wie Straßenverkehr und Gebäude umfasst,
- ein CO₂-Grenzausgleichssystem einzurichten, das die Treibhausgasemissionen von Einfuhren widerspiegelt und eine Alternative zu kostenlosen Emissionszertifikaten in der EU darstellt.

Umfang und Ansatz der Analyse

15 In dieser Analyse wird untersucht, in welcher Weise Energiesteuern, die Bepreisung von CO₂-Emissionen und Energiesubventionen dazu beitragen, die EU-Klimaziele zu erreichen. Wir haben die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften überprüft, insbesondere die bestehende Energiebesteuerungsrichtlinie und den Vorschlag der Kommission für eine Aktualisierung dieser Richtlinie. Die Analyse betrifft den Zeitraum von 2008 bis Juli 2021. Wir haben zusätzliche Daten berücksichtigt, die ab Juli 2021 verfügbar waren: zum Preis der EU-Emissionszertifikate (bis 30. November 2021) und für Energiesubventionen (Daten von Oktober 2021).

16 Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich nicht um einen Prüfungsbericht, sondern um eine Analyse, die sich in erster Linie auf öffentlich zugängliche Informationen und Materialien stützt, die speziell zu diesem Zweck zusammengetragen wurden. Wir haben die geltenden und vorgeschlagenen EU-Rechtsvorschriften, Leitlinien, Bewertungen, Monitoring-Berichte, nationalen Energie- und Klimapläne, Studien und Berichte internationaler Organisationen, nichtstaatlicher Organisationen und nationaler Behörden sowie Berichte, die von der Europäischen Kommission oder für sie erstellt wurden, untersucht. Wir haben Daten von Eurostat und internationalen Institutionen sowie einigen nationalen Behörden analysiert. Wir haben die von dieser Analyse abgedeckten Bereiche mit Personal der Kommission, einschlägigen nichtstaatlichen Organisationen und Think-Tanks diskutiert. Darüber hinaus sind weitere Berichte des Hofes, wissenschaftliche Publikationen und andere öffentlich zugängliche Informationen in diese Analyse eingeflossen.

17 Diese Analyse folgt auf das kürzlich vorgelegte "Fit für 55"-Paket der Kommission. Wir beabsichtigen, eine unabhängige Sicht der Energiebesteuerung in die gesetzgeberische Debatte einzubringen.

18 Der Bericht besteht aus drei Abschnitten:

- derzeitige Höhe der Energiebesteuerung in den Mitgliedstaaten und Instrumente zur Bepreisung von CO₂, und wie die Klimaziele dadurch unterstützt werden,
- Energiesubventionen und wie sie als Anreiz für Klimamaßnahmen wirken,
- Beitrag der Energiebesteuerungsrichtlinie zu den Klimazielen.

Derzeitige Energiesteuern und Bepreisung von CO₂-Emissionen

Besteuerung und Energieeffizienz

19 Bei der Bewertung der Fortschritte hinsichtlich der nationalen Energieeffizienzziele 2020¹⁵ aus dem Jahr 2019 ermittelte die Kommission die hauptsächlichen Triebkräfte für Energieeinsparungen. Laut dieser Bewertung waren 36 % der Energieeinsparungen auf Energieeffizienzverpflichtungssysteme zurückzuführen. Maßnahmen zur Energiebesteuerung, die über den EU-Mindestsatz hinausgehen, waren mit 16 % der gemeldeten Gesamtenergieeinsparungen die zweite hauptsächliche Triebkraft.

20 Energiebesteuerung kann eine wichtige Triebkraft dafür sein, die Klimaziele der EU zu erreichen¹⁶. In ihren nationalen Energie- und Klimaplänen haben vier Mitgliedstaaten die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen zur Energiebesteuerung quantifiziert. Ihre Schätzungen reichen von 4 % bis 32 % der insgesamt erwarteten Energieeinsparungen (32 % in Deutschland, 14 % in Litauen, 10 % in Finnland und 4 % in Tschechien).

21 Die OECD wies eine negative Korrelation zwischen Besteuerung und Energieintensität des BIP nach¹⁷ und gelangte zu dem Schluss, dass Länder mit höheren Energiesteuern zu einer weniger energieintensiven Wirtschaft tendieren¹⁸. Wir führten eine vergleichbare Bewertung für die EU-Mitgliedstaaten durch und stellten eine ähnliche Korrelation fest.

¹⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, *Bewertung der Fortschritte der Mitgliedstaaten hinsichtlich der nationalen Energieeffizienzziele für 2020 und bei der Durchführung der Richtlinie zur Energieeffizienz* gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz (2019) (COM(2020) 326 final).

¹⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/commission-priorities-2019-24-and-taxation/european-green-deal-what-role-can-taxation-play_de

¹⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Energy_intensity

¹⁸ OECD, *Taxing energy use 2019*, Oktober 2019.

Besteuerung nach Sektor und Produkt

22 In einer neueren Studie wurde ein durchschnittlicher EU-Energiesteuersatz von 25 Euro/MWh und ein effektiver Steuersatz (bei dem Steuerrabatte, -gutschriften und -ermäßigungen berücksichtigt sind) von 18 Euro/MWh berechnet¹⁹. Im Rahmen der Folgenabschätzung für ihren Vorschlag zur Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie²⁰ veröffentlichte die Kommission effektive Steuersätze für bestimmte Brennstoffe für einige Sektoren, jedoch keine *effektiven* Gesamtsteuersätze je Sektor.

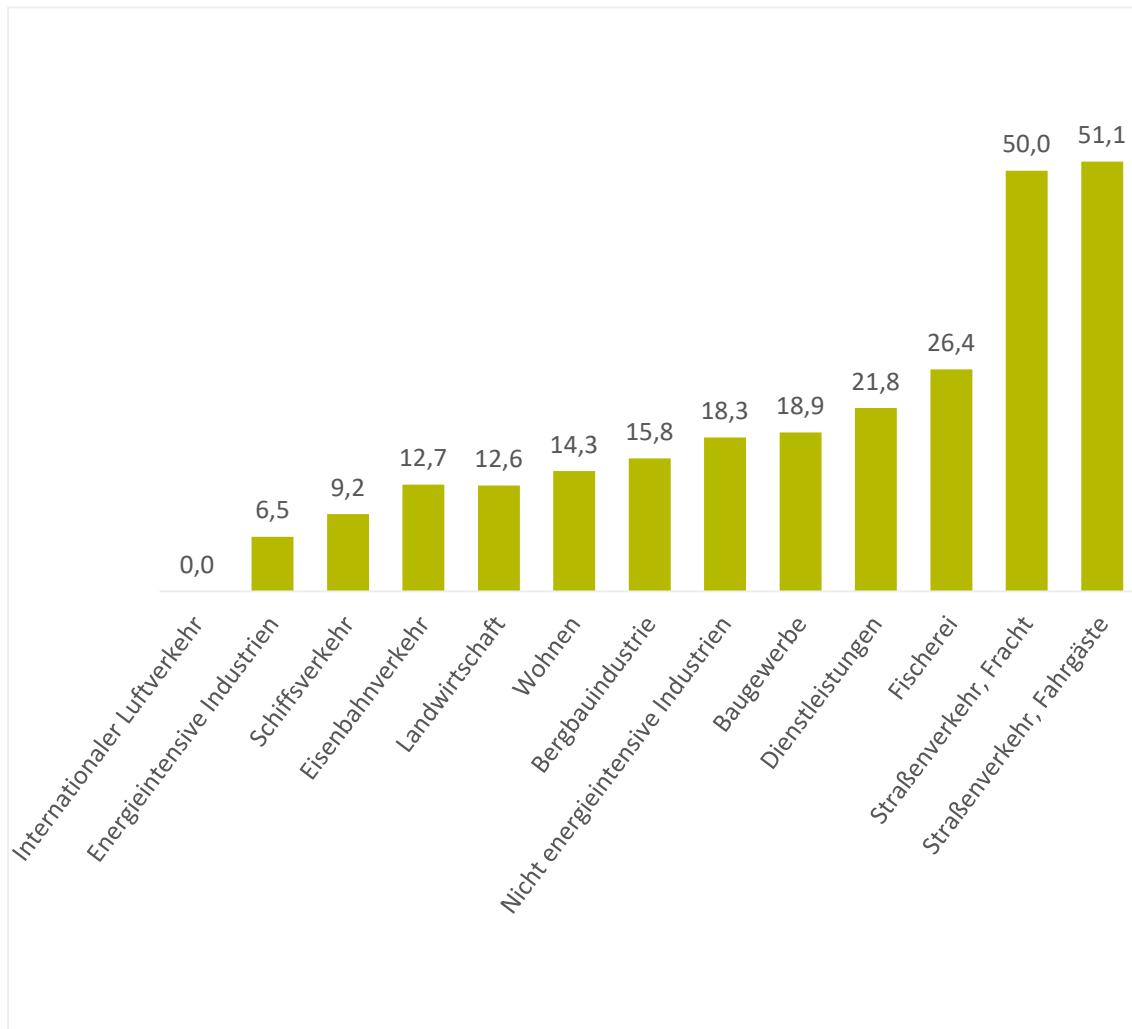
23 *Abbildung 4* kann die durchschnittliche Energiesteuer für die verschiedenen Sektoren entnommen werden, berechnet als die jeweiligen Gesamteinnahmen aus Energiesteuern geteilt durch die jeweilige Gesamtenergienutzung. Auf der Grundlage der Daten des im Auftrag der Kommission erstellten Trinomics-Berichts²¹ ist die durchschnittliche Energiesteuer sehr unterschiedlich und reicht von null für internationalen Luftverkehr bis zu mehr als 50 Euro für Straßenverkehr.

¹⁹ Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, Oktober 2020.

²⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Neufassung), COM(2021) 563 final.

²¹ Siehe Fußnote 19.

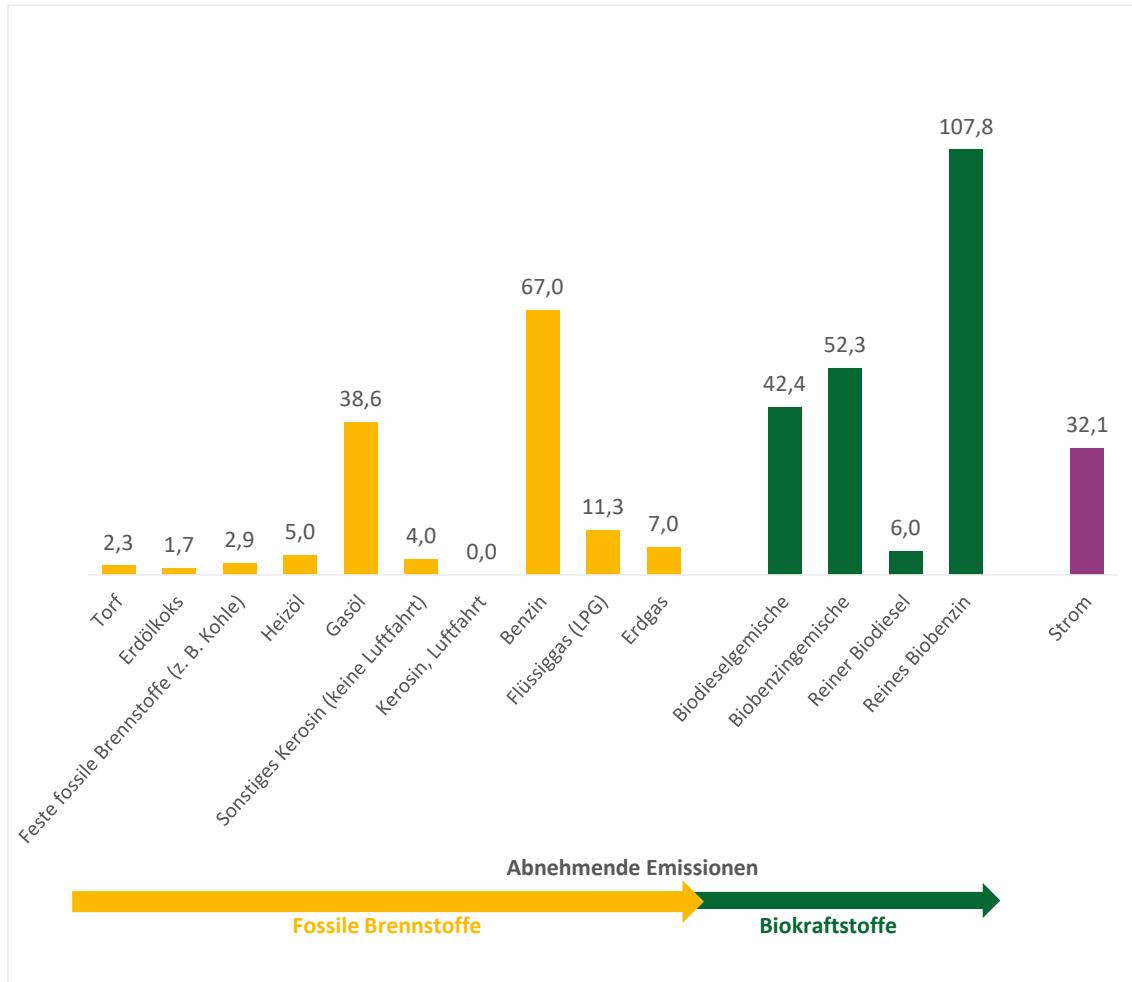
Abbildung 4 – Energiesteuern nach Sektor in Euro/MWh



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments – Final Report Energy Taxes*, Oktober 2020, S. 22.

24 Die durchschnittlichen Steuersätze für Energieprodukte reichen von 1,70 Euro/MWh bis 107,80 Euro/MWh (siehe **Abbildung 5**). Diese Bandbreite spiegelt nicht die Unterschiede bei der CO₂-Effizienz wider. Kohle wird niedriger besteuert als Erdgas (dessen CO₂-Effizienz höher ist), und einige fossile Brennstoffe werden erheblich niedriger besteuert als elektrischer Strom (der möglicherweise mit CO₂-armen Energiequellen erzeugt wird).

Abbildung 5 – Steuern nach Energieprodukt in Euro/MWh



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments – Final Report Energy Taxes*, Oktober 2020, S. 25.

Bepreisung von CO₂-Emissionen

25 Internationale Institutionen²² weisen darauf hin, dass eine angemessene Bepreisung von CO₂-Emissionen die Klimaziele unterstützt und ein effizientes Instrument zur Verringerung von Emissionen sein kann. Das heißt auch, dass Verursacher für die Kosten zahlen, die der Gesellschaft durch die Emissionen aufgrund der Energienutzung auferlegt werden. Die Bepreisung von CO₂-Emissionen kann über explizite CO₂- und Verbrauchssteuern (für die ein implizites CO₂-Steueräquivalent

²² IMF Fiscal Monitor, *How to mitigate climate change*, Oktober 2019; OECD, *Effective Carbon Rates 2021*, Mai 2021; IEA, Energy Policy Reviews; Weltbank, Website.

berechnet werden kann) oder über ein Emissionshandelssystem wie das EU-EHS erfolgen.

26 In unserem Bericht über nachhaltiges Finanzwesen²³ empfahlen wir der Kommission, zusätzliche Maßnahmen festzulegen, um sicherzustellen, dass die Bepreisung von Treibhausgasemissionen deren Umweltkosten besser widerspiegelt.

Sektoren des Emissionshandelssystems werden kostenfreie Zertifikate für einen Teil ihrer Emissionen zugeteilt

27 Das EU-Emissionshandelssystem gilt für die Strom- und Wärmeerzeugungssektoren, die energieintensiven Industrien und den kommerziellen Luftverkehr innerhalb der EU. Für das Gesamtvolumen der Emissionen dieser Sektoren wird durch das Emissionshandelssystem eine Obergrenze gesetzt. Die Unternehmen müssen gemäß dem EU-Emissionshandelssystem Emissionszertifikate erwerben, die ihren Treibhausgasemissionen entsprechen. Die Standardoption besteht darin, diese Zertifikate bei einer Auktion zu kaufen. Energieintensiven Industrien (wie z. B. Stahl- und Zementproduktion) und der Modernisierung des Stromerzeugungssektors in einigen Mitgliedstaaten werden Zertifikate jedoch kostenlos zugeteilt. In unserem Bericht aus dem Jahr 2020 über das EU-Emissionshandelssystem²⁴ stellten wir fest, dass die Zuteilung kostenloser Zertifikate nicht ausreichend zielgenau erfolgte, um die Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen widerzuspiegeln. Nach den überarbeiteten Rechtsvorschriften von 2018 für das EU-Emissionshandelssystem wird das System der kostenlosen Zuteilungen um ein weiteres Jahrzehnt verlängert²⁵.

Explizite CO₂-Steuern wurden immer mehr zur gängigen Praxis, wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten

28 Die Erhebung expliziter CO₂-Steuern, die CO₂-Emissionen unmittelbar bepreisen, hat sich mit der Zeit immer mehr durchgesetzt. Im Jahr 2008 erhoben sieben

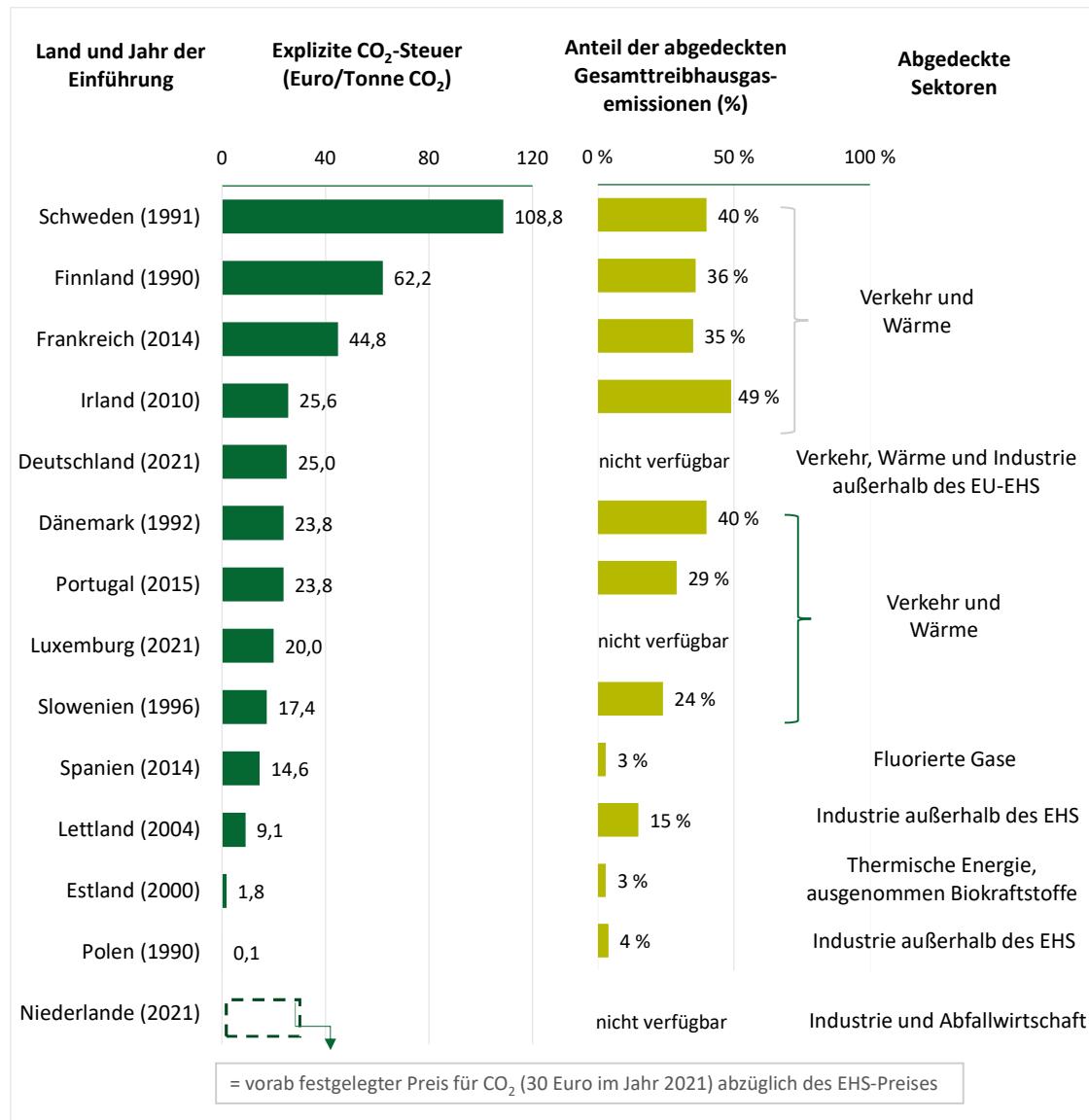
²³ *Sonderbericht des Hofes Nr. 22/2021, Nachhaltiges Finanzwesen: EU muss kohärenter vorgehen, um Finanzmittel in nachhaltige Investitionen umzulenken*, September 2021.

²⁴ *Sonderbericht des Hofes Nr. 18/2020, Das Emissionshandelssystem der EU: kostenlose Zuteilung von Zertifikaten sollte gezielter erfolgen*, September 2020.

²⁵ Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814 (ABl. L 76 vom 19.3.2018, S. 3).

Mitgliedstaaten explizite CO₂-Steuern. Derzeit haben 14 EU-Mitgliedstaaten eine solche Steuer (siehe **Abbildung 6**), wobei sich die Sätze mit 0,1 Euro/Tonne CO₂ in Polen bis zu mehr als 100 Euro/Tonne CO₂ in Schweden erheblich unterscheiden. Diese Steuern gelten in der Regel nicht für Sektoren, die bereits unter das EU-EHS fallen. Der höchste Anteil der Gesamtemissionen wird in Irland (49 %) abgedeckt, gefolgt von Dänemark und Schweden (40 %).

Abbildung 6 – Explizite CO₂-Steuern in der EU



Hinweis: Für Deutschland, die Niederlande und Luxemburg, die 2021 eine CO₂-Steuer eingeführt haben, stehen noch keine Daten über den Anteil der abgedeckten Treibhausgasemissionen zur Verfügung.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der [Tax foundation](#), der [Datenbank "Steuern in Europa"](#) und der OECD, um die Sektoren zu ermitteln, für die eine explizite CO₂-Steuer in Estland und Polen gilt.

Benchmarking als ein Instrument zur Bewertung der Höhe der Steuersätze

Die Steuern der Mitgliedstaaten und die Preise der EHS-Zertifikate

29 Die OECD stellte kürzlich nationale CO₂-Preise den verschiedenen CO₂-Kosten gegenüber²⁶:

- 30 Euro/Tonne CO₂: eine historische Niedrigpreis-Benchmark. CO₂-Preise unter dieser Benchmark führen nicht zu einer spürbaren Abnahme;
- 60 Euro/Tonne CO₂: eine mittlere Schätzung der CO₂-Kosten im Jahr 2020, gleichzeitig eine niedrig angesetzte Schätzung der CO₂-Kosten im Jahr 2030. Ein CO₂-Preis von 60 Euro/Tonne CO₂ in den 2030er-Jahren entspricht einer langsamen Dekarbonisierung;
- 120 Euro/Tonne CO₂: eine zentrale Schätzung des im Jahr 2030 für eine Dekarbonisierung bis zur Mitte des Jahrhunderts erforderlichen CO₂-Preises. Die OECD weist darauf hin, dass 120 Euro den jüngsten Schätzungen über die sozialen Gesamtkosten von CO₂ in höherem Maß entsprechen.

30 In den EU-Mitgliedstaaten liegen die Steuersätze für die Nutzung anderer Brennstoffe als Straßenverkehrskraftstoffe (siehe [Abbildung 4](#) und [Abbildung 5](#)) unter 30 Euro/Tonne CO₂, dem Niveau, bei dem nach den Erwartungen der OECD mit Anstrengungen zur Einsparung begonnen wird.

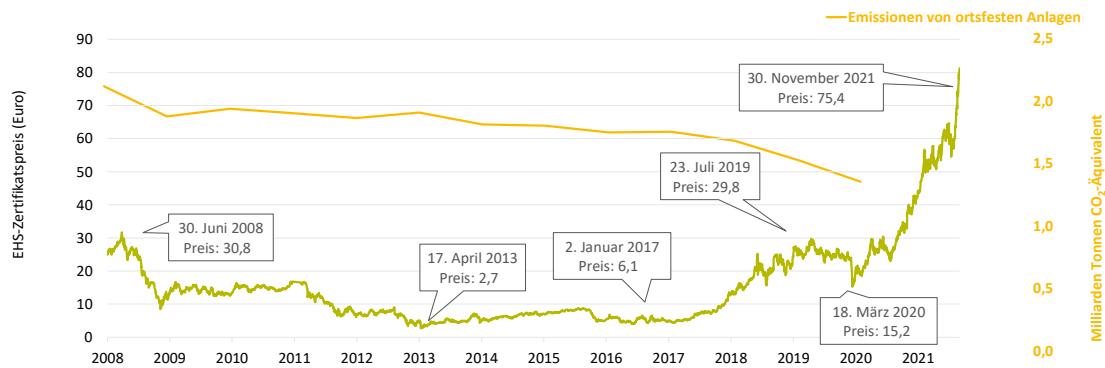
31 Das EU-Emissionshandelssystem beruht auf dem langfristigen Plan, die Obergrenze für die Gesamtemissionen der Sektoren des Emissionshandelssystems allmählich zu senken. Dies umfasst die Erwartung eines Preisanstiegs, der die Unternehmen dazu veranlassen könnte, früher zu handeln. Der Preis des EU-Emissionshandelssystems für Emissionszertifikate schwankte im Lauf der Zeit erheblich (siehe [Abbildung 7](#)). Zwischen 2008 und 2020 sanken die vom Emissionshandelssystem abgedeckten CO₂-Emissionen, obwohl der Preis des EU-Emissionshandelssystems für Emissionszertifikate unter der niedrigsten Benchmark der OECD lag, um ungefähr 40 %²⁷. Der Preis des EU-Emissionshandelssystems für Emissionszertifikate ist seitdem

²⁶ OECD, *Effective carbon rates 2021*, Mai 2021.

²⁷ Auf der Grundlage von [Daten der EUA](#).

gestiegen: Ende November 2021 erreichte der Preis für ein Emissionszertifikat mehr als 70 Euro.

Abbildung 7 – Entwicklung des Preises für Emissionszertifikate



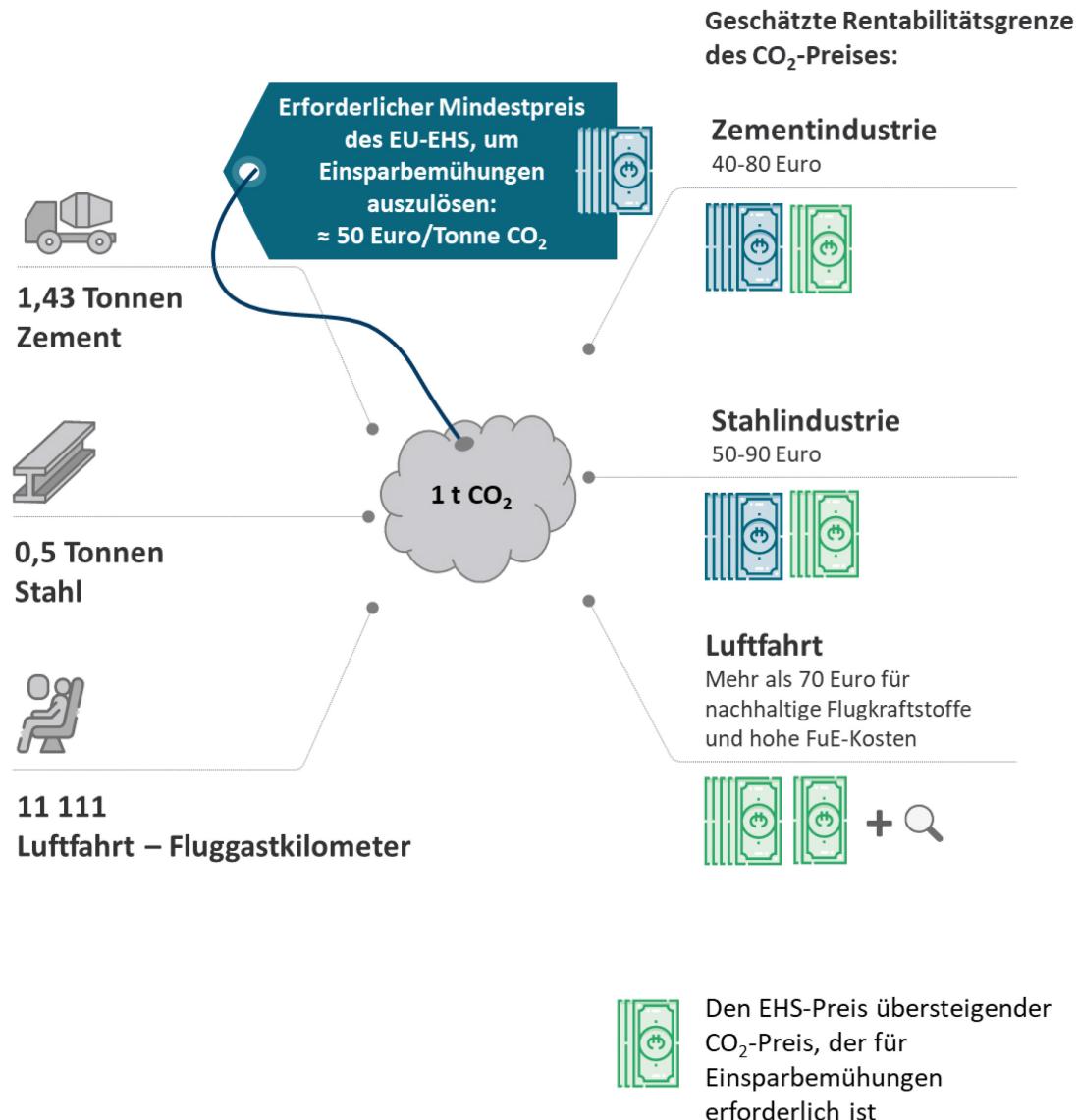
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des [Sandbag carbon price viewer](#) und des [EU ETS data viewer](#).

Sektoren, in denen ein höherer CO₂-Preis erforderlich ist

32 Der CO₂-Preis, bei dem der Wettbewerbsvorteil fossiler Brennstoffe geringer wäre, hängt von dem betroffenen Wirtschaftssektor und der betreffenden Technologie ab (siehe [Abbildung 8](#)). Das *Institut du Développement Durable et des Relations Internationales* (IDDRI) hat berechnet, dass eine CO₂-arme Technologie für die Zementindustrie bei einem CO₂-Preis von 40 bis 80 Euro/Tonne CO₂ kostendeckend wäre, während der Schwellenwert bei Stahl bei 50 bis 90 Euro je Tonne CO₂ liegen würde²⁸. Wir haben auf der Grundlage von Daten der Internationalen Energieagentur geschätzt, dass ein CO₂-Preis von mehr als 70 Euro/Tonne CO₂ erforderlich wäre, um einen Anreiz für die Hinwendung zu nachhaltigen Flugkraftstoffen und Investitionen in Forschung und Entwicklung in Bezug auf Technologien mit geringem CO₂-Ausstoß für die Luftfahrt zu schaffen.

²⁸ IDDRI, *Decarbonising basic materials in Europe*, Oktober 2019.

Abbildung 8 – Geschätzte Rentabilitätsgrenze des CO₂-Preises, um den Wettbewerbsvorteil fossiler Brennstoffe im Vergleich zu Technologien mit geringem CO₂-Ausstoß zu verringern



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten von Cordis, der Website der Kommission und des ICCT über die Emissionsintensität der Industriebranchen; Daten des IDDRI und Berechnungen des Hofes auf der Grundlage von IEA-Daten, dem durchschnittlichen Ölpreis und des durchschnittlichen Euro/USD-Wechselkurses im Juni 2021 für den Preis, bei dem die Rentabilitätsgrenze liegt.

33 Die Besteuerung ist jedoch nur ein Element der Reaktion einer nationalen Regierung. Sektorale Vorschriften und Verordnungen bestehen in der EU bereits, z. B. Luftqualitätsnormen und Grenzen für Fahrzeugemissionen. Die Mitgliedstaaten haben eigene Strategien, um klimafreundlicher zu werden, wie z. B. das vor Kurzem vorgeschlagene Verbot von Kurzstreckenflügen in Frankreich, wenn die Eisenbahn eine Alternative darstellt.

Soziale Aspekte der Besteuerung

34 Die Auswirkungen der Energiebesteuerung auf die Haushalte können erheblich sein und zur Ablehnung von Energiesteuern führen. Die Kommission hat festgestellt, dass die Beträge, die die Haushalte für Energie (was sowohl Wärme als auch Verkehr umfasst) aufwenden, sehr unterschiedlich sind. Die ärmsten Haushalte, diejenigen im untersten Zehntel der Einkommensverteilung, wenden in Luxemburg, Malta, Finnland und Schweden weniger als 5 % ihres Einkommens für Energie auf. In Tschechien und der Slowakei geben sie mehr als 20 % ihres Einkommens für Energie aus²⁹.

35 Um die Gefahr zu verringern, dass Steuerreformen abgelehnt werden, empfehlen internationale Organisationen³⁰ eine größere Transparenz in Bezug auf die Gründe für Steuerreformen und die Verwendung der Einnahmen, die Senkung anderer Steuern und Umverteilungsmaßnahmen (siehe auch *Kasten 1*). Aus Studien³¹ geht hervor, dass die Zweckbindung von Einnahmen die Akzeptanz von CO₂-Steuern verbessern kann.

Kasten 1 – Zurückweisung von Energiesteuerreformen

Frankreich führte 2014 zur Unterstützung seiner Klimaziele eine CO₂-Steuer ein; dazu gehörte ein Fahrplan für Steuererhöhungen. Vor dem Hintergrund steigender internationaler Ölpreise erhöhte sich 2018 der Preis für Energie und führte zu Unruhen in Form der "Gelbwesten"-Bewegung. Aus diesem Grund riet die Regierung die Steuer ein. Im Jahr 2019 empfahl Frankreichs *Cour des comptes*³² in einem Bericht, zu der geplanten Erhöhung der CO₂-Steuer zurückzukehren und diese durch andere Maßnahmen zu unterstützen, wie z. B. durch einen Ausgleich für die am meisten betroffenen Haushalte.

²⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2020) 951 final, *Energy prices and costs in Europe*, Teil 3/6, Oktober 2020.

³⁰ OECD, Environment Working Papers no. 168, *Designing fossil fuel subsidy reforms in OECD and G20 countries: A robust sequential approach methodology*, Oktober 2020; Centre for Climate Change Economics and Policy and Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, *How to make carbon taxes more acceptable*, Dezember 2017 und [Website der Kommission](#) – Konferenz zur ökologischen Besteuerung.

³¹ Ebd.

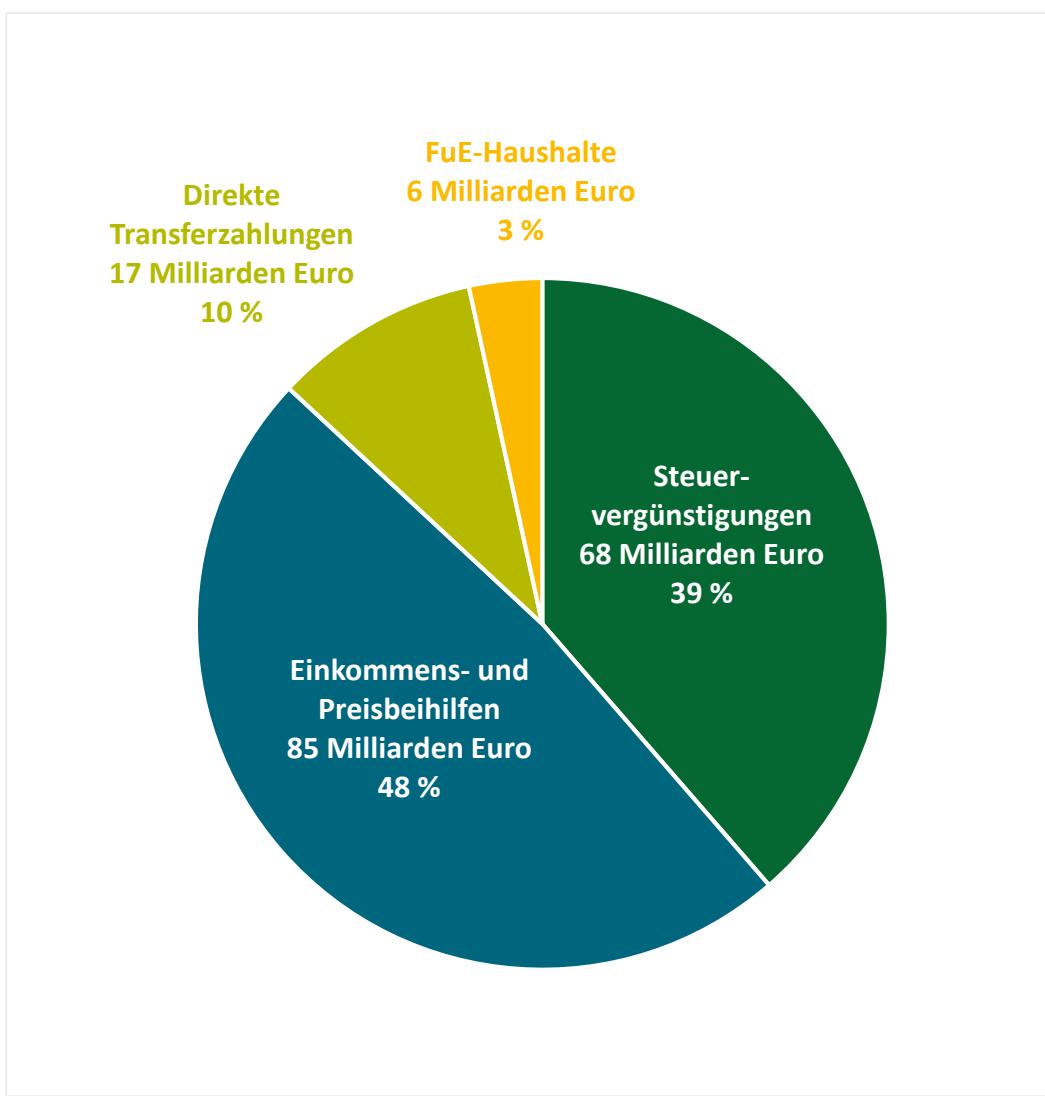
³² *Cour des comptes, Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique – Synthèse*, September 2019.

Energiesubventionen

Arten von Energiesubventionen

36 Energiesubventionen können unterschiedliche Formen annehmen: Steuervergünstigungen (z. B. Steuergutschriften und -rabatte), Einkommens- oder Preisbeihilfen, direkte Transferzahlungen oder die Finanzierung von Forschung und Entwicklung (siehe auch Ziffer **04**). Energiesubventionen, die von Besteuerungsmaßnahmen herrühren und daher den effektiven Steuersatz beeinflussen, stehen für 39 % der gesamten Energiesubventionen im Jahr 2019 – 68 Milliarden Euro von insgesamt 176 Milliarden Euro (siehe **Abbildung 9**).

Abbildung 9 – Energiesubventionen nach Kategorie im Jahr 2019



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – Final report*, Oktober 2021.

37 Die Kommission ist für die Genehmigung einiger Subventionen zuständig (z. B. Steuerbefreiungen für Biokraftstoffe³³). Das trifft auf selektive Maßnahmen zu, die als staatliche Beihilfen gelten und nicht unter die allgemeinen Vorschriften über Gruppenfreistellungen³⁴ oder De-minimis-Regeln³⁵ fallen (für drei Jahre weniger als 200 000 Euro) und nicht aufgrund einer bereits von der Kommission genehmigten Beihilferegelung gewährt werden. Die Kommission hat Leitlinien über die Voraussetzungen erstellt, unter denen sie Energie- und Umweltbeihilfen als mit dem Vertrag vereinbar erachten kann. Im Juni 2021 veröffentlichte die Kommission einen Entwurf über Leitlinien für staatliche Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfen³⁶. Mehrere nichtstaatliche Organisationen verliehen ihren Bedenken in Bezug auf mögliche Lücken in den neu eingeführten Bestimmungen für Betriebsstilllegungen in der Kohleindustrie und die Gefahr erhöhter Unterstützung für fossiles Gas Ausdruck³⁷.

38 In der Vergangenheit hat der Rat gezeigt, dass er besondere Bestimmungen erlassen kann, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, staatliche Beihilfen zu gewähren, wodurch die Prüfungsbefugnis der Kommission neutralisiert wird. Dies war etwa bei der Erleichterung der Stilllegung von Kohlebergwerken der Fall³⁸.

³³ Website der Kommission – Informationen vom 3. September 2021 über staatliche Beihilfen.

³⁴ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1).

³⁵ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen. (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1).

³⁶ Mitteilung der Kommission, *Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

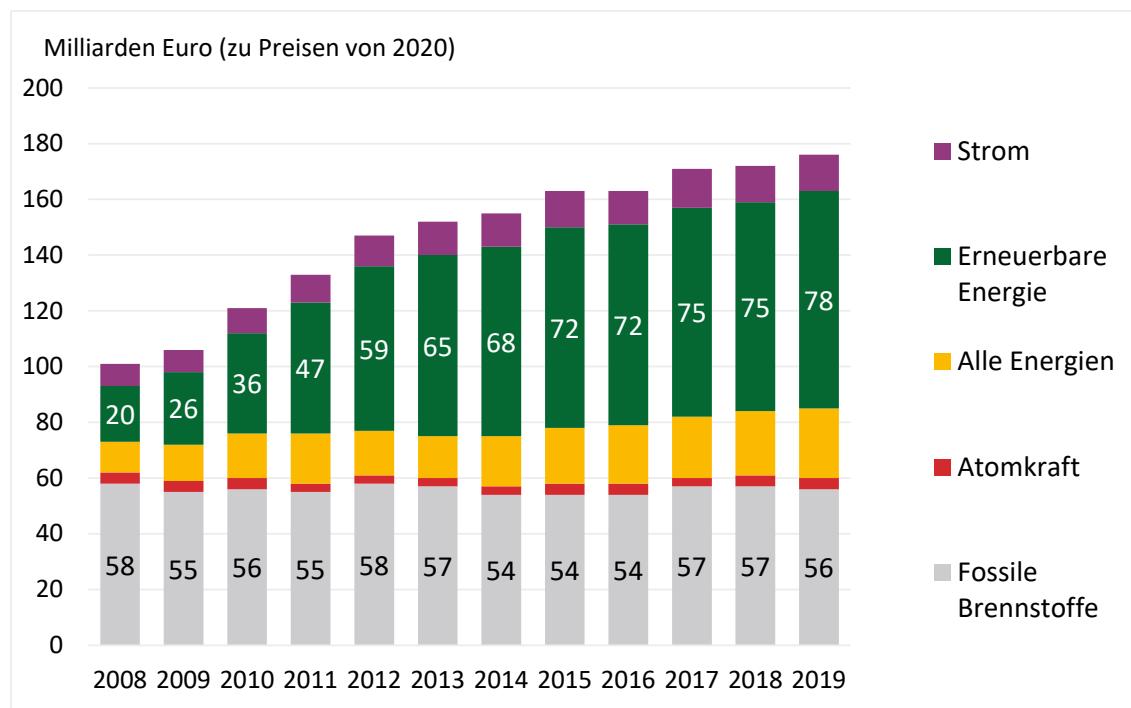
³⁷ State aid CEEAG revision – *NGO letter on fossil fuels*.

³⁸ Beschluss 2010/787/EU des Rates vom 10. Dezember 2010 über staatliche Beihilfen zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke (ABl. L 336 vom 21.12.2010, S. 24).

Subventionen für erneuerbare Energien

39 Die Energiesubventionen sind im Lauf der Zeit in die Höhe geschnellt, angetrieben durch den Anstieg der Subventionen für erneuerbare Energien, die im Zeitraum 2008-2019 um das 3,9-Fache angestiegen sind³⁹ (siehe **Abbildung 10**).

Abbildung 10 – Energiesubventionen nach Kategorie im Zeitraum 2008-2019



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, Oktober 2021.

40 Subventionen für erneuerbare Energien können von den Mitgliedstaaten dazu eingesetzt werden, ihre Klimaziele zu unterstützen. Diese können in Form von Erstinvestitionen zur Nutzung erneuerbarer Energien erfolgen, weitere Formen sind Preisgarantien, Einspeisetarife und Steuerbefreiungen.

41 Die Nutzung erneuerbarer Energien zur Stromerzeugung hat im Lauf des letzten Jahrzehnts in allen Mitgliedstaaten zugenommen. Der Anstieg der Subventionen für erneuerbare Energien hat zur Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energiequellen

³⁹ Siehe Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, Oktober 2020.

in der EU beigetragen, der von 12,6 % im Jahr 2008 auf 19,7 % im Jahr 2019 angestiegen ist, nahe an dem 20 %-Ziel⁴⁰ für 2020.

Energieeffizienzsubventionen

42 Subventionen können auch eingesetzt werden, um dazu zu ermutigen, die Energieeffizienz zu steigern. Energieeffizienzsubventionen haben sich seit 2008 mehr als verdoppelt⁴¹; sie stiegen von 7 Milliarden Euro im Jahr 2008 auf 15 Milliarden Euro im Jahr 2018 an. Für Energieeffizienz wurden im Jahr 2018 ungefähr 9 % der gesamten EU-Energiesubventionen aufgewendet; die größten Empfänger waren Haushalte.

43 Die Mitgliedstaaten berichten der Kommission jährlich über die in Bezug auf die nationalen Energieeffizienzziele erreichten Fortschritte. In ihren Berichten werden die Auswirkungen von Maßnahmen quantifiziert, die auf Energieeinsparungen abzielen. In den Bewertungen dieser Berichte durch die Kommission wird geschätzt, dass Subventionen in Form von Steueranreizen und Finanzierungssystemen mit ungefähr 20 % zu den von den Mitgliedstaaten gemeldeten gesamten Energieeinsparungen beitragen⁴².

Subventionierung fossiler Energieträger

44 Die Subventionierung fossiler Energieträger kann die Form von Steuerbefreiungen oder Steuerermäßigungen, der Übertragung von Mitteln, von Preis-

⁴⁰ Eurostat-Daten, *Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch (T2020_31)*.

⁴¹ Siehe Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, Oktober 2020.

⁴² Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, *Bewertung der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU und bei der Einführung von Niedrigstenergiegebäuden und kostenoptimalen Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz in der EU im Einklang mit der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2020)*, COM(2020) 954 final, Oktober 2020.

und Einkommensbeihilfen und der Unterbepreisung von Produkten annehmen. Diese Subventionen bergen erhebliche Risiken⁴³:

- Sie untergraben die Wirksamkeit der von der Bepreisung von CO₂-Emissionen ausgehenden Signale und behindern dadurch die Energiewende.
- Sie schaden der öffentlichen Gesundheit, da sie die Hauptquelle der Luftverschmutzung begünstigen.
- Sie erhöhen die Gefahr, dass Investitionen, die in eine CO₂-intensive Anlage getätigt wurden, dort blockiert bleiben und dass in Vermögenswerte investiert wird, die vor dem Ende ihrer Lebensdauer stillgelegt werden müssen.
- Sie verzerrn den Markt, da sie saubere Energie und energieeffiziente Technologien im Verhältnis verteuern.

45 Eine kürzlich im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie über Energiesubventionen⁴⁴ zeigte, dass die Subventionierung fossiler Brennstoffe durch die EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum 2008 bis 2019 mit ungefähr 55-58 Milliarden Euro pro Jahr relativ stabil blieb. Die Mitgliedstaaten gewährten zwei Drittel dieser Subventionen (35 Milliarden Euro im Jahr 2018) als Steuerbefreiungen oder Steuerermäßigungen; das andere Drittel (8,5 Milliarden Euro) bestand aus Einspeisetarifen, Einspeiseprämien, Verpflichtungen zur Nutzung erneuerbarer Energie und Preisförderregelungen für Erzeuger, die Strom mit der Kraft-Wärme-Kopplung unter Verbrennung fossiler Brennstoffe herstellen⁴⁵.

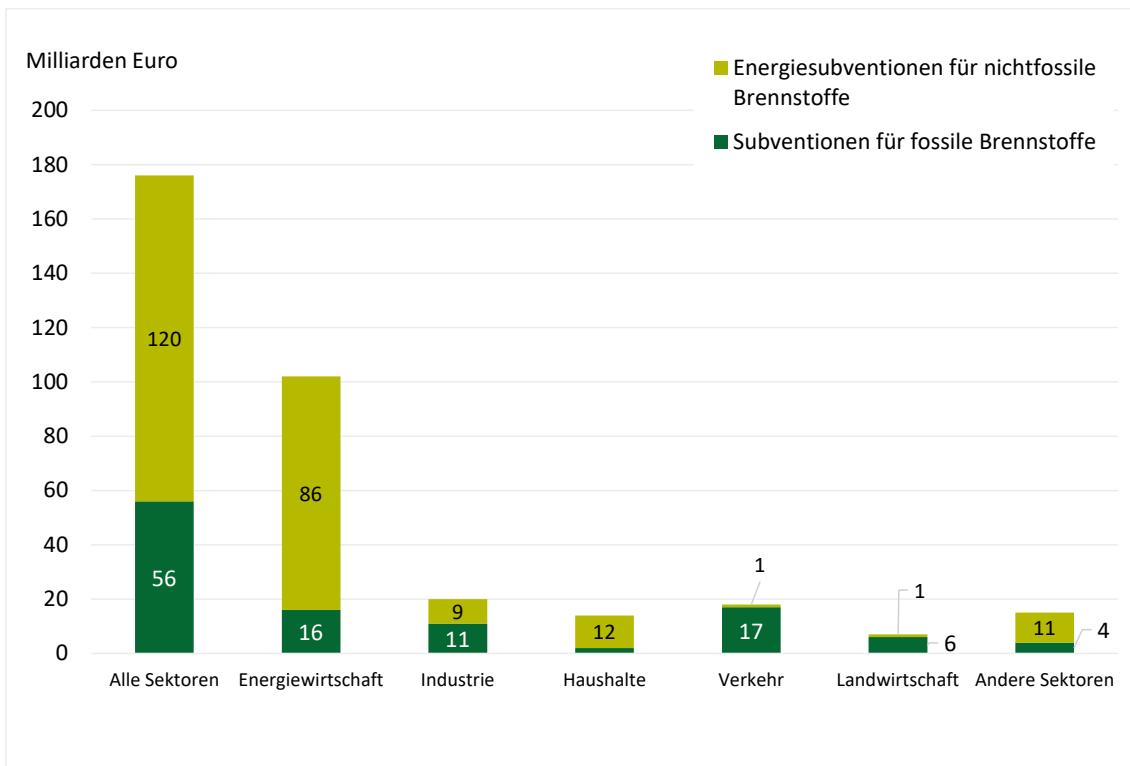
46 Alle Sektoren erhalten Subventionen für fossile Brennstoffe (siehe *Abbildung 11*). Die Energiewirtschaft erhält in absoluten Zahlen sowohl die meisten Energiesubventionen als auch die meisten Subventionen für fossile Brennstoffe. Subventionen für fossile Brennstoffe machen den überwiegenden Teil der Energiesubventionen in drei Sektoren aus: Industrie, Verkehr und Landwirtschaft.

⁴³ ODI, *Fossil fuel subsidies in draft EU National Energy and Climate Plans*, September 2019.

⁴⁴ Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union, Oktober 2021.

⁴⁵ Siehe Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, Oktober 2020.

Abbildung 11 – Energiesubventionen und Subventionen für fossile Brennstoffe nach Sektor im Jahr 2019



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union](#), Oktober 2021.

47 Wir wiesen in unserem Bericht über das EU-EHS⁴⁶ darauf hin, dass die Mitgliedstaaten, die von der kostenlosen Zuteilung von EHS-Zertifikaten für den Stromerzeugungssektor profitieren, die damit zusammenhängende CO₂-Intensität in geringerem Maß abgesenkt haben als die Mitgliedstaaten, die nicht zur kostenlosen Zuteilung von EHS-Zertifikaten berechtigt waren. Daher hat die kostenlose Zuteilung von EHS-Zertifikaten, die hauptsächlich Treibhausgasemissionen aus der Nutzung fossiler Brennstoffe abdecken und daher als Subventionen für fossile Brennstoffe angesehen werden könnten, die Übernahme von Technologien mit geringem CO₂-Ausstoß verlangsamt.

48 Gemäß der Governance-Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, in ihren nationalen Energie- und Klimaplänen über die nationalen Ziele zu berichten, um Energiesubventionen, insbesondere für fossile Brennstoffe, schrittweise abzuschaffen, und über die Fortschritte, die dabei erzielt wurden. Mit dem Europäischen Klimagesetz wird der Kommission die Befugnis übertragen, einheitliche Berichtsformate über das

⁴⁶ [Sonderbericht des Hofes Nr. 18/2020, Das Emissionshandelssystem der EU: kostenlose Zuteilung von Zertifikaten sollte gezielter erfolgen](#), September 2020.

Auslaufen der Energiesubventionierung, insbesondere der Subventionierung fossiler Brennstoffe, vorzulegen. Die Kommission informierte uns, dass die Berichterstattungsregelungen 2022 in einem Durchführungsrechtsakt festgelegt werden sollen.

49 In ihrer Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne⁴⁷ schlussfolgert die Kommission, dass Subventionen für fossile Brennstoffe weiterhin ein wesentliches Hindernis für eine kosteneffiziente Energie- und Klimawende und einen funktionierenden Binnenmarkt darstellen. Drei Mitgliedstaaten (Dänemark, Italien und Portugal) haben eine umfassende Bestandsaufnahme der Subventionen für fossile Brennstoffe durchgeführt, 12 haben erklärt, dass sie an Plänen zu deren Auslaufen arbeiten würden, und sechs haben auch einen zeitlichen Rahmen hierfür vorgesehen. In ihrem Bericht über die Lage der Energieunion 2021⁴⁸ bekräftigte die Kommission, dass die Subventionen für fossile Brennstoffe auslaufen sollten.

50 Internationale Organisationen machen regelmäßig auf die Rolle der Subventionen für fossile Brennstoffe aufmerksam. In ihren Energy Policy Reviews (2016-2021) riet die Internationale Energie-Agentur dazu, Subventionen für fossile Brennstoffe abzuschaffen⁴⁹ und Anreize sowie Preissignale an den Klimazielen auszurichten⁵⁰. Die OECD hat in ihren Umweltprüfberichten⁵¹ und nationalen Wirtschaftsberichten⁵² gefordert, die Subventionen für fossile Brennstoffe zu senken sowie Umweltverschmutzung und Besteuerung aneinander anzugeleichen.

⁴⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Eine EU-weite Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne – Neue Impulse für die grüne Wende und die wirtschaftliche Erholung durch die integrierte Energie- und Klimaplanung*, COM(2020) 564 final, September 2020.

⁴⁸ Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Lage der Energieunion 2021 – *ein Beitrag zur Umsetzung des europäischen Grünen Deals und zur Erholung der Union*, COM(2021) 950 final vom 26.10.2021.

⁴⁹ Z. B. Belgien (2016), Deutschland (2020), Polen (2016).

⁵⁰ Z. B. Österreich (2020), Slowakei (2016), Finnland (2018), Europäische Union (2020).

⁵¹ Tschechien, Ungarn.

⁵² Tschechien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Niederlande, Polen, Portugal, Slowakei.

51 In unserem Bericht aus dem Jahr 2020 über das EU-EHS⁵³ empfahlen wir, die Rolle der kostenfreien Zertifikate erneut zu untersuchen und sie zielgenauer auszurichten. Die Kommission akzeptierte diese Empfehlung und informierte uns, dass sie ihr nachkommt. Wir weisen darauf hin, dass ein Tätigwerden in diesem Bereich auch dazu beitragen würde, die Subventionen für fossile Brennstoffe zu senken.

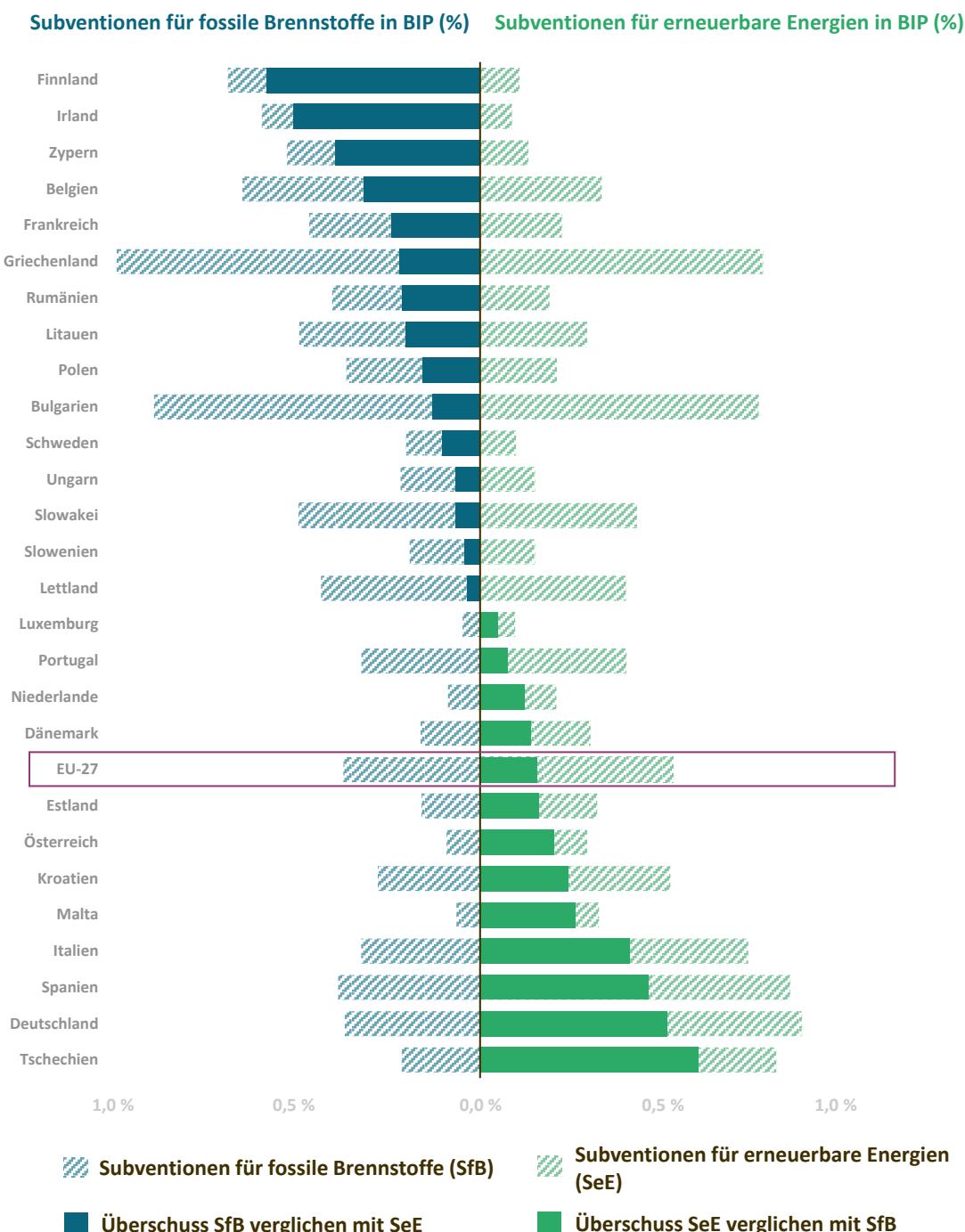
Vergleich der Subventionen für fossile Brennstoffe und der Subventionen für erneuerbare Energien

Fünfzehn Mitgliedstaaten gewähren mehr Subventionen für fossile Brennstoffe als für erneuerbare Energien

52 Wir haben Subventionen für fossile Brennstoffe mit denen für erneuerbare Energien verglichen (siehe *Abbildung 12*). Insgesamt gesehen sind die Subventionen für erneuerbare Energien in der EU höher. In den aggregierten Daten verbergen sich jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Fünfzehn Mitgliedstaaten gewähren mehr Subventionen für fossile Brennstoffe als für erneuerbare Energien. Bei den Mitgliedstaaten, die mehr als der EU-Durchschnitt für Subventionen für fossile Brennstoffe ausgeben, übersteigen die Subventionen für fossile Brennstoffe im Allgemeinen die für erneuerbare Energien.

⁵³ *Sonderbericht des Hofes Nr. 18/2020, Das Emissionshandelssystem der EU: kostenlose Zuteilung von Zertifikaten sollte gezielter erfolgen*, September 2020.

Abbildung 12 – Höhe der Subventionen für fossile Brennstoffe im Vergleich zu den Subventionen für erneuerbare Energien

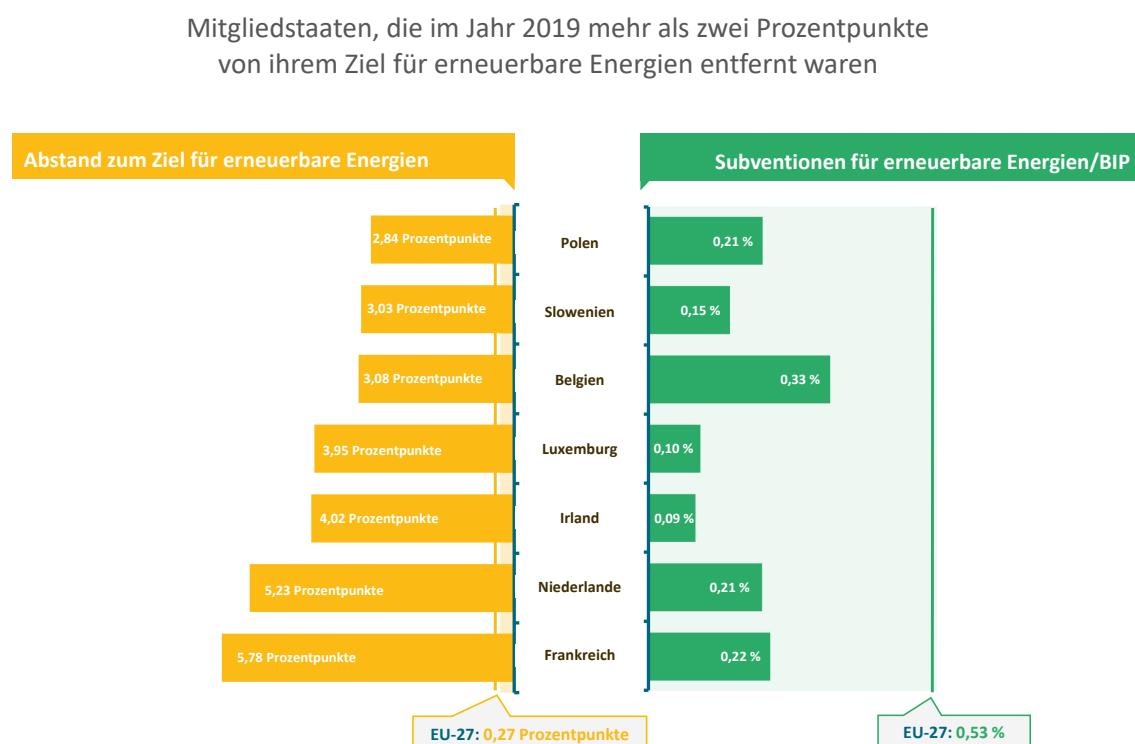


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, Oktober 2020.

Die Mitgliedstaaten, die auf ihrem Weg zu den Zielen für erneuerbare Energien hinterherhinken, wenden weniger Mittel für erneuerbare Energien auf

53 Wir betrachteten die sieben Mitgliedstaaten, die in den Jahren 2018 und 2019 in Bezug auf ihre Ziele für erneuerbare Energien für 2020 um mehr als zwei Prozentpunkte zurücklagen⁵⁴. Wir stellen fest, dass der Anteil der Subventionen für erneuerbare Energien am BIP in diesen Mitgliedstaaten unter dem EU-Durchschnitt liegt (siehe *Abbildung 13*).

Abbildung 13 – Abstand zwischen dem Ziel für erneuerbare Energien und der Höhe der Subventionen für erneuerbare Energien



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten von Eurostat über den *Share of renewable energy in gross final energy consumption (T2020_31)* und Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, Oktober 2020.

⁵⁴ Festgelegt in der *Richtlinie (EU) 2018/2001* des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82).

Die Energiebesteuerungsrichtlinie – das Fundament der Energiebesteuerung

Die derzeitige Energiebesteuerungsrichtlinie

Mit der Energiebesteuerungsrichtlinie wird in erster Linie darauf abgezielt, den Binnenmarkt zu unterstützen

54 Das Hauptziel der Energiebesteuerungsrichtlinie 2003 besteht darin, dass reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen. Mit ihr werden Mindeststeuerbeträge für Energieerzeugnisse und Elektrizität festgelegt, um die nationalen Rechtsvorschriften zu harmonisieren und Verzerrungen des Binnenmarkts zu vermeiden. Darüber hinaus werden mit ihr andere Maßnahmen unterstützt, wie der Schutz der Umwelt, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft und die soziale Dimension. Seit ihrem Inkrafttreten haben in der EU wesentliche Entwicklungen stattgefunden, wie eine ambitioniertere Zielsetzung im Klimabereich, technologischer Fortschritt und Aktualisierungen von Rechtsvorschriften. Seit 2003 haben die im Wege von Durchführungsbeschlüssen des Rates erfolgten Änderungen der Energiebesteuerungsrichtlinie lediglich formale Änderungen widergespiegelt, wie die Überarbeitung der Kombinierten Nomenklatur, mit der steuerpflichtige Energieerzeugnisse festgelegt werden.

55 Viele von der Energiebesteuerungsrichtlinie abgedeckte Nutzer können von differenzierten Steuersätzen, -ermäßigungen oder -befreiungen, über die die Mitgliedstaaten entscheiden, profitieren. *Abbildung 14* enthält einige Beispiele solcher Flexibilitätsregelungen, die die Energiebesteuerungsrichtlinie gestattet.

Abbildung 14 – Rahmen der Energiebesteuerungsrichtlinie



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Energiebesteuerungsrichtlinie](#).

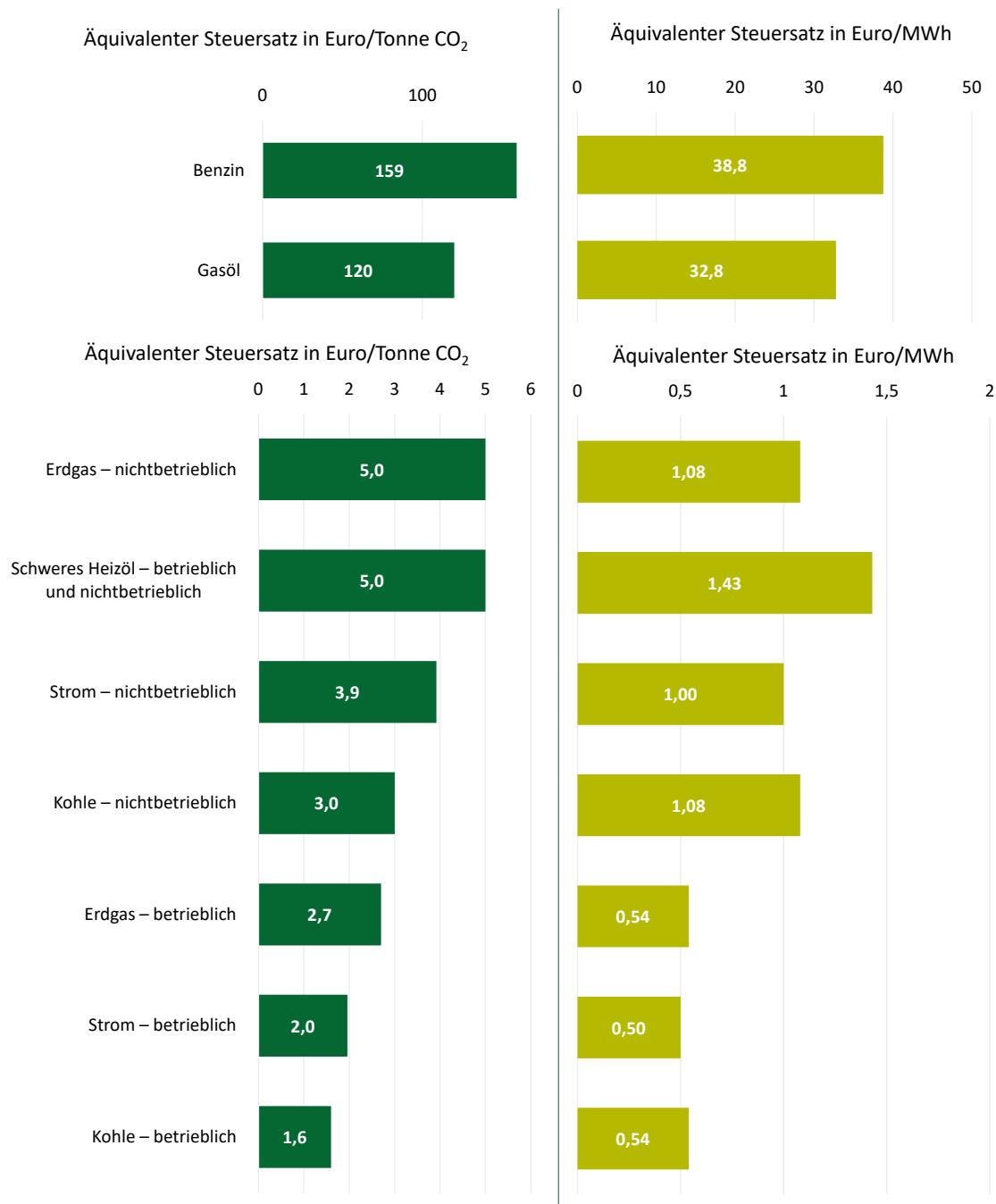
56 Die Kommission gelangte bei ihrer Bewertung der Energiebesteuerungsrichtlinie⁵⁵ zu dem Schluss, dass mit der Richtlinie die Übernahme CO₂-armer Alternativen nicht unterstützt wird, eine Unterbepreisung bei bestimmten CO₂-intensiven Brennstoffen erfolgt und keine klaren Rechtsvorschriften für einige neue Energieerzeugnisse enthalten sind, wie alternative Kraftstoffe, E-Fuels, synthetische Brennstoffe, Biomethan und erneuerbare Brennstoffe nicht biogenen Ursprungs. Außerdem erfüllen die in der Richtlinie festgelegten Mindeststeuersätze nicht mehr ihre ursprüngliche Konvergenzrolle. Die Mindestbesteuerung wurde eingeführt, um die Unterschiede zwischen den nationalen Energiesteuerbeträgen zu verringern. Im Lauf der Zeit erhöhten die meisten Mitgliedstaaten die Steuersätze erheblich über das Minimum der Energiebesteuerungsrichtlinie hinaus. Diese Lage kann zu Verzerrungen des Binnenmarkts führen.

⁵⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, *Evaluation of the Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*, SWD(2019) 329 final.

Mindeststeuerbeträge bieten bei der Energiebesteuerung keinen Anreiz für die Nutzung saubererer Energiequellen

57 *Abbildung 15* bietet eine Zusammenfassung des CO₂-Steueräquivalents des Mindeststeuersatzes wie von der Kommission berechnet. Die Abbildung zeigt, dass der Mindeststeuersatz für die Energiequelle mit dem höchsten Verschmutzungsgrad – Kohle für betriebliche Verwendung – zu den niedrigsten gehört.

Abbildung 15 – Mindestbesteuerung ausgewählter Energieerzeugnisse



Hinweis: Die Zahlen für das CO₂-Steueräquivalent für Strom beruhen auf der [EU average greenhouse gas emission intensity of power generation](#) (Intensität der Treibhausgasemissionen der Stromerzeugung im EU-Durchschnitt), die von der für die Stromerzeugung genutzten Energiequelle abhängig ist. Die CO₂-Emissionen schwanken zwischen ungefähr **1 Tonne CO₂ je MWh bei Kohlekraftwerken und null Tonnen CO₂ bei Strom, der aus erneuerbaren Quellen**, wie Solarenergie und Windkraft, oder von Atomkraftwerken erzeugt wird.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Commission evaluation of the ETD](#).

58 Gemäß der derzeitigen Energiebesteuerungsrichtlinie können die Mitgliedstaaten bestimmte erneuerbare Energiequellen wie Biokraftstoffe teilweise oder vollständig von der Steuer befreien und für Strom aus erneuerbaren Energiequellen eine vollständige Steuerbefreiung erteilen. Die Kommission weist darauf hin⁵⁶, dass diese Flexibilitätsregelungen keine Garantie dafür sind, dass der effektive Steuersatz für erneuerbare Energien im Vergleich zu dem für einige fossile Energiequellen insgesamt niedriger ist.

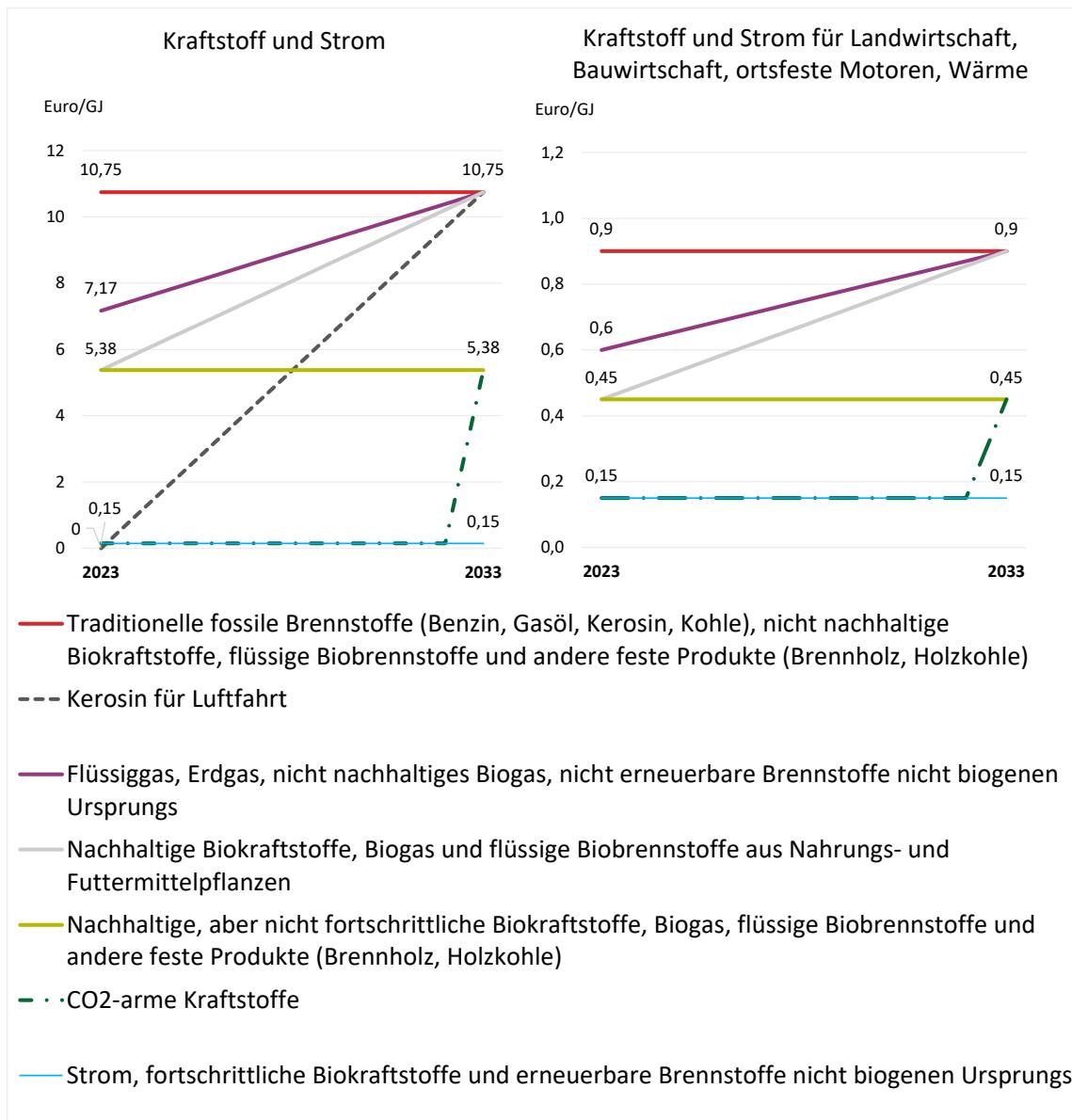
Der Legislativvorschlag zur Energiebesteuerung "Fit für 55"

Die Kommission hat neue Steuersätze auf der Grundlage des Energiegehalts vorgeschlagen

59 Die Kommission hat im Rahmen des Vorschlags für eine Energiebesteuerungsrichtlinie eine neue Struktur der Steuersätze vorgeschlagen (siehe *Abbildung 16*).

⁵⁶ Siehe Fußnote 55.

Abbildung 16 – Vorgeschlagene Energiesteuersätze (nicht indexgebunden)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des Vorschlags der Europäischen Kommission [für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom](#), COM(2021) 563 final, Juli 2021.

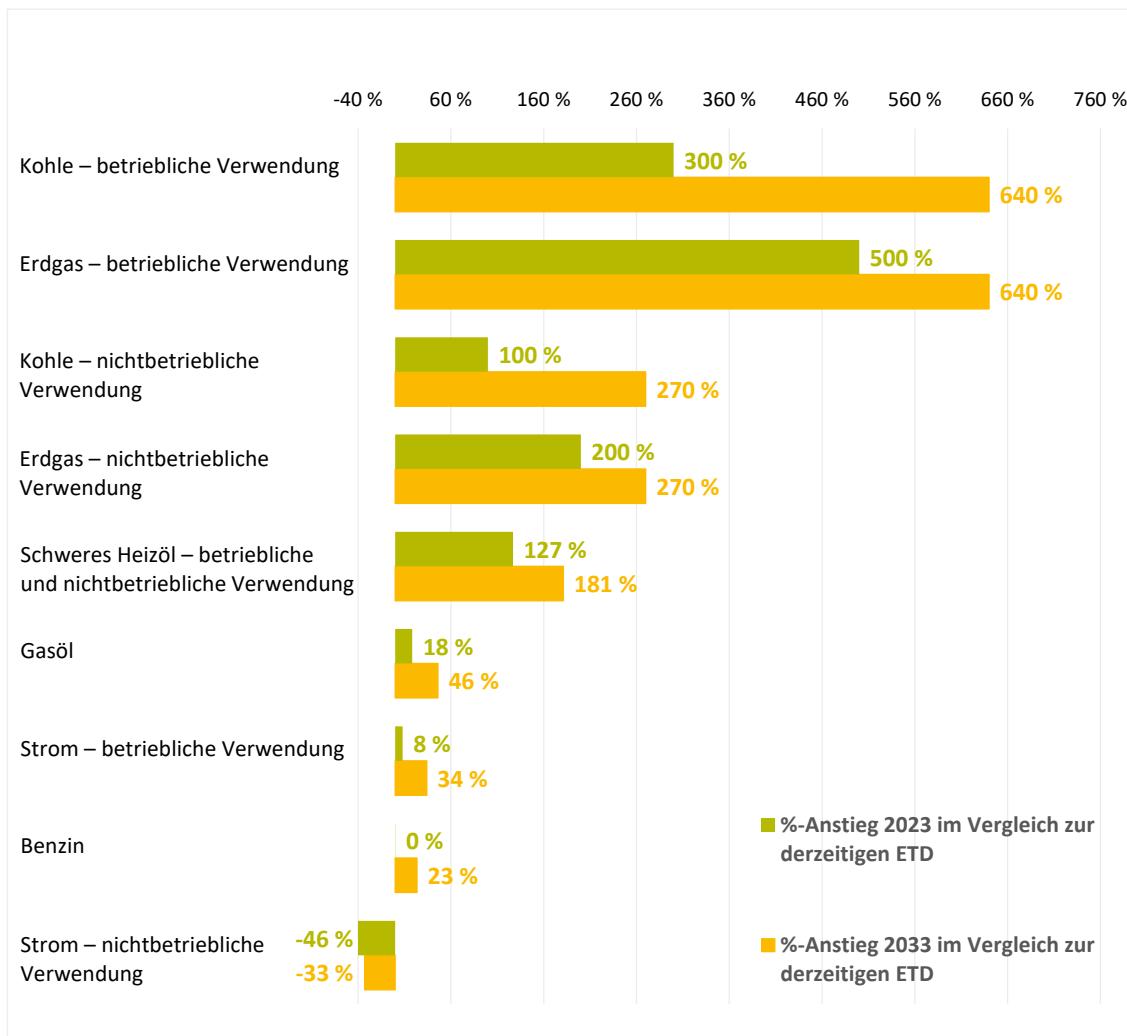
60 Zu den vorgeschlagenen Änderungen gehören u.a.:

- Einführung neuer Steuern auf der Grundlage von Energiegehalt und Umwelt- und Klimaleistung:
 - Abkehr von der volumenabhängigen Besteuerung und Hinwendung zur Besteuerung nach Energiegehalt (Euro/GJ);

- Festsetzung einer Rangfolge und einer Mindestbesteuerung für verschiedene Energieerzeugnisse entsprechend ihrer Umweltleistung;
- Erhöhung der Mindeststeuerbeträge für Kraft- und Heizstoffe bei Senkung der Mindeststeuer für Strom für nichtbetriebliche Verwendung (siehe [**Abbildung 17**](#));
- Abschaffung der bevorzugten Behandlung einiger Sektoren bzw. Brennstoffe und Erweiterung des Geltungsbereichs der Energiebesteuerungsrichtlinie:
 - Abschaffung der bevorzugten Behandlung von Dieselkraftstoff im Vergleich zu Benzin;
 - Abschaffung der Steuerbefreiung für Kerosin für die Beförderung von Fluggästen und für Schweröl für den Seeverkehr bei Flügen bzw. Fahrten innerhalb der EU;
 - Abschaffung der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, den Energieverbrauch energieintensiver Unternehmen und der Landwirtschaft vollständig von der Besteuerung zu befreien oder ihnen Steuerermäßigungen zu gewähren, die die Mindestbeträge unterschreiten;
 - Erweiterung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf Torf, Brennholz, Holzkohle und alternative Kraftstoffe (wie z. B. Wasserstoff);
 - Angabe verschiedener Mindestenergiesteuersätze für die verschiedenen Kategorien von Biokraftstoffen;
 - Abschaffung der Unterscheidung zwischen betrieblicher und nichtbetrieblicher Verwendung;
- Übergangsbestimmungen:
 - allmähliche Steigerung der Erhöhungen der Energiesteuern für einige Brennstoffe und Verwendungen während eines 10-jährigen Übergangszeitraums von 2023 bis 2033, um für einen reibungslosen Übergang von der derzeitigen vollständigen Befreiung zu sorgen. Übergangsfristen werden insbesondere für Haushalte und den Luftfahrtsektor gelten;
 - Indexbindung der Mindeststeuerbeträge an die Inflation;

- Beibehaltung der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Befreiungen und Ermäßigungen aus sozialen Gründen oder Gründen des Umweltschutzes anzuwenden.

Abbildung 17 – Anhebung der Energiesteuersätze von den derzeitigen Mindestbeträgen auf die vorgeschlagenen Mindestbeträge im Jahr 2033 (nicht indexgebunden an die Inflationsrate)



Hinweis: Die zur Umrechnung der auf dem Volumen basierenden Sätze verwendeten Umrechnungsfaktoren beruhen auf der Folgenabschätzung der Kommission.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom*, COM(2021) 563 final, Juli 2021, sowie der zugehörigen Folgenabschätzung.

Die weiteren klima- und energiebezogenen Vorschläge der Kommission

61 Das "Fit für 55"-Paket enthält auch Folgendes:

- einen Vorschlag zur Änderung des Emissionshandelssystems, einschließlich der Aufnahme des Schiffsverkehrs ins EHS und einer Senkung der Obergrenze für Zertifikate;
- ein gesondertes, aber an das bisherige System anschließendes Emissionshandelssystem für die Nutzung von Kraft-/Brennstoffen für Verbrennung in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäude;
- einen Klima-Sozialfonds: Bereitstellung von Mitteln für Bürgerinnen und Bürger, die Investitionen in Energieeffizienz, neue Heiz- und Kühlsysteme und sauberere Mobilität finanzieren wollen;
- ein CO₂-Grenzausgleichssystem. Mit den vorgeschlagenen Regeln wird von Importeuren von Waren verlangt, dass sie für Zertifikate im Rahmen des CO₂-Grenzausgleichssystems in dem Umfang zahlen, der den Treibhausgasemissionen entspricht, die mit ihren Waren verbunden sind. Ein Rabatt wird für die Emissionen vorgeschlagen, die von dem Bepreisungsmechanismus für Treibhausgasemissionen im Ursprungsland abgedeckt werden. Die Kommission hat vorgeschlagen, das CO₂-Grenzausgleichssystem schrittweise im Takt mit dem Auslaufen der kostenfreien Zertifikate im Rahmen des EU-EHS einzuführen;
- ReFuelEU Aviation: eine Verordnung, mit der vorgeschrieben wird, den Anteil nachhaltiger Flugkraftstoffe, den der auf EU-Flughäfen getankte Düsenkraftstoff enthalten muss, zu erhöhen;
- FuelEU Maritime: eine Verordnung, mit der darauf abgezielt wird, den Einsatz nachhaltiger Schiffskraftstoffe und emissionsfreier Technologien zu stimulieren, indem eine Obergrenze für die Treibhausgasemissionsintensität festgesetzt wird, die auf die an Bord von Schiffen, die europäische Häfen anlaufen, verbrauchte Energie zurückzuführen ist;
- Aktualisierungen der Energieeffizienzrichtlinie und der Erneuerbare-Energien-Richtlinie.

Schlussbemerkungen

62 Die Kommission sieht die Energiebesteuerung als eine wesentliche Triebkraft für Energieeinsparungen. In ihren nationalen Energie- und Klimaplänen stellen die Mitgliedstaaten fest, dass die Besteuerung erheblich zu zukünftigen Energieeinsparungen beitragen wird.

63 Die Steuersätze weisen je nach Sektor und Energieträger eine erhebliche Variationsbreite auf. Nach der derzeitigen Energiebesteuerungsrichtlinie kann es sein, dass Energiequellen, die die Umwelt stärker belasten, steuerlich günstiger behandelt werden als Energiequellen, die CO₂-effizient sind.

64 Während eine Mehrheit der Mitgliedstaaten Steuern auf Brennstoffe erhebt, die erheblich über den in der Energiebesteuerungsrichtlinie festgelegten Mindestbeträgen liegen, halten mehrere Mitgliedstaaten die Steuern nahe am Minimum. Diese Lage kann zu Verzerrungen des Binnenmarkts führen.

65 Der Rahmen für die Energiebesteuerung der EU wird durch das Emissionshandelssystem der EU und die nationalen CO₂-Steuern ergänzt. Aufgrund kostenfreier Zertifikate des Emissionshandelssystems brauchen jedoch einige Marktteilnehmer nichts für ihre CO₂-Emissionen zu zahlen. Das wird während dieses Jahrzehnts weiter der Fall sein.

66 Subventionen für fossile Brennstoffe stellen ein Hindernis auf dem Weg zu den Klimazielen dar, weil sie die grüne Energiewende behindern. Insgesamt subventionieren die Mitgliedstaaten fossile Brennstoffe mit einem Betrag von mehr als 55 Milliarden Euro pro Jahr. Diese Subventionen sind während des letzten Jahrzehnts relativ stabil geblieben, trotz der Forderung, sie auslaufen zu lassen. Einige Mitgliedstaaten geben mehr für Subventionen für fossile Brennstoffe aus als für grüne Subventionen.

67 Im Juli 2021 veröffentlichte die Kommission als Teil des Legislativpakets "Fit für 55" einen Vorschlag zur Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie. Der Vorschlag geht darauf hinaus, die Schwächen der geltenden Rechtsvorschriften zu beseitigen und insbesondere die Höhe der Besteuerung am Energiegehalt und der Umweltleistung des Energieträgers auszurichten. Den Mitgliedstaaten wird die Möglichkeit belassen, die Energiesteuersätze für einige Sektoren aus Umweltgründen, Gründen der Energieeffizienz oder der Energiearmut zu ermäßigen.

68 Das Legislativpaket umfasst auch den Vorschlag, das Emissionshandelssystem auf den Seeverkehr zu auszuweiten und ein separates Emissionshandelssystem für den Straßenverkehr und Gebäude einzuführen. Das allmähliche Auslaufen der kostenfreien Zertifikate im Zusammenhang mit dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen geht einher mit der vorgeschlagenen schrittweisen Einführung des CO₂-Grenzausgleichssystems.

69 Zusammengenommen würde bei diesen Vorschlägen die Energienutzung auf einer breiteren Grundlage besteuert als bei den derzeitigen Rechtsvorschriften, was auch für die Bepreisung der Treibhausgasemissionen gelten würde.

70 Eine der Herausforderungen für die EU-Politik besteht darin, Wege zu finden, die Energiebesteuerung der EU an klimapolitischen Zielen auszurichten. Bei niedrigen CO₂-Preisen und niedrigen Energiesteuern für fossile Brennstoffe steigen die relativen Kosten der Technologien mit geringem CO₂-Ausstoß, und die grüne Energiewende wird verzögert. Wie wir bereits früher festgestellt haben, haben kostenfreie Zertifikate, die in bestimmten Mitgliedstaaten für die Stromerzeugung gewährt werden, die Einführung grüner Technologien verlangsamt.

71 Die Steuerpolitik ist nicht das einzige Instrument, durch das die Energienutzung beeinflusst wird, und die Herausforderung besteht darin, die richtige Mischung von regulatorischen und finanziellen Maßnahmen zu finden. Gezielte Subventionen und genau definierte Regulierungsstandards können dazu dienen, die steuerliche Unterstützung für umweltfreundlichere Energie und Energieeinsparungen zu ergänzen und zu verstärken.

72 Umgekehrt wird die Energiewende durch die Subventionen für fossile Brennstoffe behindert, bzw. ihre Kosten werden erhöht. Diese Subventionen bis 2025 auslaufen zu lassen, wozu sich die EU und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet haben, bedeutet einen herausfordernden sozialen und wirtschaftlichen Wandel.

73 Die sozialen Auswirkungen der verschiedenen Initiativen können erheblich sein, und sie können den Übergang zu einer grüneren Wirtschaft negativ beeinflussen, wenn sie nicht angegangen werden. Wenn einige Gruppen oder Sektoren den Eindruck gewinnen, dass sie ungerecht behandelt werden, könnte das zu Widerstand gegen Fortschritte in diesem Bereich führen.

74 Diesen Herausforderungen wird man sich im institutionellen Kontext der Einstimmigkeit in Steuerfragen stellen müssen.

Diese Analyse wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Samo Jereb, Mitglied des Rechnungshofs, am 15. Dezember 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Glossar

Biobenzin: flüssiger Biokraftstoff, der dafür geeignet ist, konventionellem Benzin beigemischt zu werden oder dieses zu ersetzen.

Biodiesel: flüssiger Biokraftstoff, der dafür geeignet ist, Benzin/Diesel fossilen Ursprungs beigemischt zu werden oder diesen zu ersetzen.

Biokraftstoff: Kraftstoff, der aus organischer Trockensubstanz oder brennbaren Pflanzenölen hergestellt wird.

CO₂-Gehalt: CO₂ und andere Treibhausgase mit einer CO₂ entsprechenden Wirkung, die durch die Verbrennung oder Oxidation fossiler Brennstoffe freigesetzt werden oder die mit der Verbrennung oder Oxidation fossiler Brennstoffe verbunden sind, die zur Stromerzeugung verwendet werden.

Dekarbonisierung: Übergang zu einem Wirtschaftssystem mit verringerten Kohlendioxidemissionen (CO₂) und sonstigen Treibhausgasemissionen.

Einspeiseprämie: politisches Instrument, bei dem Stromerzeuger zusätzlich zum Marktpreis eine Prämie erhalten.

Einspeisetarif: politischer Mechanismus, bei dem Erzeugern über einen längeren Zeitraum ein Festpreis für jede an das Netz gelieferte Energieeinheit angeboten wird.

Emissionshandelssystem: System zur Erreichung der Ziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen in bestimmten Sektoren, wobei eine Obergrenze für die Gesamtmenge der Emissionen gilt und Zertifikate in Form von Emissionsgenehmigungen durch Unternehmen oder andere am System teilnehmende Einrichtungen erworben und verkauft werden können.

Endenergieverbrauch: die von Endverbrauchern, wie z. B. Haushalten, Industrie und Landwirtschaft, genutzte Gesamtenergie, ausgenommen der Anteil, den der Energiesektor selbst nutzt.

"Fit für 55": EU-Legislativpaket zur Verwirklichung der Klimaziele, insbesondere des Ziels einer Verringerung der Treibhausgasemissionen der EU um mindestens 55 % bis 2030.

Primärenergieverbrauch: Gesamtenergiebedarf, einschließlich des Energieverbrauchs des Energiesektors selbst, Verlusten bei der Energiewende und -verteilung sowie der Endenergieverbrauch, jedoch ohne Nutzung von Energieträgern für nichtenergetische Zwecke (z. B. Erdöl zur Herstellung von Kunststoffen).

Staatliche Beihilfe: direkte oder indirekte staatliche Unterstützung eines Unternehmens oder einer Organisation, durch die diesen gegenüber anderen im selben Bereich tätigen Akteuren ein Wettbewerbsvorteil entsteht.

Treibhausgas: Gas in der Atmosphäre – wie Kohlenstoffdioxid oder Methan –, das Strahlung aufnimmt und aussendet, Wärme einschließt und so die Oberfläche der Erde durch das erwärmt, was als Treibhauseffekt bezeichnet wird.

Verlagerung von CO₂-Emissionen: Anstieg von Treibhausgasemissionen, der auf die Verlagerung der Produktion aus einem Land mit strengen Emissionsauflagen in eines zurückzuführen ist, in dem die Regeln nicht so streng sind.

Akronyme und Abkürzungen

EHS: Emissionshandelssystem

ETD: *Energy Taxation Directive* (Energiebesteuerungsrichtlinie): 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)

GJ: Gigajoule

IDRRI: Institut für nachhaltige Entwicklung und internationale Beziehungen, ein gemeinnütziges Forschungszentrum in Paris

IEA: Internationale Energie-Agentur

IMF: *International Monetary Fund* (Internationaler Währungsfonds)

kWh: Kilowattstunde

MWh: Megawattstunde = 3,60 GJ

MwSt.: Mehrwertsteuer

OECD: *Organisation for Economic Cooperation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

Toe: Tonne Rohöläquivalent = 41,8 GJ

Team des Hofes

Diese Analyse wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Samo Jereb, Mitglied des Hofes, angenommen. Die Aufgabe stand unter der Leitung von Viorel Ştefan, Mitglied des Hofes. Herr Ştefan wurde unterstützt von seiner Kabinettschefin Roxana Bănică und dem Attaché Olivier Prigent, dem Leitenden Manager Emmanuel Rauch, der Aufgabenleiterin Lucia Roşca, den Prüferinnen und Prüfern Josef Edelmann und Anna Zalega. Marika Meisenzahl leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Viorel Ştefan



Roxana Bănică



Olivier Prigent



Emmanuel Rauch



Lucia Roşca



Josef Edelmann



Anna Zalega



Marika Meisenzahl

URHEBERRECHTSINWEIS

© Europäische Union 2022.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, die Eigentum der EU sind, im Rahmen der Lizenz "[Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.



In diesem Bericht wird geprüft, wie die Energiesteuern, die Bepreisung von CO₂-Emissionen und die Energiesubventionen zu den Klimazielen der EU passen. Durch Energiebesteuerung können Klimaanstrengungen unterstützt werden, die derzeitigen Steuersätze spiegeln jedoch nicht das Ausmaß der Verschmutzung durch die verschiedenen Energiequellen wider. Die Subventionen für erneuerbare Energien haben sich im Zeitraum 2008-2019 nahezu vervierfacht, während die Subventionen für fossile Brennstoffe stabil geblieben sind. 15 Mitgliedstaaten subventionieren eher fossile Brennstoffe als erneuerbare Energien. Die Kommission veröffentlichte Mitte 2021 einen Vorschlag für die Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie. In unserer Analyse werden die Herausforderungen aufgezeigt, vor denen die Politik bei der Aktualisierung der Energiebesteuerung und der Subventionspolitik steht, wenn es darum geht, die Kohärenz der Energiebesteuerung in allen Sektoren und bei allen Energieträgern sicherzustellen sowie Subventionen für fossile Brennstoffe abzubauen und die Klimaziele mit den sozialen Bedürfnissen in Einklang zu bringen.

**EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG**

Tel. (+352) 4398-1

**Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors**



**EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF**