LANDTAG
Rheinland-Pfalz
17/4918
VORLAGE

RheinlandPfalz
MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE, ERNÄHRUNG UND FORSTEN

Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten | Postfach 31 60 | 55021 Mainz

Vorsitzender des Ausschusses für
Europafragen und Eine Welt
Herrn Andreas Hartenfels, MdL
Landtag Rheinland-Pfalz
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

DIE MINISTERIN

Kaiser-Friedrich-Straße 1
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Poststelle@mueef.rlp.de
http://www.mueef.rlp.de

03. Juni 2019

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
MB-01 421-2/2018-184#14		Ulrike.Hoefken@mueef.rlp.de	06131 16-2304/05 06131 16-4604

Sitzung des Ausschusses für Europafragen und Eine Welt am 22.11.2018

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der oben genannten Sitzung wurde zu TOP 7

- „Reform von EURATOM“,
  Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Vorlage 17/3946,

dem Ausschuss zugesagt, das Antwortschreiben der Kommission auf das Schreiben vom 28. Juni 2018 der von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geführten Energie- und Umweltministerien der Bundesländer nachzureichen (Forderung auf Eröffnung der Debatte über die Reform von EURATOM).

Am 09.04.2019 veröffentlichte die Kommission die Mitteilung „Eine effizientere und demokratischere Beschlussfassung in der Energie- und Klimapolitik der EU“ (KOM 2019/177). In dieser Mitteilung informiert die Kommission, dass sie die Abstimmungsregeln für Energiepolitik ändern und dazu EURATOM-Vertrag reformieren möchte. [1]

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0177&from=DE

Verkehrsanbindung
Ⓗ Sie erreichen uns ab Hbf. mit den Linien 6/6A (Richtung Wiesbaden), 64 (Richtung Laubenheim), 65 (Richtung Weisenau), 68 (Richtung Hochheim), Ausstieg Haltestelle „Bauhofstraße“. ♿ Zufahrt über Kaiser-Friedrich-Str. oder Bauhofstraße.

Parkmöglichkeiten
Parkplatz am Schlossplatz
(Einfahrt Ernst-Ludwig-Straße),
Tiefgarage am Rheinufer
(Einfahrt Peter-Altmeier-Allee)

Die Mitteilung ist als Anlage beigefügt. Diese wurde zusammen mit dem 4. Bericht zur Energieunion veröffentlicht.[2]

Mit freundlichen Grüßen

Ulrike Höfken

[2] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/fourth-report-state-of-energy-union-april2019_en_0.pdf

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den
9.4.2019

COM(2019)
177 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Eine effizientere und demokratischere Beschlussfassung in der Energie- und Klimapolitik der EU

---

1. Einführung

Die Energieunion ist eine der wichtigsten Prioritäten der Europäischen Union. Ihr Hauptziel besteht darin, den Europäerinnen und Europäern – für Haushalte und Unternehmen – sichere, nachhaltige, wettbewerbsfähige und erschwingliche Energie zur Verfügung zu stellen. Sie beruht auf einem integrierten unionsweiten Energiesystem, das zur Europäischen strategischen, langfristigen Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige, integrative und klimaneutrale Wirtschaft beiträgt. [1]

In den letzten Jahren wurden bedeutende Fortschritte in Richtung der Ziele der Energieunion erzielt, insbesondere mit der Annahme des Pakets zur Sicherung der Energieversorgung [2] , des Pakets „Saubere Energie für alle Europäer“ [3] – das größte je vereinbarte EU-Legislativpaket im Bereich Energie –, der EU-Klimavorschriften [4] und der drei Mobilitätspakete 2017-2018 [5] . Darüber hinaus wird die Verordnung über das Governance-System für die Energieunion [6] im Rahmen des Pakets „Saubere Energie für alle Europäer“ und auf Grundlage einer engen Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten die Verwirklichung aller Dimensionen der Energieunion erleichtern. Der vierte Bericht über die Lage der Energieunion gibt einen Überblick über die Fortschritte in Bezug auf die Ziele der Energieunion. [7]

Als Teil einer zukunftsorientierten Agenda für Energie- und Klimapolitik gibt es Bereiche, die noch weiter verbessert werden müssen, um alle politischen Ziele zu erreichen. Ein

wichtiger Aspekt dieser zukunftsorientierten Agenda für die künftige Energiepolitik besteht darin, den Beschlussfassungsprozess der Union in diesem Bereich zu prüfen. In seiner Rede zur Lage der Union im Jahr 2017 hat Präsident Juncker klar dargelegt, dass in wichtigen Binnenmarktfragen im Rat öfter mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden sollte, unter gleichberechtigter Mitwirkung des Europäischen Parlaments. Letzteres ist insbesondere im Nuklearbereich relevant, wo das Europäische Parlament gemäß Euratom-Vertrag nicht auf die gleiche Art und Weise in die Beschlussfassung eingebunden wird, wie es der Lissabon-Vertrag für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorschreibt.

Im Laufe der Zeit ist die EU von der Einstimmigkeit zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit übergegangen, die durch die Einheitliche Europäische Akte [8] auf die meisten Politikbereiche ausgeweitet wurde. In anderen Bereichen – wie der Besteuerung – hat dieser Wandel beim Beschlussfassungsprozess jedoch noch nicht stattgefunden. Es gibt einen einfachen und einleuchtenden Grund für den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit. Die Mitgliedstaaten haben nämlich erkannt, dass in Fällen, in denen sie in einem bestimmten Politikbereich ehrgeizige Ziele verfolgen, ein Punkt erreicht wird, an dem die Einstimmigkeitsregel die Fortschritte bremst und die EU daran hindert, sich an die sich verändernden Gegebenheiten anzupassen und den Europäerinnen und Europäern die am besten geeigneten Mittel zur Verteidigung ihrer Interessen zur Verfügung zu stellen. In dieser Hinsicht war der Übergang zur qualifizierten Mehrheit für die EU bisher jedes Mal auch ein wichtiger Schritt nach vorne. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit basiert auf einer Kompromisskultur. Sie schafft mehr Raum für Diskussionen und pragmatische Lösungen, die den Interessen aller Rechnung tragen. Durch diesen flexiblen, effizienten und zügigen Ansatz bei der Beschlussfassung ist die Union in Politikbereichen wie Umwelt- und Verbraucherschutz, Beschäftigung und Sozialstandards, Datenschutz sowie freier und fairer Handel weltweit zum Referenzmodell und Standardsetzer geworden. [9]

Es bedarf nicht unbedingt einer Änderung des Vertrags, um von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen – dies kann nach Zustimmung des Rates oder des Europäischen Rates durch die sogenannten „Überleitungsklauseln“ in den geltenden Verträgen geschehen.

In dieser Mitteilung wird dargelegt, warum eine effizientere und demokratischere Beschlussfassung in einigen

energiepolitischen Bereichen, einschließlich im Nuklearbereich, notwendig ist. Geprüft werden Optionen für

- eine verstärkte Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Rahmen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wie dies bereits in der Mitteilung „Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik“ dargelegt wurde,

- eine Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht im Rahmen des Euratom-Vertrags.

2. Möglichkeiten für eine verstärkte Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Bei der Prüfung des bestehenden institutionellen Rahmens der Energieunion stellt sich vor allem die Frage, ob die geltenden Beschlussfassungsverfahren der EU für die Verwirklichung der Energie und Klimaziele der Union geeignet sind.

2.1 Das geltende Beschlussfassungsverfahren in der Energie und Klimapolitik

Gemäß dem Vertrag von Lissabon ist das Standardbeschlussfassungsverfahren in der Union das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, in dem von der Kommission vorgeschlagene Gesetzgebungsakte vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen werden; der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit. Dieser Grundsatz gilt auch für den Titel über Energie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Im AEUV [10] ist ausdrücklich die qualifizierte Mehrheit für energiepolitische Maßnahmen vorgesehen, die auf Folgendes abzielen:

- Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts;

- Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union;

- Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und

- Förderung der Interkonnektion der Energienetze.

In diesem Zusammenhang wird im AEUV auch das Recht der Mitgliedstaaten anerkannt, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen, ihre Wahl zwischen verschiedenen

Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung zu bestimmen. [11]

Darüber hinaus ist im AEUV vorgesehen, dass der Rat im Energiebereich einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließt, wenn er Bestimmungen erlässt, die überwiegend steuerlicher Art sind. [12]

Ebenso ist im AEUV festgelegt, dass der Rat im Bereich Umweltschutz einstimmig beschließt, wenn er Folgendes erlässt: i) Vorschriften überwiegend steuerlicher Art; ii) Maßnahmen, die die Raumordnung, die Bewirtschaftung der Wasserressourcen oder die Bodennutzung berühren und iii) Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren. [13]

2.2 Die Notwendigkeit effizienterer Beschlussfassungsverfahren bei Steuermaßnahmen

Die Union ist entschlossen, ihre Energie und Klimaziele für 2030 zu erreichen und den Übergang und die Modernisierung hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft in der Zukunft voranzutreiben. Eine der grundlegenden Anforderungen besteht darin, dass die regulierungs, finanz und steuerpolitischen Maßnahmen in den Bereichen Energie und Klima in vollem Umfang kohärent sind und sich gegenseitig verstärken.

Die Steuerpolitik ist ein wichtiges Instrument, um die Verwirklichung der Ziele der Energieunion sicherzustellen und insbesondere den Umstieg auf saubere Energie zu erleichtern, während die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.

Es werden laufend Fortschritte bei der Vollendung des Energiebinnenmarkts erzielt und die Energiebesteuerung spielt dabei eine wichtige Rolle. Steuern und Abgaben stellen einen erheblichen Anteil der Energiepreise dar und in manchen Ländern ist dieser Anteil bei Schlüsselprodukten wie Strom gestiegen. [14] Dadurch kommt dem Besteuerungsrahmen eine noch größere Bedeutung für das Funktionieren des Binnenmarkts und für die damit einhergehenden Wachstumserträge zu.

Die geltenden Rahmenvorschriften zur Energiebesteuerung beruhen auf Artikel 113 AEUV [15] , in dem ein besonderes Gesetzgebungsverfahren mit Einstimmigkeit im Rat vorgesehen ist. Dieser Rahmen ist nicht an die Bestrebungen der Union in den Bereichen Energie und Klima angepasst. Er sorgt nicht für die notwendige politische Kohärenz zwischen dem Besteuerungsrahmen und den Strategien und Zielen im Energie und Klimabereich. Die derzeitige Steuerpolitik spiegelt die Besteuerungsmuster der Mitgliedstaaten wider, die vor allem auf dem Bedarf an Einnahmen basieren, trägt aber den

Auswirkungen des Brennstoff- und Stromverbrauchs auf die Verwirklichung der Energie- und Klimaziele der EU sowie der Gesundheits- und Umweltziele nicht systematisch Rechnung. In diesem Zusammenhang hat die Kommission mehrmals vorgeschlagen, fossile Brennstoffe entsprechend den mit ihrer Nutzung verbundenen CO2-Emissionen zu besteuern. Die Mitgliedstaaten konnten sich nicht einstimmig auf den Inhalt dieser Vorschläge einigen. Auch die jüngste Forderung einiger Mitgliedstaaten nach einem Anpassungsmechanismus für eine CO2-Grenzsteuer würde Einstimmigkeit erfordern.

2.3 Der Status quo und die Zukunft der Energiebesteuerung

Der derzeitige europäische Rahmen für die Energiebesteuerung hat sich seit 2003 nicht verändert und ist veraltet. Er trägt kaum zur Verwirklichung der wichtigsten Ziele wie der Diversifizierung der Energiequellen und der Energieträger oder der Verbesserung der Energieeffizienz von Produktion und Verbrauch bei, da die Steuern nicht auf dem Energieinhalt, sondern auf dem Umfang/Gewicht der verbrauchten Energieerzeugnisse beruhen.

Dadurch, dass die Mindestsätze auf EU-Ebene für mehr als ein Jahrzehnt nicht angehoben wurden, wurde das steuerbedingte Preissignal unterhöhlt, durch das Investitionen in energieeffiziente Technologien und Verhaltensweisen gefördert werden sollten. Außerdem besteht dadurch, dass manche Mitgliedstaaten ihren nationalen Steuersatz seitdem erhöht haben und andere wiederum nicht, das Risiko einer zunehmenden Wettbewerbsverzerrung im Binnenmarkt und der Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage in Ländern mit hohen Steuersätzen, insbesondere bei Kraftstoffen, die einfach und legal über Grenzen transportiert werden können. Trotz wiederholter Forderungen nach einer Verlagerung der Besteuerung hat sich der Anteil der Steuereinnahmen aus Umweltsteuern in der EU in den letzten zehn Jahren nicht wesentlich verändert. [16]

Auch die Tatsache, dass es insbesondere in den Bereichen Luftfahrt, See- und Straßengüterverkehr und Landwirtschaft/Fischerei sowie in energieintensiven Branchen sektorspezifische Befreiungen oder Vergünstigungen bei Energiesteuern gibt, schwächt im Allgemeinen die Anreize für Investitionen in einen energieeffizienteren Kapitalstock und energieeffizientere Produktionsprozesse in diesen Sektoren erheblich. Diese Steuerbefreiungen oder vergünstigungen stellen eine Belastung für andere Sektoren und/oder private Haushalte dar, die die durch diese Vergünstigungen ausgelösten Steuermindereinnahmen ausgleichen müssen. Außerdem können sie den Wettbewerb zwischen Industriezweigen [17] verzerren und ineffiziente und umweltschädliche Verkehrsmittel fördern.

Die Besteuerung von Kraftstoffen nach der Menge und nicht nach dem Energieinhalt führt zu einer ungleichen Behandlung von erneuerbaren Kraftstoffen zum Vorteil von herkömmlichen Kraftstoffen, insbesondere von Diesel, und steht dadurch im Widerspruch zu einer Energiepolitik, die auf einen Brennstoffwechsel und die Förderung von erneuerbaren und anderen sauberen Energiequellen abzielt. Auch trägt sie nicht zu einer Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen dem Angebot an Dieselkraftstoff und der Nachfrage auf dem europäischen Kraftstoffmarkt bei.

2011 wurde im Kommissionsvorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energie [18] die Einführung einer CO2Komponente in den EU-Energiebesteuerungsrahmen vorgeschlagen. Die CO2-basierte Besteuerung sollte in jenen Sektoren gelten, die nicht unter das Emissionshandelssystem der EU fallen, sodass EU-weit ein kohärentes gesamtwirtschaftliches Preissignal in Bezug auf CO2 gegeben wäre. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, die Besteuerung von Energieerzeugnissen auf Grundlage ihres Energieinhalts zu bestimmen und das System der Steuervergünstigungen und befreiungen zu vereinfachen. Es erwies sich jedoch als unmöglich, bei den Hauptpunkten des Vorschlags die erforderliche Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten zu erreichen, insbesondere bei der Einführung einer CO2-bezogenen Steuerkomponente. Aus diesem Grund beschloss die Kommission im Jahr 2015, den Vorschlag zurückzuziehen. Somit gilt der veraltete Rahmen von 2003 weiterhin.

Die Kommission bewertet derzeit die Energiebesteuerungsrichtlinie in Hinblick auf ihre mögliche Überarbeitung. Im Rahmen dieser Bewertung wird sie sich mit der Umsetzung der verschiedenen Bestimmungen befassen und die Wirksamkeit und Klarheit der Richtlinie sowie die Frage, inwiefern die Ziele erreicht wurden, berücksichtigen und mögliche Mängel ermitteln. Ferner wird sie auch die Kohärenz mit anderen Politikbereichen der EU (beispielsweise Energie, Umwelt, Wettbewerb und Verkehr), Initiativen oder Maßnahmen prüfen.

Das künftige Energiebesteuerungssystem sollte die Rechtsvorschriften der EU im Energiebereich sowie die entsprechenden (finanziellen/technologischen/sozialen) Rahmenbedingungen ergänzen und verstärken, sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene. In dieser Hinsicht sieht die Kommission die folgenden drei Aspekte als besonders wesentlich an.

Die Energiebesteuerung sollte den Umstieg auf saubere Energie unterstützen

Energiesteuern sollten so gestaltet werden, dass sie insbesondere geeignete Anreize dafür bieten, die Emissionen im Laufe der Zeit zu senken und die Ressourceneffizienz zu verbessern, unter anderem durch umweltpolitisch konsequente Steuersätze für die verschiedenen Energieträger und Brennstoffe. Sie sollten auch bestimmte Verhaltensweisen so lenken, dass sie mit den umfassenderen gesellschaftlichen Bedürfnissen und Zielen in Bezug auf den Umstieg auf saubere Energie und den Klimawandel im Einklang stehen.

Während das Besteuerungssystem einerseits Anreize für die Nutzung sauberer Energiequellen schaffen sollte, sollte es andererseits auch die vollen externen Kosten von Waren und Dienstleistungen widerspiegeln, insbesondere durch die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips. Dieses Ziel ist bis jetzt noch nicht erreicht worden. Im Einzelnen hat der Bericht über Energiepreise und kosten 2018 [19] gezeigt, dass Subventionen für fossile Brennstoffe, insbesondere in Form von Steuervergünstigungen oder befreiungen, weiterhin bestehen, trotz des in der Strategie für die Energieunion festgelegten Ziels, umweltschädliche Subventionen auslaufen zu lassen. Eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen, wäre eine CO2-Steuer, die den Verbrauch und die Produktionsstrukturen verändern kann, indem sie dazu beiträgt, diese weniger CO2- und energieintensiv zu machen, was zu geringeren Treibhausgasemissionen und insgesamt zu Energieeinsparungen führt. Durch eine derartige Steuer werden auch Anreize für Investitionen in die Verbesserung der Energieeffizienz und in CO2-arme Technologien geschaffen.

Die Energiebesteuerung würde daher sowohl den Beitrag zu nachhaltigem Wachstum und zur Entwicklung des Potenzials sauberer Technologien als auch die Umweltschäden jedes Brennstoffes und seiner Verwendung widerspiegeln. In dieser Hinsicht würden Energiesteuern eingesetzt, um eine Marktsituation zu ermöglichen, in der jene Lösungen am geringsten besteuert werden, die unseren ökologischen Fußabdruck und die Umweltverschmutzung verringern. Ein wichtiger Punkt besteht darin, die Kohärenz des derzeitigen Rahmens sowohl für den Verkehrssektor als auch für Heizstoffe zu gewährleisten.

Die Energiebesteuerung sollte zu nachhaltigem und sozial gerechtem Wachstum beitragen

Gemeinsam mit anderen marktbasierten Instrumenten (wie beispielsweise Entgelten, Abgaben oder Emissionsquoten) kann die Besteuerung dazu genutzt werden, spezifischen ökologischen Herausforderungen zu begegnen, während gleichzeitig Investitionen, Beschäftigung und Wachstum gefördert werden. Wirtschaftsstudien zeigen, dass bestimmte Arten von Steuern – wie jene auf Arbeit und Einkommen –

stärker verzerrend wirken, während andere Steuern wie Verbrauch und Umweltsteuern wachstumsfreundlicher sind.

Die Energiesteuern und andere marktbasierte Instrumente sollten mit den Investitionsbedürfnissen in Einklang stehen, die die Weichen für die Zukunft stellen, indem sie beispielsweise den Einsatz von Schlüsseltechnologien erleichtern, die zu einem CO2-armen Wachstum beitragen und beim Umstieg auf saubere Energie eine entscheidende Rolle spielen werden.

Die Energiebesteuerung wirkt sich auch auf das reibungslose Funktionieren des Energiebinnenmarkts aus. Die heutigen Energiemärkte, beispielsweise für Strom, Gas und Öl, sind in hohem Maße auf EU-Ebene miteinander vernetzt und die Energie fließt frei über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg. Dies ist unter anderem daran ersichtlich, dass sich die nationalen Preise allmählich aneinander angleichen. Die Unterschiede zwischen den Strompreisen haben sich beispielsweise in den letzten zehn Jahren um 21 % verringert. [20] Die Vollendung des EU-Energiebinnenmarktes erforderte solide Rechtsvorschriften, um die zahlreichen Hindernisse und Handelshemmnisse zu beseitigen. Der EU-Regelungsrahmen hat die Vollendung des Binnenmarktes schrittweise ermöglicht. Im Gegensatz dazu hat sich die Politik im Bereich der Energiebesteuerung nicht im gleichen Tempo entwickelt, um eine bessere und weitergehende Integration des Energiebinnenmarkts zu fördern. Anders ausgedrückt wirken sich die Kosten für die Unterstützung bestimmter politischer Maßnahmen und die steuerlichen Instrumente, die auf nationaler Ebene und in den einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße festgelegt werden, weiterhin erheblich auf die Strom, Gas und Kraftstoffpreise aus.

Die Energiebesteuerungsregelung sollte auch Verzerrungen minimieren, die sich aus den unterschiedlichen Steuersätzen auf miteinander konkurrierende Brennstoffe ergeben. Alle Energiequellen sollten gleich behandelt werden, wobei der Beitrag jeder Quelle zu den übergeordneten Zielen der Energieunion zu berücksichtigen ist. Beispielsweise sollte Einheitlichkeit über die Energiequellen hinweg für alle Verbraucher angestrebt werden, um sicherzustellen, dass das Steuersystem nicht zu einer günstigeren Behandlung von auf fossilen Brennstoffen beruhenden Lösungen für Verbraucher führt (ein Beispiel hierfür wäre die Förderung der Nutzung von Kohle für Heizsysteme – Kohle ist oft der am geringsten besteuerte Heizstoff, trägt aber gleichzeitig auch am stärksten zur Verschmutzung bei).

Die Reform der Energiebesteuerung sollte Überlegungen zur sozialen Gerechtigkeit Rechnung tragen

Die Steuerpolitik im Energiebereich könnte negative Auswirkung auf die Kaufkraft von wirtschaftlich schwachen

Verbrauchern haben, wenn die sozialen Auswirkungen des Besteuerungssystems nicht berücksichtigt werden. Während Steuererhöhungen für fossile Brennstoffe im Verkehrs oder Heizungssektor starke Anreize für eine Verhaltensänderung schaffen können, sind die Verbraucher möglicherweise nicht ohne Weiteres in der Lage, ihre Verbrauchsmuster zu ändern, wenn dies einen großen Teil ihres Einkommens betrifft.

Aus diesem Grund sind sorgfältig ausgearbeitete Begleitmaßnahmen erforderlich, mit denen sichergestellt werden kann, dass Verlagerungen in der Besteuerung im Einklang mit den energie und klimapolitischen Zielen auch sozial für alle Bürgerinnen und Bürger annehmbar sind. Für die Bewältigung dieser sozialen Probleme müssen die Sozialpolitik und die Wohlfahrtssysteme herangezogen werden, zu deren Finanzierung Steuerverlagerungen und die Wiederverwendung von Einkünften wirksam beitragen müssen. Dies kann nicht nur durch die Unterstützung schutzbedürftiger Verbraucher durch sozialpolitische Maßnahmen erreicht werden, sondern auch dadurch, dass Einkünfte aus Energie und Umweltsteuern für eine Neuausrichtung von Wirtschaftssektoren und/oder Regionen auf Umweltleistungen verwendet werden und als Folge der erhöhten Umweltsteuereinkünfte Arbeit geringer besteuert wird.

2.4 Die „Überleitungsklauseln" als Werkzeug zur Anpassung des Beschlussfassungsverfahrens

Die Verträge sehen durch die allgemeine Bestimmung in Artikel 48 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und durch die besonderen Bestimmungen im AEUV die Möglichkeit vor, in den Politikbereichen, in denen Einstimmigkeit erforderlich ist, zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen. Diese Möglichkeit wird als „Überleitungsklausel" bezeichnet und bietet die Möglichkeit eines Übergangs von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit.

Unter dem Titel „Umwelt" des AEUV wurde eine besondere Überleitungsklausel [21] eingeführt, die dem Rat die Befugnis gibt, zu entscheiden, dass umweltpolitische Maßnahmen steuerlicher Art im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden können. Um diese Befugnis ausüben zu können, muss der Rat dies auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen einstimmig festlegen.

Die unter dem Titel „Umwelt" des AEUV festgelegte Überleitungsklausel könnte für Energiebesteuerungsmaßnahmen genutzt werden, die vor allem umweltpolitischer Natur sind. Diese Vorgehensweise könnte

für Umweltbesteuerungsmaßnahmen gerechtfertigt sein, die auf eine Verringerung von CO2 und anderen umweltschädlichen Emissionen oder auf die Verbesserung der Energieeffizienz abzielen – hierbei handelt es sich um zentrale Prioritäten der EU-Strategie für die Energieunion und des Übereinkommens von Paris. Da die Energieerzeugung und nutzung für mehr als drei Viertel der CO2Emissionen verantwortlich sind, können Umweltsteuern auf CO2Emissionen nur dann ihr Ziel erfüllen, wenn die Energieerzeugung und nutzung durch derartige Besteuerungsmaßnahmen abgedeckt werden. Dementsprechend sollte die unter dem Titel „Umwelt" des AEUV festgelegte Überleitungsklausel für Maßnahmen zur CO2-Besteuerung Anwendung finden.

Die Anwendung dieser Klausel würde sich nicht unmittelbar auf die derzeitigen Befugnisse der Mitgliedstaaten im Bereich der Besteuerung auswirken, sondern würde lediglich die Art und Weise ändern, in der diese Befugnisse ausgeübt werden. Ein derartiger Ansatz würde vielmehr zu den Bemühungen beitragen, den institutionellen Rahmen für die Besteuerung insgesamt zu verbessern. Darüber hinaus würde die Anwendung der Überleitungsklausel dazu führen, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren angewendet wird, bei dem das Europäische Parlament und der Rat als Mitgesetzgeber gleichberechtigt ein breites Spektrum an Interessen vertreten. In der Tat ist die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ein Ausdruck des grundlegenden Gedankens einheitlicher Maßnahmen basierend auf Kompromissen. Dieses Grundprinzip gilt für die meisten politischen Beschlüsse im Bereich Energie und Klima, weshalb auch im Bereich der Umweltbesteuerung weiter ausgelotet werden kann, welche Vorteile die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit bringt.

Ein derartiger Schritt wäre Teil eines breiteren Ansatzes bei der Anwendung der Überleitungsklauseln, wie dies bereits im Fahrplan der sektorspezifischen Mitteilung „Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik" [22] dargelegt wurde. Der zweite Schritt dieses Fahrplans sieht vor, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren – auf Grundlage der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments – bei Maßnahmen angewandt wird, die überwiegend steuerlicher Natur sind und andere politische Ziele, insbesondere die Bekämpfung des Klimawandel, unterstützen sollen. In Bezug auf diesen zweiten Schritt hat die Kommission die Staats und Regierungschefs der EU gebeten, rasch zu entscheiden.

Die Kommission hat in dieser Mitteilung ferner betont, dass effizientere steuerbezogene Beschlüsse in diesen Bereichen es ermöglichen würden, eine umweltfreundlichere Energiepolitik umzusetzen, um z. B. die ehrgeizigen Ziele der EU in Bezug

auf den Klimawandel zu unterstützen. Die besondere Überleitungsklausel in Artikel 192 Absatz 2 AEUV im Umweltbereich, die insbesondere Bestimmungen überwiegend steuerlicher Art umfasst, ermöglicht den Übergang vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für eine umweltfreundlichere Energiepolitik. Alternativ ermöglicht die Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel in Artikel 48 Absatz 7 EUV die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit für steuerliche Maßnahmen, die hauptsächlich auf Energieziele ausgerichtet sind.

3. Beschlussfassung im Rahmen des Euratom-Vertrags

Die Atomenergie ist Bestandteil des heutigen europäischen Energiemixes. Atomenergie wird in der Hälfte der Mitgliedstaaten zur Stromerzeugung verwendet und stellt 27 % der EU-weiten Stromerzeugung dar.

Als der Euratom-Vertrag 1957 unterzeichnet wurde, wurde die Atomenergie als Energiequelle für die wirtschaftliche Entwicklung Europas angesehen. Dieser Vertrag gewährt weitreichende supranationale Befugnisse auf Gemeinschaftsebene. In der Praxis wurden diese Befugnisse jedoch nur selektiv genutzt und ihre Ausübung hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt. In seinen Anfangszeiten zielte Euratom hauptsächlich darauf ab, die Nutzung der Atomenergie anzukurbeln; heutzutage stehen Sicherheit, Versorgungssicherheit, Sicherungsmaßnahmen, Abfallwirtschaft, Strahlenschutz, Forschung und medizinische Anwendungen im Mittelpunkt. Euratom hat bei der Stärkung der nuklearen Sicherheit in den neuen Mitgliedstaaten und in der Nachbarschaft der EU eine wichtige Rolle gespielt. Die potenziellen grenzübergreifenden Auswirkungen von Fragen der nuklearen Sicherheit erfordern – heutzutage und in den kommenden Jahren umso mehr – einen Rechtsrahmen, der über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinausgeht. Dieser Rahmen wurde durch die sekundären Rechtsvorschriften gestärkt, die seit dem Unfall von Fukushima angenommen wurden. Ebenso treten durch alternde Kraftwerke in der gesamten EU Fragen im Zusammenhang mit der Laufzeitverlängerung, dem zeitgerechten Ausstieg, der Stilllegung, der Abfallwirtschaft und den damit verbundenen Investitionen zutage. Die Bedeutung dieser Themen wird in den kommenden Jahren noch zunehmen.

Es besteht eindeutiges Einvernehmen darüber, dass jeder Mitgliedstaat für sich selbst auf nationaler Ebene über die Nutzung der Atomenergie entscheidet, und dies wird auch weiterhin so sein. Der Euratom-Vertrag bietet den fortschrittlichsten Rechtsrahmen der Welt auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit, der Abfallwirtschaft und des Strahlenschutzes. Es werden jedoch auch die Bedenken zur

Kenntnis genommen, dass der Euratom-Vertrag im Einklang mit einer geeinteren, stärkeren und demokratischeren EU weiterentwickelt werden muss. Diese Bedenken gehen aus der Erklärung hervor, die fünf Mitgliedstaaten zum Vertrag von Lissabon [23] abgegeben haben und in der sie erklären, dass die zentralen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft seit seinem Inkrafttreten in ihrer Substanz nicht geändert worden sind und aktualisiert werden müssen.

Ein zentraler Aspekt ist die demokratische Rechenschaftspflicht in Bezug auf Euratom und insbesondere die Einbeziehung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. Durch den Vertrag von Lissabon wurde das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf beinahe alle Politikbereiche ausgeweitet, bei denen das Europäische Parlament zuvor nur eine beratende Funktion hatte. Während das ordentliche Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich auch für den Euratom-Vertrag gilt [24] , sehen die in dem Vertrag enthaltenen Bestimmungen zur Annahme von Rechtsakten dies in der Praxis nicht vor. Das Europäische Parlament wird hierzu derzeit nur konsultiert. Gleichzeitig wurde dem Parlament durch den Vertrag von Lissabon eine stärkere Rolle beim Abschluss internationaler Abkommen eingeräumt; die Zustimmung des Parlaments ist nunmehr oft erforderlich. [25] Dies ist im Rahmen des Euratom-Vertrags nicht der Fall – hier wird das Europäische Parlament beim Abschluss internationaler Abkommen nicht konsultiert. Daher könnte es nützlich sein auszuloten, wie die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt und die demokratische Legitimität der Beschlussfassung im Rahmen von Euratom verbessert werden kann.

Ein zusätzlicher Bereich, in dem der Euratom-Vertrag nicht die Verbesserungen widerspiegelt, die in Bezug auf die Transparenz und die Demokratisierung durch die aufeinanderfolgenden Reformen der EU-Verträge erreicht wurden, ist die Rolle der nationalen Parlamente. Während das Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union Teil des Euratom-Vertrags ist, gibt es im Euratom-Vertrag keine Entsprechung zu Artikel 12 des Vertrags über die EU, in dem die Rolle der nationalen Parlamente festgelegt wird. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll zu prüfen, ob die Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen von Euratom weiter gestärkt werden kann.

Die Kommission sollte außerdem Initiativen ergreifen, um die Einbindung der Zivilgesellschaft in der Nuklearpolitik zu stärken und in geeigneten Foren das EU-weite Interesse zu steigern. Zu bestimmten Themen können hier verständlicherweise nur begrenzt Informationen zur Verfügung gestellt werden, insbesondere im Bereich der nuklearen Sicherung. Während dies legitime Bedenken sind, sollten

Themen wie die nukleare Sicherheit, die Entsorgung radioaktiver Abfälle und die Notfallplanung weiterhin unter Beachtung der geltenden Vorschriften so öffentlich wie möglich diskutiert werden.

Diese Fragen liegen den Bürgerinnen und Bürgern sehr am Herzen. Der erste Schritt ist die konsequente Umsetzung der vor Kurzem vereinbarten Rechtsvorschriften. Was die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung von verbrauchten Brennstoffen und radioaktivem Abfall betrifft, ist es äußerst wichtig, dass die Mitgliedstaaten weiterhin umfassende Pläne für die Entsorgung von radioaktivem Abfall ausarbeiten und diese Pläne umsetzen. Bei möglichen grenzüberschreitenden Auswirkungen sollten grenzüberschreitende Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten sowie eine stärkere Einbeziehung der Gruppe der europäischen Aufsichtsbehörden für nukleare Sicherheit (ENSREG) gefördert werden. Die gemeinsame Fähigkeit der EU und der Mitgliedstaaten, auf nukleare Unfälle zu reagieren, sollte gestärkt werden, insbesondere um die finanzielle Verantwortung zu klären und eine angemessene Finanzierung in dieser Hinsicht sicherzustellen.

Im Euratom-Vertrag ist kein vereinfachtes Verfahren für seine Überarbeitung im Sinne von Artikel 48 Absatz 7 EUV vorgesehen. Auch die Überleitungsklauseln in den EU-Verträgen gelten für den Euratom-Vertrag nicht. Um den Vertrag dahin gehend zu überarbeiten, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahrens auf den Euratom-Rahmen ausgeweitet wird, müsste daher das ordentliche Änderungsverfahren für Verträge gemäß Artikel 48 EUV angewendet werden.

Folglich müsste eine Änderung des Euratom-Vertrags zur Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Teil eines umfassenderen Prozesses der Vertragsreform sein, für die das ordentliche Änderungsverfahren für Verträge gemäß Artikel 48 EUV gilt und die längerfristig – nach 2025 – zu erwägen ist. In den kommenden Monaten wird die Europäische Kommission eine hochrangige Sachverständigengruppe einsetzen, deren Aufgabe es sein wird, den Sachstand hinsichtlich des Euratom-Vertrags zu bewerten und der Kommission darüber Bericht zu erstatten, damit auf der Grundlage des geltenden Vertrags überlegt werden kann, wie die demokratische Rechenschaftspflicht verbessert werden könnte.

4. Fazit

Wie die Kommission unlängst in ihrer Mitteilung „Ein sauberer Planet für alle“ betont hat, erfordert die Energiewende einen umfassenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel, an dem sich alle Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft

beteiligen, damit der Übergang zu Klimaneutralität und Nachhaltigkeit bis 2050 erreicht werden kann.

Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es entschlossener Maßnahmen in allen Politikbereichen und ist es von entscheidender Bedeutung, dass die EU mit den Instrumenten ausgestattet ist, mit denen sie die erforderlichen Entscheidungen sowohl effizient als auch demokratisch treffen kann.

In dieser Hinsicht wurden in den letzten Jahren mit der Vollendung des politischen Rahmens für die Energieunion wesentliche Fortschritte erzielt. Bei den Rechtsvorschriften ist dieser Fortschritt eng mit der Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verbunden. Die volle Einbindung des Europäischen Parlaments und des Rates hat eine positive Rolle gespielt, da das Verfahren dadurch demokratischer wurde und gleichzeitig bei vielen wichtigen Dossiers ambitionierte Ergebnisse erzielt wurden.

In dieser Mitteilung wurden zwei Bereiche ermittelt, in denen die Beschlussfassung noch weiter verbessert werden könnte, damit die Ziele der Energieunion erreicht werden können.

Die Kommission ruft die Staats- und Regierungschefs auf,

- im Einklang mit dem früheren Aufruf [26] rasch über die Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel (Artikel 48 Absatz 7 EUV) zu entscheiden, damit der Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit stattfinden kann. Der Europäische Rat wird ersucht, die nationalen Parlamente über seine Initiative zu unterrichten und die Zustimmung des Europäischen Parlaments einzuholen. Darüber hinaus bietet die besondere Überleitungsklausel in Artikel 192 Absatz 2 AEUV einen gangbaren Weg, um die Besteuerung im Umweltbereich im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu regeln;

- sich gemeinsam mit dem Europäischen Parlament, dem Rat und anderen Interessenträgern aktiv in die Beratungen der hochrangigen Sachverständigengruppe einzubringen, die von der Kommission ersucht werden wird zu bewerten, wie die demokratische Rechenschaftspflicht und die Transparenz im Rahmen des Euratom-Vertrags am besten erhöht werden kann.

---

(1) COM(2018) 773 final vom 28. November 2018 – Ein sauberer Planet für alle.

(2)

Verordnung (EU) 2017/1938 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung; Beschluss (EU) 2017/684 zur Einrichtung eines Mechanismus für den Informationsaustausch über zwischenstaatliche Abkommen und nicht verbindliche Instrumente zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern im Energiebereich; COM (2016) 49 final vom 16. Februar 2016 – Eine EU-Strategie für Flüssigerdgas und die Speicherung von Gas; COM(2016) 51 final vom 16. Februar 2016 – Eine EU-Strategie für die Wärme- und Kälteerzeugung.

(3)

COM(2016) 860 final vom 30. November 2016 – Saubere Energie für alle Europäer.

(4)

Richtlinie (EU) 2018/410 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; Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris; Verordnung (EU) 2018/841 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030.

(5)

COM(2017) 283 final vom 31. Mai 2017 – Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle; COM(2017) 675 final vom 8. November 2017 – Verwirklichung emissionsarmer Mobilität; COM(2018) 293 final vom 17. Mai 2018 – Nachhaltige Mobilität für Europa: sicher, vernetzt und umweltfreundlich.

(6)

Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz.

(7)

COM(2019) 175 vom 3. April 2019 – Vierter Bericht zur Lage der Energieunion.

(8)

Einheitliche Europäische Akte, ABl. L 169 vom 29.6.1987, S. 1.

(9)

Dies ist die dritte Mitteilung über die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Die vorangegangenen Mitteilungen waren: COM(2019) 8 final vom 15. Januar 2019 – Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik; COM(2018) 647 final vom 12. September 2018 – Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

(10)

Artikel 194 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(11)

Artikel 194 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(12)

Artikel 194 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(13)

Artikel 192 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(14)

Das Gesamtsteueraufkommen beträgt gemäß COM(2019) 1 vom 9. Januar 2019 – Bericht über Energiepreise und Energiekosten – 40 % des endgültigen Strompreises für Haushalte.

(15)

Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

(16)

Quelle: Eurostat – Umweltsteuern in der EU: Länder im Vergleich

https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1 .

(17)

Einige davon unterliegen jedoch dem EHS und somit einem CO2-Preissignal, insbesondere energieintensive Industriezweige und Flüge innerhalb der EU.

(18)

COM(2011) 169 final vom 13. April 2011 – Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

(19)

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=DE

(20)

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=DE

(21)

Artikel 192 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(22)

COM(2019) 8 final vom 15.1.2019.

(23)

Erklärung 54 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union der Bundesrepublik Deutschland, Irlands, der Republik Ungarn, der Republik Österreich und des Königreichs Schweden.

(24)

In Artikel 106a des Euratom-Vertrags sind alle Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgeführt, die auch für den Euratom-Vertrag gelten. Dazu gehören die Artikel 288 bis 299 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die die Rechtsakte der Union und die Annahmeverfahren und sonstigen Vorschriften abdecken.

(25)

Artikel 207 und 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(26)

COM(2019) 8 final vom 15. Januar 2019 – Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik.