



# Umsetzungsaspekte und Barrieren für die Implementierung von CO<sub>2</sub> Steuern

Stakeholder Workshop

23. Oktober 2017, WIFO

Stefan Weishaar

WIFO 



- **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** (principle of conferral of power)
- Kompetenzkatalog
  - Ausschließliche Zuständigkeiten (Art 3 TFEU)
  - Geteilte Zuständigkeiten (Art. 4 TFEU) → Umwelt (192 TFEU) und Energie (194 TFEU)

Die EU und die EU-Länder können gesetzgeberisch tätig sein und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die EU-Länder können ihre Zuständigkeit jedoch nur wahrnehmen, falls die EU ihre Zuständigkeit nicht ausübt bzw. entschieden hat, ihre eigene Zuständigkeit nicht auszuüben.

- *Ordentliche Gesetzgebungsverfahren:*
  - Standard
  - Qualifizierte Mehrheit
- *Besonderes Gesetzgebungsverfahren:*
  - ‚Vorschriften überwiegend steuerlicher Art‘ in der Umwelt- und Energie-Politik (192(2)(a) and 194(3) TFEU)
  - Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren (192(2) (c) TFEU)
  - Rat handelt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen

, Vorschriften überwiegend steuerlicher Art`

- **Überwiegend** → einige Vorschriften benötigen Einstimmigkeit, andere eine qualifizierte Mehrheit → Umgehung der Einstimmigkeit
- **Steuerlicher Art** → Literatur nimmt nationales Recht und EU-Verträge als Ausgangspunkt
- Enge Auslegung (nur Steuern)
  - ⇒ Ordentliche Gesetzgebungsverfahren, Wahrung des ‚effet utile‘
  - ⇒ Abgaben untergraben nationale Souveränität weniger
- Weite Auslegung (Steuern und Abgaben)
  - Auswirkung auf das Budget als Maßstab der Antastung nationaler Souveränität

- Einstimmigkeit → veto, alle MS
- *Mitentscheidungsverfahren* → QMV (verschiedene MS), Europäisches Parlament
- Gesetzgebungsverfahren wichtig, doch kaum Entscheidungen...
  - 1) Gesetzgebungsverfahren nicht strittig?
    - MS und EP können Verfahren beginnen, demokratisches Defizit, logrolling
  - 2) Nur wenige Gesetze vorgeschlagen?
  - 3) Gütliche Einigung
    - Working level, Ausschuss der Ständigen Vertreter der MS
    - Kommission zieht Gesetzesvorlagen zurück

- EU-Steuervorschriften werden auf nationaler Ebene umgesetzt
- Art der Umsetzung von EU-Steuervorschriften hängt auch vom nationalen Steuerrecht ab / Sprachversionen der Verträge unterscheiden sich
- Wirtschaftliche- und energiepolitische Ziele beeinflussen MS-Position im Rat
- Nationale Parlamente werden über Gesetzesvorlagen informiert (Art. 12 TEU)

- 1992 CO<sub>2</sub>-Steuer
  - Energiewert und CO<sub>2</sub>-Emissionen verschiedener Energieträger
  - Steuern steigen mit der Zeit
  - Ausnahmen für Energieintensive Industrien
- 1995 abgemildeter Vorschlag der 1992 CO<sub>2</sub>-Steuer
  - Harmonisierte Steuerstruktur, Übergangsperiode
  - MS setzen Steuerrate fest, mit langfristigen nicht-bindenden Zielen

COM(2011)169 fin. Vorschlag die Energy Tax Directive 2003/96/EC zu ändern

- Steuer basierend auf CO<sub>2</sub>-Emissionen und Energiegehalt
- Minimum Steuersätze
- Benzin vs. Diesel
- Kommission zieht den Vorschlag im März 2015 zurück



- Einführung von CO<sub>2</sub>-Steuern auf EU-Ebene schwierig
  - Minimalkonsens / logrolling
- Verstärkte Zusammenarbeit (Art. 20 TEU und Art. 326 to 334 TFEU)
  - 9 MS beantragen dies bei der Kommission
  - Rat stimmt als letztes Mittel zu, wenn die Ziele der Zusammenarbeit sich nicht in einem angemessenen Zeitraum in der Union als Ganzes erreichen lassen.
  - Darf nicht den internen Markt oder den wirtschaftlichen, sozialen oder gebietsmäßigen Zusammenhalt untergraben. Darf keine Behinderung des Handels zwischen MS darstellen oder den Wettbewerb beeinträchtigen .
  - Nicht Bestandteil der Aquis

- **Erste Welle** (Beginn 1990): Finnland, Schweden, Dänemark und Norwegen. Toronto Konferenz 1988: -20% CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2005. Ökonomische Krise und Ökologische Steuerreform (ETR)
- **Zweite Welle** (um 2000): Lettland, Slowenien, Estland und Kroatien. EU-Beitritt, Emissionsreduktion, Staatseinkünfte
- **Dritte Welle** (um 2010): Irland, Portugal, Frankreich. Emissionsreduktion, Staatseinkünfte. Grüne Koalition (Irland), Gunst der grünen Wähler (Portugal, Frankreich)

- Verbindung von Emissionsreduktion und anderen Zielen (Reduktion der Einkommenssteuern, EU-Beitritt, legitime fiskale Konsolidierung)
- Wirtschaftskrise in Dänemark, Schweden und Finnland
- Der Einführung von CO<sub>2</sub>-Steuern gingen intensive Gespräche mit Verbänden und Gewerkschaften voraus → Zugeständnisse (Skou Andersen 2016)
- Nordisches Wirtschaftsmodell: freie Märkte, umfassender Sozialstaat, Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene; ausgeprägter Individualismus bedingt Akzeptanz für starke Marktprinzipien (Berggren and Trägårdh 2011)

**Recycling:** In Dänemark keine Quersubventionierung zwischen Haushalten (Einkommenssteuern) und Unternehmen (Sozialbeiträge und Energie Effizienz), später Rentner. In Schweden Reduktion der Einkommenssteuern, später Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen und Umweltschutz. In Finnland Recycling stärker orientiert an Haushalten.

**Wettbewerbsfähigkeit:** Umfassende Steuerbefreiung auf Energie in Dänemark, etwas schwächer in Schweden; kaum Befreiung in Finnland. In diesem Bereich der Verbrauchssteuern hat Schweden eine stärkere CO<sub>2</sub>-Orientierung und Dänemark eine stärkere Energie-Steuer-Orientierung. Die Industrie ist in beiden Ländern von der Energiesteuer befreit.

**Unterstützung:** Keine Budgetneutralität in Finnland und Schweden; in Dänemark geringe Staatseinkünfte.

- Administrative Komplexität
- Gesellschaftlicher Konsens für eine ökologische Steuerreform
- Umweltaspekte waren Anfang der 90er Jahre besonders stark
- Ökonomische Krise Triebkraft für Reformen



# Carbon Tax and State aid

Prof. Dr. I.J.J. Burgers

WIFO 23 October 2017

WIFO 



- Features:
  - There has been an **intervention by the State or through State resources** which can take a variety of forms
  - The intervention gives **the recipient an advantage on a selective basis**
  - **Competition has been or may be distorted**
  - the intervention is likely to **affect trade between Member States**
- The TFEU leaves room for a number of **policy objectives for which State aid can be considered compatible**

- Tax rate reductions and exemptions can be considered state aid regulated by the European Commission
- Some Member States have introduced for national reasons parallel taxes and exemptions thereof forming components of one tax for the same purpose
- Difficult to assess tax rate reductions and exemptions from eco-taxes especially in the context of the wider system of energy taxation in a Member State





# Austrian early experience

## Decision EU CoJ Adria-Wien Pipeline GmbH

### C 143/99

---

- Supply of energy on preferential terms to undertakings manufacturing goods, which is the end result of national legislation such as that at issue in the main proceedings, is capable of constituting State aid
- Introduction of the energy taxes and their rebate was not adopted as an isolated measure but in the context of the an overall package of measures intended to consolidate the budget
- Rebate for manufacturers selective?



# Austrian early experience

## Decision EU CoJ Adria-Wien Pipeline GmbH

### C 143/99

- Measure **does not fulfil condition of selectivity, although justified** by the nature or general scheme of the system of which it is part
- **Service providers** can be large consumers as well
- Nothing in the national legislation to conclude that the rebate scheme - which is restricted to undertakings which primarily manufacture goods - is a **purely temporary measure** enabling them to adapt gradually to the new scheme because they are disproportionately affected by it
- Neither **large number** of eligible undertakings nor **diversity and size** of sectors to which those undertakings belong provide grounds for concluding that a State initiative constitutes general measure of economic policy
- **Ecological considerations** underlying national legislation at issue do not justify treating consumption of natural gas or electricity by undertakings supplying services differently than consumption of such energy by undertakings manufacturing goods
- Objective criterion applied by national legislation at issue is **not justified** by the nature or general scheme of that legislation
- **State aid**



# Swedish experience: EU Commission allows exemption for manufacturing industry in 2002

---

- Sweden takes decision on **CO<sub>2</sub> tax reduction** (December 2002)
- **Manufacturing industry:**
  - Full exemption from energy tax used for heating in production processes to companies in manufacturing sector
  - 75% reduction from CO<sub>2</sub> tax for fuels used in production processes
- Apart from tax levied on fossil fuels, energy tax was also levied on electricity
- Commission **accepted Swedish argument** that CO<sub>2</sub> tax and energy tax and counterparts given by benefiting companies should be seen as one
- Two taxes are **levied on same basis** and both have an **environmental steering effect**. Thus in practice functioning as **one tax with two components**
- Adding of all taxes levied on a fuel was in line with EU policy in field of energy tax. **Council Directive 92/82/ EEC** on the approximation of rates of excise duties on mineral oils (allows Member States to add all different taxes levied on a fuel)
- Adding all indirect taxes levied on the quantity of energy products in line with **Article 4(2) Energy Tax Directive**



# Swedish experience: Exemption for biofuels vs. exemption for biomethane

---

- **Biofuels full exemption disallowed**
  - Swedish CO2 tax levied on content of fossil carbon in fuels
  - Biofuels were not subject to CO2 tax from the start
  - 2009 EU Renewables Directive: aid can only be granted to **sustainable** biofuels and bioliquids
- EU Commission considered Swedish CO2 tax design as a **state aid to biofuels**
  
- **Biomethane/other sustainable biofuels full exemption from carbon tax TEMPORILY ALLOWED**
- European Commission **approved** Swedish tax exemption of biomethane as a fuel until end 2020
- Tax exemption or tax credit of other sustainable biofuels than biomethane have been approved until end 2018