



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bundesministerium für
Nachhaltigkeit und Tourismus
Stubenring 1
1010 Wien

Wien, 2. Dezember 2019
GZ 100.331/043-P1-3/19

Nationaler Energie- und Klimaplan

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 4. November 2019, GZ: BMNT-UW.1.3.2/0466-IV/1/2019, übermittelten im Betreff genannten Entwurf und weist zu diesem aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle auf Folgendes hin:

1. EU-Rechtlicher Rahmen zur Erreichung der Klima- und Energieziele 2030

1.1 Allgemeines

(1) Die **Klimaziele** bis 2030 sind einerseits durch den Emissionshandel und andererseits durch eine Reduktion der Treibhausgasemissionen auf Ebene der Mitgliedstaaten sicherzustellen, die **Energieziele** bis 2030 sind hingegen von der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2019 über das Governance-System für die Energieunion und den Klimaschutz, ABl. 2018 L 328, S. 1 (Governance-VO) umfasst. Diese Verordnung sieht auch vor, dass die Mitgliedstaaten integrierte nationale Energie- und Klimapläne (NEKP) für den Zeitraum 2021 bis 2030 erstellen. Diese können in der Mitte der Periode bis 2030 aktualisiert werden und sollen ein kohärentes und transparentes Steuerungssystem schaffen sowie den Verwaltungsaufwand der Mitgliedstaaten reduzieren.

(2) Nach der Governance-VO hat jeder Mitgliedstaat den integrierten nationalen Energie- und Klimaplan der Europäischen Kommission (EK) vorzulegen. Gemäß Art. 4 dieser Verordnung hat der Plan folgende wesentlichen Ziele, Vorgaben und Beiträge zu enthalten:

- Dekarbonisierung (CO₂-Verringerung);
- Energieeffizienz;
- Sicherheit der Energieversorgung;
- Energiebinnenmarkt (verbundfähige Netze, Übertragungsinfrastruktur, Marktintegration, Energiearmut) sowie
- Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

Österreich legte den Erstentwurf eines NEKP am 21. Dezember 2018 vor. Die EK bewertete in der Folge diesen Entwurf anhand der Kriterien der Governance-VO.

Am 18. Juni 2019 übermittelte die EK eine – in einer Vielzahl von Punkten kritische – Beurteilung des österreichischen Entwurfs (ABl. 2019 C 297, S. 76) und führte in den Empfehlungen u.a. aus,

- dass Österreich die im NEKP-Entwurf angeführten Maßnahmen in mehreren Bereichen, insbesondere im Bau- und Verkehrssektor, ergänzen solle, um das für 2030 angestrebte Ziel einer Verringerung der Treibhausgas (THG)-Emissionen um 36 % gegenüber 2005 (ohne Emissionshandel) zu erreichen;
- dass ein aus erneuerbaren Quellen erzeugter Energieanteil von mindestens 46 % vorgeschlagen werden solle (unter Beibehaltung des Ziels für den Strom aus erneuerbaren Quellen);
- dass weitere Politiken und Maßnahmen für Energieeinsparungen bestimmt werden sollten;
- dass ein Zeitplan für die nach 2020 umzusetzenden Politiken und Maßnahmen sowie klare Ziele und erwartete Auswirkungen und Einsparungen in den NEKP aufzunehmen sind;
- dass ein allgemeiner Überblick über die zur Verwirklichung der Energie- und Klimaziele erforderlichen Investitionen zu liefern und eine allgemeine Bewertung der Investitionsquellen abzugeben ist, einschließlich einer angemessenen Finanzierung auf nationaler, regionaler und Unionsebene;
- dass Österreich alle Subventionen für Energie, darunter vor allem Subventionen für fossile Brennstoffe, und ergriffene Maßnahmen sowie Pläne, diese Subventionen auslaufen zu lassen, aufführen soll;
- dass die Analyse der Wechselwirkungen mit der Luftqualitäts- und Luftemissionspolitik ergänzt werden sollte (Synergien, Zielkonflikte).

Bis Jahresende 2019 hat Österreich nunmehr den NEKP unter Berücksichtigung der Empfehlungen der EK zu überarbeiten und einer Konsultation zu unterziehen.

1.2 Vollständigkeit des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf eines NEKP ist deutlich umfangreicher als der Erstentwurf und ist entsprechend den grundsätzlichen Anforderungen der Governance-VO strukturiert. Das letzte der fünf vorgesehenen Kapitel ist nur als Überschrift („Folgenabschätzungen der geplanten Politiken und Maßnahmen“) vorhanden. In einer Fußnote ist dazu vermerkt, dass dieses Kapitel „mit der Fertigstellung des Plans bis Ende 2019“ folgen werde. Gemäß Anhang I Teil 1 Z 5 der Governance-VO wären in diesem Kapitel

- die Auswirkungen der zuvor beschriebenen geplanten Politiken und Maßnahmen auf das Energiesystem, die THG-Emissionen und den THG-Abbau darzustellen und mit den derzeitigen Projektionen der derzeitigen Maßnahmen und Politiken zu vergleichen;
- die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen und Politiken auf die Volkswirtschaft und, soweit möglich, auf Gesundheit, Umwelt, Beschäftigung und Bildung, Kompetenzen und soziale Verhältnisse einschließlich Aspekte des gerechten Übergangs (in Form von Kosten und Nutzen sowie Kosteneffizienz) zumindest bis zum letzten Jahr des Gültigkeitszeitraums des Plans darzustellen und mit den Projektionen zu derzeitigen Maßnahmen und Politiken zu vergleichen;
- eine Übersicht der erforderlichen Investitionen anzufügen, mit Angaben zu Investitionsströmen und Annahmen zu zukünftigen Investitionen im Zusammenhang mit den geplanten Politiken und Maßnahmen, sektoren- bzw. marktbezogene Risikofaktoren oder Hindernisse im nationalen oder regionalen Kontext sowie einer Analyse zusätzlicher öffentlicher Finanzhilfen bzw. Ressourcen zum Schließen der zuvor im NEKP festgestellten Lücken;
- die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen und Politiken auf andere Mitgliedstaaten und die regionale Zusammenarbeit zumindest bis zum letzten Jahr des Gültigkeitszeitraums des Plans darzustellen und mit den derzeitigen Projektionen zu vergleichen (insbesondere hinsichtlich Energiesystem und Energiepreis).

Im Begleitschreiben zum Begutachtungsentwurf führt das BMNT aus, dass die Übergangsregierung keine „politischen Weichenstellungen im Zusammenhang mit neuen öffentlichen Investitionen oder ordnungsrechtlichen bzw. fiskalpolitischen Entscheidungen“ treffe. Entscheidungen und Beschlüsse über Maßnahmen, Instrumentenwahl und deren Finanzierung würden der nächsten Bundesregierung obliegen. Einige „noch erforderliche Maßnahmen“ würden – offenbar parallel zum Konsultationsverfahren – ausgestaltet (Wärmestrategie und Steigerung der Sanierungsrate, Wasserstoffstrategie).

Die fehlende Darstellung der erforderlichen Investitionen, die Unvollständigkeit der Maßnahmen in einzelnen Bereichen (z.B. Wärme), die mangelnden Zeitpläne für die Umsetzung und das Fehlen klarer Ziele wurden bereits bei der Bewertung des vorangegangenen Entwurfs seitens der EK kritisiert. Österreich kommt den Empfehlungen der EK in diesen Aspekten auch mit dem vorliegenden Entwurf nicht vollumfänglich nach. Der RH weist daher darauf hin, dass diese Aspekte der Governance-VO und der Empfehlungen der EK bei der endgültigen Vorlage des NEKP zu berücksichtigen sind.

Auch die von der EK empfohlenen Angaben zu klimaschädlichen Subventionen enthält der Begutachtungsentwurf des NEKP nur in rudimentärer Ausführung. Es wird auf eine Arbeitsgruppe des BMF gemeinsam mit dem BMNT und dem BMVIT verwiesen, die mit der Erstellung einer Liste kontraproduktiver Anreize und Subventionen betraut sei. Diese Zusammenstellung war bereits bis Juni 2019 angekündigt, im September 2019 wurde eine Teilliste auf der Website des BMNT veröffentlicht („*Teilliste kontraproduktiver Anreize und Förderungen*“), die allerdings derzeit nicht mehr abrufbar ist. Inhaltliche Ausführungen zu dieser Liste finden sich im NEKP nicht. Der Entwurf des NEKP sollte daher auch diesbezüglich überarbeitet bzw. ergänzt werden, um den Anforderungen der EK zu entsprechen.

1.3 Konsultation der Öffentlichkeit

Gemäß Art. 10 Governance-VO hat jeder Mitgliedstaat sicherzustellen, dass der Öffentlichkeit frühzeitig und wirksam Gelegenheit geboten wird, bei der Ausarbeitung der NEKP für 2021 bis 2030 ausreichend lange vor ihrer Annahme mitzuwirken. Dabei sind auch die Bestimmungen der Aarhus-Konvention zu beachten und sicherzustellen, dass der Öffentlichkeit alle relevanten Dokumente zugänglich sind (vgl. Erwägungsgrund 28 und 29 Governance-VO).

Der RH weist drauf hin, dass wesentliche Teile des NEKP (s.o.) zu Beginn der Konsultation – diese dauerte vom 4. November bis zum 2. Dezember 2019 – nicht vorlagen und voraussichtlich erst zu Jahresende mit dem finalen NEKP veröffentlicht werden.

2. Zur Darstellung konkreter Maßnahmen

Der Begutachtungsentwurf stellt avisierte Maßnahmen großteils nur wenig konkret dar. Insbesondere sind intendierte Ziele bzw. Zielpfade oftmals nur rudimentär enthalten. Zudem enthält der Begutachtungsentwurf – wie unter 1.2 dargestellt – keine Kostenschätzungen der geplanten Maßnahmen. Damit fehlen beim vorliegenden Entwurf auch Angaben in Bezug auf mögliche Mehr- bzw. Mindereinnahmen oder Finanzierungsüberlegungen konkreter Vorhaben.

Der RH weist dazu beispielsweise auf

- mögliche Kosten für den Umbau des Energiesystems und den Ausbau der Netzinfrastruktur;
- Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Abgabenerträge sowie
- Investitions- und Finanzierungserfordernisse im Sachbereich Land- und Forstwirtschaft

hin.

Der RH merkt ferner grundsätzlich an, dass der Energiesektor zu einem Großteil über Beiträge der Endverbraucher (Haushalte, Industrie, Gewerbe) finanziert wird, z.B. der Ausbau erneuerbarer Energie mittels Ökostromförderbeitrag und Ökostrompauschale. Aus Sicht des RH sollten daher aus Gründen der Transparenz über die gesamte Finanzierung der Transformation des Energiesystems bzw. der Energiewende

- die direkt und indirekt anfallenden Kosten der Energiewende;
- die Finanzierung aus öffentlichen Budgets sowie
- die Finanzierung aus Förderbeiträgen, die von den Endverbrauchern direkt eingehoben werden bzw. die im Rahmen der regulierten Netzentgelte dafür anfallen

dargestellt werden.

Um den Empfehlungen der EK vollumfänglich nachzukommen, wären weiters klare Ziele zu definieren und erwartete Auswirkungen und Kosten je Maßnahme darzustellen. Im Sinne einer gesamtstaatlichen und kohärenten Energiestrategie sollten aus Sicht des RH insbesondere auch die Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmen analysiert und entsprechend kontrolliert werden. Auch hiebei wären insbesondere Kostenauswirkungen darzustellen und entsprechend im Zeitverlauf zu überwachen.

Mangels Darstellung der aufgrund des NEKP zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und aufgrund der häufig fehlenden konkreten Angaben zur Umsetzung der Maßnahmen, ihrer Auswirkungen und Einsparungen hält der RH fest, dass eine abschließende gesamthafte Beurteilung des vorliegenden Entwurfs aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle nicht möglich ist.

3. Einzelthemen

3.1 Strategisches Steuerungssystem

Mit dem Aus- bzw. Umbau des innerstaatlichen Energiebereichs unter verstärkter Integration der verschiedenen Sektoren (Sektorenkopplung) werden aus Sicht des RH vielfältige technische, wirtschaftliche und rechtliche Änderungen sowie Infrastrukturvorhaben verbunden sein. Da entsprechende Vorhaben auch auf nationaler Ebene ein Projektmanagement und ein entsprechendes Governance-System erfordern, wird angeregt, den vorliegenden Entwurf auch um Ausführungen, wie die entsprechenden Rollen und Verantwortlichkeiten definiert und wahrgenommen werden bzw. wie die strategische Steuerung ausgestaltet sein soll, zu ergänzen.

3.2 Finanzierungssystem

Hinsichtlich des Finanzierungssystems sieht der Begutachtungsentwurf vor, dass neben der öffentlichen Hand auch der private Sektor entsprechend umfasst werden muss. Aus Sicht des RH bleibt allerdings unbeantwortet, wie und in welchem Ausmaß die Beteiligung des privaten Sektors konkret erfolgen soll. Der RH merkt hierzu an, dass der Energiesektor bereits derzeit zu einem Großteil über parafiskalische Mittel, welche nicht der parlamentarischen Kontrolle unterliegen, finanziert wird.

Vorrangig zu nennen sind die Finanzierung der Gas- und Stromnetze via Netztarife oder aber auch die Förderung des erneuerbaren Ausbaus mittels Ökostromförderbeitrag und Ökostrompauschale. Der Ausbau der erneuerbaren Energie wird zu einem stärkeren Ausbau der Netzinfrastruktur führen, welcher ebenfalls über die regulierten Netztarife finanziert wird. Auch der Roll-Out von intelligenten Messgeräten (Smart Meter) wird im Rahmen der regulierten Netzentgelte abgebildet. Um einen Überblick über die Gesamtkosten zu gewährleisten, müssen alle anfallenden Kosten berücksichtigt werden. Der RH hält fest, dass der vorliegende Begutachtungsentwurf keine Abschätzung der Gesamtkosten bzw. des erwarteten Finanzierungsbedarfs für den Umbau des Energiesystems und den Ausbau der Netzinfrastruktur enthält.

3.3 Überwälzung der Kosten

Der RH merkt zu der Finanzierung der Energiewende weiters an, dass die Entlastung einiger Akteure – beispielsweise durch Steuererleichterungen oder durch die Kostenübernahmen von Anschlusskosten – zu einer Verschiebung der Kosten zu anderen Gruppen führt. Der RH hebt hervor, dass es auch derzeit bereits Ausnahmen bzw. Entlastungen für einige Stakeholder gibt. So sind beispielsweise Stromerzeuger bisher nicht vollumfänglich an den Netzkosten beteiligt. Diesem Punkt kommt insbesondere Bedeutung zu, weil der Entwurf explizit vorsieht, dass Infrastrukturkosten gerecht aufgeteilt werden sollen. Hierbei ist weiters zu bedenken, dass durch einhergehende Sozialisierungen besonders gefährdete Kundengruppen, wie z.B. energiearme Haushalte verstärkt betroffen sind.

3.4 Künftige Rolle der Haushalte

Nach dem Begutachtungsentwurf sollen Haushalte aktive Akteure des Energiewandels sein. Dem Bereich Digitalisierung komme dabei große Bedeutung zu, vor allem, damit Konsumentinnen und Konsumenten neue Dienstleistungen und Angebote nutzen können. Darüber hinaus sollen Haushalte, Gewerbe und Industrie in die Lage versetzt werden, sich aktiv am Energiemarkt zu beteiligen und auf Preissignale zu reagieren. Der RH weist dazu darauf hin, dass einkommensschwache bzw. energiearme Haushalte nicht vollumfänglich partizipieren könnten, da sie nicht über die dafür nötige Geräteausstattung bzw. die dafür notwendigen finanziellen Mittel verfügen.

3.5 Sektorkoppelung durch Elektrifizierung

Der vorliegende Begutachtungsentwurf sieht eine Elektrifizierungsoffensive, insbesondere im Bereich des Verkehrs, vor. Der RH merkt hierzu an, dass dieses Vorhaben zu einem entsprechenden Anstieg des Stromverbrauchs führen wird, welcher lt. der „#Mission2030“ ebenfalls durch erneuerbare Energieträger gedeckt werden soll. Eine abgestimmte Vorgangsweise im Sinn einer umfassenden und kohärenten Governance- und Steuerungsstrategie zwischen Ausbau der erneuerbaren Energieträger sowie der angestrebten Elektrifizierung wäre daher aus Sicht des RH unbedingt anzustreben. Da mit einer zunehmenden Elektrifizierung des Verkehrs auch geringere staatliche Einnahmen aus der Mineralölsteuer verbunden wären, weist der RH darauf hin, dass eine Abschätzung des Einnahmementgangs zwar möglich wäre, im Entwurf des NEKP jedoch nicht vorliegt.

3.6 Wärmestrategie

Der Begutachtungsentwurf sieht den verstärkten Ausbau energieeffizienter Nah- und Fernwärmenetze vor. Der RH merkt hierzu an, dass dieser auch kostenoptimal erfolgen sollte und gibt zu bedenken, dass diese natürlichen Monopole keiner Kosten- bzw. Effizienzregulierung unterliegen. Hinsichtlich des Ausbaus wäre jedenfalls auf das Vorhandensein bereits existierender Infrastrukturen Bedacht zu nehmen, um die Gesamtsystemkosten minimal zu halten.

3.7 Raumplanung

Hinsichtlich der Energieraumplanung merkt der RH an, dass der Ausbau der erneuerbaren Energieerzeugung zu einem erhöhten Flächenbedarf führen wird. Der RH hebt hervor, dass der Begutachtungsentwurf keine Abschätzung hinsichtlich des zusätzlich notwendigen Flächenbedarfs enthält.

Nach dem Begutachtungsentwurf verfügt Österreich aufgrund der bestehenden Kraftwerkskapazitäten und heimischen Energieressourcen über ein sehr hohes Niveau an Versorgungssicherheit. Aus Sicht des RH führt der Ausbau der erneuerbaren Energieerzeugung insbesondere aufgrund der volatilen Erzeugungsstruktur zu einer stärkeren Belastung der Energienetze. Dies kann potenziell die Versorgungssicherheit gefährden und die Versorgungsqualität mindern. Dies stellt insbesondere deshalb ein Risiko dar, weil aktuell keine Qualitätsregulierung im Bereich der Energienetze implementiert ist.

3.8 Wechselwirkungen mit der Luftqualitäts- und Luftemissionspolitik

Der Erstentwurf des NEKP enthielt unter dem Punkt „Maßnahmen zur Erreichung anderer nationaler Ziele, falls anwendbar“ zwei Sätze zur Erstellung des nationalen Luftreinhalteplans (Richtlinie [EU] 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe [„NEC–RL“] bzw. Emissionshöchstmengengesetz). Die EK empfahl, die Analyse der Wechselwirkungen mit der Luftqualitäts- und Luftemissionspolitik zu verstärken (s.o.). Im vorliegenden Entwurf finden sich knappe Ausführungen zur NEC–RL und deren Verpflichtungen zu nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen, beispielsweise hinsichtlich Stickstoffoxide oder Feinstaub. Dazu hält der Entwurf fest, dass das nationale Luftreinhalteprogramm deutlich früher fertigzustellen war als der NEKP, jedoch eine Abstimmung mit anderen Verpflichtungen – insbesondere im Bereich Energie und Klima – erfolgt sei.

Die von der EK empfohlene Analyse der Synergien und Zielkonflikte der Bereiche Luftqualität bzw. Energie und Klima ist somit erneut nicht im Entwurf des NEKP enthalten. Dargestellt werden überdies nur die Verpflichtungen Österreichs hinsichtlich nationaler Emissionsgrenzen, nicht jedoch die – ebenfalls unionsrechtlich determinierten – Verpflichtungen hinsichtlich der Einhaltung von Luftschadstoffwerten (Luftqualitätsrichtlinie bzw. IG–L). Der RH regt daher eine diesbezügliche Ergänzung des NEKP an.

3.9 Land- und Forstwirtschaft

Der NEKP enthält insgesamt nur wenige Bezugspunkte zur Land- und Forstwirtschaft. Mehrfach wird auf die bestehenden Strukturen und laufenden Maßnahmenpakete im Rahmen des Programms für die Ländliche Entwicklung verwiesen. Insbesondere das Agrarumweltprogramm ÖPUL stelle das zentrale Element der österreichischen Agrarpolitik dar und unterstütze eine umwelt- und ressourcenschonende Landwirtschaft.

Die im NEKP angeführten Ziele und Maßnahmen im Sektor Landwirtschaft beschränken sich im Wesentlichen auf folgende Vorschläge:

- Rückgang des Mineraldüngereinsatzes;
- Reduktion der Stickstoffausscheidung bei Rindern, Schweinen und Hühnern im Wesentlichen durch Optimierung der Futterrationen und der Futterqualität;
- Zunahme der Weidehaltung von Milch- und Mutterkühen;
- Zunahme der Wirtschaftsdüngervergärung (Biomethanerzeugung aus agrarischen Rest- und Abfallstoffen);
- Stabilisierung der Rinderzahlen ab 2025;
- Verwendung erneuerbarer Energieträger in der Landwirtschaft.

Die Details zur Umsetzung dieser Maßnahmen werden im NEKP nicht ausgearbeitet und bleiben wenig konkret; z.T. werden nur mögliche Maßnahmen aufgelistet, ohne die erforderlichen Instrumente, Umsetzungsschritte und Steuerungsmechanismen zu präzisieren. Mehrfach wird auf die bis 2020 laufenden ÖPUL-Maßnahmen und deren Überarbeitung im Rahmen der nächsten LE-Periode (ab 2021) verwiesen. Wesentliche Einflussfaktoren werden der neuen GAP 2020+ eingeräumt, die u.a. auch drei Ziele im Bereich Umwelt und Klima formuliert.

Die EK hatte in ihren Empfehlungen u.a. gefordert, einen Zeitplan für die Umsetzung sowie erwartete Auswirkungen und Einsparungen in den NEKP aufzunehmen. Da die Ausführungen zum Themenbereich Land- und Forstwirtschaft im vorliegenden Entwurf diesen Anforderungen nicht entsprechen und auch die zur Verwirklichung erforderlichen Investitionen und deren Finanzierung entgegen der Empfehlung der EK nicht dargestellt werden, regt der RH eine entsprechende Ergänzung des NEKP auch in dieser Hinsicht an.

4. Steuerrechtliche Aspekte des Entwurfs

4.1 EU-Rechtliche Vorgaben

(1) Art. 21 lit. b Z 2 der Governance-VO nimmt auf das Thema Besteuerung insofern Bezug, als in die integrierten nationalen energie- und klimabezogenen Fortschrittsberichte Informationen über die Durchführung von Maßnahmen wie etwa marktgestützte Instrumente, die Anreize für Energieeffizienzsteigerungen bieten (u.a. Energiesteuern, -abgaben und -zulagen) aufzunehmen sind.

(2) Gemäß Anhang III leg. cit. haben die Mitgliedstaaten der Kommission ihre geplante detaillierte Methode für die Energieeffizienzverpflichtungssysteme zu melden. In Bezug auf öffentliche Abgaben besteht eine Meldeverpflichtung hinsichtlich der Beschreibung steuerlicher Maßnahmen, Angaben über deren Dauer, die durchführende öffentliche Stelle, die erwarteten Einsparungen, die Zielsektoren und Steuerzahlersegmente sowie die Berechnungsmethode.

(3) In der Stellungnahme der Kommission vom 18. Juni 2019 (ABl. 2019 C 297, S. 76) zum Entwurf des integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes vom 21. Dezember 2018 finden sich keine Empfehlungen zu den öffentlichen Abgaben.

(4) In ihrer Mitteilung vom 18. Juni 2019 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, (COM(2019) 285 final) nahm die Kommission auf öffentliche Abgaben wie folgt Bezug:

- zu Emissionen und Abbau von Treibhausgasen: „Die nationalen Energie- und Klimapläne sollten für einige Mitgliedstaaten auch die Gelegenheit sein, die Schritte für eine Umstrukturierung des Steuersystems vorzugeben, die zu unseren politischen Zielen im Verkehrssektor beiträgt.“ (S. 9);

- zu den Energiesubventionen: *„Wenngleich Energiesubventionen in den meisten Entwürfen der nationalen Energie- und Klimapläne zumindest teilweise behandelt wurden, sollten die Endfassungen eine systematische Beschreibung und Quantifizierung aller Arten solcher Subventionen enthalten – von Finanzhilfen, Förderregelungen und Steuererleichterungen bis hin zu Subventionen, die aus rechtlichen Verpflichtungen resultieren – und sich dabei auf bestehende, international gebräuchliche Definitionen stützen.“* (S. 17).

Dazu merkt der RH an, dass der vorgelegte Konsultationsentwurf (S. 171 ff) zwar Angaben zu steuerlichen Maßnahmen enthält, die geforderten Quantifizierungen allerdings fehlen.

- zu Industrie, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationen: *„Um das Wachstumspotenzial der Klima- und Energiepolitik voll auszuschöpfen, bedarf es einer breiten Palette von Reformen. Die nationalen Energie- und Klimapläne müssen dabei helfen, die Wettbewerbsvorteile der Mitgliedstaaten aufzuzeigen und auszubauen, indem die richtigen Reformen angeregt und unter anderem durch eine Weiterentwicklung der Besteuerung die richtigen Investitionssignale und –anreize gesetzt werden.“* (S. 29).

4.2 Innerstaatliche Umsetzung

Der vorgelegte Konsultationsentwurf enthält an zahlreichen Stellen Informationen über bereits wirksame bzw. beschlossene Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Abgaben. Insbesondere finden sich zahlreiche Verweise auf das Steuerreformgesetz 2020.

Der RH hat mit beiliegendem Schreiben vom 28. Mai 2019, GZ. 300.090/006-P1-3/19 (=40/SN-147/ME XXVI. GP) zum Ministerialentwurf, der dem Steuerreformgesetz 2020 zugrunde lag („Steuerreformgesetz I 2019/20“) Stellung genommen. Auf diese Stellungnahme wird im Rahmen dieser Begutachtung ausdrücklich verwiesen.

Folgende abgabenrechtliche Vorhaben sind im Konsultationsentwurf, verteilt auf zahlreiche Fundstellen, enthalten:

- Prüfung der Schaffung zusätzlicher ökologischer und sozial verträglicher Anreize für emissionsarme und –freie Mobilität im Steuer- und Fördersystem (S. 10);
- regelmäßige Evaluierung der ökologischen Wirksamkeit von Steuer-, Förder- und Anreizmaßnahmen (S. 19; siehe auch S. 170);
- Option: Weitere Ökologisierung des Anreiz-, Förder- und Steuersystems (S. 19);
- Analyse anderer europäischer Steuer-, Förder- und Fördersysteme, um mögliche zusätzliche Maßnahmen zu identifizieren (S. 19);
- Steuerbefreiung für erneuerbare Energie/Strom (S. 22);
- steuerliche Begünstigung für erneuerbaren Wasserstoff und Biomethan (S. 23);

- auf Ebene des Bundes stehen u.a. das verkehrsbezogene Steuerwesen im Vordergrund der Maßnahmensetzung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor (S. 25);
- Änderung der EU-Mehrwertsteuer-Richtlinie, vor allem die Abschaffung der Steuerbefreiungen bei grenzüberschreitenden Beförderungen (S. 69);
- Aufnahme von Ladedienstleistungen in den Katalog der MOSS Ausnahmen (Mini one stop shop) zur leichteren Abfuhr der Umsatzsteuer im EU-Ausland (Entfall der umsatzsteuerlichen Registrierung in dem Land, in dem der Roaming-Umsatz erfolgt) (S. 69 f.);
- weitere Maßnahmen zu einer effektiveren CO₂-Bepreisung im Luftverkehr bzw. zur Schaffung einer wettbewerbsneutralen Besteuerungssituation in Relation zu anderen Verkehrsträgern (S. 72);
- steuerliche Instrumente zur Erzielung eines CO₂-Preises mit entsprechender Anreiz- bzw. Lenkungswirkung (S. 72);
- es sollen die Arbeiten zu einem WTO-konformen Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustments = CO₂-Grenzsteuer u.a. auf Stahl und Zement) rasch vorangetrieben werden, um eine verursachergerechte CO₂-Bepreisung in möglichst allen Bereichen des Konsums sicherstellen zu können (S. 72);
- wettbewerbliche Preisbildungsmechanismen sollen im Energiesystem Marktverzerrungen unter Berücksichtigung von Steuern, Abgaben und Anreizen so weit wie möglich eindämmen (S. 97), Rechtssicherheit für Halter emissionsfreier Fahrzeuge: Beschluss zur Beibehaltung der steuerlichen Vorteile für emissionsfreie Fahrzeuge bis zumindest 2025 oder bei Erreichen eines emissionsfreien Fahrzeugbestandes von 10 % des Gesamtbestandes (je nachdem welches Ereignis früher eintritt) (S. 124);
- die ökonomischen Rahmenbedingungen müssen im Sinne einer erfolgreichen Klima- und Energiewende angepasst werden, dies umfasst u.a. das Steuersystem, (verursachergerechte) Gebührenmodelle und Anreize (S. 127);
- zielgerichtete Förderungen für die Sanierung von Gebäuden in Form von Investitionszuschüssen, geförderten Finanzierungsmodellen und steuerlichen Maßnahmen werden geprüft und implementiert (S. 131);
- steuerliche Maßnahmen bilden einen zentralen Baustein im Bereich der Ökologisierung (S. 172);
- es werden derzeit u.a. weitere (steuerliche) Maßnahmen im Bereich der Elektromobilität, Wasserstoff sowie einer Ökologisierung des Pendlerpauschales diskutiert (S. 172).

Der RH weist im Rahmen der Begutachtung darauf hin, dass die Formulierungen dieser Vorhaben überwiegend unbestimmt erfolgen und Ankündigungen bzw. Absichtserklärungen enthalten, damit jedoch noch keine konkreten legislativen Maßnahmen verbunden sind. Aus diesem Grund ist eine eingehende Beurteilung dieser abgaberechtlichen Vorhaben aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle nicht möglich.

4.3 Abgabenrecht in der Teilliste kontraproduktiver Anreize und Förderungen

Die „*Teilliste kontraproduktiver Anreize und Förderungen*“ des BMNT enthielt u.a. folgende abgabenrechtlich relevante Themen, zu denen auf den Seiten 10, 11, 25, 72, 97, 110, 127, 170 und 172 des vorgelegten Konsultationsentwurfs ein Konnex hergestellt werden kann:

- Energieabgabenvergütung für energieintensive Unternehmen;
- Herstellerprivileg (Steuerbefreiung von fossilen Energieträgern und Elektrizität) für die Produzenten von Energieerzeugnissen;
- Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger (bei chemischen Prozessen und in der Kunststoff- und Düngemittelproduktion, Schmierstoffe);
- Mineralölsteuervergünstigung für Diesel (unterschiedliche Besteuerung von Diesel und Benzin);
- Mineralölsteuerbefreiung der Binnenschifffahrt und von Kerosin im Flugverkehr;
- Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge;
- pauschale Dienstwagenbesteuerung;
- PendlerInnenförderung (Pendlerpauschale, Jobticket, Verkehrsabsetzbetrag, Pendlereuro, Pendlerzuschlag zur Negativsteuer, Pendlerausgleichsbetrag) und Kilometergeld;
- Steuerbefreiung im Rahmen der Normverbrauchsabgabe für Taxi, Leihwagen, Gästewagen, Vorführkraftfahrzeuge, Fahrschulkraftfahrzeuge, Begleitfahrzeuge für Schwertransporte (außerdem Feuerwehren, Krankentransport- und Rettungsfahrzeuge, Leichenwagen);
- Steuerbefreiungen im Rahmen Kraftfahrzeugsteuergesetz 1992 und Versicherungssteuergesetz 1953 für Traktoren und Motorkarren (inkl. Anhänger) in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben;
- Grundsteuerbefreiung von Verkehrsflächen im Grundsteuergesetz.

Der RH hält fest, dass diese Zuordnung bloß auf Basis der sehr allgemeinen Formulierungen erfolgte. Der RH regt an, bei der Überarbeitung des NEKP klarzustellen, ob mit dem vorgelegten Konsultationsentwurf die Themen der erst vor kurzer Zeit durch das BMNT erstellten „*Teilliste kontraproduktiver Anreize und Förderungen*“ angesprochen bzw. abgearbeitet werden sollen.

4.4 Maßgebliche themenbezogene Empfehlungen des RH

Der RH hat im Bericht „System der Erhebung der Verbrauchsteuern“, Reihe Bund 2016/15 dem BMF empfohlen, die Höhe und Notwendigkeit der bestehenden Mineralölsteuerbegünstigungen gerade im Hinblick auf den Kontroll- und Verwaltungsaufwand für die Zollämter zu evaluieren und – vor dem Hintergrund des Zielkonflikts zwischen der ökologischen Förderung, dem Malversationspotenzial und dem erforderlichen Kontrollaufwand – die Vielzahl an Steuersätzen und die Steuerbegünstigungen kritisch zu durchforsten sowie nach Kosten-Nutzen-Überlegungen zu evaluieren.

Auf dieser Grundlage wäre auf eine Verringerung der Steuersätze und darauf hinzuwirken, nicht erforderliche oder nicht mehr zeitgemäße Mineralölsteuerbefreiungen oder –begünstigungen entfallen zu lassen, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren. Um die weiterhin als erforderlich erachteten Förderzwecke nicht unberücksichtigt zu lassen, wären auch Alternativen zu den indirekten steuerlichen Förderungen – wie direkte Förderungen oder eine Erweiterung bzw. Anpassung ökologischer Vorgaben – zu evaluieren (TZ 20, 21, 22).

Weiters wäre darauf hinzuwirken, dass Steuerbegünstigungen künftig nur noch befristet gewährt werden, um regelmäßige Erfolgskontrollen zu gewährleisten und zu evaluieren, ob die Maßnahmen weiterhin zur Zielerreichung notwendig sind (TZ 22) (siehe auch TZ 2 des Berichts „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht; Follow-up–Überprüfung“, Reihe Bund 2018/4).

Das BMF sollte die bestehenden Begünstigungen kritisch durchforsten und evaluieren sowie auf dieser Grundlage – angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der hohen Einnahmehinwände – unter Berücksichtigung der beabsichtigten Wirkungen auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hinwirken (TZ 5).

In seinen Berichten „Energiebesteuerung in Österreich“, Reihe Bund 2006/4 und der Follow-up–Überprüfung hierzu, Reihe Bund 2009/6, empfahl der RH, dass das BMF auf die Umsetzung der von der Energiesteuerrichtlinie der EU eingeräumten Möglichkeiten für eine ökologische Ausrichtung der Energieabgaben hinwirken sollte (TZ 3). In diesen Berichten hat der RH weiters auch Fragen der Ökologisierung thematisiert und weitreichende umweltpolitische Überlegungen im Steuerrecht empfohlen (Begünstigung von erneuerbaren Energieträgern; verursachergerechte Besteuerung von emissionsstarken Energieträgern; Kritik an fehlenden steuerlichen Anreizen zur sparsamen Verwendung von Energie durch Unternehmen aufgrund der Vergütungsmöglichkeit von Energieabgaben).

4.5 Vereinfachung des Abgabenrechts; Steuerbegünstigungen

(1) Allgemein verweist der RH abschließend auf die Punkte 1.1 (3) und (4), 3.2 sowie 4.2 (5) seiner beiliegenden Stellungnahme vom 28. Mai 2019, GZ 300.090/006–P1–3/19 zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes I 2019/2020, in der er u.a. auf Folgendes hinweist:

- stetig wachsender Umfang des Rechtsbestandes mit den zahlreichen Novellen seit der Einführung des geltenden Einkommen- und Umsatzsteuergesetzes;
- die bereits mehrmals empfohlene erforderliche Vereinfachung des Abgabenrechts;
- Schaffung eines transparenten, einfachen und verständlichen Einkommensteuerrechts, das den Bürgerinnen und Bürgern die Einhaltung der Rechtsvorschriften erleichtern, die Steuermoral heben und zu einer Vereinfachung für die Verwaltung führen kann.

(2) Weiters kam der RH im Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3, zum Ergebnis, dass die *„indirekten (steuerlichen) Förderungen (...) vorwiegend auf eine Breitenwirkung ausgerichtet (waren), das Förderungsvolumen konnte kaum gesteuert werden. Waren die Anspruchsvoraussetzungen im Einzelfall erfüllt, war die Förderung zu gewähren, unabhängig davon, ob dafür budgetär vorgesorgt war. Demgegenüber waren die direkten Förderungen vorwiegend ziel- und outputorientiert gestaltet, das Förderungsvolumen konnte gezielt gesteuert werden.“* (TZ 9). Zu ähnlichen Ergebnissen kam der RH in seinem Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6, TZ 5.

Nach Ansicht des RH sollte dieser Befund bei der Textierung des vorliegenden Konsultationsentwurfs (S. 172) berücksichtigt werden, weil diesem zufolge *„steuerliche Maßnahmen einen zentralen Baustein im Bereich der Ökologisierung bilden“*.

5. Sonstiges

Der RH verweist auf seine im Bericht „Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich“, Reihe Bund 2018/34, in TZ 4 und 6 ausgesprochene Kritik an der Verteilung der Koordinierung der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele auf verschiedene Stellen und an dem Fehlen einer zentralen und kohärenten Steuerung.

Dieser wurde zumindest für die Querschnittsmaterie Klimapolitik insofern Rechnung getragen, als im gegenständlichen Entwurf das BMNT als gesamtstaatliches Koordinations- und Steuerungsorgan vorgesehen ist.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Beatrix Pilat

