

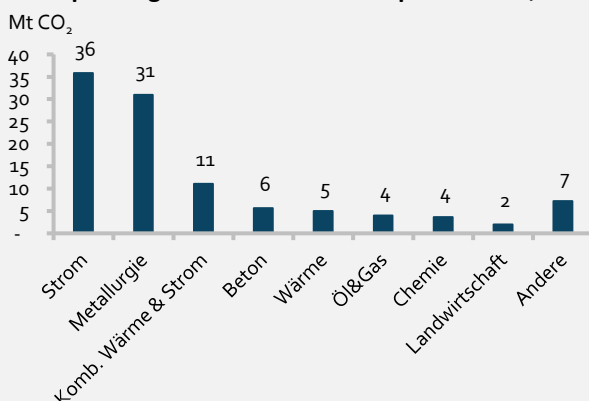
Reform der CO₂-Besteuerung: Vorschläge und Ausblick

Die derzeitige ukrainische CO₂-Steuer ist zu niedrig, um Emissionsreduktionen zu bewirken. Diskussionen über eine Erhöhung der CO₂-Steuer sind im Gange. Allerdings drehen sie sich bisher weniger um Dekarbonisierung und das Erreichen effektiver Steuersätze, sondern mehr um die Erzielung von Einnahmen und deren fiskalischer Verwendung. Angesichts internationaler Diskussionen und Verpflichtungen bereiten mehrere staatliche Akteure Vorschläge zur Einführung eines nationalen Klimafonds vor, der CO₂-Steuereinnahmen in eine grüne Modernisierung der Industrie lenken könnte. Ein weiterer Vorschlag betrifft die Finanzierung von Einspeisetarifen für erneuerbaren Strom durch CO₂-Steuereinnahmen anstelle einer Verbraucherabgabe. Insgesamt bleiben Kurs und Ambitionen der ukrainischen Klimapolitik unklar, was zu Unsicherheiten bei Investoren, Unternehmen und Entscheidungsträgern führt.

Status quo

In der Ukraine gibt es bereits eine CO₂-Steuer, die größere stationäre Emissionsquellen (>500 t/Jahr) betrifft. Als größte stationäre Emittenten machen Elektrizität und Metallurgie etwa zwei Drittel der Steuerbasis aus. Allerdings ist der aktuelle Steuersatz einer der niedrigsten unter den Ländern, die eine Steuer erheben. Mit 10 UAH/t CO₂ (~0,30 EUR) ist er zu niedrig, um Unternehmen zur Einführung von Technologien zur Energieeinsparung oder zum Brennstoffwechsel zu bewegen. Darüber hinaus konnten Steuerzahler die Steuer durch Nachlässigkeiten in Buchhaltung, Interaktion mit den Behörden und Kontrolle der Emissionen häufig vermeiden.

Steuerpflichtige CO₂-Emissionen pro Sektor, 2020



Quelle: data.gov.ua

Im Januar dieses Jahres wurde ein Monitoring-, Reporting- und Verifizierungssystem (MRV) für die Emission von Treibhausgasen (THG) eingeführt. Es muss jedoch noch vollständig implementiert werden.

Jüngste Reformvorschläge

Es gibt mehrere Gesetzesvorschläge zur Erhöhung der CO₂-Steuer und/oder zur Ausweitung der Steuerbasis auf andere Wirtschaftssektoren, wie z. B. Verkehr und Heizung. Ein Vorschlag, der derzeit als Gesetzesentwurf im Parlament vorliegt, beinhaltet eine Erhöhung des Steuersatzes auf 30 UAH/t CO₂ (~ 1 EUR).

Ambitioniertere Reformvorschläge mit dem 2. NDC

Es gibt auch Vorschläge, den Steuersatz auf 150 UAH (~ 5 EUR) oder mehr zu erhöhen. Die erzielten Steuereinnahmen könnten in den vorgeschlagenen nationalen Klimafonds fließen um eine grüne Modernisierung der Industrie zu fördern. Die Diskussionen über einen nationalen Klimafonds haben mit dem Entwurf der 2. „Nationally Determined Contribution“ (NDC) begonnen. Die THG-Emissionen sollen demnach um mindestens 65% unter das Niveau von 1990 gesenkt werden. Obwohl die Ukraine aufgrund struktureller Veränderungen nach Ende der Sowjetunion von 1990 bis 2018 bereits eine Emissionsreduzierung um 61,2 % erreicht hat, ist der Entwurf des 2. NDC recht ambitioniert, wenn man bedenkt, dass die Emissionen bis 2030 ohne zusätzliche Maßnahmen vsl. um etwa 15% steigen werden. Allein im Stromsystem sind nach unseren Schätzungen bis 2030 Investitionen von ca. 27 Mrd. EUR erforderlich, um die angestrebte Reduzierung zu erreichen und ein funktionstüchtiges Stromsystem zu schaffen. Zusätzliche Investitionen sind auch in anderen Sektoren notwendig. Insbesondere der ukrainischen Industrie fehlt es derzeit an adäquaten Anreizen zur Dekarbonisierung. Eine erhöhte CO₂-Steuer könnte zusammen mit einem Klimafonds solche Anreize schaffen und Unternehmen gleichzeitig helfen, notwendige Investitionen zu finanzieren und trotz der zusätzlichen Anforderungen und Kosten profitabel zu bleiben.

Reformvorschläge und CBAM

Durch den konkreter werdenden Plan der EU-Kommission eines "Carbon Border Adjustment Mechanism" (CBAM), der die Auslagerung von CO₂-Emissionen aufgrund steigender EU-CO₂-Preise verhindern soll, beschleunigte sich diese Debatte. Anstatt die ukrainischen Exporteure von kohlenstoffintensiven Produkten - vor allem Stahlhersteller - mit hohen CBAM-Gebühren zu belasten, könnte die Ukraine einen eigenen Kohlenstoffpreis erheben, der sich mittel- bis langfristig dem der EU angleicht. Über einen nationalen Klimafonds könnten die Einnahmen zum Teil zur Unterstützung von Stahlunternehmen und anderen Industriezweigen bei ihren Modernisierungs- und Dekarbonisierungsbemühungen verwendet werden. Tatsächlich bereiten mehrere Behörden Vorschläge vor. Das Ministerium für Umweltschutz und natürliche Ressourcen erklärte kürzlich, es arbeite an einem

Entwurf für einen ukrainischen Klimafonds, der die Modernisierung der Industrie fördern soll. Demnach soll er als eigenständige Institution etabliert und durch CO₂-Steuer und andere Umweltafgaben finanziert werden. Inzwischen entwickeln Energieministerium und das Büro der stellv. Premierministerin für europäische und euroatlantische Integration eigene entsprechende Vorschläge. Während eine stärkere inländische CO₂-Besteuerung möglicherweise das Risiko von CBAM verringert, hoffen die Gegner einer höheren Steuer noch darauf, den EU-Vorschlag bei der WTO zu Fall zu bringen, und sähen es lieber, wenn die ukrainische CO₂-Steuer auf niedrigem Niveau bliebe.

Höhere CO₂-Steuer um Einspeisetarife zu finanzieren?

Statt einen Klimafonds zu finanzieren, gibt es auch Diskussionen, eine höhere CO₂-Steuer zur Bezahlung von Erzeugern erneuerbaren Stroms zu verwenden. Das Angebot erneuerbarer Energie (EE) wird in der Ukraine durch Einspeisevergütungen (FIT) motiviert. Bis 2019 hatten neue EE-Anlagen Anspruch auf einen festen Tarif für die Einspeisung von EE-Strom durch den staatlichen Guaranteed Buyer. Während dieser den Strom auf dem Day-Ahead- und bilateralen Markt weiterverkauft, liegen dessen Einnahmen deutlich unter den Zahlungsverpflichtungen für den FIT. Gegenwärtig werden die FITs teilweise durch eine Umlage auf die Endverbraucher finanziert, diese ist allerdings nicht kostendeckend (was zu Zahlungsrückständen gegenüber den EE-Erzeugern von derzeit ~EUR 1 Mrd. führt). Die FITs würden mit Einnahmen aus einer erhöhten CO₂-Steuer anstelle der Verbraucherabgabe finanziert werden. Unsere Analyse zeigt, dass die aktuellen (2020) FIT-Zahlungen durch eine Steuer von 400 UAH/t CO₂ (12-13 EUR) finanziert werden könnten. Darüber hinaus würde eine solche Erhöhung höhere Day-Ahead-Marktpreise für Strom bewirken, was zu Windfall-Profiten für staatliche Unternehmen, die kohlenstoffarmen Strom (weiter-)verkaufen (Energo-atom, Ukrhydroenergo, Guaranteed Buyer), sowie zu zusätzlichen Mehrwert- und Verbrauchsteuereinnahmen führen. Preiserhöhungen für gewerbliche Endverbraucher würden begrenzt bleiben, da die derzeitige Umlage auf Endverbraucher zur Finanzierung von FITs aufgehoben werden könnte. Die Preise für Privatkunden sind derzeit nicht kostendeckend reguliert, d.h. implizit subventioniert, und würden davon unberührt bleiben.

Ausblick

Die Ukraine befindet sich am Scheideweg zwischen einer relativ ehrgeizigen Klimapolitik und der Fortsetzung eines kohlenstoffintensiven Entwicklungspfads. Während die Regierung das Ziel der CO₂-Neutralität bis 2060 angekündigt und Unterstützung für den europäischen Green Deal signalisiert hat, der auf Netto-Null-Emissionen bis 2050 abzielt, wurde der Entwurf des 2. NDC noch nicht verabschiedet und es fehlen noch konkrete Maßnahmen, um

die angekündigten Ziele zu erreichen. Dazu gehört auch eine vorhersehbare Strategie für die Erhöhung der CO₂-Steuer auf ein effektives Niveau. Während die Beratungen in Parlament und Regierung über die Klimaziele andauern, werden auch Diskussionen über die Erhöhung der CO₂-Steuer und eine Ausweitung der Steuer auf andere Sektoren geführt.

Fazit

Es bleibt abzuwarten, welcher Vorschlag sich durchsetzt und wie CO₂-Besteuerung in eine breitere Energie- und Klimapolitik eingebettet werden wird. Die aktuelle Situation schafft Unsicherheit für Investoren, Unternehmen und politische Entscheidungsträger gleichermaßen. Klimapolitik wird und war jedoch nie eine rein nationale Angelegenheit. Mit dem europäischen Green Deal, der praktisch jeden Aspekt der inneren EU-Politik umgestaltet, verändert sich auch die EU-Nachbarschafts-, Handels- und Außenpolitik. Während CBAM die Beziehungen zu den EU-Handelspartnern, einschließlich der Ukraine, tangiert, könnte bald auch eine europäische Klimadiplomatie hinzukommen. Konstruktive Diskussion und Zusammenarbeit bei Dekarbonisierungsmaßnahmen liegen im beidseitigen Interesse der EU und ihrer Nachbarn. So könnten Kohlenstoffbesteuerung und Klimafinanzierung sehr wohl ein zunehmend prominenterer Pfeiler der EU-Nachbarschaftspolitik und der bilateralen Beziehungen zur Ukraine sein.

Autor

Rouven Stubbe, stubbe@berlin-economics.com

Dieser Newsletter basiert auf der analytischen Arbeit des Projektes "[Low Carbon Ukraine](#)". Das Projekt ist Teil der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI), gefördert vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestags, und wird durch das Beratungsunternehmen Berlin Economics implementiert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

[Subscribe / unsubscribe newsletter](#)

German Economic Team

www.german-economic-team.com

Finanziert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), berät das German Economic Team (GET) die Regierungen von Moldau, Georgien, Ukraine, Belarus und Usbekistan zu wirtschaftspolitischen Fragen. Darüber hinaus werden spezifische Themen in weiteren Ländern wie Armenien untersucht. Mit der Umsetzung der Beratung wurde Berlin Economics betraut.