

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 13.4.2011
COM(2011) 168 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**Slimmere energiebelastingen voor de EU:
voorstel voor een herziening van de energiebelastingrichtlijn**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**Slimmere energiebelastingen voor de EU:
voorstel voor een herziening van de energiebelastingrichtlijn**

1. DE BEHOEFTE AAN ACTIE OP HET GEBIED VAN ENERGIE- EN MILIEUBELASTINGEN

Energiebelastingen als een belangrijke motor voor de Europa 2020-doelstellingen

De EU heeft zichzelf een aantal veeleisende, juridisch bindende klimaat- en energiedoelstellingen opgelegd, die uiterlijk in 2020 moeten worden bereikt. Deze doelstellingen zijn opgenomen in de Europa 2020-strategie waarin de uitdagingen worden beschreven waar Europa het komende decennium op economisch, ecologisch en sociaal gebied voor staat en waarin duurzame groei als een prioriteit wordt aangemerkt die moet leiden tot een hulpbronefficiëntere, groenere en concurrerender economie¹.

Daarin is onder meer de verbintenis opgenomen om energiebelastingen beter af te stemmen op de EU-doelstellingen inzake energie en klimaatverandering, zoals was gevraagd in de conclusies van de Europese Raad van maart 2008² en zoals de Commissie als een prioriteit aanmerkte in haar Annual Growth Survey van 2011³.

Energiebelastingen kunnen, wanneer zij de juiste impulsen geven, een belangrijke rol spelen bij het bereiken van deze doelstellingen. Bovendien is energieverbruik verantwoordelijk voor het grootste deel van de uitstoot van broeikasgassen, met een aandeel van 79% van de totale uitstoot. In het kader van de Europa 2020-strategie hebben de lidstaten zich ertoe verbonden nationale doelen voor energie-efficiëntie vast te stellen die leiden tot aanzienlijke energiebesparingen.

De financiële en economische crisis heeft de context waarin we werken, ingrijpend veranderd. Die heeft het zakenleven en de gemeenschappen in geheel Europa onder grote druk gesteld en heeft de overheidsfinanciën zwaar op de proef gesteld. Juridisch bindende doelstellingen op het gebied van klimaatverandering en energie maken echter deel uit van onze duurzame toekomst en van ons langetermijntraject voor een duurzamere en sterkere bestrijding van de crisis. De uitdaging is hoe deze doelstellingen te bereiken op de meest kosteneffectieve manier - voor overheden, ondernemingen en burgers - en hoe tegelijk de economie te stimuleren. We hebben beleidsantwoorden nodig die elkaar versterken en niet alleen het milieu verbeteren maar ook de economie ondersteunen en sociale ontwrichting vermijden.

¹ Mededeling van de Commissie van 3.3.2010: EUROPA 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei - COM(2010) 2020.

² Europese Raad van 13-14 maart 2008, conclusies van het voorzitterschap (7652/1/08 rev.1, 20.5.2008).

³ Annual Growth Survey - COM(2011) 11.

Belangrijkste thema's voor de hervorming van de energiebelastingen

In deze context presenteert de Commissie haar voorstel voor een herziening van Richtlijn 2003/96/EG⁴ (hierna "de energiebelastingrichtlijn" genoemd): de lidstaten in staat stellen zo goed mogelijk gebruik te maken van een bestaand instrument in het nieuwe beleidskader. Rationelere en meer gerichte energiebelastingen zullen op technologisch neutrale wijze bijdragen tot schoner en efficiënter energieverbruik en bijgevolg bijdragen tot duurzame groei. In een notendop heeft het voorstel voor de herziening van de energiebelastingrichtlijn als doel:

- op een objectieve manier een nieuw evenwicht vast te stellen tussen de lasten op verschillende brandstoffen, met inbegrip van hernieuwbare energiebronnen (op basis van energie-inhoud en CO₂-uitstoot);
- een kader vast te stellen voor CO₂-heffingen in de interne markt en op die manier een prijskaartje te hangen aan CO₂-uitstoot die niet valt onder het EU-systeem voor handel in emissierechten.

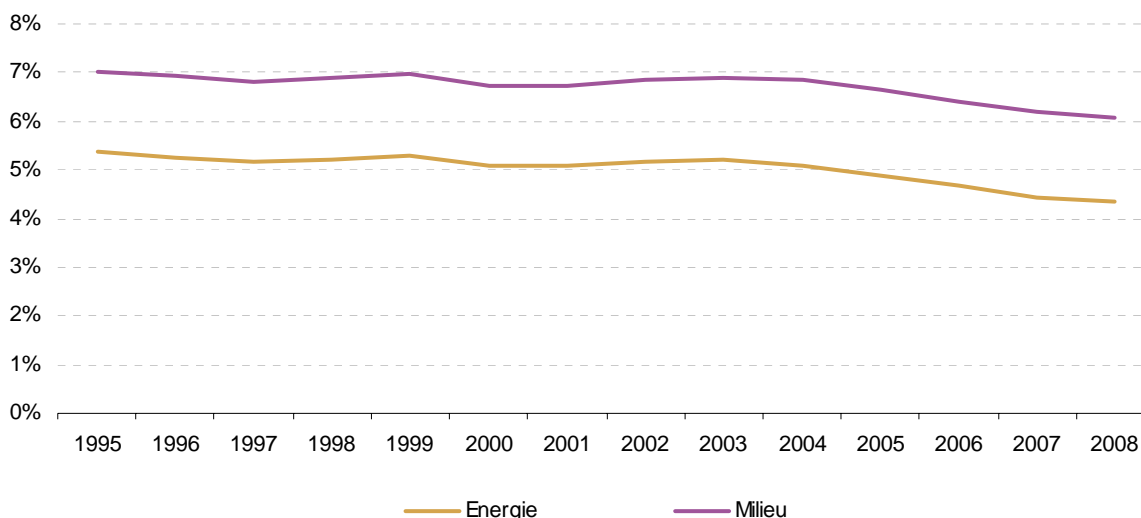
Het voorstel sluit ook goed aan bij het lopende debat over de herstructurering en modernisering van belastingssystemen als onderdeel van de nationale strategieën om uit de financiële en economische crisis te geraken. Voorts wijst het voorstel de weg naar een kwalitatief betere manier om inkomsten te genereren overeenkomstig de Europa 2020-strategie en onderstreept de behoefte om het economisch herstel aan te wakkeren en banen te scheppen. Het voorstel op zich heeft niet als doel extra inkomsten te genereren maar eerder de lasten op de verschillende energiebronnen en verschillende energieverbruikers te herverdelen (binnen en buiten de EU-regeling voor handel in emissierechten, hierna "ETS" genoemd).

Mochten de lidstaten echter beslissen een herziene energiebelastingrichtlijn ten uitvoer te leggen op een manier die wel extra inkomsten genereert, dan zou de Commissie hen aanmoedigen om deze inkomsten op een passende manier aan te wenden rekening houdend met hun specifieke begrotingssituatie. Dit kan betekenen dat middelen worden aangewend om de begroting te consolideren. Een groeivriendelijke belastingverschuiving waarbij extra inkomsten geheel of gedeeltelijk worden gebruikt om de belasting op arbeid te verlagen, zou in de lijn liggen van de 2020-strategie. Als mogelijk groeibevorderend alternatief zouden de lidstaten ervoor kunnen kiezen de extra inkomsten te gebruiken om meer stimulansen te geven voor groen onderzoek en ontwikkeling en voor groene investeringen, in het bijzonder door kmo's. De extra inkomsten kunnen ook worden gebruikt om het effect van het onderliggende beleid op het inkomen van de huishoudens te milderen, door minder welvarende bevolkingsgroepen een vergoeding toe te kennen. Gerichte subsidies voor huishoudens met een laag inkomen (forfaitaire uitkeringen die geen verband houden met energieverbruik) zijn het beste voorbeeld.

De onderstaande grafiek geeft de evolutie weer van het aandeel van de inkomsten uit energie- en milieubelastingen in de totale belastinginkomsten in de EU-25 van 1995 tot en met 2008. In die periode zijn beide met ongeveer 1% gedaald, waaruit blijkt dat er ruimte is voor meer energiebelastingen en, meer in het algemeen, milieubelastingen.

⁴ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283 van 31.10.2003 blz. 51).

**Evolutie van de inkomsten uit milieu- en energiebelastingen
1995-2008, EU-25, in % van de totale belastinginkomsten**



Bron: Taxation trends in the European Union, uitgave 2010, Eurostat, Europese Commissie.

Verdere coördinatie inzake milieubelastingen is noodzakelijk

De energiebelastingrichtlijn staat weliswaar absoluut centraal, maar er kan en moet ook meer worden gedaan op het bredere gebied van milieubelastingen om de Europa 2020-strategie te bevorderen. Het is met name nodig om een intensiever debat te voeren over het gebruik van belastingen waarmee de overgang naar een duurzame economie wordt bevorderd. Ook met nieuwe ontwikkelingen (bv. de invoering door lidstaten van belastingen op afval, plastic zakken en vliegtuigtickets) moet rekening worden gehouden. Op grond van artikel 1, lid 2, van Richtlijn 2008/118/EG kunnen de lidstaten dergelijke nieuwe belastingen invoeren, op voorwaarde dat deze geen aanleiding geven tot formaliteiten in verband met het overschrijden van een grens tussen lidstaten. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat fiscale discriminatie wordt vermeden om verstoring van de interne markt te voorkomen (artikelen 34-36 en 110 VWEU). De goede werking van de interne markt waarborgt de wederzijdse informatie-uitwisseling en coördinatie van de belastingen van de lidstaten op dit gebied waardoor bijvoorbeeld de fiscale discriminatie tussen rechtstreeks concurrerende producten die aan verschillende belastingregelingen zijn onderworpen, wordt bestreden en belastingconcurrentie wordt voorkomen.

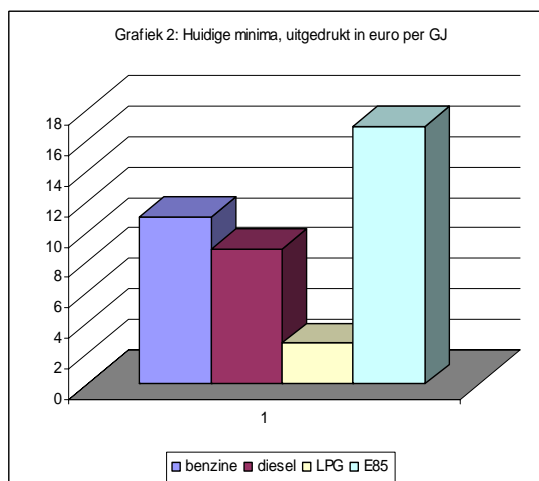
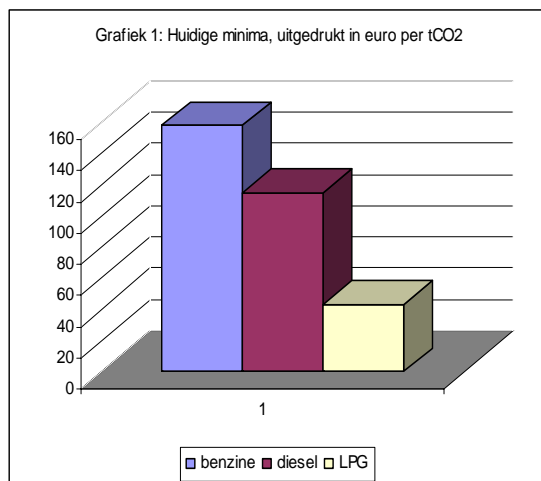
De Commissie verbindt zich ertoe om met deze besprekingen door te gaan en de noodzakelijke coördinatie op dit gebied te ondersteunen, onder andere door overleg met de lidstaten (bv. in de werkgroep voor belastingbeleid en in de Raad) en met andere belanghebbenden. Wat de ruimere politieke context betreft, is ook de uitkomst van de VN-conferentie over klimaatverandering die van 29 november tot 10 december 2009 werd gehouden in Cancun (Mexico) een belangrijke mijlpaal voor de toekomstige ontwikkeling van de eigen ambities van de EU op dit gebied.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

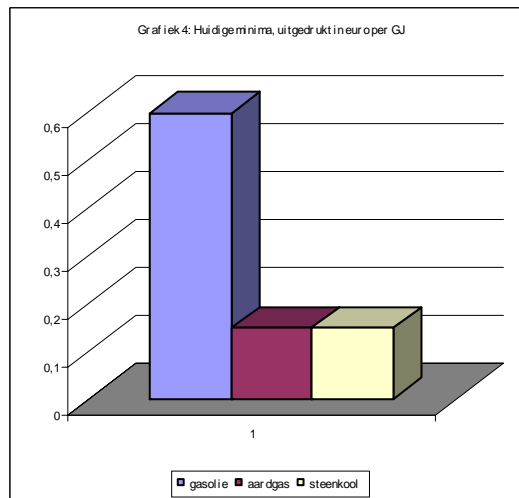
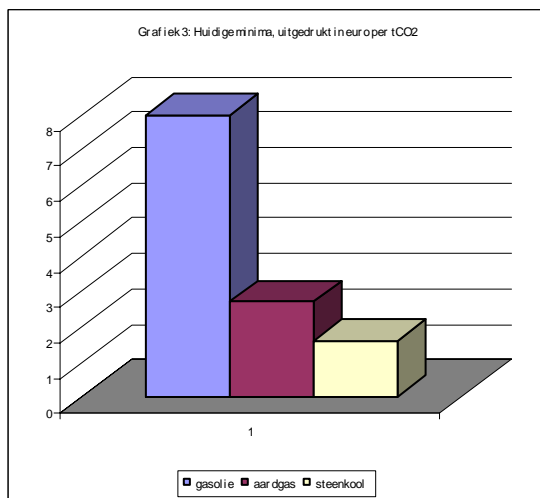
De huidige energiebelastingrichtlijn is niet duurzaam en geeft de verkeerde stimulansen

De energiebelastingrichtlijn legt minimumbelastingniveaus op voor als motorbrandstof gebruikte energieproducten, voor als verwarmingsbrandstof gebruikte energieproducten en voor elektriciteit. De minimumbelastingniveaus zijn algemeen toepasselijk op het volume verbruikt energieproduct. De volgende grafieken geven de huidige minimumbelastingniveaus weer voor de meest gebruikte energieproducten, uitgedrukt in verhouding tot de CO₂-uitstoot (in euro per ton CO₂) en de energie-inhoud (in euro per gigajoule (GJ))⁵:

Motorbrandstoffen



Verwarmingsbrandstoffen



Bron: Eigen berekeningen.

Uit deze cijfers blijkt duidelijk dat de huidige minimumbelastingniveaus, die zijn gebaseerd op het volume verbruikt energieproduct, geen rekening houden met de energie-inhoud (zie grafieken 2 en 4) of de CO₂-uitstoot (zie grafieken 1 en 3) van de energieproducten, hetgeen leidt tot inefficiënt energiegebruik en verstoringen van de interne markt. Zij geven ook

⁵ Bron: Eigen berekeningen op basis van de huidige energiebelastingrichtlijn (bijlage I, tabel A), Richtlijn 2006/32/EG (energie-inhoud van de producten) en Beschikking 2007/589 van de Commissie (CO₂-emissiefactoren). E85 is een energieproduct dat voor 85% uit ethanol en voor 15% uit benzine bestaat).

stimulansen die tegen de EU-doelstellingen inzake energie en klimaatverandering ingaan, aangezien zij bijvoorbeeld het gebruik van steenkool als verwarmingsbrandstof bevorderen (lager belastingniveau zowel op basis van de CO₂-uitstoot als op basis van de in GJ uitgedrukte energie-inhoud). Wat motorbrandstoffen betreft, versterken de lagere minima voor diesel verder het natuurlijke voordeel dat diesel heeft ten opzichte van benzine door zijn hogere energie-inhoud. De huidige minimumniveaus discrimineren ook hernieuwbare energiebronnen die in beginsel belast worden aan het niveau van de conventionele brandstof die zij vervangen, hoewel hun energie-inhoud lager is (uit grafiek 2 blijkt dat E85 veel zwaarder belast wordt dan benzine, hetgeen betekent dat er geen rekening wordt gehouden met zijn lagere energetische waarde en betere prestatie op het gebied van CO₂-uitstoot). Bovendien creëren de huidige minima geen gelijke voorwaarden voor zakelijke consumenten omdat ondernemers in de praktijk beter af zijn dan andere, afhankelijk van de energiebron die zij gebruiken.

Een herziening van de energiebelastingrichtlijn is noodzakelijk om deze meer in overeenstemming te brengen met ander EU-beleid

Vanuit het oogpunt van het energiebeleid bevat de energiebelastingrichtlijn geen stimulans of zelfs geen prijssignaal om alternatieve energie te bevorderen en consumenten aan te moedigen om energie te besparen. Met een op volume gebaseerde belasting is ethanol thans in feite het zwaarst belaste energieproduct. Hetzelfde geldt voor energiebronnen die voor verwarming worden gebruikt, waarbij steenkool thans de minst belaste energiebron is.

Vanuit milieuoogpunt zijn sectoren die buiten de EU ETS vallen, zoals transport, kleine industriële installaties, landbouw en huishoudens, verantwoordelijk voor de helft van de CO₂-uitstoot. Hier kan een eventueel gebrek aan coördinatie tussen de energiebelastingrichtlijn en de EU ETS aanleiding geven tot een dubbele last of, omgekeerd, tot de mogelijkheid zich aan de verantwoordelijkheid voor de uitstoot te onttrekken. In het slechtste geval dragen deze sectoren niet bij tot het bereiken van de Europa 2020-doelstellingen inzake energie en klimaatverandering. Bovendien is het door de huidige behandeling van biobrandstoffen niet mogelijk het eventuele positieve milieupotentieel ervan ten volle te benutten.

Vanuit het oogpunt van de eengemaakte markt zijn lidstaten thans wellicht niet geneigd om CO₂-uitstoot te belasten zoals ze zouden willen, omdat dit hun ondernemingen zou kunnen benadelen of consumenten ertoe zou kunnen aanzetten om hun brandstof te kopen in lidstaten met lagere belastingen, hetgeen tot inkomstenverlies zou leiden. De lidstaten beginnen uiteenlopende benaderingen van milieubelastingen te implementeren, wat kan leiden tot verstoringen en dubbele belasting op de eengemaakte markt.

Waarom nu?

Aangezien veel lidstaten nu hun beleidsstrategieën opstellen om uit de economische en financiële crisis te geraken en structurele hervormingen van hun fiscaal beleid en belastingsystemen overwegen, komt de herziening van de energiebelastingrichtlijn net op het goede tijdstip; zij reikt namelijk mogelijkheden aan om tegelijkertijd zowel milieudoelstellingen als economische doelstellingen te bereiken.

Belastingen kunnen, wanneer zij adequaat zijn opgezet, een belangrijke ondersteunende rol spelen voor de EU-doelstellingen inzake energie en klimaatverandering en bij het bevorderen van duurzame groei, wat zal leiden tot een hulpbronefficiëntere, groenere en concurrerende EU-economie. Dat blijft zo in tijden van stijgende energieprijzen wanneer het des te

belangrijker wordt om energiefiscaliteit te herstructureren om zo de juiste stimulansen te geven om in totaal minder energie te gebruiken, die afkomstig is uit milieuvriendelijker bronnen.

De lidstaten zijn momenteel bezig met de uitwerking en de tenuitvoerlegging van hun strategieën om de EU 2013-2020-doelstellingen inzake energie en klimaatverandering te bereiken. Dit voorstel moet een duidelijk antwoord bieden over de rol die belastingen in dat kader kunnen spelen. De herziene energiebelastingrichtlijn is ook bedoeld ter aanvulling van de derde fase van de EU ETS (2013-2020) en daarom moet er nu dringend een voorstel worden ingediend zodat de Raad over de nodige tijd beschikt om daarover overeenstemming te bereiken.

Vanuit het oogpunt van de interne markt is het ook belangrijk om thans een gemeenschappelijk kader voor CO₂-belastingen vast te stellen. Lidstaten beginnen hun eigen CO₂-belastingen in te voeren en de aanpak daarvan kan verschillen. Een lappendeken van nationale beleidsmaatregelen kan problemen opleveren voor ondernemingen die in verschillende lidstaten actief zijn en kan de concurrentie in de EU verstoren. Het is beter om nu een aanpak op EU-niveau voor te stellen, nu veel lidstaten nog aan het onderzoeken zijn welke wetgeving ze op dit gebied kunnen vaststellen, dan later, wanneer mogelijk complexe heraanpassingen van nationale wetgeving nodig zijn.

Om al deze redenen is een tijdige herziening van de energiebelastingrichtlijn, zoals voorgesteld door de Commissie, noodzakelijk.

3. DE HOOFDLIJNEN VAN HET VOORSTEL

Het voorstel voor een herziening van de energiebelastingrichtlijn *stroomlijnt de bestaande energiebelastingen* en introduceert *een kaderregeling voor het belasten van CO₂ in de eengemaakte markt* zodat CO₂-belastingen de EU ETS doelmatig kunnen aanvullen.

Het voorstel splitst het minimumbelastingniveau voor energieproducten in twee delen:

- *een CO₂-gerelateerde belasting, op basis van de CO₂-uitstoot van het energieproduct, die wordt vastgesteld op een niveau van 20 euro per ton CO₂. Het CO₂-gerelateerde gedeelte van de belasting zou nul bedragen voor alle biobrandstoffen die voldoen aan de in artikel 17 van Richtlijn 2009/28/EG vastgestelde duurzaamheidscriteria. Een dergelijke belasting zal een technologisch neutraal voordeel bieden voor alle koolstofarme energiebronnen. De invoering van een CO₂-gerelateerd gedeelte zal ook de energiebelastingrichtlijn beter afstemmen op de EU ETS. De belasting zal gelden voor alle vervuilers die niet onder de EU ETS vallen, zowel de vervuilers die nu al belastbaar zijn als de kleine installaties die van de EU ETS zijn uitgesloten, ook al gebruiken zij energie voor andere doeleinden dan verwarming. Tegelijk zullen vervuilers die onder de EU ETS vallen, worden vrijgesteld van het CO₂-gedeelte van de belasting, ongeacht de geldende werkingssfeer van de EU ETS;*
- *een algemene belasting op het energieverbruik, op basis van de in GJ uitgedrukte energie-inhoud, ongeacht om welk energieproduct het gaat, waardoor een stimulan wordt gegeven om energie te besparen. De belasting zal in verhouding staan tot de werkelijk door een product gegenereerde energie en efficiënt energieverbruik zal automatisch worden beloond. Voor motorbrandstoffen bedraagt het minimumbelastingniveau 9,6 euro per gigajoule, hetgeen overeenstemt met het verschil tussen het thans voor benzine*

toepasselijke minimumniveau en het overstemmende CO₂-gedeelte van de minima. Voor verwarmingsbrandstoffen wordt het huidige minimumbelastingniveau voor elektriciteit 0,15 euro per gigajoule (wat ongeveer neerkomt op 0,5 euro per MWh) toegepast voor alle energieproducten die voor verwarming worden gebruikt, waarbij rekening gehouden wordt met de energie-inhoud van het respectieve product. Het toepassingsgebied van de energiebelasting blijft onveranderd en heeft betrekking op het gebruik van energie voor verwarming en als motorbrandstof en het verbruik van elektriciteit in soortgelijke situaties.

Om het stimulerend effect te behouden, moet de reële waarde van de minimumbelastingniveaus op lange termijn worden gehandhaafd. De minimumbelastingniveaus voor energieverbruik moeten regelmatig automatisch worden aangepast om rekening te houden met de evolutie van de reële waarde ervan zodat de huidige harmonisatie van de niveaus kan worden gehandhaafd. Aangezien een belasting op basis van CO₂ de werking van Richtlijn 2003/87/EG aanvult, moet het minimumbelastingniveau voor CO₂ de evolutie van de marktprijs van de CO₂-emissierechten volgen. De Commissie is van oordeel dat een methode moet worden vastgesteld om een dergelijke aanpassing automatisch te berekenen. De ontwikkeling van deze methode moet gebaseerd zijn op objectief bewijsmateriaal dat afkomstig is van de observatie van de werking van de markt voor emissierechten op grond van de nieuwe regeling voor fase III van de EU ETS. Het is derhalve niet mogelijk om deze kwestie reeds aan te pakken bij de indiening van dit voorstel. Deze kwestie zal daarom worden aangepakt bij de herziening die de Commissie voor het eerst in 2015 plant, teneinde een methode voor te stellen voor een automatische aanpassing die zo snel mogelijk daarna in werking zou kunnen treden.

Contraproductieve subsidies worden afgeschaft ...

Het voorstel tot herziening van de energiebelastingrichtlijn maakt een einde aan de subsidies en tegenstrijdigheden in de huidige energiebelastingregeling. De belastingdruk op hernieuwbare energiebronnen wordt verlaagd en er wordt op een objectieve manier een nieuw evenwicht vastgesteld tussen de lasten op de verschillende fossiele brandstoffen (door ze te baseren op energie-inhoud en CO₂-uitstoot). Bijgevolg zullen CO₂-rijke energiebronnen of energiebronnen met veel energie-inhoud zwaarder belast worden per fysieke volume-eenheid. Dit zal het verbruik van energiebronnen met minder CO₂-uitstoot aanmoedigen en een grotere energie-efficiëntie belonen, wat in overeenstemming is met het klimaat- en energiebeleid en het ook ondersteunt. Energieproducten met een hogere energie-inhoud (zoals diesel, LPG en gecombineerd aardgas) zullen aantrekkelijk blijven, maar zij zullen uiteindelijk op een billijker manier concurreren, zonder aanvullende, uit de belastingen voortvloeiende subsidie. De voorgestelde wijzigingen zijn volledig in overeenstemming met ons 2020-beleid en zijn een rechtstreekse vertaling van de verbintenissen die de EU-lidstaten al zijn aangegaan. Dat betekent ook dat er niet langer een verschil zal zijn tussen de belastingniveaus voor het particuliere en commerciële gebruik van vervoer en dat de vervoersector – de snelst groeiende bron van emissies – ook een inspanning moet leveren op het gebied van emissiereductie.

... maar er wordt rekening gehouden met de bredere context...

Wat de concurrenten buiten de EU betreft, wordt, om te vermijden dat onze ondernemingen door een belasting op basis van CO₂ Europa verlaten en de uitstoot wereldwijd gelijk blijft of toeneemt ("koolstoflek"), voor sectoren waar het risico op koolstoflek groot is, een aanpak voorgesteld die vergelijkbaar is met de kosteloze toewijzing van rechten in het kader van de EU ETS. Aan kleine industriële installaties die aan een belasting op basis van CO₂ zijn onderworpen, zal een forfaitair belastingkrediet worden toegekend dat wordt berekend aan de

hand van een brandstofbenchmark. Dit betekent dat de milieueffecten van de belasting zullen blijven bestaan en dat ondernemingen tegelijk een compensatie krijgen. Ook andere sectoren of subsectoren kunnen aan koolstoflek onderhevig zijn. Wat de landbouwsector betreft, bereidt de Commissie momenteel een verslag voor waarin het risico op koolstoflek in die sector wordt onderzocht. Zodra dit verslag beschikbaar is, zal de Commissie de nodige follow-upmaatregelen nemen om ervoor te zorgen dat alle voor koolstoflek vatbare sectoren op grond van de toekomstige energiebelastingrichtlijn op dezelfde manier worden behandeld, hetzij door te waarborgen dat de Raad tijdens de besprekingen over het voorstel tot herziening van de energiebelastingrichtlijn rekening houdt met de conclusies van het verslag, hetzij, wanneer het verslag niet beschikbaar is vóór de goedkeuring van het voorstel, door een apart wetgevingsinitiatief.

Gelet op de architectuur van de EU 2020-emissiereductieverplichtingen en het beginsel van de solidariteit tussen de lidstaten, stelt de Commissie voor om *overgangsperiodes* toe te kennen voor een geleidelijke invoering van CO₂-belastingen voor energieproducten die anders worden gebruikt dan als motorbrandstof in situaties waarin van bepaalde lidstaten minder inspanningen worden gevraagd om deze verbintenissen na te komen (Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije).

Bijzondere situaties zullen een passende behandeling blijven krijgen ...

Bij de voorbereiding van het voorstel heeft de Commissie er nauwlettend op toegezien dat het niet zou leiden tot abrupte veranderingen in de prijsniveaus die op hun beurt zouden kunnen leiden tot onaanvaardbare moeilijkheden of problemen voor de betrokkenen.

De Commissie erkent dat verschillen in de *belasting op de verwarming van woningen* minder relevant zijn voor de goede werking van de interne markt en dat de kosten van verwarming een belangrijke factor kunnen zijn in de sociale omstandigheden in bepaalde lidstaten en stelt dan ook voor om de mogelijkheid voor de lidstaten om belastingvrijstellingen of -verlagingen voor energieproducten en elektriciteit toe te passen, te handhaven en deze mogelijkheid uit te breiden tot alle verwarmingsbrandstoffen.

CO₂-intensieve energiebronnen (zoals steenkool) zullen op grond van het herziene systeem zwaarder belast worden. Deze wijziging zal ervoor zorgen dat alle energieverbruikers, en niet alleen die welke onder het EU ETS vallen, een stimulans krijgen om over te schakelen naar schonere energiebronnen. Tegelijk bevat het voorstel de regel dat externe kosten van CO₂-uitstoot slecht één keer in aanmerking worden genomen. Bijgevolg zou de directe prijsimpact voor de steenkoolverbruikers beperkt zijn aangezien steenkool op grote schaal wordt gebruikt in de zware industrie en in elektriciteitsopwekking, die reeds onder de EU ETS vallen. Bovendien laat het voorstel het aan de lidstaten over om de gevolgen voor de huishoudens te milderen of helemaal teniet te doen.

Diesel zal geleidelijk worden onderworpen aan hogere minimumbelastingniveaus per liter in vergelijking met benzine, louter als gevolg van het feit dat diesel een grotere energie-inhoud heeft en ook meer CO₂-uitstoot per liter genereert dan benzine. Zelfs in het nieuwe systeem zal diesel voordeliger blijven op basis van de afgelegde afstand, maar het afschaffen van de dieselsubsidie zal verbeteringen op het vlak van energie-efficiëntie van benzinemotoren aanmoedigen en tevens een markt creëren voor alternatieve energiebronnen die minder CO₂ uitstoten en die in het volgende decennium naar verwachting op de brandstofmarkt een groter aandeel zullen innemen. Een nieuw evenwicht in de belastingen op diesel en benzine zal ook

zorgen voor een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod op de Europese brandstofmarkt, die gekenmerkt wordt door een toenemende behoefte om diesel in te voeren. Rekening houdend met het feit dat de Europese autobouwers zwaar hebben geïnvesteerd in dieseltechnologie en dat op alternatieve brandstoffen of aandrijfsystemen rijdende voertuigen nog niet op grote schaal beschikbaar zijn, zullen alle motorbrandstofbelastingen geleidelijk, in drie fasen op één lijn worden gebracht tussen 2013 en 2023. De geleidelijke invoering van de nieuwe belastingregeling voor diesel zal gepaard gaan met een aanpassingsperiode voor de commerciële transportsector.

Voor de in *de landbouw, tuinbouw en watercultuur* gebruikte motorbrandstoffen gelden lagere minimumniveaus en dat zal in de herziene energiebelastingrichtlijn zo blijven. De herziening van de energiebelastingrichtlijn zal wel gevolgen hebben voor de huidige mogelijkheid voor de lidstaten om de in deze sectoren verbruikte motor- en verwarmingsbrandstoffen en elektriciteit volledig van belasting vrij te stellen. Na de herziening van de energiebelastingrichtlijn zullen deze aan het CO₂-gerelateerde gedeelte van de belasting zijn onderworpen alsook aan het gedeelte algemeen energieverbruik van de belasting. Een volledige vrijstelling van het laatstgenoemde gedeelte van de belasting zal mogelijk blijven in ruil voor verbeteringen op het vlak van energie-efficiëntie en dus niet langer zonder tegenprestatie, zoals nu het geval is. De lidstaten zullen bijgevolg de primaire sectoren nog steeds een gunstiger behandeling kunnen geven en tegelijk zorgen voor meer samenhang tussen de belastingen in een sector die thans een lappendeken van vrijstellingen is.

4. EFFECTEN VAN HET VOORSTEL

De diensten van de Commissie hebben een effectbeoordeling uitgevoerd waarin de effecten van mogelijke opties voor de herziening van de energiebelastingrichtlijn werden onderzocht. Uit die effectbeoordeling, die samen met deze mededeling en het voorstel tot herziening van de energiebelastingrichtlijn wordt gepubliceerd, kunnen een aantal conclusies worden getrokken.

De herziening van de energiebelastingrichtlijn kan een "dubbel dividend" opleveren maar is in elk geval voordelig ...

De herziene energiebelastingrichtlijn bepaalt een nieuw evenwicht tussen de lasten op fossiele en niet-fossiele energiebronnen en in zekere zin ook tussen de sectoren die onder de ETS vallen en die welke er niet onder vallen. Hoewel de lidstaten mogen beslissen hoe eventuele extra inkomsten worden besteed, wordt er bij de modellering in de effectbeoordeling van uitgegaan dat alle inkomsten worden gebruikt om de belastingsdruk op arbeid te verlichten. Deze assumptie is de uitdrukking van de praktijken van veel lidstaten die hervormingen van de milieufiscaliteit hebben doorgevoerd en is in overeenstemming met de algemene oriëntatie van de energiebelastingrichtlijn zelf⁶, die het beginsel van belastingneutraliteit bevordert als een middel om nationale belastingsystemen te moderniseren ten gunste van zowel het milieu als de werkgelegenheid. Die modellering bevestigde dat energiefiscaliteit via de herziening van de energiebelastingrichtlijn in alle omstandigheden zou bijdragen tot de Europa 2020-doelstellingen en tegelijk tastbare economische voordelen zou opleveren. Zelfs al zouden de inkomsten uit energiebelastingen niet opnieuw in de economie worden gepompt via lagere belastingen op arbeid, dan nog zou de bijdrage voor de begrotingsconsolidatie helpen om de door de crisis veroorzaakte grote begrotingsbehoeften aan te pakken.

⁶ Zie overweging 11 van Richtlijn 2003/96/EG.

Het voorstel zorgt ervoor dat voor *Europese ondernemingen nog meer gelijke concurrentievoorwaarden zullen gelden*. De nieuwe minima zullen een ware benchmark worden op de interne markt doordat zij voor elke energiebron een objectieve waarde bieden en energieverbruikers gelijk behandelen ongeacht welke energieproducten zij verbruiken.

... terwijl de precieze effecten afhangen van de door de lidstaten gemaakte keuzes

De precieze effecten van de herziening van de energiebelastingrichtlijn zullen in grote mate afhangen van de reeds bestaande nationale niveaus en van de keuzes die de lidstaten overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel hebben gemaakt, in het bijzonder over het evenwicht tussen de CO₂-component en de energiecomponent van de belasting en de toegepaste belastingniveaus. De effecten van het voorstel zouden ook afhankelijk zijn van de mate waarin de lidstaten beslissen om gebruik te maken van de overgangsperiodes en tijdelijke opties die het voorstel bevat om rekening te houden met de context en met specifieke situaties, zoals beschreven in punt 3 hierboven. Voor verwarmingsbrandstoffen kunnen bijvoorbeeld de volgende twee scenario's worden vastgesteld om de te verwachten effecten te beschrijven:

- een maximalistisch scenario 1 met de hypothese dat de lidstaten beslissen om een op CO₂ gebaseerde belasting in te voeren die gelijk is aan het voorgestelde minimumniveau van 20 euro per ton CO₂ bovenop hun bestaande nationale belastingniveaus. Hun huidige niveaus zouden dan hun niveaus voor de algemene energieverbruiksbelasting worden.
- een scenario 2 met de hypothese dat de lidstaten hun belastingniveaus alleen herzien als dat nodig is om aan de EU-minima te voldoen en de op CO₂ gebaseerde belasting op 20 euro per ton CO₂ brengen. Dit zou betekenen dat zij hun huidige belastingniveaus opsplitsen in een CO₂-gedeelte van 20 euro per ton en een gedeelte algemene energieverbruiksbelasting.

De onderstaande tabel geeft de geaggregeerde effecten van deze scenario's voor de EU-27 weer in de hypothese dat de inkomsten terug in de economie worden gepompt door de lasten op arbeid te verlagen, zoals werd berekend in de effectbeoordeling die bij dit voorstel gaat:

Effecten van de herziening van de energiebelastingrichtlijn die toe te schrijven zijn aan wijzigingen betreffende verwarmingsbrandstoffen (EU-27)

	Effecten voor de begroting (Wijziging van de jaarlijkse belastinginkomsten)	Milieueffecten (Vermindering van de CO ₂ -uitstoot in niet-ETS sectoren tegen 2020)	Sociale effecten (% wijziging van het reële inkomen van de huishoudens tegen 2020)
Scenario 1	+39,6 miljard euro	-4%	+0,29%
Scenario 2	+20 miljard euro	-0,84%	+0,08%

Bron: Effectbeoordeling – Begeleidend document bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/96/EG – Hoofdstukken 5.2., 5.3. en 5.4. (Scenario 1); modellering met E3ME door Cambridge Economics (Scenario 2)

Deze cijfers moeten worden beoordeeld aan de hand van de algemene doelstellingen van de Europa 2020-strategie, die hierboven werden uiteengezet.

De gevolgen voor de CO₂-uitstoot zijn aanzienlijk en kunnen 2% van de totale EU-uitstoot bedragen of ongeveer 4% van de uitstoot die niet onder EU ETS valt. In absolute cijfers komt dit neer op 92 miljoen ton CO₂ en dat is **meer dan een derde (ongeveer 37%) van de inspanningen ter vermindering van de broeikasgassen die nodig zijn buiten de EU ETS.**

Voorts zal het aantal door de herziening van de energiebelastingrichtlijn geschapen extra banen gestaag groeien en kan dat, in absolute cijfers, in 2030 1 miljoen bedragen in het kader van de meeste ambitieuze beleids optie⁷. Bij deze beleids optie kan een extra economische groei van 0,27 van het BBP worden verwacht. Dit positieve gevolg voor de werkgelegenheid wordt gedragen door de modelleringshypothese dat de extra inkomsten uit energiebelastingen worden gebruikt om de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers te verlichten.

... en een algemene beoordeling na vijf jaar zal een grondige beleidsevaluatie achteraf mogelijk maken.

Hoewel het huidige voorstel is gebaseerd op een uitgebreide effectbeoordeling en beleidsanalyses, kunnen de economische omstandigheden en het milieu- en technologisch kader in de toekomst veranderen. Daarom vindt de Commissie het aangewezen om de effecten van de gewijzigde energiebelastingrichtlijn na vijf jaar (te rekenen vanaf de goedkeuring ervan) te herbekijken om een beter zicht te krijgen op de gevolgen van de nieuwe belastingstructuur in het kader van de doelstellingen van de voorgestelde herziening. Dienovereenkomstig is de Commissie voornemens om bij de Raad verslag uit te brengen en in voorkomend geval voorstellen in te dienen om de betrokken regels te wijzigen. Dit heeft met name betrekking op (1) de aanpassing van het minimumniveau van de CO₂-belasting aan de evolutie van de marktprijs in de EU van de CO₂-emissierechten met het oog op een automatische koppeling tussen de prijs van CO₂-emissierechten en het minimumniveau van de CO₂-belasting; (2) de aanpassing van de nationale systemen op het gebied van belastingvrijstellingen en -verlagingen voor huishoudens, voor in de luchtvaart en de zeevaart gebruikte brandstof in het licht van het resultaat van internationale onderhandelingen, voor aan wal geproduceerde elektriciteit die rechtstreeks wordt geleverd aan schepen die zijn afgemeerd op een ligplaats in een haven (walstroom), voor alternatieve brandstoffen en voor het afvangen en opslaan van kooldioxide (CCS) en (3) de belasting van voor transport gebruikte elektriciteit.

5. CONCLUSIE

Met de door de Commissie voorgestelde herziening van de energiebelastingrichtlijn wordt het huidige energiebelastingstelsel geherstructureerd om het doeltreffender en consistent te maken. Zij zal de werking van de interne markt verbeteren door gelijke concurrentievoorwaarden te bieden voor ondernemingen die op gelijke voet zullen worden behandeld, ongeacht of zij olie, aardgas, steenkool of biomassa verbruiken. Bijzonder belangrijk is dat de herziening aanzienlijke positieve effecten heeft voor het milieu en op die manier bijdraagt tot het bereiken van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Op langere termijn zal een dergelijk nieuw EU-kader de lidstaten helpen om op nationaal niveau ambitieuzer beleid te voeren – zowel door de behoefte om milieudoelstellingen te bereiken als door fiscale behoeften – en om die reden heeft het voorstel het potentieel om een efficiëntiewinst op te leveren die veel verder gaat dan de effecten/winst ten tijde van de

⁷ Voor verwijzingen en nadere uitleg wordt verwezen naar de betrokken effectbeoordeling van de diensten van de Commissie.

uitvoering. Het voorstel geeft de lidstaten derhalve de mogelijkheid om hun Europa 2020-verbintenissen op een kosteneffectieve wijze na te komen en biedt hun rechtszekerheid voor de op til zijnde structurele hervormingen van hun fiscaal beleid en belastingsystemen om uit de economische en financiële crisis te geraken. Het nieuwe kader zal tevens duurzame economische groei bevorderen en werkgelegenheid scheppen. Kortom, slimmere energiebelastingen zullen zowel het milieu als de economie ten goede komen.