



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 15 juli 2021
(OR. en)

10872/21
ADD 7

**Interinstitutioneel dossier:
2021/0213 (CNS)**

FISC 123
ECOFIN 745
ENER 327
ENV 527
CLIMA 192
IA 137

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	15 juli 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2021) 642 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire Unie regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (herschikking)

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 642 final.

Bijlage: SWD(2021) 642 final

Brussel, 14.7.2021
SWD(2021) 642 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een richtlijn van de Raad
tot herstructurering van de communautaire Unie regeling voor de belasting van
energieproducten en elektriciteit (herschikking)

{COM(2021) 563 final} - {SEC(2021) 663 final} - {SWD(2021) 640 final} -
{SWD(2021) 641 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van de herziening van Richtlijn 2003/96/EG
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
In de context van de Europese Green Deal (hierna “de EGD” genaamd) maakt het initiatief voor een herziening van Richtlijn 2003/96/EG (hierna de “energiebelastingrichtlijn” of “EBR” genaamd) deel uit van het “Klaar voor 55”-pakket. Volgens de effectbeoordeling zijn de grootste problemen dat de EBR: i) niet in overeenstemming met de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU is; ii) in de praktijk een voorkeur voor het gebruik van fossiele brandstoffen toont, en iii) niet langer tot de goede werking van de interne markt bijdraagt. De belangrijkste oorzaken van deze problemen zijn: i) het huidige niveau en de structuur van de minimumtarieven (geen indexeringsmechanisme, belasting van brandstof op basis van volume in plaats van op energie-inhoud, en geen oog voor milieuprestaties), ii) de gedateerde dekking van energieproducten (met name biobrandstoffen), en iii) de waaier aan belastingdifferentiaties, -verlagingen en -vrijstellingen, die de doeltreffende dekking van de richtlijn beperken.
Wat is het doel?
De belangrijkste doelstellingen van de voorgestelde beleidsopties zijn: I. Bijdragen tot de EU-doelstellingen voor 2030 en klimaatneutraliteit tegen 2050 in het kader van de Europese Green Deal. Hiermee wordt de belasting van energieproducten en elektriciteit op het energie- en klimaatbeleid van de EU afgestemd en worden de inspanningen van de EU op het gebied van emissiereductie ondersteund. Op die manier wordt samenhang met het ETS gewaarborgd en worden inconsistenties en overlap vermeden. II. De interne markt van de EU in stand houden en verbeteren door het toepassingsgebied en de tariefstructuur te actualiseren en het gebruik van belastingvrijstellingen en -verlagingen door de lidstaten te rationaliseren. III. Het behoud van de capaciteit van de EBR om inkomsten te genereren voor de begrotingen van de lidstaten en de verdelingseffecten zijn andere elementen die in acht moeten worden genomen.
Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?
De vastgestelde problemen kunnen alleen worden verholpen door middel van een herziening van de EBR, gecoördineerd met andere beleidsmaatregelen van de EU. Nationale benaderingen dreigen de interne markt te verstoren en de EGD-doelstellingen te ondermijnen, aangezien de structuur en het niveau van nationale belastingen niet geharmoniseerd zijn. Alleen met een geharmoniseerd kader kan de EU haar ambitieniveaus op die gebieden verwezenlijken en tegelijk het concurrentievermogen van de productiesectoren en de gelijke fiscale behandeling van sectoren en energiegebruik in stand houden. De bijdrage van de EU aan hogere klimaatambities wereldwijd is doeltreffender als de EU alle mogelijke beleidsinstrumenten, inclusief belasting, samenbrengt in de context van een ambitieus plan, dat ook de uitbreiding van het ETS en andere relevante beleidsmaatregelen in het “Klaar voor 55”-pakket omvat.
B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo niet, waarom niet?

Het basisscenario (optie 0) bestaat uit het bestaande klimaat- en energiekader 2030, te weten de eerder overeengekomen klimaat- en energiedoelstellingen van 40 % broeikasgasemissiereducties tegen 2030, en de belangrijkste beleidsinstrumenten om die uit te voeren.

In optie 1 zouden de minimumtarieven worden geïndexeerd en de belastinggrondslag gedeeltelijk worden verbreed, waarbij de structuur grotendeels intact blijft. De lucht- en zeevaartsector binnen de EU zouden in het toepassingsgebied worden opgenomen met een minimumtarief van nul door de huidige belastingvrijstellingen af te schaffen.

Optie 2 introduceert een stelsel van vereenvoudigde tarieven. De minimumtarieven worden geïndexeerd en op energie-inhoud gebaseerd, en er geldt een overgangperiode (10 jaar voor optie 2a en een kortere periode tot 2030 voor optie 2b). De nadruk ligt op energie-inhoud met een hoger belastingniveau (vooral voor verwarmingsbrandstoffen), en het toepassingsgebied van de belastinggrondslag van de richtlijn zou worden uitgebreid met de lucht- en zeevaartsector binnen de EU, met minimumtarieven ten aanzien van activiteiten binnen de EU die gedurende een overgangperiode van 10 jaar lineair worden verhoogd. In optie 2c wordt een nieuw onderdeel in de tarieven ingevoerd waarbij rekening wordt gehouden met emissies van luchtverontreinigende stoffen van de producten, bovenop de kenmerken van optie 2a.

Optie 3 introduceert een koolstofgehaltecomponent voor de sectoren die momenteel niet onder het ETS vallen. Net als voor optie 2 worden ook in dit geval twee overgangperiodes (10 jaar en tot 2030) overwogen. In deze optie wordt ook de invoering van een verontreinigingscomponent geanalyseerd.

Aangezien het ETS-systeem moet worden uitgebreid tot de emissies van vervoer en gebouwen, wordt, om dubbele belasting te vermijden, optie 2a als de beste optie beschouwd.

Met een goed gebalanceerde uitbreiding van het ETS tot wegvervoer, de vaart over zee en binnenwateren en gebouwen kan, in combinatie met optie 2 voor de herziening van de EBR, de EU haar ambitieuze klimaatdoelstelling van 55 % minder emissies verwezenlijken, en tegelijk de andere doelstellingen van de EBR-herziening bereiken.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Uit een openbare raadpleging bleek dat een ruime meerderheid van bedrijven en overheidsinstanties een energiebelasting op basis van energie-inhoud van belang achten. Bovendien is een overgrote meerderheid van alle soorten respondenten voorstander van een herziening van de EBR waarbij stimulansen worden ingevoerd voor alternatieve energiebronnen ter ondersteuning van de transitie naar klimaatneutraliteit, door de mogelijkheid te verkleinen om fossiele brandstoffen via belastingverlagingen, vrijstellingen en kortingen te bevoordelen. Een ruime meerderheid van burgers en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld is geporteerd voor het stopzetten van de preferentiële fiscale behandeling van specifieke bedrijfstakken en van het onderscheid tussen commercieel en niet-commercieel gebruik.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie 2a is volledig in overeenstemming met andere initiatieven van het “Klaar voor 55”-pakket en het relevante EU-beleid. De voorgestelde beleidsoptie draagt bij tot de doelstellingen van de EGD door de emissies in de EU27 te verminderen. Ten opzichte van het basisscenario zullen de emissies

in 2035 naar verwachting als volgt dalen: Broeikasgas: -1,6 %; NOx: -1,7 %; PM2,5: -2,5 %; SO2: -1,6 % De opname van de lucht- en zeevaartsector binnen de EU in het toepassingsgebied van de richtlijn draagt bij tot een grotere samenhang van de vervoersbelastingen. De invoering van nieuwe minimumtarieven en de verruiming van de belastinggrondslag zullen bijdragen tot een grotere convergentie van de effectieve belastingtarieven in de EU.
Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?
De volgende kosten worden geraamd: i) 0,2 % baanverlies op het niveau van de EU-27 in 2025 ten opzichte van het basisscenario, ii) hogere kosten voor woningverwarming en vervoer, en iii) hogere kosten voor bedrijven als gevolg van lagere vrijstellingen en stijgingen in fossiele brandstofprijzen. Hogere belastingtarieven leiden tot een stijging van de consumentenprijzen voor zowel motor- als verwarmingsbrandstoffen. Op basis van de voorkeursoptie is deze stijging vergelijkbaar voor verwarmings- en motorbrandstofprijzen, met respectievelijk ongeveer 0,8 % en 1,2 %. De resultaten geven aan dat de voorgestelde belastingwijzigingen het alternatief beschikbaar inkomen (beschikbaar inkomen na indirecte belastingen) van huishoudens kunnen verlagen, vaak op regressieve wijze. Als de extra belastinginkomsten via forfaitaire overdrachten naar de huishoudens terugvloeien, wordt de gehele belastingwijziging evenwel progressief, omdat die overdrachten een grotere stijging van het beschikbare inkomen van armere huishoudens betekenen.
Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en voor het concurrentievermogen?
De voorgestelde optie heeft geen specifiek effect op kleine en middelgrote bedrijven of het concurrentievermogen van de Europese industrie.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
In het basisscenario zullen de inkomsten in de lidstaten de komende jaren tussen 2020 en 2035 naar verwachting met bijna 32 % dalen ten gevolge van de verwachte evolutie van het energiesysteem met een lagere afhankelijkheid van brandstoffen vanwege energiebesparingen en een lager gebruik van fossiele brandstoffen, en als de lidstaten hun nationale belastingtarieven niet verhogen. Door de hogere inkomsten zou de voorkeursoptie 2a deze tendens grotendeels neutraliseren. De herziening van de EBR heeft tot doel de belastingtarieven en de belastinggrondslag te verbeteren en te vereenvoudigen. De voorgenomen wijzigingen mogen echter de feitelijke heffing en het beheer van de accijnzen op energieproducten en elektriciteit niet fundamenteel wijzigen.
Zijn er andere significante gevolgen?
Nee
Evenredigheid
Het voorstel is evenredig en noodzakelijk om de doelstellingen te bereiken, aangezien het de huidige beperkingen van de EBR aanpakt maar de structuur ervan grotendeels intact laat. De voorgestelde optie 2a introduceert nieuwe minimumniveaus, verruimt de belastinggrondslag, houdt rekening met de bijzondere

situatie van kwetsbare huishoudens en de industrie, en voorziet in een overgangperiode van tien jaar met het oog op een soepele overgang. Bovendien voorziet het initiatief in regelmatige evaluaties om de evenredigheid van de beleidsmaatregelen te waarborgen.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

Momenteel voorziet artikel 29 van de EBR in een regelmatige evaluatie op basis van een verslag en, in voorkomend geval, een voorstel van de Commissie. Er zal vijf jaar na de uitvoering van de richtlijn een verslag worden opgesteld.