

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 2003/96/EG tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit

(COM(2011) 169 definitief — 2011/0192 (CNS))

en de 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

(COM(2011) 168 definitief)

(2012/C 24/13)

Rapporteur: **de heer PIGAL**

De Raad heeft op 29 april 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 2003/96/EG tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit

COM(2011) 169 definitief — 2011/0192 (CNS)

en de

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

COM(2011) 168 definitief.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 oktober 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2011 gehouden 475^e zitting (vergadering van 27 oktober 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 158 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 13 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Conclusies

1.1.1 Nu een groot aantal lidstaten druk doende is met de formulering van strategieën voor de aanpak van de economische en financiële crisis, biedt de herziening van de energiebelastingrichtlijn mogelijkheden om economische en milieudoelstellingen met elkaar in overeenstemming te brengen. Lidstaten die dat wensen, kunnen daarmee hun belasting op arbeid of kapitaal gedeeltelijk veranderen in een vorm van belasting die, overeenkomstig de Europa 2020-strategie, milieuvriendelijk en energie-efficiënt gedrag stimuleert.

1.1.2 Europa mag niet alleen volstaan met de formulering van doelstellingen op het gebied van energiebeleid, het moet nu ook de middelen aanreiken om die te verwezenlijken. Daar toe moet het een krachtig prijs signaal afgeven. Dit is wellicht het enige doeltreffende middel om een mentaliteits- en gedragsverandering teweeg te brengen.

1.1.3 De herziening van de energiebelastingrichtlijn (EBR) is zonder meer een verbetering ten opzichte van de oorspronkelijke versie. De twee factoren voor het meten/belasten van energie maken de richtlijn nauwkeuriger en relevanter. De factor „CO₂-belasting” vult de regeling voor de handel in emissierechten (EU ETS) aan.

1.1.4 Op basis van de twee belastingfactoren moeten de meeste energiebronnen op gelijke wijze, afhankelijk van de CO₂-uitstoot en de energie-inhoud, worden behandeld/belast. De afstemming met andere energiebronnen geldt echter niet voor elektriciteit.

1.1.5 Hoe moeilijk het op dit moment ook is, het prijs signaal dat wordt afgegeven door een hoge belasting op brandstoffen, bereidt de Europese energiegebruikers voor op de tekorten en beperkingen die hoe dan ook te wachten staan. Tegelijkertijd stimuleert het de investeringen en inspanningen op het gebied van energiebesparing, verhoogt het de aantrekkelijkheid van duurzame energie, bevordert het de ontwikkeling daarvan, maakt het de samenleving weerbaarder tegen oliecrises, enz.

Bij verwarmingsbrandstoffen is dit prijs signaal in de vorm van een belasting niet te horen. Met de herziene EBR lijkt daar geen verandering in te komen. De consumenten zien geen energiebesparende maatregelen en investeringen op het gebied van verwarmingsbrandstoffen, maar voelen wel de onverwachte schommelingen op de markt in hun portemonnee.

1.1.6 Ook bedrijven in de sector zouden kunnen profiteren van het aantrekkelijker maken van besparingen op energiebrandstoffen voor consumenten door sneller installaties te vernieuwen en nieuwe marktkansen aan te boren.

1.1.7 Energie-intensieve industriële sectoren die tot nu toe buiten het toepassingsgebied van de EBR vielen, vallen daar nu terecht wel onder.

Andere sectoren blijven echter gedeeltelijk of volledig vrijgesteld van energiebelasting. Het gaat daarbij onder meer om:

- de landbouw, de bouw, de openbare werken;
- het openbaar vervoer, het militaire transport, vuilnisophaaldiensten, overheden;
- ambulances (in tegenstelling tot taxi's), het luchtvervoer, het communautaire zeevervoer;
- het stroomverbruik door huishoudens enz.

Het is moeilijk om enige samenhang te bespeuren in al deze uitzonderingen, temeer daar ze het signaal aan de sectoren die niet zijn vrijgesteld, vertroebelen.

1.1.8 In tegenstelling tot wat de Commissie in haar mededeling beweert, bevat de nieuwe EBR geen enkel kader, standpuntbepaling en zelfs geen advies over de wijze waarop de lidstaten de opbrengsten van de nieuwe belastingregeling gedeeltelijk of volledig kunnen gebruiken om het aanbod van nieuwe technologieën en schonere energie te bevorderen.

1.1.9 Het EESC beseft niettemin dat de EBR door het nastreven en mogelijk maken van een geharmoniseerde energiebelasting bijdraagt aan de totstandkoming van de interne markt.

1.2 Aanbevelingen

1.2.1 Het EESC steunt de inspanningen van de Commissie om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken. De herziening van de EBR is daar duidelijk op gericht en heeft met name tot doel om:

- duurzame ontwikkeling en milieubescherming te bevorderen;
- de interne markt te beschermen en groei te stimuleren;
- de arbeidskosten en begrotingstekorten te helpen verminderen.

1.2.2 Toch is het jammer dat de herziening van de EBR niet ambitieuzer is en niet meer samenhang vertoont. Nog voordat de tekst aan de Raad werd voorgelegd (en daar werd besproken), besloot de Commissie om allerlei uitzonderingen te maken om bepaalde lidstaten niet voor het hoofd te stoten of andere een plezier te doen.

Wil de Commissie het idee achter de herziening zoals die nu voorligt, niet volledig laten verwateren en op het spel zetten, dan loopt ze het gevaar dat ze geen speelruimte meer overhoudt in de aanstaande onderhandelingen bij de Raad.

1.2.3 De lidstaten zullen beslist bezwaar aantekenen en zich zelfs verzetten. Niettemin is het EESC van oordeel dat Europa, en meer in het bijzonder de Commissie, in staat zou moeten

zijn om maatregelen op te leggen aan de lidstaten, zeker wanneer op nationaal niveau blokkades worden opgeworpen tegen besluiten die nodig zijn om op Europees niveau de door iedereen omarmde doelstellingen te verwezenlijken.

1.2.4 De Europese Commissie moet zich wapenen en weren tegen de lobbypraktijken van bepaalde belangengroepen die elke verandering proberen tegen te houden door te wijzen op „mogelijke extra kosten” of „het risico van verlies aan concurrentievermogen”. Ze moet de lidstaten er weliswaar van overtuigen om rekening te houden met bepaalde netelige uitzonderings-situaties, maar ook blijven streven naar de verwezenlijking van de Europese energiedoelstellingen en de aandacht vestigen op de strategische voordelen van innovaties op het gebied van nieuwe energie, het scheppen van banen, de verbetering van de kwaliteit van leven enz.

1.2.5 Om mogelijke bezwaren van de lidstaten te ontkrachten zou de Commissie met flankerende maatregelen moeten komen voor de noodzakelijke veranderingen en die waar mogelijk moeten opnemen in de voorgestelde tekst. Volgens het EESC is dat zinvoller dan reeds voorafgaand aan de onderhandelingen concessies te doen, temeer daar de consumenten op die manier ook in staat worden gesteld om zich beter op de gewenste veranderingen voor te bereiden.

2. Inleiding

2.1 Samenvatting

2.1.1 Het onderhavige voorstel voorziet niet in een nieuwe richtlijn, maar in een herziening van de EBR. De herziene richtlijn treedt in principe op 1 januari 2013 in werking. Op die dag gaat ook de derde fase van de EU ETS in.

2.1.2 Voor elke motor- of verwarmingsbrandstof worden in de herziene richtlijn **twee belastingfactoren** ingevoerd met elk een eigen doelstelling:

- een belasting in verband met de **CO₂-uitstoot**, om de **vervuiling** door broeikasgassen (BKG) terug te dringen;
- een belasting in verband met de **energie-inhoud**, bedoeld om het energieverbruik, onafhankelijk van het gebruikte energieproduct, te verminderen.

2.1.3 Voor motorbrandstoffen:

- zal de belasting op CO₂ vanaf **2013 20 euro** per ton CO₂ bedragen;
- zal de belasting op energie vanaf **2018 9,6 euro** per gigajoule bedragen;

2.1.4 Voor verwarmingsbrandstoffen:

- zal de belasting op CO₂ vanaf **2013 20 euro** per ton CO₂ bedragen;
- zal de belasting op energie vanaf **2013 0,15 euro** per gigajoule bedragen.

2.1.5 De voorgestelde herziening voorziet net als de huidige EBR in **minimale belastingtarieven**. De lidstaten kunnen dus hogere belastingtarieven vaststellen, iets wat de meeste ook doen.

2.2 Achtergrond

2.2.1 De voorgestelde herziening sluit aan bij een hele reeks richtlijnen die in het verleden zijn geformuleerd en goedgekeurd:

- Richtlijn **2003/96/EG** inzake **energiebelasting** (EBR), die moet worden herzien;
- Richtlijn **2003/87/EG** tot vaststelling van een regeling voor de handel in **broeikasgasemissierechten** (EU ETS);
- Richtlijn **2009/29/EG** inzake de herziening van de emissierechten vanaf 2013;
- Richtlijn **2006/32/EG** betreffende **energie-efficiëntie**; vaststelling van NCV ⁽¹⁾ in bijlage II;
- Richtlijn **2009/28/EG** ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, die **duurzaamheidscriteria** vastlegt voor biobrandstoffen.

2.2.2 In onderhavig advies wordt niet alleen de voorgestelde herziening van de EBR behandeld, ook wordt er ingegaan op de aanvullende informatie uit de mededeling ⁽²⁾ en de nota ⁽³⁾ van de Commissie.

2.2.3 De werkzaamheden die de Commissie heeft verricht om dit EU-beleid op poten te zetten, moeten worden gezien binnen een internationale context die van grote invloed is op diverse terreinen, zoals:

- **regelgeving**: het Verdrag van Chicago stelt duidelijke grenzen aan belastingen in de luchtvaart;
- **de markt**: dankzij onderzoek kan er nu schalieolie worden gewonnen. Door deze ontdekking kunnen er nieuwe winvelden worden geëxploiteerd, waardoor het aanbod van fossiele brandstoffen groeit. De ontdekking heeft ook de gasmarkt volledig op zijn kop gezet. Wereldwijd zijn de gasprijzen gedaald, met als gevolg dat andere, met name hernieuwbare, energiedragers minder aantrekkelijk zijn geworden;
- **strategie**: de gebeurtenissen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten hebben niet alleen een duidelijk effect op de brandstofprijzen, maar ook op de houding van de lidstaten ten aanzien van de energiebronnen in kwestie;
- **milieu**: er moet rekening worden gehouden met het Kyoto-protocol en de discussies in Cancún en de strategie en het beleid van de EU moeten daaraan worden aangepast;
- **de publieke opinie**: het kernongeluk in Fukushima heeft laten zien hoezeer de publieke opinie kan worden beïnvloed door zo'n ernstige en onverwachte gebeurtenis. De lidstaten

en Europa moeten daar in hun strategieën en besluiten rekening mee houden en vanzelfsprekend ook hun beleid op aanpassen.

2.2.4 De vraag is dan ook hoe de belasting op vervuilende energiebronnen in een internationaal perspectief kan worden geplaatst:

- Welke referentieprijis moet de EU voor CO₂ vaststellen zolang er geen internationale overeenkomst is?
- Het idee van een internationale en algemene belasting verdient eveneens aandacht.

2.3 Chronologisch overzicht

2.3.1 De vorige richtlijn (2003/96/EG) is gebaseerd op een voorstel van de Europese Commissie uit 1996. Na lange onderhandelingen bij de Raad van de Europese Unie werd het voorstel aanzienlijk gewijzigd om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden in de lidstaten. Zo werd er voorgesteld om de invoering zeer geleidelijk te laten verlopen, om verschillende overgangperiodes in te bouwen en om diverse uitzonderingen en vrijstellingen op te nemen. Het voorstel voor de richtlijn uit 1996 werd uiteindelijk in 2003 goedgekeurd.

2.3.2 Tijdens de omzetting door de lidstaten, maar ook als gevolg van de ontwikkelingen op de energiemarkt en de bewustwording van de milieu- en klimaateffecten van energieverbruik kwamen de zwakke plekken en verbeterpunten aan het licht (zie hieronder).

2.3.3 In 2005 is een begin gemaakt met de herziening van de richtlijn. Een eerste opzet, over het gebruik van commerciële gasolie, kwam in 2007 tot stand, maar werd door Raad van tafel geveegd. In zijn conclusies van maart 2008 vroeg de Raad om een nieuw voorstel, dat vervolgens door de Commissie in haar *Annual Growth Survey* van 2011 als prioriteit werd aange-merkt.

Het college van Commissieleden keurde het voorstel voor een herziening van de energiebelastingrichtlijn op 12 april 2011 goed.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De herziening van de EBR is in de eerste plaats bedoeld om tegemoet te komen aan de nieuwe prioriteiten van de EU, zoals die zijn vastgelegd in de **Europa 2020-strategie**. Daarbij gaat het o.a. om:

- bestrijding van de klimaatverandering;
- prioriteit voor duurzame groei;
- een groenere en concurrerender economie;
- bijdrage aan fiscale harmonisatie;
- vermindering van de belasting op arbeid;
- hulp aan huishoudens met lage inkomens;
- begrotingsconsolidatie in de lidstaten.

⁽¹⁾ NCV: onderste verbrandingswaarde van energieproducten en elektriciteit.

⁽²⁾ COM(2011) 168 definitief.

⁽³⁾ MEMO 11/238.

3.2 De herziening draagt ook bij aan de verwezenlijking van de **20/20/20-doelstellingen** van de EU-klimaat- en -energiestrategie 2013-2020:

- vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 20 %;
- vergroting van het aandeel hernieuwbare energie tot 20 % in 2020;
- verbetering van de energie-efficiëntie met 20 %.

3.3 Voorts moet met de herziening iets worden gedaan aan de tekortkomingen en lacunes in de **vorige EBR**:

- De huidige minimumtarieven hebben in grote lijnen betrekking op de hoeveelheid verbruikte energie, zonder dat rekening wordt gehouden met de energiewaarde of de vervuiling.
- Dit wekt gedragspatronen in de hand die in strijd zijn met de doelstellingen van de EU. Zo wordt bijvoorbeeld het gebruik van steenkool aangemoedigd en het gebruik van hernieuwbare energie bestraft.
- De huidige EBR voorziet niet in stimuleringsmaatregelen voor alternatieve energiebronnen. Zo wordt ethanol bijvoorbeeld zwaar belast.
- De ontoereikende coördinatie tussen de EBR en de EU ETS op het punt van CO₂-uitstoot leidt ertoe dat sommige sectoren dubbel en andere helemaal niet worden belast.

3.4 In de herziening wordt ook rekening gehouden met **externe factoren**:

- de hervorming en modernisering van belastingstelsels;
- de economische crisis, die heeft geleid tot minder speelruimte voor de lidstaten en meer druk op de nationale begrotingen;
- de eerste zichtbare en meetbare effecten van de klimaatverandering;
- de internationale spanningen, die hebben geleid tot verwarring en onrust op de internationale energiemarkt.

3.5 Tot slot moet ze ook het hoofd bieden aan bepaalde **interne factoren**:

- De energiebelasting mag niet leiden tot discriminatie en concurrentievervalsing tussen ondernemingen uit de verschillende lidstaten.
- Aan de andere kant moeten verstoringen als gevolg van het uitblijven van harmonisatie van de energiebelasting in de EU worden beperkt.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 De belangrijkste elementen

4.1.1 Zoals in de inleiding al is opgemerkt, is de vaststelling van de **twee belastingfactoren** het belangrijkste punt uit het Commissievoorstel (art. 1). Daarin staat overigens ook (art. 4)

dat de vastgestelde tarieven **minimumbelastingniveaus** zijn die door de lidstaten kunnen worden verhoogd en om de drie jaar worden herzien.

4.1.2 Een ander belangrijk punt uit het voorstel (art. 4, lid 3) is de nieuwe verplichting voor de lidstaten om gelijke belastingniveaus te hanteren voor **alle producten** die voor eenzelfde doel worden gebruikt (motor- en verwarmingsbrandstoffen). Deze niveaus worden berekend op basis van de CO₂-uitstoot en de energiewaarde.

4.1.3 In de oorspronkelijke richtlijn werden de minimumbelastingniveaus per product (en gebruik) vastgesteld zonder dat die aan elkaar werden gekoppeld.

4.1.4 Door deze wijziging zullen de lidstaten hun (nationale) belastingniveaus opnieuw moeten berekenen om na te gaan of die in verhouding staan tot de Europese minimumbelastingniveaus (zie tabel A, B en C in bijlage I van de herziene EBR).

4.1.5 Deze regeling, die voor motor- én verwarmingsbrandstoffen geldt, zal in **2013** in werking treden voor **de eerstgenoemde categorie en in 2023 voor de laatstgenoemde categorie**. Op die manier kan er rekening worden gehouden met de grote onderlinge verschillen tussen de lidstaten.

4.1.6 Toch zijn de verplichte evenredigheid en afstemming van de belastingniveaus niet van toepassing op **elektriciteit**. De daarvoor geldende minimumbelastingniveaus staan in een aparte tabel (tabel D) vermeld.

4.1.7 **Elektriciteit** blijft onderhevig aan een belasting voor de eindgebruiker („**bij het stopcontact**”), de „energiebelasting”. Dit moet een dubbele belasting – op de productie én het verbruik – voorkomen.

4.1.8 Aangezien stroomverbruik zelf niet tot CO₂-uitstoot leidt, kunnen alleen **stroomproducenten** aan CO₂-belasting worden onderworpen. De EBR geldt niet voor grote installaties, daar zij reeds onder de **EU ETS** vallen.

Op stroom van **kerncentrales** wordt geen CO₂-belasting geheven (aangezien er geen uitstoot is), maar wordt het energieverbruik aangeslagen.

4.1.9 Om richtlijn 2003/87/EG inzake de handel in broeikasgasemissierechten in de herziene richtlijn op te nemen en overlapping te vermijden wordt voorgesteld (art. 14, lid 1, onder d) om energieproducten die worden gebruikt voor activiteiten die onderworpen zijn aan de **EU ETS**, vrij te stellen van CO₂-belasting. Tegelijkertijd vallen de activiteiten die tot dusver waren vrijgesteld van de EU ETS, voortaan onder het **toepassingsgebied van de EBR**.

4.2 De afzonderlijke sectoren

4.2.1 In het voorstel wordt ook rekening gehouden met het feit dat bepaalde sectoren bloot kunnen worden gesteld aan **CO₂-weglekrisico** (art. 14 bis). Daarom wordt voorgesteld om tot 2020 voor elke getroffen installatie een belastingkrediet te verlenen. Dit zal worden berekend op basis van het mediane jaarlijkse verbruik van energieproducten over een bepaalde referentieperiode.

4.2.2 Activiteiten die tot dusver waren **vrijgesteld van belasting** (art. 2), zullen nu worden belast wat betreft hun CO₂-of energiecomponent.

4.2.3 De enige wijziging op het punt van de **gedifferentieerde belastingtarieven** (art. 5) is dat taxi's zijn uitgesloten van deze regeling.

4.2.4 Het **luchtvervoer** (behalve voor niet-zakelijk gebruik) en het **zeevervoer** in de Unie (met uitzondering van pleziervaartuigen) vallen buiten de EBR.

4.2.5 In een aantal specifieke sectoren zullen **motorbrandstoffen** als **verwarmingsbrandstoffen** (art. 8) kunnen worden belast:

- de landbouw, de tuinbouw, de visteelt en de bosbouw;
- stationaire motoren;
- de bouw, de weg- en waterbouw en de openbare werken;
- voertuigen die niet op de openbare weg mogen worden gebruikt.

4.2.6 Wat de **landbouw** en de CO₂-uitstoot in deze sector betreft, stelt de Commissie voor (art. 14 bis) om te onderzoeken in hoeverre daar sprake is van „**CO₂-weglekrisico**”. Is dat het geval, dan zullen de lidstaten de getroffen landbouwbedrijven een **belastingkrediet** mogen verlenen.

Wat de belasting op de **energie-inhoud** betreft, zal de Commissie (art. 15, lid 3) de landbouwsector bovendien volledige vrijstelling verlenen als die een **tegenprestatie op het gebied van energie-efficiëntie** kan leveren. Het is aan de afzonderlijke lidstaten om te bepalen hoe ze dit laatste willen interpreteren.

4.2.7 **Biobrandstoffen** (art. 16) worden voortaan anders belast dan fossiele brandstoffen. Hier geldt voortaan de algemene energiebelasting (op de energie-inhoud).

4.2.8 Het verschil betreft echter de CO₂-belasting. Niet alle biobrandstoffen zijn hernieuwbaar. Sommige stoten meer CO₂ uit dan ze verbruiken. **Hernieuwbare biobrandstoffen** zullen hier niet meer aan worden onderworpen, aangezien ze van nature geen CO₂ uitstoten. Voor **niet-hernieuwbare biobrandstoffen** zal, net als voor conventionele energieproducten, een CO₂-belasting gelden.

4.2.9 De lidstaten zullen tot **2023** speciale belastingtarieven kunnen hanteren die lager zijn dan de in de EBR voorziene minimumbelastingniveaus.

4.2.10 De lidstaten houden de mogelijkheid (art. 15, lid 1, onder h) om een volledige of gedeeltelijke vrijstelling in te voeren voor **verwarmingsbrandstoffen en stroom voor huishoudelijk gebruik** (en voor gebruik door liefdadigheidsinstellingen).

5. Advies van het Europees economisch en sociaal comité

5.1 De grondslagen van de EBR

5.1.1 Het feit dat er rekening wordt gehouden met **twee factoren** voor de berekening van de energiebelasting is zonder meer een stap vooruit ten opzichte van de oude richtlijn. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de twee doelstellingen van de Europa 2020-strategie, nl. vermindering van de CO₂-uitstoot en van het energieverbruik.

Bovendien worden de schadelijke effecten van energieverbruik – vervuiling en een te grote aanslag op de wereldwijde reserves – **nauwkeuriger** (met behulp van slechts één criterium) gemeten.

5.1.2 De voorgestelde herziening van de EBR voorziet in een **nationale CO₂-belasting** in elke lidstaat. Zoals opgemerkt, bestaat er op **Europees niveau** al een ander mechanisme, nl. de aankoop van emissierechten in het kader van de EU ETS.

Een installatie die reeds onder de EU ETS valt, zal bovendien niet aan een belasting in het kader van de EBR worden onderworpen. Deze zal worden vrijgesteld. De EBR voorkomt op die manier een **dubbele CO₂-belasting** via beide mechanismen. Tegelijkertijd maakt de EBR het mogelijk om een belasting-instrument in te voeren dat ook van toepassing is op kleine installaties, die vanwege hun geringe omvang tot nu toe waren uitgesloten van de EU ETS.

Het EESC schaart zich achter dit voorstel om de EU ETS in de EBR op te nemen. Dit betekent immers een **verbetering van de EU ETS**, die niet van toepassing was op 50 % van de CO₂-uitstoot van motor- en verbrandingsbrandstoffen.

5.1.3 Bepaalde energiebronnen zorgen voor meer vervuiling dan andere. Bepaalde sterker geconcentreerde energievormen maken een hoger verbruik mogelijk dan andere. De **eerlijke balans** tussen energiebronnen, zoals die in de herziene richtlijn wordt voorgesteld, is in feite dus een coherent en rechtvaardig uitgangspunt.

Toch zal het leiden tot een aanzienlijke **belastingverhoging** op bepaalde energiebronnen die momenteel in sommige lidstaten minder worden belast. Het meest in het oog springende voorbeeld is diesel, waarvan het minimumbelastingniveau, gezien de enigszins hogere CO₂-uitstoot en vooral de veel hogere energie-inhoud, hoger zou moeten zijn dan dat van benzine. In veel lidstaten is **juist het omgekeerde het geval**. Doordat er minder belasting wordt geheven op diesel en deze brandstof goedkoper is dan benzine, is een groot deel van de auto's met dieselmotoren uitgerust.

5.1.4 Het EESC is het met de Commissie eens dat als gevolg van het enorme prijsverschil tussen diesel en benzine de raffinagemarkt momenteel wordt verstoord door de te grote vraag naar diesel en de geringe vraag naar benzine. Het evenwicht kan alleen worden hersteld door middel van een hogere belasting op diesel.

5.1.5 Het EESC waarschuwt de Commissie er echter voor dat **omkering van het prijsverschil tussen benzine en diesel** de automobiemarkt ernstig kan verstoren. Bovendien kunnen huishoudens worden opgezadeld met extra kosten voor het autobebouw. Ook hier dient er te worden gekozen voor een geleidelijke overgang.

5.1.6 Gek genoeg hebben de **hoge belastingen** op motorbrandstoffen **de consumenten** tegen oliecrises **beschermd**. Door de hoge prijs verbruiken consumenten uit voorzorg al minder en door de hoge belastingen daalt het aandeel van de motorbrandstoffenprijs dat gevoelig is voor marktfluctuaties (schokken).

5.1.7 Decennialang hebben autoproducenten in O&O geïnvesteerd en zijn ze erin geslaagd om het energieverbruik van hun motoren te verminderen. Ondanks de terugkerende oliecrises is de vervoerssector nooit in elkaar gestort.

5.1.8 Op basis van die analyse constateert het EESC dat de **CO₂-belasting** voor motor- en verwarmingsbrandstoffen **gelijk is**. Per ton CO₂ zal deze 20 euro bedragen. Dit komt, om een voorbeeld te geven, neer op **0,0533 euro per liter** voor alle soorten gasolie (voor verwarming en andere doeleinden).

Toch verbaast het EESC zich over het feit dat de **algemene energiebelasting**

- voor **motorbrandstoffen** 9,6 euro per gigajoule, d.w.z. **0,316 euro per liter** diesel, bedraagt, maar
- voor **verwarmingsbrandstoffen** veel lager is, nl. 0,15 euro per gigajoule, d.w.z. **0,0054 per liter** stookolie.

5.1.9 Het zou daarom graag willen zien dat de consumenten iets merken van de **energiebelasting op verwarmingsbrandstoffen**, wat met 0,0054 euro per liter niet mogelijk is!

Deze belasting zou geleidelijk doch aanzienlijk moeten worden **verhoogd** om:

- rekening te kunnen houden met de onvermijdelijke verwarmingsbehoeften van de consumenten;
- het gebruik van verwarmingsbrandstoffen te verminderen;
- de investeringen van economische actoren in energie-innovatie in woningen en industriële toepassingen te rechtvaardigen (net zoals de autoproducenten hebben gedaan).

5.2 De uitzonderingen en vrijstellingen van de EBR

5.2.1 Vijf lidstaten hanteren voor het **commercieel gebruik van diesel** (vrachtwagens, bussen, taxi's enz.) een lager belastingniveau dan voor het gebruik daarvan door particulieren. In de herziene EBR wordt deze mogelijkheid afgeschaft en worden de lidstaten gedwongen om hun fiscaal beleid op dit punt in weer evenwicht te brengen.

Of diesel nu voor commerciële of privédoeleinden wordt ingezet, de vervuiling blijft dezelfde. Daarom is het **zinvol** en **vooral in overeenstemming** met de beginselen van de Europa

2020-strategie om een einde te maken aan deze belastingvermindering. De exponentiële groei van het wegtransport, waar bijna uitsluitend op diesel wordt gereden, is bovendien een teken dat er een halt moet worden toegevoerd aan deze ontwikkeling en dat de omvang van het vrachtvervoer moet worden verminderd.

Door de **cumulatieve werking** van beide belastingverhogende maatregelen voor diesel (evenwichtiger belasting ten opzichte van benzine (zie hierboven) en einde van de belastingvermindering voor bedrijven) zal de prijs van deze brandstof in sommige lidstaten echter zeer sterk stijgen. Bepaalde goed georganiseerde brancheorganisaties die hun aanhang gemakkelijk weten te mobiliseren, kunnen hierdoor druk gaan uitoefenen op hun nationale regering of grote **protestbewegingen** in gang zetten.

Het EESC waarschuwt de Commissie dan ook voor de gevaren van te radicale of snelle veranderingen en de onvermijdelijke gevolgen daarvan in de lidstaten. Er zouden daarom **flankerende maatregelen** moeten worden overwogen om enerzijds tegemoet te komen aan de eisen van de Europa 2020-strategie en om anderzijds de lidstaten aan te moedigen om de herziening van de EBR te steunen.

5.2.2 De lidstaten moeten ervoor zorgen dat ze alle **energiebronnen op evenwichtige wijze** en in verhouding tot hun CO₂-uitstoot en energie-inhoud belasten (zie hierboven). **Elektriciteit is uitgesloten** van deze verplichting tot een evenwichtige belasting.

Het EESC heeft zijn twijfels bij deze **uitzondering** en zou graag zien dat de Commissie haar voorstel aanpast, zodat stroom op dezelfde wijze wordt behandeld als andere energiebronnen.

5.2.3 Activiteiten die op grond van de vorige richtlijn waren **vrijgesteld van belasting**, zouden voortaan op één lijn moeten worden gesteld met andere activiteiten en om die reden aan dezelfde CO₂- en energiebelasting moeten worden onderworpen.

Activiteiten die van de **richtlijn zijn uitgesloten**, zijn metallurgische procedés en activiteiten voor chemische reductie, elektrolytische procedés, zeer elektriciteitsintensieve bedrijfsprocessen (waarbij de stroomkosten meer dan 50 % van de productiecosten uitmaken) en de vervaardiging van niet-metaalhoudende minerale producten (cement, glas, kalk enz.).

Met haar voorgestelde wijziging in de herziene richtlijn zorgt de Commissie **duidelijk voor samenhang**: aan de ene kant worden alle vervuilende en energieverbruikende activiteiten zonder onderscheid belast, aan de andere kant worden alle sectoren ertoe aangezet om hun energieverbruik te verminderen.

Het EESC kan zich dan ook volledig vinden in dit streven om rechtvaardigheid en samenhang te herstellen. Wel maakt het zich zorgen over **het economische en sociale effect** van de activiteiten in kwestie. Daarom stelt het voor om ook op dit punt flankerende maatregelen in te stellen om:

- deze sectoren te helpen bij hun investeringen en/of reorganisatie;
- ervoor te zorgen dat ze kunnen overleven en niet uit de EU wegtrekken.

Het EESC vraagt zich overigens af wat het daadwerkelijke effect is van deze wijziging, die ervoor zorgt dat deze sectoren onder het toepassingsgebied van de **EBR** vallen en dat andere met onmiddellijke ingang uit het toepassingsgebied van de **EU ETS** worden gehaald.

Tot slot vraagt het EESC zich af of bij de eerder genoemde activiteiten niet het risico van koolstoflekage bestaat. De EU ETS bevat beschermingsmechanismen die als voorbeeld zouden kunnen dienen voor de EBR.

5.2.4 Voor bijna alle eerder genoemde sectoren kunnen de lidstaten **verschillende belastingtarieven** blijven hanteren. Ook het **lokale openbaar vervoer** zal daarvan kunnen blijven profiteren en dat zal de sector zeker niet ertoe aanzetten om de vervuiling en het brandstofverbruik te verminderen. Aan de andere kant is deze maatregel wel te rechtvaardigen als een middel om het openbaar vervoer te bevorderen en het individuele vervoer terug te dringen.

Het EESC vraagt zich wel af hoe het te rechtvaardigen is dat de uitzonderingsregeling gehandhaafd blijft voor **vuilnisophal-diensten, ambulances, het openbaar bestuur, gehandicapten, het leger enz.**

Het adviseert dan ook om het voorstel van de Commissie zodanig te wijzigen, dat dezelfde voortreffelijke redenen op grond waarvan **taxi's** niet kunnen profiteren van de gedifferentieerde belastingniveaus, ook in het geval van andere vervoersmiddelen kunnen worden aangevoerd.

5.2.5 Op basis van dezelfde analyse als voor de gedifferentieerde belastingniveaus vraagt het EESC zich af hoe **de vrijstelling** van de EBR voor het **luchtvervoer** en het **zeevervoer in de Unie** te rechtvaardigen is.

5.2.6 Ook al zou het lucht- en zeevervoer in de toekomst, uitsluitend vanwege de CO₂-uitstoot, onder het toepassingsgebied van de **EU ETS** kunnen vallen, dan nog is het zorgwekkend dat deze twee energieverstinkende sectoren niet worden onderworpen aan een belasting op het **energieverbruik**.

Toch kunnen beide vervoersmodaliteiten op grond van internationale overeenkomsten niet worden belast op het punt van energie-inhoud. Daarom stelt het EESC voor dat er internationale onderhandelingen worden opgestart om deze overeenkomsten meer op de Europese regelgeving af stemmen.

5.2.7 Het EESC vraagt zich af of de lidstaten (met name) **huishoudens** wel moeten blijven **vrijstellen** van belasting op **verwarmingsbrandstof en elektriciteit**.

Deze mogelijkheid haalt de hele samenhang van de EBR onderuit. Uitgangspunt van de EBR is tenslotte de veronderstelling dat de betrokken partijen door **prijssignalen** ertoe worden aangezet

om hun CO₂-uitstoot en energieverbruik te verminderen. Waarom zou deze boodschap niet worden opgevangen door huishoudens, die immers grote energieverbruikers zijn?

Het EESC adviseert daarom om deze **mogelijkheid van vrijstelling van belasting** op verwarmingsbrandstoffen voor huishoudens uit het voorstel te **schrappen**, zonder echter voorbij te gaan aan de specifieke problemen van lokale/nationale verbruikers.

5.2.8 **Omwille van de samenhang** zorgt de herziene EBR ervoor dat alle tot nu toe vrijgestelde sectoren onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen en het commerciële gebruik van diesel niet meer wordt voorgetrokken ten opzichte van het particuliere gebruik.

Het is dan ook onduidelijk waarom de voorkeursbehandeling voor andere sectoren (zoals **de landbouw, de bouw, openbare werken enz.**) blijft bestaan. Waarom hoeven die voor motorbrandstoffen slechts het veel lagere **belastingtarief voor verwarmingsbrandstoffen** te betalen? Deze sectoren vervullen immers een **voorbeeldfunctie**. Door hun activiteiten ziet iedereen dat ze een **cruciale rol** spelen bij het streven naar een betere ruimtelijke ordening en woonomgeving.

5.2.9 Het EESC vraagt zich af hoe **deze uitzondering** kan worden gerechtvaardigd. Vanuit economisch, sociaal of milieuoogpunt kan dat in ieder geval niet. Het EESC vreest dat deze benadering kan worden gebruikt om de invoering van de nieuwe EBR te vertragen of tegen te houden door te beweren dat die **willekeurig en discriminerend** zou zijn.

5.2.10 Wat de **landbouw** betreft, waarschuwt het EESC de Europese Commissie ervoor dat de herziene EBR **tamelijk vaag** is en dat de lidstaten om **verheldering en garanties** zouden kunnen vragen alvorens het voorstel goed te keuren.

De volgende punten behoeven verduidelijking:

- de **redenen voor de bijzondere en zeer gunstige behandeling** van de landbouw, hetgeen in strijd is met de beginselen van de EBR, het prijssignaal dat daarvan moet uitgaan en de inspanningen die worden gevraagd van andere sectoren die eveneens in moeilijkheden verkeren;
- de **procedures en criteria voor de beoordeling** van het risico van koolstoflekage en de voorgestelde tegenprestatie op het gebied van energie-efficiëntie.

5.3 Andere aspecten van de EBR

5.3.1 Een eenvoudige kant-en-klare oplossing voor de EBR is niet mogelijk. Het energiebeleid van de EU is **complex** dan andere beleidsterreinen en **er kleven meer haken en ogen aan**. Wat nodig is, is een combinatie van meerdere oplossingen of een complexe oplossing.

Niettemin constateert het EESC dat er bij de herziening van de EBR is getracht om de beginselen, doelstellingen en de tenuitvoerlegging daarvan te **vereenvoudigen**.

5.3.2 Tegelijkertijd past, zoals reeds opgemerkt, de herziening van de EBR in een complex en omvangrijk regelgevingskader. Ook zijn er talloze verwijzingen naar andere teksten en richtlijnen. Dankzij al deze **kruisverwijzingen** wordt een **zinloze** herhaling van bepaalde punten in verschillende richtlijnen vermeden.

Energie en milieu zijn echter beleidsterreinen die voortdurend in ontwikkeling zijn. Dat blijkt wel uit het feit dat de codes van de nomenclatuur (art. 2, lid 5) kunnen worden bijgewerkt. Elke wijziging in een referentiedocument kan bovendien onverwachte of ongewenste veranderingen in andere documenten met zich meebrengen.

Het EESC stelt daarom voor om de referentiedocumenten **in de bijlage** op te nemen. Voorts zou waar nodig moeten worden nagegaan of bepaalde punten uit die bijlage kunnen worden verankerd om zo de samenhang met de toekomstige EBR te waarborgen.

5.3.3 Op grond van art. 4 omvat het minimumbelastingniveau „het totaal van alle geheven indirecte belastingen”, dus ook de zuiver nationale maatregelen zoals de **koolstofbelasting** in bepaalde lidstaten. Ten opzichte van de EBR kan er echter een verschil bestaan in het toepassingsgebied van deze koolstofbelasting en de vrijstellingen die de lidstaten daarbij hanteren.

De Commissie zou duidelijk moeten maken dat beide CO₂-belastingen door de lidstaten dienen te worden **geïntegreerd** zodra die de richtlijn omzetten.

5.3.4 Het centrale element in de herziene richtlijn is de energiebelasting. De Commissie erkent overigens dat de EBR niet voorziet in **het gebruik van de daaruit voortvloeiende belastinginkomsten door de lidstaten**.

Een van de prioriteiten van de Europa 2020-strategie is duurzame groei ter bevordering van een groenere, concurrerende economie waarin efficiënter met hulpbronnen wordt omgesprongen.

Het EESC vraagt zich af waarom het in de toekomstige EBR ontbreekt aan **specifieke maatregelen** die de weg vrijmaken naar een gemeenschappelijk, coherent actieplan van de lidstaten voor een duurzamere, groenere en concurrerende economie. Daarbij valt te denken aan:

- sociale maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid en ter vermindering van de arbeidskosten;
- stimulansen voor technologische ontwikkelingen op het gebied van nieuwe energiebronnen;
- begrotingsconsolidatie in de lidstaten.

5.3.5 CO₂-uitstoot wordt uitgedrukt in tonnen, energie-inhoud in gigajoules (GJ). Het minimumbelastingniveau van elk energieproduct wordt berekend aan de hand van zijn CO₂-uitstoot en energie-inhoud. Deze minimumbelastingniveaus moeten tot de gangbare **facturerings- en belastingeenheid** worden herleid, d.w.z. de liter voor motorbrandstoffen en bepaalde verwarmingsbrandstoffen, de kilowattuur (KWh) voor stroom enz. Dit wordt door de diensten van de Commissie gedaan. De regels en uitgangspunten voor deze berekeningen worden echter niet verklaard, met als gevolg dat vertegenwoordigers van bepaalde lidstaten tot andere resultaten komen.

Het EESC benadrukt dat harmonisatie van de omrekeningsmethoden onontbeerlijk is, en stelt daarom voor om in de richtlijn de **regels voor de omrekening** van de gebruikte eenheden uit de doeken te doen. Daarbij moet zo veel mogelijk worden gekozen voor eenheden die in de lidstaten zelf ook voor belastingdoeleinden worden gebruikt.

Brussel, 27 oktober 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON