

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten”⁽¹⁾

(98/C 19/25)

De Raad heeft op 8 april 1997 besloten, overeenkomstig artikel 99 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor economische, financiële en monetaire vraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 oktober 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Schmitz.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 349e Zitting (vergadering van 29 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 83 stemmen vóór en 23 stemmen tegen, bij 13 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Comité heeft zich in verschillende adviezen al over economische stuurinstrumenten in het kader van het milieubeleid uitgesproken. Het schaarde zich, afgezien van kritiek op details, achter de voorstellen van de Commissie tot invoering van een CO₂-energieheffing⁽²⁾.

1.2. Het bekrachtigt zijn standpunt dat belastingen en heffingen ten behoeve van het milieu niet in (para)fiscale lastenverzwaring mogen uitmonden. Om redenen van fiscale neutraliteit dienen de op de factor arbeid geheven belastingen en premies dan ook navenant te worden verlaagd. Daartoe kan niet worden volstaan met een facultatieve bepaling. De lid-staten, bij wie het belastingrecht berust, moeten hiertoe verplicht worden.

1.3. Ook heeft het Comité er in verschillende adviezen op gewezen dat het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven niet door invoering van milieu-belastingen mag worden aangetast en dat met name in energie-intensieve sectoren geen arbeidsplaatsen verloren mogen gaan. Lastenverzwaring voor de laagste inkomensgroepen moet echter ook worden voorkomen.

1.4. Vooral in zijn hoedanigheid van „Waarnemingspost voor de interne markt” heeft het Comité Commissie en Raad verzocht, de door nationaal fiscaal beleid in de hand gewerkte distorsies op de interne markt terug te dringen. De lid-staten belasten energieproducten, vooral derivaten van minerale oliën, op zeer uiteenlopende wijze. Wat brandstoffen betreft leidt dit, met name in grensregio's, tot onaanvaardbare concurrentievervalsingen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Nadat haar eerdere voorstellen voor een CO₂-energieheffing in de Raad onvoldoende gehoor vonden, komt de Commissie nu, niet in de laatste plaats op verzoek van de Raad zelf, met een nieuwe benadering die is gebaseerd op een minimumheffing op energieproducten.

2.1.1. Onder voorbehoud van een aantal kritische opmerkingen kan het Comité met deze aanpak instemmen.

2.1.2. Als het Verdrag van Amsterdam eenmaal geratificeerd is, dan kan een groep lid-staten, indien eenparigheid van stemmen een onhaalbare kaart blijft, via het mechanisme van de „versterkte samenwerking” overigens toch gehoor geven aan het Commissievoorstel⁽³⁾. Het Comité vindt echter niet dat deze ontwikkeling moet worden nagestreefd, omdat dit tot verdere concurrentie-distorsies op de interne markt zou kunnen leiden.

2.2. Vergeleken met haar vorige voorstellen betreffende CO₂-energieheffingen toont de Commissie zich met onderhavig voorstel beduidend minder ambitieus. Het is betreurenswaardig dat met dit al met al pragmatische voorstel slechts uiterst weinig aan het bestaande instrumentarium van het milieubeleid wordt toegevoegd. Andere instrumenten, b.v. convenanten op basis van vrijwilligheid, waaraan de Commissie in haar Mededeling „Overzicht van beleid en maatregelen op energiegebied”⁽⁴⁾ refereert, zijn deels zelfs efficiënter”.

2.2.1. De Commissie knoopt met onderhavig voorstel aan bij de Richtlijnen 92/81/EEG en 92/82/EEG van de Raad inzake minimum-accijnstarieven voor minerale oliën. Het is de bedoeling dat analoog aan deze richtlijnen ook op andere (motor)brandstoffen en elektriciteit een minimumbelasting wordt geheven.

2.2.2. In de eerdere voorstellen betreffende de CO₂-energieheffing was het de bedoeling om vooral het

⁽¹⁾ PB C 139 van 6. 5. 1997, blz. 14.

⁽²⁾ ESC-advies van 28 maart 1996 over het „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxide en op energie” — PB C 174 van 17. 6. 1996, blz. 47, paragraaf 2.4.

⁽³⁾ ESC-advies van 28 maart 1996 over het „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxide en op energie” — PB C 174 van 17. 6. 1996, blz. 47, paragraaf 3.1.4.

⁽⁴⁾ COM(97) 167 def. van 23. 4. 1997.

CO₂-gehalte en de primaire energie, d.w.z. de input, te belasten (voor elektriciteit golden bijzondere regelingen). Nu wordt voorgesteld, uitsluitend de eindenergie, d.w.z. de output, te belasten. Daarmee wordt het sturingseffect verkleind, omdat de omzetting van energie en de specifieke CO₂-component buiten direct bereik van de fiscus blijven.

2.2.3. De Commissie wil met haar voorstel minimum-tariefstarieven voor energieproducten vaststellen, waarbij de fiscale lasten voor het bedrijfsleven vergaand worden verlicht: uitsluitend motor- en verwarmingsbrandstoffen worden belast en alle andere energieproducten zijn vrijgesteld. Energieproducten die als grondstof worden gebruikt alsmede energieproducten en elektriciteit die hoofdzakelijk bij chemische reductieprocessen of metallurgische en elektrolytische procédés worden aangewend, worden eveneens vrijgesteld. Het Comité betreurt dat de Commissie m.b.t. haar voorstel inzake elektriciteit de ontheffing niet heeft uitgebreid tot andere vormen van procesenergie. Op het gebied van de motorbrandstoffen zouden er specifieke regelingen voor bepaalde industriële-verwerkingsdoeleinden komen. Wat de overige brandstoffen betreft, is het de bedoeling dat ondernemingen met bijzonder hoge energiekosten lager worden aangeslagen.

2.2.4. Beïnvloed wordt in de eerste plaats het consumentengedrag, omdat de Commissie de output wil belasten. Zij wil prikkelen tot aankoop van energiezuinigere producten (voertuigen, apparaten, enz.). Op die manier wil zij de producenten ertoe aanzetten, energie-efficiëntere producten aan te bieden. Voorts wil zij ook op het gebied van gebouwenverwarming het gebruik van minder energie-intensieve technieken stimuleren.

2.3. De voorgestelde tarieven lijken, vooral voor motorbrandstoffen, aan de lage kant.

2.4. Voorts stelt de Commissie voor, de tarieven op 1 januari 2000 licht te verhogen, waarna vanaf 1 januari 2002 streeftarieven zouden gaan gelden. De belasting op motorbrandstoffen wordt echter onvoldoende verhoogd, hetgeen geleid op de grote toename van de CO₂-emissies in het verkeer onlogisch lijkt. Het Comité verwijst hier naar artikel 16 van het voorstel, op grond waarvan de lid-staten motorbrandstoffen lager kunnen belasten dan de in de richtlijn vastgesteld minimum-niveaus, mits zij specifieke vergoedingen voor het weggebruik in het leven roepen.

2.4.1. De geplande tariefverhoging voor de heffing op LPG (vloeibaar gas) en aardgas (methaan) moet met het oog op het relatief milieuvriendelijke karakter van deze motorbrandstof lager uitvallen dan die voor benzine en dieselolie.

2.4.2. Deze tariefverhogingen kunnen voor sommige regio's van de Unie in economisch opzicht onverantwoord nadelig uitvallen. De lid-staten moeten daarom

de vrijheid behouden om, naast reeds bestaande regelingen voor bepaalde afgelegen eilanden, compensaties (b.v. in de vorm van benzinebonnen) te verlenen die samenhangen met vestiging in Doelstelling-1 en 6-regio's.

2.5. Voor zover de lid-staten discretionaire bevoegdheid wordt toegekend op het gebied van belastingtechnische implementatie van de belastingheffing op energieproducten, mag dit echter niet in distorsies op de interne markt uitmonden.

2.5.1. Overwogen moet worden of specifieke regelingen ten behoeve van het milieu (b.v. belastingvrijstelling voor duurzame energie) niet vergezeld moeten gaan van striktere bepalingen om scheeftrekkingen van de mededinging te vermijden.

2.5.2. Ook valt het te betreuren dat geen duidelijke modaliteiten t.a.v. de belastingneutraliteit worden vastgelegd. Helaas leert de ervaring dat de invoering van nieuwe energiebelastingen niet door fiscale-lastenverlichting elders wordt gecompenseerd. Het Comité verzoekt de Raad derhalve om bij de vaststelling van de richtlijn te bepalen dat eventuele hogere belastingopbrengsten gecompenseerd moeten worden door een verlaging van de belastingen op de factor arbeid. In het bijzonder gezinshuishoudingen zullen door een eventuele verhoging van de minimumtarieven worden getroffen. Daarom moeten maatregelen op het sociale vlak worden genomen om de nadelige gevolgen voor met name de lagere inkomens te compenseren.

2.6. Het Comité heeft de indruk dat het voorstel niet zozeer door milieudoelstellingen is ingegeven, maar vooral door het streven, het functioneren van de interne markt te verbeteren door fiscale distorsies te verminderen. Deze doelstelling verdient bijval, temeer omdat in het licht van de komende economische en monetaire unie fiscale kwesties steeds meer van belang voor de interne markt zullen zijn. Van mededingingsverstoringen is volgens het Comité vooral sprake op het gebied van motorbrandstoffen. Overigens gaat het Comité ervan uit dat dit voorstel de nagestreefde liberalisering van de energiemarkten in de EU niet in gevaar brengt.

2.7. Op fiscaaltechnisch vlak heeft onderhavig voorstel in vergelijking met het voorstel voor CO₂-heffingen duidelijke voordelen: belasting van het eindproduct gaat met aanzienlijk minder administratieve lasten gepaard dan belasting van de input.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Artikel 9

De formulering van artikel 9 strookt niet met die van artikel 13, lid 1, onder b. Krachtens het eerstgenoemde voorschrift wordt voor bij de productie van elektriciteit

gegenereerde warmte een minimum-belasting ingevoerd. Op grond van de tweede bepaling staat het de lid-staten evenwel vrij, al dan niet te belasten.

3.2. *Artikel 13, lid 1, onder b (alsmede artikel 14, lid 1, onder e)*

Het Comité stelt voor, het gebruik van restwarmte en via wkk gegenereerde warmte voor stadsverwarming vrij te stellen.

3.3. Voorts stelt het voor, naast elektriciteit ook andere vormen van procesenergie (dienende tot chemische reductie of gebruik in metallurgische en elektrolytische processen) onbelast te laten.

3.4. *Artikel 13, lid 1, onder c*

Het Comité heeft er begrip voor dat het voorstel niet van toepassing is op brandstoffen voor luchtvaartuigen. Met het oog op de negatieve milieu-effecten (CO₂-emissie) dient de Unie zich er bij het vaststellen van deze richtlijn tevens toe te verbinden om tot internationale afspraken voor een kerosinebelasting te komen.

3.5. *Artikel 14, lid 1, onder c*

De lid-staten moeten worden verplicht, bepaalde vormen van duurzame energie (b.v. zonne-energie) vrij te stellen.

3.6. *Artikel 15, lid 1*

De voorgestelde restituties moeten niet alleen aan ondernemingen worden toegestaan, maar, vooral op verwarmingsgebied, ook aan privépersonen (b.v. huiseigenaren).

3.7. *Artikel 15, lid 2, 2e alinea*

Valt procesenergie buiten de heffing, dan is dit voorschrift overbodig. Het Comité wijst erop dat in het voorstel overigens niet duidelijk wordt aangegeven hoe de energiekosten moeten worden berekend.

3.8. *Artikel 18, lid 3*

Moet als volgt worden aangevuld:

„Ondernemingen die de in de convenanten inzake CO₂-reductie genoemde doelstellingen bereiken, vallen, mits deze reductie voor de afzonderlijke ondernemingen kan worden aangetoond, niet onder het toepassingsgebied van deze richtlijn.”

Brussel, 29 oktober 1997.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor ten minste één vierde van de stemmen werden uitgebracht, zijn tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 1.3

De volgende passage na de eerste zin in te voegen:

„Worden de verhoging van de minimumaccijnzen en de uitbreiding van de heffing ervan tot alle industrieproducten niet door belastingverlaging elders gecompenseerd, dan zullen de productiekosten voor de industrie- en de vervoerssector deels fors stijgen.”

Motivering

Op deze wijze krijgt de terechte waarschuwing tegen het verlies aan concurrentievermogen, in met name de energie-intensieve sectoren, meer uitleg en nadruk.

Uitslag van de stemming

Vóór: 38, tegen: 68, onthoudingen: 6.

Paragraaf 2.4

Deze paragraaf na de eerste zin als volgt te wijzigen:

„De belasting op motorbrandstoffen wordt echter onvoldoende verhoogd. Weliswaar vormen de toenemende CO₂-emissies in het verkeer een groot probleem, maar aan verdere verhoging van de belasting op motorbrandstoffen moet fiscale-lastenverlichting elders voorafgaan, alsook een nauwkeurige analyse van het effect van deze maatregelen op groei, werkgelegenheid en concurrentievermogen.”

Motivering

De roep om verdere verhoging van de tarieven voor energieproducten staat haaks op de terechte kritiek op het te hoge totaalniveau van belastingen en heffingen in Europa. Energiebelastingen kunnen niet worden geïsoleerd van de macro-economische discussie in Europa over de verhoging van concurrentievermogen en werkgelegenheidsperspectieven via belastingverlaging.

Uitslag van de stemming

Vóór: 40, tegen: 67, onthoudingen: 9.
