



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.7.2021
SWD(2021) 642 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Rådets direktiv

om omstrukturering af EU bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (omarbejdning)

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

Resumé
Konsekvensanalyse vedrørende revisionen af direktiv 2003/96/EF
A. Behov for handling
Hvad er problemstillingen, og hvorfor er det et problem på EU-niveau?
Som led i den europæiske grønne pagt er initiativet om revision af direktiv 2003/96/EF (energibeskatningsdirektivet) en del af "Fit for 55"-pakken. De vigtigste problemer, der tages op i konsekvensanalysen, vedrører det faktum, at energibeskatningsdirektivet: i) ikke er i overensstemmelse med EU's klima- og energimålsætninger, ii) reelt fremmer anvendelsen af fossile brændsler og iii) ikke længere sikrer et velfungerende indre marked. De vigtigste årsager til disse problemer er: i) minimumssatsernes nuværende niveau og struktur (manglende indekseringsmekanisme, beskatning af brændsler på grundlag af mængder frem for energiindhold, og der tages ikke hensyn til brændslernes miljøpræstationer), ii) den utidssvarende dækning af energiprodukter (navnlig biobrændstoffer) og iii) de mange forskellige former for afgiftsdifferentiering, -lempelser og -fritagelser, som begrænser direktivets effektive rækkevidde.
Hvilke resultater bør der opnås?
De foreslåede politiske løsningsmodeller har følgende primære mål: I. At bidrage til EU's 2030-mål og til klimaneutralitet senest i 2050 inden for rammerne af den europæiske grønne pagt. Dette vil medføre en tilpasning af beskatningen af energiprodukter og elektricitet til EU's energi- og klimapolitikker og vil bidrage til EU's bestræbelser på at reducere emissionerne, samtidig med at der sikres sammenhæng med emissionshandelssystemet, og uoverensstemmelser og overlapning undgås. II. At bevare og forbedre EU's indre marked ved at ajourføre anvendelsesområdet for og strukturen i satserne samt rationalisere medlemsstaternes anvendelse af afgiftsfritagelser og -lempelser. III. Der bør også tages behørigt hensyn til at bevare fordelingseffekten og muligheden i energibeskatningsdirektivet for at generere indtægter til medlemsstaternes budgetter.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?
De identificerede problemer kan kun afhjælpes ved en revision af energibeskatningsdirektivet i samordning med andre politiske foranstaltninger på EU-plan. Nationale tilgange risikerer imidlertid at forvride det indre marked og undergrave målene for den europæiske grønne pagt som følge af de nationale afgifters ikkeharmoniserede struktur og niveau. Kun en harmoniseret ramme kan bidrage til at nå EU's ambitionsniveau på disse områder, samtidig med at det tilstræbes at bevare både produktionssektorens konkurrenceevne og en ensartet beskatning på tværs af sektorer og energianvendelser. EU vil kunne bidrage mere effektivt til at indfri højere klimaambitioner på verdensplan, hvis EU samordner alle de mulige politiske instrumenter, herunder beskatning, inden for rammerne af en ambitiøs plan, der også omfatter en udvidelse af emissionshandelssystemet og andre relevante politiske tiltag i "Fit for 55"-pakken.

B. Løsninger

Hvilke løsningsmodeller er der til at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?

Referencescenariet (løsningsmodel 0) repræsenterer den eksisterende 2030-lovgivningsramme for klima- og energipolitikken, nemlig de tidligere aftalte klima- og energimål om senest i 2030 at have reduceret drivhusgasemissionerne med 40 %, samt de vigtigste politiske redskaber til at nå disse mål.

I løsningsmodel 1 indeksreguleres minimumssatserne, og skattegrundlaget udvides delvist, samtidig med at strukturen i væsentlig grad bevares. Ved at fjerne de nuværende skattefritagelser vil luftfarts- og søfartssektoren inden for EU blive omfattet af anvendelsesområdet med en minimumssats på nul.

I løsningsmodel 2 indføres en ordning med forenklede satser. Minimumssatserne indeksreguleres og baseres på energiindhold, og der anvendes en overgangsperiode (ti år for løsningsmodel 2a og en kortere periode indtil 2030 for løsningsmodel 2b). Modellen er koncentreret om energiindhold med et højere afgiftsniveau (hovedsagelig for brændsel til opvarmning) og en udvidelse af beskatningsgrundlaget til at omfatte navigation inden for EU i luftfarts- og søfartssektoren, der vil blive omfattet af direktivets anvendelsesområde med minimumssatser, som for så vidt angår aktiviteter inden for EU vil stige lineært over en tiårig overgangsperiode. I løsningsmodel 2c indføres der ved beregning af satserne en ny komponent, der ud over de elementer, der indgår i løsningsmodel 2a, tager højde for produkternes luftforurenende emissioner.

I løsningsmodel 3 indføres en kulstofindholdskomponent for de sektorer, der på nuværende tidspunkt ikke er omfattet af emissionshandelssystemet. I lighed med løsningsmodel 2 overvejes det også her at anvende to overgangsperioder (hhv. ti år og indtil 2030). Indførelsen af en forureningskomponent analyseres også i denne løsningsmodel.

I betragtning af at emissionshandelssystemet bør udvides til at omfatte emissioner i transport- og byggesektoren, anses løsningsmodel 2a for at være den foretrukne løsning med henblik på at undgå dobbeltbeskatning.

En afbalanceret udvidelse af emissionshandelssystemet til vejtransport, søfart og indlandsskibsfart samt byggesektoren kan kombineret med løsningsmodel 2 med en planlagt revision af energibeskatningsdirektivet bidrage til at nå EU's ambitiøse klimamål om en emissionsreduktion på 55 % og vil samtidig gøre det muligt at nå resten af de mål, der søges opnået med en revision af energibeskatningsdirektivet.

Hvilken holdning har de forskellige interessenter? Hvem støtter hvilken løsning?

Ifølge en offentlig høring anser et stort flertal af virksomhederne og de offentlige myndigheder det for relevant med en energiafgift baseret på energiindhold. Et overvældende flertal af alle typer respondenter går desuden ind for en revision af energibeskatningsdirektivet, der skaber incitament til at anvende alternative energikilder, som understøtter omstillingen hen imod klimaneutralitet, ved at mindske muligheden for at fremme anvendelsen af fossile brændsler gennem afgiftslempelser, -fritagelser og -godtgørelse. Langt de fleste borgere og repræsentanter for offentligheden bakker op om at fjerne den skattemæssige præferencebehandling af bestemte erhvervssektorer samt sondringen mellem erhvervsmæssig og ikke-erhvervsmæssig anvendelse.

C. Den foretrukne løsnings virkninger
Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Den foretrukne løsningsmodel 2a er fuldt ud i overensstemmelse med andre initiativer i "Fit for 55"-pakken samt de relevante EU-politikker. Den foreslåede politiske løsningsmodel vil bidrage til at nå målene for den europæiske grønne pagt ved at reducere emissionerne i EU-27. I forhold til referencescenariet anslås det, at emissionerne i 2035 vil være faldet som følger: Drivhusgas: – 1,6 %, NO_x: – 1,7 %, PM_{2.5}: – 2,5 %, SO₂: – 1,6 %. Udvidelsen af direktivets anvendelsesområde til at omfatte luftfartssektoren og søtransport inden for EU vil skabe større sammenhæng i beskatningen af transport. Indførelsen af nye minimumssatser og udvidelsen af beskatningsgrundlaget vil skabe større konvergens mellem de effektive skattesatser i EU.
Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Omkostningerne skønnes at være følgende: i) et tab af arbejdspladser på 0,2 % på EU-27-plan i 2025 i forhold til referencescenariet, ii) en stigning i husholdningernes varme- og transportudgifter og iii) højere udgifter for erhvervslivet som følge af mindskede fritagelser og stigende priser på fossile brændsler. Højere afgiftssatser medfører en stigning i forbrugerpriserne på både motorbrændstof og brændsel til opvarmning. Med den foretrukne løsningsmodel er denne stigning den samme på tværs af priserne på brændsel til opvarmning og brændstof til transport, nemlig henholdsvis ca. 0,8 % og 1,2 %. Resultaterne tyder på, at de foreslåede afgiftsændringer, ofte regressivt, kan medføre et fald i husholdningernes korrigerede disponible indkomst (den disponible indkomst eksklusive indirekte skatter). Hvis de ekstra skatteindtægter fra afgifterne imidlertid overføres tilbage til husholdningerne i form af et fast beløb, bliver afgiftsændringen som helhed progressiv, da disse overførsler medfører en relativt større stigning i fattige husholdningers disponible indkomst.
Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?
Den foreslåede løsningsmodel vil ikke have nogen særlig indvirkning på SMV'er eller på EU-industriens konkurrenceevne.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
I referencescenariet forventes der i de kommende år, hvis medlemsstaterne ikke hæver deres nationale satser, et fald i medlemsstaternes indtægter på næsten 32 % mellem 2020 og 2035 på grund af den forventede udvikling i energisystemet, idet afhængigheden af brændsler vil mindskes som følge af energibesparelser og omstillingen væk fra fossile brændsler. Den foretrukne løsningsmodel 2a vil i vid udstrækning afbøde denne tendens gennem øgede indtægter. Revisionen af energibeskatningsdirektivet har til formål at forbedre og forenkle afgiftssatserne og beskatningsgrundlaget. De planlagte ændringer forventes dog ikke grundlæggende at ændre den aktuelle afgift og forvaltningen af punktafgifter på energiprodukter og elektricitet.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Nej
Overholdes proportionalitetsprincippet?
Forslaget står i et rimeligt forhold til og er nødvendigt for at nå målene, da det tager højde for energibeskatningsdirektivets nuværende begrænsninger, samtidig med at det i væsentlig grad bevarer direktivets struktur. I den foreslåede løsningsmodel 2a indføres nye minimumssatser, beskatningsgrundlaget udvides, der tages hensyn til den særlige situation, som sårbare husholdninger og erhvervslivet befinder sig i, og der fastsættes en tiårig overgangsperiode for at fremme en gnidningsløs omstilling. Desuden er der ifølge initiativet planlagt regelmæssige gennemgange for at sikre, at de politiske foranstaltninger står i et rimeligt forhold til målet.
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Artikel 29 i det nuværende energibeskatningsdirektiv indeholder bestemmelser om regelmæssig gennemgang på grundlag af en rapport og om nødvendigt et forslag fra Kommissionen. Der vil blive udarbejdet en rapport fem år efter direktivets gennemførelse.