



Brussel, 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

**Naar een efficiëntere en meer democratische besluitvorming voor het energie- en
klimaatbeleid van de EU**

1. Inleiding

De energie-unie is een van de belangrijkste prioriteiten van de Europese Unie. Het belangrijkste doel van de energie-unie is de Europeanen – huishoudens en bedrijven – van zekere, duurzame, concurrerende en betaalbare energie te voorzien. De energie-unie is gebaseerd op een geïntegreerd Europees energiesysteem dat bijdraagt aan een Europese strategische langetermijnvisie voor een welvarende, moderne, concurrerende, inclusieve en klimaatneutrale economie¹.

De afgelopen jaren is belangrijke vooruitgang geboekt op het gebied van de doelstellingen van de energie-unie, met name de goedkeuring van het pakket energiezekerheid², het pakket "Schone energie voor alle Europeanen"³, het grootste EU-wetgevingspakket voor energie dat ooit is overeengekomen, de EU-klimaatwetgeving⁴ en de drie mobiliteitspakketten van 2017-2018⁵. Daarnaast zorgt de verordening inzake de governance van de energie-unie⁶ er in het kader van het pakket "Schone energie voor alle Europeanen" voor dat alle beloften van de energie-unie gemakkelijker kunnen worden ingelost, op basis van nauwe samenwerking tussen de EU en haar lidstaten. Het vierde verslag over de stand van de energie-unie geeft een overzicht van de geboekte vooruitgang in de richting van de doelstellingen van de energie-unie⁷.

Als onderdeel van een toekomstgerichte agenda voor het energie- en klimaatbeleid zijn er gebieden die verder moeten worden verbeterd om alle beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Een belangrijk aspect van deze toekomstgerichte agenda op het gebied van het toekomstige energiebeleid houdt in dat wordt onderzocht hoe de Unie besluiten op dit gebied neemt. In zijn toespraak over de Staat van de Unie van 2017 heeft voorzitter Juncker duidelijk gemaakt dat voor belangrijke vragen over de interne markt besluiten in de Raad vaker met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zouden moeten worden genomen – met dezelfde betrokkenheid van het Europees Parlement. Dat laatste is met name relevant op ten aanzien van kernenergie waarbij het Europees Parlement niet onder dezelfde voorwaarden bij

¹ COM(2018) 773 final van 28 november 2018 – Een schone planeet voor iedereen.

² Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid; Besluit (EU) 2017/684 tot instelling van een mechanisme voor informatie-uitwisseling met betrekking tot intergouvernementele overeenkomsten en niet-bindende instrumenten tussen lidstaten en derde landen op energiegebied, COM(2016) 49 final van 16 februari 2016 – Een EU-strategie voor vloeibaar aardgas en gasopslag; COM(2016) 51 final van 16 februari 2016 – Een EU-strategie betreffende verwarming en koeling.

³ COM(2016) 860 final van 30 november 2016 – Schone energie voor alle Europeanen.

⁴ Richtlijn (EU) 2018/410 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814; Verordening (EU) 2018/842 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen; Verordening (EU) 2018/841 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030.

⁵ COM(2017) 283 final van 31 mei 2017 – Agenda voor een sociaal rechtvaardige transitie naar schone, concurrerende en geconnecteerde mobiliteit voor iedereen; COM(2017) 675 final van 8 november 2017 – Invulling geven aan emissiearme mobiliteit; COM(2018) 293 final van 17 mei 2018 – Duurzame mobiliteit voor Europa: veilig, geconnecteerd en schoon.

⁶ Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en klimaatactie.

⁷ COM(2019) 175 van 3 april 2019 – Vierde verslag over de stand van de energie-unie.

besluiten uit hoofde van het Euratom-Verdrag betrokken is als bij de gewone wetgevingsprocedure van het Verdrag van Lissabon.

In de loop der tijd is de EU op de meeste beleidsterreinen overgeschakeld van unanimiteit naar stemming met gekwalificeerde meerderheid, die door de Europese Akte⁸ is uitgebreid tot de meeste beleidsterreinen. Op andere gebieden, zoals belastingheffing, heeft geen verschuiving in het besluitvormingsproces plaatsgevonden. De reden voor de vervanging van unanimiteit door gekwalificeerde meerderheid is eenvoudig en noodzakelijk. De lidstaten hebben erkend dat, wanneer op een bepaald beleidsterrein een bepaald ambitieniveau nodig is, er een punt wordt bereikt waarbij de unanimiteitsregel de vooruitgang afremt en de EU ervan weerhoudt zich aan te passen aan de veranderende realiteit en de Europeanen de meest geschikte middelen te bieden om hun belangen te verdedigen. Elke wijziging in de richting van een gekwalificeerde meerderheid is dus een enorme stap vooruit geweest voor de EU. De stemming met gekwalificeerde meerderheid is gebaseerd op een compromiscultuur. Zo wordt meer ruimte gecreëerd voor discussie en pragmatische uitkomsten waarin ieders belangen tot hun recht komen. Deze flexibele, efficiënte en snelle aanpak van de besluitvorming heeft de Unie in staat gesteld om voor de rest van de wereld een referentie te zijn en normen te stellen op beleidsterreinen zoals milieu- en consumentenbescherming, werkgelegenheid en sociale normen, gegevensbescherming en vrije en eerlijke handel⁹.

Een wijziging van het Verdrag is niet noodzakelijk om van unanimiteit over te stappen op gekwalificeerde meerderheid - dit kan namelijk worden gedaan met de zogenaamde "overbruggingsclausules" in de huidige Verdragen, na goedkeuring door de Raad of de Europese Raad.

In deze mededeling wordt uiteengezet wat de reden is om op sommige energiebeleidsterreinen, waaronder dat van de kernenergie, een efficiëntere en meer democratische besluitvorming tot stand te brengen. Er worden opties onderzocht voor:

- verbeterde stemming met gekwalificeerde meerderheid en gewone wetgevingsprocedure in het kader van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals reeds uiteengezet in de mededeling "Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU";
- versterking van de democratische verantwoordingsplicht in het kader van het Euratom-Verdrag.

⁸ Europese Akte, PB L 169 van 29.6.1987, blz. 1.

⁹ Dit is de derde mededeling over de stemming bij gekwalificeerde meerderheid. De vorige mededelingen zijn: COM(2019) 8 final van 15 januari 2019 – Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU; en COM(2018) 647 final van 12 september 2018 – Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU.

2. Opties voor een betere stemming met gekwalificeerde meerderheid in het kader van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Bij het onderzoek van de bestaande institutionele structuur voor de energie-unie is een van de belangrijkste punten of de huidige besluitvormingsprocedures van de EU volledig geschikt zijn voor de verwezenlijking van de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU.

2.1 Het huidige besluitvormingsproces voor het energie- en klimaatbeleid

Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat het standaardbesluitvormingsproces in de Unie de gewone wetgevingsprocedure is, waarbij wetgevingshandelingen worden vastgesteld op voorstel van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad, waarbij laatstgenoemde met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. Dit beginsel is van toepassing op de titel energie in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Het Verdrag¹⁰ voorziet uitdrukkelijk in stemming bij gekwalificeerde meerderheid voor maatregelen op het gebied van energiebeleid om:

- de werking van de energiemarkt te waarborgen;
- de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen;
- energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren;
- de interconnectie van energienetwerken te bevorderen.

In dit verband erkent het Verdrag ook uitdrukkelijk het recht van de lidstaten om de voorwaarden voor de exploitatie van hun energiebronnen, hun keuze tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van hun energievoorziening te bepalen¹¹.

Bovendien vereist het Verdrag dat de Raad op het gebied van energie met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement maatregelen vaststelt die voornamelijk van fiscale aard zijn¹².

Evenzo schrijft het Verdrag voor dat de Raad op het gebied van milieubescherming met eenparigheid van stemmen moet besluiten bij de goedkeuring van i) bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard, ii) maatregelen die van invloed zijn op de ruimtelijke ordening, het waterbeheer of de bodembestemming, en iii) maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening¹³.

¹⁰ Artikel 194, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹¹ Artikel 194, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹² Artikel 194, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹³ Artikel 192, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2.2 De noodzaak van efficiëntere besluitvormingsprocedures ten behoeve van belastingmaatregelen

De Unie is vastbesloten haar energie- en klimaatdoelstellingen voor 2030 te verwezenlijken en in de toekomst de transformatie en modernisering voort te zetten in de richting van een klimaatneutrale economie. Een van de fundamentele vereisten is dat de financiële, regelgevings- en belastingsaspecten van het energie- en klimaatbeleid volledig coherent zijn en elkaar versterken.

Het belastingbeleid is een belangrijk instrument om de doelstellingen van de energie-unie te verwezenlijken en met name om de overgang naar schone energie te vergemakkelijken, met inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Er wordt vooruitgang geboekt met de voltooiing van de interne energiemarkt en er is een belangrijke rol weggelegd voor de belasting van energie. Belastingen en heffingen vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van de energieprijzen en hun aandeel is in sommige landen toegenomen in belangrijke producten als elektriciteit¹⁴. Dit vergroot het belang van het fiscale kader voor de werking van de interne markt en de daarmee gepaard gaande voordelen voor groei.

Het huidige energiebelastingkader¹⁵ is gebaseerd op artikel 113 VWEU, waarin is voorzien in een bijzondere wetgevingsprocedure met eenparigheid van stemmen in de Raad. Dit kader is niet aangepast aan de ambitie van de Unie op het gebied van energie en klimaat. Het voorziet niet in een samenhangend beleid tussen het fiscale kader, enerzijds, en het beleid en de doelstellingen op het gebied van klimaat, anderzijds. Hoewel het huidige belastingbeleid in overeenstemming is met de belastingpatronen van de lidstaten die grotendeels zijn gebaseerd op de behoeften aan inkomsten, slaagt men er niet in het effect van brandstof- en elektriciteitsverbruik op de verwezenlijking van de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU en op de gezondheids- en milieudoelstellingen systematisch in dat beleid te integreren. In dat verband heeft de Commissie bij verschillende gelegenheden voorgesteld een belasting op fossiele brandstoffen te heffen overeenkomstig de koolstofemissies die gepaard gaan met het gebruik daarvan. De lidstaten konden niet unaniem overeenstemming bereiken over de voorwaarden van deze voorstellen. De recente oproep van sommige lidstaten om gebruik te maken van aanpassingen van de koolstofbelastingen aan de grens zou ook unanimititeit vereisen.

2.3 De status quo en de toekomst van energiebelasting

Het huidige Europese kader voor energiebelasting is sinds 2003 ongewijzigd gebleven en is achterhaald. Het levert nauwelijks resultaten op voor belangrijke doelstellingen zoals de

¹⁴ De totale belastingen vertegenwoordigen 40 % van de uiteindelijke elektriciteitsprijs voor huishoudens volgens COM(2019) 1 final van 9 januari 2019 - het verslag over de energieprijzen en -kosten.

¹⁵ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit.

diversificatie van energiebronnen en energiedragers of de verbetering van de energie-efficiëntie van productie en verbruik, aangezien de belastingen niet gebaseerd zijn op de energie-inhoud maar op het volume/gewicht van de verbruikte producten.

Het feit dat de minimumtarieven op EU-niveau al meer dan tien jaar niet zijn verhoogd, heeft ervoor gezorgd dat het prijssignaal dat uitgaat van belastingen en dat bedoeld was om investeringen in energie-efficiënte technologieën en energie-efficiënt gedrag te bevorderen, kleiner is geworden. Aangezien sommige lidstaten bovendien hun nationale belastingniveau sindsdien hebben verhoogd en anderen niet, bestaat het risico dat de mededinging op de interne markt in toenemende mate wordt verstoord waardoor de belastinggrondslag in landen met een hoog belastingtarief wordt uitgehold, met name voor motorbrandstoffen die gemakkelijk legaal over de grenzen heen kunnen worden vervoerd. Ondanks herhaalde oproepen tot een verschuiving van de belasting is het totale percentage van de belastinginkomsten uit milieubelastingen in de EU in de afgelopen tien jaar vrijwel ongewijzigd gebleven¹⁶.

Ook de aanwezigheid van sectorspecifieke vrijstellingen van of kortingen op energiebelastingen, met name in de sectoren luchtvaart, zee- en wegvervoer, landbouw, visserij en in de energie-intensieve industrie, verzwakt de prikkels om in deze sectoren te investeren in een meer energie-efficiënte kapitaalgoederenvoorraad en dito productieprocessen over het algemeen aanzienlijk. Deze belastingvrijstellingen of -verlagingen vormen een last voor andere sectoren en/of particuliere huishoudens die de gedeelde belastingopbrengsten moeten compenseren. Bovendien kunnen zij de mededinging tussen de industriële sectoren verstoren en kunnen zij inefficiënte en vervuilende vervoerswijzen bevorderen¹⁷.

De belasting van brandstoffen naar volume en niet volgens de energie-inhoud ervan werkt in het nadeel van hernieuwbare brandstoffen ten opzichte van conventionele brandstoffen, met name diesel, en druist daarmee in tegen een energiebeleid dat gericht is op brandstofomschakeling en de bevordering van hernieuwbare en andere schone energiebronnen. Ook draagt dat er niet toe bij dat de vraag naar en het aanbod van dieselbrandstof op de Europese brandstoffenmarkt weer in evenwicht wordt gebracht.

In 2011 werd in een voorstel van de Commissie tot wijziging van Richtlijn 2003/96/EG tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit¹⁸ voorgesteld een CO₂-component in het EU-kader voor energiebelasting te introduceren. Op CO₂ gebaseerde belastingheffing zou volgens dat voorstel moeten worden toegepast op de sectoren die niet onder de EU-regeling voor de handel in emissierechten

¹⁶ Bron: Eurostat - Environmental taxes in the EU: countries compared
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

¹⁷ Sommige van deze sectoren vallen echter onder de ETS en dus geldt daarvoor een koolstofprijssignaal, met name de energie-intensieve industrie en vluchten binnen de EU.

¹⁸ COM(2011) 169 final van 13 april 2011 - 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.

vallen, waardoor in de gehele EU een coherent koolstofprijssignaal zou worden gehanteerd. Daarnaast werd voorgesteld de belasting van energieproducten op hun energie-inhoud te baseren en het stelsel van belastingverlagingen en -vrijstellingen te vereenvoudigen. Het bleek echter onmogelijk de vereiste unanimiteit onder de lidstaten te bereiken over de belangrijkste elementen van het voorstel, en dan met name over de invoering van een op CO₂ gebaseerde belastingcomponent. Daarom heeft de Commissie in 2015 besloten haar voorstel in te trekken. Als gevolg daarvan is het verouderde kader uit 2003 tot op heden nog steeds van kracht.

De Commissie evalueert op dit moment de energiebelastingrichtlijn met het oog op de mogelijke herziening ervan. Bij de evaluatie zal worden gekeken naar de tenuitvoerlegging van de verschillende bepalingen, de doeltreffendheid en de duidelijkheid ervan en de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt; tevens worden mogelijke tekortkomingen opgespoord. Ook zal worden gekeken naar de samenhang met ander beleid, initiatieven en maatregelen van de EU (bv. op het gebied van energie, mededinging en vervoer).

De toekomstige energiebelastingregeling moet de energiewetgeving van de EU aanvullen en versterken, alsook het ondersteunende (financiële/technologische, sociale) kader, op zowel het niveau van de lidstaten als dat van de EU. In dat opzicht acht de Commissie de volgende drie aspecten van cruciaal belang.

Energiebelasting moet de overgang naar schone energie ondersteunen

Energiebelastingen moeten zo worden opgezet dat zij met name passende stimulansen bieden om de emissies in de loop van de tijd te verminderen en de hulpbronnefficiëntie te verbeteren, onder meer door middel van ecologisch consistente belastingtarieven voor verschillende energiedragers en brandstoffen. Die belastingen kunnen gedrag ook in een richting sturen die beantwoordt aan bredere maatschappelijke behoeften en doelstellingen met betrekking tot de energietransitie en klimaatverandering.

Parallel met het stimuleren van het gebruik van schone energiebronnen moet de belastingregeling ook een betere afspiegeling vormen van de volledige externe kosten van goederen en diensten, met name door de consistente toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dit doel is nog niet bereikt. Uit het verslag over de energieprijzen en -kosten in 2018¹⁹ is met name gebleken dat subsidies voor fossiele brandstoffen, met name in de vorm van belastingverlagingen of -vrijstellingen, van kracht blijven, ondanks de in de strategie voor de energie-unie vastgestelde doelstelling om subsidies die schadelijk zijn voor het milieu, geleidelijk af te schaffen. Een van de manieren om dit doel te bereiken zou de toepassing van een koolstofheffing kunnen zijn, waardoor het verbruik en de productiestructuren minder koolstof- en energie-intensief worden, wat leidt tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en tot een globale energiebesparing. Zo'n heffing zou ook de investeringen in verbeteringen van de energie-efficiëntie en koolstofarme technologieën stimuleren.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=NL>.

Energiebelasting weerspiegelt derhalve enerzijds de bijdrage aan duurzame groei en de ontwikkeling van het potentieel van schone technologieën en anderzijds de externe schade van elke brandstof en het gebruik ervan. In dat opzicht zouden energiebelastingen ook kunnen worden ingezet om een marktsituatie mogelijk te maken waarin de minst belaste oplossingen ook onze ecologische voetafdruk en de vervuiling verminderen. Een belangrijk punt is de samenhang van het huidige kader te waarborgen, voor zowel brandstoffen die voor vervoer als die voor verwarming worden gebruikt.

Energiebelasting moet bijdragen tot een duurzame en sociaal rechtvaardige groei

Belastingheffing kan samen met andere marktconforme beleidsinstrumenten (zoals heffingen of emissiequota) worden gebruikt om specifieke milieuproblemen aan te pakken en tegelijkertijd investeringen, banen en groei te bevorderen. Uit economische studies blijkt dat bepaalde soorten belastingen, zoals die op arbeid en inkomen, veeleer verstoring werken, terwijl andere, zoals consumptie- en milieubelastingen, groeivriendelijker zijn.

Energiebelastingen en andere marktconforme instrumenten moeten in overeenstemming zijn met de behoeften aan investeringen ter voorbereiding op de toekomst; zo wordt de toepassing van sleuteltechnologieën die bijdragen tot een koolstofarme groei en die het belangrijkste zijn bij de energietransitie, bijvoorbeeld vergemakkelijkt.

Belastingheffing op energie heeft ook een effect op het goed functioneren van de interne energiemarkt. Tegenwoordig zijn energiemarkten, zoals de elektriciteitsmarkt en de olie- en gasmarkt, grotendeels op EU-niveau geïntegreerd en stroomt de energie vrijelijk tussen de lidstaten. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de nationale prijzen geleidelijk convergeren. De verschillen in de elektriciteitskosten namen in de afgelopen tien jaar bijvoorbeeld met 21 % af²⁰. De voltooiing van de interne energiemarkt van de EU vereiste robuuste wetgeving om talrijke handels- en andere belemmeringen uit de weg te ruimen. Het regelgevingskader van de EU heeft geleidelijk de totstandkoming van de interne markt mogelijk gemaakt. Het beleid inzake de belasting op energie heeft daarmee echter geen gelijke tred gehouden om een betere en verdere integratie van de interne energiemarkt te bevorderen. Met andere woorden: de prijzen van elektriciteit, gas en motorbrandstoffen worden in alle lidstaten in verschillende mate nog steeds aanzienlijk beïnvloed door de kosten voor beleidsondersteuning en de op nationaal niveau vastgestelde fiscale instrumenten.

De regeling voor energiebelasting moet ook de verstoringen die het gevolg zijn van verschillende belastingtarieven op concurrerende brandstoffen tot een minimum beperken. Alle energiebronnen moeten gelijk worden behandeld, rekening houdend met de bijdrage van elke bron aan de overkoepelende doelstellingen van de energie-unie. Zo moeten alle gebruikers bijvoorbeeld streven naar consistentie tussen de verschillende energiebronnen, om ervoor te zorgen dat het belastingstelsel niet ten onrechte voordelen biedt voor op fossiele brandstoffen gebaseerde oplossingen voor consumenten (bijvoorbeeld door het gebruik van

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=EN>.

steenkool in verwarmingssystemen, die vaak de minst belaste maar ook de meest verontreinigende verwarmingsbrandstof is, aan te moedigen).

Hervorming van de energiebelasting moet rekening houden met overwegingen van sociale rechtvaardigheid

Het beleid inzake de belastingheffing op energie kan de koopkracht van economisch kwetsbare consumenten negatief beïnvloeden als het sociale effect van het belastingstelsel niet in aanmerking wordt genomen. Terwijl de verhoging van de belastingen op fossiele brandstoffen op het gebied van vervoer of verwarming een krachtige stimulans is voor gedragsverandering, kan het zijn dat consumenten op de korte termijn wellicht niet in staat zijn hun verbruikspatronen eenvoudig te wijzigen wanneer het om een belangrijk deel van hun inkomen gaat.

Daarom zijn zorgvuldig opgestelde begeleidende maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat de verschuivingen van de belastingen in overeenstemming met de energie- en klimaatbeleidsdoelstellingen ook voor alle burgers sociaal aanvaardbaar zijn. Deze sociale vraagstukken moeten worden aangepakt via het sociale beleid en de socialezekerheidsstelsels. De financiering daarvan moet daadwerkelijk baat hebben bij verschuivingen van de fiscale lasten en het recycleren van inkomsten. Dit kan niet alleen worden gedaan door kwetsbare consumenten te ondersteunen via sociaal beleid, maar ook door inkomsten uit energie- en milieubelastingen te gebruiken om te bevorderen dat economische sectoren en/of regio's hun milieuprestaties verbeteren en door een verlaging van de belasting op arbeid mogelijk te maken omdat er sprake is van hogere inkomsten uit milieubelastingen.

2.4 De "overbruggingsclausules" als middel om de besluitvormingsprocedure aan te passen

De Verdragen voorzien in de mogelijkheid, door middel van de algemene bepaling van artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), en door middel van specifieke bepalingen in het VWEU om de beleidsterreinen waarvoor eenparigheid van stemmen vereist is, open te breken en de stemprocedure te veranderen in die van gekwalificeerde meerderheid. Deze mogelijkheid wordt de "overbruggingsclausules" genoemd en biedt de mogelijkheid om van unanimité over te stappen op stemming met gekwalificeerde meerderheid.

In de titel milieu van het VWEU is een specifieke overbruggingsclausule²¹ opgenomen, die de Raad de bevoegdheid verleent om te besluiten dat milieumaatregelen van fiscale aard kunnen worden vastgesteld volgens een gewone wetgevingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid. Om deze bevoegdheid uit te oefenen moet de Raad het unaniem eens zijn op basis van een voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

²¹ Artikel 192, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De overbruggingsclausule die is vastgesteld in de titel milieu van het VWEU zou kunnen worden gebruikt voor maatregelen op het gebied van energiebelasting die hoofdzakelijk van toepassing zijn op het milieu. Dit zou kunnen worden gerechtvaardigd voor maatregelen op het gebied van milieubelasting met als doel de uitstoot van CO₂ en andere verontreinigende stoffen te verminderen of de energie-efficiëntie te verbeteren, belangrijke prioriteiten van de EU-strategie voor de energie-unie en van de Overeenkomst van Parijs. Aangezien de productie en het gebruik van energie verantwoordelijk zijn voor meer dan driekwart van de CO₂-emissies, kunnen milieubelastingen op CO₂-emissies hun doel uitsluitend bereiken indien de productie en het gebruik van energie onder dergelijke belastingmaatregelen vallen. Daarom moeten maatregelen op het gebied van CO₂-belasting op energie in aanmerking komen voor de overbruggingsclausule die is vastgesteld in de titel milieu van het VWEU.

De toepassing van deze overbruggingsclausule zou niet rechtstreeks van invloed zijn op de huidige bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van belastingen, maar zou alleen de manier wijzigen waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend. Een dergelijke aanpak zou veeleer bijdragen tot de inspanningen om het institutionele kader voor belastingen in het algemeen te versterken. Bovendien zou het gebruik van de overbruggingsclausule leiden tot toepassing van de gewone wetgevingsprocedure, waarbij het Europees Parlement en de Raad als medewetgevers een breed scala aan belangen vertegenwoordigen. Stemmen met gekwalificeerde meerderheid brengt immers het fundamentele idee van gezamenlijke acties op basis van een compromis tot uitdrukking. Deze redenering geldt voor het merendeel van de beleidsbeslissingen op het gebied van energie en klimaat, en dus kunnen de voordelen van de gekwalificeerde meerderheid ook op het gebied van milieubelasting verder worden onderzocht.

Een dergelijke stap zou deel uitmaken van de meer algemene benadering van het gebruik van overbruggingsclausules, zoals uiteengezet in de routekaart van de sectorale mededeling "Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU"²². De tweede stap van dit stappenplan is dat de overgang naar de gewone wetgevingsprocedure, op basis van stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement, betrekking moet hebben op maatregelen die voornamelijk van fiscale aard zijn ter ondersteuning van andere beleidsdoelstellingen, waaronder de bestrijding van klimaatverandering. In het geval van deze tweede stap heeft de Commissie de EU-leiders opgeroepen om snel te beslissen.

De Commissie heeft in die mededeling ook benadrukt dat efficiëntere belastinggerelateerde besluiten op dit gebied het mogelijk zouden maken om een milieuvriendelijker energiebeleid te voeren, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de ambitieuze EU-doelstellingen inzake klimaatverandering. De specifieke overbruggingsclausule van artikel 192, lid 2, VWEU op milieugebied, die met name betrekking heeft op bepalingen van overwegend fiscale aard, biedt een mogelijkheid om over te stappen van de bijzondere op de gewone wetgevingsprocedure ten behoeve van een milieuvriendelijker energiebeleid. Als alternatief

²² COM(2019) 8 final van 15.1.2019.

zou het gebruik van de algemene overbruggingsclausule in artikel 48, lid 7, VEU, voorzien in een stemming met gekwalificeerde meerderheid voor belastingmaatregelen die hoofdzakelijk voor energiedoelstellingen zijn ontworpen.

3. Besluitvorming op grond van het Euratom-Verdrag

Kernenergie is een realiteit in de huidige Europese energiemix. De helft van de lidstaten gebruikt kernenergie voor hun elektriciteitsproductie, ofwel 27 % van de elektriciteitsopwekking in de EU wordt met kernenergie opgewekt.

Toen het Euratom-Verdrag in 1957 werd ondertekend, werd kernenergie beschouwd als een energiebron voor de economische ontwikkeling van Europa. Dit verdrag voorziet in uitgebreide supranationale bevoegdheden op communautair niveau. In de praktijk is de toepassing van die bevoegdheden echter selectief geweest en in de loop der tijd geëvolueerd. Euratom was oorspronkelijk voornamelijk bedoeld om kernenergie een impuls te geven; tegenwoordig houdt Euratom zich bezig met veiligheid, voorzieningszekerheid, veiligheidscontrole, afvalbeheer, stralingsbescherming, onderzoek en medische toepassingen. Euratom heeft een belangrijke rol gespeeld bij de versterking van de nucleaire veiligheid in de nieuwe lidstaten en in de buurlanden van de EU. De potentiële grensoverschrijdende gevolgen van problemen met de nucleaire veiligheid vereisen – vooral op dit moment en in de komende jaren – een rechtskader dat verder gaat dan de grenzen van de lidstaten. Dit kader is versterkt met het afgeleide recht dat sinds het ongeluk in Fukushima is goedgekeurd. Op dezelfde manier ontstaan voor ouder wordende energiecentrales in de hele EU problemen ten aanzien van de verlenging van de levensduur, de tijdsige uitfasering, de ontmanteling, het afvalbeheer en de daarmee verband houdende investeringen. Het belang van deze kwesties zal de komende jaren toenemen.

Er bestaat een duidelijk besef dat het gebruik van kernenergie een nationale keuze is die door elke lidstaat moet worden gemaakt en dat dit het geval zal blijven. Het Euratom-Verdrag biedt het meest geavanceerde juridische kader ter wereld op het gebied van nucleaire veiligheid, afvalbeheer en stralingsbescherming. Er wordt echter erkend dat het Euratom-Verdrag moet evolueren in overeenstemming met een meer verenigde, sterkere en democratischer EU. Deze bezorgdheid komt tot uiting in de verklaring van vijf lidstaten die in het Verdrag van Lissabon²³ zijn opgenomen en waarin wordt opgemerkt dat de belangrijkste bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie sinds de inwerkingtreding ervan niet ingrijpend zijn gewijzigd en moeten worden geactualiseerd.

Een centraal aspect is de democratische verantwoordingsplicht van Euratom en met name de betrokkenheid van het Europees Parlement en de nationale parlementen. Bij het Verdrag van Lissabon werd de gewone wetgevingsprocedure uitgebreid tot bijna alle beleidsterreinen waar het Europees Parlement voorheen slechts een adviserende rol had. Hoewel de gewone

²³ Verklaring 54 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, de Republiek Hongarije, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden.

wetgevingsprocedure over het algemeen ook van toepassing is op het Euratom-Verdrag²⁴, voorzien de bepalingen van dat verdrag die betrekking hebben op de vaststelling van rechtshandelingen, daar in de praktijk niet in. Het Europees Parlement wordt alleen over deze bepalingen geraadpleegd. Evenzo is bij het Verdrag van Lissabon een grotere rol voor het Parlement in de procedure voor het sluiten van internationale overeenkomsten geïntroduceerd, waarbij de goedkeuring van het Parlement vaak noodzakelijk is²⁵. Dit is niet het geval wat het Euratom-Verdrag betreft; in dat geval wordt het Europees Parlement niet geraadpleegd over de sluiting van internationale overeenkomsten. Daarom kan het nuttig zijn na te gaan hoe de rol van het Europees Parlement kan worden versterkt om de democratische legitimiteit van de besluitvorming in het kader van Euratom te verbeteren.

Nog een gebied waarop het Euratom-Verdrag de verbeteringen op het gebied van transparantie en democratisering niet weerspiegelt, is de rol van de nationale parlementen. Hoewel Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in Europese Unie onderdeel uitmaakt van het kader van het Euratom-Verdrag, is er in het Euratom-Verdrag geen equivalent van artikel 12 van het Verdrag betreffende de Europese Unie waarin de rol van de nationale parlementen wordt vastgesteld. Tegen deze achtergrond kan het nuttig zijn te onderzoeken of de rol van de nationale parlementen in het kader van Euratom verder kan worden versterkt.

De Commissie moet ook initiatieven nemen om de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de beleidsvorming op het gebied van kernenergie te vergroten en in de gehele EU belangstelling te wekken voor relevante fora. Wat sommige nucleaire kwesties betreft, kan de beschikbaarheid van informatie begrijpelijkerwijs worden beperkt, met name op het gebied van nucleaire veiligheid. Hoewel dit een legitieme zorg is, moeten kwesties als nucleaire veiligheid, het beheer van radioactief afval en de planning van noodsituaties in een zo groot mogelijke openheid in overeenstemming met de bestaande regels worden behandeld.

Deze kwesties spelen een centrale rol in de bezorgdheid van de burgers. De eerste stap is een strikte tenuitvoerlegging van recent overeengekomen wetgeving. Op het gebied van verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval is het van het grootste belang dat de lidstaten uitgebreide plannen blijven ontwikkelen voor het beheer van kernafval en deze plannen uitvoeren. Wanneer er sprake is van grensoverschrijdende effecten, moet grensoverschrijdend overleg tussen de lidstaten worden bevorderd en moet de Groep Europese regelgevers op het gebied van nucleaire veiligheid (ENSREG) er nauwer bij worden betrokken. Het collectieve vermogen van de EU en de lidstaten om te reageren op nucleaire ongevallen moet worden versterkt, met name om de financiële aansprakelijkheid te verduidelijken en te zorgen voor adequate financiering op dit gebied.

²⁴ Artikel 106 bis van het Euratom-Verdrag bevat een lijst van de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die ook van toepassing zijn op het Euratom-Verdrag. Het gaat onder meer over de artikelen 288 tot en met 299 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die betrekking hebben op de rechtshandelingen van de Unie, de procedures voor de vaststelling van die handelingen en andere bepalingen.

²⁵ De artikelen 207 en 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Het Euratom-Verdrag voorziet niet in een vereenvoudigde procedure voor de herziening ervan in de zin van artikel 48, lid 7, VEU. De overbruggingsclausules uit hoofde van de EU-Verdragen zijn ook niet van toepassing op het Euratom-Verdrag. Een herziening van het Verdrag met het oog op de uitbreiding van het gebruik van de gewone wetgevingsprocedure tot het Euratom-kader zou dan ook de toepassing van de gewone verdragsherzieningsprocedure op grond van artikel 48 VEU vereisen.

Een wijziging van het Euratom-Verdrag om het gebruik van de gewone wetgevingsprocedure uit te breiden, zou dan ook deel moeten uitmaken van een breder proces van verdragshervorming volgens de gewone procedure voor herziening van het Verdrag overeenkomstig artikel 48 VEU, hetgeen moet worden gezien in het perspectief van de langere termijn, voor de periode na 2025. In de komende maanden zal de Europese Commissie een groep van deskundigen op hoog niveau oprichten die tot taak heeft de stand van zaken met betrekking tot het Euratom-Verdrag te beoordelen en aan de Commissie te rapporteren om na te gaan hoe, op basis van het huidige Verdrag, haar democratische verantwoordingsplicht kan worden verbeterd.

4. Conclusie

Zoals de Commissie onlangs heeft benadrukt in haar mededeling "Een schone planeet voor iedereen", vereist de energietransitie een brede economische en maatschappelijke transformatie, waarbij alle sectoren van de economie en de samenleving worden betrokken om tegen 2050 de overgang naar klimaatneutraliteit en duurzaamheid tot stand te brengen.

Om deze doelstelling te verwezenlijken, zijn krachtige maatregelen vereist op alle beleidsgebieden en is het van essentieel belang dat de EU over de instrumenten beschikt om de nodige besluiten te nemen op een manier die doeltreffend en democratisch is.

In die zin is de laatste jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt met de voltooiing van het beleidskader van de energie-unie. Wat de regelgeving betreft hangt deze vooruitgang nauw samen met de toepassing van de gewone wetgevingsprocedure. De volledige betrokkenheid van het Europees Parlement en de Raad heeft een positieve rol gespeeld, voor zowel het democratische karakter van het proces als voor het bereiken van een ambitieus resultaat voor tal van belangrijke dossiers.

In deze mededeling zijn twee gebieden aangewezen waarop de besluitvorming verder kan worden verbeterd ten behoeve van de verwezenlijking van de doelstellingen van de energie-unie.

De Commissie roept de EU-leiders op om:

- in overeenstemming met de eerdere oproep²⁶ om snel te beslissen over het gebruik van de algemene overbruggingsclausule (artikel 48, lid 7, VEU), over te stappen naar de gewone

²⁶ COM(2019) 8 final van 15 januari 2019 – Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU.

wetgevingsprocedure en stemming bij gekwalificeerde meerderheid. De Europese Raad wordt verzocht de nationale parlementen in kennis te stellen van zijn initiatief en het Europees Parlement om goedkeuring te verzoeken. Bovendien biedt de specifieke overbruggingsclausule van artikel 192, lid 2, VWEU een duidelijk traject om op de gewone wetgevingsprocedure voor fiscale aangelegenheden op milieugebied over te stappen;

- samen met het Europees Parlement, de Raad en andere belanghebbenden actief deel te nemen aan het beraad van de deskundigengroep op hoog niveau die de Commissie zou willen uitnodigen om te beoordelen hoe de democratische verantwoordingsplicht en transparantie in het kader van het Euratom-Verdrag het best kunnen worden vergroot.