

Fiche 3: Herziening Richtlijn energiebelastingen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot herstructurering van de Unieregeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (herschikking)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 juli 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM (2021) 563 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0563>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD (2021) 641

SWD (2021) 642

f) Behandelingstraject Raad

Economische en Financiële Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Artikel 113 en artikel 192, lid 2, eerste alinea, onderdeel a, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Unanimiteit

j) Rol Europees Parlement

Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 14 juli jl. presenteerde de Commissie een voorstel voor herziening van de Richtlijn energiebelastingen (hierna richtlijn). Dit voorstel is onderdeel van het Fit-for-55-pakket¹. Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet². De richtlijn bestaat sinds 27 oktober 2003 en is bedoeld om de goede werking van de interne energiemarkt van de EU te waarborgen en concurrentievervalsingen die kunnen voortvloeien uit grote verschillen tussen de nationale belastingssystemen te voorkomen. Met het voorstel beoogt de Commissie allereerst om de richtlijn beter te laten bijdragen aan de aangescherpte klimaatdoelen. Hiertoe stelt de Commissie voor de belastingen op energieproducten en elektriciteit in lijn te brengen met het energie-, milieu- en klimaatbeleid van de EU om zo de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. De herziening heeft ten tweede als doel om de werking van de interne markt te verbeteren door de reikwijdte van de richtlijn te verbreden en het aantal vrijstellingen te verminderen. Ten slotte beoogt de Commissie met het herzieningsvoorstel belastingopbrengsten te beschermen. Hierna wordt ingegaan op de belangrijkste aanpassingen.

Tarieven

De Commissie doet een aantal voorstellen op het gebied van de tarieven. De Commissie stelt allereerst voor om de minimumtarieven voor brandstoffen en elektriciteit te verhogen. De minimumtarieven worden bepaald per eenheid energie-inhoud (GJ) in plaats van per volume-eenheid.

Ten tweede wordt voorgesteld om verschillende tariefgroepen voor verschillende brandstoffen en elektriciteit te introduceren. De verhouding tussen de minimumtarieven voor de verschillende brandstoffen en elektriciteit is zo gekozen dat deze de externe milieukosten van het gebruik reflecteren. Het voorstel hanteert de volgende vier tariefgroepen:

1. Reguliere fossiele brandstoffen met uitzondering van aardgas en LPG
2. Aardgas, LPG, niet duurzaam biogas en niet hernieuwbare non-biologische brandstoffen
3. Niet geavanceerde duurzame biobrandstoffen
4. Geavanceerde duurzame biobrandstoffen, koolstofarme brandstoffen, en volledig hernieuwbare non-biologische brandstoffen en elektriciteit.

Voor fossiele brandstoffen (categorie 1) stelt de Commissie het hoogste minimumtarief voor. Voor categorie 2 brandstoffen geldt een minimumtarief van twee-derde van het minimumtarief van de fossiele variant, wat gedurende een ingroeiperiode van 10 jaar gelijkgetrokken wordt met het minimumtarief van de fossiele variant. Voor de categorie 3 brandstoffen is het minimumtarief de helft van het fossiele tarief van categorie 1. Van deze groep geldt daarbij dat voor de duurzame brandstoffen die worden gemaakt van voedselgewassen, gedurende een ingroeiperiode van 10 jaar het tarief gelijk wordt getrokken met het tarief voor fossiele brandstoffen (categorie 1).

¹ Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

² Kamerstukken II, 32813 nr. 808.

Geavanceerde duurzame biobrandstoffen en elektriciteit zijn in de laagste tariefgroep geplaatst en het minimumtarief is gelijk aan het laagste minimumtarief voor elektriciteit in de huidige richtlijn. De minimumtarieven zullen jaarlijks worden geïndexeerd (startend vanaf 2024). Verder geldt dat er voor de brandstoffen en elektriciteit verschillende minimumtarieven worden gehanteerd afhankelijk van het soort verbruik. Zo gelden bijvoorbeeld voor het verbruik als motorbrandstof andere tarieven dan voor het verbruik als verwarmingsbrandstof. Er geldt verder een afzonderlijke ingroeiperiode voor de luchtvaartbrandstoffen.

Ten derde dienen lidstaten bij de tarieven rekening te houden met de zogenoemde 'ranking'. Dit betekent dat lidstaten de in de minimumtarieven gekozen rangschikking in de tariefgroepen moeten aanhouden in hun nationale tarieven, ook als deze boven de minimumtarieven liggen. Het voorgestelde minimumtarief per GJ is bijvoorbeeld voor aardgas hoger dan voor elektriciteit. Voor aardgas zal dan nationaal ook een hoger tarief moeten gelden dan voor elektriciteit. Het is daarbij niet verplicht om ook de precieze verhouding tussen de minimumtarieven te hanteren.

Ten vierde is het niet meer toegestaan om een degressief tarief, een marginaal tarief dat daalt naar mate het verbruik groter is, te hanteren. Ook mag geen onderscheid meer worden gemaakt tussen zakelijk en niet-zakelijk gebruik, zoals het gedifferentieerde tarief dat Nederland bij de EB hanteert bij de verbruiksschijf voor meer dan 10 miljoen kWh. Wel blijft het toegestaan om voor energie-intensieve bedrijven belastingkortingen tot het minimumtarief te hanteren. Ditzelfde blijft mogelijk voor bedrijven die een convenant³ hebben of die onder een systeem van verhandelbare rechten vallen⁴ die bijdragen aan het behalen van milieudoelen of de energie-efficiëntie verbetert.

Grondslag

De toepassing van de richtlijn wordt verbreed naar energieproducten en elektriciteit die worden gebruikt als brandstof in luchtvaartuigen bij vluchten binnen de EU. Voor zakelijke en pleziervluchten geldt het reguliere accijnstarief. Voor passagiersvluchten geldt een verlaagd accijnstarief, maar dit tarief stijgt in een periode van 10 jaar naar het niveau van het reguliere tarief. Vrachtluchten zijn uitgezonderd. Tevens kunnen lidstaten op vluchten van en naar luchthavens buiten de EU accijns en energiebelasting (hierna EB) heffen. Dit is geen verplichting. Elektriciteit direct geleverd aan stationair draaiende stilstaande luchtvaartuigen mag worden vrijgesteld.

De toepassing van de richtlijn wordt ook verbreed naar intra-EU binnenvaart en zeevaart (inclusief visserij en waterbouw). Daarmee verplicht de richtlijn over de brandstoffen en elektriciteit gebruikt in vaartuigen accijns respectievelijk EB te heffen, of kolenbelasting in het geval kolen worden gebruikt. Daarnaast wordt toegestaan om op scheepvaart van en naar havens buiten Europa eveneens accijns en EB te heffen. Dit is eveneens geen verplichting. Elektriciteit direct geleverd aan vaartuigen die zijn afgemeerd in havens (walstroom) mag worden vrijgesteld.

³ Dit kan zowel om bestaande als nieuwe convenanten gaan.

⁴ Anders dan EU-ETS (artikel 18, onderdeel b van het herzieningsvoorstel)

De toepassing van de richtlijn wordt daarnaast verbreed naar aardgas gebruikt in mineralogische procedés. Daarmee verplicht de richtlijn ook EB te heffen over het aardgas gebruikt in die procedés. Verder moeten verschillende nieuwe producten, zoals vaste biomassa en waterstof, ook worden belast omdat ze onder de reikwijdte van de richtlijn worden gebracht. Ook is de definitie van duaal verbruik aangepast zodat de implementatie van deze vrijstelling minder kan variëren tussen lidstaten en het gelijke speelveld versterkt. Hierdoor valt energieverbruik ten behoeve van metallurgische procedés anders dan duaal verbruik binnen de toepassing van de richtlijn. Voor Nederland is dit echter geen aanpassing ten opzichte van de huidige implementatie van de richtlijn.

In het voorstel blijft het mogelijk dat aardgas gebruikt in warmtekrachtkoppelingen (hierna: WKK's) wordt vrijgesteld voor zover die ziet op elektriciteitsopwekking. Nieuw is dat over het aardgasdeel dat ziet op de opwekking van warmte ten minste het minimumtarief moet worden gehanteerd. Elektriciteit opgewekt in WKK's mag worden vrijgesteld van energiebelasting voor zover sprake is van "high efficiency co-generation".⁵

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in de impact assessment verschillende opties voor herziening van de richtlijn in kaart gebracht. Optie 1 stelt voor om de minimumtarieven jaarlijks te indexeren, nieuwe energiedragers op te nemen, industriële vrijstellingen en kortingen te beperken en een nultarief voor lucht- en zeevaart te introduceren. Optie 2 is een omvangrijkere herziening waarin de minimumtarieven gebaseerd worden op de energie-inhoud en milieukosten van energiedragers, zonder expliciete CO₂-component om overlap met het EU ETS te voorkomen. Lidstaten dienen aan de volgorde van de ranking van de minimumtarieven te voldoen, ook wanneer tarieven boven het minimum worden vastgesteld. Daarnaast worden de mogelijkheden om vrijstellingen en kortingen te hanteren verder beperkt en de reikwijdte van de richtlijn verder verbreed. Voor deze optie zijn twee varianten met ingroepaden van 7 jaar (optie 2b) en 10 jaar (optie 2a) uitgewerkt voor sommige minimumtarieven om schokeffecten te voorkomen. Daarnaast is er een aparte variant uitgewerkt met een expliciete beprijzing van luchtvervuiling (optie 2c). Ten slotte is in optie 3 een expliciete CO₂-component opgenomen in de minimumtarieven voor de sectoren die niet onder het EU ETS vallen, bovenop de structuur van optie 2.

Optie 2a is door de Commissie aangemerkt als voorkeursoptie en het richtlijnvoorstel sluit aan op de vormgeving hiervan. Deze optie zorgt ervoor dat alle sectoren een grotere bijdrage leveren aan de emissiereductiedoelstellingen van de EU en zorgt tevens voor een gelijkere belasting van verschillende vormen van energieverbruik. Het voorstel leidt volgens de Commissie tot een reductie van broeikasgassen in de EU in 2035 van 1,6%. Het voorstel leidt daarnaast volgens de Commissie tot minder concurrentievervalsingen als gevolg van minder vrijstellingen en uitzonderingen en zorgt voor convergerende tarieven tussen de verschillende lidstaten. Dit draagt bij aan een betere werking van de interne markt. De impact assessment wijst volgens de

⁵ Voor invulling van deze definitie wordt aangesloten bij Richtlijn 2012/27/EU

Commissie uit dat deze positieve effecten kunnen worden behaald met slechts een zeer beperkte impact op de economische groei: optie 2a en 2b zorgen voor een verlaging van het Europese BNP van 0,09% in 2035. Daarnaast leidt het voorstel over de gehele EU bezien tot een stijging van de consumentenprijzen voor motor- en verwarmingsbrandstoffen van respectievelijk 0,8% en 1,2% in 2035.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet in op een effectieve en kostenefficiënte wijze om de energietransitie en de klimaatdoelstellingen te realiseren, waarbij er aandacht moet zijn voor een gelijk speelveld. Het kabinet is voorstander van het beter beprijzen van externe milieukosten. Daartoe heeft het kabinet nationaal de afgelopen jaren al verschillende stappen gezet. Zo zijn met het Klimaatakkoord de tarieven in de energiebelasting beter in balans gebracht in relatie tot de CO₂-uitstoot door de tarieven op aardgas in de eerste schijf te verhogen en de tarieven op elektriciteit in de eerste schijf te verlagen. Daarnaast is een CO₂-heffing voor de industrie en een vliegbelasting ingevoerd.

Recent zijn de evaluatie van de Energiebelasting, de toekomstverkenning over de Opslag Duurzame Energie, en het IBO Financiering Energietransitie naar de Tweede Kamer gestuurd. Hieruit komt naar voren dat de energiebelastingen op dit moment nog geen optimale verduurzamingsprikkels leveren. Belangrijke aandachtspunten in de EB zijn de vrijstellingen, het degressieve tariefstelsel en de relatief zware belasting van elektriciteit ten opzichte van aardgas. Een uniforme beprijzing van CO₂-uitstoot met zo min mogelijk uitzonderingen leidt tot de meest efficiënte prikkels. Tegelijkertijd zijn veel markten grensoverschrijdend en dient bij beprijzingsmaatregelen die neerslaan in slechts een deel van die internationale markt rekening te worden gehouden met de gevolgen voor CO₂-weglek en de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om op Europees niveau de energiebelasting, kolenbelasting en accijns sterker te laten bijdragen aan de aangescherpte klimaatdoelen. Hierbij is het van belang dat de voorstellen in het gehele Fit for 55%-pakket samenvallen, op elkaar aansluiten en elkaar waar mogelijk versterken, en dat ongewenste stapeffecten zo veel mogelijk worden vermeden. Het kan in sommige gevallen een afweging vergen om te bepalen welke (combinatie van) instrumenten het meest geschikt is om te komen tot een (kosten) efficiënte en effectieve reductie van CO₂-uitstoot. Het kabinet zal die samenhang tussen de voorstellen de komende tijd verder bestuderen en ook gedurende de behandeling van de voorstellen die samenhang blijven volgen.

Tarieven

Het kabinet is voorstander van het verhogen van minimumtarieven en het terugdringen van vrijstellingen en kortingen en het daarmee verbreden van de reikwijdte van de richtlijn, aangezien

dit bijdraagt aan het verbeteren van de interne markt en het beschermen van belastingopbrengsten, zoals ook als doelstellingen door de Commissie in het voorstel benoemd.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de minimumtarieven uit te drukken in termen van euro per GJ. Dat voorkomt dat biobrandstoffen nadelig worden behandeld als gevolg van de lagere energie-inhoud per eenheid en leidt tot een meer consistente tariefbepaling doordat verschillende energieproducten en elektriciteit beter vergeleken kunnen worden. Het kabinet steunt tevens dat de minimumtarieven jaarlijks worden geïndexeerd.

Het kabinet is voorstander van het verhogen van de minimumtarieven voor brandstoffen en elektriciteit, maar vindt deze niet vergaand genoeg. Het laagste tarief dat in Nederland en veel andere lidstaten wordt gehanteerd ligt al ver boven de nu voorgestelde verhoogde minimumtarieven. De voorgestelde verhoging van de minimumtarieven draagt voor Nederland daarom slechts beperkt bij aan het verkleinen van de variatie van tarieven tussen lidstaten en het creëren van een meer gelijk speelveld met de ons omringende landen. Daarnaast levert deze beperkte verhoging geen extra verduurzamingsprikkel voor Nederlandse bedrijven, maatschappelijke organisaties en huishoudens. Nederland zal daarom pleiten voor een ambitieuzere verhoging van de minimumtarieven zodat deze minder ver onder de tarieven in NL en andere ambitieuze lidstaten komen te liggen. Zodoende wordt de beprijzing van de externe milieukosten van het brandstof en elektriciteitsgebruik in Europa verbeterd en daarmee sterker bijgedragen aan CO₂-reductie en het internationale gelijke speelveld.

Het kabinet is in principe voorstander van het geleidelijk toewerken naar een vlak tarief met zo min mogelijk uitzonderingen om de externe milieukosten effectief en efficiënt te beprijzen in alle sectoren, met oog voor de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven op de Europese markt en de wereldmarkt. Een vlakker tariefstelsel zorgt ervoor dat de verschillende tarieven voor grote gebruikers van energie en kleine gebruikers van energie dicht bij elkaar komen te liggen. Het draagt het principe van 'de vervuiler betaalt' dan ook sterker uit dan het huidige degressieve tarief. Het vervallen van de mogelijkheid om degressieve tarieven te hanteren zonder dat daar een significante stijging van de Europese minimumtarieven tegenover staat neemt echter de mogelijkheid weg om met de energiebelastingen zowel een gelijk speelveld te waarborgen als een sterke verduurzamingsprikkel te realiseren. Voor de klimaatdoelstellingen in de gebouwde omgeving geldt eveneens dat evenwichtige prikkels van belang zijn. De gevolgen van dit Commissievoorstel worden in samenhang beoordeeld met het Commissievoorstel voor nieuwe afzonderlijke emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en het wegvervoer (ETS Buildings and Road Transport, ETS-BRT). Indien de Europese minimumtarieven hoger komen te liggen is het vervallen van degressiviteit minder een probleem, omdat dan ook met een hoog tarief het gelijke speelveld binnen Europa gewaarborgd kan worden. Daarom zal het kabinet pleiten voor een ambitieuze verhoging van de minimumtarieven. Het kabinet bestudeert in welke mate de in de richtlijn toegestane belastingkortingen voor energie-intensieve bedrijven en voor bedrijven die deelnemen aan een milieuconvenant of systeem met verhandelbare rechten (met uitzondering van het EU-ETS) de aantasting van het gelijke speelveld (deels) kan ondervangen.

Voor wat betreft het voorstel om verschillende tariefgroepen voor verschillende brandstoffen en elektriciteit te introduceren kan het kabinet zich vinden in de gedachte om de tarieven meer in lijn te brengen met de externe milieueffecten. Daarmee dragen de energiebelastingen beter bij aan CO₂-reductie. Het kabinet zou wel graag meer duidelijkheid hebben over de externe milieueffecten waarmee de Commissie heeft gerekend om te komen tot de verhouding in de minimumtarieven van de verschillende brandstoffen. Het kabinet zal daar vragen over stellen. In het voorstel is opgenomen dat de volgorde van de minimumtarieven voor de verschillende categorieën brandstoffen –die is gebaseerd op de externe kosten van de verschillende brandstoffen en elektriciteit- ook dient te worden toegepast op de algehele tariefstructuur ('ranking'). De huidige tariefstelling in Nederland sluit in een aantal gevallen niet goed aan op de volgorde in de verschillende brandstofsoorten die de Commissie voorstelt. De gevolgen van de rangschikking naar brandstofsoort is voor het kabinet een aandachtspunt. Het kabinet vindt het daarbij van belang dat grote schokeffecten in tarieven worden voorkomen. Zo belast Nederland op dit moment elektriciteit bijvoorbeeld per GJ hoger dan aardgas in de energiebelasting. Conform het voorstel zou elektriciteit per GJ lager moeten worden belast dan aardgas. Voor Nederland zou dat betekenen dat het aardgastarief ineens zeer sterk zou moeten stijgen terwijl het tarief nu al ver boven de minimumtarieven ligt, of dat het huidige elektriciteitstarief ineens fors zou moeten dalen. Een dergelijke daling zou nadelige gevolgen hebben voor de belastingopbrengst en voor de energiebesparingsprikkel op elektriciteitsverbruik. Het kabinet zal voorstellen doen om de genoemde negatieve (shok)effecten te voorkomen terwijl wel stappen kunnen worden gezet naar het meer in lijn brengen van de tarieven met de externe milieueffecten om zo de energiebelastingen beter te laten bijdragen aan CO₂-reductie. Bijvoorbeeld door in te zetten op een overgangperiode of geleidelijke ingroei.

Het kabinet heeft zorgen over de verplichting om de accijns op diesel en benzine gelijk te trekken. Doordat het voorgestelde minimumtarief voor motorbrandstoffen onder het niveau van het Nederlandse dieseltarief ligt, leidt de eis om benzine en diesel gelijk te behandelen er vooral toe dat er druk komt om tot een lager benzinetarief te komen. Het hanteren van hogere accijnstarieven op diesel dan de ons omringende landen geeft risico's op grenseffecten.

Het kabinet hecht er aan dat de herziening van de richtlijn een duidelijk en volledig kader gaat bieden voor de belasting van alle hernieuwbare brandstoffen die aansluit bij de differentiatie tussen brandstoffen (conform duurzaamheidscriteria) door de Hernieuwbare Energie Richtlijn (RED). Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om duurzame hernieuwbare brandstoffen voordeliger te belasten dan fossiele alternatieven, omdat dit bijdraagt aan een adequate beprijzing van de koolstofintensiteit van brandstoffen. Daarbij dient wel aandacht te zijn voor een uitvoerbaar systeem om dit onderscheid te maken.

Grondslag

Het kabinet staat positief kritisch tegenover het uitbreiden van de reikwijdte van de richtlijn door het belasten van brandstoffen die worden gebruikt in de lucht-, zee- en binnenvaart. Dit sluit aan

bij het nationale_fiscale vergroeningsbeleid waarbij het kabinet liever belast wat we niet willen (vervuiling) en minder belast wat we wel willen (arbeid). Tevens zorgt een uitbreiding van de reikwijdte voor een versterking van de belastingopbrengsten van de energiebelastingen doordat de grondslag wordt verbreed. Het voorstel om de reikwijdte van de richtlijn uit te breiden naar belastingen van luchtvaartbrandstoffen binnen de EU past bovendien bij de oproep van Nederland aan de Commissie en acht andere lidstaten om een voorstel te doen voor een Europees initiatief op het gebied van beprijzing van de luchtvaart.

Dit neemt echter niet weg dat de effecten van het belasten van brandstof in de luchtvaart en de zeevaart en binnenvaart in samenhang moeten worden beoordeeld met de andere voorstellen uit het Fit for 55 pakket waarin de luchtvaart, zeevaart en binnenvaart voor komen, en waardoor stapelingseffecten en bijbehorende kosten voor de sector kunnen ontstaan. Het beoordelen van het effect op de verduurzaming van de verschillende voorstellen gebeurt in samenhang met de kaders die het kabinet schetst voor de verduurzaming van de luchtvaart in de Luchtvaartnota. De voorgestelde accijns op kerosine hanteert bijvoorbeeld een zelfde toepassingsgebied als het ETS-luchtvaart, dat eveneens wordt aangescherpt. Het ReFuel Aviation doet een voorstel voor een bijmengverplichting voor duurzame brandstoffen, die ook kan leiden tot een verhoging van de kosten voor de sector. Het ReFuel Aviation initiatief heeft een bredere reikwijdte, doordat de bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen voor alle vluchten vanuit de EU zal gelden.

De Commissie stelt in de herziening van de Richtlijn energiebelastingen voor om een nultarief te heffen op duurzame luchtvaartbrandstoffen en elektriciteit t.b.v. de luchtvaart voor een periode van tien jaar, maar hierna ook over deze producten een minimumtarief te heffen. Het kabinet acht het van belang om ook hierbij aandacht te hebben voor de samenhang tussen de verschillende voorstellen en hoe dit specifiek samengaat met het stimuleren van het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen onder het ReFuel Aviation initiatief.

Voor de zeevaart is samenhang met EU-ETS, FuelEU Maritime en de AFIR relevant. Immers, voor de transitie naar de inzet van duurzame brandstoffen in zowel zee- als binnenvaart in gang te zetten zullen naast beprijzingsinstrumenten ook andere instrumenten nodig zijn. In het voorstel EU-ETS de reikwijdte verbreed naar de zeevaart. Daarmee zorgt ook dat voorstel voor een betere beprijzing van de externe milieueffecten in die sector. Voordeel van het EU-ETS is dat meer zekerheid bestaat over het CO₂-effect dan binnen het energiebelastingensysteem.⁶ Bij het vormgeven van beprijzingsmaatregelen in de zeevaart moet rekening gehouden worden met het mondiale karakter van de zeevaart en het risico van ontwijking. Dit omdat schepen gemakkelijk voor grote afstanden elders brandstof kunnen bunkeren aangezien ze doorgaans EU en niet-EU havens in hun routes combineren. Er zijn tal van nabijgelegen niet-EU havens, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, waar zonder accijns gebunkerd kan worden. De richtlijn laat ruimte aan de lidstaten om een vrijstelling voor walstroom te introduceren. Hoewel een verplichting meer zekerheid had geboden, is het kabinet positief over deze mogelijkheid. Daarnaast zal het kabinet

⁶ Wel afhankelijk van de vormgeving van het EU-ETS. Zie ook het BNC-fiche herziening EU-ETS.

ten aanzien van de binnenvaart om verduidelijking vragen over de samenloop in de reikwijdte van de richtlijn en de Herziene Rijnvaartakte.

Aardgas gebruikt in mineralogische procedés valt niet langer buiten toepassing van de richtlijn. Daarmee verplicht de richtlijn ook over het aardgas gebruikt in die procedés energiebelasting te heffen. Het kabinet kan zich vinden in het verbeteren van de beprijzing van aardgas gebruikt in deze procedés om zo een prikkel te geven voor vermindering van het aardgasverbruik en de daarmee samenhangende CO₂-uitstoot. Aandachtspunt is de samenhang met het niet meer mogen hanteren van degressieve tarieven in combinatie met de beperkte verhoging van de minimumtarieven. Dit kan evenals bij andere belaste sectoren invloed hebben op de concurrentiepositie van de sector. Het kabinet zal de Commissie vragen om een nadere onderbouwing van de keuze om in het voorstel bepaalde processen te gaan belasten onder de richtlijn (mineralogisch), maar veel andere processen buiten toepassing van de richtlijn te houden (metallurgisch, chemische reductie, elektrolytisch). In principe is het kabinet positief over het voorstel om biomassa en waterstof onder de reikwijdte van de richtlijn te brengen en daarmee duidelijkheid te scheppen over de behandeling hiervan. Het kabinet kan zich ook vinden in de ranking die aan deze stoffen wordt gegeven. Dit kan een positieve prikkel geven aan de verdere ontwikkeling en uitrol van hernieuwbare vormen van biomassa en waterstof. Het is daarbij van belang dat de verschillende vormen van biomassa en waterstof consistent behandeld worden in de overige voorstellen in het Fit for 55 pakket. Het kabinet zal dit nader bestuderen, met daarbij ook aandacht voor de gevolgen die de opname van biomassa en waterstof in de richtlijn zal hebben voor de uitvoering.

Het kabinet is voorstander van het beter beprijzen van de externe kosten van gasverbruik in WKK's. Met het op EU-niveau inperken van de WKK-regeling kan het risico van CO₂-weglek naar andere Europese lidstaten worden beperkt. Door de toename van het aandeel duurzame elektriciteit zullen de klimaatvoordelen van WKK ten opzichte van gescheiden opwek van warmte en elektriciteit op termijn verdwijnen. Een inperking van de WKK-regeling sluit aan bij deze ontwikkeling. Het kabinet bestudeert de gevolgen van de voorgestelde inperking van de WKK-regeling. WKK's bevinden zich onder andere bij ondernemingen en maatschappelijke organisaties die ook te maken (kunnen) krijgen met de wijzigingen in het EU-ETS. Er dient aandacht te zijn voor de samenloop van de gevolgen van beide voorstellen voor deze partijen. Ten slotte dient er aandacht te zijn voor de gevolgen voor de uitvoering. De aangepaste WKK-regeling zal complexer zijn dan de huidige regeling die we in Nederland kennen.

Diverse nieuwe goederencodes zijn gekwalificeerd als energieproducten en een groot aantal van die goederencodes zijn onder de controlebepalingen gebracht. Daardoor moeten deze goederen gevolgd worden met behulp van een vergunningenstelsel. Nederland bestudeert de gevolgen die dit zal hebben voor de uitvoering.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie van het lid Van Raan⁷ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van deze voorgestelde richtlijn worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld, omdat de herziening van de richtlijn bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen en het functioneren van de interne markt met oog voor kwetsbare huishoudens.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen zijn de eerste reacties van lidstaten ten aanzien van het voorstel positief om de richtlijn meer aan te laten sluiten bij de doelstellingen uit de Green Deal. De meeste lidstaten hebben echter nog geen formeel standpunt geformuleerd en de voorstellen zullen voor veel lidstaten aanzienlijke gevolgen kunnen hebben. Het voorstel sluit in algemene zin aan op de conclusies van de Europese Raad van 29 november 2019. Daarin is de Commissie opgeroepen om de richtlijn te evalueren en met een voorstel te komen met daarbij aandacht voor de reikwijdte van de richtlijn, de tarieven en specifieke vrijstellingen en uitzonderingen.

Het Europees Parlement heeft de afgelopen jaren verschillende resoluties aangenomen die zien op onderwerpen uit de herziening van de richtlijn, maar het is onduidelijk hoe het Europees Parlement precies tegenover het huidige voorstel staat.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid als positief. De Commissie baseert het voorstel op de artikelen 113 en 192, tweede lid, eerste alinea VWEU. Op grond van artikel 113 VWEU kan de Raad bepalingen vaststellen die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgeving inzake de omzetbelasting, de accijns en andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen. Op grond van artikel 192, tweede lid, eerste alinea, sub a, VWEU bestaat de bevoegdheid voor de Raad om te besluiten over milieubepalingen van in hoofdzaak fiscale aard. Het kabinet acht dit de juiste rechtsbasis. Op het terrein van de interne markt en milieu heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a en e, VWEU.

b) Subsidiariteit

Het voorstel wordt door het kabinet positief beoordeeld op subsidiariteit. Gelet op de doelstellingen om de richtlijn beter te laten aansluiten bij de huidige klimaatdoelen en het verbeteren van het functioneren van de interne markt is optreden op EU-niveau gewenst. Het grensoverschrijdende karakter van CO₂-uitstoot maakt dat het beter beprijzen van die uitstoot ook via energiebelastingen, het optreden op EU-niveau rechtvaardigt. Ook is optreden op EU-niveau

⁷ Kamerstukken II, 2019/2020, 35377, nr. 19.

gerechtvaardigd ter verbetering van het gelijke speelveld op de interne markt. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief. Met het voorstel beoogt de Commissie de energiebelastingen onder andere beter te laten bijdragen aan de Europese milieu- en klimaatdoelstellingen. Tegelijkertijd geeft de Commissie aan met het herzieningsvoorstel belastingopbrengsten te willen beschermen en de werking van de interne markt te willen verbeteren. Het optreden is geschikt om het doel te bereiken, doordat het verbreden van de reikwijdte en het meer in lijn brengen van de tarieven met de externe milieueffecten kan bijdragen aan deze drie doelen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk en laat het voldoende ruimte aan de lidstaten, omdat bijvoorbeeld minimumtarieven worden gehanteerd en lidstaten vrij blijven hogere tarieven te hanteren.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel toekomstig benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De financiële consequenties zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop Nederland de richtlijn zou implementeren. De uitbreiding van de grondslag naar intra-EU luchtvaart, intra-EU binnenvaart en intra-EU zeevaart kan leiden tot een toename van de inkomsten via de energiebelasting, kolenbelasting en accijns voor de Nederlandse overheid. Doordat de voorgestelde minimumtarieven nog ver onder de huidige Nederlandse tarieven liggen, heeft de afschaffing van de degressiviteit en de verplichte ranking mogelijk tot gevolg dat de huidige tarieven voor kleinverbruikers (met name huishoudens en bedrijven) moeten worden verlaagd of dat de tarieven van grootverbruikers moeten worden verhoogd. Afhankelijk van deze keuze ontstaat een derving of opbrengst.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden bezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De financiële consequenties zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop Nederland de richtlijn zou implementeren. Voor verschillende sectoren (luchtvaart, scheepvaart) leidt de herziening tot een stijging in de kosten voor fossiele brandstoffen, hetgeen zich ook voor huishoudens mogelijk in een hogere prijs voor transport en energie vertaalt.

Wat betreft de regeldruk beoogt de herziening van de richtlijn vereenvoudiging en verbetering van de tariefstructuur en de belastbare grondslag en verheldering van juridische termen ten opzichte van de huidige richtlijn. Aangezien met name producenten en leveranciers van energieproducten de partijen blijven die aan de verplichtingen die volgen uit de richtlijn moeten voldoen, zullen de administratieve lasten en regeldruk voor veel burgers en een groot deel van het bedrijfsleven niet stijgen naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen. Voor bedrijven die te maken hebben met energieproducten die nog niet onder de reikwijdte van de huidige richtlijn vallen, maar onder de voorgestelde wijziging wel worden opgenomen, verwacht de Commissie dat de extra administratieve last voor het bedrijfsleven beperkt zal zijn vergeleken met de extra belastingopbrengst. Het kabinet zal dit nader bestuderen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Dit voorstel heeft mogelijk tot gevolg dat de concurrentiekracht van bedrijven die zijn gevestigd in de EU afneemt ten opzichte van bedrijven buiten de EU doordat bedrijven gevestigd in de EU meer energiebelasting en accijns moeten afdragen. Het gaat dan voornamelijk om bedrijven in de sectoren luchtvaart, binnenvaart en zeevaart (inclusief havens). Voor bedrijven die in Nederland zijn gevestigd kan de concurrentiepositie verbeteren of verslechteren ten opzichte van bedrijven in de rest van de EU doordat de mogelijkheid om een degressief tarief te hanteren weggenomen wordt, afhankelijk van de mate waarin het nieuwe tarief vastgesteld wordt ten opzichte van de beperkt verhoogde minimumtarieven. Binnen Nederland verbetert de concurrentiepositie van kleine en/of energie-extensieve bedrijven ten opzichte van grote en/of energie-intensieve bedrijven. De verwachting is dat het voorstel geen of slechts geringe gevolgen heeft voor geopolitieke aspecten aangezien het voorstel zich richt op sterkere beprijzing binnen de EU. Het hogere ambitieniveau draagt ten slotte sterk bij aan de nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het toont dat Nederland en de EU grote slagen maken en zich in willen spannen voor mondiale problemen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Uit een eerste analyse komt naar voren dat de consequenties beperkt zijn tot aanpassingen in nationale wetgeving. Indien het voorstel wordt aangenomen, zal de richtlijn geïmplementeerd moeten worden in de nationale wet- en regelgeving. Implementatie geschiedt via in ieder geval een wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag, de Wet op de accijns en bijbehorende lagere regelgeving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De voorgestelde richtlijn geeft de Commissie de bevoegdheid om in twee gevallen een gedelegeerde handeling vast te stellen. Ten eerste biedt artikel 2(8) de mogelijkheid om de in de richtlijn opgenomen verwijzingen naar codes van de gecombineerde nomenclatuur, als bedoeld in Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief, door middel van een gedelegeerde handeling te wijzigen. Dit geldt alleen voor zover dit noodzakelijk is door vervanging of aanpassing van de hiervoor genoemde verordening. De gedelegeerde handeling mag niet leiden tot wijzigingen in de minimumbelastingniveaus voor energieproducten en elektriciteit als bedoeld in de richtlijn, noch tot toevoeging of verwijdering van energieproducten en elektriciteit leiden. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie mogelijk, aangezien het hierbij gaat om het wijzigen van niet-essentiële onderdelen van de richtlijn. Het kabinet kan, gelet op art. 290 VWEU, de voorgestelde delegatiebepalingen begrijpen; de delegatiebepalingen zien op niet-essentiële onderdelen en geven flexibiliteit. Het kabinet kan zich bovendien vinden in de keuze voor een gedelegeerde handeling (i.p.v. een uitvoeringshandeling), omdat de gedelegeerde handeling leidt tot een wijziging van de richtlijn en bijdraagt aan eenvormige toepassing.

Ten tweede lijkt de Commissie op basis van de indexatiebepaling in artikel 5(2) bevoegd om met een gedelegeerde handeling jaarlijks de minimumtarieven aan te passen. Het kabinet acht de toekenning van de bevoegdheid aan de Commissie om de minimumtarieven te indexeren mogelijk, aangezien het hierbij gaat om het wijzigen van niet-essentiële onderdelen van de richtlijn. Ook vindt het kabinet deze bevoegdheidstoekenning wenselijk omdat deze het wetgevingsproces niet belast. Het kabinet begrijpt bovendien de keuze voor een gedelegeerde handeling (i.p.v. een uitvoeringshandeling), omdat deze handeling zal leiden tot een wijziging van de richtlijn. Wel zal het kabinet de Commissie vragen te verduidelijken dat de bevoegdheid niet verder reikt dan de indexatie en zal het kabinet onderzoeken welke mogelijke gevolgen de indexatie voor de Nederlandse tariefstelling kan hebben.

De Commissie stelt verder voor om een aantal elementen door middel van uitvoeringshandelingen vast te stellen. Op basis van artikel 20, lid 1 kan de Raad, op voorstel van de Commissie, met unanimiteit uitvoeringshandelingen aannemen, waarbij lidstaten worden gemachtigd om specifieke verhoogde tarieven in te voeren die afwijken van de rangschikking tussen de minimumbelastingniveaus zoals vastgelegd in bijlage I. Tevens wordt voorgesteld dat de Commissie op grond van artikel 21, lid 2, waarin wordt bepaald dat controle- en verplaatsingsbepalingen gelden voor bepaalde energieproducten, uitvoeringshandelingen kan vaststellen. Deze uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure. Het kabinet kan instemmen met het toekennen van deze bevoegdheden tot vaststellen van uitvoeringshandelingen: de betreffende uitvoeringshandelingen regelen geen essentiële onderdelen van de verordening. Bovendien acht het kabinet het wenselijk dat de mogelijkheid bestaat om met hogere tarieven af te wijken van de eerdergenoemde rangschikking op voorstel van de Commissie en via besluitvorming door de Raad. Dat de Raad de bevoegdheid krijgt om uitvoeringshandelingen vast te stellen is in de fiscaliteit niet ongebruikelijk. Deze mogelijkheid bestaat ook in de huidige

richtlijn. Aangezien het hier het aanpassen van de tarieven betreft, acht het kabinet het wenselijk dat de Raad hierover besluit. Het kabinet kan zich verder vinden in de keuze voor uitvoeringshandelingen bij het vaststellen van controle- en verplaatsingsbepalingen, omdat zo wordt gewaarborgd dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Tot slot kan het kabinet zich vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure overeenkomstig de in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 (de comitologieverordening), omdat het gaat om de vaststelling van uitvoeringshandelingen van algemene strekking in de zin van artikel 2, lid 2, sub a (controle – en verplaatsingsbepalingen).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De lidstaten dienen de richtlijn uiterlijk 31 december 2022 te implementeren in nationale wetgeving en die wetgeving per 1 januari 2023 toe te passen. De inzet van het kabinet is een termijn voor implementatie in nationale wetgeving van twee jaren nadat het richtlijnvoorstel is aangenomen. Ook zal het aandacht vragen voor de termijnen die noodzakelijk zijn om de uitvoering gereed te krijgen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling. Elke vijf jaar zal de Commissie aan de Raad een verslag over de toepassing van de richtlijn voorleggen. Het kabinet acht een dergelijke periodieke verslaglegging wenselijk.

Het voorstel bevat geen horizonbepaling. Het kabinet kan zich hierin vinden gelet op het belang van geharmoniseerde regelgeving op het gebied van het belastingen van energieproducten en elektriciteit.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De herziening van de richtlijn heeft zowel effecten voor de uitvoering en handhaving van de energiebelasting en kolenbelasting als voor de uitvoering en handhaving van de accijns op minerale oliën.

Voor de heffing van de EB bieden de voorgestelde wijzigingen in de algemene tariefstructuur naar verwachting na de overgangperiode een aanzienlijke vereenvoudiging. De verdere differentiatie in de sfeer van bijvoorbeeld biobrandstoffen en waterstof zal mogelijk tot een complexiteitstoename voor de heffing van accijns en EB leiden. Voor de EB is de verwachting dat de vereenvoudiging veel groter is dan de mogelijke toename van de complexiteit.

De voorgestelde verbreding van de grondslag van de EB en accijns zal naar verwachting tot een toename van de uitvoeringskosten leiden vanwege extra toezicht en vooroverleg, met name in de overgangperiode. Meer in het bijzonder komt dit voort uit de verschillende tarieven voor verschillende soorten gebruik binnen de luchtvaart en de scheepvaart naar gelang bijvoorbeeld de bestemming, de brandstof of de soort passagier verschilt. Zo geldt bijvoorbeeld in de luchtvaart voor passagiersvluchten een (tijdelijk) verlaagd tarief en wordt voor vrachtluchten de brandstof in beginsel vrijgesteld. Daarnaast wordt voor de scheepvaart bijvoorbeeld de term ro-ro-passagiersschepen geïntroduceerd waarvan de brandstof belast moet worden. Voor de verbreding naar intra-EU luchtvaart en intra-EU zeevaart en binnenvaart hangt de toename in uitvoeringskosten mede samen met het onderscheid tussen intra-EU (belast) en extra-EU (keuze vrijgesteld of belast die de richtlijn toe staat) in verband met controle op respectievelijk vastlegging van de bestemming van het schip of luchtvaartuig en de soorten vluchten. Omdat in de praktijk de verschillende soorten vluchten of de gekozen brandstof elkaar zullen opvolgen, is dit onderscheid niet uitvoerbaar als er geen duidelijke regels voor de kwalificatie van en toerekening van het verbruik aan dergelijke situaties worden opgesteld. Dit is met name van belang als er sprake kan zijn van combivluchten of -vaarten (zowel voor intra-EU als extra-EU).

Bij enkele onderdelen, zoals de beperking van de WKK-vrijstelling en heffing op vaste biomassa, is nader onderzoek nodig op welke manier deze uitvoerbaar zijn. De beoogde heffing op vaste biomassa kan bijvoorbeeld leiden tot de introductie van een nieuw soort heffingsgrondslag en vraagt binnen de uitvoering wellicht om een nieuwe expertise (zoals kennis en inzicht in bio- en hernieuwbaarheidsaspecten en het kunnen beoordelen ervan).

Gelet op de resterende termijn tot 1 januari 2023 voor implementatie van het gehele Commissievoorstel kan de voorgestelde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023 voor de Nederlandse belastingen op brandstoffen en elektriciteit niet gehaald worden. Voor de accijns geldt dat er sprake is van een meervoudige structuuraanpassing, waarvan de doorlooptijd voor implementatie meestal ongeveer één tot twee jaar betreft, na afronding van de parlementaire behandeling. Deze doorlooptijd kan verder oplopen omdat sprake is van een stapeling van structuuraanpassingen met de implementatie van andere Europese accijnswetgeving (herziening accijnsrichtlijnen).

Ook voor de EB geldt dat er geen sprake is van enkel een parameterwijziging, maar van een structuurwijziging met bijbehorend capaciteitsbeslag en een doorlooptijd van één tot twee jaar na afronding van de parlementaire behandeling in het IV-portfolio bij de Belastingdienst. Mogelijk is er sprake van een stapeling van meerdere structuurwijzigingen, waarbij gedacht moet worden aan een doorlooptijd van meer dan twee jaar. Zodra de details van de implementatie duidelijk zijn, zal een uitvoeringstoets gedaan moeten worden. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen aandacht vragen voor de termijnen die noodzakelijk zijn om implementatie van enerzijds wetgeving en anderzijds de uitvoering gereed te krijgen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Deze richtlijnherziening leidt volgens de Commissie tot een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van deze klimaatverandering.