

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1180

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: Mededeling bijstand aan luchtreizigers (kamerstuk 22 112, nr. 1179)
- Fiche 2: Richtlijnvoorstel betreffende herziening van de energiebelastingrichtlijn (EBR)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Richtlijnvoorstel betreffende herziening van de energiebelastingrichtlijn (EBR)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

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

Datum Commissiedocument

13.4.2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 169 definitief

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=200373

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0409_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0410_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0411_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/energy_taxation.pdf

Behandelingstraject Raad

Raadswerkgroep Belastingvraagstukken: indirecte belastingen, en uiteindelijk de ECOFIN Raad. Naar verwachting vindt eind mei 2011 de eerste bespreking in de Raadswerkgroep Belastingvraagstukken plaats.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), met name artikel 113 daarvan.

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

De Raad besluit met eenparigheid van stemmen. Het Europees Parlement heeft adviesrecht.

c) Comitologie: gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

In artikel 1, tweede lid, onderdeel b, van het richtlijnvoorstel wordt artikel 2, vijfde lid, van de energiebelastingrichtlijn (hierna: EBR) vervangen door een nieuw vijfde lid. In het nieuwe vijfde lid is opgenomen dat de Europese Commissie (hierna: EC) een gedelegeerde handeling vaststelt om de in de EBR opgenomen verwijzingen naar codes van de gecombineerde nomenclatuur te wijzigen. Dit geldt alleen voor zover Verordening (EG) nr. 861/2010/EG¹ wordt vervangen of voor zover een wijziging van de gecombineerde nomenclatuur een wijziging vereist van de codes waarvan sprake is in de EBR. De gedelegeerde handeling mag niet tot wijzigingen

¹ Verordening (EG) nr. 861/2010 van de Commissie van 5 oktober 2010 tot wijziging van bijlage I van Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief.

in de minimumbelastingniveaus voor energieproducten en elektriciteit als bedoeld in de EBR, noch tot toevoeging of verwijdering van energieproducten en elektriciteit leiden. Het oordeel van het kabinet inzake de voorgestelde gedelegeerde handeling is positief.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het richtlijnvoorstel wijzigt de EBR, de bestaande richtlijn inzake de belasting van energieproducten en elektriciteit (Richtlijn 2003/96/EG). Het voorstel voorziet in een aantal belangrijke wijzigingen van de EBR, teneinde te zorgen voor een consistente behandeling van energiebronnen en een kader te verschaffen voor de belasting van hernieuwbare energie en voor het gebruik van een CO₂-belasting. Daartoe wordt onder meer de belasting op energieproducten en elektriciteit op twee grondslagen gebaseerd (energie-inhouddeel en CO₂-emissiedeel), wordt wat betreft het energie-inhouddeel een vaste verhouding gehanteerd bij de tarieven van vergelijkbare producten die voor hetzelfde doel worden gebruikt en moet het CO₂-emissiedeel een aanvulling vormen op het ETS (de Europese regeling voor de handel in rechten voor het uitstoten van broeikasgassen). De EC beoogt hiermee te verzekeren dat de interne markt goed blijft functioneren binnen de context dat lidstaten moeten bijdragen tot verwezenlijking van EU-doelstellingen inzake energie en klimaatverandering.

Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. De subsidiariteit wordt als positief beoordeeld. De proportionaliteit wordt als deels positief en deels negatief beoordeeld.

Het voorstel van de EC bevat een grote hoeveelheid wijzigingsvoorstellen t.a.v. de huidige EBR, die systeemwijzigingen van Nederlandse regelgeving vereisen en bovendien, zo blijkt uit de eerste analyse, substantiële gevolgen voor meerdere sectoren van de economie zullen hebben. Het kabinet heeft gemengde gevoelens over het voorstel tot wijziging van de EBR. Enerzijds biedt een aanpassing van de EBR kansen. Het kabinet is namelijk met de EC van mening dat er aanleiding is tot modernisering van de EBR, met name indien dit het functioneren van de interne markt kan verbeteren. Ook biedt het de mogelijkheid om een discussie te voeren over de huidige belastingen op energieproducten en elektriciteit en te pleiten voor het verhogen van minimumtarieven. Anderzijds heeft het kabinet sterke twijfels bij verschillende elementen van het richtlijnvoorstel.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

De belastingen op energieproducten en elektriciteit zijn op Europees niveau geharmoniseerd via de EBR. In de EBR zijn onder meer afspraken vastgelegd over de structuur van belastingen op energieproducten en elektriciteit, de tarieven die minimaal van toepassing moeten zijn, verplichte vrijstellingen en optionele vrijstellingen/differentiaties. Op 13 april 2011 heeft de EC een richtlijnvoorstel tot wijziging van de EBR ingediend. In de toelichting op dit richtlijnvoorstel geeft de EC aan hiermee de volgende doelstellingen na te streven:

1. zorgen voor een consistente behandeling van energiebronnen binnen de EBR om, onafhankelijk van de gebruikte energiebron, voor de energieconsumenten de lat gelijk te leggen;
2. een aangepast kader verschaffen voor de belasting van hernieuwbare energie;

3. een kader verschaffen voor het gebruik van de CO₂-belasting om het bij de ETS ingestelde koolstofprijssignaal aan te vullen en overlappen tussen de twee instrumenten te vermijden.

De EC beoogt hiermee te verzekeren dat de interne markt goed blijft functioneren binnen de context dat lidstaten moeten bijdragen tot verwezenlijking van EU-doelstellingen inzake energie en klimaatverandering.

In grote lijnen komt het richtlijnvoorstel erop neer dat de EC de belasting op energieproducten en elektriciteit op twee grondslagen wil baseren:

- a) een algemene energieverbruiksbelasting, waarbij de grondslag van het tarief wordt vastgesteld op basis van de energie-inhoud van de producten (doel: opbrengst genereren);
- b) een CO₂-gerelateerde belasting, waarbij de grondslag van het tarief wordt vastgesteld op basis van de CO₂-emissies die toe te schrijven zijn aan het verbruik van de betrokken producten (doel: reductie CO₂-uitstoot).

Het richtlijnvoorstel laat lidstaten vrij in de vormgeving. Een lidstaat bepaalt of dit wordt verwerkt in de tarieven van de bestaande belastingen (in Nederland de energiebelasting, de kolenbelasting en de accijns op minerale oliën) of door het invoeren van een afzonderlijke CO₂-gerelateerde belasting.

Met betrekking tot het algemene energieverbruiksdeel moet een vaste verhouding worden gehanteerd bij de tarieven van vergelijkbare producten die voor hetzelfde doel worden gebruikt¹. Die vaste verhouding geldt óók wanneer lidstaten hogere tarieven hanteren dan het minimumtarief.

Het CO₂-gerelateerde deel moet een aanvulling vormen op het ETS. Wanneer het energieverbruik onder het ETS valt is dit energieverbruik vrijgesteld van het CO₂-gerelateerde deel, aangezien de prikkel tot reductie van CO₂-uitstoot dan via het ETS verloopt. Staan (sub)sectoren bloot aan een significant CO₂-weglekrisico (verplaatsing van productie naar landen zonder beprijzing van CO₂-uitstoot), dan wordt voor het CO₂-gerelateerde deel verplicht een belastingkorting verleend om het kosteneffect van dat CO₂-gerelateerde deel te beperken.

Daarnaast worden in het richtlijnvoorstel bepaalde vrijstellingen gewijzigd en wordt aandacht besteed aan vereenvoudigingen.

De EC streeft bij deze wijziging geen wijziging van de minimumtarieven na, maar heeft juist geprobeerd om op vergelijkbare minimumtarieven uit te komen als in de huidige situatie. Desondanks kan de nieuwe systematiek (met name de vaste verhouding bij de tarieven van vergelijkbare producten die voor hetzelfde doel worden gebruikt) ertoe leiden dat de huidige tarieven aanzienlijk gewijzigd moeten worden. Voor energieproducten die als motorbrandstof worden gebruikt vinden de wijzigingen stapsgewijs plaats.

– Impact assessment Commissie

Volgens de impact assessment van de EC kunnen de hierboven uiteengezette doelstellingen worden bereikt zonder economische kosten en kan de herziening economische voordelen brengen. De EC wijst erop dat dit met name het geval is indien eventuele extra inkomsten worden gebruikt om de sociale zekerheidsbijdragen van de werkgevers te verminderen. De wijzigingen zouden, in nagenoeg alle opties, leiden tot een groei van het BBP en de werkgelegenheid. Volgens de EC creëert de herziening ook geen buitensporige last voor de bedrijven en leidt de herziening niet tot

¹ Bijvoorbeeld het gebruik van aardgas of minerale oliën als motorbrandstof.

verliezen van concurrentievermogen op sectoraal niveau. Bovendien zou de gezamenlijke herziening van de belasting op motor- en verwarmingsbrandstoffen het risico op negatieve verdelingseffecten verminderen. De EC is van mening dat de impact assessment het voordeel bevestigt van een belasting die enerzijds leidt tot gedragseffecten en die anderzijds opbrengsten genereert die gebruikt kunnen worden om nadelige effecten van lastenverschuivingen te ondervangen. In de impact assessment wordt ook gesteld dat continuering van de bestaande mogelijkheid om huishoudens vrij te stellen van belasting op elektriciteit en op energieproducten die worden gebruikt als verwarmingsbrandstof gerechtvaardigd lijkt. Dit vanwege het feit dat de effecten van de wijzigingen met name bij huishoudens verschillen per lidstaat. Tegelijkertijd komt uit de impact assessment van de EC naar voren dat bij een zoveel mogelijk budgetneutrale implementatie van het voorstel door de lidstaten de effecten met betrekking tot het Europese klimaatbeleid op het gebied van CO₂-reductie, energiebesparing en duurzame energie minimaal zijn.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Nederland deelt de mening van de EC dat er sprake is van een gedeelde bevoegdheid. Lidstaten zijn inzake belastingen bevoegd tot wetgevend optreden en het vaststellen van juridisch bindende handelingen. De EU kent op het gebied van de omzetbelasting, de accijnzen en andere indirecte belastingen de bevoegdheid tot harmonisatie van wetgeving op deze terreinen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen (artikel 113 VWEU).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: Positief

Proportionaliteit: Deels positief, deels negatief

Onderbouwing subsidiariteitsoordeel

Het voorstel is een voorstel tot wijziging van bestaande Europese wetgeving wat betreft de belasting van energieproducten en elektriciteit; dit kan alleen op Europees niveau gebeuren. De subsidiariteit wordt daarom als positief beoordeeld.

Onderbouwing proportionaliteitsoordeel

In de EBR zijn nu al minimumtarieven vastgesteld voor de belasting van elektriciteit en van energieproducten die als motor- of verwarmingsbrandstof worden gebruikt. De EBR kent daarnaast echter vele mogelijkheden voor uitzonderingen en vrijstellingen, waardoor er grote verschillen tussen de lidstaten op het terrein van de belasting op energieproducten en elektriciteit zijn blijven bestaan.

De EC is van mening dat de EBR niet meer van deze tijd is en ook niet consistent in de behandeling van de diverse energiebronnen. De belasting van energieproducten zou volgens de EC meer rekening moeten houden met de energie-inhoud en de milieugevolgen van deze producten (in bijzonder de uitstoot van CO₂), en beter moeten aansluiten bij het ETS.

Eenzijds kan het kabinet zich vinden in het standpunt dat de EBR enigszins gedateerd is en inconsistenties bevat, hetgeen aanpassing van de EBR opportuun maakt.

Het kabinet is voorstander van maatregelen die bijdragen aan een duurzaam energieverbruik en de vermindering van milieuvervuiling. Het Kabinet streeft bovendien naar een gelijk speelveld, omdat dit het functioneren van de interne markt kan verbeteren. De EBR kan hiervoor een kader bieden.

Anderzijds heeft de EC gekozen voor een forse ingreep in de systematiek van de EBR, die verder gaat dan wellicht noodzakelijk is. Het voorstel van de EC bevat een grote hoeveelheid wijzigingsvoorstellen t.a.v. de huidige EBR, die systeemwijzigingen van Nederlandse regelgeving vereisen en, zo blijkt uit de eerste analyse, substantiële gevolgen voor meerdere sectoren van de Nederlandse economie zullen hebben.

De EC beoogt hiermee te verzekeren dat de interne markt goed blijft functioneren binnen de context dat lidstaten moeten bijdragen tot verwezenlijking van EU-doelstellingen inzake energie en klimaatverandering. De Commissie hoopt dat de herziening de lidstaten in staat stelt om energiebelasting effectiever in te zetten voor milieu en andere beleidsdoelen en om de interne markt te verbeteren.

Doordat de EC niet expliciet beoogt om de minimumtarieven te verhogen en lidstaten een eigen beleid kunnen blijven voeren vanwege de vele vrijstellingen en kortingen, leidt het voorstel niet op korte termijn daadwerkelijk tot een door Nederland gewenste verbetering van het Europese speelveld. Tegelijkertijd komt uit de impact assessment van de EC naar voren dat bij een zoveel mogelijk budgetneutrale implementatie van het voorstel door de lidstaten de effecten m.b.t. het Europese klimaatbeleid op het gebied van CO₂-reductie, energiebesparing en duurzame energie beperkt zijn. Dit betreft de context van onderhavig voorstel. Overigens is de verwachting dat de 2020 doelstelling wat betreft reductie van broeikasgassen met het huidige beleid kan worden gehaald. Het bovenstaande overwegende is het oordeel van het kabinet inzake de proportionaliteit deels positief en deels negatief.

c) Politieke opportuniteit:

Het is positief dat de EC eindelijk met een voorstel is gekomen, aangezien dit de mogelijkheid biedt om op Europees niveau een discussie te voeren over de huidige belastingen op energieproducten en elektriciteit. Het kabinet is namelijk met de EC van mening dat er aanleiding is tot modernisering van de EBR, met name indien dit het functioneren van de interne markt kan verbeteren.

5. Financiële implicaties en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het richtlijnvoorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting.

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

Afhankelijk van de uitwerking van het richtlijnvoorstel kan er sprake zijn van een beperkte stijging van de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst. Op basis van een eerste analyse gaat het om minder dan € 0,5 miljoen. Mocht het voorstel blijken te leiden tot hogere uitvoeringskosten voor de Rijksoverheid (Belastingdienst), dan zullen de budgettaire gevolgen dienen te worden ingepast via de reguliere procedure voor beleidswijzigingen op fiscaal gebied. De daadwerkelijke consequenties zijn namelijk sterk afhankelijk van hoe de uiteindelijke richtlijn komt te luiden en hoe dit wordt uitgewerkt in nationale wet- en regelgeving.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Een beleidsarme implementatie die budgetneutraal wordt uitgevoerd zal op macro-niveau neutraal uitpakken. Wel kunnen er met name als gevolg

van de gewijzigde tariefstructuur diverse verschuivingen optreden, bijvoorbeeld:

- Energiebelasting op aardgas: een verschuiving van kleinverbruik naar midden- en grootverbruik, doordat de huidige tarieven waarschijnlijk vanaf de derde schijf verhoogd moeten worden. Deze verschuiving werkt met name negatief uit voor niet-ETS bedrijven (onder meer de verlaagde tarieven op aardgas voor de glastuinbouw).
- Accijns op minerale oliën: een forse verschuiving van benzine naar diesel, vanwege de hogere energie-inhoud en CO₂-emissies per liter diesel ten opzichte van benzine en de eis van het hanteren van een vaste verhouding bij de tarieven van vergelijkbare brandstoffen die worden gebruikt voor hetzelfde doel (motorbrandstof). Dit zal ook gevolgen hebben voor de accijns op rode diesel, met name de sectoren landbouw, bouwnijverheid en spoorvervoer zullen daar nadeel door ondervinden. Aangezien diesel met name door het bedrijfsleven wordt gebruikt zal een verschuiving van de lasten van burgers naar bedrijven optreden. Voor burgers kan de accijnsverhoging wellicht gemitigeerd worden door aanpassingen in de autobelastingen (MRB/BPM). Ook zullen de tarieven voor aardgas en LPG omhoog gaan.
- Accijns op minerale oliën: voor zware stookolie en kerosine zijn de gevolgen beperkt. Een aanzienlijk deel van de gebruikers van deze brandstoffen is vrijgesteld van accijns door internationale verdragen. Wel is het zo dat kerosineaccijns op binnenlandse vluchten, waarvoor geen vrijstelling geldt, omhoog gaat.
- Kolenbelasting: het tarief van de kolenbelasting zal verhoogd moeten worden om te voldoen aan de nieuwe minimumtarieven. Gelet op de opbrengst van de kolenbelasting (2011: € 1 miljoen) zal het effect van deze verhoging zeer beperkt zijn.
- Overigens zijn er geen gevolgen voor de energiebelasting op elektriciteit omdat de Nederlandse tarieven op of boven de nieuwe minimumtarieven liggen. Het artikel in de EBR op grond waarvan Nederland energie-intensieve bedrijven vrijstelt van het gebruik van elektriciteit boven de 10 miljoen kWh indien wordt deelgenomen aan afspraken met de Rijksoverheid ter verbetering van de energie-efficiëntie, wordt gewijzigd. De EC zal worden gevraagd te bevestigen dat het mogelijk blijft om voor dergelijke bedrijven een tot nul verlaagd belastingtarief te blijven toepassen. Indien bevestiging uitblijft, zal Nederland pleiten voor het behoud van de mogelijkheid een tot nul verlaagd belastingtarief toe te passen.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Er heeft een eerste inschatting plaatsgevonden. Het resultaat hiervan is dat ten aanzien van het bedrijfsleven er – afhankelijk van de uitwerking – sprake kan zijn van een geringe stijging van administratieve lasten. De daadwerkelijke consequenties zijn echter sterk afhankelijk van hoe de uiteindelijke richtlijn komt te luiden en hoe dit wordt uitgewerkt in nationale wet- en regelgeving. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

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 nationale wetgeving. Indien het richtlijnvoorstel wordt aangenomen, zal de richtlijn geïmplementeerd moeten worden in de nationale wet- en

regelgeving. Implementatie geschiedt via een wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag, de Wet op de accijns en bijbehorende lagere regelgeving.

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

De voorgestelde implementatiedatum is 1 januari 2013. De onderhandelingen over het richtlijnvoorstel in de Raad gaan halverwege 2011 van start en zullen naar verwachting moeizaam verlopen. Het is onduidelijk wanneer de richtlijn wordt vastgesteld. Indien de richtlijn begin 2012 niet is vastgesteld, wordt implementatie per 1 januari 2013 moeilijk haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Evaluatiebepaling

In artikel 1, lid 21, van het richtlijnvoorstel wordt de verslaglegging die in artikel 29 van de EBR is geregeld aangepast. In plaats van «op gezette tijden» zal de EC voortaan om de vijf jaar en voor het eerst eind 2015 aan de Raad een verslag over de toepassing van de EBR en, in voorkomend geval, een voorstel voor de wijziging ervan voorleggen. Uit het artikel volgt geen eis tot informatieverstrekking door nationale overheden. In beginsel acht het kabinet een periodieke verslaglegging wenselijk. Mocht informatieverstrekking door nationale overheden op een later moment toch de bedoeling blijken, dan zou het informatieverzoek niet moeten leiden tot onredelijke verzwarende van de administratieve lasten en zou het verzoek beperkt moeten blijven tot informatie waar de nationale overheden zelf al over beschikken.

Horizonbepaling

Het richtlijnvoorstel kent geen horizonbepaling. Het kabinet deelt die insteek; de EBR is voor onbepaalde tijd van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Er heeft een eerste inschatting plaatsgevonden van de uitvoerbaarheid van de verwachte wijzigingen van de Nederlandse wet- en regelgeving als gevolg van het voorliggende richtlijnvoorstel. Het resultaat hiervan is dat de wijzigingen uitvoerbaar lijken te zijn voor de Belastingdienst. De daadwerkelijke consequenties zijn echter sterk afhankelijk van hoe de uiteindelijke richtlijn komt te luiden en hoe dit wordt uitgewerkt in nationale wet- en regelgeving.

b) Handhaafbaarheid

De Belastingdienst is belast met het toezicht. Er heeft een eerste inschatting plaatsgevonden van de uitvoerbaarheid van de verwachte wijzigingen van de Nederlandse wet- en regelgeving als gevolg van het voorliggende richtlijnvoorstel. Het resultaat hiervan is dat de wijzigingen handhaafbaar lijken te zijn voor de Belastingdienst. De daadwerkelijke consequenties zijn echter sterk afhankelijk van hoe de uiteindelijke richtlijn komt te luiden en hoe dit wordt uitgewerkt in nationale wet- en regelgeving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie (eerste algemene standpunt)

In Nederland is de EBR van toepassing op de accijns op minerale oliën, de kolenbelasting en de energiebelasting op elektriciteit en aardgas. Het kabinet heeft gemengde gevoelens over het richtlijnvoorstel tot wijziging van de EBR.

Het is positief dat de EC eindelijk met een voorstel is gekomen, aangezien dit de mogelijkheid biedt om op Europees niveau een discussie te voeren over de belastingen op energieproducten en elektriciteit. Het kabinet is namelijk met de EC van mening dat er aanleiding is tot modernisering van de EBR, met name indien dit het functioneren van de interne markt kan verbeteren. Zo biedt een herziening onder meer de kans om:

- te pleiten voor het verhogen van de Europese minimumtarieven op aardgas en elektriciteit (zoals aangekondigd in de Fiscale Agenda¹);
- te pleiten voor een verhoging van de Europese minimumtarieven op benzine en diesel, waardoor de accijns op benzine en diesel in andere lidstaten zou moeten worden opgetrokken naar een niveau dat dichterbij de Nederlandse tarieven ligt;
- op Europees niveau een discussie te voeren over de vele mogelijkheden voor uitzonderingen en vrijstellingen in de EBR, met name inzake het energieverbruik dat in Nederland al belast is.
- Een – hoewel er conceptuele verschillen zijn – gelijk spelveld te creëren tussen ETS en niet ETS-bedrijven door introductie van een CO₂ tarief in de energiebelasting.

Een dergelijke herziening zorgt er onder andere voor dat niet-ETS bedrijven een vergelijkbare prikkel gaan krijgen als ETS bedrijven. Ook zou deze herziening van de EBR het verschil tussen de lidstaten op het terrein van de belasting op energieproducten en elektriciteit kunnen verkleinen. Dit kan voor een land als Nederland met relatief hoge belastingen op energiegebruik positief uitwerken en het gelijke spelveld in de EU vergroten. Als andere lidstaten hierdoor verdere vergroening van hun belastingstelsel doorvoeren, kan dit voor Nederland ruimte creëren voor aanpassingen van de belastingen op energie. Daarnaast kan door de herziening ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen op het terrein van de motorbrandstoffen (bijvoorbeeld biobrandstoffen).

De EC heeft echter een andere insteek gekozen. In plaats van bijvoorbeeld met een voorstel te komen om de minimumtarieven te verhogen of het aantal vrijstellingen en uitzonderingen te beperken, vindt een forse regimewijziging plaats die de belastingen op energieproducten en elektriciteit nog gecompliceerder maakt en worden nieuwe vrijstellingen en kortingen geïntroduceerd.

Een groot deel van de regimewijziging is het gevolg van de doelstelling van de EC om de EBR nauw aan te laten sluiten bij het ETS. Aangezien in Nederland de primaire doelstelling van de energiebelasting en de accijns op motorbrandstoffen het genereren van opbrengst is, maar ook omdat het in de praktijk tot problemen leidt, deelt Nederland deze insteek niet. Het richtlijnvoorstel heeft bovendien substantiële gevolgen voor meerdere sectoren van de economie. Dit terwijl de effecten bij een budgetneutrale implementatie op het gebied van CO₂-reductie, energiebesparing en duurzame energie beperkt zouden zijn en de 2020 doelstelling wat betreft reductie van broeikasgassen al met het huidige beleid kan worden gehaald. Vooral nog heeft het kabinet dan ook sterke twijfels bij verschillende elementen van het richtlijnvoorstel.

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 740, nr. 1 (inclusief bijlage).

Een puntsgewijze eerste reactie op de belangrijkste voorgestelde wijzigingen:

- In de huidige EBR is de grondslag van de minimumtarieven historisch verklaarbaar en zijn de minimumtarieven uitgedrukt in een bedrag per hoeveelheid. In het voorstel wordt de grondslag van de minimumtarieven gebaseerd op enerzijds de energie-inhoud van de energieproducten en elektriciteit en anderzijds de CO₂-emissiefactor van de energieproducten. De tarieven worden uitgedrukt in onderscheidenlijk €/GJ en €/ton CO₂-emissies.
 Het kabinet vindt dit een interessante gedachte. Het lijkt een eerlijkere benadering van de diverse energiebronnen die tevens gehoor geeft aan de ontwikkelingen op het gebied van motorbrandstoffen (zoals de inzet van biobrandstoffen).
 Hoewel de EC geen wijziging van de minimumtarieven nastreeft, verandert de hoogte van een aantal minimumtarieven door deze nieuwe grondslag. Om aan de nieuwe minimumtarieven te voldoen, zal Nederland een aantal tarieven moeten verhogen: het accijnstarief voor aardgas en voor LPG gebruikt als motorbrandstof, de energiebelastingtarieven voor aardgas voor het gebruik dat hoger is dan 170 000 m³ per aansluiting per twaalf maanden, de verlaagde energiebelastingtarieven voor de glastuinbouw en het tarief van de kolenbelasting. Vooral voor niet-ETS bedrijven kunnen deze wijzigingen leiden tot verhoging van de tarieven. De Nederlandse accijns op diesel en benzine voldoen aan het nieuwe minimumtarief, terwijl een groot aantal lidstaten de accijnstarieven wel zal moeten verhogen. Desondanks leidt het richtlijnvoorstel in zijn totaliteit tot forse tariefwijzigingen bij de accijnzen op motorbrandstoffen (zie hierna). Ten aanzien van biobrandstoffen biedt de nieuwe benadering voordelen. In algemene zin zal de nieuwe benadering tot een lagere belasting leiden, doordat biobrandstoffen een lagere energie-inhoud hebben. De gevolgen van deze wijzigingen, evenals de wenselijkheid, zullen nader in kaart moeten worden gebracht.
- Het voorstel beperkt zich niet tot een wijziging van de grondslag van de minimumtarieven. De EC stelt voor dat óók de nationaal gehanteerde tarieven voor vergelijkbare brandstoffen die voor hetzelfde doel worden gebruikt in een vaste verhouding tot elkaar moeten staan. Deze wijziging heeft bezwaarlijke consequenties voor Nederland. Juist voor lidstaten als Nederland, die op meerdere producten beduidend hogere tarieven kennen dan de Europese minimumtarieven, heeft dit voorstel verregaande gevolgen. De eis van een vaste verhouding vraagt om:
 - Het invoeren van een degressief schijventarief bij de accijns op minerale oliën (gebruikt als verwarmingsbrandstof), dan wel het afschaffen van het degressief schijventarief voor aardgas (verbruikt als verwarmingsbrandstof). Aangezien het eerste onuitvoerbaar is door de wijze van levering (niet via een aansluiting maar losse verkoop), lijkt het nodig het degressieve schijventarief voor aardgas te vervangen door een uniform tarief om de verplichte vaste verhouding te kunnen hanteren bij de tarieven van vergelijkbare brandstoffen die worden gebruikt voor hetzelfde doel (verwarming). De precieze effecten hiervan dienen nog nader te moeten worden onderzocht.
 - Een verhoging van de accijns op diesel, een verlaging van de accijns op benzine, dan wel een combinatie van beide. Met name voor personenauto's en motoren kan de accijnsverhoging voor diesel wellicht gemitigeerd worden door aanpassingen in de autobelastingen (MRB/BPM). Het Kabinet streeft naar een verschuiving van vaste lasten naar variabele lasten door verhoging van accijnzen op brandstoffen onder gelijktijdige en evenredige verlaging van vaste lasten. Overigens voorziet het richtlijnvoorstel in een overgangstermijn, de wijzigingen van de tarieven van motorbrandstoffen worden stapsgewijs ingevoerd. Vanuit de

- doelstellingen op gebied van CO₂-reductie, energiebesparing en duurzame energie is op termijn, door de verhoging van de dieselaccijns, een positief effect te verwachten. De transportsector (wegvervoer) zal echter te maken krijgen met hogere kosten, bij gebrek aan mogelijkheden de hogere accijnstarieven te compenseren. Dit zal naar verwachting leiden tot een stijging van het aandeel brandstofkosten in de transportkosten. De EC zal worden gevraagd nader toe te lichten waarom uit hun impact assessment desalniettemin positieve werkgelegenheidseffecten worden verwacht in de transportsector.
- Een beperking van de keuzevrijheid van de lidstaten om te sturen op tarieven van bepaalde energieproducten vanwege een ander doel dan verminderen van CO₂-uitstoot (bijvoorbeeld het genereren van opbrengst).
 - In het voorstel van de EC wordt het CO₂-gerelateerde deel van de belasting een aanvulling op het ETS. Daartoe wordt bijvoorbeeld de reikwijdte van de richtlijn uitgebreid, worden bedrijven die onder het ETS vallen vrijgesteld van het CO₂-gerelateerde deel en wordt een belastingkorting geïntroduceerd voor (sub)sectoren die niet onder het ETS vallen maar die wel blootstaan aan een significant CO₂-weglekrisico. Het voorstel van de Commissie biedt mogelijkheden om ook in de niet-ETS sectoren middels bronbeleid, gedragsverandering of prijsmechanismen een reële bijdrage aan de reductiedoelstelling te bewerkstelligen. Nederland heeft hier reeds bij de behandeling van de routekaart naar een koolstofarme economie voor gepleit. Door de instrumenten beter op elkaar af te stemmen wordt een gelijkjer speelveld gecreëerd.
 - Wat betreft carbon leakage is nog niet duidelijk om welke sectoren het gaat. De belastingkorting zou onder meer gebaseerd moeten worden op het historische energieverbruik van de installatie in een bepaalde referentieperiode. Dit wijkt echter af van de methode die binnen het ETS wordt gebruikt en zou degenen met een historisch hoog verbruik bevoordelen. De consequenties van een dergelijke wijziging zullen goed bekeken moeten worden, voordat een definitief standpunt wordt ingenomen. Vooralsnog zet het kabinet dan ook vraagtekens bij de noodzaak van de verplichte belastingkorting. Het kabinet is van mening dat belastingen op energieproducten en elektriciteit in hoofdzaak een ander doel hebben dan het ETS, namelijk het genereren van stabiele opbrengsten. Er kunnen derhalve vraagtekens worden gezet bij de uitwerking en het doel van de EC om een kader te verschaffen voor het gebruik van CO₂-belasting dat probeert het bij de ETS ingestelde koolstofprijssignaal zo veel mogelijk aan te vullen en overlappingsen tussen de twee instrumenten te vermijden. Door het CO₂-gerelateerde deel van de belasting te koppelen aan het ETS, staat dit deel niet langer op zichzelf. Indien er meer (sub)sectoren onder het ETS vallen, zullen zij worden vrijgesteld van het CO₂-gerelateerde deel van de belastingen. Indien bij meer (sub)sectoren een significant CO₂-weglekrisico wordt vastgesteld, zullen meer niet-ETS (sub)sectoren in aanmerking komen voor de verplichte belastingkorting. Overigens stelt de EC voor om eens in de vijf jaar te bezien of het minimumtarief van het CO₂-gerelateerde deel nog in lijn is met de prijs van CO₂-emissierechten onder het ETS. Mocht de EC komen met een richtlijnvoorstel tot aanpassing van het minimumtarief van het CO₂-gerelateerde deel, dan heeft dit ook consequenties voor de belastingopbrengst uit het CO₂-gerelateerde deel.
 - Zelfs bij een beleidsarme en budgetneutrale implementatie, is de verwachting dat er grote verschuivingen tussen energieverbruikers gaan plaatsvinden als gevolg van de wijzigingen die de EC voorstelt. Het kabinet zet vraagtekens bij de rechtvaardiging van deze verschui-

vingen, gelet op de minieme voordelen die de voorgestelde wijzigingen in zijn totaliteit lijken op te leveren.

Het kabinet zal op basis van de hiervoor uiteengezette positie deelnemen aan de discussie over het richtlijnvoorstel.