

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1400

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2024

In deze brief informeer ik u – mede namens de Minister voor Klimaat en Energie – over de laatste nationale en internationale beleidsontwikkelingen ten aanzien van fossiele regelingen. Hiermee vul ik mijn toezegging tijdens het commissiedebat Internationale Fiscaliteit van 4 april jl. in. Daarnaast geef ik, conform het verzoek van de Kamercommissie voor Financiën, een reactie op de initiatiefnota van het lid Teunissen over fossiele regelingen en hoe ze af te schaffen (Kamerstukken II 2022–2023, 36 366, nr. 2).

Nationale beleidsinzet en ontwikkelingen

Nationale beleidsinzet ten aanzien van fossiele regelingen

Om de klimaatdoelen van Parijs te halen en de aarde op een leefbare manier door te geven aan de volgende generaties is het van belang dat de Nederlandse broeikasgasemissies omlaag gaan. Een ambitieus klimaatbeleid is daarom een van de belangrijkste speerpunten van dit kabinet.

Het huidige kabinet heeft de nationale klimaatdoelstelling aangescherpt naar 55% emissiereductie in 2030. Om deze doelstelling te realiseren heeft dit kabinet ingezet op een omvangrijk beleidspakket dat bestaat uit een mix van normeren, beprijzen en subsidiëren. Beprijzen is een belangrijk onderdeel van het beleid, omdat hiermee vervuiling een prijs krijgt en burgers en bedrijven een prikkel krijgen om de broeikasgasemissies te verminderen. Het kabinet heeft daarom diverse stappen gezet op het vergroenen van het belastingstelsel, via bijvoorbeeld het aanscherpen van de nationale CO₂-heffing industrie en het verhogen van de vliegbelasting. Bij de uitwerking van het klimaatbeleid onderschrijft dit kabinet het belang van de verdelingsprincipes, die ook worden genoemd in de initiatiefnota van het lid Teunissen: de vervuiler moet gaan betalen, iedereen moet mee kunnen met de te maken klimaattransitie en klimaatverandering dient zo effectief mogelijk tegen te worden gegaan.

Bij het vergroenen van het belastingstelsel en het vormgeven van het klimaatbeleid is het ook belangrijk om oog te hebben voor fossiele regelingen. Dit zijn regelingen aan de uitgaven- of inkomstenkant die kunnen leiden tot een (indirect) financieel voordeel voor verbruik van fossiele brand- en grondstoffen. Om deze reden is er toenemende maatschappelijke discussie over deze voordelen.

Belangrijke stap gezet in vergroten transparantie¹

De afbouw van regelingen die fossiel verbruik van energie bevorderen dient zorgvuldig te worden gewogen. Dat begint met een transparant overzicht van de omvang van het aantal fossiele regelingen. Het kabinet heeft met de inventarisatie van fossiele regelingen in de Miljoenennota 2023 (bijlage 26) een belangrijke stap gezet. Hierbij is de inventarisatiebenadering gebruikt waarbij gekeken wordt welke subsidie-uitgaven en fiscale regelingen (belastingvrijstellingen, verlaagde tarieven etc.) met betrekking tot (indirect) fossiel verbruik er zijn en de omvang wordt gerelateerd aan het reguliere belastingtarief. In dit overzicht zijn regelingen gedefinieerd conform de WTO-definitie van een «subsidy». De geïnventariseerde fossiele regelingen zijn onderverdeeld in drie categorieën: 1) gedeelde overheidsinkomsten gerelateerd aan het (directe) gebruik van (fossiele) energie, 2) gedeelde overheidsinkomsten gerelateerd aan het non-energetisch gebruik of indirect gebruik van fossiele energiedragers en 3) niet-fiscale regelingen met een directe relatie tot fossiel energiegebruik. De inventarisatie in de Miljoenennota liet zien dat Nederland geen structurele directe prijs subsidies kent op fossiele brandstoffen. Wel zijn er diverse uitgavenregelingen (indirect) gelieerd aan fossiel energieverbruik, fiscale fossiele vrijstellingen, kortingen en aangepaste belastingtarieven.

Het overzicht in de Miljoenennota 2024 geeft voor het eerst een totaaloverzicht van het aantal fossiele regelingen en biedt hiermee een nuttig inzicht in de regelingen die het prijsniveaus verminderen. Dit geeft noodzakelijke transparantie in het dossier en zorgt er voor dat de blik kan worden verschoven naar welk beleid effectief is om de klimaatdoelen te halen en de lasten evenwichtig te verdelen.

Conform eerdere toezegging aan uw Kamer, bereidt het kabinet momenteel een actualisatie van het overzicht van fossiele regelingen voor ten behoeve van de aanstaande Miljoenennota 2025. Voortbouwend op de analyse van het PBL en CPB van oktober 2024², zal dit jaar ook een analyse worden opgenomen van de mate waarin de externe effecten van CO₂-uitstoot door het huidige prijsinstrumentarium worden geprijsd. Anders dan bij de inventarisatiebenadering, wordt hierbij ook het andere prijsbeleid – zoals het Europese emissiehandelssysteem, de nationale CO₂-heffing industrie en de nationale vliegbelasting – in ogenschouw genomen. Op deze manier is niet alleen zichtbaar welke regelingen het prijsniveau verminderen, maar ook in hoeverre er vanuit het samenspel van regelingen voor verschillend eindgebruikers sprake is van een fossiel voordeel. Voor het klimaatbeleid is immers vooral relevant wat de totale prijs is. Tot slot zal in het overzicht ook aandacht worden gegeven aan de recente beleidsontwikkelingen ten aanzien van fossiele regelingen. In de jaarlijkse klimaatnota (de klimaatnota verschijnt eind oktober 2024 en per 2025 verschijnt deze tegelijkertijd met de Miljoenennota) reflecteert het kabinet op het doelbereik van de nationale klimaatdoelen en of aanvullend beleid nodig

¹ Tevens reactie op beslispunten 6, 7, 8, 9, 12 en 21 uit de initiatiefnota van het lid Teunissen

² CPB en PBL. 2023. «Afschaffen fossiele subsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer». Afschaffen fossiele subsidies eerder een hersenkraker dan een no-brainer | CPB.nl

is om deze doelen te realiseren. Als onderdeel hiervan gaat het kabinet ook in op het beprijzingsinstrumentarium en fossiele regelingen. Een aparte voortgangsrapportage met aankondiging van vervolgstappen t.a.v. de afbouw van fossiele regelingen (zoals voorgesteld in de initiatiefnota van het lid Teunissen) acht het kabinet niet nodig en onwenselijk, omdat afbouw in samenhang met het bredere klimaatbeleid moet worden gezien. De Klimaatnota is hiervoor de meest geschikte plek.

Afbouw fossiele regelingen³

Naast het vergroten van de transparantie over de omvang van fossiele regelingen, heeft het kabinet een aantal stappen gezet met het afbouwen van fossiele regelingen. Zo wordt de bpm voor bestelauto's vanaf 2025 hervormd, waarbij de vrijstelling voor ondernemers vervalt en de bpm alleen voor emissievrije bestelauto's nog nihil is. Daarnaast is de tariefstructuur van de energiebelasting minder degressief gemaakt, wordt de inputvrijstelling voor gebruik van aardgas bij elektriciteitsopwekking beperkt en wordt het verlaagd energiebelastingtarief voor de glastuinbouw uitgefaseerd.

De verdere afbouw van fossiele regelingen dient zorgvuldig te worden gewogen. Om deze zorgvuldige afweging te kunnen maken is het van belang dat per fossiele regeling de beleidseffecten van een afbouw systematisch in kaart worden gebracht. Om de toekomstige politieke besluitvorming en het maatschappelijke debat te faciliteren, heeft het kabinet daarom reeds vorig jaar een aantal impactanalyses laten uitvoeren naar het afschaffen van een aantal fiscale regelingen. Deze analyses zijn met het pakket Belastingplan 2024 naar uw Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2023–2024, 36 418, nr. 133)⁴. In deze analyses is ook gekeken naar de lastenverdeling en de effecten op het klimaat en milieu. Ook zijn op verzoek van het kabinet in het Bouwstenenrapport voor een beter belastingstelsel verschillende afbouwscenario's voor fossiele regelingen kwalitatief geanalyseerd. Daarnaast is door CE Delft onderzoek gedaan naar de impact van afschaffing van fossiele regelingen op innovatieve, circulaire, bedrijvigheid. Tot slot voert het kabinet momenteel op verzoek van uw Kamer een aanvullende impactanalyse uit naar de beleidseffecten van het afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés in de energiebelasting. De resultaten worden naar verwachting uiterlijk met Prinsjesdag met uw Kamer gedeeld. Met de uitgevoerde studies ligt er een goede analysebasis van de potentiële beleidseffecten van het afschaffen van fossiele regelingen. Een nieuwe generieke studie naar brede welvaart, zoals voorgesteld in de initiatiefnota van het lid Teunissen, voegt hier in de ogen van het kabinet niet veel aan toe. Wel zal bij de verdere uitwerking van afbouwpaden voor een aantal regelingen mogelijk een verdiepende analyse nodig zijn.

In algemene zin geldt dat er vanuit klimaatperspectief met name reden is om een fossiele regeling af te bouwen, wanneer het niveau van beprijzing van broeikasgasemissies lager ligt dan wat nodig is voor het halen van de nationale klimaatdoelen en het volledig inprijsen van de nadelige externe effecten. Fossiele regelingen verlagen immers het beprijzingsniveau. Het is hierbij echter belangrijk om het totale beprijzingsinstrumentarium in ogenschouw te nemen. Een dergelijke integrale blik is in de afgelopen paar jaar steeds belangrijker geworden. Waar veel fossiele regelingen de afgelopen jaren niet zijn veranderd, is er namelijk veel nieuw beprijzend beleid bijgekomen. Voor industriële verbruikers was er tot een paar jaar

³ Tevens reactie op beslispunten 1, 2, 5, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19 en 20 uit de initiatiefnota van het lid Teunissen

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingplan/belastingplanstukken>

geleden een laag prijsniveaue door bijvoorbeeld verlaagde tarieven en vrijstellingen in de energiebelasting. Inmiddels is het Europese emissiehandelssysteem (ETS) aangescherpt en een nationale CO₂-heffing industrie geïntroduceerd, waardoor het totale opgetelde prijsniveaue hoger ligt dan wanneer uitsluitend wordt gekeken naar fossiele regelingen in de energiebelasting.

In het *Bouwstenenrapport voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel* is geadviseerd om nader onderzoek te doen naar het prijsniveaue dat per sector nodig is om de klimaatdoelen afdoende te borgen. Naar verwachting is in veel sectoren aanvullend prijsend of normerend beleid nodig om de doelen voldoende te borgen. In de uitwerking van eventueel aanvullend prijsbeleid moet worden bekeken of dit het meest effectief en doelmatig kan worden gerealiseerd via afbouw van een fossiele regeling, of via de aanpassing of de introductie van een ander prijsend of normerend instrument. Het effect op CO₂-reductie van de CO₂-heffing industrie is bijvoorbeeld vanuit het klimaatbeleid gezien effectiever en doelmatiger dan het verhogen van het tarief in de vijfde schijf van de energiebelasting op aardgas. En gerichte bijmengverplichtingen lijken effectiever te zijn voor de grondstoffentransitie dan vlakke prijsing van grondstoffen. Alternatief instrumentarium kan daarnaast een uitkomst bieden als de fossiele regeling op nationaal niveau niet kan worden aangepast vanwege internationale afspraken. Nederland kan bijvoorbeeld niet zelfstandig accijns op kerosine voor internationale vluchten invoeren⁵, maar kan wel de nationale vliegbelasting aanscherpen (nationale alternatieve maatregel). Naast het klimaateffect kunnen ook andere overwegingen een rol spelen, zoals de lastenverdeling, budgettaire opbrengsten, het risico op weglek, aantrekeffecten, *first mover voordeel* en vereenvoudiging van het belastingstelsel. Dit vraagt een zorgvuldige afweging, waarbij in de ogen van het kabinet een effectief prijsbeleid om de klimaatdoelen te halen centraal hoort te staan en de afbouw van fossiele regelingen geen doel op zich hoeft te zijn.

Besluitvorming over een afbouwplan voor fossiele regelingen is vanwege de demissionaire status aan een volgend kabinet. De overwegingen in het ambtelijk *Bouwstenenrapport voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel* bieden samen met de uitgevoerde impactanalyses waardevolle inzichten die in toekomstige besluitvorming kunnen worden gebruikt.

Nationale beleidsaanpassingen sinds Miljoenennota 2024

Tijdens het Commissiedebat Internationale Fiscaliteit op 4 april 2024 heb ik uw Kamer toegezegd een schriftelijk overzicht te verstrekken van de ontwikkelingen met betrekking tot fossiele regelingen, zowel op nationaal niveau als binnen de Europese Unie, tussen de periode van de Miljoenennota 2024 en het moment van deze brief aan de Kamer.

In de Miljoenennota-bijlage (26) over fossiele regelingen is een overzicht opgenomen van de afbouw van fossiele regelingen die reeds is ingezet of is voorgenomen (zie box 24.1)⁶. Ten opzichte van dit overzicht zijn er op nationaal niveau verschillende beleidsontwikkelingen geweest, die betrekking hebben tot fossiele regelingen en zijn samengevat in tabel 1.

⁵ Het is wel mogelijk om de heffing van accijns op kerosine gebruikt voor nationale vluchten in te voeren. Tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2012 was deze maatregel al van kracht, echter bleek de maatregel niet effectief en is deze zodoende vervallen.

⁶ Hiermee is tevens invulling gegeven aan een toezegging van MKE tijdens het plenair debat over afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers van 17 januari 2023 (Kenmerk 2023D08572) en een toezegging van MKE tijdens een commissiedebat verduurzaming industrie van 29 maart 2023 (Kamerstuknummer TZ202304-065) (Kamerstuk 29 826, nr. 178).

Hierin zijn de ontwikkelingen tot en met de voorjaarsnota 2024 meegenomen.

Ten eerste is met het pakket Belastingplan 2024 een aantal beleidsvoorstellen om fossiele regelingen af te bouwen in ongewijzigde vorm omgezet in wetgeving. Zo is in het Belastingplan 2024 opgenomen dat diverse bijzondere regelingen in de autobelasting versoerd worden die ook in box 24.1 van de bijlage van de Miljoenennota 2024 staan.

Ten tweede heeft de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2024 geleid tot een aanpassing van een aantal beleidsvoorstellen om fossiele regelingen af te bouwen. Zo is bij de behandeling van het Belastingplan 2024 het Wetsvoorstel Fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit verworpen. Hierdoor vindt de voorgestelde afschaffing van de vrijstellingen voor mineralogische, metallurgische en elektrolytische procedés binnen de energiebelasting per 2025 geen doorgang. Hetzelfde geldt voor de voorgestelde afbouw van de vrijstelling voor het duaal en non-energetisch gebruik van kolen per 2028. Momenteel wordt er op verzoek van de Tweede Kamer een impactanalyse uitgevoerd naar het afschaffen van vrijstellingen voor mineralogische en metallurgische procedés binnen de energiebelasting. Op basis van de nieuwe impactanalyse kan een nieuwe politieke weging ten aanzien van een afbouwpad plaatsvinden. Voor de afbouw van de inputvrijstelling ten aanzien van de energiebelasting op aardgas voor toepassing in installaties voor zogenoemde warmtekrachtkoppeling (WKK's) die beperkt wordt per 2025 met een afbouwpad tot 2030 geldt dat in de nota van wijziging bij het wetsvoorstel Fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw een extra vrijstelling is geïntroduceerd voor elektriciteit bij eigen gebruik. Op basis van de Motie Heijnen vindt momenteel een impactanalyse naar de gevolgen van de afbouw van deze inputvrijstelling voor de industrie plaats. Deze zal uiterlijk met Prinsjesdag met uw Kamer worden gedeeld. Ook wordt het verlaagde tarief in de energiebelasting op aardgas voor de glastuinbouwsector afgebouwd in tien stappen tussen 2025 en 2035, in plaats van een afbouw in vijf stappen tussen 2025 en 2030 zoals eerder vermeld in de Miljoenennota 2024. Tot slot is de belastingvermindering in de energiebelasting met 28,31 euro verhoogd tot 631,39 euro inclusief btw per 2024.

Ten derde hebben de voorstellen in de Voorjaarsnota 2024 tot een aantal wijzigingen in de omvang en afbouw van fossiele regelingen geleid. In de Voorjaarsnota stelt het kabinet voor om in 2024 een nieuwe kostencompensatieregeling voor de hoge energiekosten in de industrie (CEI-regeling) open te stellen. Voor de voorloper van deze regeling was geen budget meer vrijgemaakt. Daarnaast heeft het kabinet in de Voorjaarsnota de gevolgen van het wegstemmen van de Wet «fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteitssector» gewogen. In de Voorjaarsnota 2024 stelt het kabinet opnieuw voor om de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal en non-energetisch verbruik af te schaffen. Ten opzichte van het overzicht in de Miljoenennota 2024 wordt voorgesteld om de vrijstelling een jaar eerder af te schaffen (2027 in plaats van 2028). Daarnaast stelt het kabinet als technische invulling van de dekkingsopgave voor om de budgettaire derving als gevolg van het niet afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés, te dekken via een verhoging van het tarief in de derde, vierde en vijfde schijf van de energiebelasting op aardgas. Dit heeft als gevolg dat de energiebelasting op aardgas minder degressief zal worden. De uiteindelijke verwerking van deze maatregelen uit de voorjaarsnota 2024 is aan een nieuw kabinet.

Tabel 1: Overzicht van wijzigingen rondom fossiele regelingen t.o.v. overzicht MJN2024

Gewijzigde regeling	Toelichting wijziging	Budgettaire opbrengst in mln. euro (+ = saldo verbeterend en afbouw fossiele regeling)				
		2025	2026	2027	2028	Struc.
Verhoging belastingvermindering in de energiebelasting naar € 631,39 inclusief btw per 2024	Amendement op het BP2024	– 200	– 200	– 200	– 200	– 200
Afschaffen verlaagd tarief in de energiebelasting voor glastuinbouw per 2025 (afbouwpad 2025 – 2035)	Afbouwpad verlengd bij amendement tot 2035 in plaats van 2030 in pakket BP2024	– 16	– 31	– 49	– 64	0
Beperking inputvrijstelling elektriciteitsopwekking	Extra vrijstelling voor eigen gebruik elektriciteit in BP2024	– 45	– 46	– 47	– 45	– 42
Compensatie Energiekosten Industrie (CEI)	Voorstel Voorjaarsnota 2024	0	0	0	0	0
Niet afschaffen vrijstelling energiebelasting voor mineralogische en metallurgische procedés per 2025	Maatregel is verworpen door de Eerste Kamer bij behandeling pakket BP2024	– 166	– 160	– 162	– 166	– 196
Niet afschaffen vrijstelling voor elektriciteit gebruikt voor chemische reductie en elektrolytische procedés	Maatregel is verworpen door de Eerste Kamer bij behandeling pakket BP2024					
Afschaffen vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal en non-energetisch verbruik per 2027	Maatregel is verworpen door de Eerste Kamer bij behandeling pakket BP2024	0	0	– 84	– 84	– 5
Afschaffen vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal en non-energetisch verbruik per 2027	Nieuw voorstel door het kabinet bij VJN2024	0	0	84	84	5
Verhoging van de energiebelasting op aardgas in de derde, vierde en vijfde schijf	Maatregel is voorgesteld in de Voorjaarsnota 2024	211	209	198	187	227

Europese ontwikkelingen⁷

Uit de analyse in de Miljoenennota 2024 bleek dat in Nederland ongeveer de helft van alle geïnventariseerde fossiele regelingen (€ 20 miljard) het gevolg is van internationale afspraken. Het gaat grotendeels om fiscale regelingen. Als Nederland deze regelingen wil afbouwen moet het dus optrekken met andere landen en is Nederland afhankelijk van Europese en internationale initiatieven. Ook omdat het belangrijk is te voorkomen dat uitstoot van broeikasgassen en economische activiteit verplaatst naar andere plekken op de wereld. Het kabinet heeft zich daarom in internationaal verband hard gemaakt om gezamenlijk de omvang van fossiele regelingen te inventariseren en te werken aan een afbouwpad. In het vervolg van de brief ga ik in op de ontwikkelingen die in Europees en internationaal verband hebben plaatsgevonden op dit vlak.

Ontwikkelingen op Europees niveau

Op 14 juli 2021 presenteerde de Europese Commissie een voorstel voor herziening van de Richtlijn energiebelastingen (Revision of the Energy Taxation Directive, ETD). Dit voorstel is onderdeel van het Fit-for-55-pakket. Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende

⁷ Tevens reactie op beslispunten 3, 4 en 14 uit de initiatiefnota van het lid Teunissen

Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet.⁸ De ETD bestaat sinds 27 oktober 2003. De herziening van de richtlijn is onder andere bedoeld om deze 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.

Een van de juridische grondslagen van een aantal fiscale regelingen die worden geduid als fossiele regelingen is de ETD. Het gaat hierbij onder andere om de accijnsvrijstelling voor de luchtvaart en zeevaart en de inputvrijstellingen voor gebruik van aardgas en kolen bij elektriciteitsopwekking. De herziening van de ETD is dan ook een belangrijk moment om te bezien welke afspraken in Europees verband ten aanzien van de afbouw van fossiele regelingen kunnen worden gemaakt.

Nederland heeft zich in de Raadswerkgroep onderhandelingen ingezet conform het mandaat van het BNC-fiche.⁹ Op donderdag 25 april jl. vond de laatste ETD-raadswerkgroep plaats op basis van een inmiddels afgezwakt compromisvoorstel met meer mogelijkheden voor verlaagde tarieven vrijstelling en lagere minimumtarieven. Het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie wilde tijdens deze raadswerkgroep aftasten of de lidstaten van de Europese Unie verder wilden toewerken naar politieke agendering op de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin). Ondanks dat een aantal lidstaten de noodzaak tot politieke sturing onderschreven, gaf het overgrote deel van de lidstaten aan dat het gezien de hoeveelheid lopende discussiepunten te vroeg is voor agendering op een Ecofin. Dit krachtenveld heeft ervoor gezorgd dat het Belgische voorzitterschap heeft besloten niet over te gaan tot op politiek niveau van gedachten wisselen ten behoeve van het verdere onderhandelingsproces. Ook plant het Belgische voorzitterschap geen raadswerkgroepen meer in.

In de tweede helft van 2024 zal Hongarije het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie op zich nemen en vanaf dat moment zal dan ook het politieke ambitieniveau ten aanzien van de ETD voor de komende periode duidelijk worden.

Ondanks dat de onderhandelingen van de ETD momenteel dus tijdelijk stilliggen, informeer ik u graag over de algemene tendens van de onderhandelingen en vervolgens over de belangrijkste discussiepunten.

Algemene tendens

Gedurende de besprekingen in raadswerkgroepverband zijn onder de afgelopen voorzitterschappen veel van de knelpunten voor de lidstaten uit de ETD op technisch niveau opgelost. In het algemeen kan worden opgemerkt dat er tijdens de onderhandelingen een spanningsveld is tussen enerzijds de klimaatambitie en anderzijds rekening houden met de recente situatie op de energiemarkt en verschillen tussen lidstaten in de energiemix en geografische situatie. Op basis van het laatste compromisvoorstel is het ambitieniveau van de ETD ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel afgezwakt, doordat gedurende de onderhandeling steeds meer concessies aan lidstaten zijn gedaan door middel van sectorspecifieke uitzonderingen en langere transitiepaden. De besluit-

⁸ Kamerstukken II, 32 813, nr. 808.

⁹ Kamerstukken II, 22 112, nrs. 3185 t/m 3198

vorming over het voorstel vindt – evenals bij andere fiscale voorstellen – plaats bij unanimiteit.

Minimumtarieven, indexatie en noodremmechanisme

De herziening van de ETD voorziet onder meer in het verhogen van de minimumtarieven op verschillende brandstoffen en energieproducten. Gezien de recente hogere energieprijzen in veel lidstaten ligt de besluitvorming over dit thema zeer gevoelig, zeker in lidstaten die nu tarieven hanteren die liggen rond de in de huidige richtlijn vastgestelde minima. In het laatste compromisvoorstel is wel voor Nederland een aantal belangrijke punten opgenomen, zoals het voorkomen van inperking van nationale beleidsvrijheid om boven de minimumtarieven de energiebelasting vorm te geven waaronder de vrijheid om de hoogte van het elektriciteitstarief te kiezen (conform het BNC-fiche). In het laatste compromisvoorstel is, ingevolge het verzoek van meerdere lidstaten, ook een maximering van indexatie van de minimumtarieven opgenomen. Verder is een noodremmechanisme opgenomen. Dit betreft de mogelijkheid om voor een korte periode tarieven te verlagen ook onder de minimumtarieven zonder derogatieprocedure als prijzen over een bepaalde periode met een bepaald percentage stijgen ten opzichte van een daaraan voorafgaande periode.

Luchtvaart

In het laatste compromisvoorstel wordt de kerosine voor vluchten binnen Europa belast. Het laatste compromisvoorstel voor de luchtvaart geeft uitzonderingen voor eilanden en gaat uit van langere transitieperiodes dan in het oorspronkelijk Commissievoorstel. Het belasten van kerosine is één van de instrumenten om de externe kosten van vliegen beter te beprijzen. Naast het voorstel tot belasten van kerosine in de ETD wordt de luchtvaart ook beprijsd middels het EU ETS voor de luchtvaart en de nationale vliegbelasting. Daarnaast is er in mei 2023 in Europa een akkoord bereikt over een bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen: ReFuelEU Aviation. Met deze stand van zaken brief wordt er tevens weer een update gegeven over de uitvoering van motie met Kamerstuk 29 232, nr. 36 van de heer Van Otterloo. De motie verzoekt de regering tot het herzien van luchtvaartverdragen ten behoeve van het belasten van luchtvaartbrandstof. De recente besprekingen over herziening van de ETD zijn hier de invulling van.

Scheepvaart

Veel lidstaten zijn tegen het belasten van brandstoffen van de gehele scheepvaart. Het oorspronkelijke commissievoorstel betreft alleen het belasten van scheepvaart binnen Europa. Met name lidstaten met, of bestaande uit, eilanden zijn terughoudend in het belasten van de zeevaart. Zij vrezen economische gevolgen gezien hun afhankelijkheid van de zeevaart. De effecten op de zeevaart lijken echter te worden beperkt omdat op basis van het Douanewetboek van de Unie sprake zal zijn van wederuitvoer of uitvoer. Beide zijn geen belastbare feiten. Door samenloop met douanewetgeving en de horizontale accijnsrichtlijn kan er daardoor geen accijns op stookolie bij maritieme scheepvaart worden geheven als sprake is van wederuitvoer of uitvoer. Nederland heeft zich vooral ingezet juridische helderheid te krijgen over wat er wel en niet belast kan worden in de zeevaart. Indien ingevolge het laatste compromisvoorstel de binnenvaart zal worden belast, zal dat betekenen dat de Akte van Mannheim (Gasolieprotocol) moet worden aangepast, zodat brandstoffen belast kunnen worden. In het laatste compromisvoorstel is een vrijstelling voor de visserij binnen de ETD opgenomen.

Mineralogische procedés

In het oorspronkelijke Commissievoorstel wordt aardgas en elektriciteit gebruikt in mineralogische procedés onder de reikwijdte van de richtlijn gebracht waarmee lidstaten deze niet langer volledig mogen vrijstellen. Dit betreft onder andere de keramische- en baksteenindustrie. Die aanpassing is ondanks kritiek van enkele lidstaten ook in het laatste compromisvoorstel overeind gebleven zij het wel met een transitieperiode.

Inperking WKK vrijstelling

De vrijstelling voor aardgas gebruikt in warmtekrachtkoppelingen (WKK) wordt in het oorspronkelijke Commissievoorstel ingeperkt zodat voor het aardgas gebruikt voor warmteopwekking het minimumtarief gaat gelden. Dit is in lijn met de recente aanpassing van de WKK-regeling in de Nederlandse energiebelasting. In het laatste compromisvoorstel is deze aanpassing overeind gebleven zij het wel met een transitieperiode.

Afschaffing andere fossiele regelingen

Nederland heeft zich conform het BNC-fiche ingezet om de Europese afschaffing van andere fossiele regelingen die in het oorspronkelijke Commissievoorstel niet werden ingeperkt of afgeschaft bespreekbaar te maken. Hiervoor bleek echter geen draagvlak bij de andere lidstaten.

Ontwikkelingen op internationaal niveau

In diverse internationale gremia wordt gesproken over (de afbouw van) fossiele regelingen. Hieronder wordt op enkele initiatieven/gremia nader ingegaan.

Gezamenlijke verklaring tijdens de VN-Klimaatconferentie in Dubai (COP28)

Tijdens de VN-Klimaatconferentie in Dubai (COP28) heeft Nederland een internationale alliantie gelanceerd om gezamenlijk op te trekken bij het afbouwen van fossiele brandstofsubsidies¹⁰. Dit samenwerkingsverband, waar Nederland voorzitter van is, krijgt momenteel verder vorm met onder andere een secretariaat dat de deelnemende landen zal ondersteunen. Deze maand vindt op technisch niveau met de betrokken landen overleg plaats en marge van de bijeenkomst van het VN-klimaatverdrag (UNFCCC) in Bonn. Landen die momenteel zijn aangesloten zijn onder andere Nederland, Oostenrijk, België, Ierland, Spanje, Finland, Antigua en Barbuda, Canada, Frankrijk, Denemarken, Costa Rica, Luxemburg en Zwitserland.

Coalition of Finance Ministers for Climate Action

De Coalition of Finance Ministers for Climate Action (CFCMA) is een in 2019 opgerichte coalitie die zich richt op het delen van informatie en ervaringen op het gebied van klimaatacties door Ministeries van Financiën. 92 Landen zijn lid van de Coalitie. Sinds april 2023 is Nederland co-voorzitter, samen met Indonesië. Van 15 tot 19 april vond de voorjaarsvergadering 2024 van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank (WB) plaats in Washington D.C. En marge van de Voorjaarsvergadering vond de 11e ministeriële bijeenkomst van de CFMCA plaats.

¹⁰ COP28: Nederland lanceert internationale coalitie voor afbouw fossiele subsidies | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl, Nieuwsbericht, 9 december 2023

Hier werd onder andere stilgestaan bij de rol van prijsprykkels, waaronder fossiele regelingen. Het doel van de uitwisseling was het stimuleren van een gesprek tussen Ministers over de uitdagingen, barrières en kansen die ze ondervinden bij het afbouwen van fossiele regelingen. De coalitie zal in de loop van 2024 ook op technisch niveau met elkaar spreken over best practices met betrekking tot het afbouwen van fossiele regelingen.

IFCMA

Tijdens de OESO Ministeriële bijeenkomst van 10 juni 2022 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches (IFCMA) gelanceerd. De opzet van het initiatief is om de verschillende opties voor klimaatbeleid (CO₂-beprijzing, regulering, overige maatregelen) beter in kaart te brengen en om de CO₂-impact van deze verschillende maatregelen beter te kunnen vergelijken. Het is hierbij de bedoeling om ook niet-OESO landen (met name de grote CO₂-uitstoters) te laten deelnemen. Het IFCMA dient 3 doelen, waaronder 1) het verbeteren van het nationale klimaatbeleid door te leren van buitenlandse ervaringen, 2) betere coördinatie van klimaatbeleid van verschillende landen door het faciliteren van een multilaterale dialoog op basis van technische en objectieve analyses van klimaatbeleid en 3) verder ontwikkelen van methoden om de CO₂-impact van beleid te ramen (bijvoorbeeld ten behoeve van de begroting).

Tot slot

Met het overzicht van fossiele regelingen in de Miljoenennota 2024 heeft het kabinet een belangrijke stap gezet in het bevorderen van transparantie op dit dossier. Daarnaast heeft het kabinet in internationaal verband actief gepleit om met andere landen te bezien welke fossiele regelingen kunnen worden afgebouwd en ook op nationaal niveau een stap gezet met de afbouw van fossiele regelingen en de verdere vergroening van het belastingstelsel.

Zoals ik heb geschetst in de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda (2024), is het werk hiermee echter niet klaar. Het huidige beprijzingsniveau is naar verwachting namelijk onvoldoende om de nationale klimaatdoelen te realiseren. Aanvullend beleid kan mogelijk deels vorm krijgen via een verdere afbouw van fossiele regelingen, maar alternatieve beprijzingsmaatregelen zijn in een aantal gevallen effectiever om hetzelfde doel te bereiken. Dit moet zorgvuldig worden gewogen waarbij ook moet worden gekeken naar de lastenverdeling en het risico op weglek. Besluitvorming is aan een volgend kabinet, waarbij de door het kabinet uitgevoerde impactanalyses en de overwegingen in het ambtelijk Bouwstenenrapport voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel waardevolle inzichten kunnen leveren.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij