

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 3716

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2023

Conform het verzoek van uw vaste commissie voor Financiën van 20 oktober 2022 om in aanloop naar het Commissiedebat over de Financieel-economische effecten van het Fit for 55-pakket van de Europese Commissie, gepland op 29 juni a.s., een stand-van-zakenbrief te ontvangen, doe ik u deze brief toekomen. Deze brief dient ter aanvulling op de stand-van-zakenbrief over de financieel-economische effecten van het Fit for 55-pakket die uw Kamer op 6 maart jl. heeft ontvangen.¹ In deze brief zal worden ingegaan op de twee onderdelen van het Fit for 55-pakket die in mijn portefeuille vallen, te weten de Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) en de herziening van de Richtlijn energiebelastingen (Energy Taxation Directive, ETD). Op veel onderdelen van het Fit for 55-pakket is inmiddels een akkoord bereikt.² Het kabinet is tevreden met deze uitkomst. Andere onderdelen van het Fit for 55-pakket die ook zien op het beprijzen van CO₂-uitstoot en waar een akkoord op is bereikt, zoals de uitbreiding en aanscherping van het ETS, vallen buiten mijn portefeuille.

CBAM

Uitkomst onderhandelingen CBAM

Op 12 december jl. is er tussen onderhandelaars van de Raad, het Europees Parlement (EP) en de Commissie een voorlopig akkoord bereikt op de CBAM. De CBAM-verordening is op 16 mei gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU en daarmee officieel in werking getreden. Het akkoord dat is bereikt, is in algemene zin dicht bij de essentiële elementen van het Raadscompromis, zoals bereikt op de Ecofinraad van 15 maart

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3625.

² Uw Kamer is sinds de publicatie van het Fit for 55-pakket door de Minister voor Klimaat en Energie periodiek geïnformeerd over de stand van zaken van het krachtenveld en het verloop van de onderhandelingen over de afzonderlijke Commissievoorstellen die onderdeel uitmaken van het Fit for 55-pakket.

2022 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1825, gebleven, en op een aantal punten nog meer richting de Nederlandse positie geschoven. Hieronder worden een aantal onderdelen van het akkoord op de CBAM belicht.³

De startdatum van de transitieperiode van de CBAM is 1 oktober 2023. In de transitieperiode hebben importeurs van CBAM-goederen enkel een rapportageverplichting en hoeven ze geen CBAM-certificaten in te leveren. De daadwerkelijke CBAM zal op 1 januari 2026 in werking treden. Vanaf dan dienen importeurs CBAM-certificaten te kopen en te overhandigen, en wordt de gratis allocatie voor EU-producenten van CBAM-producten uitgefaseerd.

Uw Kamer heeft op 30 mei jl. het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangsperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens aangenomen (Handelingen II 2022/23, nr. 86, Stemmingen).⁴ Dit wetsvoorstel voorziet in de nationale implementatie van de CBAM waarbij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) wordt aangewezen als nationale CBAM-autoriteit gedurende de transitieperiode. De Uitvoeringstoets van de Douane is als bijlage meegestuurd met het bovengenoemde nationale wetsvoorstel en gaat in op de uitvoerbaarheid van de CBAM voor de Douane.

Naast staal/ijzer, aluminium, cement, elektriciteit en kunstmest vallen ook waterstof, vijf precursoren en een aantal downstreamproducten (bouten/moeren) onder de reikwijdte van de CBAM. Ook indirecte emissies voor producten waar in de EU geen indirecte kostencompensatie voor kan worden gegeven onder het EU-ETS zijn onderdeel van de reikwijdte. Via een wetgevend voorstel van de Commissie kan de reikwijdte na afloop van de transitieperiode (na 2026) verder worden uitgebreid, op basis van een evaluatie en impact assessment. De Commissie zal eerst voor het einde van de transitieperiode komen met een uitgebreide evaluatie van de werking van de CBAM. Het kabinet heeft ten aanzien van uitbreiding van de reikwijdte van de CBAM in de onderhandelingen aangegeven het van belang te vinden om een stapsgewijze aanpak te hanteren en in eerste instantie te starten met relatief simpele sectoren. Het kabinet steunde mogelijkheden om de CBAM versneld in te voeren op een verantwoorde manier en was dan ook positief over de opname van bepaalde precursoren van de vijf basissectoren. Met het oog op een compromis met het EP heeft het kabinet een positieve grondhouding ingenomen over de opname van waterstof. In algemene zin vond het kabinet het van belang dat bij uitbreiding van de reikwijdte rekening wordt gehouden met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de NEa en Douane. De opname van één downstreamproductgroep (schroeven/bouten/moeren) betekent voor de uitvoeringsorganisaties een stijging van het aantal invoerproducten ten opzichte van de eerdere reikwijdte.

De opbrengsten van de CBAM gaan naar de lidstaten. Dit is conform wens van het kabinet om in lijn met het coalitieakkoord de CBAM in principe nationaal te incasseren. Nadat de CBAM-verordening formeel geaccordeerd is, vindt verdere discussie plaats in EU-verband over het Commissievoorstel ter herziening van het Eigenmiddelenbesluit (EMB), inclusief het voorstel ter introductie van een nieuw eigen middel o.b.v. CBAM-opbrengsten. Over het EMB wordt met unanimiteit besloten in de Raad. Daarna moeten alle lidstaten het EMB goedkeuren conform hun eigen grondwettelijke bepalingen. In Nederland is op grond van artikel 91 van de Grondwet parlementaire goedkeuring vereist middels een wetstraject.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3613.

⁴ Kamerstuk 36 205.

De Commissie zal eind 2027 komen met een volledige evaluatie van CBAM, inclusief een beoordeling van de voortgang die is geboekt bij internationale onderhandelingen over klimaatverandering en de impact van de CBAM op ontwikkelingslanden. In het standpunt van het EP in de onderhandelingen kwam de wens naar voren om minst ontwikkelde landen te financieren met een bedrag dat ten minste gelijk is aan de CBAM-opbrengsten. Op dit punt is een compromis bereikt in de vorm van de overweging dat de EU ontwikkelingslanden, en in het bijzonder de minst ontwikkelde landen, via de EU-begroting moet blijven financieren, binnen het plafond van het MFK en de EU bijdrage aan internationale klimaatfinanciering. Meer specifiek dienen die financiën ter ondersteuning van de doelstellingen van het Parijsakkoord t.b.v. decarbonisatie. De impact op ontwikkelingslanden lijkt met de huidige sectorkeuze relatief beperkt, omdat de export van producten die onder de CBAM vallen vanuit minst ontwikkelde landen naar de EU beperkt is. Het kabinet blijft oog houden voor de effecten van de CBAM op ontwikkelingslanden bij mogelijke uitbreiding van de reikwijdte van de CBAM in de toekomst.

De CBAM zal meer gecentraliseerd zijn dan in het Commissievoorstel, waarbij de Commissie de leiding heeft over de meeste uitvoeringstaken. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten (in Nederland is dat voor de transitieperiode de NEa) blijven verantwoordelijk voor sancties/controle van CBAM-aangevers en -importeurs.

Onderzoek naar de nationale effecten van een Europese CBAM

Ten aanzien van de mogelijke effecten van een CBAM op de Nederlandse economie heeft onderzoeksbureau Trinomics in 2021 een ex-ante onderzoek uitgevoerd naar de nationale effecten van een Europese CBAM.⁵

Trinomics doet een aantal bevindingen in het rapport. Zo kan een CBAM leiden tot merkbare stijgingen in importkosten, maar deze zijn gemiddeld genomen beperkt. Sectoren die zelf niet onder een CBAM vallen, maar wel CBAM-producten als grondstof gebruiken zullen over het algemeen beperkt met een weglekrisico te kampen krijgen. Dat komt omdat lager in de leveringsketens CO₂-kosten maar een beperkte component zijn van de totale toegevoegde waarde van producten.

Een belangrijke notie bij de impact van een CBAM is dat de toename in ETS-kosten bij uitfasering van gratis ETS-rechten – wat onder het EU-ETS sowieso gebeurt gezien het dalende plafond – volgens Trinomics naar verwachting een grotere impact heeft op de Nederlandse economie dan een CBAM die op geïmporteerde producten van buiten de EU wordt geheven. Dit komt doordat de Nederlandse ETS-producenten in CBAM-sectoren veel meer produceren, grotendeels voor export, dan de producten die geïmporteerd worden uit niet-EU-landen en in Nederland worden gebruikt.

Trinomics concludeerde, na de verschijning van het Commissievoorstel, dat in Nederland vooral de ijzer- en staalsector en de kunstmestindustrie een groter concurrentienadeel ondervinden op de markt buiten de EU en

⁵ Ex-ante onderzoek effecten Carbon Border Adjustment Mechanism voor Nederland – Kamerstukken 21 501-20 en 32 813, nr. 1724

een verhoogd risico lopen op exportlekage.⁶ De combinatie van hoge koolstofkosten door hoge CO₂-intensiteit die vooralsnog kenmerkend is voor productie in deze sectoren en de relatief grote exportvolumes veroorzaken dit verhoogde risico.⁷

De Nederlandsche Bank (DNB) heeft in een eerder onderzoek geconcludeerd dat door de CBAM bepaalde EU-producenten een lichte verbetering van hun concurrentiepositie tegemoet kunnen zien; namelijk wanneer zij met minder CO₂-uitstoot produceren dan hun concurrenten buiten de EU.⁸

Het is daarnaast relevant om op te merken dat de concurrentiepositie van Europese en Nederlandse landen en bedrijven van een groot aantal factoren afhankelijk is waaronder infrastructuur, scholing, innovatie en natuurlijke omstandigheden. Het is derhalve geen gegeven dat EU wetgeving omtrent productiewijze de doorslaggevende factor vormt in de concurrentiepositie van deze bedrijven.

De Commissie stelt in de Impact Assessment behorend bij het CBAM-voorstel dat de macro-economische effecten onder de verschillende CBAM-opties over het algemeen vrij beperkt zijn. Dat komt doordat CBAM-sectoren – ondanks hun hoge aandeel in de totale emissies – een relatief klein deel van de EU-economie uitmaken. Dit betekent dat elke maatregel die alleen op deze sectoren wordt toegepast, waarschijnlijk kleine effecten op macro-economisch niveau zal veroorzaken.⁹

ETD

Momenteel wordt het Commissievoorstel voor de herziening van de Richtlijn energiebelastingen (ETD) besproken in Raadswerkgroepverband. De herziening van de ETD voorziet onder meer in het verhogen van de minimumtarieven op verschillende brandstoffen en energieproducten. Gezien de hogere energieprijzen in veel lidstaten ligt besluitvorming over dit thema zeer gevoelig, zeker in lidstaten die nu tarieven hanteren rond de in de huidige richtlijn vastgestelde minima. Ander belangrijk openstaand punt is het belasten van de lucht- en scheepvaart. Enkele lidstaten pleiten daarbij voor het behoud van de uitzonderingspositie van deze sectoren of langjarige overgangsperioden specifiek voor gebieden of lidstaten die niet via wegtransport bereikbaar zijn.

Tijdens de Ecofinraad van 6 december 2022¹⁰ is op politiek niveau van gedachten gewisseld over de ETD ten behoeve van het verdere onderhandelingsproces. Er is gesproken over het spanningsveld tussen enerzijds de klimaatambitie en anderzijds rekening houden met de huidige situatie op de energiemarkt en verschillen tussen lidstaten in de energiemix en geografische situatie. De meeste lidstaten verwelkomden en onderschreven de klimaatdoelstellingen van de ETD en gaven aan vaart te willen maken op dit dossier. Meerdere lidstaten gaven hierbij wel aan dat

⁶ Het kabinet heeft zich tijdens de onderhandelingen over de CBAM ervoor ingezet om het verhoogde risico op koolstoflekage op exportmarkten op een aantal manieren te mitigeren. Zo is gekozen voor een langzamere afbouw van gratis ETS-rechten aan het begin en een versnelde afbouw van gratis ETS-rechten aan het einde van deze periode van 10 jaar. Tevens is opgenomen dat er speciale aandacht wordt gegeven aan ondersteuning voor het koolstofarm maken van de CBAM-sectoren via het Innovatiefonds. Tot slot is in de tekst van de CBAM opgenomen dat de Commissie de impact van de CBAM periodiek evalueert, waarbij ook het risico op koolstoflekage op exportmarkten wordt meegenomen.

⁷ Onderzoek naar de nationale effecten van een Europese Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) – Addendum, 13 augustus 2021.

⁸ The impact of carbon pricing and a CBAM on EU competitiveness (dnb.nl)

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52021SC0643>

¹⁰ Kamerstuk 21501-07, nr. 1916

het belangrijk is de juiste balans te vinden tussen enerzijds de realisatie van de klimaatdoelstellingen en anderzijds het voldoende rekening houden met de sociaaleconomische omstandigheden van lidstaten. Een aantal lidstaten benadrukte daarbij het belang van flexibiliteit. Nederland heeft zich uitgesproken voor een ambitieuze herziening in het licht van de klimaatdoelstellingen van het Fit for 55-pakket. Nederland toonde hierbij begrip voor de specifieke situatie van verschillende lidstaten, maar deelde ook haar zorgen over het ambitieniveau en benadrukte dat de klimaatdoelen niet uit oog mogen worden verloren.

Tijdens de besprekingen in Raadswerkgroepverband zijn onder het Tsjechische voorzitterschap (tweede helft 2022) veel van de knelpunten voor de lidstaten uit de ETD opgelost, maar is het algemene ambitieniveau gedaald, voor wat betreft de hoogte van de minimumtarieven, transitieperiodes en de reikwijdte van de richtlijn. Onder het huidige Zweedse voorzitterschap zijn de onderhandelingen over de ETD in lager tempo voortgezet. De belangrijkste openstaande onderwerpen blijven de luchtvaart en de scheepvaart en de minimumtarieven voor de energieproducten. Er is daarom geen zicht op het bereiken van overeenstemming over de ETD onder Zweeds voorzitterschap. Het is nog niet duidelijk hoe de aankomende voorzitterschappen (Spanje, België en Hongarije) de ETD zullen oppakken, het kabinet blijft pleiten voor verdere besprekingen om voortgang te behouden. Het kabinet blijft zich daarbij inzetten op het vasthouden aan ambitie bij de uitfasering van vrijstellingen (waaronder kerosine) en het verhogen van de minimumtarieven.

In het compromisvoorstel dat nu wordt besproken zijn de tarieven in reële termen gedaald. Het compromisvoorstel, maar ook het herzieningsvoorstel van de Commissie, biedt in veel gevallen geen volledige compensatie voor de inflatie in de jaren 2003–2023, waarmee de tarieven in reële termen (beperkt) dalen (hoewel ze nominaal stijgen). Deze daling geldt met name bij de motorbrandstoffen. Er is beperkte steun voor de inzet van Nederland om de tarieven verder te verhogen dan in het huidige compromisvoorstel. In het huidige compromisvoorstel zijn wel voor Nederland belangrijke zaken 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 elektriciteitsstarief te kiezen (conform het BNC-fiche).

In het huidige compromisvoorstel is er een langere overgangsfase opgenomen voor het belasten van kerosine en zijn er speciale regelingen voor eilandstaten opgenomen. Enkele lidstaten zijn sterk gekant tegen elke vorm van belasting van kerosine en vragen om een permanente uitzondering. Bij het belasten van brandstoffen in de luchtvaart heeft Nederland een duidelijk standpunt dat is verankerd in het coalitieakkoord: het kabinet is voorstander van het op Europees niveau invoeren van accijns op kerosine.

Bij het belasten van brandstoffen in de scheepvaart heeft het kabinet in het BNC-fiche aangegeven hierover positief kritisch te zijn, maar dat er aandacht moet zijn voor de samenhang met EU-ETS (dat is verbreed naar zeevaart), de brandstofrichtlijn FuelEU Maritime en de richtlijn voor tankinfrastructuur AFIR (Regulation for the deployment of alternative fuels infrastructure). Verder heeft het kabinet in het BNC-fiche aangegeven dat rekening moet worden gehouden met het mondiale karakter van de zeevaart en het risico van ontwijking door bunkering buiten de EU. 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. Tot slot heeft een grote coalitie gepleit

voor behoud van de vrijstelling voor de visserij binnen de ETD. Het kabinet is geen voorstander van deze uitzondering van de visserijsector.

Hopende uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de CBAM en de lopende onderhandelingen over de ETD als de twee onderdelen van het Fit for 55-pakket die in mijn portefeuille vallen.

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