

Vergaderjaar 2003–2004

29 207

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet op de Accijns (implementatie richtlijn Energiebelastingen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 augustus 2003 en het nader rapport d.d. 12 september 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 augustus 2003, no.03.003388, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet op de accijns.

Het voorstel implementeert de concept-richtlijn tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit² (hierna: de richtlijn), die naar verwachting in oktober 2003 zal worden vastgesteld en per 1 januari 2004 geïmplementeerd zal dienen te zijn. Hoewel de Raad van State het aanpassen van wetgeving aan een concept-richtlijn in het algemeen niet passend acht, acht hij het in dit geval, nu reeds een politiek akkoord is bereikt en de termijn voor de implementatie zeer kort is, toch aanvaardbaar. De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enige kanttekeningen bij de uitvoeringsvoorschriften. Hij is van oordeel dat daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 20 augustus 2003, no. 03.003388, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan de Staatssecretaris van Financiën te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 augustus 2003, no. WO6.03.0350/IV, bied ik u hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik het volgende op.

1. Artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn geeft regels voor de verplichte vrijstelling van energiebelasting voor het gebruik van energie om elektriciteit op te wekken. Tot deze regels behoren niet de rendementseisen, die in de artikelen 26 en 36k van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) gesteld worden. Dergelijke eisen kunnen volgens de richtlijn alleen worden gesteld ter vermijding van oneigenlijk gebruik of misbruik van de vrijstelling of uit een oogpunt van het milieu. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op doel en strekking van de rendementseisen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten (voorstel voor een richtlijn), PbEG 1997 C 139.

1. Rendementseis vrijstelling voor inzet electriciteitsopwekking
Naar aanleiding van het advies van de Raad om in de toelichting in te gaan op doel en strekking van de rendementseisen van de artikelen 26 en 36k van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) merk ik het volgende op. De verplichte vrijstelling van Energiebelasting voor het verbruik van energie om elektriciteit op te wekken heeft tot doel om dubbele belasting te voorkomen. Verbruik van elektriciteit wordt belast, dus een vrijstelling van de input van bij de opwekking verbruikte brandstoffen ligt in de rede. Dit principe van «outputbelasting» ligt niet alleen ten grondslag aan de richtlijn maar is ook een belangrijke pijler van de huidige REB. In de REB is dit uitgangspunt in het verleden vormgegeven door een rendementseis te koppelen aan de vrijstelling voor de installatie waarin de elektriciteit wordt geproduceerd ter vermijding van oneigenlijk verbruik. Bij de vaststelling van de rendementseis is daarbij de afweging gemaakt dat het bij de toepassing van het principe moet gaan om serieuze elektriciteitsproductie. In deze afweging is tevens bepaald dat sprake is van serieuze elektriciteitsproductie bij een rendement van 30%. Hierbij moet worden bedacht dat output-anders-dan-elektriciteit (te weten warmte) niet belast is. Dit betekent dat bij het ontbreken van een rendementscriterium ook bij de geringste elektriciteitsproductie niet alleen sprake zou zijn van een vrijstelling voor de input, maar dat ook de output niet zou zijn belast. Dan zou de inputvrijstelling niet leiden tot het voorkomen van dubbele belasting, maar leiden tot het niet belasten van energieproducten en dus tot oneigenlijk gebruik. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Voorgesteld wordt ook een tarief voor het grootverbruik van elektriciteit in te voeren, aangezien de richtlijn daartoe verplicht. Als tarief is het minimumtarief voor ondernemingen opgenomen (Annex 1.C.). De Raad wijst erop, dat dit tarief niet is toegelaten voor niet-ondernemingen zoals de overheid (artikel 11 van de richtlijn) en uit dien hoofde niet als algemeen tarief kan gelden. De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen teneinde de richtlijn strikt te implementeren.

2. Tarief grootverbruik

De Raad wijst erop dat in het wetsvoorstel voor het grote verbruik (verbruik boven de 10 mln kWh) het minimumtarief voor elektriciteit voor zakelijk verbruik uit de richtlijn Energiebelastingen wordt toegepast en dat in de richtlijn een afwijkend tarief wordt genoemd voor het niet-zakelijk verbruik. De Raad adviseert de richtlijn strikt te implementeren en in de wet ook het tarief voor niet-zakelijk verbruik op te nemen.

Aan het advies van de Raad om strikt te implementeren is gevolg gegeven niet alleen voor elektriciteit -zoals de Raad adviseert – maar ook voor aardgas. Voor kolen is het onderscheid niet nodig, omdat voor de tarieven op kolen geldt dat deze alle hoger zijn dan beide minimumtarieven en daarmee wordt voldaan aan de richtlijn.

3. Op grond van artikel 36q Wbm kunnen energie-intensieve ondernemingen worden vrijgesteld van de energiebelasting voor verbruik boven 10 mln kWh indien wordt deelgenomen aan het Convenant Benchmarking Energie-efficiency of aan een Meerjarenafpraak. De richtlijn stelt als voorwaarde voor een dergelijke vrijstelling dat een afgesproken resultaat op het terrein van milieubescherming of energie-efficiency behaald moet worden (resultaatverbintenis) (artikel 17, eerste lid, onderdeel b, en vierde lid, van de richtlijn). Hoewel in de toelichting is gesteld, dat een naheffing zal worden opgelegd indien achteraf blijkt dat niet is voldaan aan de voorwaarden, adviseert de Raad uitdrukkelijk in artikel 36q Wbm voor de verbruikers de verplichting tot nakoming van de voorwaarden vast te leggen alsmede de sanctie op het niet nakomen van de voorwaarden.

3. Voorwaarden vrijstelling elektriciteitsverbruik door energie-intensieve bedrijven

De Raad adviseert in artikel 36q van de Wbm voor de verbruikers de verplichting tot nakoming van de voorwaarden vast te leggen alsmede de sancties op het niet nakomen van de voorwaarden.

Ik wijs erop dat artikel 36q een algemene maatregel van bestuur voorschrijft, waarin een regeling zal worden geformuleerd op grond waarvan de vrijstelling zal worden verleend. In deze algemene maatregel van bestuur zullen in elk

geval de verplichting tot het nakomen van de voorwaarden worden opgenomen. Sancties worden opgelegd op basis van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is een toelichting op de inhoud van de op te stellen algemene maatregel van bestuur toegevoegd, waarin beide elementen expliciet zijn vermeld.

4. De Raad wijst erop, dat artikel 2, vierde lid, van de richtlijn de elektriciteit die ondermeer wordt ingezet voor chemische reductie en electrolytische metallurgische processen, onbelast laat. Het voorstel voorziet voor dit gebruik in een vrijstelling en teruggaafregeling (artikelen 36k, derde lid, en 36l, twaalfde lid, Wbm). Op grond hiervan kunnen voor de vrijstelling en teruggaaf voorwaarden en beperkingen worden gesteld, hetgeen bij het onbelast zijn van het gebruik uiteraard niet mogelijk is. Voorzover deze voorwaarden en beperkingen niet zijn gericht op oneigenlijk gebruik of misbruik, is er strijd met de richtlijn. Eenzelfde opmerking ten aanzien van het stellen van voorwaarden geldt voor de artikelen 21, vijfde lid, en 36c, zesde en zevende lid, Wbm. De Raad adviseert in de toelichting op dit aspect in te gaan.

4. Vrijstelling voor chemische reductie en elektrolytische en metallurgische processen

De Raad wijst erop dat chemische reductie en elektrolytische en metallurgische processen volgens artikel 2 van de richtlijn onbelast zijn en dat daaraan geen voorwaarden en beperkingen gesteld kunnen worden, zoals voor vrijstellingen en teruggaafregelingen geldt.

Ik wijs erop dat de behandeling van bovengenoemde processen in de richtlijn anders is dan de Raad suggereert. Deze processen vallen buiten de werkingssfeer van de richtlijn. Omdat de richtlijn geen betrekking heeft op deze processen, volgt daaruit dat de lidstaten vrij zijn om deze te belasten of vrij te stellen onder de door de lidstaat te bepalen voorwaarden en beperkingen. In het tweede deel van de opmerking van de Raad worden artikel 21, vijfde lid, en artikel 36c, zesde en zevende lid, van de Wbm in verband gebracht met artikel 2 van de richtlijn. Deze twee artikelen uit de Wbm geven echter invulling aan artikel 21, lid drie, van de richtlijn. Hierin wordt weergegeven dat verbruik van energieproducten binnen een bedrijf dat energieproducten produceert, niet beschouwd wordt als belastbaar feit. In lijn met de zogenoemde «raffinaderijvrijstelling» in de Wet op de accijns, zoals die al bestond, wordt in artikel 21, vijfde lid, en artikel 36c, zesde en zevende lid, van de Wbm voorzien in een algemene maatregel van bestuur, waarin nadere eisen gesteld kunnen worden. Deze bepalingen hebben tot doel om een rechtmatige toepassing van de genoemde bepaling uit de richtlijn Energiebelastingen te waarborgen.

5. Voorgesteld wordt in artikel III van het voorstel de heffing van accijns over brandstoffen die zich reeds in het vrije verkeer bevinden achterwege te laten. Dit vindt plaats onder meer vanwege het relatief beperkte belang. De Raad adviseert het beleid om accijnsverhogingen over accijnsgoederen die zich in het vrije verkeer bevinden achterwege te laten in verband met het belang uiteen te zetten en tevens aan te geven welke andere motieven in het onderhavige geval spelen om die verhoging achterwege te laten.

5. Accijns over brandstoffen die zich reeds in vrije verkeer bevinden

De Raad adviseert tot een uiteenzetting van het beleid om af te zien van accijnsheffing over de brandstoffen die zich bij een accijnsverhoging reeds in het vrije verkeer bevinden en de specifieke motieven daarvoor in het onderhavige geval. Naar aanleiding hiervan is de toelichting op artikel III aangepast.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt een aantal technische verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn