

Fiche 1: Mededeling Naar een efficiëntere en meer democratische besluitvorming voor het energie- en klimaatbeleid van de EU

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad “Naar een efficiëntere en meer democratische besluitvorming voor het energie- en klimaatbeleid in de EU”

b) Datum ontvangst Commissiedocument

9 april 2019

c) Nr. Commissiedocument

COM(2019) 177

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0177&from=EN>

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

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) doet in deze mededeling een aantal voorstellen om de besluitvorming over energie- en klimaatbeleid aan te passen, in het bijzonder op het gebied van belastingen. De Commissie wil op deze terreinen besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid (“QMV”) ¹ plaats laten vinden. In het huidige energiebelastingkader is nu voorzien in een bijzondere besluitvormingsprocedure, met eenparigheid van stemmen in de Raad (unanimiteit).

De Commissie is van mening dat - ook om de opgave om de Europese klimaat- en energiedoelen te realiseren - de besluitvorming op fiscaal terrein over moet gaan naar gekwalificeerde meerderheid.² Volgens de Commissie is het huidige Europese energiebelastingkader achterhaald, omdat dit sinds 2003³ niet meer is gewijzigd. Dit leidt volgens de Commissie tot ongewenste effecten, onder meer omdat de belastingen niet gebaseerd zijn op de energie-inhoud maar op het volume/gewicht van de verbruikte producten. Dit kan in het nadeel van hernieuwbare brandstoffen werken. Ook merkt de Commissie op dat sommige lidstaten hun nationale belastingniveau op dit

1 Gekwalificeerde meerderheid houdt in dat de Raad van Ministers een voorstel kan aannemen wanneer 55% van het aantal lidstaten, met een minimum van vijftien lidstaten, vóór stemt. Ook moet in de lidstaten die vóór zijn, ten minste 65% van de totale bevolking van de EU wonen. Met het huidige aantal lidstaten (28) betekent 55% dat minimaal zestien lidstaten voor moeten stemmen. Een voorstel wordt dus verworpen indien dertien of meer lidstaten tegen zijn (minimum van zestien voorstemmers niet behaald), en in die tegenstemmende lidstaten minimaal 35% van de bevolking woont (minimum van 65% niet behaald). Een blokkerende minderheid moet bestaan uit minimaal vier lidstaten die meer dan 35% van de EU-bevolking vertegenwoordigen.

2 Op het moment van schrijven zijn al eerder gelijklopende mededelingen door de Commissie opgesteld:

- COM(2019) 8 final van 15 januari 2019 – Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU. BNC-fiche Kamerstukken II, 2018/19, 22 112 nr. 2772.; en,
- COM(2018) 647 final van 12 september 2018 – Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. BNC-fiche: Kamerstukken II, 2018/2019, 22 112, nr. 2714.
- COM (2019) 186/2 final van 16 april 2019 - Efficiënter besluitvorming op het gebied van sociaal beleid: identificatie van gebieden waar kan worden overgestapt op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Dit BNC fiche is op moment van schrijven nog niet aan de Kamer gestuurd.

3 Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit.

vlak (het energiebelastingkader) sinds 2003 hebben verhoogd, wat het risico van verstoring van de interne markt met zich meebrengt.

Daarnaast constateert de Commissie dat sinds de inwerkingtreding van het Euratom-verdrag in 1957 de besluitvormingsbepalingen op het gebied van kernenergie niet ingrijpend gewijzigd zijn en derhalve geactualiseerd moeten worden.

De mededeling van de Commissie doet twee specifieke oproepen:

1. Een herhaling van de eerdere oproep om voor fiscale dossiers, met gebruik van de algemene passerelle-bepaling (art. 48, lid 7 VEU) over te gaan naar besluitvorming met QMV, door de toepasselijke besluitvormingsprocedure aan te passen, waardoor de rol van het Europees Parlement van raadpleging naar medebeslissing verandert. Daarbij roept de Commissie, als alternatief ook op de specifieke passerelle-bepaling (art. 192, lid 2 VWEU) voor fiscale aangelegenheden op milieugebied te gebruiken.
2. Tot het actief deelnemen door het Europees Parlement, Europese Raad en andere belanghebbenden bij een nog in te stellen deskundigengroep, om na te gaan hoe op basis van het huidige Euratom-verdrag de democratische verantwoording en transparantie kunnen worden verbeterd. Het Euratom-verdrag voorziet niet in een vereenvoudigde procedure hiertoe. Dit zou dus wijziging van het Euratom-verdrag betekenen, volgens de gewone herzieningsprocedure op grond van artikel 48 VEU.

Ad 1.

Een verdragswijziging is niet nodig om de mededeling uit te kunnen voeren, dit kan via de 'activering' door de Europese Raad van één van de passerelle-bepalingen in de EU-verdragen. De Commissie stelt in de mededeling voor om hiertoe gebruik te maken van de passerelle-bepaling van artikel 48, zevende lid, Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU).

Artikel 48, zevende lid, VEU, bevat een algemene passerelle-bepaling. Op grond van deze bepaling kan de Europese Raad met eenparigheid van stemmen besluiten dat maatregelen of gevallen, waarover tot dan toe met eenparigheid werd besloten, door de Raad met gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld. Deze bepaling kent twee opties. De eerste optie ziet enkel op het gebruik van de passerelle om *besluitvorming* in de Raad aan te passen van eenparigheid naar QMV (artikel 48, zevende lid, eerste alinea, VEU). De tweede optie ziet op de mogelijkheid om de toepasselijke *besluitvormingsprocedure* aan te passen, van een bijzondere wetgevingsprocedure naar een gewone wetgevingsprocedure (artikel 48, zevende lid, tweede alinea, VEU). Daarmee heeft deze optie ook gevolgen voor de rol van het EP, wiens rol dan van raadpleging naar medebeslissing verandert.

Vervolgens moet zo'n besluit van de Europese Raad aan de nationale parlementen worden toegezonden. De parlementen hebben dan zes maanden de tijd om bezwaar aan te tekenen. Indien één nationaal parlement bezwaar aantekent, is het besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend door de parlementen, kan de Europese Raad vervolgens het besluit vaststellen waarbij de Raad gemachtigd wordt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen te besluiten. De Europese Raad beslist hierover met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees parlement.

De Commissie noemt daarnaast een meer specifieke passerelle-bepaling, art. 192, lid 2 VWEU, een verdragswijziging is derhalve niet nodig voor de voorgestelde wijziging van de besluitvormingsprocedure. Dit artikel in de titel milieu van het VWEU schrijft voor dat de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, van het Economisch en Sociaal Comité en van het Comité van de Regio's, met eenparigheid van stemmen de gewone wetgevingsprocedure en daarmee gekwalificeerde meerderheid van toepassing kan verklaren inzake maatregelen op het gebied van energiebelasting die hoofdzakelijk van toepassing zijn op het milieu. Daarmee heeft gebruikmaking van deze passerelle-bepaling ook gevolgen voor de rol van het EP, wiens rol dan van raadpleging naar medebeslissing verandert.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het Regeerakkoord en in het kader van de onderhandelingen over het Klimaatakkoord is aangegeven dat bepaalde (fiscale) milieumaatregelen bij voorkeur in Europees verband kunnen plaatsvinden, zoals de invoering van een vliegbelasting en een minimum CO₂-prijs in aanvulling op het ETS.⁴ Daarbij ziet Nederland dat een modernisering van de energiebelastingrichtlijn uit 2003 op zijn plaats kan zijn.

Echter, voor het kabinet is beslissingsbevoegdheid over eigen fiscale regelgeving essentieel.⁵ Er zijn veel voorstellen aangenomen op het gebied van (in)directe belastingen, waar besluitvorming op basis van unanimiteit geldt, zoals voorstellen waarmee het bestaande btw-systeem is gemoderniseerd en fraudebestendiger is gemaakt. Nederland heeft dan ook in Europees verband de afgelopen jaren ingestemd met tal van voorstellen.

De Tweede Kamer heeft in dat verband bovendien recent een motie aangenomen, waarbij de regering wordt verzocht kenbaar te maken dat afstappen van besluitvorming bij unanimiteit, al dan niet op delen van het gebied van belastingheffing en sociaal beleid, wat Nederland betreft onbespreekbaar is.⁶

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De Commissie noemt een drietal redenen waarom besluitvorming in het energiebelastingkader over zou moeten gaan naar gekwalificeerde meerderheid:

1. Energiebelasting moet de overgang naar schone energie onderkennen.
2. Energiebelasting moet bijdragen aan een duurzame en sociaal rechtvaardige groei.
3. Hervorming van de energiebelasting moet rekening houden met overwegingen van sociale rechtvaardigheid.

De overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid verbetert volgens de Commissie de kwaliteit van de besluitvorming en zou efficiëntere besluitvorming mogelijk maken om een milieuvriendelijk energiebeleid te voeren.

Het kabinet deelt het onderliggende standpunt van de Commissie dat samenwerking op EU-niveau ten aanzien van de energiebelasting belangrijk is voor de interne markt en het bereiken van doelen als klimaatneutraliteit en duurzame groei.

Nederland deelt de mening van de Commissie dat er op deelterreinen goede redenen kunnen zijn om af te stappen van unanimiteit. De discussie moet wat het kabinet betreft echter gefocust worden op de inhoudelijke beoordeling per deelterrein, waarbij ook gekeken moet worden waarom in het verleden gekozen is voor behoud van besluitvorming op basis van unanimiteit. De aard van een deelterrein bepaalt mede de vorm en wijze waarop besluitvorming inrichting dient te krijgen.

Het kabinet meent dat voor besluitvorming over fiscale onderwerpen de beslissingsbevoegdheid op nationaal niveau essentieel is. Voor specifieke (fiscale) voorstellen zoals op het terrein van een CO₂-minimumprijs of vliegbelasting kan besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid al dan niet met medebeslissingsrecht voor het EP in lijn zijn met de kabinetsinzet. Dit doorkruist echter het voor Nederland fundamentele punt van behoud van beslissingsbevoegdheid over de eigen fiscale regelgeving. De inzet van het kabinet is bij een eventuele bespreking zijn bezwaren kenbaar te maken. Potentieel efficiëntere besluitvorming op specifieke fiscale dossiers voor klimaat en energie weegt niet op tegen het risico dat Nederland in de toekomst overstemd wordt op andere fiscale dossiers op dit terrein.

⁴ Het Europese Emissions Trading System.

⁵ Zoals eerder aangegeven in Kamerstukken II, 2018/19, 22 112, nr. 2772.

⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 21501-02 nr. 1920.

Verder blijkt uit de hoeveelheid voorstellen die de afgelopen jaren unaniem zijn aangenomen op het terrein van de directe en indirecte belastingen dat lidstaten meerwaarde zien in harmonisatie op EU-niveau voor belastingzaken. Unanimiteit heeft hieraan niet in de weg gestaan, zoals ook betoogd in de eerdere BNC-fiches die zien op het fiscale en het sociale domein.

Ten aanzien van het Euratom-verdrag is Nederland van mening dat het voorstel tot instellen van de deskundigengroep op hoog niveau geen bezwaren kent. Dit om te onderzoeken hoe de democratische verantwoordingsplicht en transparantie vanuit de werking van het Euratom-verdrag verbeterd zou kunnen worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een grote meerderheid van de lidstaten is (zeer) kritisch op de mededeling van de Commissie voor wat betreft de besluitvorming op fiscale dossiers, om vergelijkbare redenen als Nederland. Met name kleinere lidstaten zijn kritisch: indien zij een voorstel willen tegenhouden of wijzigen, moeten zij immers meer steun van andere lidstaten verzamelen waardoor hun invloed zal afnemen. Een aantal grote lidstaten is voorstander van dit voorstel.

Het Europees Parlement is naar verwachting voorstander van de door de Commissie voorgestelde wijziging van besluitvorming. Dit zou het Europees Parlement immers meer bevoegdheden geven op fiscale wetgevingsdossiers.

Voor wat betreft het Euratom-verdrag hebben bij het Verdrag van Lissabon⁷ reeds vijf lidstaten in een aangehechte verklaring hun zorgen geuit over de het achter blijven van democratischere besluitvorming op het terrein van kernenergie. De verwachting is dat het instellen van een deskundigengroep op hoog niveau niet op veel tegenstand zal stuiten.

4. Beoordeling ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. De mededeling raakt aan meerdere beleidsterreinen van de Unie, met name aan die van milieu, interne markt en energie. Op die terreinen heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie art. 4, lid 2, onder a, e, i, VWEU). De Commissie kondigt in het energiebelastingkader overigens geen concrete regelgeving aan, maar doet met de mededeling het voorstel om de besluitvormingsprocedure te wijzigen. Hiertoe is de Commissie bevoegd.

Ten aanzien van Euratom-verdrag doet de Commissie een oproep actief deel te nemen aan het beraad van een deskundigengroep, die tot taak krijgt de stand van zaken met betrekking tot het Euratom-verdrag te beoordelen en aan de Commissie te rapporteren om na te gaan hoe de democratische verantwoordingsplicht in het kader van het Euratom-verdrag het best kunnen worden vergroot, op basis van het huidige verdrag. Hiertoe is de Commissie bevoegd. Zij kan dit initiatief nemen uit hoofde van haar rol als hoedster van de Verdragen (artikel 17 VEU).

b) Subsidiariteit

Een beoordeling van de subsidiariteit is niet aan de orde. Immers, enkel de EU heeft de bevoegdheid om de wijze van besluitvorming te wijzigen via de door de Commissie aangehaalde passerelle-bepalingen, waarin de EU-verdragen voorzien.

Wat betreft het aanstellen van een deskundigengroep voor het Euratom-verdrag, geldt dat de gestelde doelstellingen daarvan naar de mening van het kabinet het beste gerealiseerd kunnen worden op EU-niveau.

⁷ Verklaring 54 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, de Republiek Hongarije, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel in deze mededeling voor wat betreft het energiebelastingkader is negatief. De argumenten die de Commissie aandraagt rechtvaardigen volgens het kabinet niet dat de besluitvormingsprocedure in fiscale dossiers door de Europese Raad moet worden gewijzigd van unanimité naar gekwalificeerde meerderheid. Het kabinet is dan ook van mening dat deze voorstellen niet in de juiste verhouding staan tot het te bereiken doel.

d) Financiële gevolgen

Uit de mededeling volgen geen directe financiële gevolgen. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling heeft geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht.