



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 23 mei 2022
(OR. en)

9378/22

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0159(NLE)**

**FISC 116
ECOFIN 464
ENER 188**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	20 mei 2022
aan:	secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2022) 219 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD waarbij Finland overeenkomstig artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG wordt gemachtigd een verlaagd belastingtarief toe te passen op elektriciteit die wordt geleverd aan bepaalde warmtepompen, elektrische ketels en recirculerende waterpompen

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 219 final.

Bijlage: COM(2022) 219 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.5.2022
COM(2022) 219 final

2022/0159 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Finland overeenkomstig artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG wordt gemachtigd een verlaagd belastingtarief toe te passen op elektriciteit die wordt geleverd aan bepaalde warmtepompen, elektrische ketels en recirculerende waterpompen

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

De belastingheffing van energieproducten en elektriciteit in de Unie is geregeld bij Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit¹ (hierna “de energiebelastingrichtlijn”, de “EBR” of “de richtlijn” genoemd).

Behalve op grond van met name de artikelen 5, 15 en 17 kan de Raad ook uit hoofde van artikel 19, lid 1, van de richtlijn op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen besluiten dat een lidstaat uit specifieke beleidsoverwegingen wordt gemachtigd om verdere belastingvrijstellingen of -verlagingen in te voeren.

Bij brief van 6 augustus 2021, gevolgd door correspondentie van 4 november 2021, 26 januari en 16 februari 2022, hebben de Finse autoriteiten verzocht om een verlaagd belastingtarief te mogen toepassen op elektriciteit die wordt gebruikt voor het aandrijven van bepaalde warmtepompen, elektrische ketels en recirculerende waterpompen. De gevraagde geldigheidsduur is zes jaar, van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2027, wat binnen de in artikel 19 van de energiebelastingrichtlijn vastgestelde maximumtermijn valt. Dit voorstel strekt ertoe deze machtiging te verlenen door middel van een derogatie die, zoals gevraagd, zes jaar geldig is: tot en met 31 december 2027.

Finland wil het nationale tarief voor zakelijk gebruik van elektriciteit van 0,63 EUR/MWh (tarief “categorie II” naar Fins recht, dat slechts voor bepaalde bedrijfssectoren geldt²), dat boven het in de EBR vastgestelde minimumtarief voor zakelijk gebruik van elektriciteit van 0,5 EUR/MWh ligt³, toepassen op: warmtepompen en elektrische ketels die warmte opwekken voor het stadsverwarmingsnet, warmtepompen met een nominaal thermisch vermogen van ten minste 0,5 MW die niet zijn aangesloten op het stadsverwarmingsnet, en recirculerende waterpompen in geothermische verwarmingsinstallaties. Zo zou de maatregel volgens de door de Finse autoriteiten verstrekte informatie enkele specifieke vormen van zowel zakelijk als niet-zakelijk gebruik van elektriciteit moeten dekken⁴. Het nationale tarief dat van toepassing is op elektriciteit voor niet-zakelijk gebruik (tarief “categorie I” in de Finse regelgeving, waaronder alles behalve categorie II valt, met inbegrip van huishoudens) is

¹ PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51.

² De Finse autoriteiten hebben uitgelegd dat het lagere belastingtarief voor elektriciteit voor zakelijk gebruik (“categorie II”) van toepassing is op sectoren als industrie, landbouw, mijnbouw en datacentra.

³ Artikel 10, lid 1, van en bijlage I.C bij de richtlijn.

⁴ In dit verband benadrukten de Finse autoriteiten bijvoorbeeld dat een woningcoöperatie zelf een warmtepomp kan beheren, maar dat diezelfde woningcoöperatie de warmtepompdienst ook van een energiebedrijf kan kopen; wat het doel van de maatregel betreft, zou het niet gerechtvaardigd zijn dat de fiscale behandeling in die situaties verschillend zou zijn op basis van de vraag of de marktdeelnemer een woningcoöperatie of een energiebedrijf is. Bovendien zijn de fysieke toeleveringsketens van elektriciteit binnen een onroerend goed vaak zeer complex, aangezien er verschillende actoren in hetzelfde gebouw zijn (met één elektriciteitsverbinding): hetzelfde gebouw heeft vaak zowel woonappartementen als bedrijfsruimten. Daarom zou het in sommige situaties onmogelijk zijn om bedrijven en woningen binnen het vastgoednetwerk te scheiden om een belastingvermindering in te voeren. Tot slot benadrukten de Finse autoriteiten dat een woningcoöperatie de door haar gegenereerde warmte terug kan verkopen aan het stadsverwarmingsnet, en dat een woningcoöperatie in dit geval ook een zakelijk karakter kan hebben.

vastgesteld op 22,53 EUR/MWh, ruim boven het overeenkomstige EBR-minimumtarief van 1 EUR/MWh⁵.

De vermindering moet een stimulans geven aan de uitrol en het gebruik van warmteopwekking op basis van elektriciteit, die anders in hoge mate berust op vervuilende fossiele brandstoffen of biomassa, en de productie van warmte zonder verbranding bevorderen (warmtepompen bijvoorbeeld kunnen onder meer de buitentemperatuur, grondwarmte en diepere geothermische energie, water uit de zee of meren en afvalwaterwarmte als warmtebron gebruiken; ook verschillende afvalwarmtebronnen uit de industrie, datacentra en andere koelsystemen kunnen als warmtebron worden gebruikt) om emissies te verminderen en fossiele en hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen te besparen.

Het verlaagde tarief zou van toepassing zijn op warmtepompen en elektrische ketels in het stadsverwarmingsnet, op warmtepompen buiten het stadsverwarmingsnet met een nominaal thermisch vermogen van ten minste 0,5 MW en op recirculerende waterpompen in geothermische verwarmingsinstallaties. Volgens Finland zou het om verschillende redenen niet gerechtvaardigd en gegrond zijn om alle warmtepompen en elektrische ketels tegen een lager tarief te belasten.

Zo worden in het geval van warmtepompen de pompen met een geringere omvang (waarop de gevraagde maatregel niet van toepassing is) geacht al zeer concurrerend te zijn. Daarnaast zou de toepassing van een categorie II elektriciteitsbelasting op deze pompen een aparte meting van elektriciteit voor de betrokken doeleinden en de registratie van begunstigden vereisen. Finland telt meer dan 1,1 miljoen warmtepompen: het aantal pompen zou dus heel groot zijn en de administratieve lasten voor de verschillende partijen zouden aanzienlijk zijn.

Op basis van de ramingen van de Finse autoriteiten voor 2022 zouden de gekozen criteria het aantal begunstigden daarentegen verminderen tot minder dan honderd.

De maatregel zou van toepassing zijn op die begunstigden, die 2,19 cent/kWh minder zouden betalen dan het normale tarief, wat zou resulteren in 10-15 miljoen EUR aan belastinguitgaven, in de vorm van lagere belastinginkomsten (volgens de ramingen voor 2022).

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Bepalingen van de energiebelastingrichtlijn

De belastingheffing van elektriciteit is geregeld bij de energiebelastingrichtlijn. Met name artikel 10 van en bijlage I.C bij die richtlijn voorzien in de relevante minimumbelastingniveaus, gedifferentieerd naar zakelijk en niet-zakelijk gebruik, die respectievelijk zijn vastgesteld op 0,5 EUR/MWh en 1 EUR/MWh.

Artikel 11 van de richtlijn bevat onder meer de definitie van “zakelijk gebruik” en staat lidstaten toe het toepassingsgebied van het verlaagde belastingniveau voor zakelijk gebruik te beperken.

Finland heeft het toepassingsgebied van het lagere belastingtarief voor elektriciteit voor zakelijk gebruik (het categorie II-tarief van 0,63 EUR/MWh) beperkt tot bepaalde bedrijfssectoren, namelijk industrie, landbouw, mijnbouw en datacentra.

⁵ Artikel 10, lid 1, van en bijlage I.C bij de richtlijn.

Het overige elektriciteitsverbruik, zoals elektriciteit die door huishoudens wordt gebruikt, behoort tot belastingcategorie I, die is vastgesteld op 22,53 EUR/MWh.

Het voorgestelde verlaagde belastingtarief van 0,63 EUR/MWh voor elektriciteit zou betrekking hebben op warmtepompen en elektrische ketels die warmte opwekken voor het stadsverwarmingsnet. Ook warmtepompen met een nominaal thermisch vermogen van ten minste 0,5 MW die niet zijn aangesloten op het stadsverwarmingsnet, en recirculerende waterpompen in geothermische verwarmingsinstallaties zouden recht hebben op de lagere elektriciteitsbelasting.

Met het oog op een consistente en uniforme toepassing en praktische uitvoering zou het lagere belastingtarief voor elektriciteit niet alleen van toepassing zijn op bepaalde vormen van zakelijk gebruik, maar ook op bepaalde specifieke vormen van niet-zakelijk gebruik, die onder het hogere Finse categorie I-tarief van 22,53 EUR/MWh zouden moeten worden belast. In dit verband hebben de Finse autoriteiten, om hun verzoek nader te onderbouwen, ook benadrukt dat artikel 15, lid 1, punt h), van de richtlijn de lidstaten toestaat een belastingvrijstelling toe te passen op elektriciteit die door huishoudens wordt gebruikt, terwijl de elektriciteitsbelasting voor huishoudens in hun land zeer hoog zou blijven⁶ (categorie I van de Finse belastingtarieven is vastgesteld op 22,53 EUR/MWh, ver boven het EU-minimumniveau). Het gevraagde nationale belastingtarief zou echter hoger liggen dan het minimumbelastingniveau van de EBR voor zakelijk gebruik.

Artikel 19, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn luidt als volgt:

Naast de bepalingen van de voorgaande artikelen, met name de artikelen 5, 15 en 17, kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen besluiten dat een lidstaat uit specifieke beleidsoverwegingen wordt gemachtigd verdere vrijstellingen of verlagingen in te voeren.

De mogelijkheid om een belastingvermindering (verlaagd tarief van de elektriciteitsbelasting) in te voeren voor elektriciteit die wordt geleverd aan warmtepompen, elektrische ketels en recirculerende waterpompen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, kan worden overwogen op basis van artikel 19 van de energiebelastingrichtlijn, aangezien deze bepaling tot doel heeft de verzoekende lidstaat in staat te stellen een verdere verlaging in te voeren uit specifieke beleidsoverwegingen. Het ondersteunen van de elektrificatie van de verwarmingseindgebruikerssector en het bevorderen van de productie van warmte zonder verbranding om emissies te verminderen en fossiele en hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen te besparen, kunnen als dergelijke specifieke beleidsoverwegingen worden beschouwd. Finland wil tegen 2035 klimaatneutraal zijn. De gevraagde maatregel zou dat doel dichterbij brengen.

Finland heeft gevraagd om de maatregel te mogen toepassen voor een periode van zes jaar (met ingang van 1 januari 2022), conform de in artikel 19, lid 2, van de richtlijn toegestane maximumtermijn. In beginsel moet de toepassingsperiode van de derogatie lang genoeg zijn om investeringen in de beoogde warmteproductiesystemen op basis van elektriciteit aan te

⁶ Dezelfde autoriteiten merkten op dat in hun land ongeveer de helft van de elektriciteit wordt verbruikt in de hoogste categorie, categorie I, en dat huishoudens goed zijn voor iets meer dan de helft van de elektriciteit in die belastingcategorie. De voorgestelde belastingwijziging zou daarentegen betrekking hebben op ongeveer 1 % van de totale belastinggrondslag van de elektriciteitsbelasting in het land.

moedigen. Die periode biedt de grootst mogelijke rechtszekerheid voor de betrokken investeringen.

De derogatie mag toekomstige ontwikkelingen van het bestaande rechtskader evenwel niet ondergraven en moet rekening houden met de huidige herziening van de energiebelastingrichtlijn en een mogelijk besluit van de Raad op basis van een voorstel van de Commissie voor de herschikking van de energiebelastingrichtlijn⁷.

In deze omstandigheden lijkt het passend machtiging te verlenen voor de gevraagde termijn, maar de geldigheid van de derogatie moet afhankelijk worden gesteld van de inwerkingtreding van algemene bepalingen ter zake op een tijdstip vóór 31 december 2027.

Regels inzake staatssteun

Het beoogde verlaagde belastingtarief van 0,63 EUR per MWh ligt boven het minimumbelastingniveau van de EU voor elektriciteit voor zakelijk gebruik overeenkomstig artikel 10 van en bijlage I.C bij Richtlijn 2003/96/EG.

De maatregel kan staatssteun vormen overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU. Aangezien het verlaagde tarief boven de minima van de EU ligt, zou de maatregel onder artikel 44 van Verordening (EU) nr. 651/2014 (de algemene groepsvrijstellingsverordening) vallen⁸. Na het verstrijken van de geldigheidsduur van de algemene groepsvrijstellingsverordening op 31 december 2023 blijft de steunregeling nog gedurende een aanpassingsperiode van zes maanden vrijgesteld (zie artikel 58, lid 4, van de algemene groepsvrijstellingsverordening). Dit besluit laat de toepasselijke staatssteunregels gedurende de periode waarop de derogatie betrekking heeft, onverlet.

• Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie

Beleid inzake milieu en klimaatverandering

De gevraagde maatregel is gericht op het bevorderen van de productie van warmte zonder verbranding om emissies te verminderen en fossiele en hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen te besparen. Krachtens artikel 13 van Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit⁹ moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de niveaus van verschillende luchtverontreinigende stoffen de in de richtlijn vastgestelde grenswaarden, streefwaarden en andere luchtkwaliteitsnormen niet overschrijden.

De landspecifieke elektriciteitsmix van Finland bestaat bovendien voornamelijk uit hernieuwbare (47 %) en nucleaire elektriciteit (35 %)¹⁰, die beide koolstofemissievrij of -arm

⁷ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de Unieregeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (herschikking), 14.7.2021, COM(2021) 563 final 2021/0213 (CNS). In het kader van het Fit for 55-pakket heeft het voorstel onder meer tot doel de elektrificatie en het gebruik van duurzamere energiebronnen te bevorderen. Bovendien kunnen de lidstaten nog altijd derogaties aanvragen.

⁸ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

⁹ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1).

¹⁰ Europese Commissie: informatiebladen per land met energiestatistieken.

zijn. Daarom wordt verwacht dat verdere elektrificatie van grootschalige verwarmingstoepassingen aanzienlijke milieu- en klimaatvoordelen zal opleveren.

De maatregel is dus verenigbaar met het milieu- en energiebeleid van de EU en met name de Green Deal van de EU, het Fit for 55-pakket ter bevordering van elektrificatie en de langetermijndecarbonisatieagenda voor 2050, waarin elektrificatie een centrale rol speelt.

Energiebeleid

De maatregel zou helpen om de ambities van de Green Deal van de EU te realiseren, met name in het kader van de EU-strategie voor een geïntegreerd energiesysteem¹¹.

De EU-strategie voor een geïntegreerd energiesysteem vormt het kader voor de groene energietransitie. Het huidige model, waarbij het energieverbruik in vervoer, industrie, gas en gebouwen plaatsvindt in “silo’s”, elk met afzonderlijke waardeketens, regels, infrastructuur, planning en activiteiten, kan tegen 2050 niet op een kostenefficiënte manier klimaatneutraliteit opleveren. De gevraagde maatregel zou de integratie bevorderen van de verwarmingseindgebruikerssector met andere eindgebruikerssectoren. In overeenstemming met de strategie zou de gevraagde maatregel tevens de kosten verlagen van innovatieve oplossingen die in het energiesysteem van de EU moeten worden geïntegreerd. De gevraagde maatregel zou rechtstreeks bijdragen tot twee van de drie pijlers van de EU-strategie voor een geïntegreerd energiesysteem.

Ten eerste: een meer “circulair” energiesysteem, waarvan de kern gevormd wordt door energie-efficiëntie. In de strategie worden concrete maatregelen vastgesteld om het beginsel “energie-efficiëntie eerst” in de praktijk te brengen en lokale energiebronnen doeltreffender te gebruiken in gebouwen of gemeenschappen. Er zit een aanzienlijk potentieel in het hergebruik van afvalwarmte uit industriële locaties, datacentra of andere bronnen, en energie geproduceerd uit bioafval of in afvalwaterzuiveringsinstallaties. De door Finland gevraagde maatregel beoogt onder meer het gebruik te stimuleren van afvalwarmte uit bronnen die uitdrukkelijk in de strategie worden genoemd.

Ten tweede: een grotere rechtstreekse elektrificatie van eindgebruikerssectoren. Aangezien de elektriciteitssector het grootste aandeel aan hernieuwbare energie heeft, moet elektriciteit waar mogelijk steeds meer worden gebruikt, bijvoorbeeld voor warmtepompen in gebouwen. De door Finland gevraagde maatregel is bedoeld om elektrisch aangedreven toepassingen te ondersteunen, in overeenstemming met de strategie.

Die maatregel zou een geïntegreerd energiesysteem bevorderen, omdat stadsverwarmingsnetwerken meer flexibiliteit en capaciteit bieden om elektrische energie in de vorm van warmte op te slaan in vergelijking met afzonderlijke verwarmingsoplossingen voor gebouwen. Finland beschikt reeds over een goed ontwikkelde infrastructuur voor stadsverwarming, die daartoe kan dienen.

De gevraagde derogatie om een lager belastingtarief toe te passen, zou onder meer van toepassing zijn op bepaalde elektrische ketels. Een dergelijke vermindering kan ook bijdragen aan een geïntegreerd energiesysteem en aan een geïntegreerd systeem van hernieuwbare elektriciteit. Elektrische ketels kunnen worden gebruikt om warmte te produceren in

¹¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Energie voor een klimaatneutrale economie: een EU-strategie voor een geïntegreerd energiesysteem (COM(2020) 299 final van 8.7.2020).

stadsverwarmingsnetwerken, met name wanneer er een overschot aan elektriciteit is en de elektriciteitsprijs laag is. Hierdoor kan bijvoorbeeld windenergie voor de productie van stadsverwarming worden gebruikt. De geringe investeringskosten van de elektrische ketels zorgen voor rentabiliteit met slechts enkele bedrijfsuren en de warmteproductie kan alleen plaatsvinden wanneer er een overaanbod aan elektriciteit is. Op die manier blijft de stabiliteit van het elektriciteitssysteem behouden. De impact van de elektriciteitsbelasting op de kosten van de warmteproductie is momenteel aanzienlijk en het zou, zoals gezegd, een goed moment zijn om deze apparaten te gebruiken. Elektrische ketels kunnen worden gecombineerd met warmteopslagcapaciteit, waardoor extra stroom als warmte kan worden opgeslagen.

De door Finland gevraagde maatregel is ook in overeenstemming met de EU-strategie betreffende verwarming en koeling¹², waarin opnieuw aandacht wordt gevraagd voor de voordelen van de vervanging van op fossiele brandstoffen gebaseerde verwarmingsoplossingen door warmtepompen en afvalwarmtegebruik. Volgens de strategie kan één eenheid elektriciteit met warmtepompen worden omgezet in drie of meer eenheden verwarming of koeling.

Bovengenoemde voordelen worden ook benadrukt in het kader van de EU-richtlijn energie-efficiëntie en met name in de aanbeveling van de Commissie over de inhoud van de uitgebreide beoordeling van het efficiëntiepotentieel bij verwarming en koeling overeenkomstig artikel 14 van Richtlijn 2012/27/EU¹³ (de richtlijn energie-efficiëntie).

Interne markt en eerlijke mededinging

De maatregel zou openstaan voor alle exploitanten in de EU zonder discriminatie. Het verlaagde tarief zou van toepassing zijn op alle warmteproducenten die gebruikmaken van warmtepompen en elektrische ketels die warmte opwekken voor het stadsverwarmingsnet, warmtepompen met een nominaal thermisch vermogen van ten minste 0,5 MW die worden gebruikt buiten het stadsverwarmingsnet, en recirculerende waterpompen in geothermische verwarmingsinstallaties.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het onder artikel 113 VWEU vallende gebied van de indirecte belastingen ressorteert als zodanig niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie in de zin van artikel 3 VWEU.

¹² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: een EU-strategie betreffende verwarming en koeling (COM(2016) 051 final van 16.2.2016).

¹³ Aanbeveling (EU) 2019/1659 van de Commissie van 25 september 2019 over de inhoud van de uitgebreide beoordeling van het efficiëntiepotentieel bij verwarming en koeling overeenkomstig artikel 14 van Richtlijn 2012/27/EU.

Op grond van artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG heeft de Raad evenwel, via afgeleid recht, een exclusieve bevoegdheid gekregen om een lidstaat te machtigen verdere vrijstellingen of verlagingen in de zin van dat artikel in te voeren. De lidstaten kunnen derhalve niet in de plaats van de Raad treden. Bijgevolg is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing op het onderhavige uitvoeringsbesluit. Aangezien deze handeling niet een ontwerp van wetgevingshandeling is, dient zij hoe dan ook niet te worden toegezonden aan de nationale parlementen overeenkomstig protocol nr. 2 bij de Verdragen ter beoordeling van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

- **Evenredigheid**

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. De belastingverlaging gaat niet verder dan wat nodig is om het gestelde doel te bereiken.

- **Keuze van het instrument**

Het voorgestelde instrument is een uitvoeringsbesluit van de Raad. Artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG voorziet uitsluitend in dit soort maatregel.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

De maatregel vereist geen evaluatie van bestaande wetgeving.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Finland en heeft uitsluitend betrekking op deze lidstaat.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Er behoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

- **Effectbeoordeling**

Dit voorstel betreft een machtiging van een afzonderlijke lidstaat op diens eigen verzoek en vereist geen effectbeoordeling.

In de hele EU is de verwarmingseindgebruikerssector over het algemeen afhankelijk van de verbranding van fossiele brandstoffen. Volgens gegevens van Eurostat (NRG_BAL_PEH) wordt 70 % van de afgeleide warmte geproduceerd uit fossiele brandstoffen. Onder meer warmtepompen zijn elektrisch aangedreven alternatieven voor warmteopwekking op basis van fossiele brandstoffen. Aangezien de landspecifieke elektriciteitsmix van Finland voornamelijk bestaat uit hernieuwbare (47 %) en nucleaire elektriciteit (35 %), die beide koolstofemissievrij of -arm zijn, zal verdere elektrificatie van grootschalige verwarmingstoepassingen naar verwachting aanzienlijke milieuvoordelen opleveren. Die voordelen kunnen bovendien een bijdrage leveren aan het realiseren van de milieu- en klimaatdoelstellingen van de Unie.

Uit een studie die in 2020 in Finland is uitgevoerd in opdracht van de Finse regering, is gebleken dat met name bij warmtepompen en stadsverwarming 11 % van de totale stadsverwarmingsproductie op afvalwarmtebronnen was gebaseerd. Het ongebruikte potentieel aan overtollige warmte en afvalwarmte is naar schatting aanzienlijk, maar het gebruik van verschillende warmtestromen bij de productie van stadsverwarming is vaak problematisch en de haalbaarheid en winstgevendheid van het gebruik van afvalwarmte varieert aanmerkelijk. De elektriciteitskosten van warmtepompen zijn een belangrijke factor voor de winstgevendheid van investeringen in en het gebruik van warmtepompen. Met het huidige niveau van de elektriciteitsbelasting in Finland vormt het aandeel van de elektriciteitsbelasting een aanzienlijk deel van de totale elektriciteitskosten. Op basis van de geanalyseerde casestudy's bedraagt het kosteneffect van de elektriciteitsbelasting ongeveer 10-20 % van de totale kosten van een warmtepomp, rekening houdend met zowel de exploitatie- als de investeringskosten. Indien de warmtepompen die worden gebruikt voor de productie van stadsverwarming, worden overgeheveld naar de lagere categorie II elektriciteitsbelasting, zoals Finland heeft gevraagd, zou dit de gemiddelde productiekosten van verschillende warmtepompsystemen aanzienlijk doen dalen. Hierdoor zal de belangstelling om te investeren in warmtepompen waarschijnlijk toenemen. Momenteel zijn de oplossingen voor de productie van warmte op basis van brandstof, met name lokale biomassa, doorgaans kostenefficiënter in vergelijking met warmtepompoplossingen. Aangezien Finland het gebruik van fossiele brandstoffen en turf vermindert, zou dit betekenen dat het gebruik van biomassa bij de productie van stadsverwarming snel toeneemt. Een verhoging van het gebruik van afvalwarmte en verschillende warmtepompoplossingen zou een toename van het gebruik van biomassa kunnen verminderen.

In de studie wordt verder benadrukt dat het gebruik van afvalwarmte vaak met onzekerheden gepaard gaat betreffende de voorzieningszekerheid van de warmte, potentiële tegenpartijrisico's en risico's in verband met de investeringskosten en de beschikbaarheid van de warmte. Bovendien bevinden sommige technologieën, zoals de productie van geothermische energie, zich nog in een proeffase. Een verlaging van de elektriciteitsbelasting voor warmtepompen zou het concurrentievermogen van warmtepompen ten opzichte van andere warmteproductietechnologieën verbeteren en zou andere risico's en onzekerheden in verband met de investeringen in warmtepompen gedeeltelijk kunnen compenseren.

Tot slot spelen er bij de maatregel, zoals de Finse autoriteiten hebben opgemerkt, vraagstukken die technisch moeilijk uitvoerbaar zijn. De maatregel moet op een doelgerichte, neutrale en eerlijke manier worden uitgevoerd. Volgens hun ramingen zullen de begrotingsuitgaven in 2022 naar verwachting variëren van 10 tot 15 miljoen EUR.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

De maatregel voorziet niet in een vereenvoudiging. Hij vloeit voort uit een verzoek van Finland en heeft uitsluitend betrekking op deze lidstaat.

- **Grondrechten**

De maatregel heeft geen gevolgen voor de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De maatregel leidt niet tot financiële of administratieve lasten voor de Unie. Het voorstel heeft derhalve geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Er is geen uitvoeringsplan nodig. Dit voorstel betreft een machtiging voor een belastingverlaging, gericht tot een afzonderlijke lidstaat, op diens eigen verzoek. De machtiging geldt voor een beperkte periode. Het toepasselijke belastingtarief zou hoger zijn dan het in de energiebelastingrichtlijn vastgestelde minimumbelastingniveau voor elektriciteit voor zakelijk gebruik. Bijgevolg zou het in de richtlijn vastgestelde minimum voor zakelijk gebruik in acht worden genomen. De maatregel kan worden geëvalueerd indien er na het verstrijken van de oorspronkelijk verleende geldigheidsduur een verzoek om verlenging wordt ingediend.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Het voorstel vereist geen toelichtende stukken over de omzetting.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1 bepaalt dat Finland een verlaagd belastingtarief mag toepassen op elektriciteit die wordt geleverd voor de volgende toepassingen: warmtepompen en elektrische ketels die warmte opwekken voor het stadsverwarmingsnet, warmtepompen met een nominaal thermisch vermogen van ten minste 0,5 MW buiten het stadsverwarmingsnet, en recirculerende waterpompen in geothermische verwarmingsinstallaties. Dit tarief mag niet lager zijn dan 0,50 EUR per MWh, dat wil zeggen het in de richtlijn vastgestelde minimumbelastingniveau voor elektriciteit voor zakelijk gebruik.

Artikel 2 bepaalt dat de gevraagde machtiging wordt verleend met ingang van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2027, wat binnen de door de richtlijn toegestane maximumtermijn valt.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Finland overeenkomstig artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG wordt gemachtigd een verlaagd belastingtarief toe te passen op elektriciteit die wordt geleverd aan bepaalde warmtepompen, elektrische ketels en recirculerende waterpompen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit¹⁴, en met name artikel 19,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij brief van 6 augustus 2021 heeft Finland overeenkomstig artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG verzocht om machtiging tot toepassing van een verlaagd belastingtarief op elektriciteit die wordt geleverd aan warmtepompen en elektrische ketels die warmte opwekken voor het stadsverwarmingsnet, aan warmtepompen met een nominaal thermisch vermogen van ten minste 0,5 MW die niet zijn aangesloten op het stadsverwarmingsnet, en aan recirculerende waterpompen in geothermische verwarmingsinstallaties. De Finse autoriteiten hebben aanvullende informatie en nadere toelichtingen bij hun verzoek verstrekt op 4 november 2021, 26 januari 2022 en 16 februari 2022.
- (2) Finland streeft ernaar door middel van het beoogde verlaagde tarief de elektrificatie van de verwarmingseindgebruikerssector te verhogen en de productie van warmte zonder verbranding te bevorderen om emissies te verminderen. Het hogere gebruik van elektrisch aangedreven verwarmingsinstallaties zal naar verwachting leiden tot milieu- en klimaatvoordelen.
- (3) De machtiging van Finland om een verlaagd belastingtarief toe te passen op elektriciteit die wordt geleverd aan warmtepompen en elektrische ketels die warmte opwekken voor het stadsverwarmingsnet, aan warmtepompen met een nominaal thermisch vermogen van ten minste 0,5 MW die niet zijn aangesloten op het stadsverwarmingsnet, en aan recirculerende waterpompen in geothermische verwarmingsinstallaties, gaat niet verder dan wat nodig is om de elektrificatie van de verwarmingseindgebruikerssector te verhogen. Dergelijke verwarmingsinstallaties bevorderen de groene transitie en leiden ertoe dat er minder warmte wordt

¹⁴ PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51.

geproduceerd door de verbranding van brandstoffen. Deze installaties zijn nog niet concurrerend op de markt en de maatregel beperkt de administratieve lasten. Daarom valt niet te verwachten dat de maatregel gedurende de looptijd ervan tot grote concurrentievervalsingen zal leiden en de goede werking van de interne markt zal belemmeren.

- (4) Overeenkomstig artikel 19, lid 2, van Richtlijn 2003/96/EG verleende machtigingen dienen strikt beperkt in de tijd te zijn. Om ervoor te zorgen dat de machtiging lang genoeg geldt om de marktdeelnemers er niet van te weerhouden de noodzakelijke investeringen te doen, is het passend de gevraagde machtiging van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2027 te verlenen. Om evenwel toekomstige algemene ontwikkelingen van het bestaande juridische kader niet te ondergraven, is het passend te bepalen dat deze machtiging, mocht de Raad op basis van artikel 113 of een andere bepaling van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een gewijzigde algemene regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit invoeren waaraan deze machtiging niet zou zijn aangepast, zou vervallen op de dag waarop die algemene regeling van toepassing wordt.
- (5) Om ervoor te zorgen dat exploitanten van installaties het gebruik bevorderen van warmtepompen en elektrische ketels die warmte opwekken voor het stadsverwarmingsnet, warmtepompen met een nominaal thermisch vermogen van ten minste 0,5 MW die niet zijn aangesloten op het stadsverwarmingsnet, en recirculerende waterpompen in geothermische verwarmingsinstallaties, moet Finland de mogelijkheid krijgen de belastingvermindering, zoals gevraagd, met ingang van 1 januari 2022 toe te passen.
- (6) Dit besluit laat de toepassing van de Unieregels betreffende staatssteun onverlet,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Mits het in artikel 10 van Richtlijn 2003/96/EG bedoelde minimumbelastingniveau, zoals in bijlage I.C bij die richtlijn voor zakelijk gebruik is vastgesteld, in acht wordt genomen, wordt Finland gemachtigd een verlaagd belastingtarief toe te passen op elektriciteit die wordt geleverd aan:

- a) warmtepompen en elektrische ketels die warmte opwekken voor het stadsverwarmingsnet;
- b) warmtepompen met een nominaal thermisch vermogen van ten minste 0,5 MW die niet zijn aangesloten op het stadsverwarmingsnet;
- c) recirculerende waterpompen in geothermische verwarmingsinstallaties.

Artikel 2

Dit besluit is van toepassing van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2027.

Mocht de Raad evenwel op grond van artikel 113 of een andere bepaling van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een gewijzigde algemene regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit invoeren waaraan de in artikel 1 van dit besluit verleende machtiging niet zou zijn aangepast, dan vervalt dit besluit op de dag waarop die algemene regeling van toepassing wordt.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Republiek Finland.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter