

Bij Kabinetsmissive van 15 februari 2019, no.2019000315, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de invoering van een minimumprijs voor de emissie van broeikasgassen (CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen) als gevolg van – uitsluitend – de opwekking van elektriciteit in energiecentrales en andere bedrijven (in het bijzonder de industrie) die vallen onder het Europese systeem van emissiehandel (EU ETS). De minimumprijs krijgt effect via belastingheffing: voor de emissie van broeikasgassen als gevolg van elektriciteitsopwekking moet belasting worden betaald als de prijs van emissie in het EU ETS lager is dan de Nederlandse minimumprijs. Het belastingtarief (per ton broeikasgas) is dan gelijk aan het verschil tussen deze minimumprijs en de EU ETS prijs.

De Afdeling heeft opmerkingen over de reikwijdte en het beoogde effect van het wetsvoorstel, de verhouding tot het Unierecht en over het beleggen van de heffings- en invorderingstaken bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Zij adviseert daarmee rekening te houden voordat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Wat de reikwijdte betreft, adviseert de Afdeling toe te lichten waarom het wetsvoorstel zich beperkt tot de elektriciteitssector, en daarbij ook in te gaan op de verhouding tussen het wetsvoorstel en het nadien aangekondigde kabinetsvoornemen om te komen tot een CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie. Ook adviseert zij nader toe te lichten op welke wijze en in welke mate de voorgestelde minimum CO<sub>2</sub>-prijs bijdraagt aan het realiseren van de CO<sub>2</sub>-reductiedoelstellingen van het kabinet. Wat betreft het Unierecht, adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werking en de effectiviteit van het EU ETS, alsmede op de verhouding tot de doelstellingen van de ETS-richtlijn. Ook adviseert zij de keuze om alleen de elektriciteitssector en niet ook de overige onder het EU ETS vallende sectoren onder de CO<sub>2</sub>-minimumprijs te laten vallen ook in het licht van de Europese staatssteunregels in de toelichting nader te motiveren. Ten slotte adviseert de Afdeling om de heffing en invordering van de belasting te laten plaatsvinden door de rijksbelastingdienst.

#### 1. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt de invoering van een minimumprijs voor de emissie van broeikasgassen (CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen) als gevolg van – uitsluitend – de opwekking van elektriciteit door brandstofgebruik of grondstofgebruik in energiecentrales en andere bedrijven die vallen onder het Europese systeem van

emissiehandel (EU ETS).<sup>1</sup> De voorgestelde minimum CO<sub>2</sub>-prijs is € 12,30 per ton in 2020 en wordt daarna jaarlijks in kleine (ongelijke) stappen verhoogd tot een structureel maximum van € 31,90 per ton vanaf 2030.<sup>2</sup>

De minimum CO<sub>2</sub>-prijs krijgt effect via belastingheffing. Het wetsvoorstel wijzigt daartoe de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm). Aan de Wbm wordt een nieuw hoofdstuk toegevoegd waarin onder meer de grondslag, de belastingplicht, de maatstaf van heffing, de verschuldigheid en het tarief worden geregeld.<sup>3</sup> Het tarief wordt bepaald door de minimum CO<sub>2</sub>-prijs te verminderen met de prijs van emissie in het EU ETS. Uitsluitend bij een positief verschil resulteert een tarief (en is sprake van belastingheffing): het tarief is niet lager dan nihil.<sup>4</sup>

Het wetsvoorstel wijzigt ook de Wet milieubeheer (Wm). Aan de Wm wordt – na het bestaande hoofdstuk over de handel in emissierechten – een hoofdstuk toegevoegd waarin onder meer verplichtingen zijn opgenomen om de emissie van broeikasgas als gevolg van elektriciteitsopwekking te monitoren (aan de hand van een elektriciteitsmonitoringsplan) en daarvan verslag te doen in een elektriciteitsemissieverslag.<sup>5</sup>

De NEa wordt belast met verschillende taken die verband houden met de vaststelling van de omvang van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, maar ook met de heffing en de invordering van de belasting.<sup>6</sup>

## 2. Context wetsvoorstel

Klimaatverandering heeft schadelijke gevolgen voor natuurlijke ecosystemen en de mens. Dat moet zoveel als mogelijk worden voorkomen. Vanwege het mondiale karakter van klimaatverandering is het beleids- en regelgevingskader inzake klimaatverandering op drie niveaus georganiseerd: internationaal, Europees en nationaal.

In het kader van de internationale Overeenkomst van Parijs<sup>7</sup> hebben de EU en haar lidstaten zich gecommitteerd aan een gezamenlijk te realiseren doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 40% terug te brengen in 2030 ten opzichte van 1990.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Het Europese systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten is geregeld in Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (Pb EU 2003, L 275). Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 71f, vierde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm).

<sup>3</sup> Artikel I, onderdelen A en B, van het voorstel.

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 71f, tweede lid, van de Wbm.

<sup>5</sup> Artikel II, onderdelen A tot en met H, van het voorstel.

<sup>6</sup> Artikel II, onderdeel B, van het voorstel, onderscheidenlijk het voorgestelde artikel 71g van de Wbm.

<sup>7</sup> Trb. 2016, 94.

<sup>8</sup> Zie de zogenoemde “voorgenomen nationale bijdrage” die de EU en haar lidstaten op grond van de Overeenkomst van Parijs hebben opgesteld. Te raadplegen via [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int).

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is afgesproken om nationaal de lat hoger te leggen.<sup>9</sup> De afgesproken doelstelling is een beperking van de uitstoot van 49% in 2030 ten opzichte van 1990. Deze doelstelling van 49% is ook opgenomen als streven in het wetsvoorstel voor een Klimaatwet.<sup>10</sup> Dit om te bereiken dat de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2050 95% lager ligt ten opzichte van 1990.<sup>11</sup>

Een van de maatregelen die in het regeerakkoord worden genoemd om de reductiedoelen te halen is de introductie van een minimumprijs van CO<sub>2</sub> voor de elektriciteitssector met een prijspad oplopend tot € 43 per ton in 2030. Met die maatregel ontstaan volgens het regeerakkoord prikkels voor energiebesparing en emissiereductie en worden de belastingen verder vergroend.<sup>12</sup> Met de maatregel wordt milieuvervuilend gedrag beprijsd, aldus het regeerakkoord.<sup>13</sup>

In het Ontwerp van het Klimaatakkoord is later een alternatief prijspad voorgesteld, oplopend tot € 31,90 per ton vanaf 2030.<sup>14</sup> Het wetsvoorstel bevat het prijspad zoals opgenomen en overeengekomen in het Ontwerp van het Klimaatakkoord.<sup>15</sup>

In reactie op de doorrekeningen van het Ontwerp van het Klimaatakkoord door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB) heeft het kabinet te kennen gegeven voornemens te zijn om te komen tot een CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie.<sup>16</sup> Over de wijze waarop aan dat voornemen invulling zal worden gegeven, en of dat consequenties zal hebben voor het onderhavige wetsvoorstel, bestaat op dit moment geen duidelijkheid. De Afdeling gaat uit van het wetsvoorstel zoals dat bij haar aanhangig is gemaakt. Mocht het wetsvoorstel ingrijpend worden gewijzigd, dan gaat de Afdeling ervan uit dat de wijziging opnieuw aan haar wordt voorgelegd voor advies.

### 3. Reikwijdte en effect op CO<sub>2</sub>-uitstoot

Het doel van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs is volgens de toelichting om bedrijven die elektriciteit produceren in een grotere mate te stimuleren om in hun keuzes rekening te houden met de gevolgen van CO<sub>2</sub>-uitstoot voor het klimaat en de schadelijke consequenties daarvan voor mens en milieu. Daarmee levert de minimum CO<sub>2</sub>-prijs volgens de toelichting een bijdrage aan de ambitie van het kabinet om in 2030 49% CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren.<sup>17</sup>

<sup>9</sup> Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, hoofdstuk 3, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34.

<sup>10</sup> Zie voorgesteld artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel voor een Klimaatwet, Kamerstukken I 2018/19, 34534, A.

<sup>11</sup> Zie voorgesteld artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel voor een Klimaatwet, Kamerstukken I 2018/19, 34534, A.

<sup>12</sup> Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, hoofdstuk 3, paragraaf 3.1 (Klimaat en energie), bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34.

<sup>13</sup> Idem, paragraaf 2.5 (Hervorming belastingstelsel).

<sup>14</sup> Ontwerp van het Klimaatakkoord van 21 december 2018, te raadplegen via <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2018/12/21/ontwerp-klimaatakkoord>, p.167 en 168.

<sup>15</sup> Voorgesteld artikel 71f, vierde lid, van de Wbm.

<sup>16</sup> Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 13 maart 2019, Kamerstukken II 2018/2019, 32813, nr. 307. Op grond van de doorrekeningen is volgens het kabinet helder dat het bonus/malussysteem dat aan de industrietafel is voorbereid tot onvoldoende CO<sub>2</sub>-reductie leidt.

<sup>17</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

a. *Reikwijdte van het wetsvoorstel*

De minimum CO<sub>2</sub>-prijs is nadrukkelijk gekoppeld aan de prijs van emissie in het EU ETS, maar geldt alleen voor de emissie als gevolg van de opwekking van elektriciteit (de elektriciteitssector). De emissie van andere sectoren die onder het EU ETS vallen, zoals de aardolie-, metaal- en chemische industrie, valt niet onder dit wetsvoorstel. Ook deze sectoren worden gekenmerkt door een hoge mate van CO<sub>2</sub>-uitstoot (en vallen om die reden onder het EU ETS). Aanvullende beprijzing daarvan zou ook daar een prikkel voor uitstootreductie kunnen zijn. De vraag rijst waarom de voorgestelde minimum CO<sub>2</sub>-prijs niet ook geldt voor deze sectoren. De toelichting gaat daar niet op in.

De Afdeling adviseert toe te lichten waarom het wetsvoorstel zich beperkt tot de elektriciteitssector, en daarbij ook in te gaan op de verhouding tussen het wetsvoorstel en het nadien aangekondigde kabinetsvoornemen om te komen tot een CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie.

b. *Effect op CO<sub>2</sub>-uitstoot bij voorgesteld prijspad*

De invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor de elektriciteitssector kan, zeker in combinatie met een verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie, risico's opleveren voor de leveringszekerheid van elektriciteit.<sup>18</sup> In de toelichting is uitgelegd dat het in het Ontwerp van het Klimaatakkoord overeengekomen prijspad voor de minimumprijs – dat is overgenomen in het wetsvoorstel – zo is gekozen dat het publieke belang van leveringszekerheid wordt geborgd.<sup>19</sup> Bij de keuze van de vormgeving van dit prijspad is gebruik gemaakt van de inzichten van experts, waaronder PBL, over de effecten van een nationale minimumprijs op verduurzaming en de leveringszekerheid. Deze experts geven volgens de toelichting aan dat een geleidelijk oplopende minimumprijs met een marge onder het verwachte prijspad van het EU ETS essentieel is om de leveringszekerheid te borgen.

De voorgestelde minimumprijs (van € 12,30 in 2020 oplopend tot € 31,90 in 2030) ligt ruim onder het verwachte prijspad van het EU ETS (van € 20,50 in 2020 tot € 46,30 in 2030).<sup>20</sup> Dat betekent dat er – bij deze verwachtingen – in ieder geval tot 2030 geen aanvullende nationale CO<sub>2</sub>-belasting zal worden geheven. Emissie van CO<sub>2</sub> wordt dus naar verwachting niet extra betaald. De minimum CO<sub>2</sub>-prijs zal naar verwachting dus ook geen belastingopbrengst opleveren.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> In de memorie van toelichting, paragraaf 2.1, is gewezen op het onderzoek dat Frontier Economics in opdracht van de minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën heeft gedaan naar de effecten van een nationale invoering van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs in combinatie met het verbod op kolen (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 30196, nr. 606). Frontier Economics concludeert dat invoering van een verbod op het produceren van elektriciteit met behulp van kolen (het kolenvverbod) in combinatie met een minimumprijs CO<sub>2</sub>-prijs gepaard kan gaan met risico's voor de leveringszekerheid.

<sup>19</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>20</sup> Zie tabel 1 in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting. De verwachte EU ETS-prijs is gebaseerd op ramingen van het PBL van november 2018 (Corjan Brink, Projectie ETS-prijs volgens uitgangspunten concept wetsvoorstel minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsproductie, PBL 2018).

<sup>21</sup> Dit in tegenstelling tot het regeerakkoord. Het uitgangspunt was dat er bij het daarin opgenomen prijspad – dat dus aanmerkelijk hoger ligt dan thans in het wetsvoorstel staat – in de loop der jaren richting 2030 wel daadwerkelijk aanvullende nationale CO<sub>2</sub>-belasting zou worden geheven.

Omdat een prijsprikkel naar verwachting voorlopig ontbreekt, is niet zonder meer duidelijk dat bedrijven in de elektriciteitssector zullen worden gestimuleerd om hun uitstoot van CO<sub>2</sub> te reduceren.<sup>22</sup> Met een minimum CO<sub>2</sub>-prijs wordt – zoals de toelichting stelt – voor elektriciteitsproducenten langjarig zekerheid geboden over de minimale hoogte van CO<sub>2</sub>-kosten die zij moeten betalen, zodat zij dit mee kunnen nemen bij hun investeringsbeslissingen. Onvoldoende is toegelicht waarom een prijspad, hoewel dit geleidelijk oploopt, maar wel lager ligt dan de nu verwachte ETS-prijs, vanwege die investeringszekerheid toch “een belangrijke prikkel zou geven voor verduurzaming”, zoals de toelichting stelt.

De Afdeling adviseert nader toe te lichten op welke wijze en in welke mate de voorgestelde minimum CO<sub>2</sub>-prijs bijdraagt aan het realiseren van de CO<sub>2</sub>-reductiedoelstellingen van het kabinet.

#### 4. Unierechtelijke aspecten

Het wetsvoorstel raakt aan het EU ETS, zoals neergelegd in de ETS-richtlijn. De minimum CO<sub>2</sub>-prijs geldt enkel voor bedrijven die vallen onder de ETS-richtlijn en betreft een belasting, die (mogelijk) wordt geheven in aanvulling op de ETS-prijs. De ETS-richtlijn laat ruimte voor nationale, verdergaande maatregelen, mits deze verenigbaar zijn met de (sub)doelen van de ETS-richtlijn. Voorts mogen deze maatregelen niet in strijd komen met het overige Unierecht. De verwachting dat, in ieder geval tot 2030, geen aanvullende nationale CO<sub>2</sub>-belasting zal worden geheven, neemt niet weg dat dit wetsvoorstel verenigbaar moet zijn met het Unierecht.

##### a. *Verhouding tot de (doelstellingen van de) ETS-richtlijn*

Het hoofddoel van de ETS-richtlijn is een substantiële vermindering van broeikasgasemissies te realiseren. Dit doel moet worden bereikt met inachtneming van een reeks subdoelen en door middel van een op marktsturing gericht instrument, te weten het systeem van emissiehandel. Op deze wijze beoogt de ETS-richtlijn de emissies van broeikasgassen “op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze” te verminderen.<sup>23</sup> Subdoelen van de richtlijn zijn onder andere het behoud van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid en het bewaren van de eenheid van de interne markt en van de mededingingsvoorwaarden daarop.<sup>24</sup>

In de toelichting wordt de werking van het EU ETS beschreven.<sup>25</sup> Echter wordt niet inzichtelijk gemaakt welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de goede werking en de effectiviteit van het EU ETS. Evenmin is toegelicht hoe het wetsvoorstel mede in het licht van de beperkte reikwijdte daarvan,<sup>26</sup> zich verhoudt tot het subdoel van de ETS-

<sup>22</sup> In de doorrekening van het Ontwerp van het Klimaatakkoord van het PBL is vermeld dat de minimumprijs geen direct effect zal hebben. Een minimum CO<sub>2</sub>-prijs zal naar verwachting wel een effect hebben op investeringen in opwekkingscapaciteit, ook als de prijs onder de verwachte ETS-prijs ligt. Het verschaft producenten volgens het PBL meer zekerheid over de toekomstige CO<sub>2</sub>-prijs waarmee ze rekening zullen houden bij het nemen van investeringsbeslissingen (p. 118).

<sup>23</sup> Artikel 1 van de ETS-richtlijn.

<sup>24</sup> HvJ 22 juni 2016, zaak C-540/14 P, *DK Recycling und Roheisen GmbH/Commissie*, ECLI:EU:C:2016:469, punt 49. Het Hof van Justitie EU noemt in punt 50 van dit arrest de doelen van de eenheid van de interne markt en de mededingingsvoorwaarden op die markt “essentieel” voor de regeling van de handel in emissierechten.

<sup>25</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

<sup>26</sup> Zie onder punt 3, onder a.

richtlijn, namelijk de eenheid van de interne markt en het waarborgen van de mededingingsvoorwaarden daarop.<sup>27</sup>

De Afdeling adviseert de toelichting op voornoemde punten aan te vullen.

b. *Verhouding tot de staatssteunregels*

De minimum CO<sub>2</sub>-prijs is nadrukkelijk gekoppeld aan de ETS-prijs, maar is beperkt tot de bedrijven die elektriciteit opwekken. Andere sectoren die onder het EU ETS vallen, zoals de aardolie-, metaal- en chemische industrie, vallen niet onder dit wetsvoorstel. Zij zijn over hun 'reguliere' emissieactiviteiten<sup>28</sup> dus geen heffing verschuldigd, terwijl zij – voor wat betreft hun emissieactiviteiten – wel in een met de energiesector vergelijkbare positie lijken te verkeren. Als hiervóór onder 3 (a) opgemerkt, wordt de reden voor dit onderscheid in de toelichting niet uitgelegd.

Dit onderscheid is ook relevant in het licht van de Europese staatssteunregels. Bij belastingmaatregelen kan sprake zijn van een selectieve bevoordeling, wanneer ondernemingen, die gelet op de doelstelling van de regeling in een feitelijk en juridisch vergelijkbare positie zitten, anders worden behandeld.<sup>29</sup> Blijkens de toelichting is het doel van het wetsvoorstel om bedrijven die elektriciteit produceren in grotere mate te stimuleren om CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen te nemen en daarmee een bijdrage te leveren aan de reductiedoelstelling per 2030.<sup>30</sup> In de toelichting worden geen objectieve redenen genoemd waarom, gelet op het doel van CO<sub>2</sub>-reductie, ervoor is gekozen enkel de elektriciteitssector, en niet ook de overige ETS-sectoren, via een minimumprijs een dergelijke prikkel te geven.

De Afdeling adviseert de toelichting, ook in het licht van de staatssteunregels, op voornoemde punten aan te vullen.

5. Uitvoering door de NEa

Het voorstel maakt duidelijk dat de NEa niet alleen wordt belast met de verschillende taken die verband houden met de vaststelling van de hoogte van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, maar ook met de heffing en invordering van de belasting. Dat de NEa wordt belast met de vaststelling van de hoogte van de CO<sub>2</sub>-uitstoot vindt de Afdeling begrijpelijk (zie hierna onder a). Zij plaatst echter vraagtekens bij de daaropvolgende stap, namelijk het verantwoordelijk maken van de NEa voor de heffing en invordering van de belasting (zie hierna onder b). Het gaat daarbij om het volgende.

a. *Vaststelling hoogte CO<sub>2</sub>-uitstoot*

Zoals hiervóór is aangegeven krijgt de Nederlandse CO<sub>2</sub>-minimumprijs effect via belastingheffing. De belastingschuld (de door een inrichting over een jaar verschuldigde belasting) wordt berekend door voor dat jaar het belastingtarief<sup>31</sup> te

<sup>27</sup> Indien en voor zover sprake is van verdergaande maatregelen, zoals bedoeld in artikel 193 VWEU, zal de Europese Commissie van deze maatregelen in kennis moeten worden gesteld.

<sup>28</sup> Te weten emissies die niet door elektriciteitsopwekking worden veroorzaakt.

<sup>29</sup> HvJ 8 november 2001, zaak C-143/99, *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, ECLI:EU:C:2001:598, punt 41.

<sup>30</sup> Memorie van toelichting, p. 8.

<sup>31</sup> Daarbij is het belastingtarief gelijk aan het verschil tussen de Nederlandse (wettelijk vastgelegde) minimumprijs en de lagere EU ETS prijs. Zo bedraagt voor het kalenderjaar 2021 de wettelijk

vermenigvuldigen met de belastinggrondslag, namelijk het aantal tonnen CO<sub>2</sub>-uitstoot. Voor de berekening van de hoogte van de belastingschuld is dus de berekening van het aantal tonnen CO<sub>2</sub>-uitstoot in een jaar van essentieel belang.

Het wetsvoorstel draagt (het toezicht op) de vaststelling van deze hoogte van de CO<sub>2</sub>-uitstoot op aan (het bestuur van) de NEa. De daarbij horende werkzaamheden betreffen in het bijzonder de beoordeling van het monitoringsplan (aan de hand waarvan de belastingplichtige gedurende het jaar de CO<sub>2</sub>-uitstoot meet) en van het vervolgens door de belastingplichtige opgestelde emissieverslag (op basis van dit emissieverslag doet de belastingplichtige aangifte van het aantal tonnen CO<sub>2</sub>-uitstoot en betaalt hij de belasting). Daarbij voorziet het voorstel in een niet-fiscale bezwaar- en beroepsprocedure met betrekking tot de vaststelling van deze belastinggrondslag.

De Afdeling vindt de gemaakte keuze op dit punt begrijpelijk. Zoals de toelichting duidelijk maakt beschikt de NEa immers, anders dan de Belastingdienst, over specifieke deskundigheid op het gebied van de processen en installaties waar de betreffende emissies vrijkomen, de meetinstrumenten die worden ingezet en de verwerking van meetgegevens voor de beoordeling van de vaststelling van de jaarlijkse CO<sub>2</sub>-uitstoot. Deze nieuwe taak van de NEa vormt dan ook een aanvulling op – en ligt in het verlengde van – het bestaande takenpakket van de NEa in het kader van de Nederlandse uitvoering van het EU ETS.

De keuze is in die zin ook niet bijzonder dat voor de bepaling van de hoogte van de belastinggrondslag wel vaker (en op vergelijkbare wijze, veelal ook met een niet-fiscale rechtsgang) wordt aangesloten bij de deskundigheid van derden. Zo kan worden gewezen op de WOZ-waarde,<sup>32</sup> de Energie-investeringsaftrek (EIA)<sup>33</sup> en de (net als voorliggend voorstel in de Wbm opgenomen) afvalstoffenbelasting.<sup>34</sup>

De Afdeling plaatst echter vraagtekens bij de stap die volgt op het proces van vaststelling van de belastinggrondslag door de NEa, namelijk het verantwoordelijk maken van de NEa voor de heffing en invordering van de belasting.

#### b. *Heffing en invordering belasting*

De toelichting maakt duidelijk dat de heffing en invordering van rijksbelastingen (zoals de voorliggende belasting) normaliter geschiedt door de rijksbelastingdienst, maar dat wordt voorgesteld hierop een uitzondering te maken door de heffing en invordering te laten plaatsvinden door de (Dienst) NEa. Als reden daarvoor wordt aangevoerd “dat het heffen en invorderen van de belasting het sluitstuk is van de betrokkenheid van de NEa bij en kennis van zaken met de betrokken doelgroep en branche voor de vaststelling van de uitstoot. De NEa is goed bekend met en heeft overzicht over de

---

vastgelegde CO<sub>2</sub>-minimumprijs € 13,50 (voorgesteld artikel 71f, vierde lid, van de Wbm). Indien de (in 2020) voor het jaar 2021 te berekenen EU ETS prijs (in het voorgestelde artikel 71f, tweede en derde lid, van de Wbm aangeduid als “de termijnkoers van het broeikasgasemissierecht), bijvoorbeeld € 12 zou bedragen, vormt het verschil (€ 1,50) het tarief per ton CO<sub>2</sub>-uitstoot.

<sup>32</sup> De WOZ-waarde wordt vastgesteld door de gemeente.

<sup>33</sup> De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, ressorterend onder de Minister van Economische Zaken en Klimaat, stelt vast of een beoogde investering een energie-investering is.

<sup>34</sup> De onder de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vallende Inspectie Leefomgeving en Transport speelt een belangrijke rol met betrekking tot de vaststelling van het gewicht van afvalstoffen voor de afvalstoffenbelasting.

betreffende bedrijven in Nederland en staat daarmee in voortdurend contact. Het ligt daarmee voor de hand deze nieuwe taak inzake heffing en invordering van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs ook bij de NEa onder te brengen.”<sup>35</sup>

De Afdeling merkt op dat de aangevoerde argumenten niet overtuigen als rechtvaardiging voor deze opmerkelijke uitzondering. Bij de hiervóór onder a genoemde drie voorbeelden stopt de betrokkenheid van de derde op dát punt waar hun expertise voor wordt gevraagd omdat deze bij de Belastingdienst ontbreekt en/of omdat die derde al om andere redenen over de benodigde expertise beschikt, namelijk op het punt van het vaststellen van de belastinggrondslag (de WOZ-waarde, een energie-investering, respectievelijk het gewicht van afvalstoffen). Het is daarbij niet noodzakelijk om de volgende stap (namelijk de daadwerkelijke heffing en invordering) óók door die derde te laten plaatsvinden. Het feit dat die volgende stap zou kunnen worden gezien als het sluitstuk van de betrokkenheid van die derde, is ook bij de gegeven voorbeelden niet een overtuigend argument geweest. Het valt dan ook niet in te zien waarom dat in voorliggend voorstel wél het geval is. De situatie is in het voorliggende voorstel in wezen niet anders. Ook het voortdurende contact waar volgens de toelichting sprake van is, kan niet het criterium zijn op grond waarvan de voorgestelde maatregel te rechtvaardigen valt. Daarbij wijst de Afdeling nog op het volgende.

De hiervóór geciteerde reden om de heffing en invordering door de NEa te laten plaatsvinden suggereert dat heffing en invordering slechts een kwestie is van het ontvangen van een aangifte/betaling en wellicht vervolgens nog wat geringe invorderingsactiviteiten. Dat lijkt te worden bevestigd waar de toelichting duidelijk maakt dat “doordat de heffing op aangifte wordt voldaan en de hoogte van de uitstoot [...], als basis voor de heffing, al is vastgesteld op basis van de Wm, de verwachting is dat deze taak weinig uitvoeringslasten zal opleveren voor de Dienst NEa”.<sup>36</sup> De Afdeling merkt daarover op dat de praktijk van heffen en invorderen (waaronder bijvoorbeeld de toepassing van de fiscale rechtsgang, belasting- en invorderingsrente, de fiscale geheimhoudingsplicht, hoofdelijke en bestuurdersaansprakelijkheid, het kwijtscheldingsbeleid) een daarop ingerichte organisatie vereist met kennis van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990. Het is de vraag of die kennis aanwezig is bij de NEa. Het ressorteren van de Dienst NEa onder de Minister van Financiën en het ontvangen door de Dienst NEa “per geval of in het algemeen van instructies ter uitoefening van de toebedeelde bevoegdheid inzake de heffing en invordering van de belasting”<sup>37</sup> biedt daar zeker geen garantie voor.

### c. *Conclusie*

De Afdeling adviseert om de heffing en invordering van de belasting te laten plaatsvinden door de rijksbelastingdienst.

---

<sup>35</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2, eerste tekstblok.

<sup>36</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2, tweede tekstblok.

<sup>37</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2, tweede tekstblok.



7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.19.0043/III

- In artikel 18.2f van de Wm (Handhaving door emissieautoriteit) de verwijzing naar de verplichtingen van hoofdstuk 16 van de Wm (Handel in emissierechten) uitbreiden met een verwijzing naar de verplichtingen van hoofdstuk 16a (nieuw) van de Wm (De emissie van broeikasgas bij elektriciteitsopwekking).
- De in artikel V opgenomen citeertitel (Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs bij elektriciteitsopwekking) in overeenstemming brengen met het opschrift van het wetsvoorstel (Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking).
- Artikel V (vaststelling citeertitel) opnemen na artikel VI (inwerkingtreding) (aanwijzing 3.55 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).