

Vergaderjaar 2007–2008

31 362

Voorstel van wet van het lid Duyvendak tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met het beperken van de emissies van broeikasgassen door kolengestookte elektriciteitscentrales (beperking emissies kolencentrales)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 april 2008 en de reactie van de indiener d.d. 5 juni 2008 aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 februari 2008 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Duyvendak tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met het beperken van de emissies van broeikasgassen door kolengestookte elektriciteitscentrales (beperking emissies kolencentrales), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de broeikasgasemissies door kolengestookte elektriciteitscentrales te verminderen door middel van fiscale maatregelen.

Ik ben de Raad erkentelijk voor het spoedig uitbrengen van het advies. Graag ga ik in op de door de Raad gemaakte opmerkingen. Het wetsvoorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Belastinglast

Met de belastingheffing worden ook niet-fiscale doelstellingen nagestreefd. Voor het realiseren van deze doelstellingen worden regelingen in een belastingwet opgenomen die niet passen in de primaire heffingsstructuur van die belastingwet. Tot nu toe ging het hierbij voornamelijk om zogenoemde belastinguitgaven of fiscale subsidies. Het voorstel ziet op de tegenhanger van de belastinguitgaven, nu de belastingheffing wordt ingezet om bepaalde investeringen te ontmoedigen (negatieve belastinguitgaven oftewel belastinglasten). Het inzetten van deze belastinguitgaven of belastinglasten is de uitkomst van een afweging, waarbij beleidseffectiviteit, kostenefficiëntie en inpasbaarheid binnen de fiscale structuur belangrijke toetsstenen zijn. De Raad heeft meermalen inbreuken op de primaire heffingsstructuur in de advisering betrokken en het instrument van belastinguitgaven als zodanig niet afgewezen.¹ De Raad kan echter niet voorbijgaan aan de spanningen die het opnemen van zodanige maatregelen in een heffingswet, waarvan de budgettaire functie op de eerste plaats staat, oproept. Voorop bij de beoordeling van het instrument staat de toets, dat de niet-fiscale doelstelling ook rechtstreeks bereikbaar moet zijn; het inzetten van het fiscale instrumentarium is dan enkel een kwestie van efficiëntie.

¹ Onder meer het advies van 12 augustus 1999 inzake de Belastingherziening 2001 (Kamerstukken II 1998/99, 26 727, A) en het advies van 20 september 2000 inzake het Belastingplan 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27 431, A).

Indien deze toets bij een belastinglast negatief is, moet de voorgestelde maatregel als een punitieve sanctie worden aangemerkt die als zodanig rechtvaardiging behoeft en moet worden getoetst aan artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de jurisprudentie terzake van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Reeds eerder heeft de Raad geadviseerd het fiscale instrument niet als een punitieve sanctie in te zetten.¹ Indien deze toets positief is, dient de maatregel op dezelfde wijze als een belastinguitgave nader te worden getoetst binnen een kader dat is afgestemd op de aard van de belastinglast. De nader te toetsen aspecten betreffen onder meer de toelichting op en de uitwerking van instrumentele doeleinden, de motivering van de instrumentkeuze, de verenigbaarheid met het EU-recht, de inkomensgevolgen en de uitvoeringsaspecten.²

Uitgaande van het voorafgaande merkt de Raad op, dat het in het voorstel opgenomen vervallen van de vrijstelling van de kolenbelasting voor het opwekken van elektriciteit is aan te merken als een belastinglast. De vrijstelling voorkomt dubbele heffing op het verbruik van elektriciteit dat zelfstandig wordt belast met energiebelasting. In zoverre past het vervallen van de vrijstelling niet in de primaire heffingsstructuur van de energiebelasting. Daarbij is ook de bedoeling van het voorstel te komen tot emissiereductie en niet het vergroten van de belastinginkomsten. De verhoging van het tarief van de kolenbelasting is niet aan te merken als een belastinglast, omdat bij de tariefstelling van onder meer deze verbruiksbelastingen de beleidsmatige afweging tussen het genereren van belastingopbrengsten en het beïnvloeden van een beoogd gedrag vooropstaat.

Nu sprake is van een belastinglast dient eerst de vraag te worden beantwoord of de ontmoediging van het investeren in kolencentrales ook rechtstreeks kan worden bereikt. In de toelichting op het voorstel is deze vraag niet als zodanig beantwoord. In paragraaf 6.2 van de toelichting wordt aangegeven dat alternatieven zijn onderzocht, maar dat deze niet toepasbaar of onvoldoende zijn om het gewenste milieueffect te bereiken. In de paragrafen 6.1 en 12.1 van de toelichting is gewezen op de mogelijkheid van een inputheffing uit milieu-beleidsoverwegingen gelet op de tekst van artikel 14, eerste lid, van de Richtlijn 2003/96/EG.³

De Raad adviseert in de toelichting de vraag te beantwoorden of de ontmoediging van investeringen in kolencentrales rechtstreeks kan worden bereikt. Met betrekking tot de hiervoor genoemde aspecten van de nadere toetsing binnen het geschetste toetsingskader merkt de Raad op, dat deze gelet op de uitgebreide en veelomvattende toelichting geen nadere aanvulling behoeven.

1. De Raad merkt op dat het vervallen van de vrijstelling van de kolenbelasting voor het opwekken van elektriciteit is aan te merken als een «belastinglast» en onderwerpt deze vervolgens aan een toets. In samenhang met die toets adviseert de Raad om in de toelichting de vraag te beantwoorden of de ontmoediging van investeringen in kolencentrales rechtstreeks kan worden bereikt. Het begrip belastinglast is recent geïntroduceerd door de Raad van State in het advies van 18 april 2008 bij het wetsvoorstel Belastingheffing excessieve beloningsbestanddelen (Kamerstukken II 2007/08, 31 459, nr. 4). Uit het nader rapport bij dat wetsvoorstel blijkt dat het niet in de bedoeling van het kabinet ligt om voor de voorgestelde belastingheffing het nieuwe begrip over te nemen en hier een separaat, nieuw toetsingskader voor op te stellen. Het kabinet is van mening dat in de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel voldoende wordt ingegaan op de relevante afwegingen en dat de ontwikkeling van een nieuw toetsingskader geen toegevoegde waarde heeft. Het ligt ook niet in mijn bedoeling het nieuwe begrip over te nemen of een nieuw toetsingskader te ontwikkelen. De relevante afwegingen worden uitgebreid en veelomvattend toegelicht in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, hetgeen – zo stel ik verheugd vast – ook wordt bevestigd door de Raad.

Naar aanleiding van de vraag van de Raad of de ontmoediging van investeringen in kolencentrales rechtstreeks kan worden bereikt, merk ik het volgende op. Het hoofddoel van het wetsvoorstel is het beperken van de broeikasgas-emissies van kolencentrales en niet, zoals de Raad lijkt te veronderstellen, het ontmoedigen van investeringen in kolencentrales. Integendeel, het wetsvoorstel beoogt investeringen uit te lokken die de CO₂-uitstoot van een kolencen-

¹ Advies van 12 juli 2002 inzake het voorstel tot aanpassing fiscale behandeling VUT, no.W06.02 0161, Bijvoegsel Stcrt. 2003, 198.

² Zie ook het in de Miljoenennota 2003 geformuleerde Toetsingskader belastinguitgaven (Kamerstukken II 2002/03, 28 600, nr. 2, blz. 289).

³ Richtlijn nr. 2003/96/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEU L 283).

trale verlagen tot op of onder de voorgestelde emissiedrempel. Bezien vanuit de doelstelling, heb ik er echter geen bezwaren tegen wanneer wordt afgezien van de bouw van nieuwe kolencentrales of ter vervanging wordt gekozen voor gascentrales dan wel duurzame energie.

Voorts ben ik van mening dat de voorgestelde inperking van de vrijstelling van kolenbelasting voor het opwekken van elektriciteit niet het karakter heeft van een punitieve sanctie en derhalve niet getoetst hoeft te worden aan artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. De omstandigheid dat de maatregel niet past in de primaire heffingsstructuur van de kolenbelasting, betekent niet dat er sprake is van een punitieve sanctie. Het feit dat de Richtlijn Energiebelastingen de mogelijkheid van een inputheffing openlaat uit milieubeleidsoverwegingen sterkt mij in deze gedachte. In paragraaf 6.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is gevolg gegeven aan het advies van de Raad om in de toelichting de vraag te beantwoorden of het primaire doel van onderhavig wetsvoorstel rechtstreeks kan worden bereikt.

2. Tarief

Voorgesteld wordt het tarief van de kolenbelasting met ingang van 1 januari 2013 te verhogen tot € 35 per 1 000 kg kolen.

De Raad wijst erop, onverlet hetgeen hiervoor is opgemerkt over de tariefstelling van verbruiksbelastingen, dat het tarief voor kolen bij de invoering van de Wet verbruiksbelastingen van brandstoffen, geheven naar een milieugrondslag zorgvuldig is afgewogen tegenover de tarieven voor de overige brandstoffen en is gebaseerd op een grondslag die voor 50% is gerelateerd aan de CO₂-emissie (koolstofgehalte) en voor 50% aan de energie-inhoud van die brandstof.¹ Dit is blijven gelden bij de invoering van de regulerende energiebelasting.² Het standaardtarief voor kolen is weliswaar een vast bedrag per 1 000 kg omdat in de kolenhandel gewichtseenheden de gebruikelijke eenheden zijn, maar in artikel 25, derde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag was voorzien in de mogelijkheid te kiezen voor een tarief dat is gebaseerd op CO₂-emissie en energie-inhoud. Dat was van belang voor de grote verbruikers zoals energiecentrales die de energie-inhoud als eenheid hanteren, aangezien die energie-inhoud per partij kolen aanmerkelijk kan verschillen. Door de vrijstelling voor kolencentrales per 1 januari 2004 werd van de keuzemogelijkheid in de praktijk geen gebruik meer gemaakt, op grond waarvan de keuzemogelijkheid bij het Wijzigingsplan «Paarse krokodil» is vervallen.³

Nu wordt voorgesteld de vrijstelling te laten vervallen, mist de Raad een motivering om geen keuzemogelijkheid voor een heffing gebaseerd op CO₂-emissie en energie-inhoud op te nemen, gelet op het verschil in de energie-inhoud van partijen kolen. De druk van de kolenbelasting per eenheid energie kan zonder keuzemogelijkheid aanmerkelijk verschillen. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De verhoging van het tarief geldt voor alle belastingplichtigen. In paragraaf 9 van de toelichting wordt dit effect voor de huidige belastingplichtigen genoemd, maar wordt niet dragend gemotiveerd dat en waarom ook voor hen de verhoging past in de beleidsmatige afweging tussen belastingopbrengst en beïnvloeding van beoogd gedrag. De Raad adviseert dat alsnog te doen.

2. Naar aanleiding van het advies van de Raad heb ik besloten in artikel 43 van de Wet belastingen op milieugrondslag een keuzemogelijkheid op te nemen voor een heffing gebaseerd op CO₂-emissie en energie-inhoud. Hierbij is aansluiting gezocht bij de regeling die tot 1 januari 2007 in het toenmalige artikel 25, derde tot en met vijfde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag was opgenomen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangevuld.

De Raad adviseert voorts in de memorie van toelichting alsnog dragend te motiveren waarom ook voor de huidige belastingplichtigen de verhoging van het tarief past in de beleidsmatige afweging tussen belastingopbrengst en beïnvloeding van beoogd gedrag. Ik heb dit advies niet overgenomen. In reactie op de opmerkingen van de Raad merk ik op dat ik binnen de bredere afweging die ik heb verricht bij het opstellen van dit wetsvoorstel, de gevolgen

¹ Kamerstukken II 1991/92, 22 405, nr. 3, paragraaf 4.

² Kamerstukken II 1994/95, 24 250, nr. 3, blz. 10–11.

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 577, nr. 3, blz. 13.

die de tariefsverhoging kan hebben voor de huidige belastingplichtigen in ogeschouw heb genomen. Naar mijn mening kan de tariefsverhoging voor deze groep positieve milieugevolgen hebben, waar zij kan leiden tot een beperking van het gebruik van kolen. In zoverre past dit binnen de meer algemene milieudoelstelling die ik met dit wetsvoorstel nastreef.

3. Inwerkingtreding

Voorgesteld wordt het voorstel op 1 januari 2013 in werking te doen treden indien de gemiddelde marktprijs van een broeikasgasemissierecht in 2011 lager is dan € 50. Een zodanig geclausuleerde inwerkingtreding moet worden ontraden, omdat bij het niet intreden van de voorwaarde de wettelijke regeling nooit in werking zal treden; er ontstaat dan een «fantomwet».

Naar het oordeel van de Raad is een dergelijke geclausuleerde inwerkingtredingsbepaling ook niet nodig. Uit de toelichting blijkt, dat ingeval de prijs van de emissierechten € 50 per ton CO₂ of meer bedraagt, het Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten zelfstandig de met het voorstel beoogde prikkel voor emissiereductie bij kolencentrales genereert en dat op grond daarvan de in het voorstel opgenomen regeling overbodig is. Indien zou worden bepaald dat het tarief van de kolenbelasting voor kolencentrales € 50 per 1 000 kg kolen vermindert met een bij ministeriële regeling vastgestelde gemiddelde marktprijs van een broeikasgasemissierecht maar niet minder dan nihil, bedraagt, zou hetzelfde effect als beoogd kunnen worden bereikt, met dien verstande dat een blijvende prikkel optreedt indien na 2011 de prijs voor emissierechten daalt beneden € 50 per ton CO₂. Tevens merkt de Raad op, dat de delegatiebepaling opgenomen in artikel II, tweede lid, van het voorstel, waarin is opgenomen dat de gemiddelde marktprijs van een broeikasgasemissierecht vóór 1 juli 2012 wordt vastgesteld, geen grondslag heeft, omdat vóór de inwerkingtreding van de wet ook de ministeriële regeling niet kan worden getroffen. Dit leidt er tevens toe, dat de wet zelf ook niet in werking kan treden, omdat bij gebrek aan een rechtsgeldig bepaalde gemiddelde marktprijs niet aan de voorwaarde, die in artikel II, eerste lid, van het voorstel is opgenomen, kan worden voldaan.

Ten slotte merkt de Raad op, dat de CO₂-afvang nog in een experimenteel stadium verkeert en dat deze afvang naar verwachting eerst rond 2020 commercieel toepasbaar wordt. Onder deze omstandigheden lijkt het aanhouden van een vast tijdstip van inwerkingtreding van het voorstel niet doelmatig en zou de mogelijkheid van de inwerkingtreding op een tijdstip waarop de CO₂-afvang het experimentele stadium voorbij is, moeten worden opgehouden.

De Raad adviseert de voorgestelde overgangsregeling te heroverwegen.

3. De Raad acht de voorgestelde inwerkingtredingsbepaling overbodig en is van mening dat hetzelfde effect ook langs een andere weg, te weten met een variabel belastingtarief, kan worden bereikt. Het advies om de geclausuleerde inwerkingtredingsbepaling te vervangen door een variabel tarief voor de kolenbelasting, heb ik niet overgenomen. Aan de door de Raad voorgestelde oplossing kleven naar mijn mening enkele bezwaren. Het is, gelet op de systematiek van de belastingwetgeving, van belang dat de hoogte van het tarief zo veel mogelijk op het niveau van een formele wet is vastgelegd. Bij het door de Raad voorgestelde alternatief wordt hiervan afgeweken, wat ik uit een oogpunt van rechtszekerheid niet gewenst acht. Verder heb ik bewust gekozen voor de datum 1 januari 2013 om een goede aansluiting te kunnen verkrijgen op het tot en met 2012 van kracht zijnde Kolenconvenant en het Benchmarkconvenant. Het wetsvoorstel sluit zowel qua tijd als inhoudelijk aan op deze convenanten en kan worden aangemerkt als vervolg op de bestaande convenanten. Ik verwijs in dit verband naar de paragrafen 6.1 en 10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Het feit dat de CO₂-afvang nog in een experimenteel stadium verkeert, is in mijn ogen geen argument om de mogelijkheid open te houden van inwerkingtreding op een tijdstip waarop die afvang het experimentele stadium voorbij is. Integendeel, het wetsvoorstel heeft juist mede ten doel de ontwikkelingen rond CO₂-afvang te stimuleren. Zoals in paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, nemen Nederlandse energiebedrijven op dit moment een afwachtende houding aan ten opzichte van CO₂-opslag. Met dit wetsvoorstel wordt mede getracht die opstelling te doorbreken.

Inwerkingtreding op een later tijdstip dan 1 januari 2013 acht ik dan ook niet opportuun. Ik heb het advies van de Raad op dit punt daarom niet overgenomen.

Aan de wetstechnische opmerkingen van de Raad met betrekking tot de «fantomwet» en het ontbreken van een delegatiegrondslag is tegemoetgekomen door de inwerkingtredingsbepaling, artikel II, te vervangen door twee nieuwe artikelen. Het nieuwe artikel II regelt op welke wijze de gemiddelde marktprijs van een broeikasgasemissierecht in het kalenderjaar 2011 wordt vastgesteld. In het nieuwe artikel III is de inwerkingtreding geregeld. De inwerkingtreding van artikel I is afhankelijk gesteld van het antwoord op de vraag of de gemiddelde marktprijs van een broeikasgasemissierecht in het kalenderjaar 2011 boven of juist onder de grens van € 50 ligt. Indien de prijs van een broeikasgasemissierecht in 2011 onder die grens ligt, treedt artikel I in werking; indien de prijs in 2011 op of boven die grens ligt, vervalt artikel I. Hiermee wordt tevens duidelijkheid geboden in de richting van de doelgroep van dit wetsvoorstel. Artikel II treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst. Hiermee is verzekerd dat er tijdig een delegatiegrondslag is voor de vaststelling van het koninklijk besluit waarmee de gemiddelde marktprijs van een broeikasgasemissierecht wordt vastgesteld alsmede voor het vaststellen van een ministeriële regeling houdende nadere regels met betrekking tot de wijze waarop bedoelde vaststelling plaatsvindt. Tevens is het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting aangepast.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekening van de Raad is overgenomen. In verband hiermee is tevens de toelichting bij artikel I, onderdeel B, aangepast.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting de volgende wijzigingen aan te brengen.

a. In artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel is in artikel 32 de definitie van «broeikasgasinstallatie» geschrapt omdat dit begrip in het gewijzigde artikel 44 niet meer voorkomt. Tevens is de begripsomschrijving van «broeikasgas» aangevuld om te expliciteren dat het alleen gaat om broeikasgassen waarop het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten (het ETS) in Nederland van toepassing is.

b. In artikel I, onderdeel C, onderdeel 2, van het wetsvoorstel is in artikel 44, derde lid, de verwijzing naar de toepasselijkheid van titel 16.2 van de Wet milieubeheer in technisch opzicht aangepast.

c. De memorie van toelichting is op enkele punten technisch en redactioneel verduidelijkt. Deze aanpassingen houden deels verband met de wijzigingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht. Tevens is de memorie van toelichting op enkele punten geactualiseerd.

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

De initiatiefnemer
Duyvendak

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W06.08 0077/III met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- De tekst van artikel I, onderdeel B, vervangen door «Het in **artikel 43** genoemde bedrag wordt vervangen door: € 35», aangezien het bedrag van € 12,95 jaarlijks wordt aangepast aan de inflatie.