

Vergaderjaar 2018–2019

35 216

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 12 april 2019 en het nader rapport d.d. 29 mei 2019, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Financiën, mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 februari 2019, nr. 2019000315, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 april 2019, no. W06.19.0043/III, bied ik U hierbij aan, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

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 CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de invoering van een minimumprijs voor de emissie van broeikasgassen (CO₂ 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

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

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 CO₂-heffing voor de industrie. Ook adviseert zij nader toe te lichten op welke wijze en in welke mate de voorgestelde minimum CO₂-prijs bijdraagt aan het realiseren van de CO₂-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 CO₂-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 (CO₂ 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). De voorgestelde minimum CO₂-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.

De minimum CO₂-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 verschuldigdheid en het tarief worden geregeld. Het tarief wordt bepaald door de minimum CO₂-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.

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 elektriciteitsmonitorsplan) en daarvan verslag te doen in een elektriciteitsemisieverlag.

De NEa wordt belast met verschillende taken die verband houden met de vaststelling van de omvang van de CO₂-uitstoot, maar ook met de heffing en de invordering van de belasting.

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 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.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is afgesproken om nationaal de lat hoger te leggen. 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. Dit om te bereiken dat de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2050 95% lager ligt ten opzichte van 1990.

Een van de maatregelen die in het regeerakkoord worden genoemd om de reductiedoelen te halen is de introductie van een minimumprijs van CO₂ 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. Met de maatregel wordt milieuvervuילend gedrag beprijsd, aldus het regeerakkoord.

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

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 CO₂-heffing voor de industrie. 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 CO₂-uitstoot

Het doel van de minimum CO₂-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 CO₂-uitstoot voor het klimaat en de schadelijke consequenties daarvan voor mens en milieu. Daarmee levert de minimum CO₂-prijs volgens de toelichting een bijdrage aan de ambitie van het kabinet om in 2030 49% CO₂-reductie te realiseren.

a. Reikwijdte van het wetsvoorstel

De minimum CO₂-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 CO₂-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 CO₂-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 CO₂-heffing voor de industrie.

3a. Reikwijdte van het wetsvoorstel

De minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking is onderdeel van een pakket aan maatregelen in het regeerakkoord waarmee het belastingstelsel verder wordt vergroend. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan die maatregel. Daarnaast is in het Regeerakkoord opgenomen dat het kabinet inzet op een nationaal klimaatakkoord om te komen tot een CO₂-reductie van 49% ten opzichte van 1990 om invulling te geven aan het klimaatverdrag van Parijs.

Het kabinet heeft op 13 maart 2019 in een eerste reactie op de doorrekening van het ontwerp klimaatakkoord aangekondigd te zullen komen met een verstandige en objectieve CO₂-heffing voor de industrie. In de brief van 4 april 2019 heeft het kabinet aangegeven te werken aan een voorstel. De minimum CO₂-prijs elektriciteitsproductie en de CO₂-heffing industrie zijn twee separate trajecten. Industriële partijen zullen voor dezelfde ton CO₂ niet belast worden voor zowel de minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking als voor de CO₂-heffing voor de industrie.

b. Effect op CO₂-uitstoot bij voorgesteld prijspad

De invoering van een minimum CO₂-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. 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. 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). Dat betekent dat er – bij deze verwachtingen – in ieder geval tot 2030 geen aanvullende nationale CO₂-belasting zal worden geheven. Emissie van CO₂ wordt dus naar verwachting niet extra betaald. De minimum CO₂-prijs zal naar verwachting dus ook geen belastingopbrengst opleveren.

Omdat een prijsprikkel naar verwachting voorlopig ontbreekt, is niet zonder meer duidelijk dat bedrijven in de elektriciteitssector zullen worden gestimuleerd om hun uitstoot van CO₂ te reduceren. Met een minimum CO₂-prijs wordt – zoals de toelichting stelt – voor elektriciteitsproducenten langjarig zekerheid geboden over de minimale hoogte van CO₂-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 CO₂-prijs bijdraagt aan het realiseren van de CO₂-reductiedoelstellingen van het kabinet.

3b. Effect op CO₂-uitstoot bij voorgesteld prijspad

De minimum CO₂-prijs geeft een prikkel voor verduurzaming, omdat een toename van de investeringszekerheid ertoe kan leiden dat bedrijven eerder zullen investeren in CO₂-arme technieken. Het PBL heeft evenwel geen directe CO₂-reductie toegekend aan de maatregel in het PBL Achtergronddocument Effecten Ontwerp Klimaatakkoord (2019). De memorie van toelichting is hierover aangevuld.

4. Unierechtelijke aspecten

Het wetsvoorstel raakt aan het EU ETS, zoals neergelegd in de ETS-richtlijn. De minimum CO₂-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 CO₂-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. 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.

In de toelichting wordt de werking van het EU ETS beschreven. 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, zich verhoudt tot het subdoel van de ETS-richtlijn, namelijk de eenheid van de interne markt en het waarborgen van de mededingingsvoorwaarden daarop.

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

4a. Verhouding tot de (doelstellingen van de) ETS-richtlijn

Het instellen van een nationale CO₂-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking belemmert noch het bereiken van het emissiereductiedoel noch de marktwerking en de prijsvorming van emissierechten op de markt en heeft dus geen nadelige gevolgen voor de werking en effectiviteit van het EU ETS.

Tevens heeft het instellen van een minimumprijs gerelateerd aan de ETS-prijs in de vorm van een heffing voor deze groep bedrijven die ook deelneemt aan een Europees regime, geen gevolgen voor de eenheid van de interne markt of mededingingsvoorwaarden. De heffing die wordt geheven indien de ETS-prijs onder het niveau van de minimumprijs zakt, is vergelijkbaar met andere belastingen/heffingen die lidstaten op nationaal niveau hanteren.

De memorie van toelichting is op voornoemde punten aangevuld.

b. Verhouding tot de staatssteunregels

De minimum CO₂-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 dus geen heffing verschuldigd, terwijl zij – voor wat betreft hun emissieactiviteiten – wel in een met de energiesector vergelijkbare positie lijken te verkeren. Als hiervoor 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. Blijkens de toelichting is het doel van het wetsvoorstel om bedrijven die elektriciteit produceren in grotere mate te stimuleren om CO₂-reducerende maatregelen te nemen en daarmee een bijdrage te leveren aan de reductiedoelstelling per 2030. In de toelichting worden geen objectieve redenen genoemd waarom, gelet op het doel van CO₂-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.

4b. Verhouding tot de staatssteunregels

Als hiervoor onder 3 (a) toegelicht, is de minimum CO₂-prijs beperkt tot de bedrijven die elektriciteit opwekken. Op basis van de besluitenpraktijk van de Europese Commissie is het kabinet tot de conclusie gekomen dat de beperking van de CO₂-minimumprijs tot elektriciteitsopwekking geen staatssteun is in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

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 CO₂-uitstoot, maar ook met de heffing en invordering van de belasting. Dat de NEa wordt belast met de vaststelling van de hoogte van de CO₂-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 CO₂-uitstoot

Zoals hiervoor is aangegeven krijgt de Nederlandse CO₂-minimumprijs effect via belastingheffing. De belastingschuld (de door een inrichting over een jaar verschuldigde belasting) wordt berekend door voor dat jaar het belastingtarief te vermenigvuldigen met de belastinggrondslag, namelijk het aantal tonnen CO₂-uitstoot. Voor de berekening van de hoogte van de belastingschuld is dus de berekening van het aantal tonnen CO₂-uitstoot in een jaar van essentieel belang.

Het wetsvoorstel draagt (het toezicht op) de vaststelling van deze hoogte van de CO₂-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 CO₂-uitstoot meet) en van het vervolgens door de belastingplichtige opgestelde emissieverslag (op basis van dit emissieverslag doet de belastingplichtige aangifte van het aantal tonnen CO₂-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 CO₂-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, de Energie-investeringsaftrek (EIA) en de (net als voorliggend voorstel in de Wbm opgenomen) afvalstoffenbelasting.

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 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 CO₂-prijs ook bij de NEa onder te brengen.»

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». 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» 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.

5. Uitvoering door de NEa

Het kabinet heeft begrip voor het advies van de Afdeling om deze uitvoeringstaak bij de rijksbelastingdienst te beleggen. Het kabinet kiest er echter voor de heffing en invordering te laten plaatsvinden door de Dienst NEa. Allereerst is van belang dat het bij de minimum CO₂-prijs gaat om een geheel nieuwe rijksbelasting waarvoor thans nog geen uitvoeringstaken zijn belegd. Die omstandigheid biedt de mogelijkheid om te bezien waar deze taken het beste kunnen worden belegd. Daarbij gaat het om overzichtelijke werkzaamheden die door de Dienst NEa goed kunnen worden uitgevoerd. Met de keuze voor een aangiftebelasting sluiten de processen van de minimum CO₂-prijs goed aan bij de processen die bij de NEa reeds bestaan voor het toezien op de ontvangst van het juiste aantal emissierechten voor het EU-ETS. Waar nodig zal de NEa extra kennis ontwikkelen en vergaren over heffing en invordering om een goede uitvoering te borgen. De keuze voor de Dienst NEa heeft voor de

belastingplichtigen het voordeel dat zij zich voor vragen of geschillen over de minimum CO₂-prijs kunnen wenden tot één uitvoeringsorganisatie. Ook voor de rijksoverheid is een voordeel dat de uitvoering van een belastingmaatregel bij één uitvoeringsorganisatie ligt en niet is verdeeld over twee uitvoeringsorganisaties. De maatregel is daardoor beter uitvoerbaar.

7. Redactionele bijlage

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

8. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting redactionele of technische wijzigingen van ondergeschikte aard aan te brengen. De redactionele bijlage behorende bij het advies van de Afdeling is daarbij verwerkt. Verder is een samenloopbepaling toegevoegd in verband met het voorstel van wet Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L 76) (Kamerstukken II 2018/19, 35 190, nr. 2).

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,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel