

Vergaderjaar 2022–2023

36 206

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag voor de invoering van een minimum CO₂-prijs voor de industrie (Wet minimum CO₂-prijs industrie)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 september 2022 en het nader rapport d.d. 16 september 2022, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 augustus 2022, no. 2022001779, 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 september 2022, no. W06.22.0151/III, bied ik U hierbij aan.

De regering is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

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

Bij Kabinetsmissive van 29 augustus 2022, no. 2022001779, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, 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 voor de invoering van een minimum CO₂-prijs voor de industrie, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel vormt een onderdeel van het pakket Belastingplan 2023, samen met de volgende voorstellen:

- Belastingplan 2023;*
- Wet rechtsherstel box 3;*
- Overbruggingswet box 3;*

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.

- *Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangsperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens;*
- *Delegatiebepaling geen invorderingsrente in specifieke gevallen;*
- *Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot tijdelijke intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning en tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten in verband met het afschaffen van de inkomensondersteuning voor AOW'ers.*

In het wetsvoorstel Belastingplan 2023 is een herijking en aanscherping van de CO₂-heffing industrie opgenomen. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarnaast ter uitvoering van het Coalitieakkoord in een minimum CO₂-prijs voor de industrie per 1 januari 2023.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over nut en noodzaak en over de uitvoeringsgevolgen van het voorstel. Zij adviseert nader te motiveren waarom de nog dit jaar uit te voeren tussenevaluatie niet wordt afgewacht en niet wordt bewerkstelligd dat de voorgestelde regeling pas in werking treedt indien deze daadwerkelijk betekenis heeft. Dit kan worden bewerkstelligd door de indiening uit te stellen of door in het voorstel te regelen dat het in werking treedt bij koninklijk besluit. Daarnaast maakt zij een opmerking over de verhouding van het voorstel tot de (doelstellingen van de) ETS-richtlijn. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting en zo nodig van het voorstel wenselijk.

1. Inhoud van het voorstel

Belastingplichtige bedrijven² die meer broeikasgassen (CO₂) uitstoten dan de voor hen vrijgestelde emissieruimte (dispensatierechten) dienen over dit meerdere CO₂-heffing industrie te betalen. Op dit moment hebben deze bedrijven voor de in Nederland vrijgestelde emissieruimte alleen te maken met de prijs van broeikasgasemissierechten binnen het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS). Het voorstel zorgt ervoor dat in Nederland een minimumprijs gaat gelden voor de vrijgestelde emissieruimte, waardoor in feite over de volledige broeikasgasemissies door de desbetreffende bedrijven een minimumprijs van toepassing wordt. Het gaat om een lage(re) prijs voor emissies waarvoor het bedrijf dispensatierechten heeft en de al bestaande, hogere heffing voor emissies zonder dispensatierechten.

Het doel hiervan is dat de overheid ook voor de emissieruimte waarvoor het bedrijf dispensatierechten heeft, de hoogte van de prikkel van verduurzaming kan bepalen en dat met de minimum CO₂-prijs de investeringszekerheid van bedrijven toeneemt.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

2. Nut en noodzaak

a. Hoogte minimumprijs

Een minimum CO₂-prijs kan, afhankelijk van het niveau, bijdragen aan de prikkel tot verduurzaming van bedrijven. De minimum CO₂-prijs industrie wordt in het voorstel gesteld op het niveau van de minimum CO₂-prijs

² Het gaat om grote industriële bedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem, afvalverbrandingsinstallaties en bedrijven die grote hoeveelheden CO₂ uitstoten.

elektriciteitsopwekking³ en ligt daarmee op een relatief laag niveau ten opzichte van de EU ETS-prijs.⁴ Volgens de toelichting ligt een sterke daling van de EU ETS-prijs niet in de lijn der verwachting,⁵ zodat vooralsnog geen sprake zal zijn van heffing van de minimum CO₂-prijs.⁶ De introductie van de minimum CO₂-prijs industrie zal naar verwachting dan ook geen opbrengsten opleveren.⁷ De toelichting onderkent de beperkte doeltreffendheid van de maatregel op korte termijn, gegeven de relatief lage tariefstelling.⁸ Aangekondigd wordt dat nog dit jaar een tussenevaluatie wordt gehouden van het minimumprijspad, zodat, als dit op basis van de evaluatie wenselijk blijkt, een voorstel kan worden gedaan voor een gewijzigd minimumprijspad dat per 2024 in werking treedt.⁹ Eveneens zal de regering de hoogte van de minimum CO₂-prijs onderzoeken en herijken.

Gezien de huidige EU ETS-prijs en de thans voorgestelde minimumprijs lijkt het vooralsnog niet waarschijnlijk dat bedrijven deze minimumprijs zullen meewegen bij investeringsbeslissingen of dat dit een daadwerkelijke toename tot gevolg heeft van het aandeel scenario's waarin verduurzaming tot een positieve businesscase leidt. Gelet op het voorgaande is het de Afdeling vooralsnog niet duidelijk waarom de nog dit jaar uit te voeren tussenevaluatie niet wordt afgewacht.

b. Uitvoeringsgevolgen

De Afdeling merkt op dat uit de uitvoeringstoets van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) naar voren komt, dat het voorstel leidt tot een stapeling van regelgeving, en tot extra uitvoeringslasten en complexiteit.¹⁰ Daarmee leidt de maatregel bij NEa tot uitvoeringskosten en beslag op schaarse uitvoeringscapaciteit, bovenop de benodigde capaciteit voor de taken die gerelateerd zijn aan het ambitieuze en veelomvattende programma Fit for 55. Dit terwijl de regeling vooralsnog geen opbrengsten zal opleveren en volgens de toelichting beperkt doeltreffend is. Deze kosten-batenanalyse komt in de toelichting slechts beperkt naar voren, terwijl dit ook relevant is in de afweging.¹¹

c. Conclusie en advies

Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat de thans voorgestelde minimumprijs dusdanig laag is dat voorlopig niet verwacht mag worden dat de heffing daadwerkelijk zal worden geëffectueerd. De vraag is daarom in hoeverre de voorgestelde minimumprijs per 1 januari 2023 zal worden meegewogen bij investeringsbeslissingen van bedrijven. Tegelijkertijd draagt het voorstel bij aan stapeling van maatregelen en van uitvoeringsproblematiek. Dat is temeer problematisch gelet op de toenemende schaarste aan capaciteit, in dit geval van NEa, die kan worden ingezet voor de uitvoering van overheidsbeleid.

³ Zie artikel 71f van de Wet belastingen op milieugrondslag.

⁴ Toelichting, onderdeel 5. Doeltreffendheid en doelmatigheid.

⁵ Toelichting, onderdeel 3. Budgettaire aspecten.

⁶ Toelichting, onderdeel 2.3. Belastingplichtigen.

⁷ Toelichting, onderdeel 3. Budgettaire aspecten.

⁸ Toelichting, onderdeel 7. Uitvoeringsgevolgen.

⁹ Toelichting, onderdeel 2.2. Hoogte minimum CO₂-prijs industrie en onderdeel 5. Doeltreffendheid en doelmatigheid.

¹⁰ Uitvoeringstoets NEa, p. 2–3.

¹¹ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 september 2022 over het voorstel van wet Belastingplan 2023, (06.22.0178/III), punt 2.

Het voorgaande roept de vraag op waarom de nog dit jaar uit te voeren tussenevaluatie niet wordt afgewacht en niet wordt bewerkstelligd dat de voorgestelde regeling pas in werking treedt indien deze daadwerkelijk betekenis heeft. Dit kan worden bewerkstelligd door de indiening uit te stellen of door in het voorstel te regelen dat het inwerking treedt bij koninklijk besluit. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Nut en noodzaak

a. Hoogte minimumprijs

De regering vindt de minimum CO₂-prijs industrie een belangrijk instrument om de verdere verduurzaming van de industrie te bewerkstelligen. De Afdeling erkent dat een dergelijke minimumprijs kan bijdragen aan de prikkel tot verduurzaming van bedrijven. De regering kiest er hierbij voor om het instrument zo spoedig mogelijk, per 1 januari 2023, in te voeren. Dit weerspiegelt de ambitie van de regering om de verhoogde klimaatdoelstellingen voor de industrie in 2030 ook daadwerkelijk te halen.

De regering heeft er omwille van de snelle invoering voor gekozen om de hoogte van de minimum CO₂-prijs industrie vooralsnog gelijk te stellen aan die voor elektriciteitsopwekking. De Afdeling merkt terecht op dat dit een relatief laag niveau is in vergelijking met de prijs die betaald moet worden voor Europese Emissierechten. Daarom zal dit jaar worden gestart met een evaluatie van de hoogte van de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en industrie. Dit kan resulteren in een wijziging van de minimum CO₂-prijs per 1 januari 2024.

b. Uitvoeringsgevolgen

De regering herkent niet het beeld dat de Afdeling schetst ten aanzien van de uitvoering bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). De introductie van een minimum CO₂-prijs industrie heeft, blijkens de uitvoeringstoets van de NEa, slechts beperkte gevolgen voor de uitvoering door de NEa. Dit komt omdat ten behoeve van dit wetsvoorstel kan worden aangesloten op de bestaande monitoringsplannen en emissieverslagen van de CO₂-heffing industrie. Ook wat betreft de inning van de minimumprijs kan worden aangesloten bij de bestaande inningssystematiek van de CO₂-heffing industrie. De NEa stelt in de uitvoeringstoets dan ook dat het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs industrie in technische zin uitvoerbaar zal zijn.¹² Dit bovenop de belangrijke taken die de NEa onder andere in het kader van het programma Fit-for-55 uitvoert.

c. Conclusie en advies

Gegeven het bovenstaande acht de regering het wenselijk om de minimum CO₂-prijs industrie al per 1 januari 2023 in te voeren. Dit aangezien het instrument bedoeld is om verduurzaming binnen de industrie te bewerkstelligen en niet om inkomsten voor de overheid te genereren. Bovendien zijn de uitvoeringsgevolgen voor de NEa beperkt. Op advies van de Afdeling zal dit nader worden onderbouwd in de memorie van toelichting.

¹² Uitvoeringstoets NEa.

3. Verhouding tot de (doelstellingen van de) ETS-richtlijn

Het voorstel raakt aan de EU ETS, zoals neergelegd in de ETS-richtlijn. De CO₂-heffing industrie en daarmee ook de thans voorgestelde minimumprijs zal hoofdzakelijk gevolgen hebben voor een aantal ETS-sectoren: niet alle ETS-sectoren vallen onder de minimum CO₂-prijs industrie. Aan de andere kant zal de minimumprijs gaan gelden voor een aantal sectoren dat niet onder het EU ETS valt. De minimumprijs 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. Ook mogen deze maatregelen niet in strijd komen met het overige Unierecht.

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. De toelichting maakt echter niet inzichtelijk welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de goede werking en de effectiviteit van het EU ETS. Dat betreft ook de overgangsregeling voor kosteloze toewijzing van emissierechten die is gericht op het behoud van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid.¹³ 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 de genoemde punten aan te vullen.

Verhouding tot de (doelstellingen van de) ETS-richtlijn

De regering vindt dat met de introductie van de minimum CO₂-prijs industrie de goede werking en de effectiviteit van het EU ETS blijft gewaarborgd. Het voorstel belemmert noch het bereiken van het emissiereductiedoel noch de marktwerking en de prijsvorming van emissierechten en heeft dus geen nadelige gevolgen voor de werking en effectiviteit van het EU ETS.

De heffing is zodanig ontworpen dat het tarief meebeweegt met de prijsontwikkeling binnen het EU ETS. 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. Daarmee zal ook de overgangsregeling voor kosteloze toewijzing van emissierechten naar verwachting geen samenhang

¹³ Zie artikel 10bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie (PbEU 2003, L 275/32). In het kader van de voorgestelde introductie van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens («CBAM») stelt de Europese Commissie een versnelde uitfasering van de gratis emissierechten per 2035 voor (zie COM(2021) 551).

vertonen met de minimum CO₂-prijs industrie. Dit zal in de memorie van toelichting worden opgenomen.

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 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.L.A. van Rij