

De minister van Klimaat en Energie
Drs. R.A.A. Jetten
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum	1 maart 2023
doorkiesnummer	[REDACTED]
e-mail	wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk	UIT 13504 STRA/RMD
uw kenmerk	
cc	De minister voor Rechtsbescherming
bijlage(n)	-
onderwerp	Advies inzake het concept wetsvoors inframarginale elektriciteitsheffing

Geachte heer Jetten,

Bij mailbericht van 27 januari jl, zonder kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing (het 'Wetsvoorstel').

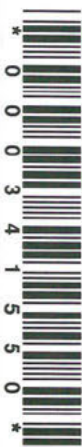
HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel strekt tot implementatie van het plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten op basis van EU-verordening van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen. De Verordening verplicht lidstaten om vanaf 1 december 2022 gedurende zeven maanden de marktopbrengsten van producenten die elektriciteit opwekken uit de in de Verordening genoemde bronnen, te plafonneren door middel van een heffing (inframarginale elektriciteitsheffing).

De grondslag voor de inframarginale elektriciteitsheffing is de som van de belastbare marktinkomsten van de heffingsplichtige uit de elektriciteitsproductie in de kalendermaanden in het heffingstijdvak, zoals die blijkt uit het marktinkomstenverslag (artikel 5). Het Wetsvoorstel belegt de uitvoering van deze heffing bij de Belastingdienst en de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: NEa), in mandaat namens de Minister voor Klimaat en Energie.

Toezicht, handhaving en bijbehorende rechtsbescherming

In artikel 14 van het Wetsvoorstel wordt aan de NEa de bevoegdheid toegekend toezicht te houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens paragraaf 4.1 van dit Wetsvoorstel (artikelen 12 en 13). Daarnaast bevat artikel 17 van het Wetsvoorstel de bevoegdheid voor de Minister voor Klimaat en Energie, in mandaat neergelegd bij de NEa, om een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen indien de verplichting tot het opstellen van een marktinkomstenverslag (artikel 12), de



datum 1 maart 2023
kenmerk UIT 13504
pagina 2 van 5

administratieplicht (artikel 13) of een verplichting tot het opstellen van een nieuw marktinkomstenverslag (of de daarbij gegeven aanwijzingen; artikel 15) niet worden nageleefd.

In aanvulling op het ter advisering aangeboden Wetsvoorstel is bij mailbericht van 2 februari jl. door uw Ministerie aangegeven dat het Wetsvoorstel wordt aangepast wat betreft de rechtsbescherming. Gekozen zal worden om beroepen tegen besluiten die volgen uit paragraaf 4.2 van het Wetsvoorstel (besluiten genomen door de NEa) te concentreren bij de rechtbank Den Haag. Hoger beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: AbRvS).

Inframarginale elektriciteitsheffing en bijbehorende rechtsbescherming

Ingevolge het Wetsvoorstel wordt de inframarginale elektriciteitsheffing uitgevoerd en ingevorderd door de Belastingdienst. Deze heffing valt onder het fiscale procesrecht, hetgeen betekent dat beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank, hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

I Toezicht, handhaving

Algemeen

In paragraaf 8.1 van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) is vermeld dat bezwaar en beroep openstaat, bij de NEa, tegen besluiten die de NEa namens de minister neemt. De Raad merkt op dat uit het Wetsvoorstel en de aangekondigde aanvulling daarop volgt dat tegen deze besluiten beroep openstaat bij de rechtbank Den Haag en niet bij de NEa zelf. De raad adviseert de MvT hierop aan te passen.

Rechtsbescherming en concentratie

Voor de beoordeling van de keuze om de bestuursrechtelijke beroepszaken bij de rechtbank Den Haag te concentreren, zoekt de Raad aansluiting bij zijn Toetsingskader wettelijke concentratie. Hierin is opgenomen dat rechterlijke concentratie slechts aan de orde is indien:

De behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist,
en

* zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke concentratie is bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 1 maart 2023
kenmerk UIT 13504
pagina 3 van 5

of

* gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners

of

* om redenen van een gezonde bedrijfsvoering.

Wat betreft de eis van specifieke deskundigheid is de Raad van mening dat hieraan is voldaan. Uit een nadere toelichting bij het Wetsvoorstel² volgt dat de keuze voor de NEa als uitvoeringsinstantie voortvloeit uit de kerntaken die de NEa uitvoert op grond van hoofdstuk 16 van de Wet Milieubeheer (hierna: Wm) inzake het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Dat geldt volgens deze toelichting eveneens voor de andere taken die de NEa heeft, zoals inzake de emissie van broeikasgassen bij elektriciteitsopwekking (hoofdstuk 16a van de Wm), de emissie van broeikasgas door de industrie (hoofdstuk 16b van de Wm), hernieuwbare energie vervoer (titel 9.7 van de Wm) en rapportage- en reductieverplichting vervoeremissies (titel 9.8 van de Wm). De in het Wetsvoorstel en de aanvulling daarop gekozen rechtsbescherming bij de rechtbank Den Haag sluit aan bij die voor handhavingsbesluiten van de NEa in het kader van voormelde taken ingevolge de Wm. Verder voorziet de Raad dat het aantal beroepszaken weliswaar zal toenemen nu sprake is van nieuwe bevoegdheden, maar dat dit aantal niet substantieel zal zijn.

Gezien de expertise van de rechtbank Den Haag met deze regelgeving en de verwachting dat het aantal beroepen verband houdend met dit Wetsvoorstel gering zal zijn, is concentratie bij deze rechtbank volgens de Raad in dit geval dan ook op zijn plaats.

II Inframarginale elektriciteitsheffing

Algemeen

In het Wetsvoorstel wordt onderkend dat het voor de uitvoering van heffing noodzakelijk is dat tussen de verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties (NEa, Belastingdienst en ACM) gegevens kunnen worden opgevraagd en uitgewisseld.³ De Raad onderschrijft de noodzaak van een goed werkende gegevensuitwisseling tussen de uitvoeringsinstanties voordat het Wetsvoorstel in werking treedt.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De Raad verwacht echter dat die gevolgen niet substantieel zijn. Hieronder is dit kort toegelicht.

Toelichting

I Toezicht, handhaving

De NEa wordt de bevoegdheid toegekend toezicht te houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens paragraaf 4.1 van dit Wetsvoorstel. Dit betreft de artikel 12 (marktinkomensverslag) en artikel 13 (administratieplicht). De NEa kan handhavend optreden door middel van een bestuurlijke boete en

² In het mailbericht van 2 februari jl.

³ MvT, pagina 22.



Raad voor de
rechtspraak

datum 1 maart 2023
kenmerk UIT 13504
pagina 4 van 5

een last onder dwangsom (artikel 17). Tegen het handhavend optreden staat bezwaar en (hoger) beroep open.

Dit is een nieuwe bevoegdheid van de NEa en de Raad verwacht dat die nieuwe bevoegdheid zal leiden tot een toename in het aantal beroepszaken bij de rechtbank Den Haag. De Raad verwacht verder dat het inhoudelijk complexere zaken zullen zijn dan een gemiddelde bestuursrechtelijke zaak. Omdat het naar inschatting van de Raad, mede naar aanleiding van contact met uw medewerkers, zal gaan om een beperkt aantal zaken, zal de werklast per saldo niet substantieel toenemen.

II Inframarginale elektriciteitsheffing

Een ander aspect van het Wetsvoorstel is de heffing zelf. Die vindt plaats met terugwerkende kracht. De Belastingdienst is onder andere verantwoordelijk voor het behandelen van de bezwaren en betrokken bij de beroepen daartegen. De Belastingdienst verwacht volgens zijn uitvoeringstoets dat veel producenten bezwaar (en daarna (hoger) beroep) zullen instellen. Uit contact met uw medewerkers blijkt echter dat naar verwachting veel van de producenten zijn gegroepeerd en dat zodoende veel minder afzonderlijke bezwaar- en beroepsprocedures aanhangig worden gemaakt dan eerder ingeschat.

Verder zullen de bezwaren en (hoger) beroepen bij de belastingrechter naar verwachting vooral zien op de legitimiteit en de terugwerkende kracht van de heffing. Dergelijke principiële vragen kunnen naar verwachting worden behandeld via een beperkt aantal (proef)procedures.

Conclusie

De Raad verwacht dat de werklast zal toenemen, maar dat die toename niet aanzienlijk is.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op het in dit advies genoemde onderdeel aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving-volgend op dit Wetsvoorstel



Raad voor de
rechtspraak

datum 1 maart 2023
kenmerk UIT 13504
pagina 5 van 5

met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend.



drs. P. Arnoldus
Lid Raad voor de rechtspraak