

Vergaderjaar 2023–2024

36 453

Tijdelijke wet inzake invoering van een belasting op marktinkomsten van inframarginale elektriciteitsproductie overeenkomstig verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (PbEU 2022, L 261 I) (Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing)

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 mei 2024

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat¹ heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing. De fractieleden van de **BBB** hadden naar aanleiding hiervan een aantal vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 10 april 2024 een brief gestuurd aan de Minister voor Klimaat en Energie.

De Minister heeft op 16 mei 2024 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, Karthaus

¹ Samenstelling:

Kemperman (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB) (*ondervoorzitter*), Panman (BBB), Crone (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA) (*voorzitter*), Thijssens (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Vos (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD), Van den Berg (VVD), Petersen (VVD), Bovens (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Dittrich (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Minister voor Klimaat en Energie

Den Haag, 10 april 2024

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing. De fractieleden van de **BBB** hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen. Op verzoek van het Kamerlid Van Langen-Visbeek (BBB) is dit wetsvoorstel tijdens de plenaire vergadering van 12 maart 2024 van de hamerstukkenlijst afgehaald om te agenderen voor inbreng schriftelijk overleg. Aangezien voor dit wetsvoorstel al blanco verslag was uitgebracht kunnen vragen aan de regering alleen nog gesteld worden via briefwisseling (schriftelijk overleg).²

De fractieleden van de BBB vragen op welke wijze deze tijdelijke wet, die met terugwerkende kracht wordt ingevoerd, bijdraagt aan het doel om de sterke stijging van elektriciteitsprijzen en de gevolgen daarvan voor huishoudens en bedrijven te verminderen. Zorgt deze niet juist opnieuw voor marktverstoring en prijsopdrijving?

De leden van de BBB-fractie vragen waarom er ondanks het advies van de Raad van State is gekozen voor een aangiftebelasting in plaats van een aanslagbelasting. Is voldoende rekening gehouden met de verzwakking van de rechtspositie van de belastingplichtige door deze keuze?

Waarom heeft u gekozen voor een energievrije voet van 1mwh, zo vragen de fractieleden van de BBB. Treft de regeling dan niet onnodig veel producenten? In de berekening van het ATR wordt gesproken van 1.450 kleine en 50 grote producenten.³ Bij de uitvoeringstoets wordt van 1.700 belastingplichtigen gesproken. Kunt u aangeven waardoor dit verschil ontstaat? Wat zijn de gevolgen van de keuze voor een grens van 1mwh voor de uitvoerbaarheid van de wet? De fractieleden van de BBB vragen of u in uw antwoord ook de werkdruk en uitvoeringsproblemen bij de belastingdienst wil meenemen.

De maatregel levert tussen de 100 en 200 miljoen euro op en kost 44 miljoen euro aan uitvoeringskosten.

Waarop is deze verwachting gebaseerd? Kunt u een specificatie verstrekken van deze bedragen, zo vragen de fractieleden van de BBB.

De uitvoeringskosten bij de belastingdienst worden in de uitvoeringstoets geschat op 5,43 miljoen euro waarvan 110.000 euro voor dienstverlening, 4,5 miljoen euro voor handhaving en toezicht en 820.000 euro aan automatisering. De leden van de BBB-fractie vragen of hierbij ook juridische kosten zijn opgenomen, gelet op het citaat uit de uitvoeringstoets: «De verwachting is dat veel belastingplichtigen bezwaar zullen maken tegen (de voldoening van) deze heffing en dat dit zal worden gevolgd door beroepschriften. Gelet op de aard van de problematiek die hierin naar verwachting aan de orde gaat komen, wordt een substantieel beslag op de capaciteit van de Belastingdienst verwacht.»⁴ Zo ja, om hoeveel juridische kosten gaat het, en waar zijn die opgenomen? Kunt u

² Kamerstukken I 2023/24, 36 453, B.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 453, nr. 3.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 453, nr. 3, p. 1.

een nadere specificatie geven van alle onderdelen van de 5,43 miljoen euro? De fractieleden van de BBB verwachten namelijk dat de posten te laag zijn ingeschat. Zij vragen of voldoende rekening gehouden is met de capaciteitsproblemen bij de rechterlijke macht mocht er een grote hoeveelheid bezwaar- en beroepsprocedures komen. Is hierover overleg gevoerd? Zo nee, waarom niet?

Er wordt geschat dat incidenteel 33 ambtenaren extra nodig zijn in de periode tussen 2022 en 2030. De leden van de BBB-fractie vragen of u verwacht dat u tijdig de genoemde 33 FTE kunt invullen gelet op de personele capaciteitsproblemen bij de Belastingdienst. Kunt u ook tijdig voorzien in de benodigde automatisering en de voorziene juridische kennis die nodig is? Zijn de hiermee gepaard gaande wervingskosten meegenomen in de berekening? De fractieleden van de BBB ontvangen graag een toelichting.

Omdat sprake is van een nieuw proces met nieuwe belastingplichtigen en nieuwe samenwerking/gegevensuitwisseling met een extern bestuursorgaan is de kans op procesverstoringen groot, zo lezen de BBB-fractieleden in de uitvoeringstoets. Wat moet hieronder worden verstaan en wat gaat u doen om dit risico te verkleinen?

Hoeveel Europese landen hebben de wet inmiddels ingevoerd? Waar zijn zij tegenaan gelopen? Kunt u leren van hun ervaringen? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Producenten worden met terugwerkende kracht verplicht maandelijks een marktinkomstenverslag in te leveren in plaats van één keer over de gehele periode. Hierdoor kunnen in tegenstelling tot in de buurlanden (o.a. Duitsland) maanden met negatieve inkomsten niet verrekend worden. Wat zijn hiervan de gevolgen? De fractieleden van de BBB ontvangen graag een toelichting. Heeft het ATR hier in haar berekening van de lastendruk voldoende rekening mee gehouden? Waarom heeft Nederland het voorbeeld van de Oosterburen niet gevolgd?

De fractieleden van de BBB vragen waarom ervoor gekozen is alle leden van een groep hoofdelijk aansprakelijk te stellen. Is deze keuze proportioneel gezien de complexiteit van de wet en de invoering met terugwerkende kracht? Hoe is dit geregeld in andere Europese landen?

Waarom is gekozen voor een bewaarplicht van tien jaar in plaats van de gebruikelijke zeven jaar voor een zo beperkte maatregel? Heeft het ATR hier in haar berekening voldoende rekening mee gehouden? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Zij vragen u waarom er niet voor gekozen is om het accountantsverslag geheel te schrappen. Wat is de invloed van deze keuze voor de administratieve lastendruk? Is hier in de berekening van de ATR voldoende rekening mee gehouden? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Klopt het dat opbrengsten van gasgestookte centrales bij geïntegreerde groepsinkomsten meetellen? In hoeverre is dat rechtmatig? Waarom is hiervoor gekozen?

De fractieleden van de BBB vragen in hoeverre voldoende rekening is gehouden met het «at arms length»-principe (interne verrekening). De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

De fractieleden van de BBB vragen of het klopt dat deze noodmaatregel strijdig is met de fiscale soevereiniteit van de lidstaten en dat unanimiteit nodig is op basis van het subsidiariteitsbeginsel. In hoeverre is hieraan voldaan, of hoeft dat bij noodmaatregelen niet? Kunnen deze leden vaker dergelijke noodmaatregelen verwachten? Wat betekent dit voor het vertrouwen in de overheid? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

De ATR beoordeelt de regeldruk op basis van vier aspecten: nut en noodzaak (Europa); is deze wetgeving het meest aangewezen instrument (daar zou je vraagtekens bij kunnen zetten op basis van de fiscale soevereiniteit); zijn er minder belastende alternatieven mogelijk (aangifte over hele periode, kortere bewaartermijn, hogere leveringsgrens etc.); en zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht (effectmeting). Naar aanleiding van de effectmeting hebben de fractieleden van de BBB de volgende vragen: Waar is het bedrag van 533,50 euro voor kleine bedrijven op gebaseerd? Idem het bedrag van 5.523 euro voor grote bedrijven. Kunt u een specificatie geven, hoeveel tijd is gerekend voor het maandelijks marktinkomstenverslag? Wat is het uurloon waarop deze berekening is gebaseerd? Is voldoende rekening gehouden met de factoren in eerdergenoemde vragen (o.a. accountantskosten, verschillende vormen van levering, groepen aanbieders (coöperaties))? In hoeverre zijn de gegevens waar het ATR zich op baseert realistisch? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Wat is er op dit moment nog mogelijk om de uitvoering van deze wet te vereenvoudigen en daarmee de mogelijke juridische kosten en de regeldruk te verminderen? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

De fractieleden van de BBB vragen of u bereid bent hierover in gesprek te gaan met (een vertegenwoordiging van) de energieproducenten ook om toekomstige juridische kosten en jarenlange rechtszaken te voorkomen. Zo nee, waarom niet?

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Een afschrift van deze brief zal tevens worden verzonden aan de Staatssecretaris van Financiën – Belasting en Fiscaliteit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat,
S.M. Kluit

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2024

Hierbij stuur ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, de reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat over het wetsvoorstel Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing van 10 april 2024, met kenmerk 172789.01U.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

172789.01U

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing. De fractieleden van de BBB hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen. Op verzoek van het Kamerlid Van Langen-Visbeek (BBB) is dit wetsvoorstel tijdens de plenaire vergadering van 12 maart 2024 van de hamerstukkenlijst afgehaald om te agenderen voor inbreng schriftelijk overleg. Aangezien voor dit wetsvoorstel al blanco verslag was uitgebracht kunnen vragen aan de regering alleen nog gesteld worden via briefwisseling (schriftelijk overleg).

Vraag 1:

De fractieleden van de BBB vragen op welke wijze deze tijdelijke wet, die met terugwerkende kracht wordt ingevoerd, bijdraagt aan het doel om de sterke stijging van elektriciteitsprijzen en de gevolgen daarvan voor huishoudens en bedrijven te verminderen. Zorgt deze niet juist opnieuw voor marktverstoring en prijsopdrijving?

Antwoord

Het wetsvoorstel implementeert verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (PbEU 2022, L 261 I) (hierna: de verordening) en heeft niet het doel om de sterke stijging van de elektriciteitsprijzen te verminderen, maar om de excessieve omzet die sommige producenten hebben gehad als gevolg van de sterke stijging van de elektriciteitsprijzen af te romen. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat de opbrengsten van de heffing op marktinkomsten die boven het in de verordening genoemde plafond uitstijgen, worden aangewend voor de financiering van gerichte maatregelen om de gevolgen van de uitzonderlijk hoge elektriciteitsprijzen voor de eindafnemers van elektriciteit te beperken. Dit gebeurt in Nederland met regelingen in verband met hoge energieprijzen.⁵

Gedurende de heffingsperiode, die liep van 1 december 2022 tot 1 juli 2023, was de elektriciteitsprijs in Nederland afhankelijk van de gasprijs. Alle producenten verdienden deze elektriciteitsprijs, ook wanneer zij lagere marginale kosten hadden dan gascentrales en daarom wordt de excessieve omzet die deze producenten niet redelijkerwijs hadden kunnen verwachten afgeroomd. Omdat de heffing niet ziet op de producenten met de hoogste marginale kosten (gascentrales), is de verwachting niet dat de heffing een prijsopdrijvend effect heeft gehad.

Vraag 2:

De leden van de BBB-fractie vragen waarom er ondanks het advies van de Raad van State is gekozen voor een aangiftebelasting in plaats van een aanslagbelasting. Is voldoende rekening gehouden met de verzwakking van de rechtspositie van de belastingplichtige door deze keuze?

Antwoord

Er is voor gekozen om, waar mogelijk, de verantwoordelijkheid voor de inframarginale elektriciteitsheffing bij de elektriciteitsproducenten zelf te beleggen. Hier ligt niet alleen een principiële keuze, maar ook de praktische overweging aan ten grondslag dat de Belastingdienst enkel ruimte zag om via een aangiftebelasting invulling te geven aan de inframarginale elektriciteitsheffing. De Belastingdienst wil voor de uitvoering van de heffing en inning van de inframarginale elektriciteitsheffing de reeds bestaande ICT-infrastructuur benutten die enkel geschikt

⁵ Bijvoorbeeld Kamerstuk 36 252, nr. 1 en Kamerstuk 32 637, nr. 507.

is voor de uitvoering van een aangiftebelasting. De Belastingdienst is bovendien ook reeds gestart met de voorbereiding van de uitvoering van de inframarginale elektriciteitsheffing onder de premisse dat voldoening op aangifte het vertrekpunt zou zijn. Gegeven het eenmalige karakter van de inframarginale elektriciteitsheffing en de wens om (verdere) vertraging van de totstandkoming van deze belasting tot een minimum te beperken is, zoals ook is overwogen in het nader rapport, ervan afgezien om de inframarginale elektriciteitsheffing als aanslagbelasting vorm te geven.

De gekozen vormgeving van de inframarginale elektriciteitsheffing verzwakt de rechtspositie van een belastingplichtige niet, omdat wettelijk is geregeld dat de (nieuwe) heffingsgrondslag altijd automatisch doorwerkt in de fiscaliteit en die fiscale beschikkingen voor bezwaar en beroep vatbaar zijn. Naast de rechtsmiddelen rondom de heffing en inning in relatie tot de Belastingdienst, wordt ook rechtsbescherming geboden tegen besluiten die door de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) worden genomen. Voor de heffingsgrondslag en de vraag of een producent belastingplichtig is, is de NEa bevoegd. Als de NEa hierover een besluit neemt en de producent is het daar niet mee eens, kan bezwaar worden aangetekend bij de NEa en kan daarna desgewenst een beroepsprocedure worden gestart. De Belastingdienst heeft geen rol bij de bepaling en vaststelling van de heffingsgrondslag en heeft alleen de taak om de over de heffingsgrondslag verschuldigde belasting te heffen en te innen. Bij de Belastingdienst kan de producent in bezwaar gaan tegen zijn betaling op zijn eigen aangifte, tegen een opgelegde naheffingsaanslag en eventueel opgelegde boetebeschikking of belastingrentebeschikking. Ook kan de producent bezwaar maken tegen een door de inspecteur genomen teruggaafbeschikking. Als een producent het niet eens is met de beslissing op bezwaar, kan deze beslissing daarna desgewenst aan de rechter worden voorgelegd.

Afgezien van de rechtsbescherming waarin het wetsvoorstel dus voorziet, pleit de kennispositie van de producent in de gekozen opzet ook voor de inframarginale elektriciteitsheffing in de vorm van een aangiftebelasting. De producent is, beter dan de Belastingdienst of de NEa, in de gelegenheid om vast te stellen wat de belastbare marktinkomsten zijn en via welke methode hij deze belastbare marktinkomsten wenst vast te stellen. De Belastingdienst is afhankelijk van de informatie die de producent in het marktinkomstenverslag heeft opgenomen en de controle daarop door de NEa. Het kabinet is dan ook van oordeel dat het in deze omstandigheden in de rede ligt om de inframarginale elektriciteitsheffing als aangiftebelasting vorm te geven.

Vraag 3:

Waarom heeft u gekozen voor een energievrije voet van 1mwh, zo vragen de fractieleden van de BBB. Treft de regeling dan niet onnodig veel producenten?

Antwoord

De verordening biedt de mogelijkheid om het plafond op marktinkomsten niet toe te passen op productie-installaties met een geïnstalleerd vermogen tot 1 MW. De verordening biedt geen ruimte om deze grens van 1 MW hoger te stellen.

Het alternatief dat de verordening biedt, is om deze grens van 1 MW in zijn geheel niet toe te passen, met als gevolg dat in Nederland meer dan 2 miljoen extra productie-installaties onder de heffing zouden vallen. Dit zou onuitvoerbaar zijn en niet uitlegbaar wanneer wordt gekeken naar de opbrengsten ten opzichte van de administratieve last. Om dit te voorkomen heeft de regering ervoor gekozen om de in de verordening toegestane grens van 1 MW toe te passen.

Vraag 4:

In de berekening van het ATR wordt gesproken van 1.450 kleine en 50 grote producenten. Bij de uitvoeringstoets wordt van 1.700 belastingplichtigen gesproken. Kunt u aangeven waardoor dit verschil ontstaat?

Antwoord

Er bestaat een relevant verschil tussen het aantal productie-installaties en het aantal belastingplichtigen. Gekozen is om samenwerkingsverbanden zoals maatschappen of commanditaire vennootschappen als fiscaal transparant te beschouwen. Aan één productie-installatie zijn hierdoor in sommige gevallen dus meerdere belastingplichtigen gekoppeld.

Vraag 5:

Wat zijn de gevolgen van de keuze voor een grens van 1mwh voor de uitvoerbaarheid van de wet? De fractieleden van de BBB vragen of u in uw antwoord ook de werkdruk en uitvoeringsproblemen bij de belastingdienst wil meenemen.

Antwoord

De Belastingdienst heeft in de uitvoeringstoets geoordeeld dat de inframarginale elektriciteitsheffing uitvoerbaar is, mits wordt geaccepteerd dat de heffing eenmalig plaatsvindt en dat de aangiften in de eerste helft van het jaar 2025 worden ingediend. Omdat wordt voorzien dat de inframarginale elektriciteitsheffing eenmalig zal worden uitgevoerd en is geregeld dat de aangiften in de eerste helft van het jaar 2025 worden ingediend, is daarmee de verwachting gerechtvaardigd dat de inframarginale elektriciteitsheffing uitvoerbaar zal zijn voor de Belastingdienst. Voor zowel de uitvoeringskosten als de administratieve lasten heeft de grens van 1 MW een positief effect. Dit komt doordat deze grens voorkomt dat veel meer burgers en bedrijven onder de heffing vallen. Zoals in het antwoord op vraag 3 is aangegeven, biedt de verordening geen mogelijkheid om een hogere grens dan 1 MW toe te passen.

Vraag 6:

De maatregel levert tussen de 100 en 200 miljoen euro op en kost 44 miljoen euro aan uitvoeringskosten. Waarop is deze verwachting gebaseerd? Kunt u een specificatie verstrekken van deze bedragen, zo vragen de fractieleden van de BBB.

Antwoord

De raming van de verwachte opbrengsten is gemaakt op basis van verschillende aannames. Om de opbrengst van de heffing te kunnen ramen, moeten vier zaken ingeschat worden: de omvang van de productie van verschillende producenten, de prijzen op de elektriciteitsmarkt, de mate waarin producenten langetermijncontracten hebben afgesloten, en de mate waarin producenten hun gedrag aanpassen in reactie op de heffing.

Deze raming is door het Centraal Planbureau (CPB) gecertificeerd⁶. Een maatregel met een geraamd budgettaire effect van minimaal 50 miljoen euro en een maatregel met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag krijgt standaard een uitvoerige beoordeling van het CPB. Daarbij wordt ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, de validiteit van de gebruikte aannames en ingeschatte gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming. Het CPB acht de raming van het budgettaire

⁶ CPB, Certificering budgettaire raming Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing, <https://www.cpb.nl/certificering-budgettaire-raming-tijdelijke-wet-inframarginale-energieheffing>.

effect van de maatregel neutraal en redelijk. De onzekerheid in de raming is hoog, omdat het budgettaire effect afhankelijk is van onzekere aannames en gedragsreacties van elektriciteitsproducenten.

De aangehaalde uitvoeringskosten zijn gebaseerd op een initiële schatting van de uitvoeringsorganisaties. Sindsdien zijn de uitvoeringskosten significant naar beneden bijgesteld, aangezien de onderliggende aannames structureel zijn veranderd. Ten eerste ligt de heffingstermijn nu achter ons en kan met zekerheid worden vastgesteld dat de werkelijke marktprijzen en dus ook de gerealiseerde marktinkomsten van producenten, beduidend lager zijn dan destijds verwacht. Bovendien is het wetsvoorstel sinds de initiële kostenraming verregaand vereenvoudigd, wat tot gevolg heeft dat de regeldruk en de uitvoeringskosten voor bedrijven aanzienlijk zijn verlaagd. Met name de toevoeging van de day-ahead methode vereenvoudigt het marktinkomstenverslag en hoeft niet vergezeld te gaan met een verificatie van een accountant, wat ook de uitvoeringskosten verlaagt. De NEa stelt een standaard elektronisch format beschikbaar dat producenten die kiezen voor de day-ahead methode kunnen gebruiken om de hoogte van de heffing te bepalen. Het is de verwachting dat veel belastingplichtigen voor de day-ahead methode zullen kiezen en dat derhalve het aantal bezwaren aanzienlijk lager zal zijn dan initiële geschat.

De huidige begrote uitvoeringskosten voor de NEa bedragen 6 miljoen euro. De werkzaamheden bestaan onder andere uit het bepalen van en communicatie met de doelgroep, het vormgeven van het toezicht- en handavingsbeleid en technische- en inhoudelijke ondersteuning met betrekking tot het indienen van het marktinkomstenverslag. Daarnaast is een bedrag gereserveerd voor het afhandelen van bezwaren. Deze kosten bestaan uit de inhuur van accountants en juridische experts. Ook zijn middelen gereserveerd voor data-analyse, het ontwikkelen van een elektronisch format en een beveiligd digitaal portaal voor het indienen van het marktinkomstenverslag en ondersteunende stukken.

De onzekerheid van deze raming van de opbrengsten is hoog aangezien de NEa niet kan leunen op ervaringscijfers. Bovendien is het uiteindelijke aantal producenten dat zal kiezen voor de day-ahead methode dan wel bezwaar zal maken, moeilijk te voorspellen. Dat betekent dat ook bovenstaande bedragen indicatief zijn. Voor een specificatie van de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst wordt verwezen naar het antwoord op vraag 7.

Vraag 7:

De uitvoeringskosten bij de belastingdienst worden in de uitvoeringstoets geschat op 5,43 miljoen euro waarvan 110.000 euro voor dienstverlening, 4,5 miljoen euro voor handhaving en toezicht en 820.000 euro aan automatisering. De leden van de BBB-fractie vragen of hierbij ook juridische kosten zijn opgenomen, gelet op het citaat uit de uitvoeringstoets: «De verwachting is dat veel belastingplichtigen bezwaar zullen maken tegen (de voldoening van) deze heffing en dat dit zal worden gevolgd door beroepschriften. Gelet op de aard van de problematiek die hierin naar verwachting aan de orde gaat komen, wordt een substantieel beslag op de capaciteit van de Belastingdienst verwacht.»³ Zo ja, om hoeveel juridische kosten gaat het, en waar zijn die opgenomen? Kunt u een nadere specificatie geven van alle onderdelen van de 5,43 miljoen euro? De fractieleden van de BBB verwachten namelijk dat de posten te laag zijn ingeschat.

Antwoord

De uitvoeringskosten die door de Belastingdienst worden voorzien bedragen inderdaad 5,43 miljoen euro. In de uitvoeringstoets is zichtbaar gemaakt dat deze kosten uiteenvallen in kosten voor dienstverlening (0,11 miljoen euro) handhavingskosten (4,5 miljoen euro) en kosten voor automatisering (0,82 miljoen euro). Deze kosten lopen vanaf 2023 tot voorbij 2027. Voor de afwikkeling van bezwaar, beroep en hoger beroep wordt rekening gehouden met 1,5 miljoen euro aan kosten voor bezwaar, beroep en hoger beroep als onderdeel van de handhavingskosten. Het gaat daarbij naar verwachting om procedures die betrekking hebben op de meer principiële vraagstukken rondom de inframarginale elektriciteitsheffing. De meer specifieke vraagstukken per belastingplichtige vormen onderdeel van het marktinkomstenverslag waarop de NEa zal toezien. Naast de kosten voor juridische procedures die dus onder de handhavingskosten worden geschaard, is ook rekening gehouden met kosten die voortvloeien uit overleg met overheidsinstanties, interne processen en management. De uitvoeringskosten van de NEa zijn in het antwoord op vraag 6 nader gespecificeerd.

Vraag 8:

Zij vragen of voldoende rekening gehouden is met de capaciteitsproblemen bij de rechterlijke macht mocht er een grote hoeveelheid bezwaar- en beroepsprocedures komen. Is hierover overleg gevoerd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De Raad voor de rechtspraak heeft op 1 maart 2023 advies uitgebracht over het wetsvoorstel.⁷ De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel uitgesproken en verwacht dat de gevolgen voor de werklast niet substantieel zijn.

Vraag 9:

Er wordt geschat dat incidenteel 33 ambtenaren extra nodig zijn in de periode tussen 2022 en 2030. De leden van de BBB-fractie vragen of u verwacht dat u tijdig de genoemde 33 FTE kunt invullen gelet op de personele capaciteitsproblemen bij de Belastingdienst. Kunt u ook tijdig voorzien in de benodigde automatisering en de voorziene juridische kennis die nodig is? Zijn de hiermee gepaard gaande wervingskosten meegenomen in de berekening? De fractieleden van de BBB ontvangen graag een toelichting.

Antwoord

De verwachting is dat de Belastingdienst kan voorzien in de benodigde capaciteit om de inframarginale elektriciteitsheffing te kunnen uitvoeren. De voorbereidingen zijn al in volle gang. Wat betreft de automatisering wordt erop ingezet om zoveel mogelijk gebruik te maken van de voorzieningen waarover de Belastingdienst reeds beschikt. Dat vormt, zoals eerder is overwogen, ook een belangrijke reden om de inframarginale elektriciteitsheffing als aangiftebelasting vorm te geven. Er worden geen andere kosten voorzien dan de kosten die reeds zijn vermeld en die zijn gespecificeerd in het antwoord op vraag 7.

Vraag 10:

Omdat sprake is van een nieuw proces met nieuwe belastingplichtigen en nieuwe samenwerking/gegevensuitwisseling met een extern bestuursorgaan is de kans op procesverstoringen groot, zo lezen de BBB-fractieleden in de uitvoeringstoets. Wat moet hieronder worden verstaan en wat gaat u doen om dit risico te verkleinen?

⁷ Kamerstuk 36 453, nr. 3 (bijlage).

Antwoord

In de uitvoeringstoets signaleert de Belastingdienst dat de inframarginale elektriciteitsheffing een nieuw proces betreft, waarbij samenwerking met de NEa essentieel is om de uitvoering ordentelijk te laten verlopen. Deze situatie impliceert dat medewerkers van de NEa en de Belastingdienst gaandeweg mogelijk nog tegen vraagstukken zullen aanlopen waarop nog geen helder antwoord is geformuleerd of zullen vaststellen dat nog aanvullende afspraken moeten worden gemaakt. Intensief contact tussen medewerkers van de Belastingdienst, NEa en de betrokken beleidsdepartementen alsmede afspraken borgen dat verstoringen en vertragingen tot het minimum worden beperkt.

Vraag 11:

Hoeveel Europese landen hebben de wet inmiddels ingevoerd? Waar zijn zij tegenaan gelopen? Kunt u leren van hun ervaringen? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Antwoord

Dit wetsvoorstel betreft de nationale implementatie van een Europese verordening, die direct van toepassing is op alle lidstaten van de Europese Unie. Via de verordening is de inframarginale elektriciteitsheffing daarmee voor alle lidstaten ingevoerd, waarbij nationale implementatie ziet op de uitwerking van keuzevrijheid die de verordening biedt.

De Europese Commissie heeft een evaluatie van deze verordening uitgevoerd, in aanloop naar het besluit dat moest worden genomen om deze al dan niet te verlengen.⁸ In een verlenging is niet voorzien, mede naar aanleiding van deze evaluatie. De evaluatie bevat veel inzichten waarvan geleerd kan worden.

De Europese Commissie concludeert onder andere dat de keuzevrijheid die lidstaten bij onderdelen van de implementatie van de verordening hebben en die door landen op verschillende manieren is ingevuld, tot onzekerheid heeft geleid bij investeerders. Daarnaast concludeert de Europese Commissie dat de heffing voor verschillende lidstaten lastig te implementeren en uit te voeren is, met hoge administratieve lasten ten opzichte van de baten. Voor een volledig overzicht van de lessen die kunnen worden geleerd en de conclusies van de Europese Commissie, wordt verwezen naar de evaluatie.

Vraag 12:

Producenten worden met terugwerkende kracht verplicht maandelijks een marktinkomstenverslag in te leveren in plaats van één keer over de gehele periode. Hierdoor kunnen in tegenstelling tot in de buurlanden (o.a. Duitsland) maanden met negatieve inkomsten niet verrekend worden. Wat zijn hiervan de gevolgen? De fractieleden van de BBB ontvangen graag een toelichting. Heeft het ATR hier in haar berekening van de lastendruk voldoende rekening mee gehouden? Waarom heeft Nederland het voorbeeld van de Oosterburen niet gevolgd?

Antwoord

Producenten worden niet verplicht om maandelijks een marktinkomstenverslag in te dienen. In artikel 11 van het wetsvoorstel is opgenomen dat producenten één marktinkomstenverslag moeten opstellen over het heffingstijdvak. In het marktinkomstenverslag worden de marktinkomsten

⁸ COM/2023/302, VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de evaluatie van noodinterventies in verband met de hoge energieprijzen overeenkomstig Verordening (EU) 2022/1854 van de Raad, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023DC0302>.

per maand geaggregeerd voor de bepaling van de som van de belastbare marktinkomsten. Dit wordt niet voor het geheel van de periode gedaan. Dit is de basis geweest voor de regeldruktoets van het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Overigens toetst het ATR of in de memorie van toelichting de regeldruk kwalitatief en kwantitatief voldoende is onderbouwd en berekent het ATR niet zelf de lastendruk.

De verordening schrijft niet voor welke tijdseenheid moet worden gekozen voor de aggregatie van inkomsten. Dit kan per uur, dag, week, maand of gehele heffingsperiode. Maandelijks aggregatie sluit aan bij de boekhouding van producenten en mede daarom is hiervoor gekozen. De tweede reden voor de keuze voor maandelijks aggregatie is dat de prijzen gedurende de heffingsperiode heel sterk fluctueren. Het doel van de heffing is om excessieve omzet af te romen als gevolg van de excessief hoge elektriciteitsprijzen. Wanneer de aggregatie over de gehele heffingsperiode zou worden gedaan in plaats van maandelijks kan, door de sterk fluctuerende prijzen gedurende de heffingsperiode, dit doel minder goed worden behaald.

Vraag 13:

De fractieleden van de BBB vragen waarom ervoor gekozen is alle leden van een groep hoofdelijk aansprakelijk te stellen. Is deze keuze proportioneel gezien de complexiteit van de wet en de invoering met terugwerkende kracht? Hoe is dit geregeld in andere Europese landen?

Antwoord

Voorgesteld wordt inderdaad bestuurders onder voorwaarden hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de heffing door artikel 36 van de Invorderingswet 1990 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Het betreft een algemene bepaling die ook bijvoorbeeld bij de belastingen die zijn opgenomen in de Wet belastingen op milieugrondslag wordt toegepast. Het betreft een bepaling die passend en proportioneel wordt geacht in het licht van artikel 6, derde lid, van de verordening waarin lidstaten worden verplicht om doeltreffende maatregelen te nemen om te voorkomen dat de inframarginale elektriciteitsheffing wordt omzeild in het geval de producent deel uitmaakt van een verticaal geïntegreerde onderneming. Dat de inframarginale elektriciteitsheffing betrekking heeft op een reeds verstreken tijdvak betekent niet dat een bestuurder niet in staat is om voor het verlopen van de aangiftetermijn de ontvanger in kennis te stellen indien is gebleken dat de producent niet bij machte is de inframarginale elektriciteitsheffing te voldoen. Evenmin geeft die situatie aanleiding voor de stelling dat onbehoorlijk bestuur van een bestuurder geen reden zou kunnen vormen om deze bestuurder aansprakelijk te houden voor de verschuldigde belasting die als gevolg daarvan wordt misgelopen. Het is onbekend hoe in andere Europese landen invulling wordt gegeven aan artikel 6, derde lid, van de verordening.

Vraag 14:

Waarom is gekozen voor een bewaarplicht van tien jaar in plaats van de gebruikelijke zeven jaar voor een zo beperkte maatregel? Heeft het ATR hier in haar berekening voldoende rekening mee gehouden? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Antwoord

In artikel 12, derde lid, van het wetsvoorstel is opgenomen dat een producent de administratie tot ten minste zeven jaren na afloop van het heffingstijdvak dient te bewaren. In de versie van het wetsvoorstel voor de internetconsultatie was een bewaartermijn van tien jaar opgenomen. Mede naar aanleiding van de ontvangen reacties is deze termijn gewijzigd in zeven jaar.

Vraag 15:

Zij vragen u waarom er niet voor gekozen is om het accountantsverslag geheel te schrappen. Wat is de invloed van deze keuze voor de administratieve lastendruk? Is hier in de berekening van de ATR voldoende rekening mee gehouden? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Antwoord

Het wetsvoorstel biedt een producent de keuze om de hoogte van de heffing te berekenen met de day-ahead methode of met de boekhoudmethode. De day-ahead methode is gemakkelijker te berekenen en hoeft niet vergezeld te gaan van een verificatie van een accountant. Ingeval gebruik wordt gemaakt van de boekhoudmethode moet dit wel vergezeld gaan van een accountantsverslag. Verificatie door een accountant zal de regeldruk voor een bedrijf verhogen, maar is alleen vereist wanneer een bedrijf zelf kiest voor de boekhoudmethode.

Verificatie door een accountant bij de boekhoudmethode is noodzakelijk omdat de NEa niet de gegevens beschikbaar heeft of beschikbaar kan krijgen om de juistheid en volledigheid van de aangeleverde gegevens te controleren. Om de juistheid en volledigheid van de aangeleverde gegevens, en daarmee de berekening van de hoogte van de heffing, te kunnen controleren is een accountantsverslag nodig. Er wordt hiervoor een accountantsprotocol opgesteld, waarmee de controle en benodigde stappen hiervoor door de accountant worden toegelicht. Voor de toets door het ATR wordt verwezen naar het antwoord op vraag 19.

Vraag 16:

Klopt het dat opbrengsten van gasgestookte centrales bij geïntegreerde groepsinkomsten meetellen? In hoeverre is dat rechtmatig? Waarom is hiervoor gekozen?

Antwoord

Nee, dit klopt niet. Zowel bij de day-ahead methode als bij de boekhoudmethode tellen alleen de marktinkomsten mee uit elektriciteit die is opgewekt met een productie-installatie van tenminste 1 MW uit de in de verordening genoemde inframarginale energiebronnen of steenkool. Dit is vastgelegd in artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel. Opbrengsten uit gasgestookte centrales vallen hier niet onder. In de voorgestelde artikelen 7 en 10, die bepalen wat de belastbare marktinkomsten van een producent zijn, wordt steeds verwezen naar elektriciteit als bedoeld in het voorgestelde artikel 3, eerste lid.

Vraag 17:

De fractieleden van de BBB vragen in hoeverre voldoende rekening is gehouden met het «at arms length»-principe (interne verrekening). De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Antwoord

Indien een producent die onderdeel is van een groep of een verticaal geïntegreerde onderneming gebruik maakt van de day-ahead methode voor het berekenen van zijn marktinkomsten zijn de interne verkoop- of verrekensprijzen binnen de groep en het eventueel daarbij gehanteerde «at arms length»-principe, niet relevant en hoeft hier ook geen rekening mee te worden gehouden. Bij deze methode geldt voor alle producenten de day-ahead prijs per uur als de marktinkomsten.

Indien een producent die onderdeel is van een groep of een verticaal geïntegreerde onderneming gebruik maakt van de boekhoudmethode, dan dient hij de marktinkomsten te berekenen aan de hand van de

daadwerkelijk gerealiseerde marktinkomsten uit de verkoop van de geproduceerde elektriciteit op de markt, zoals die moeten zijn vastgelegd in de administratie van de producent of de met hem verbonden groepsmaatschappij die deze elektriciteit op de markt brengt. De verordening betreft immers een plafond op *marktinkomsten* uit geproduceerde elektriciteit, waarbij het gaat om *alle* gerealiseerde marktinkomsten. Voorts verplicht de verordening lidstaten uitdrukkelijk om doeltreffende maatregelen te nemen om te voorkomen dat het verplichte plafond op marktinkomsten wordt omzeild, met name door ervoor te zorgen dat het plafond op *alle* gerealiseerde marktinkomsten daadwerkelijk wordt toegepast in gevallen waarin producenten worden gecontroleerd door, of gedeeltelijk eigendom zijn van, andere ondernemingen, met name wanneer zij deel uitmaken van een verticaal geïntegreerde onderneming (zie artikel 6, derde lid, van de verordening). Indien de geproduceerde elektriciteit op de groothandelsmarkt wordt verkocht dan gelden de daarmee verkregen inkomsten als de marktinkomsten. Indien de geproduceerde elektriciteit binnen de groep wordt afgenomen voor eigen gebruik of op de Nederlandse retailmarkt wordt verkocht, dan wordt hierbij in zoverre rekening gehouden met het «*at arms length*»-principe dat de interne verkoopprijs (of verrekenprijs) geldt als de marktinkomsten, tenzij deze afwijkt van de prijs voor vergelijkbare aankoopovereenkomsten op de groothandelsmarkt. In dat laatste geval moet de prijs worden bijgesteld naar het niveau van de prijs van vergelijkbare aankoopovereenkomsten op de groothandelsmarkt.

Vraag 18:

De fractieleden van de BBB vragen of het klopt dat deze noodmaatregel strijdig is met de fiscale soevereiniteit van de lidstaten en dat unanimititeit nodig is op basis van het subsidiariteitsbeginsel. In hoeverre is hieraan voldaan, of hoeft dat bij noodmaatregelen niet? Kunnen deze leden vaker dergelijke noodmaatregelen verwachten? Wat betekent dit voor het vertrouwen in de overheid? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Antwoord

De verordening, inclusief het daarin opgenomen plafond op marktinkomsten uit elektriciteit, is gebaseerd op artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het artikel 122, eerste lid, van het VWEU luidt als volgt: «Onverminderd de overige procedures waarin de Verdragen voorzien, kan de Raad op voorstel van de Commissie in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen». Deze bepaling bevat geen beperking van het soort maatregelen dat in een dergelijke situatie kan worden getroffen en sluit maatregelen van fiscale aard niet uit. Wel geldt dat het om «voor de economische situatie passende maatregelen» moet gaan en dat dus sprake moet zijn van «ernstige moeilijkheden in de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied». De overwegingen van de verordening bevatten de toelichting dat aan deze voorwaarden voor het vaststellen van deze verordening «betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen» is voldaan.

Het valt niet uit te sluiten dat, indien zich in de toekomst weer een crisissituatie voordoet waarbij zich ernstige moeilijkheden voordoen in de energievoorziening, de Raad op grond van artikel 122 van het VWEU een noodmaatregel vaststelt. Daarbij zal echter, ook in toekomstige gevallen, aan de strikte randvoorwaarden van artikel 122 en de overige bepalingen van het VWEU moeten worden voldaan. Op grond van artikel 263 van het

VWEU is het Europese Hof van Justitie bevoegd de wetgevingshandelingen van de Raad toetsen, bijvoorbeeld indien een lidstaat hiertegen beroep instelt.

Vraag 19:

De ATR beoordeelt de regeldruk op basis van vier aspecten: nut en noodzaak (Europa); is deze wetgeving het meest aangewezen instrument (daar zou je vraagtekens bij kunnen zetten op basis van de fiscale soevereiniteit); zijn er minder belastende alternatieven mogelijk (aangifte over hele periode, kortere bewaartermijn, hogere leveringsgrens etc.); en zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht (effectmeting). Naar aanleiding van de effectmeting hebben de fractieleden van de BBB de volgende vragen: Waar is het bedrag van 533,50 euro voor kleine bedrijven op gebaseerd? Idem het bedrag van 5.523 euro voor grote bedrijven. Kunt u een specificatie geven, hoeveel tijd is gerekend voor het maandelijks marktinkomstenverslag? Wat is het uurloon waarop deze berekening is gebaseerd? Is voldoende rekening gehouden met de factoren in eerdergenoemde vragen (o.a. accountantskosten, verschillende vormen van levering, groepen aanbieders (coöperaties))? In hoeverre zijn de gegevens waar het ATR zich op baseert realistisch? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Antwoord

De gevolgen voor de regeldruk zijn in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel toegelicht (zie hoofdstuk 8.2). Het ATR heeft dit wetsvoorstel getoetst en het college heeft geen opmerkingen gegeven bij uitwerking van de gevolgen voor regeldruk.⁹ Het ATR concludeerde dat de regeldruk volledig in kaart is gebracht en dat het wetsvoorstel ingediend kon worden. Het ATR adviseert de regering en Staten-Generaal om de regeldruk voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, zo laag mogelijk te maken. Het ATR heeft ruime ervaring hiermee en beschikt over de juiste expertise om dit zorgvuldig te doen.

In de memorie van toelichting is een overzicht gegeven van de gemiddelde tijdsbesteding per bedrijf voor het voldoen aan het wetsvoorstel en de kosten per uur hiervan. Dit is gesplitst naar grote bedrijven en het MKB. Voor het eenmalig op te stellen marktinkomstenverslag is voor het grote bedrijven gerekend met 40 uur werk tegen een intern tarief van 54 euro, voor het MKB 2,5 uur werk tegen een intern tarief van 54 euro. De sterk vereenvoudigde day-ahead methode zal voor veel partijen, zowel MKB als grote bedrijven, leiden tot een beperkte regeldruk, omdat de benodigde gegevens voor de berekening van de hoogte van de heffing veelal intern goed beschikbaar zijn. Naar verwachting zullen veel partijen voor deze day-ahead methode kiezen, waardoor verificatie door een externe accountant (met bijbehorende kosten) ook niet aan de orde is.

Vraag 20:

Wat is er op dit moment nog mogelijk om de uitvoering van deze wet te vereenvoudigen en daarmee de mogelijke juridische kosten en de regeldruk te verminderen? De leden van de BBB-fractie ontvangen graag een toelichting.

Antwoord

Er worden geen mogelijkheden meer gezien om de uitvoering van het wetsvoorstel verder te vereenvoudigen. Hierbij dient ook benadrukt te worden dat het wetsvoorstel verregaand is vereenvoudigd naar

⁹ <https://www.atr-regeldruk.nl/tijdelijke-wet-inframarginale-elektriciteitsheffing/>

aanleiding van de ingekomen reacties op de internetconsultatie.¹⁰ Mede naar aanleiding van deze internetconsultatie hebben producenten nu de keuze om de hoogte van de heffing te bepalen volgens een eenvoudige manier (de «day-ahead methode»). Deze methode leidt tot een significante verlaging van de regeldruk voor bedrijven. Bedrijven mogen ook kiezen om gebruik te maken van de meer bewerkelijke «boekhoudmethode».

Om de regeldruk voor de sector verder te verminderen, zal de NEa een format beschikbaar stellen die producenten die kiezen voor de day-ahead methode kunnen gebruiken om de hoogte van de heffing te bepalen.

Vraag 21:

De fractieleden van de BBB vragen of u bereid bent hierover in gesprek te gaan met (een vertegenwoordiging van) de energieproducenten ook om toekomstige juridische kosten en jarenlange rechtszaken te voorkomen. Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is er veel contact geweest met energieproducenten en vertegenwoordigingen hiervan. Niet alleen via de formele consultatie van het wetsvoorstel, maar ook gedurende het wetgevingsproces. Dit waren uiteraard geen gesprekken over de hoogte van de belasting voor individuele producenten, maar gesprekken over aspecten van de vormgeving en uitvoering van het wetsvoorstel. Mede op basis van de inzichten uit deze contacten, zijn keuzes gemaakt voor de nationale implementatie van de verordening.

Contact met de sector is in algemene zin belangrijk, maar bij het onderhavige wetsvoorstel was dit in het bijzonder het geval, omdat dit wetsvoorstel met terugwerkende kracht geldt, waardoor uitvoerbaarheid voor de sector met name relevant is. Als het wetsvoorstel wordt geplaatst in het Staatsblad, maar ook rondom het moment dat producenten uitgenodigd worden om aangifte te doen, zal er wederom contact zijn met (een vertegenwoordiging van) elektriciteitsproducenten.

¹⁰ <https://www.internetconsultatie.nl/elektriciteitsheffing>