



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
Commissie Wetsvoorstellen

Ministerie van Financiën
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ingediend op <https://www.internetconsultatie.nl/co2heffingindustrie>

Amsterdam, 28 mei 2020

Betreft: Reactie van de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs op de internetconsultatie Wet CO2-heffing industrie

Geachte dames en heren,

Op 24 april 2020 hebben de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën het conceptwetsvoorstel Wet CO2-heffing industrie ter internetconsultatie opengesteld. De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de Orde) heeft met belangstelling kennisgenomen van het consultatievoorstel en maakt middels dit commentaar graag gebruik van de mogelijkheid te reageren op de internetconsultatie.

De nieuwe CO2-heffing industrie is reeds aangekondigd in het Klimaatakkoord. Met deze nieuwe heffing beoogt men de ‘overtollige’ broeikasgasemissies van industriële partijen te belasten. Het wetsvoorstel kent echter een aantal punten welke naar de mening van de Orde de nodige uitleg vragen:

1. Opmerkingen van algemene strekking
2. Reeds bestaande belastingen
3. Aansluiting bij het EU-ETS
4. Reductiefactor
5. Procesemissie-benadering bij emissies die niet onder het EU-ETS vallen
6. Risico op carrouselfraude
7. Uitvoering door de Nederlandse Emissie autoriteit

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB reageert gevraagd en ongevraagd op fiscaal relevante (wets)voorstellen (en het voortraject daarvan) vanuit de expertise van haar leden. Belangrijke toetsstenen zijn rechtszekerheid (waaronder terugwerkende kracht), verenigbaarheid met het recht, uitvoerbaarheid, effectiviteit en efficiency, regeldruk en gevolgen voor het investeringsklimaat.

1

1. Opmerkingen van algemene strekking

Het bevreemdt de Orde dat in het wetsvoorstel nog geen tarief wordt genoemd. Voor belastingplichtigen is het immers van belang tijdig een goede en reële inschatting te kunnen maken van wat de eventuele extra kosten gaan worden.

De Orde vraagt zich verder af hoe zinvol het is om een dergelijke CO₂-heffing op nationaal niveau in te voeren. Wat is het effect van deze heffing op de (nationale) CO₂-uitstoot en hoe groot is het carbon leakage risico. De Orde zou dit risico graag onderzocht en onderbouwd zien.

De Orde vraagt zich ook af of het niet verstandig is de implementatie van dit wetsvoorstel uit te stellen. Door de huidige omstandigheden omtrent de coronacrisis lijkt het de Orde onverstandig bedrijven met een extra belasting financieel nog meer onder druk te zetten. Dit mede omdat de crisis met de daarbij behorende (toekomstige) productievermindering al een vermindering van de CO₂-uitstoot tot gevolg heeft.

2. Reeds bestaande belastingen

Blijkens het wetsvoorstel heeft de nationale CO₂-heffing plaats onder het EU ETS en naast de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. De Orde vraagt zicht af of deze veelvuldigheid aan veelal complexe regelgeving de eenvoud van het nationale belastingstelsel ten goede komt. Het is de Orde bijvoorbeeld onduidelijk waarom gekozen is voor twee apart naast elkaar bestaande nationale heffingen onder het reeds bestaande EU ETS. In de memorie van toelichting wordt hiervoor als reden gegeven het risico voor de leveringszekerheid bij elektriciteit indien de CO₂-heffing industrie ook voor elektriciteitsproducenten zou gelden. Het bevreemdt de Orde echter dat dit risico kennelijk niet wordt gezien voor de overige industriële producenten. Het is kennelijk geen probleem indien deze partijen hun heil elders zoeken. De Orde ontvangt graag meer duiding op dit punt.

Tevens wordt gesteld dat de Nederlandse CO₂-heffing industrie geen invloed heeft op de prijsvorming van het EU ETS. De omvang van de Nederlandse emissie in relatie tot het geheel aan emissies vallend onder het EU ETS wordt daartoe te gering geacht. Allereerst merkt de Orde hierover op dat het voor dit standpunt aan enige vorm van onderbouwing ontbreekt. Deze zou de Orde dan ook graag nog ontvangen. Tevens geeft een dergelijk standpunt naar de mening van de Orde blijk van een solistische denkwijze. Een Nederlandse nationale heffing zal immers niet leiden tot significante wijzigingen in de marktwerking van het EU ETS, maar het ondermijnt het EU ETS wel degelijk. Indien niet alleen Nederland, maar meerdere aan het EU ETS deelnemende landen een nationale heffing zouden invoeren maken deze nationale heffingen gezamenlijk namelijk wel degelijk een verschil. Nu de opwarming van de aarde een internationaal probleem is zal de

oplossing toch juist ook internationaal gevonden moeten worden. Het lijkt dan ook niet logisch om met een nationaal instrument internationaal beleid te ondermijnen.

3. Aansluiting bij het EU ETS

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat zoveel mogelijk is aangesloten bij het EU ETS, maar dat hier soms gemotiveerd van is afgeweken. De Orde heeft echter zo haar vraagtekens bij een aantal van deze afwijkingen.

De vrijstellingsruimte c.q. dispensatierechten voor de CO₂-heffing zijn in tegenstelling tot de emissierechten binnen het EU ETS niet overdraagbaar tussen jaren. Dat wil zeggen, ze kunnen niet worden meegenomen naar de toekomst. Dit bevreemdt de Orde echter. Zoals ook in de memorie van toelichting wordt aangegeven is het reduceren van emissies in een installatie niet een lineair proces, maar een stapsgewijs proces. Door dispensatierechten niet overdraagbaar te maken tussen jaren wordt het karakter van dit proces in de ogen van de Orde miskent. Het is voor heffingsplichtigen dan immers niet mogelijk de dispensatierechten in te zetten op het moment wanneer zij deze het meest nodig hebben. Dit heeft vervolgens een onnodig hoge kostenpost aan CO₂-heffing voor deze partijen tot gevolg. Daar komt bij dat het voor de opwarming van de aarde niet uitmaakt wanneer de broeikasgassen worden uitgestoten, het gaat om de totale hoeveelheid uitgestoten broeikasgassen. Het ‘sparen’ van broeikasgasemissies is dan ook niet schadelijker voor het milieu.

De dispensatierechten zullen in tegenstelling tot het EU ETS ex-post worden vastgesteld. Het is de Orde onduidelijk of dit ook tot gevolg heeft dat de activiteitenniveaus twee keer moeten worden vastgesteld, één keer voor het EU ETS en één keer voor de CO₂-heffing industrie namelijk op verschillende momenten. Graag verneemt de Orde hoe dit zit.

Tevens is de uitleg voor het niet aansluiten bij de historische activiteitenniveaus zoals voor het EU ETS gebeurt naar de mening van de Orde onvoldoende. Immers enkel en alleen voor de activiteitenniveaus bij industrie vallende onder een van de 52 productbenchmarks wordt het daadwerkelijke activiteitenniveau gebruikt. Hierdoor ontstaat de situatie dat wordt afgeweken van het EU ETS en vervolgens weer bij wijze van uitzondering wordt aangesloten bij het EU ETS. Naar de mening van de Orde is het omwille van de eenvoud beter om voor alle soorten activiteitenniveaus aan te sluiten bij het EU ETS.

Tot slot merkt de Orde op dat het feit dat er verschillende definities worden gehanteerd in dit wetsvoorstel en in de ETS-regeling onduidelijkheid in de hand werkt. Graag verneemt de Orde waarom hiervoor gekozen is.

4. Reductiefactor

Bij aanvang van de heffing is de reductiefactor 1,2. Dit heeft tot gevolg dat de broeikasgasemissies tot en met 20 procent boven het EU ETS benchmark niet worden belast. Met een dergelijk hoge reductiefactor vraagt de Orde zich af of wel sprake is van enige heffing in de eerste jaren, de vrijgestelde voet is in de eerste jaren immers wel heel fors. Bij een zeer geringe belastingopbrengst en dus een zeer beperkt nut van de belasting is het naar de mening van de Orde onwenselijk de belastingplichtigen administratieve werkzaamheden te laten uitvoeren. De kosten wegen dan simpelweg niet op tegen de (maatschappelijke) opbrengsten.

5. Procesemissie-benadering bij emissies die niet onder het EU-ETS vallen

Voor emissies die niet onder het EU ETS vallen, maar wel onder de CO₂-heffing industrie wordt bij een gebrek aan benchmarks aangesloten bij 97 procent van de historische emissies. Uitgaande van een reductiefactor van 1,2 komt dit neer op een vrijgestelde voet van 116,4 procent. De Orde vraagt zich af of een CO₂-heffing voor deze partijen dan wel nut heeft en wat dit nut dan is.

6. Risico op carrouselfraude

Met de emissierechten van het EU ETS is veel carrouselfraude gepleegd. De Orde vraagt zich af of dit ook een risico is bij de dispensatierechten van de CO₂-heffing industrie. Alsdan vraagt de Orde zich af op welke wijze dit in de ogen van de wetgever kan worden voorkomen.

7. Uitvoering door de Nederlandse Emissie autoriteit

Voor de CO₂-heffing industrie zal niet de Belastingdienst, maar de Nederlandse Emissie autoriteit (hierna: NEa) de uitvoering van de CO₂-heffing industrie verzorgen. De Orde heeft zo zijn bedenkingen bij deze handelwijze. Het is inderdaad zo dat de NEa de nodige ervaring heeft met het vaststellen van de emissieverslagen, maar de NEa heeft veel minder ervaring met de formeel rechtelijke aspecten van het innen van een belasting. Het lijkt de Orde dan ook logischer om de heffing en inning van de belasting onder te brengen bij de Belastingdienst.

8. Tot slot

Uiteraard is de Orde graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten. De Orde heeft geen bezwaar tegen publicatie van deze reactie.

Hoogachtend,
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs,

drs. R.A. van der Jagt
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen