



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs Commissie Wetsvoorstellen

Aan Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en
Ministerie van Financiën

Amsterdam, 6 september 2018

Betreft: Wet minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking

Geachte dames en heren,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de Orde) heeft met belangstelling kennisgenomen van de Wet minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking die in consultatie is geweest.¹

Nazending reactie internetconsultatie

Omdat de consultatie in de vakantieperiode viel en een relatief korte doorlooptijd had, heeft de Orde het commentaar niet kunnen insturen op de website en ontvangt u het hierbij als nazending. Enerzijds heeft de Orde begrip voor de noodzaak om een strakke tijdsplanning te hanteren vanuit de wens deze maatregel per 2020, conform het Regeerakkoord, in te voeren. Anderzijds doet het afbreuk aan een consultatie wanneer een beoogde maatregel door de planning in een vakantie onvolledig kan worden benut. Daarom pleit de Orde ervoor om consultaties tijdens vakantieperiodes standaard een langere doorlooptijd te geven.

Algemene beoordeling Wet minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking

In het algemeen steunt de Orde het voornemen te komen tot beprijzing van CO2-uitstoot, als invulling van de beoogde vergroening van het Nederlandse belastingstelsel. Introductie van een bodemprijs voor CO2 zou daarin een nuttige (tijdelijke) rol kunnen spelen. De Orde onderschrijft in algemene zin ook de achterliggende gedachte (milieu)vervuilende activiteiten te belasten om deze zodoende te beperken en vervolgens met de opbrengst de belastingen op werken en

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/minimumco2prijs>

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.

ondernemen te verlagen. De Orde mist echter een sluitende onderbouwing in het huidige ontwerpwetvoorstel waarom het invoeren van een minimum CO2-prijs voor enkel elektriciteitsopwekking in Nederland een juiste stap zou zijn.

Hieronder vindt u het commentaar van de Orde aan de hand van de vragen van de internetconsultatie.

Vragen internetconsultatie

Vraag 1 van 6

Wat vindt u van het ontwerpwetvoorstel en de memorie van toelichting waarin de minimum CO2-prijs bij elektriciteitsopwekking technisch is uitgewerkt?

Zoals hiervoor aangegeven steunt de Orde in het algemeen het voornemen om te komen tot een belasting op beprijzing van CO2-uitstoot. Ook kan de Orde zich voorstellen dat de introductie van een bodemprijs voor CO2 een nuttige (tijdelijke) rol zou kunnen spelen in het kader van een effectieve CO2 prijsstelling. Het is aan de overheid om vervuiling een prijs te geven en duurzaamheid waarde. Dan zal de gebruiker van energie zijn gedrag aanpassen en is het voor ondernemingen mogelijk rond duurzaamheid een business case op te bouwen. De Orde mist echter een sluitende onderbouwing in het huidige ontwerpwetvoorstel waarom het invoeren van een minimum CO2-prijs voor enkel elektriciteitsopwekking in Nederland een juiste stap zou zijn.

Het thans voorliggende voorstel voor de in te voeren nationale minimum CO2-prijs voor de elektriciteitssector treft slechts een beperkte groep en de voorgestelde uitzonderingen voor bijvoorbeeld inrichtingen die uitsluitend elektriciteit opwekken met noodstroomaggregaten wekken wat bevreemding. Waarom meteen de gekozen grondslag beperken? De Orde vraagt zich dan ook zeer af of de huidige opzet, met name gezien in Europees verband, niet concurrentieverstorend en onrechtvaardig is. De Orde is van mening dat het rechtvaardiger en effectiever zou zijn iedereen die CO2-uitstoot deze minimum CO2-prijs te laten betalen. Kan de wetgever duidelijk maken waarom niet voor een grotere groep belastingplichtigen is gekozen?

In de MvT wordt aangeknoopt bij de verdere vergroening van het belastingstelsel zoals volgt uit de Fiscale vergroeningsbrief van 29 juni jl. en bij de voorgestelde maatregel uit het Klimaatakkoord om CO2 te beprijzen. In algemene zin onderschrijft de Orde de achterliggende gedachte (milieu)vervuilende activiteiten te belasten om deze zodoende te beperken en vervolgens met de opbrengst de belastingen op werken en ondernemen te verlagen. De Orde mist in de MvT een toelichting wat de verhouding is tussen de voorgestelde heffing en andere vergroeningsmaatregelen en vraagt zich ook af in hoeverre de voorgestelde heffing aansluit bij het Klimaatakkoord?

Verder vindt de Orde de voorgestelde heffing daarentegen weinig robuust en betwijfelt of de minimum CO2-prijs met de thans voorgestelde systematiek hieraan een (wezenlijke) bijdrage zal leveren. Het tarief, en daarmee de heffing als geheel, kan namelijk ook nihil zijn, waardoor hier

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB reageert gevraagd en ongevraagd op fiscaal relevante 2 (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.

geen stimulerend effect vanuit gaat. De Orde wijst hierbij op het feit de ETS-prijs nu al boven het voorgestelde minimum ligt. De ontwikkeling van de marktprijs voor CO₂ emissierechten van de afgelopen maanden dient ter illustratie. In de maand oktober 2017, waarin het regeerakkoord gepresenteerd werd, schommelde deze prijs rond de €7,00 tot € 7,50 per ton. Bij een dergelijke marktprijs en de voorgestelde wettelijke minimumprijs bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel van € 18 per ton zou de verschuldigde belasting metruim € 10 per ton in ieder geval in relatieve zin substantieel zijn. Eind augustus 2018 was de marktprijs echter al gestegen tot boven de € 20 per ton. Bij een dergelijke marktprijs blijft er, uitgaande van de minimumprijs van in eerste instantie € 18, dus van de voorgestelde belasting niets over. Zowel de opbrengst als de effectiviteit van de voorgestelde belasting zijn dus uiterst onzeker. Het vorenstaande maakt dat de Orde zich afvraagt of binnen deze vorm een vast tarief per ton CO₂ los van de prijs van de bestaande emissierechten niet beter aansluit bij het beoogde doel en hetgeen in de Nederlandse belastingwetgeving gebruikelijk is. Of past dit niet binnen Europese context van de ETS? De Orde mist een toelichting hierop. Ten slotte vraagt de Orde zich af of naar de CO₂-beprijzing in andere (al dan niet EU-) landen is gekeken en in hoeverre daaruit lessen kunnen worden getrokken? Hierbij denkt de Orde onder andere aan de situatie in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

De keuze voor de naam ‘minimum CO₂-prijs’ wekt overigens enige verbazing. Zie allereerst het gebruik van de term heffing in vraag 2 hieronder, het gebruik van de term ‘belasting’ in wettekst en MvT en de plaatsing van een en ander in de Wet belastingen op milieugrondslag. De naam doet niet vermoeden dat sprake is van een belasting. De Orde vraagt zich af waarom niet gekozen is voor de term belasting, heffing, accijns of recht, zoals bij de meeste rijksbelastingen gebruikelijk is? De Orde vraagt zich af in hoeverre het genereren van inkomsten voor de schatkist hier, al is het maar zijdelings, niet ook een doel vormt. Bijvoorbeeld voor het bekostigen van de energietransitie. Daarbij merkt de Orde ten overvloede op dat de aanduiding ‘belasting’ (algemeen dekkingsmiddel) en ‘heffing’ (bestemmingsheffing) in praktijk meestal ook een betekenis hebben, die gezien het beoogde doel van de minimum CO₂-prijs, te weten het leveren van een bijdrage aan het verlagen van de CO₂-uitstoot, ook hier mogelijk op zijn plaats is.

(Andere) belangrijke vraagpunten zijn de hiervoor reeds aangehaalde beperking van deze belasting tot elektriciteitsopwekking en daarnaast de beperking tot de Nederlandse grens. Ten opzichte van andere sectoren die ook veel CO₂-uitstoten komt de beperking tot elektriciteitsopwekking onevenwichtig over. Juist nu de NEA beschikt over de emissies ten gevolge van alle activiteiten van het bedrijf, zie paragraaf 2.3.1 van de MvT, begrijpt de Orde niet waarom de heffing niet ook naar alle CO₂ uitstotende activiteiten wordt uitgebreid. De Orde zou verwachten dat ook hier een vergelijking zou worden gemaakt met de situatie in andere landen.

Een consequentie van een nationale CO₂-heffing voor de elektriciteitssector en bedrijven die mede doen aan eigen elektriciteitsopwekking is naar verwachting bovendien dat in Nederland zelf minder elektriciteit wordt opgewekt en meer elektriciteit zal worden geïmporteerd. Hierdoor zal naar verwachting ‘carbon leakage’ optreden. Zie bijvoorbeeld het recente rapport van Frontier

Economics.² Voor buitenlandse elektriciteit geldt immers geen (extra/minimum) CO₂-heffing en deze zal dus goedkoper (kunnen) zijn. Buitenlandse elektriciteit is echter niet altijd duurzamer. Neem bijvoorbeeld de elektriciteit die is opgewekt met Duitse bruinkoolcentrales; deze elektriciteit is zelfs aanmerkelijk vervuilender dan de elektriciteit die is opgewekt in onze Nederlandse, veel modernere en schonere, centrales. Dit zou betekenen dat het invoeren van een nationale CO₂-heffing internationaal gezien zelfs voor een toename van de CO₂-uitstoot zal (kunnen) zorgen, hetgeen het rapport van Frontier Economics bevestigt. Een vorm van 'importheffing' op elektriciteit kan dit bezwaar wellicht wegnemen, het is echter de vraag of dit Europeesrechtelijk wel mogelijk is. Wat dat betreft is een Europese heffing op CO₂ eerlijker en logischer. De Orde vraagt zich dan ook af of het niet beter is de ETS in dit kader haar werk te laten doen en nationaal de bestaande fiscale milieubelastingen consistent in te zetten. Geef bijvoorbeeld duurzaamheid waarde door goed gedrag in de vorm van minder CO₂-uitstoot fiscaal te belonen. Beloon bijvoorbeeld de keuze voor groene stroom en verduurzamingsprojecten in de industrie, zoals het hergebruik van afval-/restgassen, met een lager tarief. Andere eenvoudigere alternatieven lijken 'first movers' gedurende een overgangperiode fiscaal (extra) te belonen. Bijvoorbeeld in de Vpb door middel van een lager tarief of een zogenaamde 'groene box' die wordt gefinancierd uit de energiebelastinginkomsten. Dit kan ervoor zorgen dat ook de eerste, vaak extra kapitaalintensieve, business cases rendabel kunnen zijn.

De Orde wijst verder op de in de concept MvT opgenomen opmerking dat de administratieve lasten van het opstellen van het elektriciteitsemissieverslag voor de belastingplichtigen tot een minimum beperkt blijven. Nog los van het feit dat niet afzonderlijk wordt ingegaan op de administratieve lasten van het opstellen en ter goedkeuring voorleggen van het elektriciteitsmonitoringsplan, is hiermee niet gezegd dat de administratieve lasten feitelijke minimaal, c.q. zeer beperkt zijn. De Orde zou hier graag een onderbouwing van zien. De ervaring bij de meeste milieubelastingen leert namelijk dat sprake is van meer-dan-beperkte administratieve lasten, hetgeen de Orde niet wenselijk acht. In dit kader vraagt de Orde zich af waarom niet kan worden aangesloten bij de reeds bestaande emissieverslagen en hoe wordt omgegaan met de verplichting tot het opstellen van een elektriciteitsemissieverslag over (eventuele) jaren waarin het tarief van de belasting nihil bedraagt.

Vraag 2 van 6

Wat vindt u van de wijze waarop de ETS-prijs wordt vastgesteld om de hoogte van de nationale heffing te bepalen?

Het valt de Orde op dat in 2.4 van MvT staat dat voor het bepalen van de prijs van een EU ETS-recht wordt uitgegaan van het gemiddelde dat in de maand november is betaald voor een recht. Dit houdt dus in dat per dag de slotkoers wordt genomen en dit aan het eind van de maand wordt gedeeld door het aantal van 30 dagen. De Orde vraagt zich af of een gewogen gemiddelde hier niet beter aansluit bij de realiteit. Of is dat niet mogelijk?

² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/10/kamerbrief-over-onderzoeksrapport-frontier-economics-over-effecten-van-minimum-co2-prijs>.

Vraag 3 van 6

Wat vindt u van de uitzondering voor inrichtingen die uitsluitend elektriciteit opwekken met noodstroomaggregaten?

Deze uitzondering doet de Orde denken aan de enigszins vergelijkbare behandeling die dergelijke installaties ten deel valt in de energiebelasting, zij het dat in die belasting deze installaties ook zijn uitgezonderd als er daarnaast op andere wijze elektriciteitsopwekking plaatsvindt. Juist door de invoering van allerlei vrijstellingen en uitzonderingen is de grondslag van die energiebelasting uitgehold, heeft deze geen sturende werking meer, is de heffing ingewikkeld geworden en nemen de administratieve lasten toe en nog belangrijker sluit zij (mogelijk) niet aan op het overheidsbeleid. Dit maakt dat de Orde hier maar weinig begrip voor kan opbrengen. Waarom is ervoor gekozen om deze elektriciteitsopwekkende installaties uit te sluiten van de heffing en dergelijke installaties die bij energiecentrales staan niet? In paragraaf 2.3.2 van MvT staat immers dat noodstroomaggregaten van inrichtingen die wél (toevoeging Orde) belastingplichtig zijn voor de CO2 minimumprijs wél onder de heffing vallen. Dat werpt aldus de vraag op of dit niet in strijd is met het verdragsrechtelijke gelijkheidsbeginsel (EVRM en BUPO). Daarnaast vraagt de Orde zich af of inrichtingen die uitsluitend elektriciteit opwekken met noodstroomaggregaten überhaupt wel vallen onder EU ETS. Hetzelfde geldt voor inrichtingen die een ander doel hebben dan het opwekken van elektriciteit, maar die wel beschikken over een eigen elektriciteitsopwekkende installatie, vaak een WKK of WKC, en een eigen noodstroominstallatie. De drijvers van deze inrichtingen vallen in de optiek van Orde niet altijd onder de in paragraaf 2.2 van de MvT beschreven belastingplichtigen, te weten inrichtingen die vallen onder het EU ETS en tevens elektriciteit opwekken.

Vraag 4 van 6

Wat vindt u van het beleggen van de uitvoeringstaak voor de minimum CO2-prijs bij de Nederlandse Emissieautoriteit?

Waar het gaat om het elektriciteitsemissieverslag en het elektriciteitsmonitoringplan etc. begrijpt de Orde de keuze om dit bij de NEA neer te leggen. Daarbij veronderstelt de Orde overigens wel dat als het de belastingheffing zelf betreft en de zaken die daarmee samenhangen of daaruit voortvloeien deze bij de Belastingdienst worden belegd. In dat kader vraagt de Orde zich wel af of de Belastingdienst wel is toegerust op nog meer taken. Ook zou de Orde ervoor pleiten in de uitvoeringssfeer heel helder aan te geven hoe de taken en verantwoordelijkheden van de NEA en Belastingdienst zich tot elkaar verhouden.

Vraag 5 van 6

Wat vindt u van de wijze waarop in de memorie van toelichting wordt voorgesteld om te gaan met restgassen?

Hier geldt dat de Orde begrip kan opbrengen voor deze keuze. Dit mede gezien de wijze waarop bijvoorbeeld in de energiebelasting met het gebruik van aardgas anders dan als brandstof maar als voedingsstof/vulstof wordt omgegaan. Als daarbij bovendien wordt aangesloten bij ETS-

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.

systematiek versterkt dit vorenstaande. De Orde plaatst wel vraagtekens bij de uitvoerbaarheid en wijst op de beperking van de grondslag. Daarbij komt, zie ook hiervoor bij vraag 1 dat de Orde het onredelijk vindt om alleen CO₂-uitstoot bij elektriciteitsopwekking te belasten en het eerlijker en evenwichtiger vindt om ook CO₂-uitstoot die het gevolg is van andere activiteiten te belasten.

Vraag 6 van 6

Wat vindt u van de wijze waarop in de memorie van toelichting wordt voorgesteld om te gaan met elektriciteitsemissies van warmtekrachtkoppelingen?

De Orde verwijst allereerst naar haar antwoorden op de vragen 1 en 5 hiervoor. Daarnaast geldt ook hier dat de Orde de keuze om aan te sluiten bij methode in EU ETS op zich begrijpt en onderschrijft. Wel vraagt zij zich af wat dit inhoudt en waarom er bijvoorbeeld niet gekozen is voor het verdelen van de totale emissie in een warmtedeel en een elektriciteitsdeel op basis van de energiewaarde van de opgewekte elektriciteit versus die van de geproduceerde warmte in bijvoorbeeld joules. Daarnaast vraagt de Orde zich af wat de rechtvaardiging is om procesemissies niet te belasten.

Uiteraard is de Orde graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

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