



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
Commissie Wetsvoorstellen

Ministerie van Financiën
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ingediend op <https://www.internetconsultatie.nl/co2heffing>.

Amsterdam, 13 november 2020

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

Geachte dames en heren,

Op 7 oktober 2020 hebben de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën het concept van de Regeling CO2-heffing industrie (hierna: de Regeling) ter consultatie 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.

Het is positief te zien dat de wetgever bij de meerderheid van de bepalingen in de Regeling aansluit bij de bestaande systematiek van het EU ETS. Dit voorkomt verwarring over de toepassing van de regels en vermindert de extra administratieve last voor de belastingplichtigen. De Orde heeft over een aantal passages en gemaakte beleidskeuzes nadere vragen. Dit betreft één algemene opmerking en een aantal vragen en opmerkingen ten aanzien van de volgende onderwerpen:

1. Industrieel monitoringsplan
2. Industrieel emissieverslag
3. Dispensatierechten

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

Opmerking van algemene strekking

Op sommige plekken in de Regeling en in de toelichting op de Regeling wordt verwezen naar de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten en op andere plaatsen naar de FAR. Het lijkt echter dat naar hetzelfde document wordt verwezen. De Orde raadt aan om de verwijzing naar het onderliggende document uniform toe te passen in de Regeling en toelichting.

1. Industrieel monitoringsplan

Installaties die niet onder het EU ETS vallen dan wel daar wel onder vallen maar geen gratis emissierechten krijgen toegewezen dienen een industrieel monitoringsplan op te stellen. In de toelichting is genoemd dat dit plan uiterlijk voor 1 mei 2021 bij de NEa dient te zijn voorgelegd. De Orde merkt op dat dit een betrekkelijk korte termijn is voor deze spelers en vraagt om deze termijn met een paar maanden te verlengen, dan wel de mogelijkheid te bieden om verlenging van de termijn aan te vragen.

Wel juicht de Orde in dat kader toe dat de AVI's tegemoet worden gekomen door toe te staan dat deze spelers hun jaarvracht kunnen vaststellen door middel van een methode met standaardfactoren, in plaats van te eisen dat een in de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel (hierna: MRV) opgenomen methode wordt gebruikt. Dit is een welkome tegemoetkoming voor deze groep belastingplichtigen. Voor lachgasinstallaties kan afwijking van de voorgeschreven methode slechts indien de exploitant gemotiveerd aangeeft dat de voorgeschreven methode ofwel technisch niet haalbaar is ofwel leidt tot onredelijke kosten. De NEa moet dan akkoord geven om een andere methode te gebruiken. Het is de Orde niet duidelijk waarom de tegemoetkoming voor de AVI's niet ook wordt gehanteerd ten aanzien van de lachgasinstallatie exploitanten. Voor dit verschil wordt door de Orde om een onderbouwing gevraagd.

Ten aanzien van de vaststelling van CO₂ afvang (CCS), anders dan middels buisleiding, is aangegeven dat dit onderdeel nog niet in de huidige Regeling is opgenomen nu de MRV nog niet in die specifieke regels voorziet. De Orde verneemt graag hoe de wetgever deze regels wil gaan opstellen en of zij verwacht dit in 2021 te kunnen afronden dan wel op welke termijn de wetgever dit verwacht te kunnen opstellen. De ruimere aftrekmogelijkheden van emissies afgevangen door toepassing van CCS-methoden (ten opzichte van de EU ETS) doet volgens de Orde recht aan het doel van de Wet CO₂-heffing industrie en daarom acht de Orde het des te meer van belang dat er tijdig regels komen hoe de middels CCS afgevangen CO₂-emissies kunnen worden vastgesteld en in aftrek kunnen worden gebracht op de jaarvracht.

Ten aanzien van de voorgestelde tekst hebben wij nog de volgende opmerkingen:

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.

- Bij artikel 6 sub b wordt een verwijzing gemaakt naar artikel X. Onduidelijk is welk artikel hiermee wordt bedoeld.
- Bij de aanhef wordt verwezen naar een aantal artikelen zoals opgenomen in het Wetsvoorstel. Artikel 16b.8 lid 2 Wet milieubeheer ontbreekt echter in deze opsomming. Aangezien in dat artikel wordt verwezen naar de ministeriële regeling voor de inhoud van het industrieel monitoringsplan vermoeden wij dat de verwijzing naar artikel 16b.8 lid 2 Wet milieubeheer abusievelijk is vergeten.

2. Industrieel emissieverslag

Ten aanzien van broeikasgasinstallaties met toewijzing van gratis rechten sluit de wetgever voor de regels geheel aan bij de regels zoals die gelden onder het EU ETS. Dit geldt ook voor de vaststelling van de emissies gerelateerd aan elektriciteit, gerelateerd aan elektriciteit opgewekt door middel van restgassen (waarvan het productiedeel wèl onder de heffing valt) en gerelateerd aan stadsverwarming. De Orde juicht deze een op een koppeling toe.

Wel vraagt de Orde zich af waarom bij artikel 12 voor de uitleg van *EMstadsverwarming* alleen wordt verwezen naar artikel 2 lid 5 van de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten en niet eveneens naar het vierde lid.

Bij artikel 14 onderdeel b van de Regeling lijkt abusievelijk te worden verwezen naar Bijlage VIII, dit moet zijn Bijlage VII van de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten.

In artikel 15 van de Regeling is geregeld wat moet worden verstaan onder de emissie die wordt toegekend aan de opwekking van elektriciteit met restgassen. Dit deel is gelijk aan de totale emissie die ontstaat bij verbranding van restgassen voor elektriciteitsopwekking minus hetgeen toerekenbaar is aan het productiedeel. Dit laatste element wordt vastgesteld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten. Over blijft dan het consumptiedeel, welk onder de minimum CO₂-prijs valt en aldus is vrijgesteld van de heffing. Het zou de duidelijkheid van de wetgeving ten goede komen als een duidelijkere koppeling wordt gemaakt tussen de vaststelling van artikel 15 en de gegeven formule in artikel 12.

Daarnaast staat in artikel 71j lid 2 sub a Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: Wbm) genoemd dat van heffing zijn uitgesloten emissies door broeikasgasinstallaties als gevolg van het opwekken van elektriciteit zonder het gebruik van restgassen als brandstof. Dit ligt genuanceerder zoals ook blijkt uit voorgesteld artikel 15 van de Regeling; elektriciteit opgewekt met restgassen valt deels wel en deels niet onder de heffing. Geadviseerd wordt deze nuance al in artikel 71j lid 2 sub a Wbm neer te leggen.

Suggestie: “van heffing zijn uitgesloten emissies door broeikasgasinstallaties als gevolg van het opwekken van elektriciteit behoudens voor zover het opwekken van elektriciteit geschiedt middels het gebruik van restgassen als brandstof. In dat geval zijn de emissies toerekenbaar aan het productiedeel niet van heffing uitgesloten.”

Artikel 16 regelt de berekening van de industriële jaarvracht voor AVI's en lachgasinstallaties. In de voorgestelde tekst komt tot uitdrukking dat de wetgever ervoor kiest om geen aftrek voor elektriciteitsemissies of aan stadsverwarming gerelateerde emissies toe te staan. Niet duidelijk wordt waarom voor AVI's een dergelijke aftrek niet is toegestaan en op dit punt een onderscheid wordt gemaakt met broeikasgasinstallaties. In de toelichting wordt hierover slechts opgemerkt dat er voor AVI's geen aftrek voor elektriciteitsemissies en emissies voor stadsverwarming is omdat die emissies onder de heffing zijn gebracht. Graag ziet de Orde nader toegelicht waarom de wetgever dit onderscheid tussen AVI's en broeikasgasinstallaties maakt.

Daarnaast is de verwijzing naar artikel 68 van de Verordening monitoring en rapportage voor de Orde niet helemaal te plaatsen.

3. Dispensatierechten

Voor de berekening van de toe te kennen dispensatierechten wordt gebruik gemaakt van benchmarks, conform het EU ETS, om te bepalen wat de emissie van een bepaalde productie is. Vervolgens wordt deze uitkomst vermenigvuldigd met het activiteitsniveau en de voor dat jaar toepasbare reductiefactor.

Historisch versus actueel activiteitsniveau

In geval van toepassing van een productbenchmark wordt gerekend met het actuele activiteitsniveau van de subinstallatie. In geval van de andere benchmarks, te weten de warmtebenchmark, brandstofbenchmark of procesemissie-benchmark, wordt daarentegen het historisch activiteitsniveau van de sub installatie gehanteerd. Dit laatste is in lijn met de EU ETS. De wetgever geeft ter onderbouwing van dit onderscheid aan dat voor productbenchmarks de meest direct denkbare link tussen de productie en de toegekende dispensatierechten bestaat, terwijl de andere benchmarks minder exact zijn en een directe link minder aldus wenselijk is. Bij de andere benchmarks wordt aangesloten bij het historisch activiteitsniveau waardoor de vermindering van emissies wordt beloofd: voor de bepaling van het aantal dispensatierechten wordt immers nog uitgegaan van het historische hogere activiteitsniveau en dus worden verhoudingsgewijs meer dispensatierechten toegekend dan het geval zou zijn op basis van het werkelijke activiteitsniveau. De wetgever geeft duidelijk aan waarom dit gewenst is, echter is het niet duidelijk waarom deze redenering niet ook opgaat voor de installaties die hun dispensatierechten krijgen toegewezen op basis van de productbenchmarks.

Dit onderscheid plaatst installaties die de productbenchmarks moeten toepassen in een nadeligere positie dan de andere installaties; het jaarlijks rapporteren van het actuele activiteitsniveau leidt tot hogere administratielasten en indien in een jaar minder productie plaatsvindt dan in voorgaande jaren leidt dit direct tot toerekening van minder dispensatierechten. De Orde vraagt om een nadere toelichting waarom de wetgever dit verschil in activiteitsniveaus nodig acht.

Benchmarkwaardes handelsperiode 2021-2025

De Orde vraagt zich voorts af waarom de wetgever niet al per aanvang de benchmarks voor de handelsperiode 2021-2025 gaat hanteren. Zoals de wetgever ook aangeeft worden deze nieuwe benchmarks eind 2020 door de Europese Commissie gepubliceerd. Aangezien de rapportages over 2021 pas begin 2022 dienen te worden overhandigd aan de NEa ziet de Orde niet in waarom niet op de nieuwe benchmarks kan worden gewacht en waarom eerst met de oude waarden moet worden gewerkt. Het heeft de voorkeur dat belastingplichtigen zo min mogelijk geconfronteerd worden met verschillen tussen het EU ETS en het nationale systeem.

Op detailniveau van de artikelen merken we het volgende op:

- Bij artikel 26 van de Regeling wordt verwezen naar 2.3 j) van de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten. Nu het gaat om meetbare warmte uitgevoerd naar niet onder de EU ETS vallende installaties zou worden verwacht dat naar 2.3 n) wordt verwezen in plaats van naar j).
- Bij artikel 31 van de Regeling en verdere artikelen wordt verwezen naar artikel 16b.7; dit dient echter te zijn 16b.17 voor verwijzing naar de reductiefactor.

Slot opmerking

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