

Ministerie van Financiën
Directie Verbruiksbelastingen, Douane en
Internationale Aangelegenheden
t.a.v. **Persoonsgegevens**
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Onderwerp

HUF-toets Wetswijziging Wet
Belastingplan 2025 –
tariefverhoging/schijvenstelsel
CO₂-heffing

Datum

De datum van de digitale
handtekening kan beschouwd
worden als de verzenddatum

Uw brief

Kenmerk

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Afschrift

Geachte **Persoonsgegevens**

Op 2 juli 2024 ontving het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van u/uw directie het verzoek om de concept-wetswijziging Belastingplan 2025 voor de invoering van een schijvenstelsel van de CO₂-heffing industrie en een verhoogd tarief te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (hierna: HUF-toets). De concept-wetswijziging ontvingen wij op 21 mei 2024. Hoewel in het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024 vermeld staat dat de aangekondigde verhoogde CO₂-heffing wordt teruggedraaid, heeft uw ministerie de NEa wel gevraagd om deze HUF-toets uit te voeren. De NEa heeft deze toets uitgevoerd en zendt u met deze brief de resultaten daarvan toe.

Conclusie HUF-toets

Het bestuur van de NEa acht de voorliggende wetswijziging technisch uitvoerbaar. Wel vraagt de NEa meer duidelijkheid te geven hoe de zgn. carry-back regeling onder het schijvenstelsel moet worden toegepast.

Hoewel de wetswijziging technisch uitvoerbaar is, merkt het bestuur op dat het introduceren van gedifferentieerde tarieven in een marktsysteem – zoals ook de CO₂-heffing in samenhang met dispensatierechten is opgebouwd – afbreuk doet aan één van de belangrijkste pijlers van het emissiehandelssysteem (ETS), namelijk dat de (markt)prijs van een ton CO₂ voor iedere deelnemer gelijk is (gelijke prijsdruk voor CO₂-reductie; als effect van vraag en aanbod). Met het schijvenstelsel ontstaat immers een gedifferentieerd tarief.

Daarnaast wijst de wetstoelichting er terecht op dat deze tariefdifferentiatie kan leiden tot ongewenst gedrag, zoals bedrijven die hun vergunning proberen te splitsen in meerdere afzonderlijke vergunningen. Ook nu proeft de NEa al dat sommige bedrijven door opdeling lastendruk willen ontlopen. Als door de voorgestelde maatregel een versterkte splitsingsbehoefte ontstaat, kan dit bijdragen aan ongewenste uitvoeringsdruk.

De NEa vraagt zich daarnaast af of het aanpassen van het systeem van CO₂-heffing de juiste oplossing is voor negatieve effecten die ontstaan bij bedrijven die niet goed kunnen aansluiten bij het generieke subsidie-instrumentarium of die beperkt handelingsperspectief tot

verduurzaming hebben. De NEa staat op het standpunt dat andere maatregelen genomen kunnen worden die wellicht doeltreffender zijn dan het invoeren van een schijvensysteem, of die althans kunnen bijdragen aan een betere liquiditeit in de markt van CO₂-dispensatierechten. Dan valt naast het bestaande ondersteunende instrumentarium ook te denken aan het uitbreiden van de 'carry-back' regeling en het faciliteren van een handelsplatform voor dispensatierechten.

Beschrijving wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt met ingang van 2028 gedifferentieerde tarieven voor de CO₂-heffing te introduceren.

Het kabinet beoordeelt de effecten van de CO₂-heffing industrie in combinatie met de subsidiering als ongelijk verdeeld over de belastingplichtigen. De negatieve effecten zijn het grootst bij bedrijven met beperkt handelingsperspectief, waarop generieke subsidie-instrumenten niet goed aansluiten of niet voldoende soelaas bieden. Bovendien is in 2023 de CO₂-heffing industrie herijkt. Op basis van de benchmarkwaarden uit het EU-ETS en gemaakte afspraken zou de CO₂-heffing industrie een extra emissiereductie moeten borgen van 4,85 Mton CO₂ in 2030. In het Belastingplan 2023 heeft het kabinet aangekondigd dat in het Belastingplan 2025 het tarief van de CO₂-heffing zou worden verhoogd op basis van een nieuwe tariefstudie van PBL. Met deze studie in acht en rekening houdend met het handelingsperspectief van bedrijven heeft het kabinet met de voorjaarsnota 2024 besloten om tot 2028 het huidige prijspad in de CO₂-heffing aan te houden.

Om de bovengenoemde effecten te mitigeren en een extra reductiedoelstelling te bewerkstelligen is het plan om vanaf 2028 met gedifferentieerde tarieven te gaan werken. Binnen de CO₂-heffing komen belastbare emissies (industriële emissies minus dispensatierechten) tot 50.000 ton CO₂, onder het eerste (lagere) tarief vallen. Bedrijven met belastbare emissies boven de 50.000 ton CO₂, zouden voor dat gedeelte wat hoger is dan 50.000 ton, vallen onder het tweede (hogere) tarief. In het wetsvoorstel is een tijdspad beschreven waarbij vanaf 2028 er een lager tarief en een hoger tarief is. In 2030 bedraagt het lage tarief €150,31 en het hoge tarief €216,01.

Beoordeling

Met betrekking tot de aspecten handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid, ziet de NEa geen knelpunten ontstaan. De maatregel is zuiver administratief van aard. De mogelijkheden voor deelnemers om te frauderen of niet na te leven zijn identiek aan de mogelijkheden voordat de maatregel in werking treedt. Deze maatregel heeft daar geen invloed op.

Met betrekking tot de uitvoering ziet de NEa wel een aantal aandachtspunten, waarover duidelijkheid moet worden geboden voordat het wetsvoorstel wordt ingediend:

- Het heffingsverslag voor bedrijven zal moeten worden aangepast (met name met tekst om de verandering te kunnen duiden en toe te lichten). Ook zal het ICT-systeem CHEr moeten worden aangepast. CHEr is het administratieve systeem waarin de emissies worden vastgelegd en de transacties in dispensatierechten worden vastgelegd. CHEr berekent hoeveel belasting een deelnemer dient te betalen. De geschatte kosten voor de wijziging van dit systeem bedragen ca. 100.000 Euro. De doorlooptijd zal zo'n 6 maanden bedragen.
- Niet duidelijk is hoe moet worden omgegaan met de 'carry-back' regeling. Momenteel is het in het systeem van CO₂-heffing mogelijk om eerder betaalde belasting terug te krijgen, als er in een van de volgende jaren meer dispensatierechten in bezit zijn dan nodig om de belastbare emissies af te dekken. Het surplus kan dan worden ingezet om eerdere belasting terug te vragen. Bij het introduceren van een tweede schijf roept dat de vraag op vanaf welke schijf die terug te krijgen belasting dan moet komen. Het NEa-bestuur adviseert in het wetsvoorstel te verduidelijken of de teruggave initieel gehaald wordt van de eerste schijf (laag tarief), of mag een belastingplichtige de teruggordering verlangen van de tweede schijf?

- De toelichting op de wetgeving gaat in op (eventueel) ongewenst gedrag zoals bedrijven die hun vergunning proberen te splitsen in meerdere afzonderlijke vergunningen. Eventuele opsplitsing van bedrijven (installaties) gaat gepaard met toetsing of daadwerkelijk sprake is van verschillende installaties. Dit kan uitvoeringsdruk opleveren, en mogelijk tot handhaving leiden indien blijkt dat onterecht gesplitst wordt (hetgeen een indirect frauderisico oplevert). Hier speelt ook dat splitsing van invloed is op de verplichtingen van de installatie onder het EU ETS. Ervaring van de NEa leert dat splitsing – indien dit daadwerkelijk mogelijk is – een moeizaam en zeer tijdrovend proces is, omdat de installatiegrenzen opnieuw bepaald moeten worden en gratis emissierechten onder het EU ETS en dispensatierechten onder de CO₂-heffing nauwkeurig herberekend moeten kunnen worden.
- Ook moet worden opgemerkt dat de huidige algemene toelichting onduidelijk is. Er wordt bijvoorbeeld gesteld dat met het voorgestelde tariefniveau een emissiereductie wordt bewerkstelligd van ca. 19 Mton CO₂. De afstand tot het heffingsdoel ligt dan op circa 2Mton. Dit veronderstelt dat het heffingsdoel op 21 Mton CO₂ ligt. Onduidelijk is hoe dit heffingsdoel is vastgesteld. Eerder in de toelichting wordt genoemd dat het oorspronkelijke doel van 14,3 Mton moet worden aangescherpt met 4,85 Mton. Dan zou het uiteindelijke doel 19,15 Mton zijn.
- Tenslotte merkt de NEa op dat met het aanhouden van verschillende schijven tariefdifferentiatie ontstaat die in zichzelf afdoet aan het principe van gelijke prijsdruk voor CO₂-reductie. De NEa vraagt zich dan ook af of het invoeren van een schijvenstelsel de meest doeltreffende manier is om de lasten van inspanningen om CO₂-reductie te bewerkstelligen eerlijk te verdelen onder de deelnemers. Wanneer het gaat om het wegnemen van belemmeringen en het versterken van het handelingsperspectief geeft de NEa in overweging om de bestaande carry back regeling uit te breiden en de markt voor dispensatierechten meer liquide te maken door het oprichten van een handelsplatform daarvoor.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:



Digitaal ondertekend
Persoonsgegevens
Datum: 2024.07.04
11:07:37 +02'00'