

Persoonsgegevens

Ministerie van Financiën

Persoonsgegevens

Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Onderwerp

Reactie op verzoek HUF-toets concept wetsvoorstel minimum
CO₂-prijs industrie

Datum 28 mei 2022

Kenmerk
NEA- /10475

Bijlage(n)
-

Uw brief

Uw kenmerk
-

Afschrift

Persoonsgegevens

Geachte Persoonsgegevens

Op 21 april 2022 ontving de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: de NEa) van u het verzoek om *het concept wetsvoorstel minimum CO₂-prijs industrie (hierna wetsvoorstel)* te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De NEa heeft deze toets uitgevoerd en zendt u met deze brief de resultaten daarvan toe.

Advies Bestuur NEa

Het bestuur van de NEa raadt u af om het voorliggende wetsvoorstel in te dienen. De gronden om het indienen van het wetsvoorstel af te raden worden hierna toegelicht.

Voor de realisatie van de klimaatdoelstellingen wordt veel gevraagd van het bedrijfsleven en uitvoeringsorganisaties. Dat vraagt ook een consistente benadering bij nieuwe regelgeving. Het wetsvoorstel draagt niet bij aan die consistente benadering.

De verwachting is dat door de toepassing van het bestaande instrument CO₂-heffing al kan worden voldaan aan de realisatie van de klimaatdoelstelling industrie, zonder toevoeging van het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs industrie. De bestaande CO₂-heffing functioneert deels al als een minimumprijs. Het onnodig stapelen van regelgeving is moeilijk uitlegbaar en zorgt voor onnodige onduidelijkheid en lasten bij bedrijfsleven.

De minimum CO₂-prijs industrie, als aanvulling op de bestaande CO₂-heffing, is naar onze verwachting nauwelijks doeltreffend en doelmatig omdat:

- De EU ETS prijs ver boven de prijs ligt van de minimum CO₂-prijs industrie, zodat de kans dat deze heffing effectief wordt zeer gering is.
- Het doel om de Nederlandse industrie te stimuleren om rekening te houden met de gevolgen van broeikasgassen voor het klimaat wordt ook door de NEa onderschreven, maar kan ook op andere wijze worden bereikt (zoals het aanscherpen van bestaande mechanismen) dan door het toevoegen van een extra prijsmechanisme voor het bedrijfsleven.

- De veronderstelling dat de minimum CO₂-prijs industrie zekerheid kan bieden over de minimale kosten van de emissie van broeikasgassen veronderstelt dat bedrijven nu rekening houden met een scenario met een extreem lage EU ETS prijs. Dit is naar onze waarneming niet het geval. De zekerheid die het wetsvoorstel zou bieden wordt in hetzelfde wetsvoorstel overigens ondergraven omdat wordt aangekondigd dat de hoogte van een eventuele minimum CO₂-prijs industrie na evaluatie opnieuw zal worden gezien.

Door toepassing van dit wetsvoorstel ontstaat er een extra prijsmechanisme met naar huidige omstandigheden geen reëel effect. Naast het prijsmechanisme van het ETS, zijn er dan drie prijsmechanismen (CO₂ heffing, minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking, minimum CO₂-prijs industrie) die elkaar deels overlappen mede afhankelijk van de installaties van een bedrijf. Voor elke installatie die onder het EU ETS en de CO₂-heffing valt, en waarin ook een hoeveelheid elektriciteit wordt opgewekt (wat heel gebruikelijk is) zullen alle prijsmechanismen van toepassing zijn.

Bij het ten uitvoer brengen van het wetsvoorstel zal de NEa de doelmatigheid en werking van een ogenschijnlijk onnodig mechanisme uit dienen te leggen aan de doelgroep. Wat niet zal bijdragen aan die communicatie is het feit dat er nog geen onderzoek is gedaan naar de hoogte van de minimum CO₂-prijs. Onze verwachting is dat dit extra prijsmechanisme zal worden ervaren als het onnodig stapelen van regelgeving, wat voor de uitvoerbaarheid door de NEa niet wenselijk is.

Beperkingen om nu al een optimale HUF-toets uit te voeren op dit wetsvoorstel

De HUF-toets van het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs industrie vindt plaats op het moment dat uitvoering van de CO₂-heffing industrie nog niet in alle facetten heeft kunnen plaatsvinden (omdat de eerste heffingen over 2021 conform wetgeving pas dit najaar feitelijk worden uitgevoerd). Zo zal bijvoorbeeld pas in het najaar van 2022 voor het eerst door bedrijven aangifte worden gedaan voor de CO₂-heffing. De minimum CO₂-prijs industrie bouwt voort op de CO₂-heffing industrie. Deze snelle opeenvolging van wetsvoorstellen betekent dat een gedetailleerde beoordeling van het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs industrie niet op alle aspecten mogelijk is. Met name op het punt van het herberekenen van te betalen CO₂-heffing voor eerdere jaren in combinatie met ambtshalve vaststellingen (wijzigingen in jaarvracht of dispensatierechten) door de NEa neemt de complexiteit toe. Het is om die reden niet ondenkbaar dat zich op een later moment onvoorziene problemen zullen voordoen op het punt van handhaafbaarheid of uitvoerbaarheid.

Inhoudelijke bevindingen

De verwachting is dat het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs industrie in technische zin wel uitvoerbaar zal zijn door de NEa.

De in de toelichting gehanteerde voorbeelden van herberekening zijn relatief eenvoudig van aard, de herberekeningen worden aanmerkelijk complexer als er ook sprake is van ambtshalve vaststellingen. Door de samenhang tussen ETS, CO₂-heffing en dit wetsvoorstel wordt de uitvoering daarvan buitengewoon complex. De berekening van het door een exploitant te betalen bedrag in verband met de minimumprijs is bepaald op basis van gegevens gerapporteerd voor de CO₂-heffing, die op hun beurt weer steunen op gegevens die worden gerapporteerd in ETS. Indien hier fouten in worden gemaakt is het herstel een complexe (maar wel uitvoerbare) situatie.

Het nu al initiëren van een wetsvoorstel, waarvan de verwachting is dat het op korte termijn niet direct tot uitvoering zal leiden, betekent dat er wel direct uitvoeringslasten ontstaan op het terrein van communicatie naar het bedrijfsleven en het inrichten van de uitvoering. De capaciteit benodigd voor deze taak zorgt voor extra uitvoeringslasten bovenop de al extra

benodigde capaciteit voor de taken die gerelateerd zijn aan het ambitieuze en veelomvattende programma fit for 55. Een uitvoeringsprogramma dat ook veel zal gaan vragen van de NEa.

Als er een groot belang wordt gehecht aan de invoering van een minimum CO₂-prijs industrie kan een evaluatie op de toepassing van de CO₂-heffing en een onderzoek naar de hoogte van de gewenste minimum CO₂-prijs meer inzicht geven over de wenselijkheid en het moment van invoering van dit wetsvoorstel.

De verwachting is dat het wetsvoorstel geen effect heeft op de handhaafbaarheid en de fraudebestendigheid van de bestaande CO₂-heffing industrie. De taak van de NEa wijzigt inhoudelijk niet.

Tekstuele en (wet)technische opmerkingen

In de aangeboden tekst werden navolgende verschrijvingen aangetroffen:

- In artikel 71p, eerste lid onder b ontbreekt de letter "l". Er moet niet naar artikel 71, eerste lid, onderdeel b, maar naar artikel 71l, eerste lid, onderdeel b worden verwezen.
- In artikel 71p wordt vermeld: Het derde lid komt te luiden: Vervolgens wordt het derde lid aangevangen met het cijfer "4" in plaats van 3.
- In de memorie van toelichting, punt 2.1, 3^e alinea moet staan "benodigde" in plaats van "nodigde".
- In de memorie van toelichting, punt 2.3, laatste alinea wordt geen motivering gegeven voor de keuze m.b.t. iachgasinstallaties (wel voor de afval- en recyclingindustrie).
- In voorbeeld 2 van de memorie van toelichting is er van uitgegaan dat herrekening in het kader van CO₂-heffing óók leidt tot herrekening voor de minimum CO₂-prijs. Dit lijkt logisch, maar het is onduidelijk op welke wijze dit uit de wet volgt. Uit de wet lijkt eerder te volgen dat voor de minimum CO₂-prijs géén herrekening plaats vindt, aangezien artikel 71l, eerste lid, gebruik maakt van het begrip "aantal dispensatierechten" waarvan de definitie (in artikel 71n) niet wijzigt als gevolg van dit wetsvoorstel.
- De wijziging in artikel 71p, eerste lid, onderdeel b, ziet op een artikel dat nog niet in werking getreden is. Hopelijk zal hoofdstuk VIA van de Wbm (inzake de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking, waarvan 71f deel uitmaakt) ten tijde van de inwerkingtreding van deze wetswijziging eveneens in werking treden of al in werking is getreden.

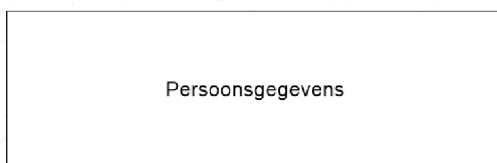
Verzoek

De NEa verzoekt u het bovenstaande advies over te nemen.

Mocht het advies niet worden overgenomen dan verzoekt de NEa u de bevindingen en opmerkingen in het voorstel te verwerken om de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de Regeling te versterken.

Hoogachtend,

Namens het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,



Datum:
2022.05.27
09:47:45
+02'00'