

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Financiën
De heer mr. W.B. Hoekstra
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
21 september 2018

Onderwerp
Minimum CO₂-prijs
voor elektriciteits-
opwekking

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MK/bs/
ATR0371/2018-U128

Bijlage(n)

Geachte heer Hoekstra,

Op 30 augustus 2018 is aan ATR voor advies aangeboden het wetsvoorstel voor een belasting die een minimumprijs realiseert voor de CO₂-uitstootrechten bij elektriciteitsproductie. Het verzoek van uw departement is uiterlijk 21 september 2018 te adviseren. ATR merkt allereerst op dat het moeite heeft gekost om over het wetsvoorstel te kunnen adviseren. Het wetsvoorstel is op 10 juli 2018 in internetconsultatie gegeven. Alhoewel ATR al bij de start van deze consultatie op toezending heeft aangedrongen heeft dat eerst op 30 augustus 2018 plaatsgehad. Het toegezonden wetsvoorstel bevatte toen nog geen regeldrukparagraaf. Bij het wetsvoorstel was wel een notitie gevoegd waarin op de gevolgen voor de administratieve lasten wordt ingegaan. Op 11 september 2018 is een herziene beschrijving van de gevolgen voor de regeldruk ontvangen, waarin conform de landelijke methodiek van het handboek de regeldruk in kaart is gebracht.

Aanleiding en context

In het regeerakkoord is afgesproken dat een belasting op basis van een minimum CO₂-prijs wordt ingevoerd. De introductie van de minimum CO₂-prijs is onderdeel van de verdere vergroening van het belastingstelsel. Het kabinet vindt het logischer om belasting te heffen op wat we als samenleving niet willen (vervuiling) dan op wat we wel willen (werken, ondernemen). Daarmee beoogt de introductie van de nieuwe belasting de uitstoot van CO₂ verder terug te dringen, alhoewel de toelichting dat overigens niet met zoveel woorden aangeeft. Met de opbrengst van het sterker belasten van milieuvervuiling worden de belastingen op werken en ondernemen verlaagd.

De minimum CO₂-prijs ziet in de regeling op de emissie van CO₂ ten gevolge van elektriciteitsopwekking bij bedrijven die vallen onder het Europese systeem voor emissiehandel (EU ETS). Het zijn in totaal circa 135 bedrijven die met de nieuwe belasting te maken krijgen. De minimum CO₂-prijs gaat qua methodiek bestaan uit een combinatie van de CO₂-prijs die volgt uit het EU ETS en een nationale belasting. De regeling zit zo in elkaar dat er geen heffing van de nieuwe belasting plaatsvindt, indien en zolang de marktprijs van de emissierechten hoger is dan de minimum CO₂-prijs. Bij de start bedraagt deze minimum CO₂-prijs € 18,-. Elk jaar na invoering wordt dit bedrag verhoogd met € 2,50 per ton kooldioxide-equivalent.

Elektriciteitsbedrijven worden verplicht de CO₂-uitstoot op basis van een monitoringsplan (het elektriciteitsmonitoringsplan) te monitoren en daarvan verslag (het elektriciteitsemissieverslag) te

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

doen. De uitvoering van de regeling, inclusief de inning van de belasting, is opgedragen aan de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). De reden hiervan is dat de NEa ook al de EU ETS-regeling uitvoert.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de wijziging zijn in de toelichting op het wetsvoorstel summier beschreven. De toelichting verwijst naar het regeerakkoord. Het plan voor dit wetsvoorstel is daarin opgenomen met de volgende argumentatie: "Milieuvervuilend gedrag wordt beprijsd, door de invoering van een CO₂-minimumprijs in de elektriciteitssector, aanpassingen in de energiebelasting, een hogere belasting op het storten en verbranden van afval en het afschaffen van de terugaafregeling voor taxi's." De toelichting op het wetsvoorstel vermeldt verder nog dat de introductie van de minimum CO₂-prijs onderdeel is van de vergroening van het belastingstelsel. Het kabinet wil belasting heffen op wat we niet willen (vervuiling) en niet wat wij wel willen (werken, ondernemen). Uit deze onderbouwing valt op te maken dat de regeling vooral tot doel heeft om de CO₂-uitstoot verder te beperken.

De toelichting laat met deze onderbouwing van nut en noodzaak wezenlijke vragen onbesproken:

- De toelichting gaat niet in op de consequenties van deze nieuwe nationale belasting voor het level-playing-field op de Europese markt van productie en leverantie van elektriciteit. Zo valt uit de toelichting niet op te maken wat de effecten zijn van het duurder maken van (de productie van) elektriciteit in Nederland. Heeft het duurder maken niet tot gevolg dat elektriciteit in het vervolg van buitenlandse bedrijven wordt afgenomen? Deze bedrijven kunnen immers goedkoper produceren, daar zij niet met de nieuwe belasting te maken krijgen. Daarmee lijkt de kans groot dat de emissie in Nederland wel afneemt, maar in het buitenland door Nederlands verbruik toeneemt. En dat betekent tegelijkertijd dat het niet duidelijk is of het doel van de belasting (terugdringen van CO₂-uitstoot) wel zal worden bereikt;
- In het verlengde van de vraag naar de effecten voor het level-playing-field is ook nodig dat de toelichting ingaat op de vraag of niet met de EU-ETS-regeling zou kunnen worden volstaan. Is een additionele heffing nodig om de gewenste terugdringing van de CO₂-uitstoot te realiseren (de zogeheten nuloptie)?;
- Zolang de marktprijs van de CO₂-emissierechten hoger is dan de minimum CO₂-prijs, zoals thans het geval, volgt er geen heffing van de belasting. De verwachting is dat de marktprijs van CO₂ de komende jaren ook gaat stijgen. Dat betekent dat vanaf de start van de invoering van de maatregel er feitelijk geen daadwerkelijke inning van belastingen plaatsvindt. Aangezien de belasting de prikkel (het middel) voor de bedrijven is om de CO₂-uitstoot te beperken is een onderbouwing nodig of de regeling in een dergelijke situatie zijn doel zal bereiken;
- De regeling is volgens de toelichting van toepassing op circa 135 bedrijven. De toelichting biedt echter geen zicht op de belastingopbrengsten die met de regeling worden verwacht. Hierdoor blijft onbeantwoord de vraag of de omvang van de belasting(opbrengsten) voldoende is om daarvan een voldoende prikkel op het handelen van die bedrijven te laten uitgaan.

Deze opsomming laat naar het oordeel van het college zien dat de beschrijving van nut en noodzaak van de regeling nog vele wezenlijke vragen onbeantwoord laat. Bij gebreke van antwoord op al deze vragen is nog niet te beoordelen of de nieuwe wet wel het instrument is om het beoogde doel te bereiken. Hierdoor is het in deze fase van het wetgevingsproces nog niet mogelijk om een finaal oordeel over nut en noodzaak van het wetsvoorstel te geven.

1.1 Het college adviseert om de toelichting in het kader van nut en noodzaak aan te vullen met:

- de effecten van de regeling voor het level-playing-field op de Europese markt van de productie en leverantie van elektriciteit;
- de effecten van de regeling op het beoogde doel zolang de marktprijs hoger is dan de minimumprijs;
- de effecten op de CO₂-uitstoot als volstaan wordt met de EU ETS regeling (nuloptie);
- de omvang van de belasting(opbrengsten) als prikkel om de CO₂-uitstoot terug te dringen.

1.2 Het college adviseert om op basis van deze aanvulling van de toelichting nut en noodzaak van de regeling hernieuwd en definitief te beoordelen.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting gaat niet in op alternatieven, die wellicht minder belastend kunnen zijn. De toelichting beperkt zich tot een beschrijving en uitwerking van de in het wetsvoorstel opgenomen methode van de heffing van een minimum CO₂-prijs. Zo gaat de toelichting bijvoorbeeld niet in op het alternatief van een regionale aanpak (in plaats van een nationale) om de reeds onder 1 gesignaleerde effecten voor het level-playing-field te voorkomen en in het bijzonder de ‘weglek’ naar het buitenland te voorkomen. Ook blijven alternatieven onbesproken die kunnen voorkomen dat in de regeling een prikkel ontbreekt om de CO₂ uitstoot terug te brengen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen met een CO₂-belasting die géén rekening houdt met de handelsprijs van emissierechten. De toelichting brengt deze alternatieven niet in beeld. Het voorstel lijkt daarmee de mogelijkheid voor een minder belastend alternatief te missen, en geeft geen toelichting waarom daar niet voor is gekozen. Omdat de mogelijke alternatieven niet in beeld zijn gebracht en zijn afgewogen is in deze fase van het wetgevingsproces nog geen finaal oordeel over mogelijk minder belastende alternatieven te geven.

2.1 Het college adviseert om de toelichting aan te vullen met een beschrijving van mogelijk minder belastende alternatieven en daarbij de alternatieven tegen elkaar af te wegen.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Nog afgezien van de mogelijke effecten voor het bedrijfsleven, zoals al onder 1 beschreven, zit vanuit de optiek van regeldruk de complexiteit van deze belasting in het vaststellen en controleren van de CO₂-uitstoot. Het voorstel sluit zo veel mogelijk aan bij de bestaande werkwijze van het ETS-handelssysteem en het toezicht daarop door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Daarom zijn uitvoering en toezicht ook aan de NEa opgedragen. Grotere elektriciteitscentrales (10 – 20 in aantal) die zich uitsluitend bezig houden met het opwekken van energie kunnen met een geringe aanpassing gebruik maken van de bestaande monitorplannen, meetapparatuur en emissie-verslagen. Naar het oordeel van het college zal de werkbaarheid voor hen waarschijnlijk weinig problemen opleveren. Anders ligt het bij de elektriciteitscentrales die elektriciteit en warmte leveren en industriële bedrijven met warmtekrachtkoppeling(wkk)-installaties (110-130 in aantal). Zij

moeten in de (huidige) plannen en verslagen een duidelijk onderscheid aanbrengen tussen de emissie als gevolg van energieopwekking en de emissie als gevolg van de overige activiteiten. Wellicht moeten zij ook hun meetapparatuur aanpassen. Of deze aanpassingen uiteindelijk werkbaar en ook voor de invoeringsdatum van 1 januari 2020 haalbaar zijn (denk daarbij bijvoorbeeld aan de aanpassing van de meetapparatuur) blijven in de toelichting onbesproken. Deze punten worden thans nog door de NEa onderzocht. Daarom geldt ook hier dat over de werkbaarheid in deze fase nog geen finaal oordeel te geven is. Voor de merkbaarheid geldt overigens hetzelfde. Voor de tweede categorie elektriciteitscentrales is het gewoonweg nog niet duidelijk wat het wetsvoorstel voor hen gaat betekenen.

3.1 Het college adviseert de toelichting op het punt van de werkbaarheid en merkbaarheid aan te vullen.

4. Gevolgen regeldruk

Het aan ons op 30 augustus 2018 voor advies toegezonden wetsvoorstel bevat geen (ingevulde) regeldrukparagraaf. Dat geldt overigens ook voor het wetsvoorstel dat al op een eerder moment in internetconsultatie is gegeven. Wel is bij de toezending aan ATR een notitie gevoegd die op de gevolgen voor de administratieve lasten ingaat. Op 11 september 2018 is deze notitie opnieuw toegezonden, echter nu – conform de landelijke methodiek van het handboek - aangevuld met een beschrijving en berekening van de inhoudelijke nalevingskosten. Ambtelijk heeft ATR begrepen dat haast geboden is en daarom de beleidsmatige onderbouwing (nut en noodzaak, minder belastende alternatieven) en de volledige beschrijving en kwantificering van de regeldrukgevolgen in de consultatieversie achterwege zijn gebleven. Die zouden pas op de uitkomsten van de consultatie gaan volgen. Het college vindt deze gang van zaken uiterst ongelukkig. De toegevoegde waarde in een consultatieversie van een onderbouwing van de gemaakte keuzes en een volledige beschrijving en kwantificering van de gevolgen liggen juist in het vooraf nadenken over de reikwijdte en mogelijke effecten van nieuwe wetgeving. Door vervolgens deze beschrijving en uitkomsten in een consultatiefase aan de praktijk te toetsen, kan de regeldrukparagraaf worden verfijnd en verder aan kwaliteit winnen. Bovendien is uitsluitend met een volledige onderbouwing, beschrijving en kwantificering van de gevolgen een zinvolle inhoudelijke toets op de effecten voor de regeldruk uit te voeren. Het ontbreken ervan maakt het tijdens de (internet)consultatiefase niet (goed) mogelijk om een afdoende inhoudelijke afweging van de gevolgen voor de regeldruk te maken.

Op 11 september 2018 is een herziene beschrijving van de administratieve lasten én de inhoudelijke nalevingskosten ontvangen. De beschrijving en berekening zijn conform hetgeen tijdens de consultatiefase met het secretariaat van ATR is besproken. De notitie geeft op handelingsniveau de effecten voor de grotere elektriciteitscentrales en de overige energieopwekkende bedrijven weer. In totaal is voor de circa 135 bedrijven een structurele toename van de administratieve lasten met circa € 40.000,- voorzien. De structurele inhoudelijke nalevingskosten zijn € 135.000,-. De eenmalige kosten zijn circa € 450.000,-. Deze raming geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

4.1 Het college adviseert in het wetsvoorstel een volledige regeldruk paragraaf op te nemen, waarvoor de notitie van 11 september 2018 als basis kan dienen.

Dictum

De verantwoording van nut en noodzaak van het voorgenomen wetsvoorstel vertoont ernstige tekortkomingen. Een aantal wezenlijke vragen naar het doelbereik van de regeling is nog niet beantwoord. Daardoor is op dit moment vanuit de optiek van regeldruk niet te beoordelen of de nieuwe wettelijke regeling het instrument is om het doel te bereiken. Ook zijn in de toelichting eventuele minder belastende alternatieven niet verantwoord en afgewogen. Ook is nog niet duidelijk of de regeling voor een grote groep elektriciteitsbedrijven werkbaar is. Er ontbreekt een regeldrukparagraaf in de toelichting. Daarom is het dictum:

Het wetsvoorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van de voorgenomen maatregelen. Het brengt tot uitdrukking of de onderbouwing van de maatregelen voldoende is voor goede besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het college verzoekt u het aangepaste en definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris