



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK
De Nederlandse Emissieautoriteit

5.1.2.e en mr. 5.1.2.e
Koningskade 4
2509 EC Den Haag

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen
dhr. ir. 5.1.2.e RE EMIA
RO (5.1.2.e @minfin.nl)
5.1.2.e MSc
(5.1.2.e @minfin.nl)
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2022-0000227221

Datum 16 september 2022
Betreft Notitie voorlopige bevindingen onderzoek CO₂-heffing
industrie

Inleiding en context

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is met ingang van 1 oktober 2022 verantwoordelijk voor de heffing en inning van de CO₂-heffing industrie. Daartoe heeft de Minister van Financiën binnen de Dienst NEa een inspecteur, directeur en ontvanger voor het heffen en innen van de CO₂-heffing industrie aangewezen. De inspecteur is hierbij verantwoordelijk voor de heffing en de ontvanger voor de invordering van de CO₂-heffing industrie.

In opdracht van de NEa heeft de ADR de opzet van het proces CO₂-heffing industrie onderzocht, zoals opgenomen in de opdrachtbevestiging met kenmerk 2022-0000095756. Op 22 augustus 2022 is versie 0.8 van het concept Bedrijfsproces CO₂-heffing industrie ontvangen. Deze versie is door de ADR onderzocht en de uitkomsten hiervan zijn in onderstaande brief beschreven. Omdat de NEa nog druk bezig is met aanpassingen aan de beschrijving van het bedrijfproces CO₂-heffing industrie is gekozen voor deze brief. Na ontvangst en onderzoek van versie 1.0 door de ADR zal de NEa het eindrapport ontvangen, zoals toegezegd in de opdrachtbevestiging.

De processen "Behandelen verzoek om uitstel", "Vaststellen boetebeschikking", "Ambtshalve verminderen", "Behandelen bezwaar", "Behandelen beroep", "Uitvoeren teruggave" en "Invorderen" vallen buiten de onderzoeksopdracht. Wel is het is goed te benoemen dat het totaalpakket aan te ontwikkelen werkprocessen binnen het proces CO₂-heffing industrie bij de NEa in beeld is, hoewel nog niet uitgewerkt. De verwachting van de NEa is dat deze processen zich sporadisch zullen voordoen en buiten en onafhankelijk van het geautomatiseerde systeem kunnen worden afgehandeld. Wij hebben deze verwachting van de NEa niet nader onderzocht.

Ook de ontwikkeling en het testen van het CO₂-heffing register CHeR en de inrichting en werking van eHerkenning gebruikt voor het inloggen door ondernemers is niet nader door de ADR onderzocht. Voor de betrouwbare werking van de werkprocessen zijn deze IT-componenten wel essentieel. Tenslotte willen wij opmerken dat belangrijke documenten, zoals het convenant met Financiën, de samenwerkingsovereenkomst met de Belastingdienst, het

Besluit Bestuurlijk Boete (BBB) Dienst NEa, de Regeling elektronisch berichtenverkeer en de werkinstructies behorende bij de werkprocessen binnen het bedrijfsproces CO₂-heffing industrie nog in ontwikkeling zijn.

Ons kenmerk
2022-0000227221

Generieke bevindingen

De totstandkoming van versie 0.8 van het concept Bedrijfsproces CO₂-heffing industrie heeft enige tijd op zich laten wachten en de gemaakte aanpassingen ten opzichte van versie 0.5 die wij op 2 mei 2022 ontvingen, zijn beperkt in vergelijking met de tijdsperiode tussen beide versies.

Wij merken hierbij op dat onze tussentijdse bevindingen, die wij op 19 mei 2022 per e-mail hebben gecommuniceerd aan de NEa en die wij op 23 mei 2022 ook hebben besproken in een overleg tussen de NEa en de ADR, in beperkte mate zijn verwerkt bij de totstandkoming van versie 0.8.

Wij zijn positief over de eenduidigheid van de uitwerking van de werkprocessen ten opzichte van versie 0.5. Zo hebben wij voor ieder werkproces, voor zover deze is uitgewerkt in versie 0.8, vastgesteld dat de structuur van schematische procesweergave, wie, wanneer, waarom, inhoudelijke beschrijving, processtappen, betrokken interne rollen, risico's en beheersmaatregelen, consistent is toegepast in de opzet van de uitwerkingen.

De volgende bevindingen zijn van toepassing op meerdere werkprocessen binnen het bedrijfsproces CO₂-heffing industrie:

- Nog niet voor alle werkprocessen zijn risico's en beheersmaatregelen gedefinieerd.
Wij adviseren om de risico's met name voor de volledigheid van de heffingen voor het gehele proces in kaart te brengen en vervolgens te bekijken wat dit betekent voor de minimaal benodigde beheersmaatregelen binnen de verschillende werkprocessen.
- Niet altijd is de beschrijving van het werkproces consistent uitgewerkt en actueel
 - er wordt naar een FIN-bankrekeningnummer verwezen, terwijl dit een I&W-bankrekeningnummer gaat worden¹;
 - in de juridische basis wordt aangegeven dat de Algemene termijnenwet niet van toepassing is, terwijl deze wel toepasselijk is op de CO₂-heffing industrie;
 - de betrokken interne rollen zijn niet altijd genoemd in de beschrijving (bijvoorbeeld de rol van jurist in het werkproces "Behandelen verzoek om uitstel. Dit geldt ook voor de rol van overzichtshouder dat niet terugkomt in de beschrijving);
 - in de procesbeschrijving worden werkprocessen niet consistent benoemd (bijvoorbeeld processtap 3 in het werkproces "Bepalen doelgroep" waarbij wordt gesproken over "Verzoeken tot doen van aangifte" terwijl het werkproces "Uitnodigen tot doen van aangifte (UDA)" is genaamd).
 - in het werkproces "Controleren aangifte- en betalingsverplichting" wordt in processtap 4 de beslissing uitgewerkt. Bij 'ja' dient het

¹ Wij vinden de keuze voor een I&W-bankrekeningnummer opmerkelijk, aangezien de regeling wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën.

werkproces te vervolgen vanaf stap 5 in plaats van 4 en bij 'nee' vervolgt het proces vanaf stap 6 in plaats van 5.

Ons kenmerk
2022-0000227221

Wij adviseren om een extra kwaliteitsslag uit te voeren op de procesbeschrijving en bovenstaande punten te controleren en te verwerken in een nieuw versie van het Bedrijfsproces CO₂-heffing industrie.

Specifieke bevindingen

Onderstaand zijn onze bevindingen per werkproces uiteengezet. Ter vermijding van mogelijke misverstanden wijzen wij erop dat de door ons geformuleerde procesrisico's en adviezen hieronder niet limitatief zijn.

Werkproces "Bepalen doelgroep"

In de procesbeschrijving is het volgende opgenomen: "Het CHeR bevat een lijst met alle belastingplichtigen en hun gegevens.

De inspecteur raadpleegt de lijst van belastingplichtige in CHeR. De inspecteur neemt deze lijst integraal over en stelt vast dat deze bedrijven een aangifteplicht hebben".

Vanuit de procesbeschrijving is onduidelijk op te maken hoe wordt geborgd dat de lijst met belastingplichtigen en hun gegevens juist, volledig en tijdig is verwerkt in CHeR. Dit zou een onderkend risico dienen te zijn, waarvoor een bijpassende beheersmaatregel wordt geformuleerd en geïmplementeerd. Wel is in de procesbeschrijving toegelicht dat een controle op de gegevens in CHeR niet noodzakelijk wordt geacht, omdat de NEa aanneemt dat CHeR de juiste gegevens bevat.

Wij adviseren het risico van het onjuist, onvolledig en niet tijdig verwerken van belastingplichtigen en hun gegevens in CHeR te onderkennen, hiervoor een beheersmaatregel te beschrijven, dan wel toe te lichten waarom dit niet nodig is, bijvoorbeeld omdat voldoende waarborgen zijn genomen in een voorafgaand werkproces dat deze lijst juist en volledig is.

Werkproces "Uitnodigen tot doen van aangifte (UDA)"

In de procesbeschrijving zijn geen risico's en beheersmaatregelen onderkend en beschreven.

Wij onderkennen daarentegen wel het risico dat onjuiste gegevens (industriële jaarvracht, aantal dispensatierechten en toepasselijke tarieven) in de vooraf ingevulde aangifte (VIA) zijn opgenomen of het risico dat na inloggen in CHeR een onjuiste of geen VIA wordt getoond.

Wij adviseren om risico's en bijbehorende beheersmaatregelen in dit werkproces te onderkennen en uit te werken.

Werkproces "Behandelen verzoek om uitstel"

Hoewel dit werkproces geen onderdeel uitmaakt van de onderzoeksopdracht, merken wij op dat in de procesbeschrijving is opgenomen dat in CHeR de mogelijkheid bestaat tot het wijzigen van de uiterste aangiftedatum (UAD) en de uiterste betaaldatum (UBD).

Het risico bestaat dat de UAD en/of UBD onterecht wordt aanpast: de UAD en/of UBD wordt bij een onjuiste belastingplichtige gewijzigd, waardoor de belastingplichtige die hier eigenlijk om verzocht, onterecht wordt gerappelleerd.

Daarnaast onderkennen wij ook het risico dat ongeautoriseerde wijzigingen worden gemaakt in de UAD en/of UBD, doordat ongeautoriseerde personen deze rechten hebben in CHeR.

Ons kenmerk
2022-0000227221

Wij adviseren om de wijzigingen van de UAD en/of UBD door een beperkt aantal functionarissen door te laten voeren, waarbij de voorkeur uitgaat naar de inspecteur als eerstverantwoordelijke hiervoor.

Daarnaast adviseren wij om een controle te verrichten op de gewijzigde UAD en/of UBD door een onafhankelijke functionaris en deze controle gedocumenteerd vast te leggen (vier-ogen-principe).

Tenslotte adviseren wij ook om eventuele andere risico's en bijbehorende beheersmaatregelen in dit werkproces te onderkennen en op te nemen in de procesbeschrijving.

Werkproces "Rappelleren uitnodigen tot doen van aangifte en betaling aangifte"

In de procesbeschrijving is het volgende opgenomen: "Risico's: Geen. Dit is al een maatregel om ervoor te zorgen dat de belastingplichtige niet in verzuim raakt".

Wij zijn het ermee eens dat dit werkproces an sich een maatregel vormt om het bedrijfsrisico op een niet tijdige aangifte en betaling te mitigeren. Daarentegen heeft deze maatregel bij de uitvoering wel het operationele risico dat niet alle relevante belastingplichtigen worden nagebeld of rappelberichten ontvangen.

Wij adviseren om een registratie van dergelijke telefoongesprekken en uitgestuurde brieven bij te houden.

Voorts adviseren wij dat in het geval dat een reeds gedane betaling afwijkt van de VIA, de inspecteur via dit werkproces de belastingplichtige rappelleert te controleren of zij een juiste betaling heeft voldaan. Dit om te voorkomen dat het formele circuit van werkproces "Controleren aangifte- en betalingsverplichting" wordt gestart en dit kan resulteren in een naheffing en/of opleggen van een boetebeschikking/ambtshalve vermindering.

Werkproces "Verwerken aangifte"

In de procesbeschrijving staat het volgende: "Bij het verwerken van de aangifte, koppelt de inspecteur de aangifte aan de UDA. En bij risico's: Dit proces is volledig digitaal. Er worden geen risico's gezien".

De eerste passage impliceert dat er een menselijke handeling aan dit proces te pas komt.

Voorts merken wij op dat wij juist bij (volledig) geautomatiseerd verloopende processen risico's onderkennen ten aanzien van de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Het risico bestaat namelijk dat geautomatiseerde processen niet juist en volledig verlopen. Net als bij het werkproces "Uitnodigen tot doen van aangifte" bestaat ook binnen dit werkproces het risico dat de VIA en de aangifte niet aan dezelfde betalingsplichtige wordt gekoppeld, waardoor er onterecht wordt overgegaan tot naheffen en/of een boetebeschikking/ambtshalve vermindering wordt opgelegd. *Wij adviseren om risico's en bijbehorende beheersmaatregelen in dit werkproces te onderkennen en uit te werken.*

Een beheersmaatregel voor het risico op het niet volledig verwerken van aangiften kan het opmaken van een 'verwerkingsverslag aangiften' zijn, waarin controletotalen worden opgenomen voor het aantal aangiften en het aangiftebedrag, dat vervolgens wordt afgestemd met het verzendverslag UDA.

Werkproces "Verwerken betaling"

In de procesbeschrijving is het volgende opgenomen: *"Tijdens dit proces, koppelt de ontvanger in CHeR handmatig de betaling aan de aangifte van een belastingplichtige"*.

Als risico wordt terecht genoemd een verkeerde koppeling door de ontvanger en als maatregel het vier-ogen-principe. Onduidelijk blijft echter hoe dit vier-ogen-principe ingeregeld gaat worden, met andere woorden welke functionaris controleert de ontvanger.

Wij adviseren om duidelijk in de procesbeschrijving te omschrijven wat het vier-ogen-principe inhoudt.

Een beheersmaatregel voor het risico op het niet volledig verwerken van betalingen kan het opmaken van een 'verwerkingsverslag betalingen' zijn, waarin controletotalen worden opgenomen voor het aantal betalingen en het bedrag aan ontvangsten, dat vervolgens wordt afgestemd met het 'verwerkingsverslag aangiften'.

Werkproces "Controleren aangifte en betalingsverplichting"

In de procesbeschrijving staat het volgende: *"Stap 1: De inspecteur controleert de aangifte op juistheid, volledigheid en tijdigheid.*

Stap 2: De inspecteur controleert de betaling op juistheid, volledigheid en tijdigheid.

Stap 3: De inspecteur vergelijkt de aangifte en de betaling."

In de procesbeschrijving ontbreekt echter een nadere toelichting op deze werkzaamheden. Wij zouden graag zien dat hierin wordt omschreven hoe en waarmee deze controles worden uitgevoerd en dat deze controles worden gedocumenteerd.

Wij onderkennen daarnaast nog aanvullende risico's binnen dit werkproces.

Als eerste bestaat het risico op een onjuiste, onvolledig en niet tijdig ingediende aangifte. Een tweede risico is het risico op een onjuiste, onvolledig en niet tijdige betaling. Beide risico's zijn wel verweven in de processtappen binnen dit werkproces, maar voor de volledigheid van de onderkende risico's binnen dit werkproces *adviseren wij om deze risico's en bijbehorende beheersmaatregelen uit te werken binnen dit werkproces.*

Daarnaast geldt voor de beheersmaatregel van het vier-ogen-principe ook voor dit werkproces dezelfde opmerking als bij voorgaand werkproces (Verwerken betaling).

Werkproces "Naheffen"

In de procesbeschrijving is het volgende opgenomen: *"Risico's: Verwerken verkeerde informatie?"*.

Wij zouden het risico eerder definiëren als het risico dat er onterecht geen of een te lage naheffing plaatsvindt.

Wij adviseren als beheersmaatregel hiervoor periodiek een openstaande postenlijst debiteuren uit te draaien, dat inzicht geeft in de belastingplichtigen die hun verplichting uit hoofde van de CO₂-heffing industrie nog niet hebben voldaan. Op basis hiervan kan de inspecteur de belastingplichtigen manen.

Voor het genereren van een openstaande postenlijst debiteuren is het wel van belang dat de vorderingen op belastingplichtigen worden verwerkt in de financiële administratie (bij voorkeur in de administratie van Financiën, omdat daar ook de financiële verantwoording van de CO₂-heffing industrie geschiedt) ten tijde van de verwerking van de aangifte door de inspecteur.

Het administratief verwerken van de ontvangst van de betaling en daarmee samenhangend het afletteren van de vordering op de belastingplichtige geschiedt tijdens de verwerking van de betaling door de ontvanger.

Ons kenmerk
2022-0000227221

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e Digitaal
ondertekend door
5.1.2.e

5.1.2.e Datum: 2022.09.19
06:57:07 +02'00'

5.1.2.e
5.1.2.e