

Koolstofbelasting as voorgestelde ekologiese fiskale hervormingsmaatreël in Suid-Afrika

Michelle Barnard

Michelle Barnard,
Fakulteit Regte, Noordwes-Universiteit (Potchefstroomkampus)

Opsomming

Die doel van die artikel is om sowel die ontwikkeling as die inhoud van die Draft Carbon Tax Bill, 2015 in besonderhede te bespreek. Die sentrale vertrekpunt van die betoog berus op die aanname dat fiskale hervormingsmaatreëls (onder meer koolstofbelasting) suksesvol aangewend kan word as nasionale instrumente om die uitwerking van klimaatsverandering te temper. Hierdie aanname spruit uit die internasionale mandaat vir die tempering van klimaatsverandering soos vervat in die United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992 asook die Kioto-protokol, 1997.

Die metodiek van die artikel om die navorsingsdoelwit te bereik is 'n literatuurstudie wat op kernonderwerpe gefokus is. Eerstens word fiskale hervorming as temperingsmaatreël bekendgestel, waarna koolstofbelasting as spesifieke verskyningsvorm bespreek word. Daarna volg 'n ondersoek na die geskiedkundige ontwikkeling wat hierdie bestaande beleidsraamwerk oor koolstofbelasting deurloop het. Daarmee saam geld 'n oorsig oor die vernaamste beleidsdokumente. Laastens word die wetsontwerp van 2015 ontleed deur spesifiek te fokus op aspekte van belastingpligtigheid, die ontwerp van koolstofbelasting en die herwinning van inkomste.

Die doel van hierdie ontleding is om te beoordeel of die voorgenome koolstofbelasting (soos in die wetsontwerp beskryf) die potensiaal het om daadwerklik klimaatsverandering deur fiskale hervorming te kan teenwerk. Daar word bevind dat die wetsontwerp twee uiteenlopende velde van die reg aansny, naamlik omgewingsreg en belastingreg. Voorts is die bevinding dat die voorgeskrewe belastingvrye drempels en belastingtoegifte die finansiële impak van koolstofbelasting as omgewingsgesentreerde (ekologiese) fiskale hervormingsmaatreël drasties inperk. Nietemin is die formulering van hierdie beleidsdokument 'n dinamiese stap om die eerste en enigste wetgewing te ontwikkel wat klimaatsverandering in Suid-Afrika uitdruklik reguleer.

Trefwoorde: fiskale hervorming; klimaatsverandering; koolstofbelasting; omgewing; tempering

Abstract

Carbon tax as proposed environmental fiscal reform measure in South Africa

The aim of this article is to provide a detailed exposition of carbon tax as fiscal environmental reform measure; the historical development of the Draft Carbon Tax Bill, 2015 as well the content of the document as such. It is submitted that, from the central assumption, fiscal reform measures (e.g. carbon tax) can be applied successfully as a national instrument to mitigate climate change. This assumption is based on the international mandate for climate change mitigation contained in the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992 and the Kyoto Protocol, 1997.

In accordance with the research aim mentioned, the methodology employed is a literature review focusing on certain core themes. First, fiscal reform is introduced as a measure to help mitigate climate change, after which carbon tax as a specific manifestation is discussed. This is followed by an investigation of the historical development of the existing South African policy framework for carbon tax as well as an overview covering the content of the most notable policy documents on this issue. Finally, the Draft Carbon Tax Bill, 2015 is analysed by focusing specifically on aspects such as tax liability, the design of carbon tax and income distribution.

This analysis is aimed at assessing the true mitigating potential of the proposed South African carbon tax (as described in the draft bill) through fiscal reform. The finding is that the draft bill seeks to address two distinct fields of law simultaneously, namely environmental law and tax law. In addition it is found that the financial impact of the proposed carbon tax as an eco-centric fiscal reform measure is reduced considerably by the prescribed tax-free thresholds and tax exemptions. Nevertheless, the mere drafting of the policy document is a dynamic step towards developing the first and only legislation in South Africa that regulates climate change explicitly.

The 13th Conference of the Parties (COP) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) was held in Bali in 2007. At this conference, South Africa made its intention clear when stating its role in climate change mitigation: “As a developing country we will take ambitious mitigation action; South Africa will contribute its fair share towards our common responsibility for the future; and our actions will be measurable, reportable and verifiable.” At COP15 in 2009 in Copenhagen, South Africa made a voluntary pledge that they will contribute to efforts aimed at mitigating global climate change. This pledge entails the reduction of South African greenhouse gas (GHG) emissions by 34% from a business-as-usual emissions trajectory by 2020, and 42% by 2025. It was specified that these laudable mitigation objectives could be achieved on the condition that South Africa as a developing country receives adequate support from developed countries.

Between 2006 and 2010 the National Treasury released a series of discussion papers for public comment that referred to a proposed carbon tax as a strategy to reduce GHG emissions. In December 2010 the National Treasury, furthermore, released for public comment a discussion document titled *Reducing Greenhouse Gas Emissions: The Carbon Tax Option*. This document focuses on the role of the proposed carbon tax as a measure to help mitigate the effect of climate change by reducing emissions. The added recommendation was that carbon pricing in South Africa should include a carbon tax. Following the discussion

document in 2011, the Department of Environmental Affairs (DEA) released the National Climate Change Response White Paper (2011), which is largely aligned with the discussion document.

The White Paper expressly states that South Africa's primary mitigation potential lies in the reform of its coal-based electricity sector, and also highlights the importance of fiscal reform measures in this regard. It maps out the route of South Africa's planned mitigation and adaptation towards achieving a socio-economic transition to a climate-resilient and low-carbon economy. This authoritative report comprises the overarching policy framework document outlining what actions should be taken to reach the socio-economic transition in the short, medium and long term. The present article also describes the role government should play in developing and implementing policies and strategies aimed at mitigation of and adaptation to climate change. In this regard the White Paper explains the role of South Africa as follows (par. 2):

Mak(ing) a fair contribution to the global effort to stabilise GHG concentrations in the atmosphere at a level that avoids dangerous anthropogenic interference with the climate system within a timeframe that enables economic, social and environmental development to proceed in a sustainable manner.

The market mechanisms for mitigation of climate change as suggested in the White Paper are combined with the introduction of environmental fiscal reform in the form of a national carbon tax. The National Development Plan, 2012 lays down the transition to an ecologically sustainable low-carbon economy as *conditio sine qua non* for the eradication of poverty and inequality in South Africa. The main drive and objective of the carbon tax is to induce behaviour change through the mechanism of pricing. The aim is to curb GHG emissions and promote sustainable development. Thus the tax is used as a market-based measure to internalise the external costs of climate change.

Fiscal policy, through fiscal instruments such as taxes, helps create economic enabling environments. These instruments can be used to bring about environmental fiscal reform that prompts the desired behaviour change. Current environmentally related taxes can be reviewed to cater for ecological issues as well. New taxes can be introduced to broaden the tax base and through pricing deal with externalities in the price of goods and services, a matter that is unaccounted for otherwise. Environmental taxes as fiscal instruments can also be used to reform non-environmental-related tax laws with environmental incentives. Lastly, fiscal incentives can also promote environmental fiscal reform by encouraging investments in certain economic activities.

In the national budget review of 2011 the government announced that it was considering imposing a carbon tax based on the discussion document issued in December 2010. The government would also announce the design features and schedule for this introduction in the 2012 budget. In the national budget review of 2012 the government introduced the main design features of the carbon tax, and in the 2013 national budget review proposed that, with effect from 1 January 2015, the carbon tax would operate at R120 per tonne of CO₂ equivalent. This rate was set to increase by 10% annually during the first phase of implementation, which would take five years, after which steeper rises in the tax would follow.

In the national budget review of 2014 the government stated that the implementation date of the carbon tax was to be extended by one year to 1 January 2016. This would provide time for National Treasury and the Department of Environmental Affairs to agree on the alignment of the carbon tax and the desired reduction outcomes (DEROs). National Treasury's Carbon Tax Policy Document of 2013 indicates that it would be best if a direct levy could be charged on actual GHG emissions or CO₂ equivalent, but adds that this option was not feasible at that time. The next step in the process of developing the policy took place in 2015. The National Treasury drafted and published the Draft Carbon Tax Bill, which was open for public comment in November of the same year. While approving the bill, cabinet acknowledged the proposed carbon tax as integral to achieving the policy objectives contained in both the White Paper of 2011 and the NDP by focusing on the mitigation of climate change. With regard to the overall objective of the proposed carbon tax, the bill in its preamble provides that a carbon tax will place a monetary value on carbon, which in turn will effectively internalise the externalities of carbon emissions. The document then lists and explains various technical and practical considerations. Of these considerations, the following aspects will be discussed in this article: design of the carbon tax, revenue recycling and administration as well as tax liability. Section 5 of the bill sets the initial tax rate at R120/tonne of CO₂ or equivalent but couples this initial rate with a list of allowances, which are contained in sections 7 to 13 of the bill. These allowances entail:

- general tax-free exemption of 60%
- additional 10% allowance for process-related emissions
- additional 10% allowance for trade-related/-dependent sectors
- 5% allowance for early action initiatives aimed at beating the industry average
- 5% allowance for carbon offsets
- additional 5% allowance for companies participating in the carbon budget system.

A maximum tax-free allowance of 95% is prescribed (if the tax payer complies with all of the above-mentioned allowances). This will help reduce the initial rate to approximately R6 to R48/tonne of CO₂ or equivalent. In considering the potential contribution the proposed carbon tax to revenue recycling in South Africa, the bill states in section 14 that the focus should fall on:

- funding for energy-efficiency tax incentives
- lowering the electricity levy
- additional tax exemptions for solar power generated by solar roof panels
- tax credit according to the premium payable for renewable energy activities (as stipulated by the IRP)
- financial assistance providing free basic electricity for low-income households
- additional contributions to public transport.

Regarding the test for tax liability, the bill lists the following criteria (as contained in section 3), which together form the basis for such liability as:

- conducting an activity
- Annexure 1 to the notice issued by the minister responsible for environmental affairs in respect of the declaration of greenhouse gases as priority air pollutants.

The first part of the test prescribes that the activity conducted has to impact negatively on the environment by causing air pollution. In order to ascertain whether this has indeed happened, sections 29(1) and 57(1) of the National Environmental Management Act: Air Quality Act 29 of 2004 must be read together. These provisions contain the list of gases the minister of environmental affairs indicated as priority pollutants. Therefore, if someone conducts an activity that leads to the emission of these listed priority pollutants, this individual is liable for carbon tax. No minimum emission threshold is confirmed, which indicates that the mere fact that a specific activity is listed will result in liability for carbon tax.

The industry's responses to the carbon tax have ranged from cautious acceptance to clear rejection, each industry with its own reasons. The primary objection to the carbon tax is that it will limit economic growth in the country and also impact negatively on job creation. The steel industry cites Australia as a cautionary example where the government repealed carbon tax legislation in 2014. This was done to lower the general cost of living and electricity costs, promote economic growth and lower the cost of foreign investment. Other general responses from the business sector on the carbon tax include a sceptical assertion that these measures will have a minimal effect on the problem of climate change globally and may make it difficult for the country to compete in the global marketplace. With reference to criticism, particularly on the text of the draft bill, practitioners are of the opinion that the multi-disciplinary content of the bill is troublesome. The bill's exposition includes aspects of tax law, carbon markets, environmental law as well as financial and operational strategy. This situation presupposes either extensive knowledge of all fields of law, or seeks cooperation among experts in each field mentioned. Therefore it can be inferred that, despite the positive environmental impacts the proposed carbon tax may potentially facilitate, the bill contains some deficiencies which require some revision. The public comments stemming from the legislative process (which is still ongoing) should inform any possible revisions.

Keywords: carbon tax; climate change; environment; fiscal reform; mitigation

1. Inleiding

Die Suid-Afrikaanse beleidsraamwerk vir die hantering van klimaatsverandering (voortaan as KV afgekort) ontwikkel voortdurend. Dit onderstreep die belangrike rol wat Suid-Afrika as ontwikkelende land in die wêreldwye konteks van KV speel. Hierdie proses het formeel begin in 2004 met die publikasie van die *National Climate Change Response Strategy* en is voortgesit deur onder meer die *South African National Climate Change Conference* in 2005, die *Long-term Mitigation Strategy Scenarios* in 2008, die *South African Climate Change Policy Summit* in 2009, die *Green Economy Summit* in 2009; die *National Climate Change Response Green Paper* in 2010 en die *National Climate Change Response White Paper* in 2011. Hierdie lys beleidsdokumente bevat die bestaande nasionale beleidsraamwerk vir klimaatsverandering. Deur hierdie raamwerk het Suid-Afrika 'n uitsonderlike voorbeeld vir ander ontwikkelende lande op die terrein van internasionale klimaatsverandering gestel.

Dit geld veral vir maatreëls om KV te temper. In hierdie opsig is Suid-Afrika een van die min ontwikkelende lande wat duidelike verbintenisse en doelwitte aanvaar en voorstel. Die eerste temperingsdoelwit is reeds in 2007 tydens die 13de Konferensie van die Partye (KP) tot die United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) te Bali deur die

destydse minister van omgewingsake en toerisme voorgestel. By hierdie internasionale byeenkoms is Suid-Afrika se rol in die globale tempering van klimaatsverandering soos volg opgesom:

As ontwikkelende land sal ons ambisieuse stappe in die tempering van klimaatsverandering doen; Suid-Afrika sal 'n billike bydrae lewer tot ons gedeelde verantwoordelikheid vir die toekoms; en ons optrede sal kwantifiseerbaar, verifieerbaar en rapporteerbaar wees.¹

In 2009 in Kopenhagen by KP15 het Suid-Afrika vrywillig onderneem om sy nasionale vlakke van kweekhuisgasvrystelling met 34% vanaf huidige vlakke te verlaag teen 2020, en met 42% teen 2025. Om hierdie doelwitte betyds te bereik, sou Suid-Afrika steun op ontwikkelde lande se finansiële en tegnologiese bystand. Hierdie verbintenis sou egter gewysig word deur die Suid-Afrikaanse afvaardiging na die 21ste KP wat in 2015 in Parys plaasgevind het. Hier is die verbintenis omskryf as dat Suid-Afrika se kweekhuisgasvrystellings tussen 2020 en 2025 hul hoogste vlak sal bereik, waarna die vlakke vir 'n tydperk van 10 jaar sal afplat en daarna (vanaf 2035) in reële terme sal afneem.² Die piekvlakke van kweekhuisgasvrystellings word voorsien as tussen 398 en 583 metrieke ton koolstofdiksied of ekwivalent (Mt CO₂-ekw) terwyl die platvlakke as tussen 398 en 614 Mt CO₂-ekw en die afnamevlakke (per jaar) as tussen 212 en 428 Mt CO₂-ekw voorsien word.

In Desember 2010 het die nasionale tesourie 'n besprekingsdokument vir openbare kommentaar bekendgestel: *Reducing Greenhouse Gas Emissions: The Carbon Tax Option*. In hierdie dokument is koolstofbelasting as maatreeël vir die vermindering van kweekhuisgasvrystelling voorgestel. Daarby is aangevoer dat 'n koolstoftarief ingestel moet word in die vorm van 'n belastingmeganisme.³ Die *National Climate Change Response White Paper* van 2011 is kort ná hierdie besprekingsdokument deur die Departement van Omgewingsake gepubliseer en weerspieël grotendeels die inhoud van die genoemde dokument. Die 2011-witskrif se skatting is dat Suid-Afrika se kweekhuisgasvrystelling teen 2050 viervoudig sal toeneem weens 'n gebrek aan regstreekse aksies om dit te bekamp. Die dokument stel dit duidelik dat Suid-Afrika se belangrikste temperingspotensiaal in die hervorming van energie-aktiwiteite setel.⁴ Tog word die belangrike aandeel van ekonomiese instrumente in sodanige tempering ook beklemtoon.⁵ Die witskrif belig eerstens Suid-Afrika se toekomsplanne vir die tempering van en aanpassings by KV. Tweedens moet hierdie maatreëls gemik wees op sosio-ekonomiese verandering wat 'n klimaatvriendelike en 'n laekoolstof-ekonomie inlui.⁶

In hierdie opsig bepaal die witskrif⁷ in paragraaf 2 dat Suid-Afrika

'n redelike bydrae moet lewer tot die globale poging om atmosferiese kweekhuisgasse te stabiliseer by vlakke wat gevaarlike antropogene inmenging met die klimaatsisteem sal voorkom. Dit moet plaasvind binne 'n tydsraamwerk wat ekonomiese, omgewings- en sosiale ontwikkeling kan laat voortgaan op 'n volhoubare wyse.

Die witskrif van 2011 bevat die oorkoepelende beleidsraamwerk met basiese vereistes vir die beoogde sosio-ekonomiese verandering op kort, medium en lang termyn. Dit beskryf voorts die rol wat die regering behoort te vervul in die ontwikkeling en implementering van 'n reeks beleidsdokumente en strategieë vir tempering van en aanpassing by KV asook die gevolge daarvan.

Wat die temperingsmaatreëls betref, bevat die witskrif ook omgewingsgesentreerde (of ekologiese) fiskale hervorming in die vorm van nasionale koolstofbelasting.⁸ Die Nasionale Ontwikkelingsplan (NOP) wat in 2012 van stapel gestuur is, koppel die uitwissing van armoede en vermindering van ekonomiese en sosiale ongelykheid teen 2030 aan die oorgang na 'n omgewingsvolhoubare laekoolstof-ekonomie.

Die NOP stel voor dat die *Integrated Resource Plan (2010–2030)* 'n prys op koolstof plaas, maar voeg by dat bykomende fiskalehervormingsmaatreëls nodig is om die breër ekonomie meer effektief te laat funksioneer en om belegging in “groener” vorme van tegnologie te fasiliteer.⁹ In 2011, ná die hersiening van die nasionale begroting, is beleidsvorming van stapel gestuur om koolstofbelasting as ekologiese fiskalehervormingsmaatreël te implementeer. Hierdie proses sou uiteindelik uitloop op die formulering en publikasie van die Draft Carbon Tax Bill in 2015.

Hierdie artikel poog om 'n oorsig te gee van die bestaande Suid-Afrikaanse beleidsraamwerk vir KV gemik op die voorgename koolstofbelasting. Met hierdie doel voor oë word 'n reeks verbandhoudende onderwerpe ondersoek. In eerste instansie sal die konsep van ekologiese fiskale hervorming as temperingsmaatreël onder die loep kom. Hierdie aspek sal eers bespreek word in die lig van die algemene internasionale mandaat vir tempering, waarna spesifiek gefokus sal word op koolstofbelasting as temperingsmaatreël. Tweedens sal die ontwikkeling van die beleidsomgewing vir die voorgename koolstofbelasting in Suid-Afrika belig word. Die vernaamste dokumente en prosesse wat tans die Suid-Afrikaanse beleidsraamwerk oor hierdie sake uitmaak, sal bespreek word. In hierdie opsig sal die fokus op die volgende aspekte val:

- die 2011-witskrif
- die nasionale begrotingsproses tussen 2011 en 2014 en die besprekingsdokumente wat daaruit spruit
- die Wetsontwerp op Koolstofbelasting, 2015.

Laastens word 'n gevolgtrekking gemaak oor moontlike voor- en/of nadele wat die implementering van 'n koolstofbelasting in Suid-Afrika inhou.

2. Fiskale hervorming as temperingsmaatreël – internasionale konteks

Die onderstaande bespreking het 'n tweeledige doel, naamlik om die leser in die algemeen bekend te stel aan die internasionale mandaat vir klimaatsveranderingtempering, en daarna koolstofbelasting as spesifieke temperingsmaatreël onder die loep te neem.

2.1 Internasionale mandaat vir die tempering van klimaatsverandering

Die mandaat vir die tempering van KV en metodes vir implementering van beleide word verskaf deur twee internasionale instrumente, naamlik die United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992¹⁰ en die Kioto-protokol, 1996.¹¹ Die 195 lande wat tot op hede die verdrag onderteken het, word kollektief aangedui as die Konferensie van die Partye (KP).¹² Die KP is die hoogste uitvoerende liggaam van die verdrag en is die taak opgelê om die implementering daarvan asook ander regsinstrumente wat deur die KP aanvaar

word, te evalueer. Daarby moet hulle die nasionale temperingsverslae van partye hersien om gereeld vas te stel hoe doeltreffend die temperingsmaatreëls op nasionale vlak verloop.¹³ Die oorhoofse doelwit van die verdrag kan bestempel word as 'n algemene globale KV-temperingsdoelwit en veronderstel dat kweekhuisgasse gestabiliseer moet word by vlakke wat gevaarlike antropogene inmenging met die klimaatsisteem sal voorkom. Voorts moet hierdie doelwit bereik word binne 'n tydsraamwerk wat ekosisteme sal toelaat om natuurlik by KV aan te pas; dit moenie voedselsekuriteit beïnvloed nie; en moet volhoubare ekonomiese groei toelaat.¹⁴

Met spesifieke verwysing na KV-tempering bepaal die verdrag dat internasionale samewerking uiters belangrik is en onderskei tussen bylaag I-¹⁵ en niebylaag I-lande se verskillende pligte en/of verantwoordelikhede in hierdie verband. Die verdrag lê die verantwoordelikheid vir KV-tempering voor die deur van die bylaag I-lande, aangesien hierdie lande se nywerheidsgebaseerde ekonomiese aktiwiteite hoofsaaklik bydra tot historiese vrystelling van asook die huidige vlakke van kweekhuisgasse. Die verpligting val op die bylaag I-lande om die vrystelling van kweekhuisgasse teen 2012 na 1990 se vlakke te verminder. Hierdie kategorie lande moet jaarliks aan die UNFCCC-sekretariaat rapporteer oor hul beleid vir KV asook die temperingsmeganismes wat hulle instel. Hulle moet ook inventariseer vir hul vrystelling van kweekhuisgasse indien.¹⁶ Daar rus egter geen verpligting vir KV-tempering op niebylaag I-lande nie (waaronder Suid-Afrika val). Dit is in ooreenstemming met die internasionale omgewingsregsbeginne van gedeelde maar verskillende verantwoordelikhede (en pligte).¹⁷ Daar word wel van hierdie kategorie lande verwag om van tyd tot tyd verslag te doen van hul tempering- en aanpassingsaktiwiteite, maar op voorwaarde dat befondsing vir die saamstel van hierdie verslae deur bylaag I-lande verskaf word.¹⁸

Dit is belangrik om op hierdie tydstip te meld dat die verdrag duidelik uitstip hoe kernbelangrik veral niebylaag I-lande se aanpassing (*adaptation*) by die gevolge van KV is, maar dat spesifieke meganismes vir sodanige tempering nie genoem word nie. Die onderwerp van KV-aanpassing val egter buite die fokus van hierdie artikel. Dus word met die noem van hierdie leemte volstaan.

Die kernrol wat KV-aanpassing speel, word egter geensins bevraagteken nie. Enersyds is daar geen twyfel oor die bydrae wat die proses van die verdrag se formulering asook die uiteindelijke verdrag as sodanig lewer tot die ontwikkeling van internasionale omgewingsreg nie. Andersyds vertoon die dokument tog tekortkomings. Eerstens: hoewel die verdrag die mandaat vir globale KV-tempering duidelik neerlê en 'n breë doelwit daarstel, is die teks vaag oor spesifieke mikpunte vir die vermindering van sodanige vrystelling. Tweedens stel die verdrag ook nie uitdruklik temperingsmeganismes voor wat geïmplementeer kan/moet word om die genoemde doelwitte te bereik nie. Daar moet egter in gedagte gehou word dat die verdrag slegs 'n raamwerkdokument is en nie bedoel was om praktiese aspekte vir die verwesenliking van die algemene doelwit uiteen te sit nie. Hierdie praktiese uitstip van die algemene instruksies sou eers met die formulering van die Kioto-protokol volg.

Die Kioto-protokol is in 1997 deur die KP aanvaar en het in 2005 in werking getree nadat die getal lande (155) nodig vir inwerkingtreding van die dokument dit onderteken het. Die protokol stel 'n duidelike en bindende mikpunt vir die vermindering van kweekhuisgasvrystelling. Voorts sit dit verbintenisperiodes uiteen met spesifieke tye waarop temperingsmikpunte bereik moet word. Die eerste verbintenisperiode het gestrek van 2008 tot

2012. In hierdie tydperk is die mikpunt aan 37 geïndustrialiseerde lande en die Europese Unie gestel van 'n vermindering in vrystelling van 5% teenoor 1990 se vrystellingsvlakke.¹⁹ Die tweede verbintenisperiode verloop vanaf 2013 tot 2020 met die mikpunt vir vermindering van kweekhuisgasvrystelling vir hierdie periode gestel op 18% onder 1990 se vrystellingsvlak.²⁰

Die beperking van kweekhuisgasse (dit wil sê tempering) waartoe elke land verbind is, staan bekend as gekwantifiseerde vrystellingsbeperking of beperkingsdoelwitte en word in bylaag B van die protokol uiteengesit. As voorbeeld: die 15 EU-lidstate wat in daardie tydperk die protokol onderteken het, het die kollektiewe gekwantifiseerde doelwit van 8%-vermindering in kweekhuisgasvrystelling gestel vanaf 1998 tot 2012. Hierdie mikpunt is oorskry deurdat die groep lande 'n algehele vermindering van vrystelling van 18% bereik het.²¹ Die bylaag I-lande het wisselende sukses getoon in die nakoming van hul verbintenis soos deur die protokol bepaal is. Tog is, oorkoepelend beskou, die mikpunt van 5%-vermindering van vrystelling teen 2012 by verre oortref aangesien 'n algehele vermindering van 16,6% behaal is. Hierdie persentasie sluit egter nie die vermindering in vandat die grondgebruik gewysig is nie.²² As daardie vermindering van vrystelling bygereken word, styg die persentasie na 22,9%.²³

In die nastreef van die genoemde temperingsdoelwit in elke verbintenisperiode stel die protokol drie markgebaseerde meganismes voor, naamlik die handel/ruil in kweekhuisgasvrystelling (*emissions trading*);²⁴ die skoonontwikkelingsmeganisme (*clean development mechanism*);²⁵ en gesamentlike implementering (*joint implementation*).²⁶

– *Handel/ruil*: Hierdie stelsel is gebaseer op die Amerikaanse “cap and trade”-beleid en behels die ruil of handel in koolstofkrediete. Só kan 'n land wat meer as hul gekwantifiseerde vrystellingsdoelwit behaal het, hulle bykomende vrystelling ruil met ander lande wat nie hul doelwitte bereik het nie. Sodoende is dit ook moontlik vir lande waarvan die ekonomie van koolstofintensiewe nywerhede afhanklik is, om hul gekwantifiseerde vrystellingsdoelwitte te bereik deur krediete te ruil.

Die begrip *toegewyste aantal eenhede* word gebruik om te verwys na die eenhede waarin handel in koolstof geskied; een so 'n eenheid is gelyk aan een metrieke ton CO₂ of ekwivalent.²⁷

– *Die skoonontwikkelingsmeganisme*: Dié stelsel behels belegging in volhoubare ontwikkelingsprojekte gemik op die verminderde vrystelling van kweekhuisgasse in veral ontwikkelende lande. Hierdie vermindering word uitgedruk volgens gesertifiseerde vrystellingsverminderingseenhede, en word deur die UNFCCC se skoonontwikkeling uitvoerende raad oorsien en uitgereik. Suid-Afrika het teen 2012 'n getal van 316 skoonontwikkelingsprojekte op nasionale vlak aan die Departement van Energie voorgelê. Daarvan is 21 projekte by die UNFCCC se skoonontwikkeling uitvoerende raad ingedien en nege projekte het gesertifiseerde vrystellingsvermindering aangedui.²⁸

– *Gesamentlike implementering*: Dit handel oorhoofs met die fasilitering van samewerking tussen geïndustrialiseerde lande (bylaag I) en ontwikkelende lande in projekte gemik op die vermindering van kweekhuisgasvrystelling. Die sukses van hierdie projekte word uitgedruk in eenhede van vrystellingsvermindering, met 'n eenheid gelykstaande aan een metrieke ton CO₂ of ekwivalent. Gesamentlike-implementeringsprojekte se doel is gewoonlik óf vermindering óf opheffing van vrystelling. Hierdie proses van samewerking word deur die

UNFCCC se gesamentlike implementering toesighoudende komitee oorsien.²⁹ Net soos die bogenoemde verdrag is die protokol op die beginsel van gedeelde maar verskillende verantwoordelikhede (en pligte) gegrond. Gevolglik plaas dit geen verpligting op niebylaag I-lande vir gereguleerde KV-tempering nie. Hierdie lande word egter steeds aangemoedig om aan die protokol te behoort, aangesien lidmaatskap betekenisvolle voordele vir die handel in vrystelling en befondsing inhou. Die voorgestelde meganismes vir tempering is ook daarop gemik om “groen” belegging te stimuleer en daarby lede van die protokol te help om hul mikpunte vir beheerde vrystelling van kweekhuysgasse kostedoeltreffend te kan bereik.

Die skoonontwikkelingsmeganisme is spesifiek gemik op niebylaag I-lande.

Artikel 2 van hierdie protokol voorsien ’n reeks metodes om die drie bogenoemde temperingsmeganismes prakties op nasionale vlak te kan implementeer. Een van die genoemde metodes is die formulering en implementering van fiskale beleid vir die bevordering van ekologiese fiskale hervorming, wat onder die volgende subhofie van nader ondersoek sal word.³⁰

2.2 Fiskale beleid en maatreëls om ekologiese fiskale hervorming te bevorder

Fiskale beleid verwys na die “finansiële aktiwiteite van die regering en die beleid ten opsigte van daardie aktiwiteite”.³¹ Die jaarlikse nasionale begroting is die hoof fiskale instrument en verskaf ’n oorsig oor die regering se voorgenome bestedingsplan vir die komende boekjaar. Die begroting beskryf ook die manier waarop die beplande besteding befonds gaan word, byvoorbeeld deur fiskale maatreëls.³² Omgewingsgesentreerde (ekologiese) fiskale hervorming behels ’n spesifieke manifestasie van ’n fiskale maatreël. Dit kan die vorm aanneem van onder meer belastings en heffings wat daarop gemik is om ’n verandering in verbruikspatrone aan te moedig.³³ Hierdie veranderde verbruikspatrone sal dan stelselmatig lei tot ’n algehele verandering in die ekonomiese beleid en aktiwiteite van ’n land.³⁴

Koolstofbelasting as spesifieke verskyningsvorm van sodanige ekologiese fiskalehervormingsmaatreëls het ’n tweeledige doel: om inkomste te genereer deur die belastingbasis te vergroot en ook by te dra tot spesifieke oogmerke vir omgewingsbewaring.³⁵

In Suid-Afrika is die nasionale gesprek oor die implementering van fiskale instrumente om ’n omgewingsdoelwit te bereik in 2006 verwoord in die besprekingsdokument van die nasionale tesourie: *A framework for considering market-based instruments to support environmental fiscal reform in South Africa*. Die doel van die besprekingsdokument word soos volg opgesom:³⁶

- Dit dui die potensiële rol aan wat markgebaseerde instrumente, en spesifiek omgewingsverwante belastings, kan speel om volhoubare ontwikkeling in Suid-Afrika aan te moedig en stel ’n raamwerk voor waarvolgens beide hierdie meganismes ingestel kan word.
- Dit ontleed die mate waarin omgewingsverwante belastings kan help om omgewingsdoelwitte kostedoeltreffend te bereik.
- Dit verduidelik hoe omgewingsverwante belastings meer inkomste kan help genereer.

Die Suid-Afrikaanse afvaardiging het in 2009 vrywillig teenoor die KP15 onderneem om die bogenoemde doelwitte te onderskryf. Hieruit blyk gevolglik die hoofdoel van

koolstofbelasting in Suid-Afrika: om gedragspatrone te help skep wat KV sal temper en volhoubare ontwikkeling sal aanmoedig. Die regering se besprekingsdokument van 2006 is egter vaag oor hoe die verdeling van inkomste bewerk kan word deur omgewingsverwante belasting, soos die beplande koolstofbelasting. Die dokument bepaal dat “daar nie klinkklare kriteria is om vas te stel of die volle toewysing van inkomste aan een departement in enige gegewe geval van pas is nie”.³⁷ Verdere bepalings dui wel daarop dat die nasionale tesourie gekant is teen ’n situasie waar die inkomste vanuit omgewingsverwante belasting ten volle vir ’n spesifieke instansie geormerk word. Die rede is dat die oormerk van inkomste beperkend kan werk, wat ook kan lei tot die onbehoorlike toewysing van finansiële hulpbronne.³⁸ Die voorstel is dat versoeke om volledige oormerking van geval tot geval gehanteer word en dat verbandhoudende aanslae soos “elektrisiteitverbruiksbelasting” en “fossielbrandstofinsetbelasting” oorweeg word saam met die beplande koolstofbelasting.³⁹

’n Uiteers belangrike laaste opmerking van die 2006-besprekingsdokument hou verband met die internalisering van eksterne koste wat voorsien word as regstreekse gevolg van die voorgenome koolstofbelasting.⁴⁰ Binne die Suid-Afrikaanse konteks hou die eksterne koste van KV oorhoofs verband met die omgewingsimpak weens die land se intense afhanklikheid van fossielbrandstowwe. Die feit is dat die huidige pryse van goedere en dienste nie die reële omgewingsimpakte weerspieël wat op die verbruik van fossielbrandstof gebaseer is nie.⁴¹ Gevolglik sal die regering koolstofbelasting gebruik om hierdie eksternaliteite by die pryse in te sluit en sodoende besluitnemingsprosesse van produsente en verbruikers beïnvloed.⁴² As hierdie roete gevolg word, en die volle omgewingsimpak van fossielbrandstof se verbruik van die produsent en verbruikers verhaal word, sal hernubare energie meer kostedoeltreffend en dus meer aanloklik wees.⁴³

’n Ekologiese fiskale hervormingsmeganisme soos koolstofbelasting verseker dus in wese dat die omgewingsimpak van KV op ’n ekonomiese vlak gehanteer word en lei daarom direk en indirek tot KV-tempering.⁴⁴ Hierdie bevinding stem ooreen met die bepalings van die 2011-witskrif wat ’n oorgang na skoner, laerkoolstofbrandstof en energiedoeltreffendheid lys as veranderde gedragspatrone wat uit die implementering van koolstofbelasting sou spruit.⁴⁵

Hoewel die ekonomiese en omgewingsvoordele verbonde aan die implementering van koolstofbelasting beduidend is, hou dit steeds uitdagings in. Sonder twyfel is ’n belangrike uitdaging die meningsverskil oor die praktiese toewysing en besteding van die inkomste wat so ’n belasting sou genereer. Die redelike afleiding sou wees dat die inkomste wat koolstofbelasting as ekologiese fiskalehervormingsmaatreeël inbring, aan die Departement van Omgewingsake toegewys word.⁴⁶ Dit is egter nie die geval nie, aangesien die nasionale tesourie nie inkomste vir spesifieke doelwitte oormerk nie. Fondse word eerder volgens ’n eenvormige begrotingsproses toegewys. In wese kan die fondse wat koolstofbelasting genereer, dus vir enige doel aangewend word – nie uitsluitlik die omgewing nie.⁴⁷ In sommige gevalle gebeur dit wel dat bepaalde fondse regstreeks vir spesifieke staatsdepartemente geormerk word, soos brandstofheffings wat na die Padongelukkefonds (POF) gekanaliseer word vir spesifieke uitgawes. Tog is dit nie die reël nie. Die kanalisering na die POF is byvoorbeeld juis om onbehoorlike en ook oneweredige toewysing van staatsfondse te voorkom. Dit is wel moontlik dat die nasionale tesourie ’n gedeeltelike toewysing van fondse vir spesifieke omgewings- of sosiale doeleindes sou kon toestaan.⁴⁸

3. Die evolusie van 'n beleidsraamwerk vir koolstofbelasting – Suid-Afrikaanse beleidsomgewing 2010–2014⁴⁹

Die bespreking onder hierdie opskrif fokus daarop om 'n oorsig van die hooftrekke in die ontwikkeling van die Draft Carbon Tax Bill te verskaf. Spesifieke aandag word geskenk aan die beleidsdokumente wat deur die nasionale tesourie gepubliseer is.

3.1 *Reducing greenhouse gas emissions: The carbon tax option, 2010*

Ná die publikasie van die besprekingsdokument in 2006 is die volgende noemenswaardige beleidstuk die nasionale tesourie se besprekingsdokument van 2010: *Reducing greenhouse gas emissions: The carbon tax option*. Die dokument bepaal dat koolstofbelasting die mees toepaslike maatreël blyk te wees om 'n prys aan koolstof te koppel en ekternaliteite te internaliseer.⁵⁰ *Eksternaliteite* verwys na situasies waar die produksie of verbruik van goedere of dienste bykomende koste of voordele inhou wat nie in die prys van hierdie kommoditeite weerspieël word nie. In die geval waar bykomende koste oploop, word dit as negatiewe eksternaliteit bestempel wat moontlik daartoe kan lei dat goedere of dienste se prys onder hul waarde vasgestel word. Dit gee enersyds aanleiding tot oormatige gebruik van 'n produk of diens, of andersyds dat te min van 'n goeie produk of diens van laer gehalte verskaf word.⁵¹ Die negatiewe eksternaliteit wat met die vrystelling van kweekhuisgasse tydens die produksie van goedere of lewering van dienste verband hou, moet omgewingsregtelik beoordeel word.

Die voordele en uitdagings verbonde aan koolstofbelasting kan soos volg opgesom word:

- Die ontwerp/formulering van so 'n belasting is betreklik maklik.
- Die vasstel en monitering van regstreekse vrystelling van kweekhuisgasse kan problematies wees.
- Sodanige belasting kan stelselmatig ingefaseer word, wat daartoe sal lei dat produsente en verbruikers nie deur 'n eenmalige heffing oorweldig word nie.
- Die feit dat so 'n belasting statutêr gereguleer word, sal verseker dat die implementering daarvan wel deursigtig geskied.

Dit is interessant om daarop te let dat die 2010-besprekingsdokument nie uitsluitlik koolstofbelasting as ekologiese fiskalehervormingsmaatreël voorstel nie, maar ook na handel in kweekhuisgasse verwys. Die uiteindelijke gevolgtrekking deur die tesourie was wel dat die instel van koolstofbelasting meer wenslik is as deelname aan die internasionale handel in kweekhuisgasse. Tog sou die onderwerp later weer in die wetsontwerp van 2015 voorkom.⁵²

3.2 *National climate change response white paper, 2011*

Soos reeds aangedui, geld die witskrif van 2011 as raamwerk vir die beleidsdokument oor KV in Suid-Afrika. Die dokument belig verskeie verbandhoudende onderwerpe, onder meer tempering. Eerstens word die land se potensiaal vir tempering beskou teen die agtergrond van kweekhuisgasse se huidige vrystellingsvlakke. Energie, mynbou, nywerhede en vervoer word aangedui as die sektore met die grootste potensiaal om vrystelling te verminder.⁵³ Die dokument beklemtoon veral die kernbelang van ekonomiese instrumente soos koolstofbelasting, verrekeningskemas en belastingaansporings om tempering in die genoemde sektore te fasiliteer.

Hierdie artikel fokus spesifiek op koolstofbelasting as fiskaletemperingsmaatreël. Tog moet kennis geneem word van die benadering wat die koolstofbegroting as algemene tempering voorhou, soos in die witskrif van 2011. Hierdie benadering behels die implementering van temperingsmaatreëls met die laagste moontlike ekonomiese impak, naamlik afsette en ander markgebaseerde meganismes. Dit veronderstel dat spesifieke sektore gewenste doelwitte stel om vrystelling te verminder, wat met die nasionale kweekhuisgasvrystellingstrajek ooreenstem. Kortliks voorsien hierdie trajek dat vrystelling van kweekhuisgasse tussen 2020 en 2025 'n piek gaan bereik (398 megaton CO₂-ekwivalent), daarna tien jaar lank sal afplat, waarna dit vanaf 2036 tot 2050 in reële terme sal daal tot 212 megaton CO₂-ekwivalent.⁵⁴ Hierdie trajek is dan ook in 2015 deur die Suid-Afrikaanse afvaardiging na KP21 as ons nuutste nasionale doelwit aangedui. Ingevolge die benadering van die koolstofbegroting moet die nasionale tesourie, die Departement van Handel en Nywerheid asook die Departement Ekonomiese Ontwikkeling geraadpleeg word oor die implementering, doeltreffendheid en voordele van fiskale maatreëls soos koolstofbelasting.

Die 2011-witskrif stel voor dat die negatiewe eksterne koste (omgewingsimpakte) van sekere menslike aktiwiteite geïnternaliseer moet word deur 'n fiskale beleid vir ekologiese fiskalehervormingsinstrumente, waaronder koolstofbelasting geld. Met die oog hierop moet die nasionale tesourie deurlopend werk aan die formulering van 'n beleid vir koolstofbelasting en in hierdie proses deur die volgende oorwegings gelei word:

- Die belastingtarief moet oor 'n tydperk gelykstaande wees aan die eksterne skade wat deur kweekhuisgasse veroorsaak word om toepaslike aansporings daar te stel. Die gebrek aan 'n bindende internasionale ooreenkoms wat die prys van kweekhuisgasvrystelling vasstel, veroorsaak egter dat koolstofbelasting slegs 'n gedeelte van die eksterne koste kan dek. Die doelwit moet egter wees om hierdie kostes in die toekoms ten volle te internaliseer.
- Oorweging moet geskenk word aan die tegniese en administratiewe uitvoerbaarheid van sodanige belasting. In hierdie opsig moet byvoorbeeld besluit word of die belasting op koolstofvrystelling as sodanig sal geld, of eerder op verwante/soortgelyke-aangeleenthede (dit wil sê heffing op fossielbrandstowwe).
- Spesifieke maatreëls moet ingestel word om die implementering van koolstofbelasting se impak op arm huishoudings teen te werk.
- Dit is nodig om 'n negatiewe impak op sekere sektore in die bedryf se mededingendheid te verminder. Daarom moet koolstofbelasting aanvanklik teen 'n lae tarief ingefaseer word. Hierdie tarief moet dan oor 'n bepaalde tydperk verhoog word om sodoende die belastingpligtiges kans te gee om aan die verhoogde tariewe gewoon te raak.
- Dié koolstofbelasting moet in fases binne die onderskeie ekonomiese sektore infaseer word, maar moet uiteindelik vir alle ekonomiese sektore geld.
- Daar sal oorweeg moet word om fondse in 'n mate te verskuif om die koste van die instelling van koolstofbelasting so laag moontlik te hou. Die oormerk van koolstofbelasting se volle opbrengste is nog nie in ooreenstemming met redelike/goeie fiskale beleidsbeginsels nie. Tog sal daar wel toewysings oorweeg word, veral vir omgewingsprogramme.

Die bepalinge van die 2011-witskrif sou die grondslag lê vir die nasionale tesourie se verdere ontwikkeling van die beplande koolstofbelasting. Hier onder volg 'n oorsig oor die belangrikste fases in die ontwikkeling van sodanige belasting van 2011 tot 2014.

3.3 Nasionale begrotingshersienings vir 2011–2014

In 2011 het die nasionale regering die voorgenome implementering van koolstofbelasting aangekondig met die versekering dat verdere inligting oor die tegniese aspekte en tydskedule daarvan in 2012 se nasionale begrotingshersiening sou volg. Die tegniese aspekte van die belasting is gevolglik in 2012 bekendgemaak.

In 2013 is aangekondig dat koolstofbelasting op 1 Januarie 2015 in werking sou tree teen 'n tarief van R120/ton koolstofdoksied- (CO_2 -) ekwivalent. Hierdie tarief sal met 10% per jaar styg tydens die eerste fase van implementering (vyf jaar), en daarna sal die toename in die tarief per jaar hoër wees. Die instel van die belasting is egter uitgestel na 1 Januarie 2016 kragtens 2014 se nasionale belastingshersiening. Die oorweging was dat die nasionale tesourie en die Departement van Omgewingsake eenstemmigheid bereik oor die belyning van koolstofbelasting met die beoogde doelwitte vir die vrystelling van kweekhuiskasse.

Tydens 2011 se nasionale begrotingshersiening kondig die regering aan dat dit die implementering van koolstofbelasting soos voorgestel deur 2010 se besprekingsdokument oorweeg. Gevolglik sou die regering die inhoud en tydsraamwerk daarvoor in die opvolgende begrotingsjaar aankondig. Dit het wel in 2012 gebeur tydens die nasionale begrotingshersiening, waarin die volgende kernkenmerke van so 'n beplande koolstofbelasting gelys word:

- Die belasbare perke vir die vrystelling van kweekhuiskasse sal eerder as persentasies uitgedruk word en nie as absolute (reële) vrystellingsvlakke nie.⁵⁵
- 'n Hoër belastingsperk sal bemiddel word vir vrystelling wat tydens spesifieke prosesse ontstaan.⁵⁶
- Bykomende verligting word voorsien vir sektore wat deur handelspraktyke beïnvloed word.
- Maatskappye sal toegelaat word om verrekeningskemas te gebruik om hul aanspreeklikheid vir koolstofbelasting te beperk.
- Die voorgenome koolstofbelasting sal in fases ingestel word.

Tydens 2013 se nasionale begrotingshersiening is die datum vir implementering van koolstofbelasting vasgestel op 1 Januarie 2015 teen 'n bedrag van R120 per ton CO_2 . Hierdie bedrag sal jaarliks met 10% toeneem gedurende die eerste fase van implementering, wat 'n tydperk van vyf jaar sal wees. Daar word voorsien dat die jaarlikse styging van hierdie bedrag aansienlik hoër sou wees na afloop van die eerste vyf jaar, maar daarna geld verligting in die vorm van 'n aansporing vir belastingsbesparings wat op die energiedoeltreffendheid van maatskappye gerig is. Die regering se doel hiermee is dat 'n deel van die inkomste wat deur die beplande koolstofbelasting gegenereer word, aangewend sal word om die doeltreffende aanwending van hierdie energiebronne deeglik te befonds.

Die kommer bestaan dat koolstofbelasting betaal moet word benewens die konstante stygende elektrisiteitspryse. In antwoord hierop word die geleidelike uitfasering van die elektrisiteitsheffing in ooreenstemming met die infasering van koolstofbelasting voorgestel. Soos reeds aangedui, is die datum van implementering (aanvanklik 2014) uitgestel van 1 Januarie 2015 na 1 Januarie 2016. Die doel was onder meer om die nasionale tesourie en die Departement van Omgewingsake tyd te gee om die beplande koolstofbelasting en koolstofverrekening⁵⁷ te belyn soos dit deur die National Climate Change Response Policy,

2011 voorgeskryf word. Die nasionale begrotingshersiening van 2014 stel wel voor dat bepaalde wysigings van die beleid oorweeg word voordat die belasting gefinaliseer word.

Hierdie wysigings behels:

- Die vermindering van Eskom se belastingaanspreeklikheid.
- Die verlaging van die huidige elektrisiteitsheffing.
- Suid-Afrika se internasionale mededingendheid moet nie geraak word nie, en 'n formule moet uitgewerk word om rolspelers te vergoed wat bo die voorgestelde kerf presteer.
- Die belasting op navorsing en ontwikkeling moet streng verfyn word om vir inisiatiewe van “groen” tegnologie ruimte te laat.
- Maatskappye moet toegelaat word om hul belastingaanspreeklikheid met tussen 5% en 10% te verminder deur hul koolstof-“afsette” in berekening te bring.
- Die impak van huishoudings op vrystelling van kweekhuisgasse moet teengewerk word deur subsidies toe te staan vir die installering van sonkrag-watverhittingstoestelle asook deur openbare vervoer op te gradeer.
- Inkomste wat deur koolstofbelasting gegeneer is, moet toegewys word aan die befondsing van belastingaansporings vir doeltreffende benutting van energie.
- Die proses waarvolgens vrystelling van kweekhuisgasse vir belastingdoeleindes gerapporteer en geklassifiseer word, moet gekoppel word aan verpligte rapportering van sodanige vrystellingsvlakke aan die Departement van Omgewingsake.

Met hierdie voorskrifte in gedagte is die proses voortgesit om 'n wet op koolstofbelasting daar te stel.

Die nasionale tesourie het in 2013 'n verdere besprekingsdokument gepubliseer, gevolg deur die reeds genoemde wetsontwerp op koolstofbelasting van 2015.

3.4 Carbon tax policy paper: Reducing greenhouse gas emissions and facilitating the transition to a green economy, 2013

Die nasionale tesourie se 2013-beleidsdokument getiteld *Reducing green house gas emissions and facilitating the transition to a green economy* bepaal dat die instel van 'n regstreekse heffing op die werklike vrystelling van kweekhuisgasse of CO₂-ekwivalente die mees gepaste maatreël sal wees, maar erken ook dat hierdie opsie nie op daardie tydstip lewensvatbaar blyk te wees nie. Die kerndryfveer vir en doelwit van sodanige koolstofbelasting is om 'n verandering in huidige gedragpatrone teweeg te bring. Dit sal dan lei tot verminderde vrystelling van kweekhuisgasse, wat uiteindelik verskeie omgewingsvoordele en die bevordering van volhoubare ontwikkeling tot gevolg sal hê. 'n Ekonomiese beleid wat maatreëls soos belasting instel om ekologiese fiskale hervorming te fasiliteer, skep 'n nasionale beleidsomgewing wat nie slegs ekonomiese groei bemagtig nie, maar ook relevant vir die omgewing is. In wese slaag so 'n ekonomiese beleid daarin om twee spreekwoordelike vlieë met een klap te tref: ekonomiese vooruitgang word bewerkstellig, en dít sonder beduidend nadelige invloed op die omgewing. Ekonomiese aansporings kan ook verdere ekologiese fiskale hervorming bevorder deur “groener” beleggings aan te trek na spesifieke sektore, byvoorbeeld energie en mynbou.

Die tweede beste opsie, benewens regstreekse koolstofbelasting, is die heffing van insetbelasting op die koolstofkapasiteit van spesifiek fossielbrandstowwe. So 'n koolstofverrekeningskema sal die bestaande en voorgenome KV-beleidsraamwerk aanvul in die sin dat ondernemings koolstofafsette sal kan benut om hul aanspreeklikheid vir koolstofbelasting met tot 10% te sny. So 'n verrekeningskema is oorhoofs gemik op die verwesenliking van die regering se “groen” ekonomiese doelwitte. Die rede is dat so 'n skema beleggings aanmoedig in projekte wat koolstofvrystelling verminder, vermy of uitskakel. Sodanige projekte behoort te sorg dat koolstof teen 'n laer koste vrygestel word as kragtens die voorgenome koolstofbelasting. 'n Verdere voordeel van so 'n skema wat die vrystelling van koolstof verreken, is dat aangewese projekte toegelaat sal word om koolstofkrediete/-eenhede uit te ruil – soos dit reeds internasionaal binne 'n koolstofmarkopset geskied.

In 2014 het die tesourie 'n verdere besprekingsdokument oor die onderwerp van koolstofafsette as skoonontwikkelingsmeganisme gepubliseer. Die begrotingshersiening van 2014 bepaal dat hierdie besprekingsdokument oor koolstofafsette riglyne daarstel waarvolgens ondernemings verpligtings vir koolstofbelasting op hulle reële koolstofvrystelling met tot 10% kan verminder. Die gebruik van koolstofafsette as 'n buigbare meganisme om sodanige belastingverpligtings te verminder, is 'n globale tendens in lande waar fiskale maatreëls ingestel word om as temperingsmeganismes te dien. 'n Koolstofafset is 'n (eksterne) belegging wat 'n onderneming toegang bied tot temperingsopsies wat goedkoper sou wees as wanneer die maatskappy self die temperingsopsie in hul daaglikse bedryf sou volg.⁵⁸ Koolstofafsette behels gewoonlik beleggings in spesifieke aktiwiteite wat daarop gemik is om koolstofvrystelling te bekamp, te vermy en/of uit te skakel. Hierdie projekte word dan kragtens spesifieke standarde geëvalueer om sodoende koolstofkrediete aan die betrokke projek toe te ken.

In Suid-Afrika is projekte vir koolstofafsette kragtens vier verskillende standarde ontwikkel, te wete: die skoonontwikkelingsmeganisme; die geverifieerde koolstof standaard; die goue standaard; en die klimaat, gemeenskap en biodiversiteit-standaard.⁵⁹ Daar word voorsien dat koolstofafsette ondernemings sal help om hul belastingverpligtings oor koolstofbenutting kostedoeltreffend te verminder. Daarby sal dit dien as aansporing om in laekoste-temperingsopsies te belê. Sodanige omstandighede is ook voordelig in die sin dat dit projekte vir tempering help ontwikkel waarvolgens koolstofvrystelling teen 'n laer tarief as die beplande koolstofbelasting geskied.

Voorts sou projekte vir koolstofafsette beduidende voordele inhou vir die bevordering van volhoubare ontwikkeling in Suid-Afrika. Dit kan die volgende voordele oplewer: fondse na landelikeontwikkelingsprojekte kanaliseer; werkgeleenthede skep; biodiversiteit beskerm; doeltreffende energiebenutting aanmoedig; en ontwikkeling met lae koolstofuitsette aanmoedig.⁶⁰

Hoewel die belang van koolstofafsette in tempering nie misken word nie, val verdere bespreking van hierdie onderwerp buite die omvang van die artikel. Daar kan wel genoem word dat die volgende en uiters belangrike stap in die ontwikkeling van die regsraamwerk vir koolstofbelasting in November 2015 plaasgevind het met die publikasie van die wetsontwerp op koolstofbelasting, 2015 wat volgende bespreek word.

3.5 Draft Carbon Tax Bill, 2015

Op 2 November 2015 publiseer die nasionale tesourie die wetsontwerp op koolstofbelasting en stel ook die tydperk vir openbare kommentaar op die dokument oop tot 15 Desember 2015.⁶¹ Tydens die kabinet se goedkeuring van die dokument word gemeld dat die voorgename koolstofbelasting 'n integrale deel uitmaak van die regeringsbeleid se implementering soos vasgestel deur die 2011-witskrif asook die NOP. Voorts word koolstofbelasting as onontbeerlike fiskale temperingsmaatreël beskou om Suid-Afrika se doelwit vir die vermindering van kweekhuisgasvrystelling tot by 34% van huidige vlakke teen 2020.⁶² Die wetsontwerp maak dit weer eens duidelik dat die beplande koolstofbelasting se doel is om die eksterne koste vir die vrystelling van kweekhuisgasse te internaliseer deur 'n geldwaarde aan koolstof te heg. Dit geskied kragtens die beginsel waarvolgens die besoedelaar betaal.⁶³

Voorts bepaal die wetsontwerp dat die implementering van fiskale meganismes, soos koolstofbelasting, sal bydra om die doelwit van KV-tempering te verwesenlik.⁶⁴ Die dokument gaan verder deur die konkrete en praktiese werking en implementering van die voorgename koolstofbelasting se tegniese besonderhede uiteen te sit. Die artikel se bespreking van die wetsontwerp sal hoofsaaklik fokus op 'n reeks tegniese en bestuursaspekte wat insluit die ontwerp van koolstofbelasting, herwinning van inkomste asook administrasie en belastingpligtigheid.⁶⁵

Ingevolge artikel 5 van die wetsontwerp word die aanvanklike belastingkoers vasgestel teen R120 per ton CO₂ of ekwivalent. Hierdie koers is egter buigbaar aangesien die dokument 'n reeks belastingvrye drempels voorstel wat die genoemde belastingkoers beduidend kan beïnvloed. Die wetsontwerp stel die volgende belastingvrye drempels voor wat geld vir die eerste fase van implementering (tot 2020):

- 'n algehele belastingvrye drempel van 60%
- 'n bykomende toegif van 10% vir prosesverwante vrystelling
- 'n bykomende toegif van 10% vir sektore wat aan die handelsverkeer verwant of daarvan afhanklik is
- vroeë aksie of inisiatiewe daarop gemik om die bedryfsgemiddeld vir vrystellingsvermindering te verbeter, wat sal lei tot 'n toegif van 5%
- 'n toegif van 5 tot 10% vir koolstofafsette
- vir maatskappye wat deel van die koolstofbegroting se sisteem uitmaak, 'n bykomende toegif van 5%.⁶⁶

Hoewel die belastingvrye drempel op 'n maksimum van 95% vasgestel word,⁶⁷ is die impak van hierdie toegifte op die marginale belastingkoers van R120/ton CO₂ of ekwivalent beduidend. Sou 'n belastingpligtige vir al die bogenoemde toegifte kwalifiseer en beperk word tot die belastingvrye drempel van 95%, sal die effektiewe belastingkoers wissel tussen R6 en R48/ton CO₂ of ekwivalent.⁶⁸

Dit kan dalk vreemd voorkom dat die wetsontwerp sekere bronne van kweekhuisgasvrystelling nie reël nie, soos petrol en diesel asook brandstowwe vir internasionale lug- en skeepsvervoer. Die belasting vir hierdie vrystelling word egter reeds deur afsonderlike regimes bepaal en gereël. Petrol- en diesilverwante vrystelling word deur die bestaande brandstofbelasting gereguleer, terwyl vrystelling weens die verbranding van

brandstowwe vir internasionale lug- en skeepsvervoer onder internasionale ooreenkomste val. Vrystelling van plaaslike lugvervoer word egter bepaal deur nasionale brandstofbelasting wat koolstofuitsette reguleer.

Hoe doeltreffend koolstofbelasting sal wees om vrystelling van kweekhuisgasse te verminder, sal in 'n groot mate bepaal word deur die bedrae wat dit deur die herwinning of hertoewysing van inkomste sal oplewer.⁶⁹ Die wetsontwerp bevat geen uitdruklike bepalings oor presies wat herwinning/hertoewysing van inkomste moet behels nie, waar die voorstelle van die nasionale begrotingshersiening van 2014 dit wel verskaf.

As algemene vertrekpunt stel die nasionale tesourie voor dat herwinning van inkomste op die volgende kernpunte moet fokus:

- befondsing vir belastingaansporings vir doeltreffende energiebenutting
- 'n verlaging van die elektrisiteitsheffing
- bykomende belastingkortings vir sonkrag wat deur daksonpanele opgewek word (kragtens die belastingwetgewing van 2015 gehanteer)
- 'n belastingkrediet met betaalbare premie vir hernubare energie-aktiwiteit (soos bepaal deur die geïntegreerde hulpbronplan 2010–2030)
- finansiële steun om gratis basiese elektrisiteit aan lae-inkomste-huishoudings te lewer
- bykomende bydrae tot openbare vervoer.

Die laaste aspek wat hier bespreek word, is die basis waarop belastingpligtigheid kragtens die wetsontwerp vasgestel sou word. Artikel 3 van die dokument gee 'n oorsig van hierdie aspek en bepaal dat belastingpligtigheid op grond van die volgende kriteria vasgestel word:

- die uitvoer van 'n aktiwiteit
- aanhangsel 1 tot kennisgewing 172 van 2014 se verklaring van kweekhuisgasse tot prioriteit-besoedelingstowwe.

Wat die eerste kenmerk betref, is die bewoording van die wetsontwerp veel meer op die punt af as die besprekingsdokumente van die nasionale tesourie (soos hier bo bespreek).⁷⁰ Die toets vir belastingpligtigheid kragtens die wetsontwerp is tweeledig. Die eerste deel van die toets is om vas te stel of die aktiwiteit wat uitgevoer word, 'n negatiewe impak op omgewings- of luggehalte het.

Om so 'n negatiewe impak vas te stel, moet die bepalings vervat in artikels 29(1) en 57(1) van die National Environment Management Act: Air Quality Act 39 van 2004 toegepas word. Hierdie bepalings magtig die minister van omgewingsake om enige stof wat tot lugbesoedeling bydra, tot prioriteitbesoedelingstof te verklaar. Die minister het in hierdie verband in 2014 'n lys van ses kweekhuisgasse bekendgestel: koolstofdiksied; metaan; stikstofoksied; waterstoffluoried; fosforfluoried en swaelfluoried. Indien enige of meer van hierdie stowwe vrygestel word, moet die persoon wat verantwoordelik is, 'n plan voorberei en implementeer om besoedeling te voorkom. Die vrystel van 'n minimum van 1 megaton CO₂ of ekwivalent word as vereiste gestel wanneer so 'n voorkomingsplan voorberei moet word.

Die tweede deel van die toets vir belastingpligtigheid fokus op die aktiwiteit wat uiteindelik lei tot die vrystelling van die betrokke prioriteitbesoedelingstof. Hierdie aktiwiteite word

gelys in aanhangsel 1 tot kennisgewing 172 van 2014 en behels die volgende: energieverwante aktiwiteite; vervaardiging en konstruksie; vervoer; mynbou; mineraal-, chemiese en metaalindustrieë; lewende hawe; grondgebruik; afvalverwerking. Artikel 3 van die wetsontwerp hou die praktiese gevolg in dat iemand wat enige van hierdie aktiwiteite uitvoer, onmiddellik 'n plig oploop om koolstofbelasting te betaal.

Dit is belangrik om daarop te let dat die drempel van 1 megaton CO₂ of ekwivalent, wat dien as vereiste vir die opstel van 'n voorkomingsplan teen besoedeling, geensins vir koolstofbelasting geld nie. Daar word nie 'n minimumperk vir vrystelling van kweekhuisgasse geheg aan die plig tot koolstofbelasting nie – bloot die uitvoer van die gelyste aktiwiteite geld hier. Hierdie bepaling is uiters belangrik, aangesien dit helderheid gee oor die vraagstuk of daar wel 'n minimum absolute vrystellingsdrempel bestaan.⁷¹ In 'n verduidelikende nota by die wetsontwerp word bepaal dat daar, benewens die belastingvrye toegifte,⁷² rapporteringsdrempels vir verskillende vrystellingsbronne in die bepalings van Wet 39 van 2004 vasgestel sal word. Hiervolgens bepaal die wet dat slegs entiteite met 'n termiese kapasiteit van 10 megawatt en hoër wel belastingpligtig is tot 2020.

Daar moet gewys word op hoe omvangryk die wetsontwerp se bepalings vir die praktiese implementering en die omskrewe inhoud van die voorgenome koolstofbelasting is. Daar kan gesê word dat die verwagte formele promulgering van hierdie dokument 'n voldonge feit is.

4. Reaksies en voorlopige kommentaar op die wetsontwerp

Die onderskeie bedryfsektore se reaksies op die voorgenome koolstofbelasting wissel van voorwaardelike aanvaarding tot lynregte teenkanting. Die kritiek teen koolstofbelasting is hoofsaaklik ekonomies; veral die staalbedryf se aanvanklike reaksie was besonder negatief. Die kernbeswaar teen koolstofbelasting is dat dit voortgesette ekonomiese groei in Suid-Afrika sal ondermyn en verder ook werkskepping negatief raak. Die staalbedryf verwys ook na die Australiese regering se besluit in 2014 om die land se wetgewing vir koolstofbelasting te herroep. Hierdie besluit was daarop gemik om die volgende te bereik: die verlaging van algemene lewens- en elektrisiteitskoste, bevordering van ekonomiese groei en verlaagde kostes vir buitelandse beleggings in Australië.⁷³ In Suid-Afrika het Arcelor-Mittal (die land se grootste staalvervaardiger) op grond van die koolstofintensiewe aard van staalproduksie gevra vir 'n verligting in belastingpligtigheid. Hulle het hierdie versoek gegrond op die feit dat daar geen laekoolstof-alternatief vir staalproduksie bestaan nie. Gevolglik het die vervaardigers nie die opsie om “groener” roetes te volg nie. Die wetsontwerp se belastingvrye drempels asook die spesiale toegifte aan spesifieke bedryfsektore (insluitend die staalbedryf) hanteer die staalbedryf se versoek op 'n bevredigende wyse en skryf voor dat belastingverligting tot 2020 verleen word.

Skeptici uit die sakesektor voer verder aan dat dié koolstofbelasting nie 'n beduidend genoeg invloed sal hê op globale KV-tempering nie en dat dit Suid-Afrika se mededingendheid in die globale ekonomiese mark aan bande sal lê.

Algemene aanvanklike kommentaar op die wetsontwerp is veral gemik op die saamvleg van meerdere, en uiteenlopende, regsvelde in 'n enkele regsinstrument. Veral die ontwerp van koolstofbelasting bevat elemente van belastingreg, koolstofmarkte, omgewingsreg en

finansiële en operasionele strategie. Veral belastingkundiges beskou sodanige saamvoegings as moontlike knelpunt, aangesien hierdie wetsontwerp kennis van omgewingsreg en ander operasionele aangeleenthede vereis wat die skrywers reeds veronderstel het. Vir die gronde waarop belastingpligtigheid vasgestel is, word byvoorbeeld kennis van spesifieke instrumente van omgewingsreg vereis of verwag.⁷⁴ Die wisselwerking tussen omgewingsreg en fiskale beleid/maatreëls blyk duidelik daaruit dat die wetsontwerp bepaal dat koolstofbelasting as “omgewingsheffing” kragtens die Wet op Doeane en Aksyns 91 van 1964 geïmplementeer word.⁷⁵ Laasgenoemde bepaling lê die kernfokus van hierdie artikel bloot: “Fiskale beleid en/of maatreëls kan toegepas word om omgewingsregtelike uitdagings in die ekonomiese sfeer te hanteer.” Die aanslag op koolstofbelasting soos vervat in hierdie bepaling is dus heel beslis omgewingsregtelik. Hoewel sodanige belasting ooreenstem met die internasionale omgewingsreg se mandaat vir tempering van KV, is dié benadering nuut in die Suid-Afrikaanse belastingreg. Die multi- of interdisciplinêre aard van die wetsontwerp behoort daarom glad nie verrassend te wees wanneer ’n mens die ingewikkelde uitdaging (klimaatverandering) in gedagte hou waarop sodanige maatreëls gerig wil wees nie. ’n Omvattende reaksie op die voorgestelde koolstofbelasting is krities belangrik met die oog op die sukses daarvan. Dit veronderstel dat belastingkundiges met deskundiges uit ander dissiplines sal saamwerk – veral tydens die eerste implementeringsfase.

5. Samevatting en gevolgtrekking

Die internasionale mandaat vir die tempering van KV, soos vervat in die UNFCCC en veral die Kioto-protokol, spel duidelik die belangrike rol uit wat ’n ekologiese fiskale beleid vervul. Fiskale beleid word geklassifiseer as ’n skoon ontwikkelingsmeganisme met die doel om ontwikkelingspatrone sodanig te wysig dat dit KV sal help teenwerk. Suid-Afrika het kragtens die bepalings van die protokol geen verpligtings om temperingsmaatreëls in te stel nie. Tog tree die regering proaktief op deur beleid te formuleer vir die implementering van fiskale maatreëls. ’n Praktiese voorbeeld is die vinnig-ontwikkelende beleidsraamwerk vir koolstofbelasting wat uiteindelik in 2015 gelei het tot die bekendstelling van die wetsontwerp. ’n Breedvoerige ontleding van hierdie ontwerp lig spesifieke uitdagings uit waarvan die vernaamste een die toewysing van gegengereerde fondse en die interdisciplinêre aard van die dokument behels.

Betreffende die toewysing van inkomste wat deur koolstofbelasting gegengereer is, blyk duidelik uit die wetsontwerp dat die regering nie ’n volle toewysing van fondse kan oorweeg nie. Kritiek op hierdie bepaling is dat indien die volle inkomste nie aan die Departement van Omgewingsake oorhandig word nie, daardie belasting nie as volwaardige fiskalehervormingsmaatreël geklassifiseer kan word nie. Soos reeds aangedui, is ’n fiskalehervormingsmaatreël se funksie om eksternaliteite tydens vervaardiging en dienslewering te internaliseer.⁷⁶ Die koolstofbelasting (as fiskalehervormingsmaatreël) moet dus die koste internaliseer wat verband hou met die omgewingsimpak van prosesse wat kweekhuisgasse vrystel. Die fondse wat sodoende gegengereer word, moet vir tempering beskikbaar gestel word. Die teks van die wetsontwerp soos dit tans bestaan laat egter slegs ruimte vir gedeeltelike internalisering van eksternaliteite. ’n Aspek wat onregstreeks hiermee verband hou, raak die vasgestelde koers vir koolstofbelasting en die toegifte soos die dokument dit aanstip. Die (reeds minimale) bedrag van R120/ton CO₂ of ekwivalent kan tot so laag as R6–R48/ton daal indien ’n belastingpligtige vir die maksimum belastingvrye

drempel van 95% kwalifiseer.⁷⁷ Dit is te betwyfel of so 'n lae belastingkoers werklik die ekonomiese impak sal kan hê om KV-tempering beduidend te kan beïnvloed. Hierdie stand van sake kan dalk in die toekoms verander met die vasstel van 'n minimum absolute vrystellingsdrempel asook die verlaagde belastingvrye drempel en die opwaartse aanpassing van 10% per jaar vanaf 2020. 'n Verdere praktiese uitdaging is die samewerking tussen deskundiges uit die velde van belastingreg en omgewingsreg wat deur hierdie beleidsontwerp voorveronderstel word. Hier moet veral gewys word op die kwessie hoe 'n belastingpligtige kragtens die dokument gedefinieer of geklassifiseer word. In die eerste plek bevat die dokument as sodanig nie 'n definisie van 'n belastingpligtige nie. Die dokument verwys eerder die leser na die National Air Quality Act se lys aktiwiteite wat lugbesoedeling deur die vrystelling van sekere prioriteit-besoedelingstowwe veroorsaak. Indien 'n party aan een of meer van hierdie aktiwiteite deelneem, word daardie persoon of instansie kragtens die wetsontwerp *ipso facto* as belastingpligtig beskou. Dit is begryplik dat 'n dokument wat oorhoofs gemik is op omgewingsbeskerming deur maatreëls vir fiskale hervorming, wel verwysings na omgewingsverwante aspekte sou bevat. Nogtans val die gespesialiseerde kennis oor die inhoud van omgewingswetgewing beslis buite hierdie grense. Ten spyte daarvan word voorsien dat so 'n uitdaging nie onoorkombaar is nie. Die sukses van die instrument se implementering sal uiteraard afhang van samewerking tussen deskundiges uit die omgewingsreg en oor belastingvelde. Indien die wetsontwerp formeel gepromulgeer sou word, sal dit die eerste stuk wetgewing wees wat uitdruklik en uitsluitlik met die onderwerp van KV in Suid-Afrika gemoeid is. Dit sou ook inderdaad die *enigste* KV-wet wees tot tyd en wyl die wetgewende proses oor die voorgenome Wet op Klimaatsverandering (wat vroeg 2016 begin het) afgeloop het. Die promulgering van beide hierdie wette sal beslis 'n positiewe stap wees in regspleging oor en die ontwikkeling van 'n nuwe veld soos omgewingsreg binne die konteks van 'n ontwikkelende land.

Bibliografie

- Allix, M. 2014. SA asked to abandon carbon tax. *Business Day Live*, 10 April 2014. Beskikbaar by <http://www.bdlive.co.za/business/industrials/2014/04/10/sa-asked-to-abandon-carbon-tax-plan> (23 Junie 2016 geraadpleeg).
- Alton, T., C. Arndt, Rob Davies e.a. 2014. Introducing carbon taxes in South Africa. *Applied Energy*, 16:344–54.
- . 2012. The economic implications of introducing carbon taxes in South Africa 2012. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-046.pdf> (23 Junie 2016 geraadpleeg).
- Arndt, C., Rob Davies e.a. 2013. Measuring the carbon intensity of the South African economy. *South African Journal of Economics*, 81(3):393–415.
- Carbon offset scheme for SA firms: call for comment. 2014. Beskikbaar by <http://www.southafrica.info/about/sustainable/carbon-300414.htm#.V71tTaKX-XM#ixzz4IF3SB1Xw> (24 Augustus 2016 geraadpleeg).
- Carter, S. en M. Barnard. 2016. Demystifying the global climate change regime. In Humby, Kotzé, Rumble en Gilder (reds.) 2016.

Cloete, B. en E. Tyler. 2006. *Carbon tax design options – A discussion document*. Kaapstad: WWF.

Cottrell, J., S. Lorek e.a. 2007. *Environmental fiscal reform in developing, emerging and transition economies*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Cottrell, J., J. Milne, H. Ashiabor, L. Kaiser en K. Deketelaere (reds.). 2009. *Critical issues in environmental taxation: International and comparative perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Departement van Energie. 2012. Beskikbaar by <http://www.energy.gov.za/files/esources/kyoto/2012/South%20African%20CDM%20Projects%20Portfolio%2030%20May%202012.pdf> (11 Junie 2016 geraadpleeg).

Division for Sustainable Development. 2011. *United Nations environment programme and united conference on trade and development. The transition to a green economy: Benefits, challenges and risks from a sustainable development perspective*. New York: United Nations Division for Sustainable Development; United Nations Environment Programme; United Nations Conference on Trade and Development.

Gilder, A. 2012. To tax or trade (or both or neither)? The confusing South African *status quo* on carbon taxation and emissions trading. *Carbon and Climate Law Review*, 6(4):354–64.

—. 2015a. TaxEnsignt, 22 April 2015. Carbon tax – liable entities. Beskikbaar by <https://www.ensafrica.com/news/Carbon-Tax-Liable-Entities?Id=2049&STitle=carbon%20tax%20newsflash> (5 September 2016 geraadpleeg).

—. 2015b. TaxEnsignt, 5 November 2015. Draft Carbon Tax Bill published for comment. Beskikbaar by <https://www.ensafrica.com/news/draft-Carbon-Tax-Bill-published-for-comment?Id=2035&STitle=carbon%20tax%20newsflash> (23 Junie 2016 geraadpleeg).

Gilder, A. en L. Snyman. 2012. Business Essentials, 6 Junie 2012. Carbon tax in South Africa. Beskikbaar by <http://www.fmessentials.com/press-room/carbon-tax-in-south-africa> (23 Junie 2016 geraadpleeg).

Gilder, A., M. Parker en O. Rumble. 2015. Reversing climate change starts at home: the South African carbon tax and the Paris agreement. <https://www.ensafrica.com/news/reversing-climate-change-starts-at-home-the-South-African-carbon-tax-and-the-Pa?Id=2175&STitle=carbon%20tax%20ENSight> (6 Junie 2016 geraadpleeg).

Humby, T.L., L.J. Kotzé, O. Rumble en A. Gilder (reds.). 2016. *Climate change law and governance in South Africa*. Claremont: Juta.

Lehman, K. South Africa's climate change commitments and regulatory response potential. In Humby, Kotzé, Rumble en Gilder (reds.) 2016.

Murombo, T. 2016. South Africa's energy mix – towards a low-carbon economy. In Humby, Kotzé, Rumble en Gilder (reds.) 2016.

- Nasionale Tesourie mediaverklaring. 2015. Beskikbaar by http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2015/2015110201%20-%20Media%20Statement%20Carbon%20Tax%20Bill.pdf (23 Junie 2016 geraadpleeg).
- Parker, M. en A. Gilder. 2013. TaxEnSight, 28 Mei 2013. The design of the carbon tax. Beskikbaar by <https://www.ensafrica.com/news/tax-ENSight-27-May-2013?ost=%2520The%2520design%2520of%2520the%2520carbon%2520tax&Id=1031&sTitle=tax%20ENSight%20%20-%2027%20May%202013> (23 Junie 2016 geraadpleeg).
- Paterson A.R. 2009. On the road to a sustainable transport sector in South Africa: the role of market-based instruments. In Cottrell, Milne, Ashiabor, Kaiser en Deketelaere (reds.) 2009.
- Rumble, O., A. Gilder en M. Parker. Carbon pricing in South Africa. In Humby, Kotzé, Rumble en Gilder (reds.) 2016.
- South Africa's intended nationally determined contributions. 2014. Beskikbaar by <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/South%20Africa/1/South%20Africa.pdf> (6 September 2016 geraadpleeg).
- Speck, S. 2010. Options for promoting environmental fiscal reform in EC development cooperation: Country case study South Africa (Spesiale verslag vir die Europese Kommissie). Beskikbaar by <https://www.unpei.org/sites/default/files/PDF/budgetingfinancing/southafrica-case-study-fiscalreforms.pdf> (6 September geraadpleeg).
- Vorster, V., S. Winkler e.a. 2011. Mitigating climate change through carbon pricing: An emerging policy debate in South Africa. *Climate and Development*, 3(3):242–58.
- Winkler, H., A. Marquard e.a. 2009. *Economics of climate change: Context and concepts related to mitigation. The economics of climate change mitigation*. Kaapstad: Universiteit van Kaapstad.
- Zhang, Z.X. 2004. What do we know about carbon taxes? An inquiry into their impacts on competitiveness and distribution of income. *Climate Change, Human Systems and Policy*, 3:507–18.

Eindnotas

¹ Vry vertaal.

² Suid-Afrika se voorgenome nasionale vasgestelde bydrae 2014, soos ingedien by KP 21 te Parys in Desember 2015.

³ National Treasury reducing greenhouse gas emissions: The carbon tax option, 2010:3.

⁴ Arndt e.a (2013:3).

⁵ National climate change response policy white paper, 2011:14.

⁶ Murombo (2016).

⁷ Par. 2.

⁸ National climate change response policy white paper, 2011:26.

⁹ National development plan (executive summary), 2010:38.

¹⁰ Art. 2 van die verdrag.

¹¹ Art. 3 van die KP.

¹² Vir die mees onlangse lys lande wat die verdrag onderteken het en dus deel van die KOP uitmaak, besoek http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php.

¹³ Besoek hieroor <https://unfccc.int/bodies/body/6383.php>.

¹⁴ Art. 2 van die verdrag.

¹⁵ Art. 4(2) van die verdrag. Bylaag I-lande behoort aan die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) en sluit 12 lande met “ekonomieë in oorgang” vanuit Sentraal- en Oos-Europa in. Vir ’n lys moondhede wat as bylaag I-lande aangedui word, sien bylaag I van die verdrag.

¹⁶ Art. 4(2)(b) en (c) van die verdrag.

¹⁷ Art. 3(1) van die verdrag.

¹⁸ Art. 4(7) en (8) van die verdrag.

¹⁹ Art. 12 van die protokol.

²⁰ Sien http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php.

²¹ Sien http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2013100901_en.htm.

²² Sien http://maindb.unfccc.int/library/view_pdf.pl?url=http://unfccc.int/resource/docs/2014/sbi/eng/inf20.pdf.

²³ Inter-governmental panel on climate change working group report three, 2014.

²⁴ Art. 17 van die KP.

²⁵ Art. 12 van die KP.

²⁶ Art. 11 van die KP.

- ²⁷ Art. 6 van die KP.
- ²⁸ Departement van Energie (2012).
- ²⁹ Sien art. 17 van die KP.
- ³⁰ Carter en Barnard (2016).
- ³¹ UNEP green economy briefing paper, 2013:1.
- ³² Hfst. 2 van die Public Finance Management Act 29 van 1999 beskryf die mandaat van die tesourie. Besoek ook <http://www.treasury.gov.za>.
- ³³ UNEP fiscal policy for a green economy, 2013:1.
- ³⁴ Vorster e.a. (2011:10); Paterson (2009:834).
- ³⁵ Cottrell (2007:4); Lehman (2016).
- ³⁶ Eie vertaling.
- ³⁷ Par. 6.6.3 (eie vertaling).
- ³⁸ Gilder (2012:333); Gilder en Snyman (2012:16, 24).
- ³⁹ A framework for considering market-based instruments to support environmental fiscal reform in South Africa 79.
- ⁴⁰ A framework for considering market-based instruments to support environmental fiscal reform in South Africa 8.
- ⁴¹ Art. 55 Nasionale Tesourie, 2013, koolstofbelastingbeleidsdokument.
- ⁴² Nasionale Tesourie, 2013, koolstofbelastingbeleidsdokument 8.
- ⁴³ Arndt e.a. (2013:3).
- ⁴⁴ United Nations environmental programme fiscal policy reforms for a green economy 2011, Green economy briefing paper 1.
- ⁴⁵ Cloete en Tyler (2006:3).
- ⁴⁶ Speck (2010:4); Zhang (2004:24).
- ⁴⁷ Alton e.a. (2014:26); Alton e.a. (2012:16).
- ⁴⁸ Nasionale Tesourie, 2006:66.
- ⁴⁹ Rumble e.a. (2016).

⁵⁰ Cloete en Tyler (2006:3).

⁵¹ National treasury reducing greenhouse gas emissions: the carbon tax option, 2010 hfst. 4.1 parr. 28, 29.

⁵² Gilder (2012:356).

⁵³ Par. 6.3.

⁵⁴ Vgl. par. 6.4.

⁵⁵ Die perke wat gestel word, sal dan vasstel in watter mate 'n vrysteller belastingpligtig is – vrystelling onder die perk beteken nie belastingpligtig nie.

⁵⁶ Prosesse en/of sektore wat hier ter sprake is, word gelys as sement, yster en staal, asook aluminium en glas.

⁵⁷ Hierdie aanslag stel voor dat die ware impak van koolstofvermindering uitgedruk word as uitkomste van gewenste vrystellingsvermindering.

⁵⁸ National treasury carbon offsets paper, 2014:6

⁵⁹ Carbon offset scheme for SA firms: call for comment (2014).

⁶⁰ National treasury carbon offsets paper, 2014:7.

⁶¹ National treasury media statement, November 2015:1; Gilder en Parker (2015).

⁶² Na skatting sal hierdie mikpunt teen 2025 toeneem tot 42%. Vir meer inligting oor die omvang van Suid-Afrika se verbintenisse tot beide tempering en aanpassing, sien “South Africa’s intended nationally determined contributions” (2014). Hierdie dokument is tydens die mees onlangse KOP 21 te Parys aan die UNFCCC-sekretariaat oorhandig.

⁶³ Aanhef tot die wetsontwerp.

⁶⁴ Gilder en Parker (2013).

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12 en 13 van die wetsontwerp.

⁶⁷ Art. 14 van die wetsontwerp.

⁶⁸ Gilder en Parker (2015:22).

⁶⁹ Nasionale Tesourie-mediaverklaring (2015).

⁷⁰ Soos hier bo bespreek.

⁷¹ Gilder en Parker (2015a:22).

⁷² Soos hier bo bespreek.

⁷³ Allix (2014).

⁷⁴ Gilder en Parker (2015a).

⁷⁵ Art. 15(1) van die konsepwetsontwerp.

⁷⁶ Par. 3.1 hier bo.

⁷⁷ Par. 3.5 hier bo.