Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

36 205 Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangsperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens

Nr. 9

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 26 mei 2023

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

1

In artikel I wordt na onderdeel A een onderdeel ingevoegd, luidende:

Aa

In het opschrift van hoofdstuk 2 wordt na «bestuursorganen» ingevoegd «, bevoegde autoriteiten».

2

Artikel I, onderdeel B, komt te luiden:

Artikel 2.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «hoofdstukken 16, 16a, 16b en 18» vervangen door «hoofdstukken 16, 16a, 16b, 16c en 18» en er wordt een zin toegevoegd, luidende:
De emissieautoriteit is voorts de bevoegde autoriteit, bedoeld in artikel 3, onderdeel 13, van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, voor zover dat noodzakelijk is voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens en in afwijking in zoverre van het bepaalde in het eerste lid, de taken en bevoegdheden van de bevoegde autoriteit die voortvloeien uit artikel 17 van die verordening worden toegewezen aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk.

kst-36205-9
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

3

In het in artikel 1, onderdeel C, voorgestelde artikel 16c.1 wordt «Een aangever als bedoeld in artikel 3, onderdeel 13, van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens,» vervangen door «Een importeur als bedoeld in artikel 3, onderdeel 15, van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens, of in de situaties die onder artikel 32 van die verordening vallen, een overeenkomstig artikel 18 van de Verordening (EU) nr. 952/2013 aangewezen indirecte douanevertegenwoordiger,».

Toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Op 20 september 2022 is het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangsperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens bij de Tweede Kamer ingediend (hierna: het wetsvoorstel).[1] Het wetsvoorstel operationaliseert de Verordening tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (hierna: de verordening), de *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM). Het wetsvoorstel voorziet in de bepalingen die nodig zijn om uitvoering te kunnen geven aan de bepalingen die zien op de overgangsfase van de CBAM, van 1 oktober 2023 tot en met 31 december 2025.

Op het moment dat het wetsvoorstel werd ingediend was de verordening nog niet vastgesteld. Dat het kabinet een wetsvoorstel heeft ingediend dat is gebaseerd op een conceptverordening, houdt verband met de inzet van de Europese Commissie (EC) om de verordening al op 1 januari 2023 in werking te laten treden en de oproep van de Tweede Kamer om het Fit-for-55-pakket voortvarend op te pakken.[2] Op 8 november 2022 heb ik de Tweede Kamer verzocht om de verdere behandeling van het wetsvoorstel aan te houden, omdat als gevolg van de toen nog lopende triloogonderhandelingen tussen de Raad, de EC en het Europees Parlement rekening moest worden gehouden met wijzigingen in de verordening.

Inmiddels is het Europese besluitvormingsproces afgerond en is de definitieve verordening op 10 mei 2023 ondertekend door de Raad en het Europees Parlement. Met deze nota van wijziging worden de aanpassingen doorgevoerd om in Nederland uitvoering te kunnen geven aan de verordening. Omdat de vastgestelde verordening op onderdelen afwijkt van wat is weergegeven in de memorie van toelichting die op 20 september 2022 met de Tweede Kamer is gedeeld, start deze nota van wijziging met een algemene uiteenzetting van de werking van de CBAM. Hierbij is overlap met hetgeen reeds in de memorie van toelichting is vermeld onvermijdelijk. Daarnaast zal worden stilgestaan bij de wijze waarop de CBAM in Nederland zal worden uitgevoerd en de bevoegdheden die daarvoor met dit wetsvoorstel aan de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en de Douane worden toegekend.

Hoewel de verordening reeds overeengekomen is, zijn de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen van de EC nog niet vastgesteld. Naar verwachting zal vóór 1 oktober 2023 de uitvoeringshandeling worden gepubliceerd die ziet op de monitoring en rapportage in de overgangspe-

[1] Kamerstukken II 2022/23, 36 205.
[2] Kamerstukken II 2021/22, 21 501-33, nr. 911.

riode. De andere uitvoeringshandelingen die op de periode na 2025 zien, zullen na inwerkingtreding van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen worden vastgesteld. Vóór 2026 wordt, zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangekondigd, nog een separaat wetsvoorstel voorgelegd om te voorzien in de nationale wettelijke bepalingen die daarbij nodig zijn.

2. Hoofdlijnen van de verordening

2.1 De verordening

Het voorstel voor de verordening is op 14 juli 2021 door de EC gepubliceerd en maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket.[3] Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het Europese broeikasgasreductiedoel van netto ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet.[4] De EU-klimaatdoelen zijn ambitieuzer dan klimaatdoelen in het grootste deel van de rest van de wereld. Omzetting van die relatief hoge ambities in beleid brengt het risico van koolstoflekkage vanuit de Europese Unie (EU) met zich mee. Dat houdt in dat, als gevolg van verschillen in CO_2-kosten, productie van energie-intensieve producten en de daarbij horende emissies worden verplaatst van de EU naar landen buiten de EU waar minder ambitieus klimaatbeleid geldt. Dit beperkt de daling van wereldwijde emissies en kan in sommige gevallen zelfs leiden tot een stijging van die emissies. Koolstoflekkage ondermijnt daarmee de doeltreffendheid van het EU-klimaatbeleid. Het mechanisme uit de verordening heeft als doel dit te voorkomen en is vormgegeven als een koolstofheffing aan de Europese buitengrens. Daarnaast is de verordening erop gericht bedrijven en landen buiten de EU te stimuleren ambitieuzer klimaatbeleid te ontwikkelen. De CBAM richt zich in eerste instantie op de sectoren staal/ijzer, cement, kunstmest, aluminium, waterstof en elektriciteit. Daarnaast worden enkele precursoren en een downstreamproductgroep van deze sectoren meegenomen, namelijk stalen schroeven, bouten en moeren. Tevens worden indirecte emissies – dat zijn emissies die vrijkomen bij de productie van de elektriciteit die is gebruikt in het productieproces – meegenomen. Per 1 oktober 2023 treedt de verordening in werking en start een overgangsperiode waarbij het aanleveren van een CBAM-rapportage door de importeurs van CBAM-goederen wordt verplicht. Na de overgangsfase zal de daadwerkelijke CBAM per 1 januari 2026 in werking treden.

Vanaf 2026 is de werking van de CBAM in het Commissievoorstel als volgt: de in een lidstaat gevestigde importeurs van goederen van buiten de EU, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland die onder de reikwijdte van de CBAM vallen, moeten zich door de nationale CBAM-autoriteit laten registreren in het CBAM-register van de EC en een aanvraag voor de status van toegelaten aangever indienen. De lidstaat verkoopt CBAM-certificaten op een gemeenschappelijk centraal platform aan toegelaten CBAM-aangevers die in die lidstaat zijn gevestigd. De prijs van de certificaten wordt berekend op basis van de wekelijkse gemiddelde veilingprijs van ETS[5]-rechten. De importeur moet op uiterlijk 31 mei van elk jaar via het CBAM-register het aantal CBAM-certificaten inleveren dat correspondeert met de hoeveelheid goederen die in het aan dat jaar

---

[3] Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens *(Carbon Border Adjustment Mechanism*; CBAM), COM (2021) 564.

[4] Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 («Europese klimaatwet») (PbEU 2021, L 243).

[5] Emissions Trading System.

voorafgaande kalenderjaar geïmporteerd zijn en de zogenoemde «ingebedde emissies» die daarbij horen, inclusief een verificatie van deze emissies door een geaccrediteerde verificateur. Dit dient voor het eerst gedaan te worden vóór 1 juni 2027 over de emissies van 2026. Daarbij geldt een tweetal kortingen op de in te leveren hoeveelheid CBAM-certificaten. Ten eerste wordt, zo lang in het kader van het EU ETS nog gratis emissierechten worden verstrekt aan Europese producenten, de hoeveelheid gratis rechten die verstrekt zou zijn voor diezelfde productie in de EU afgetrokken van de hoeveelheid in te leveren CBAM-certificaten. Hierdoor genieten EU-producenten geen dubbele koolstoflekkagebescherming. Ten tweede kunnen importeurs die kunnen aantonen dat in het land van oorsprong al een CO_2-prijs is betaald, het overeenkomstige bedrag aftrekken van het totale aantal in te leveren CBAM-certificaten. Dit voorkomt dat bedrijven twee keer over dezelfde uitstoot betalen.

2.2 Overgangsperiode

In de aanloop naar de volledige werking van de verordening in 2026 zal vanaf 1 oktober 2023 een overgangsperiode gaan gelden. Importeurs van CBAM-goederen hebben in de overgangsperiode alleen een rapportageverplichting. Dat houdt in dat importeurs elk kwartaal aan de EC rapporteren over de hoeveelheid CBAM-goederen die zij hebben geïmporteerd en de ingebedde emissies die daarmee gepaard gaan. Daarnaast rapporteren ze over de koolstofprijs die in het land van oorsprong is betaald over de ingebedde emissies. Dit zal voor het eerst op uiterlijk 31 januari 2024 over het laatste kwartaal van 2023 moeten plaatsvinden en voor het laatst op uiterlijk 31 januari 2026 over het laatste kwartaal van 2025. Deze overgangsperiode heeft als doel om een vlotte uitrol alsook de dialoog en samenwerking met derde landen te vergemakkelijken.

2.3 Erkende CBAM-aangever

Na de overgangsperiode, waarin alleen rapportage plaatsvindt, is de daadwerkelijke CBAM gebaseerd op een aangiftesysteem. Daarbij doet een toegelaten CBAM-aangever een jaarlijkse aangifte van het totaal aan ingevoerde goederen die onder de reikwijdte van de verordening vallen en de daarbij ingebedde emissies. Een aangever kan aangifte doen voor meerdere importeurs. Deze aangifte kan alleen worden gedaan door een aangever met de status van toegelaten CBAM-aangever. Deze status wordt vanaf 31 december 2024 op verzoek verleend door de bevoegde autoriteit. Na aanvraag consulteert de bevoegde autoriteit de andere lidstaten en de EC via het CBAM-register. Deze consultatieprocedure is niet langer dan 15 werkdagen. De toekenning van de status van toegelaten CBAM-aangever is aan enkele criteria gebonden, zoals de financiële en operationele capaciteit van de aanvrager, bezit van een EORI-nummer[6] en naleving van douanewet- en regelgeving, belastingwetgeving, marktregels en CBAM-wetgeving in het verleden. Was de aanvrager in de twee jaar voorafgaand aan de aanvraag van de procedure nog niet in een lidstaat gevestigd, dan dient deze zekerheid te stellen in de vorm van bijvoorbeeld een bankgarantie. Deze zekerheid wordt vrijgegeven na 31 mei van het tweede jaar dat de aangever CBAM-certificaten heeft afgedragen. Over de toetsing van deze criteria wordt een uitvoeringshandeling geschreven door de EC.

[6] Conform artikel 9 van de Verordening (EU), nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie.

In het wetsvoorstel wordt de NEa aangewezen als de bevoegde autoriteit en is de NEa daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering van dit onderdeel van de verordening. Op het moment van indiening van deze nota van wijziging is echter niet duidelijk of de NEa het aangewezen orgaan is om deze taak uit te voeren. Dit heeft te maken met de onzekerheden die er zijn over omvang van deze taak, omdat dit mede wordt bepaald door de uitvoeringshandelingen die op dit moment nog niet zijn uitgewerkt. Het kan voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de toelating van aangevers dan ook nodig zijn om deze taak uiteindelijk te beleggen bij een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk. In deze mogelijkheid wordt in deze nota van wijziging voorzien door middel van een bepaling waarmee de taak door middel van een algemene maatregel van bestuur aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk kan worden toegewezen. Deze uitvoeringsorganisatie krijgt daarbij dan alle taken en bevoegdheden die door middel van de verordening aan de bevoegde autoriteit worden toegewezen en die nodig zijn voor een goede uitvoering van de taken. Daartoe behoren bijvoorbeeld toegang tot het CBAM-register, de bevoegdheid nadere informatie uit te vragen en de bevoegdheid om informatie met de EC, Douane en NEa uit te wisselen. Voor de EC blijft de NEa het aanspreekpunt voor de verordening.

2.4 NEa als bevoegde autoriteit in de overgangsperiode

In de overgangsperiode van de CBAM worden de rapportages ingediend bij de EC en zal zij de CBAM-rapportages beoordelen. Als de EC van oordeel is dat een CBAM-verslag onvolledig of onjuist is, deelt zij de bevoegde autoriteit van de lidstaat mee hoe de importeur dat verslag dient aan te vullen of te corrigeren. De NEa kan dan een correctieprocedure starten, naar aanleiding waarvan de CBAM-aangever aanvullende informatie dient te verstrekken aan de NEa en de EC. Indien de NEa vaststelt dat een importeur niet heeft voldaan aan de verplichting om een CBAM-verslag in te dienen of dat de importeur naar aanleiding van de correctieprocedure niet de nodige stappen heeft ondernomen om het CBAM-verslag te corrigeren, dan kan de NEa een last onder dwangsom en/of een boete opleggen aan de importeur. Deze last onder dwangsom en/of boete dient evenredig te zijn aan de geconstateerde overtreding.

De NEa heeft het ingediende wetsvoorstel op basis van de destijds voorliggende voorstellen voor de verordening getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Er zijn door de NEa geen definitieve uitspraken gedaan over de uitvoerbaarheid van de verordening als geheel maar de toets is beperkt tot de vraag of de NEa de verplichtingen in de overgangsperiode kan handhaven. Het bestuur van de NEa concludeert dat de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen uitvoerbaar zijn voor zover het de taken betreft die zien op de controle van de tijdigheid en volledigheid van de kwartaalrapportages in de overgangsperiode. In de uitwerking van de toets stelt de NEa voorts dat de opgelegde taken uitsluitend uitvoerbaar zijn indien in de verordening wordt vastgelegd dat de bedrijven rechtstreeks aan de EC rapporteren. Aan deze voorwaarde is voldaan. Voor de taken na de overgangsperiode dient nog een aparte uitvoeringstoets te worden gedaan. Volgt daaruit dat onderdelen van de verordening niet uitvoerbaar zijn voor de NEa, dan zal het kabinet de Tweede Kamer daarover informeren en met een passende oplossing komen.

2.5 Handhaving na de overgangsperiode

Na de overgangsperiode zal de bevoegde autoriteit van de lidstaat, in samenwerking met de EC, ook de verplichting voor de CBAM-aangever om een jaarlijkse CBAM-aangifte te doen handhaven. Daartoe kunnen de

EC en de bevoegde autoriteit de aangiftes beoordelen op basis van risicoselectie binnen een termijn die eindigt na het vierde jaar na het jaar waarin de CBAM-aangiftes hadden moeten worden ingediend. Is de conclusie van de EC dat de aangifte onjuist is, dan maakt zij een voorlopige berekening van het totale aantal CBAM-certificaten dat had moeten worden ingeleverd en deelt deze ter indicatie met de bevoegde autoriteit. Vervolgens is het aan de bevoegde autoriteit om een definitieve berekening te maken. Als daaruit blijkt dat er te weinig CBAM-certificaten zijn ingeleverd, dan wordt de importeur verzocht om de missende certificaten binnen een maand in te leveren.

Daarbij komt dat een CBAM-aangever die uiterlijk op 31 mei van elk jaar niet het aantal CBAM-certificaten inlevert dat overeenstemt met de ingebedde emissies in de in het aan dat jaar voorafgaande kalenderjaar ingevoerde goederen, een boete krijgt opgelegd. De hoogte van een dergelijke boete is in de verordening vastgesteld en is gelijk aan de boete die binnen het ETS geldt indien onvoldoende emissierechten zijn ingeleverd.

Voor dit deel van de verordening wordt op een later moment een separaat wetsvoorstel ingediend om onder andere de boeteclausule in de wet te verankeren.

2.6 Douane

Tijdens de overgangsperiode van de CBAM dient de Douane de aangevers van de CBAM-goederen uiterlijk op het moment van vrijgave van goederen voor het vrije verkeer ervan te informeren dat zij een CBAM-rapportageplicht hebben bij de EC. Dit heeft als doel om bij te dragen aan de informatieverzameling in het kader van de evaluatie die de EC zal uitvoeren met betrekking tot de werking van de CBAM. Tevens dient dit informeren bij te dragen aan bewustwording van de noodzaak dat vanaf 1 januari 2026 de status van toegelaten CBAM-aangever moet worden aangevraagd onder importeurs of in voorkomend geval de indirecte douanevertegenwoordigers.

Vanaf 1 januari 2026, het moment dat de integrale verordening van kracht wordt, heeft de Douane de taak de invoer van CBAM-goederen alleen toe te staan als een toegelaten CBAM-aangever de goederen invoert. Daarbij controleert de Douane op de juistheid van de aangifte, met inbegrip van onder andere het CBAM-registratienummer van de aangever.

Gedurende beide periodes rapporteert de Douane periodiek en automatisch, via het toezichtmechanisme[7], aan de EC over de CBAM-goederen die in Nederland in het vrije verkeer zijn gebracht, inclusief de goederen die het resultaat zijn van passieve veredeling.

De Douane heeft voor bovenstaande taken een uitvoeringstoets uitgevoerd. Deze is bij deze nota van wijziging gevoegd. De voorlopige conclusie van de uitvoeringstoets, gebaseerd op de huidige stand van zaken, is dat de beoogde douanetaken onder voorbehoud uitvoerbaar zijn per de inwerkingtredingsdata van 1 oktober 2023 en 1 januari 2026. Dit voorbehoud bestaat eruit dat de huidige aannames over de uitvoering juist blijken en de Douane de extra benodigde capaciteit krijgt om deze taken uit te voeren. Dit voorbehoud geldt ook voor de inschatting dat de

[7] Ingevolge artikel 56, vijfde lid, van Verordening (EU) 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269) (surveillance).

impact van de verordening op de douaneorganisatie middelgroot is. Indien de aannames anders blijken of de capaciteit niet wordt uitgebreid, zal er opnieuw een uitvoeringstoets worden uitgevoerd.

II. Onderdeelsgewijs

Onderdeel 1

In verband met de in onderdeel 2 opgenomen wijziging wordt ook het opschrift van hoofdstuk 2 van de Wet milieubeheer gewijzigd.

Onderdeel 2

Het wetsvoorstel regelt dat de NEa de nationale CBAM-autoriteit is. Met het in deze nota van wijziging opgenomen vijfde lid van artikel 2.2 van de Wet milieubeheer wordt voorzien in een delegatiebepaling om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de taken en bevoegdheden van de bevoegde autoriteit die voortvloeien uit artikel 17 van de verordening worden toegewezen aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk, maar uitsluitend voor zover dat noodzakelijk is voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de verordening. Deze taken en bevoegdheden omvatten het besluiten tot aanwijzing als CBAM-aangever, intrekking van een aanwijzing en afkeuring van een aanwijzing. Daarnaast vallen toegang tot het CBAM-register en het delen van informatie met de EC, de Douane en de NEa onder deze bevoegdheden.

Onderdeel 3

Het wetsvoorstel legt, in overeenstemming met het eerdere concept voor de verordening, de verplichting om in de overgangsperiode van de CBAM de CBAM-rapportage tijdig en volledig aan te leveren bij de aangever. De definitieve verordening legt deze verplichting bij de importeur van de goederen. Deze importeur is in de verordening gedefinieerd als de persoon die in eigen naam en voor eigen rekening een douaneaangifte voor het in het vrije verkeer brengen van goederen indient, of indien de douaneaangifte overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) nr. 952/2013 door een indirecte douanevertegenwoordiger wordt ingediend, de persoon namens wie een dergelijke aangifte wordt ingediend.[8] Op dat punt wordt het voorgestelde artikel 16c.1 van de Wet milieubeheer met de definitieve verordening in overeenstemming gebracht.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

[8] Verordening (EU) 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269).