

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de nadere operationalisering van het mechanisme voor een koolstofcorrectie aan de grens

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	6
1. Inleiding	6
2. De CBAM verordening	7
3. Hoofdpijnen van het voorstel	10
4. Rechtsbescherming	14
5. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)	14
6. Uitvoering, toezicht en handhaving	15
7. Financiële gevolgen	16
9. Overgangsrecht en inwerkingtreding	16
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	17

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Vanaf 1 oktober 2023 is de Verordening tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie van kracht (hierna: de verordening).¹ In het Engels heet dit mechanisme het 'Carbon Border Adjustment Mechanism' (hierna: CBAM). Het CBAM heeft als doel om koolstoflekkage (zie 2.1 Inleiding verordening) te voorkomen door een koolstofprijs te heffen op ingevoerde goederen uit landen van buiten de Europese Unie (hierna: EU), zodat Europese bedrijven eerlijker kunnen concurreren en derde landen worden gestimuleerd om vergelijkbare klimaatmaatregelen te treffen.

Tussen 1 oktober 2023 en 1 januari 2026 geldt een overgangsperiode waarbij importeurs van CBAM-goederen (hierna: importeurs) of hun indirecte douanevertegenwoordigers verplicht een CBAM-rapportage per kwartaal aanleveren. Nadere operationalisering van de overgangsperiode heeft in Nederland plaatsgevonden via de Wet van 4 oktober 2023 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangsperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens.²

Met ingang van 1 januari 2026 wordt het CBAM volledig operationeel. Vanaf dan moeten importeurs toegelaten CBAM-aangever zijn om CBAM-goederen te mogen importeren en gaan zij een prijs betalen voor de broeikasgassen die zijn uitgestoten bij de productie van de door hen ingevoerde CBAM-goederen. Dit wetsvoorstel voorziet in de aanvullende bepalingen die nodig zijn om in Nederland ook uitvoering te kunnen geven aan die bepalingen van de verordening die met ingang van 1 januari 2026 van toepassing worden.

Dit wetsvoorstel ziet grofweg op twee punten: ten eerste het aanwijzen van de rechtspersoon in Nederland die is belast met de verkoop en terugkoop van zogenoemde CBAM-certificaten en ten tweede het verbieden van het in strijd handelen met een aantal bepalingen van de verordening waarbij nationale sancties opgelegd moeten kunnen worden.

De verordening geeft de Europese Commissie (hierna: EC) de bevoegdheid om in een aantal gevallen de verordening nader uit te werken in gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Daarnaast kan de verordening in de toekomst gewijzigd worden.³ Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om wijzigingen op een later moment in lagere regelgeving te operationaliseren. De toelichting op een aantal onderdelen van de verordening waarvan de verwachting is dat deze nog gewijzigd zullen worden is bewust

¹ Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (PbEU 2023 L 130).

² Stb. 2023, 372.

³ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 2023/956 wat betreft de vereenvoudiging en versterking van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.

algemeen gehouden, bijvoorbeeld door specifieke data of percentages uit de huidige verordening niet te noemen. Daarmee is de verwachting dat deze memorie van toelichting zo lang mogelijk actueel blijft.

De opzet van het algemeen deel is als volgt. Eerst wordt een introductie van de verordening gegeven. Daarna volgt een uiteenzetting van de hoofdlijnen van de nationale wetgeving die is vereist om de verordening volledig uit te kunnen voeren. Vervolgens wordt stilgestaan bij de rechtsbescherming. Tot slot worden de gevolgen met betrekking tot administratieve lasten en doenvermogen, de gevolgen voor uitvoering, toezicht en handhaving en de financiële gevolgen besproken.

2. De CBAM verordening

2.1 Inleiding verordening

De verordening is onderdeel van het zogenoemde Fit-for-55-pakket. Dit 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 de klimaatdoelen in het grootste deel van de rest van de wereld. Omzetting van die relatief hoge beleidsambities brengt het risico van koolstoflekkage vanuit de EU met zich mee. Dat houdt in dat productie van emissie-intensieve producten wordt verplaatst van de EU naar landen buiten de EU waar minder ambitieus klimaatbeleid geldt, (mede) als gevolg van verschillen in kosten voor het uitstoten van broeikasgassen. Er is sprake van koolstoflekkage wanneer, als gevolg van de verplaatsing van economische activiteiten, de wereldwijde broeikasgasemissies minder afnemen of zelfs stijgen. Oftewel dat de daling van broeikasgasuitstoot in de EU geheel of deels wordt gecompenseerd door een toename van de uitstoot buiten de EU door de verplaatsing van economische activiteiten. Koolstoflekkage ondermijnt daarmee de doeltreffendheid van het EU-klimaatbeleid. Het mechanisme uit de verordening heeft als doel deze koolstoflekkage te voorkomen. Daarnaast is de verordening erop gericht bedrijven en landen buiten de EU te stimuleren ambitieuzer klimaatbeleid te ontwikkelen.

Het CBAM is een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de Europese buitengrens. Dit houdt in dat er een prijs betaald moet worden voor de broeikasgassen die zijn vrijgekomen bij de productie van bepaalde geïmporteerde goederen. Het vormt een aanvulling op het Europese emissiehandelsstelsel (hierna: EU ETS) door gelijkwaardige regels toe te passen op CBAM-goederen die vanuit derde landen op de Europese markt worden gebracht.

Tussen 1 oktober 2023 en 1 januari 2026 geldt een overgangperiode waarbij enkel een rapportageplicht geldt. Met ingang van 1 januari 2026 zullen alle bepalingen van de verordening toepassing vinden.

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).

Importeurs moeten vanaf dat moment over een toelating beschikken om CBAM-goederen te mogen invoeren, jaarlijks CBAM-aangifte doen en CBAM-certificaten inleveren.

2.2 Reikwijdte van de verordening

De verordening is van toepassing op de invoer van CBAM-goederen met een oorsprong buiten de EU, met uitzondering van CBAM-goederen met de oorsprong IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland. Het CBAM richt zich op een selectie van goederen binnen de sectoren staal/ijzer, cement, kunstmest, aluminium, waterstof en elektriciteit. Daaronder vallen ook enkele precursoren en downstreamproducten zoals stalen schroeven, bouten en moeren. Mogelijk wordt de reikwijdte van het CBAM in te toekomst uitgebreid. De EC publiceert voor het einde van 2025 een onderzoek naar eventuele uitbreiding van de reikwijdte van het CBAM, en neemt hierbij onder andere de uitbreiding naar chemie en indirecte emissies mee.⁵ De broeikasgasemissies die aan het CBAM onderworpen zijn, zijn koolstofdioxide (CO₂), distikstofoxide en perfluorkoolstoffen. De verordening kent een drempelwaarde: de verordening is niet van toepassing op importeurs die onder de drempelwaarde blijven.

2.3 Toelating van CBAM-aangevers

In de verordening is bepaald dat CBAM-goederen vanaf 1 januari 2026 nog uitsluitend door een toegelaten CBAM-aangever in het douanegebied van de EU mogen worden ingevoerd. Importeurs die onder de reikwijdte van het CBAM vallen moeten vooraf een toelating aanvragen om CBAM-goederen te mogen invoeren. Daartoe doen importeurs een verzoek tot toelating via het Europese CBAM-register. De toelatingsaanvraag wordt beoordeeld door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waarin de importeur is gevestigd. In Nederland is de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) de bevoegde autoriteit. Het toelatingsproces is in de jaren 2025 en 2026 uitbesteed zodat het relatief grote aantal aanvragen dat in de aanloop naar de volledige inwerkingtreding van de verordening adequaat kan worden afgehandeld. Met een verwerkersovereenkomst is geborgd dat wordt voldaan aan de voorschriften uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Indien de importeur niet in een lidstaat gevestigd is, kan deze geen aanvraag voor toelating indienen. Deze importeur dient met een indirecte douanevertegenwoordiger overeen te komen dat deze het verzoek tot toelating als CBAM-aangever indient en deze vervolgens toegelaten CBAM-aangever wordt.

2.4 Verkoop van CBAM-certificaten

Lidstaten verkopen CBAM-certificaten aan toegelaten CBAM-aangevers die zijn gevestigd in eigen lidstaat op een gemeenschappelijk centraal platform dat beheerd wordt door de EC.⁶ De prijs van de certificaten wordt berekend op basis van de wekelijkse gemiddelde veilingprijs van ETS-rechten. De toegelaten CBAM-aangever ziet erop toe dat het aantal CBAM-certificaten op zijn rekening in het CBAM-register aan het

⁵ Zie artikel 30, tweede lid, van de verordening.

⁶ Zie artikel 20, eerste lid, van de verordening.

einde van elk kwartaal overeenstemt met het vereiste minimumpercentage van de ingebedde emissies volgens de verordening.⁷

2.5 CBAM-aangifte en verificatie

Toegelaten CBAM-aangevers doen jaarlijks CBAM-aangifte bij de bevoegde autoriteit over de hoeveelheid CBAM-goederen die in het voorafgaande kalenderjaar geïmporteerd zijn en bijbehorende ingebedde emissies. De ingebedde emissies bestaan uit zowel de directe emissies die vrijkomen tijdens de productie van goederen als de indirecte emissies uit de productie van elektriciteit die tijdens de productieprocessen wordt verbruikt. Wanneer de werkelijke emissies onvoldoende nauwkeurig kunnen worden bepaald, alsook in het geval van indirecte emissies, worden de ingebedde emissies bepaald aan de hand van standaardwaarden. Voor cement en kunstmest geldt dat met ingang van 1 januari 2026 aangifte gedaan dient te worden over zowel de directe emissies als de indirecte emissies die gepaard gingen met de productie van deze goederen. Voor staal/ijzer, aluminium, waterstof en elektriciteit geldt dat met ingang van 1 januari 2026 alleen over de directe emissies die gepaard gingen met de productie van deze goederen aangifte gedaan dient te worden. Toegelaten CBAM-aangevers dragen er zorg voor dat de totale ingebedde emissies die in de CBAM-aangifte zijn aangegeven, zijn geverifieerd door een verificateur op eenzelfde wijze als de verificatiemethode van EU ETS.

2.6 Inlevering van CBAM-certificaten

Tegelijk met de CBAM-aangifte levert de importeur het aantal CBAM-certificaten in dat overeenkomt met de ingebedde emissies van de geïmporteerde goederen. Eén certificaat staat voor één ton CO₂-equivalent aan ingebedde emissies in goederen. Daarbij geldt een tweetal kortingen op de in te leveren hoeveelheid CBAM-certificaten. Ten eerste geldt dat zo lang in het kader van het EU ETS nog gratis emissierechten worden verstrekt aan Europese producenten, de in te leveren CBAM-certificaten worden gecorrigeerd voor het aantal gratis rechten dat toegewezen zou zijn voor diezelfde productie in de EU. Dit aantal daalt in de periode 2026-2034 stapsgewijs naar nul. Deze correctie vindt plaats overeenkomstig de zogenoemde CBAM-factor in Richtlijn 2003/87/EG.⁸ De CBAM-factor is gelijk aan 100% tijdens de periode tussen de inwerkingtreding van die verordening en eind 2025, in 2026 aan 97,5%, in 2027 aan 95%, in 2028 aan 90%, in 2029 aan 77,5%, in 2030 aan 51,5%, in 2031 aan 39%, in 2032 aan 26,5% en in 2033 aan 14%. In 2034 en daarna is er geen CBAM-factor van toepassing. Ten tweede geldt dat indien importeurs kunnen aantonen dat in het productieland al een CO₂-prijs is betaald, dit leidt tot een vermindering van het aantal in te leveren CBAM-certificaten. Dit voorkomt dat twee keer voor dezelfde uitstoot wordt betaald.

2.7 Terugkoop en annulering van CBAM-certificaten

Op verzoek van een toegelaten CBAM-aangever koopt de lidstaat waarin de toegelaten CBAM-aangever is gevestigd, het overschot aan CBAM-certificaten terug dat nog op de rekening van de aangever in het

⁷ Zie artikel 22, tweede lid, van de verordening.

⁸ Zie artikel 10 bis van de Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275).

CBAM-register staat na inlevering van de certificaten. Hier is een maximumpercentage aan verbonden ten opzichte van het totaal aantal aangekochte certificaten. De EC koopt namens de lidstaat het overschot aan CBAM-certificaten vervolgens terug via het centrale gemeenschappelijke platform. De terugkoop prijs van elk CBAM-certificaat is de prijs die de toegelaten CBAM-aangever voor dat certificaat op het moment van aankoop heeft betaald.

De EC annuleert alle CBAM-certificaten die in het tweede kalenderjaar na aanschaf nog op de rekening van een toegelaten CBAM-aangever in het CBAM-register staan. Hier staat geen compensatie tegenover.

2.8 Boetes

Een toegelaten CBAM-aangever die niet het aantal CBAM-certificaten inlevert dat overeenstemt met de ingebodde emissies van de in het voorafgaande kalenderjaar ingevoerde goederen, wordt een boete opgelegd. De bevoegde autoriteit bepaalt het aantal CBAM-certificaten dat de toegelaten CBAM-aangever had moeten inleveren. De hoogte van de boete is gelijk aan het in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bepaalde bedrag van € 100 voor elke ton uitgestoten CO₂-equivalent, met een jaarlijkse verhoging vanwege indexering.⁹ Dit betekent dat voor elk ontbrekend CBAM-certificaat een boete wordt opgelegd van € 100 met indexatie. Daarnaast dienen de ontbrekende CBAM-certificaten alsnog te worden ingeleverd. Wanneer een importeur die geen toegelaten CBAM-aangever is toch CBAM-goederen het douanegebied van de Unie binnenbrengt, wordt voor elk CBAM-certificaat dat de importeur had moeten inleveren een boete opgelegd van drie- tot vijfmaal de boete zoals hierboven beschreven. Daarbij geldt dat de boete doeltreffend, evenredig en afschrikkend moet zijn. Rekening gehouden moet worden met de duur, ernst, omvang, opzet en herhaling van de niet-naleving en de mate waarin medewerking is verleend aan de bevoegde autoriteit.¹⁰

2.9 Ontwijking

De EC neemt maatregelen om ontwijking van de verordening tegen te gaan. Ontwijking is het wijzigen van handelspatronen waardoor verplichtingen uit de verordening worden omzeild, waarvoor verder onvoldoende reden of economische rechtvaardiging bestaat. Voorbeelden hiervan zijn het licht wijzigen van de betrokken goederen zodat deze onder een GN-code vallen waar de verordening niet voor geldt en het kunstmatig opsplitsen van zendingen waarbij de drempelwaarde niet wordt overschreden. De EC kan in dit geval er bijvoorbeeld voor zorgen dat de GN-codes van licht gewijzigde betrokken goederen onder de reikwijdte van de verordening komen te vallen. Ook lidstaten en belanghebbende partijen kunnen de EC in kennis stellen indien zij ontwijking opmerken en de EC kan hier vervolgens onderzoek naar doen.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

⁹ Artikel 16, derde lid, van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275).

¹⁰ Zie artikel 26, tweede lid, van de verordening.

Met dit wetsvoorstel worden de bepalingen uit de verordening die per 1 januari 2026 in werking treden, voor zover nodig, nader geoperationaliseerd. Een EU-verordening werkt rechtstreeks door in de rechtsorde van de lidstaten van de EU en lidstaten zijn verplicht om alle maatregelen te nemen die nodig zijn voor de volledige verwezenlijking van een verordening. Gelet op het rechtstreekse karakter maakt een verordening automatisch deel uit van de nationale rechtsorde en is het verboden om bepalingen ervan in het nationale recht over te nemen (het zogenoemde overschrijfverbod). Wel kan het voor de operationalisering van een verordening nodig zijn om bepalingen met betrekking tot procedures, handhaving, rechtsbescherming en aanwijzing van uitvoeringsorganen op te nemen in nationale regelgeving. Daarin voorziet dit wetsvoorstel, waarbij het uitgangspunt van de rechtstreekse werking van de verordening en minimumomzetting wordt gerespecteerd.

Deze nadere operationalisering ziet grofweg op twee punten: Ten eerste wordt de Minister van Financiën aangewezen als het bestuursorgaan dat in Nederland wordt belast met de verkoop en terugkoop van zogenoemde CBAM-certificaten. Ten tweede verbiedt het wetsvoorstel in strijd te handelen met een aantal bepalingen van de verordening, zodat de NEa hier bestuursrechtelijk op kan toezien en handhavend kan optreden.

De hoofdlijnen van dit wetsvoorstel worden hierna achtereenvolgens toegelicht.

3.1 Aanwijzen rechtspersoon belast met verkoop en terugkoop van CBAM-certificaten

De Minister van Financiën wordt belast met de verkoop en terugkoop van CBAM-certificaten.

De verordening bepaalt dat een lidstaat CBAM-certificaten verkoopt op een gemeenschappelijk centraal platform aan toegelaten CBAM-aangevers die in die lidstaat zijn gevestigd.¹¹ De EC beheert dit platform dat ook de terugkoop van CBAM-certificaten faciliteert.¹² Binnen Nederland moet bepaald worden wie is belast met de verkoop en terugkoop van CBAM-certificaten. Voorgesteld wordt om de Minister van Financiën hiervoor aan te wijzen en de inkomsten en uitgaven te boeken op de begroting van het Ministerie van Financiën. Dit voorstel wordt gedaan, omdat de Minister van Financiën binnen Nederland beleidsverantwoordelijk is voor de verordening en in dat kader tevens als opdrachtgever voor de Douane en de NEa fungeert.

3.2 Sanctionerende bevoegdheden voor de NEa

Met dit wetsvoorstel wordt het verboden om in strijd te handelen met diverse bepalingen van de verordening. Daarmee wordt de NEa in staat gesteld om sanctionerend te kunnen optreden indien toch in strijd gehandeld wordt met de bedoelde bepalingen. De bedoelde bepalingen worden hierna toegelicht, ingedeeld in de categorieën 'Invoer door toegelaten CBAM-aangever', 'CBAM-aangifte, administratie en verificatie' en 'CBAM-certificaten'. Per categorie wordt tevens aangegeven welke sancties voor de overtredingen kunnen worden opgelegd.

¹¹ Zie artikel 20 van de verordening.

¹² Zie artikel 23 van de verordening.

Invoer door toegelaten CBAM-aangever

Goederen mogen uitsluitend door een toegelaten CBAM-aangever in het douanegebied van de EU worden ingevoerd.¹³ Met dit wetsvoorstel wordt het verboden om hiermee in strijd te handelen. De hoogte van de op te leggen boete volgt direct uit de verordening¹⁴ en staat beschreven in paragraaf 2.8.

CBAM-aangifte, administratie, verificatie en certificaten

De verordening verplicht een toegelaten CBAM-aangever tot het jaarlijks indienen van de CBAM-aangifte.¹⁵ Ook wordt in de verordening nader uiteengezet welke gegevens de CBAM-aangifte moet bevatten en op basis waarvan deze gegevens moeten worden bepaald.

De toegelaten CBAM-aangever houdt een administratie bij van informatie die nodig is om de ingebede emissies te berekenen en die administratie moet voldoende nauwkeurig zijn om de geaccrediteerde verificateurs in staat te stellen de ingebede emissies te verifiëren en de bevoegde autoriteit in staat te stellen de CBAM-aangifte te beoordelen.¹⁶ De administratie wordt bewaard tot het einde van het vierde jaar na het jaar waarin de CBAM-aangifte is of had moeten worden ingediend.¹⁷

De toegelaten CBAM-aangever draagt er zorg voor dat de totale ingebede emissies worden geverifieerd door een geaccrediteerde verificateur.¹⁸

De toegelaten CBAM-aangever houdt een administratie bij van de documenten die nodig zijn om aan te tonen dat op de aangegeven ingebede emissies in het land van oorsprong van de goederen een koolstofprijs van toepassing was die daadwerkelijk is betaald, bewaart bewijsstukken en informatie wordt gecertificeerd.¹⁹ De administratie hiervan wordt bewaard tot het einde van het vierde jaar na het jaar waarin de CBAM-aangifte had moeten worden ingediend.²⁰

Toegelaten CBAM-aangevers moeten jaarlijks CBAM-certificaten inleveren over de ingebede emissies van de in het voorafgaande jaar ingevoerde CBAM-goederen.²¹ Toegelaten CBAM-aangevers moeten ervoor zorgen dat het aantal CBAM-certificaten op de rekening in het CBAM-register aan het einde van elk

¹³ Zie artikel 4 van de verordening.

¹⁴ Zie artikel 26 van de verordening.

¹⁵ Zie artikel 6, eerste tot en met vijfde lid, van de verordening.

¹⁶ Zie artikel 7, vijfde lid, van de verordening.

¹⁷ Zie artikel 7, zesde lid, van de verordening.

¹⁸ Zie artikel 8, eerste lid, van de verordening.

¹⁹ Zie artikel 9, tweede lid, van de verordening.

²⁰ Zie artikel 9, derde lid, van de verordening.

²¹ Zie artikel 22, eerste lid, van de verordening.

kwartaal overeenstemt met het vereiste minimumpercentage van de ingebedde emissies volgens de verordening.²²

Met dit wetsvoorstel wordt het verboden om in strijd te handelen met bovengenoemde bepalingen. Voorgesteld wordt de NEa, met het oog op de handhaving van de verbodsbepaling, de bevoegdheid toe te kennen om een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete te kunnen opleggen. De last onder dwangsom is nodig om toegelaten CBAM-aangevers te kunnen aansporen om certificaten in te leveren en de verplichtingen met het oog op de toekomst (beter) in acht te kunnen laten nemen. Voor het niet of te weinig inleveren van CBAM-certificaten wordt een boete opgelegd. De hoogte hiervan staat beschreven in paragraaf 2.8. Voor overtreding van de overige bovengenoemde bepalingen kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Voor wat betreft de boetehoogte wordt voorgesteld aan te sluiten bij de systematiek die in het kader van EU-ETS van toepassing is. De bestuurlijke boete bedraagt met dat voorstel ten hoogste € 450.000 per overtreding indien de omzet van de betrokken onderneming € 4.500.000 of minder bedraagt. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste 10% van de omzet, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven meer dan € 4.500.000 bedraagt.

3.3 Grondslag voor uitwisseling van gegevens

De verordening bevat grondslagen op basis waarvan informatie ten behoeve van de uitvoering van de verordening kan worden uitgewisseld.²³ De betreffende artikelen voorzien evenwel niet in een brede grondslag voor de informatie-uitwisseling tussen de douaneautoriteiten en bevoegde autoriteiten voor het CBAM. Omdat de verordening in Nederland in nauwe samenwerking tussen de Douane en de NEa wordt uitgevoerd, is vastgesteld dat een aanvullende bepaling noodzakelijk is op basis waarvan de Douane gegevens aan de NEa kan verstrekken die de NEa nodig heeft om de verordening te kunnen uitvoeren.

De CBAM-verordening verplicht de bevoegde autoriteit tot geheimhouding van vertrouwelijke informatie die zij verkrijgt, zoals gegevens uit het CBAM-register. Deze informatie mag alleen worden gedeeld met voorafgaande toestemming of op basis van EU- of nationaal recht. Om samenwerking door de NEa met derden explicieter te faciliteren, wordt tevens voorgesteld om een wettelijke grondslag te creëren voor het delen door de NEa van vertrouwelijke informatie, mits de vertrouwelijke omgang met deze informatie door de derde partij is gewaarborgd, bijvoorbeeld via een verwerkersovereenkomst.

3.4 Toekomstige ministeriële regeling(en)

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om bij ministeriële regeling aanvullende regels te stellen met betrekking tot de verordening en EU-rechtshandelingen, te weten gedelegeerde handelingen en

²² Zie artikel 22, tweede lid, van de verordening.

²³ Zie de artikelen 11, tweede lid, 13, tweede lid, en 25, tweede lid, van de verordening.

uitvoeringshandelingen, die krachtens de verordening zijn of worden vastgesteld en wordt het verboden om hiermee in strijd te handelen.²⁴

Via gedelegeerde en uitvoeringshandelingen wordt de verordening nader uitgewerkt. Voor het CBAM-register en de nadere voorwaarden waaronder CBAM-aangevers kunnen worden toegelaten is dit al gebeurd.²⁵ Voor een breed scala aan andere onderwerpen kunnen nog nadere regels volgen.²⁶ Voorzien wordt dat in ieder geval nog nadere regels zullen worden gesteld over hoe toezicht wordt gehouden op CBAM-goederen die worden ingevoerd in de exclusieve economische zone, gegevensuitwisseling tussen de douaneautoriteiten en de EC, de manier waarop CBAM-certificaten worden verkocht via het gemeenschappelijk centraal platform, de methodologie die importeurs gebruiken om emissies te berekenen, de voorwaarden waaraan CBAM-verificateurs moeten voldoen en hoe importeurs korting kunnen toepassen zolang onder EU ETS nog gratis rechten worden verstrekt.

Deze gedelegeerde en uitvoeringshandelingen werken evenals de verordening zelf rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Nationale regelgeving kan evenwel noodzakelijk zijn om deze regels in Nederland effectief te kunnen uitvoeren. Daarnaast kan de verordening zelf in de toekomst gewijzigd worden (zie 6. Uitvoering, toezicht en handhaving).²⁷ Met het oog hierop wordt voorgesteld om mogelijk te maken dat de verordening en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen zo nodig bij ministeriële regeling nader kunnen worden geoperationaliseerd. Op die manier kan voortvarend worden gereageerd indien het belang van een soepele uitvoering van de verordening dat vereist. In alle gevallen gaat het daarbij om uitwerking van bindende onderdelen, waarbij een lidstaat geen keuzes van beleidsinhoudelijke aard kan maken. Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een last onder dwangsom en bestuurlijke boete te kunnen opleggen wanneer de voorschriften die worden genoemd in de ministeriële regeling niet worden nageleefd. Voor wat betreft deze boetehoogte wordt voorgesteld aan te sluiten bij de systematiek die in het kader van EU-ETS van toepassing is (zie 3.2 Sanctionerende bevoegdheden voor de NEa onder CBAM-aangifte, administratie en verificatie). Gebruik van de grondslag zal zoveel mogelijk worden beperkt. Indien evenwel van de grondslag gebruik wordt gemaakt zal een wetsvoorstel worden voorbereid teneinde alle verbodsbepalingen zo spoedig mogelijk op het niveau van wet te kunnen vaststellen. Het kabinet is voornemens in dat geval tevens opnieuw vast te stellen of de delegatiegrondslag kan komen te vervallen of zodanig kan worden aangepast dat de legitimiteit van de regels die ten behoeve van de verordening wordt vergroot.

²⁴ Zie de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²⁵ Zie Uitvoeringsverordening (EU) 2024/3210 van de Commissie van 18 december 2024 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het CBAM-register en Uitvoeringsverordening (EU) 2025/486 van de Commissie van 17 maart 2025 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de voorwaarden en procedures in verband met de status van toegelaten CBAM-aangever.

²⁶ Zie de artikelen 2, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 17, 18, 20, 21, 25 en 31 alsmede annex IV van de verordening.

²⁷ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 2023/956 wat betreft de vereenvoudiging en versterking van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.

Een specifieke grondslag voor nadere regelgeving is voorzien voor de uitvoering van de verkoop en terugkoop van CBAM-certificaten. Omdat nog nadere regels zullen worden gesteld kan nationale regelgeving noodzakelijk zijn om de nationale verkoop en terugkoop van CBAM-certificaten op een adequate manier te kunnen uitvoeren.

4. Rechtsbescherming

De Rechtbank Den Haag is bevoegd kennis te nemen van beroepen die worden ingesteld tegen boetebesluiten die de NEa neemt uit hoofde van de overgangsfase van het CBAM.²⁸ Voorgesteld wordt om deze rol uit te breiden met de aanvullende boetebesluiten die het gevolg kunnen zijn van dit wetsvoorstel. Voor wat betreft de last onder dwangsom geldt dat deze in beroep in eerste en enige aanleg worden beoordeeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit volgt uit de Algemene wet bestuursrecht.²⁹

5. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

Dit wetsvoorstel voorziet enkel in de operationalisering van de verordening en bevat geen zelfstandige normen die leiden tot een toename van de regeldruk noch tot een toename van de belasting van het doenvermogen. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) geeft aan dat ook zij geen nationale beleidsruimte zien, daarom is een adviesaanvraag bij hen niet nodig. In de toelichting op de verordening geeft de EC onder andere een uiteenzetting van de effectbeoordeling die bij de totstandkoming van het voorstel is uitgevoerd.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

Met de Wet van 4 oktober 2023 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens³⁰ is de NEa aangewezen als de bevoegde CBAM-autoriteit.

De NEa is dan ook verzocht om een toets uit te voeren op het voorliggende wetsvoorstel. De bevindingen zijn op 23 mei 2025 gedeeld en is als bijlage bij dit wetsvoorstel aan.

De NEa heeft geconcludeerd dat de bevoegdheden die als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel aan de NEa worden toegekend, in de basis toereikend zijn voor de uitvoering. Als gevolg van de toets is, in lijn met het advies van de NEa, het wetsvoorstel aangevuld zodat ook effectief kan worden toegezien op artikel 5, zevende lid, van de verordening, op basis waarvan een toegelaten CBAM-aangever de NEa onverwijld in kennis dient te stellen van alle wijzigingen in de informatie waarop de toelating is gebaseerd.

²⁸ Zie bijlage 2, artikel 6, zinsnede Wet milieubeheer, van de Algemene wet bestuursrecht.

²⁹ Zie bijlage 2, artikel 2, zinsnede Wet milieubeheer, van de Algemene wet bestuursrecht.

³⁰ Stb. 2023, 372.

De NEa benoemt dat de verordening in bepaalde gevallen verplicht om een boete op te leggen, waarbij de minimale hoogte van de boete dwingend is voorgeschreven waardoor de NEa hiervan niet kan afwijken. Dit is volgens de NEa in strijd met het evenredigheidsbeginsel, kan in de praktijk ook tot onevenredige situaties leiden en heeft invloed op het aantal bezwaar- en beroepszaken. Het voorstel voor wijziging van de verordening voorziet in een versoepeling met betrekking tot de boetebepalingen in de verordening, waardoor in bepaalde gevallen overgegaan kan worden tot matiging van boetes tot een bepaalde hoogte.³¹ Deze matigingsgronden zijn op verzoek van diverse lidstaten waaronder Nederland opgenomen. Naar verwachting heeft dit ook een positief effect op het aantal bezwaren en beroepen. Deze matigingsgronden zijn met het oog op een uniforme toepassing in de lidstaten evenwel beperkt tot die gevallen waarin het volgens de verordening onevenredig kan zijn om de gefixeerde boetes onverkort op te leggen. Daardoor is het niet mogelijk om in de beoordeling van het boetebedrag alle omstandigheden te betrekken, zoals dat bij bestuurlijke boetes in de Awb is voorgeschreven.³²

Zolang dit wetsvoorstel nog niet in werking getreden is, is de NEa niet in staat om intensief te toetsen op alle criteria voor het verstrekken van toelatingen. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is het mogelijk NEa te voorzien van voor de beoordeling relevante informatie van andere bestuursorganen. Deze informatie kan worden gebruikt voor nieuwe toelatingsaanvragen en voor herbeoordeling van reeds verleende toelatingen. Op deze manier wordt in Nederland zo goed mogelijk invulling gegeven aan de toelatingstaak.

De uitvoerings- en handhavingstaken van de inspecteur van de Douane zijn niet in dit voorstel opgenomen. De taken van die inspecteur die zien op de Wet milieubeheer zijn reeds in de Algemene douanewet vastgelegd. De nieuwe taken die de inspecteur van de Douane vanaf 1 januari 2026 krijgt, zullen daar ook onder vallen.

7. Financiële gevolgen

De verkoop van certificaten levert inkomsten op. In de eerste twee jaren komen de inkomsten toe aan het Rijk. In de jaren 2026 en 2027 zijn dat € 211 miljoen en € 237 miljoen. Vanaf 2028 is het nog niet duidelijk aan wie welk deel van de inkomsten toekomen. De EC heeft op 16 juli 2025 een voorstel gepubliceerd voor een EU eigen middel op basis van CBAM. De EC stelt voor dat lidstaten vanaf 2028 75% van de opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten aan de EU moeten afdragen. Op het moment van schrijven van deze memorie van toelichting vinden onderhandelingen over een eigen middel op basis van CBAM plaats binnen de context van de onderhandelingen over het volgende meerjarig financieel kader (MFK) en het

³¹ Zie het voorstel tot wijziging van artikel 26 van de verordening dat is opgenomen in het Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 2023/956 wat betreft de vereenvoudiging en versterking van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.

³² Zie de artikelen 5:41 en 5:46, derde lid, van de Awb.

Eigenmiddelenbesluit (EMB). Het kabinet beoordeelt de voorstellen voor nieuwe eigen middelen op hun eigen merites en zal de Kamer hierover informeren³³.

Tabel 1: Budgettaire effecten (Bedragen in mln euro, prijzen 2025)	2026	2027	struc
CBAM-certificaten	211	237	0

Voor wat betreft de financiële middelen die nodig zijn, heeft de NEa opgemerkt dat de uitvoeringskosten in 2026 naar verwachting € 2,7 mln bedragen, in 2027 € 2,5 mln en vanaf 2028 € 3 mln.

8. Evaluatie

Vóór het einde van de overgangsperiode legt de EC het Europees Parlement en de Raad een verslag voor over de toepassing van de verordening. Het verslag gaat onder meer over mogelijke uitbreiding van het toepassingsbied. Na afloop van de overgangsperiode beoordeelt de EC als onderdeel van haar jaarverslag aan het Europees Parlement en de Raad om de twee jaar de doeltreffendheid van het CBAM. Met doeltreffendheid wordt bedoeld op het aanpakken van het risico op koolstoflekkage van in de EU geproduceerde goederen voor uitvoer naar derde landen die geen EU-ETS of een vergelijkbaar koolstofbeprijzingsmechanisme toepassen. Waar passend kunnen de verslagen aanleiding geven tot een wetgevingsvoorstel van de EC.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel voorziet in inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2026. Dit is nodig om invulling te kunnen geven aan de verplichtingen uit de verordening die per 1 januari 2026 van kracht worden. Deze implementatietermijn is reden voor opname in het pakket Belastingplan 2026, dat zo veel mogelijk is beperkt tot maatregelen die met ingang van 1 januari 2026 in werking *moeten* treden (of vanwege de uitvoerbaarheid voor die datum in het Staatsblad moeten zijn opgenomen). Indien Nederland de implementatietermijn niet haalt, loopt Nederland een risico dat de EC een infractieprocedure begint.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (titel 16c.2 van de Wet milieubeheer)

In verband met de nadere operationalisering van de verordening wordt voorgesteld de bepalingen in hoofdstuk 16c van de Wet milieubeheer verder te structureren. Met het oog daarop worden twee additionele titels voor hoofdstuk 16c van de Wet milieubeheer voorgesteld. Omdat artikel 16c.2 van de Wet milieubeheer dat nu nog onder de titel overgangsperiode valt daar met de voorgestelde wijzigingen niet

³³ Kamerstukken II 2024/25, 21 501-20, nr. 2245.

meer alleen betrekking op heeft, is ervoor gekozen om titel 16c.2 te laten beginnen na artikel 16c.1 van de Wet milieubeheer.

Artikel I, onderdeel B (de artikelen 16c.3 tot en met 16c.5 van de Wet milieubeheer)

Artikel 16c.3

De NEa heeft een grondslag nodig om handhavend te kunnen optreden wanneer kernbepalingen van de verordening worden geschonden. Het voorgestelde artikel 16c.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer verbiedt met het oog hierop in strijd te handelen met de artikelen 5, zevend lid, 6, eerste tot en met vijfde lid, 7, vijfde en zesde lid, 8, eerste lid, 9, tweede en derde lid, en 22, tweede lid, van de verordening. Deze artikelen hebben betrekking op respectievelijk de verplichting om de NEa in kennis te stellen van wijzigingen die van belang zijn voor de toelating van een CBAM-aangever, de verplichting om de CBAM-aangifte te doen (artikel 6), de verplichting om een administratie bij te houden en te bewaren op basis waarvan de ingebedde emissies kunnen worden vastgesteld (artikel 7), de verplichting dat de totale ingebedde emissies die in de CBAM-aangifte zijn verwerkt zijn geverifieerd (artikel 8), de verplichting om een administratie bij te houden waarmee de claim dat voor ingebedde emissies in het land van oorsprong van de goederen reeds een koolstofprijs betaald is kan worden onderbouwd (artikel 9) en de verplichting om aan het einde van elk kwartaal voldoende CBAM-certificaten op de rekening te hebben (artikel 22, tweede lid, van de verordening). Artikel 5 van de verordening vereist een toelatingsaanvraag voor het kunnen verkrijgen van de status van toegelaten CBAM-aanvrager. Vastgesteld is dat het niet noodzakelijk is om niet-naleving van deze voorwaarde zelfstandig te verbieden. Er is geen algemene verplichting om een toelatingsaanvraag te doen en NEa kan dus ook niet op voorhand vaststellen wie een toelatingsaanvraag zou moeten indienen. Pas na overtreding van de voorwaarde dat CBAM-goederen alleen door een toegelaten CBAM-aangever mogen worden ingevoerd kan worden geconstateerd dat tevens ten onrechte geen toelatingsaanvraag als bedoeld in artikel 5 van de verordening is gedaan. In die situatie zal een boete vanwege overtreding van artikel 4 van de verordening worden opgelegd. De hoogte van deze boete staat beschreven in artikel 26, tweede lid, van de verordening.

Artikel 6 van de verordening verplicht een toegelaten CBAM-aangever tot het indienen van de CBAM-aangifte. Artikel 6 zet ook nader uiteen welke gegevens de CBAM-aangifte moet bevatten en op basis waarvan deze gegevens moeten worden bepaald. Dat artikel verwijst dan ook specifiek naar de artikelen 7, 8 en 9 van de verordening waarin nadere voorschriften zijn opgenomen over de wijze waarop de ingebedde emissies moeten worden berekend (artikel 7), de verificatie van ingebedde emissies (artikel 8) en de in derde landen betaalde koolstofprijs (artikel 9). Wanneer wordt geconstateerd dat de voorschriften van een of meer van deze artikelen niet zijn gevolgd dan levert dit dus ook een schending op van artikel 6 van de verordening waartegen de NEa kan optreden. De NEa kan er evenwel voor kiezen om ook zelfstandig op te treden tegen overtreding van de artikelen 7, vijfde en zesde lid, 8, eerste lid, of 9, tweede en derde lid, van de verordening.

Het voorgestelde *artikel 16c.3, eerste lid*, van de Wet milieubeheer bevat de verboden waarop de NEa kan toezien en waarbij dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om het meer reguliere

handhavinginstrumentarium toe te passen. Het voorziet in dat kader in een last onder dwangsom (artikel 18.16a van de Wet milieubeheer) en een bestuurlijke boete (artikel 18.16c in samenhang met artikel 18.16e van de Wet milieubeheer). De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste € 450.000 per overtreding of, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven, meer dan € 4.500.000 bedraagt, ten hoogste 10% van die omzet.

Het voorgestelde *artikel 16c.3, tweede lid*, van de Wet milieubeheer voorziet in een verbod op het in strijd handelen met de artikelen 4 en 22, eerste lid, van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens. Artikel 4 bevat een kernbepaling van het CBAM. Hierin is bepaald dat CBAM-goederen uitsluitend door een toegelaten CBAM-aangever in het douanegebied van de Unie mogen worden ingevoerd. De EC heeft ervoor gekozen om het toezicht op de naleving van artikel 4 van de verordening bij bevoegde autoriteiten te beleggen. Daarom wordt voorgesteld om het toezicht op de naleving van artikel 4 bij de NEa te beleggen. De verordening voorziet daarbij in ondersteuning vanuit de Douane. Artikel 25, eerste lid, van de verordening bepaalt immers dat de douaneautoriteiten niet toestaan dat goederen door een andere persoon dan een toegelaten CBAM-aangever worden ingevoerd. Via onder andere de artikelen 134, 194 en 198 van het Douanewetboek van de Unie beschikt de Douane ook over de bevoegdheden om hier invulling aan te geven.

Niet-naleving van artikel 4 van de verordening dient uit hoofde van artikel 26, tweede lid, van de verordening bestraft te worden met een boete die verband houdt met het aantal CBAM-certificaten dat ten onrechte niet is ingeleverd. De verordening voorziet in een specifieke boete die moet worden opgelegd wanneer artikel 22, eerste lid, van de verordening niet wordt nageleefd. Met het oog op deze specifieke boete, die door de NEa zal worden opgelegd (zie ook artikel I, onderdeel I), is voorzien in een zelfstandige verbodsbepaling.

Het voorgestelde artikel 16c.3, derde lid, van de Wet milieubeheer verbiedt in strijd te handelen met bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften, gesteld bij of krachtens de Verordening koolstofcorrectie aan de grens. Deze bepaling wordt voorgesteld, omdat wijzigingen van de verordening en gedelegeerde en uitvoeringshandelingen van de EC wellicht nog nadere verplichtingen zullen bevatten waarop de NEa moet kunnen toezien.³⁴ Hierbij gaat het naar verwachting vooral om aanvullende procedurele voorschriften, bijvoorbeeld de wijze waarop gegevens moeten worden aangeleverd of de termijnen die in acht moeten worden genomen. Om hier tijdig op te kunnen anticiperen is een grondslag die dit mogelijk maakt wenselijk.

Artikel 16c.4

De artikelen 11, tweede lid, 13, tweede lid, 25, tweede lid, van de verordening bevatten grondslagen op basis waarvan informatie ten behoeve van de uitvoering van de verordening kan worden uitgewisseld. Deze bepalingen voorzien evenwel niet in een grondslag voor de informatie-uitwisseling tussen de douaneautoriteiten en de bevoegde autoriteiten voor CBAM. Artikel 1:33 van de Algemene Douanewet

³⁴ Zie de artikelen 2, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 17, 18, 20, 21, 25 en 31 alsmede annex IV van de verordening.

(Adw) voorziet onder omstandigheden in een (verplichte) nationale grondslag voor het uitwisselen van gegevens. Artikel 1:33 Adw heeft daarbij zowel betrekking op informatie die vanuit de NEa aan de inspecteur wordt verstrekt (artikel 1:33, eerste lid, Adw), als op gegevens die vanuit de inspecteur aan de NEa kunnen worden verstrekt (artikel 1:33, derde lid, Adw). Daarbij kan in het algemeen worden gesteld dat deze gegevensuitwisseling van belang is voor de uitvoering van de in artikel 1:1 van de Adw bedoelde regeling. Bij de CBAM gaat het immers om de uitvoering van een verordening die betrekking heeft op goederen en nationaal nader wordt geregeld in de Wet milieubeheer. De Wet milieubeheer wordt genoemd in de bijlage bij de Adw. Daarmee wordt voldaan aan de criteria zoals opgesomd in artikel 1:1, vierde lid, van de Adw en kan worden geconcludeerd dat een bijzondere grondslag voor gegevensuitwisseling tussen de NEa en de inspecteur ten behoeve van de uitvoering van de CBAM niet noodzakelijk is.

Vastgesteld is evenwel dat de genoemde grondslag tekortschiet wanneer door de inspecteur een enge interpretatie wordt gehanteerd van de gegevensuitwisseling die noodzakelijk wordt geacht voor de uitvoering van de CBAM. Daarbij is tevens geconstateerd dat ook bij andere maatregelen die zijn geregeld in de Wet milieubeheer en waarbij gegevensuitwisseling door de inspecteur aan de orde is, een specifieke grondslag voor de uitwisseling van informatie is vastgesteld.³⁵ Verder is van belang geacht dat ook ten behoeve van toekomstige beleidsvorming rondom de CBAM informatie kan worden uitgewisseld tussen de inspecteur en onze Minister van Financiën. In het voorgestelde artikel 16c.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt dan ook voor het CBAM een zelfstandige grondslag opgenomen op basis waarvan informatie kan worden uitgewisseld voor de uitvoering van de verordening. Het gaat daarbij dus om de uitvoering van de verordening door zowel de inspecteur of ontvanger, het bestuur van de emissieautoriteit of Onze Minister van Financiën. Het begrip 'uitvoering' moet hierbij breed worden uitgelegd.

De CBAM-verordening bepaalt dat alle door de bevoegde autoriteit bij de uitoefening van haar taken verkregen informatie die vertrouwelijk van aard is, of als vertrouwelijk is verstrekt, valt onder het beroepsgeheim.³⁶ De informatie die is opgenomen in het CBAM-register over een toegelaten CBAM-aangever, waaronder het zogeheten EORI-nummer en het CBAM-rekeningnummer, is vertrouwelijk.³⁷ Bij de toelatingsprocedure tot CBAM-aangever dient de bevoegde autoriteit het CBAM-register te raadplegen en verkrijgt deze daarbij kennis van vertrouwelijke informatie. Ook het besluit over toelating als CBAM-aangever bevat vertrouwelijke informatie.³⁸ Deze vertrouwelijke informatie mag door de bevoegde autoriteit niet bekend worden gemaakt, tenzij met de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de persoon of de autoriteit die ze heeft verstrekt of krachtens Unierecht of nationaal recht.³⁹ Dergelijke vertrouwelijke informatie kan een bevoegde autoriteit delen met een aantal in de CBAM-verordening genoemde actoren⁴⁰ om ervoor te zorgen dat personen hun verplichtingen uit hoofde van deze

³⁵ Artikelen 9.7.1.4 en 9.8.1.4 van de Wet milieubeheer.

³⁶ Artikel 13, eerste lid, van de verordening.

³⁷ Artikel 14, vierde lid, van de verordening.

³⁸ Artikel 17, vierde lid, van de verordening.

³⁹ Artikel 13, tweede lid, van de verordening.

⁴⁰ De bevoegde autoriteiten en de EC kunnen informatie delen met elkaar, de douaneautoriteiten, de autoriteiten belast met het opleggen van bestuurlijke of strafrechtelijke sancties en het Europees Openbaar Ministerie.

verordening nakomen en dat de douanewetgeving wordt toegepast. Aldus gedeelde informatie valt onder het beroepsgeheim en wordt aan geen enkele andere persoon of autoriteit bekendgemaakt, tenzij krachtens Unierecht of nationaal recht. Om buiten twijfel te stellen dat de bepalingen de NEa niet verhinderen om vertrouwelijke informatie bekend te kunnen maken aan derden die de NEa ondersteunen bij de uitvoering van de verordening wordt voorgesteld te voorzien in een expliciete wettelijke grondslag om deze bekendmaking te faciliteren. Het voorgestelde artikel 16c.4, tweede lid, van de Wet milieubeheer bevat hiervoor evenwel als voorwaarde dat de vertrouwelijke omgang met deze informatie door de derde aan wie de informatie wordt bekendgemaakt is geborgd. Via een verwerkersovereenkomst kan hieraan nader invulling worden gegeven. Met het wetsvoorstel wordt als gevolg van het voorstel explicieter gebruikgemaakt van de ruimte die artikel 13, tweede lid, van de verordening hiervoor biedt.

Artikel 16c.5

De verwachting is dat de verordening in de toekomst wordt aangepast. Ook worden aanvullende gedelegeerde en uitvoeringshandelingen van de EC voorzien, die mogelijk ook aanvullende nationale regelgeving vereisen. Om hier adequaat op te kunnen reageren wordt voorgesteld in de mogelijkheid te voorzien dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld voor de uitvoering van een bindend onderdeel van de verordening of van een bindend onderdeel van EU-rechtshandelingen die krachtens de verordening zijn vastgesteld.

Artikel I, onderdeel C (titel 16c.3 van de Wet milieubeheer)

Artikel 20 van de verordening bepaalt dat een lidstaat CBAM-certificaten verkoopt op een gemeenschappelijk centraal platform aan toegelaten CBAM-aangevers die in die lidstaat zijn gevestigd. De EC beheert dit platform dat ook de terugkoop van CBAM-certificaten faciliteert (artikel 23 van de verordening). Binnen Nederland moet bepaald worden wie is belast met de verkoop en terugkoop van CBAM-certificaten. Voorgesteld wordt om de Minister van Financiën hiervoor aan te wijzen, omdat de Minister van Financiën binnen Nederland beleidsverantwoordelijk is voor de verordening en in dat kader tevens als opdrachtgever voor de Douane en de NEa fungeert.

Omdat het platform ten behoeve van de verkoop en terugkoop van CBAM-certificaten op dit moment nog in ontwikkeling is, wordt tevens de mogelijkheid voorgesteld om bij ministeriële regeling nog nadere regels te stellen ten behoeve van de uitvoering van de verkoop en terugkoop van CBAM-certificaten. Op die manier kan, mocht dat nodig zijn, voortvarend worden gereageerd indien het belang van een soepele uitvoering dat vereist.

Artikel I, onderdeel D (artikelen 18.2f en 18.4 van de Wet milieubeheer)

Artikel 18.2f, eerste lid, van de Wet milieubeheer bevat de opdracht aan de NEa om zorg te dragen voor de handhaving van de verbodsbepalingen zoals die voor het CBAM gelden. Daarbij wordt op dit moment verwezen naar heel hoofdstuk 16c van de Wet milieubeheer. Voorgesteld wordt deze opdracht te beperken tot de bepalingen in titel 16c.1 en 16c.2 van de Wet milieubeheer. Hiermee wordt voorkomen dat NEa ook

zou moeten toezien op de correcte verkoop en terugkoop van CBAM-certificaten en daarmee dus op het functioneren van de Minister van Financiën. Om dezelfde reden wordt voorgesteld de reikwijdte van artikel 18.4 van de Wet milieubeheer in gelijke zin te begrenzen. Dit artikel bevat de bepalingen waarop het toezicht op de naleving is gericht door hiervoor bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu aangewezen ambtenaren.

Artikel I, onderdeel E (artikel 18.4 van de Wet milieubeheer)

De Minister van Infrastructuur en Milieu is bevoegd tot het aanwijzen van ambtenaren die worden belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen die zijn opgesomd in artikel 18.4 van de Wet milieubeheer. De bepalingen die in artikel 18.4 van de Wet milieubeheer worden genoemd vallen evenwel tevens onder de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Klimaat en Groene Groei⁴¹ en de Minister van Financiën. Voorgesteld wordt dan ook om rekenschap te geven van deze omstandigheid door ook andere ministers de bevoegdheid te geven om ambtenaren aan te wijzen die worden belast met het toezicht op de naleving van de in artikel 18.4 van de Wet milieubeheer genoemde bepalingen.

Artikel I, onderdeel F (artikel 18.6a van de Wet milieubeheer)

Met ingang van 1 januari 2026 zullen alle bepalingen van de verordening van toepassing zijn. Als gevolg hiervan zal ook moeten worden toegezien op de naleving van de artikelen van de verordening die in het voorgestelde artikel 16c.3 van de Wet milieubeheer zijn benoemd. Genoemd artikel 16c.3, eerste en tweede lid, verbiedt in strijd te handelen met de artikelen 5, zevende lid, 6, eerste tot en met vijfde lid, 7, vijfde en zesde lid, 8, eerste lid, 9, tweede en derde lid, en 22, eerste en tweede lid, van de verordening. Deze artikelen hebben betrekking op respectievelijk verplichting om de NEa in kennis te stellen van wijzigingen die van belang zijn voor de toelating van een CBAM-aangever (artikel, zevende lid), de verplichting om de CBAM-aangifte te doen (artikel 6), de verplichting om een administratie bij te houden en te bewaren op basis waarvan de ingebedde emissies kunnen worden vastgesteld (artikel 7), de verplichting dat de totale ingebedde emissies die in de CBAM-aangifte zijn verwerkt zijn geverifieerd (artikel 8) en de verplichting om een administratie bij te houden waarmee de claim dat voor ingebedde emissies in het land van oorsprong van de goederen reeds een koolstofprijs betaald kan worden onderbouwd (artikel 9). Artikel 22, eerste lid, van de verordening verplicht tot het inleveren van benodigde CBAM-certificaten en het tweede lid van dat artikel verplicht tot het aanhouden van een minimumpercentage aan CBAM-certificaten. De bepalingen hebben gemeen dat een last onder dwangsom nodig kan zijn om toegelaten CBAM-aangevers te kunnen aansporen om de verordening na te leven. Voorgesteld wordt dan ook om het bestuur van de NEa de bevoegdheid toe te kennen om in geval van overtreding van de genoemde verbodsbepalingen een last onder dwangsom op te leggen. De bevoegdheid strekt zich ook uit tot de uit hoofde van het voorgestelde artikel 16c.3, derde lid, van de Wet milieubeheer bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften zoals die krachtens de verordening zijn gesteld. In de toelichting bij de ministeriële regeling op basis waarvan deze voorschriften worden aangewezen zal nader worden

⁴¹ Zie ook het Besluit toezichthouders NEa.

toegelicht in hoeverre handhavend optreden met een last onder dwangsom bij het overtreden van deze voorschriften in de rede ligt.

Artikel I, onderdeel G (artikel 18.16c van de Wet milieubeheer)

Voorgesteld wordt om het bestuur van de NEa de bevoegdheid te geven een bestuurlijke boete op te leggen indien de kernbepalingen worden geschonden, zoals die met ingang van 1 januari 2026 gaan gelden. Met het oog hierop wordt voorgesteld in artikel 18.16c van de Wet milieubeheer een verwijzing op te nemen naar het voorgestelde artikel 16c.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Hierdoor kan een boete worden opgelegd wanneer de CBAM-aangifte niet of niet correct wordt gedaan, de totale ingebedde emissies die in de CBAM-aangifte zijn vervat niet correct zijn geverifieerd, de administratieverplichtingen zoals die uit de verordening volgen niet worden nageleefd de verplichting wordt geschonden tot het aanhouden van een minimumpercentage aan CBAM-certificaten. Verder biedt het voorstel ook de basis voor een boete indien in strijd wordt gehandeld met bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften, gesteld krachtens de verordening. Hiertoe wordt voorgesteld in artikel 18.16c van de Wet milieubeheer een verwijzing op te nemen naar het voorgestelde artikel 16c.3, derde lid, van die wet. Voor een toelichting op de noodzaak om deze boete op te kunnen leggen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Voorgesteld wordt om aan artikel 18.16c van de Wet milieubeheer een lid toe te voegen op basis waarvan het bestuur van de NEa een boete kan opleggen wanneer het bepaalde in het voorgestelde artikel 16c.3, tweede lid, van die wet wordt overtreden. Voor een afzonderlijk lid is gekozen, omdat artikel 26 van de verordening specifieke boetes voorschrijft bij overtreding van artikel 4 en artikel 22, eerste lid, van de verordening. Artikel 26 van de verordening schrijft dwingend voor dat in bepaalde situaties een boete wordt opgelegd. Als gevolg daarvan beschikt de NEa dus over weinig discretionaire ruimte.

Overwogen is of in het bijzonder de artikelen 5:41 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) buiten toepassing zouden moeten worden verklaard. Hiervan is afgezien, omdat ook zonder een dergelijke buitentoepassingstelling Unierecht voorrang geniet boven de bepalingen die in de Awb zijn opgenomen. De artikelen 5:41 en 5:46 Awb worden derhalve niet toegepast voor zover ze niet verenigbaar zijn met artikel 26 van de verordening.

Artikel I, onderdeel H (artikel 18.16e van de Wet milieubeheer)

Dit betreft een technische aanpassing. De boete voor het overtreden van het in het voorgestelde artikel 16c.3, tweede lid, van de Wet milieubeheer bepaalde volgt uit artikel 26 van de verordening. Om dit mogelijk te maken dient de hoogte van de boete zoals die volgt uit artikel 18.16e, eerste lid, Wet milieubeheer te worden beperkt tot hetgeen wordt bestreken door artikel 18.16c, eerste lid (nieuw), van de Wet milieubeheer. Voorgesteld wordt de hoogte van de boete voor het overtreden van het in het voorgestelde artikel 16c.3, tweede lid, van de Wet milieubeheer bepaalde op te nemen in het voorgestelde artikel 18.16f van die wet (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel I, hierna).

Artikel I, onderdeel I (artikel 18.16f van de Wet milieubeheer)

Artikel 26 van de verordening voorziet in een specifieke boete die wordt opgelegd wanneer een toegelaten CBAM-aangever verzuimt het benodigde aantal CBAM-certificaten in te leveren of meer in het algemeen wanneer iemand anders dan een toegelaten CBAM-aangever de verplichtingen van deze verordening schendt. De boete die hiervoor kan worden opgelegd wordt afgemeten aan de hand van het aantal CBAM-certificaten dat ten onrechte niet is ingeleverd. Voor zover het gaat om een boete die op de voet van artikel 26, tweede lid, van de verordening wordt opgelegd aan een niet toegelaten CBAM-aangever geldt dat de boete doeltreffend, evenredig en afschrikkend moet zijn. Rekening gehouden zal worden met de duur, ernst, omvang, opzet en herhaling van de niet-naleving en de mate waarin medewerking is verleend aan de NEa. De boetes zoals voorgeschreven in artikel 26 van de verordening wijken af van en prevaleren daarmee boven de boetecategorieën die artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht voorschrijft.

Artikel I, onderdeel J (artikel 18.16g van de Wet milieubeheer)

In artikel 18.16g van de Wet milieubeheer wordt verwezen naar artikel 18.16c, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Artikel 18.16c heeft op dit moment echter geen leden, waardoor deze verwijzing niet juist is. Met dit wetsvoorstel wordt alsnog voorgesteld artikel 18.16c van de Wet milieubeheer op te delen in twee leden, zie hiervoor onderdeel G. Ook bij aanvaarding van het voorstel is evenwel niet wenselijk om in artikel 18.16g van de Wet milieubeheer enkel te verwijzen naar artikel 18.16c, eerste lid, van die wet. Wanneer uit hoofde van artikel 18.16c van de Wet milieubeheer een boete wordt opgelegd is in alle gevallen wenselijk dat artikel 5:53 van de Awb wordt toegepast en dat dus een rapport van bevindingen wordt opgesteld.

Het rapport kan dienen ter ondersteuning van de verplichtingen die uit hoofde van artikel 26, vierde lid, onderdeel b, van de verordening aan de NEa worden gesteld bij het opleggen van de boete. Dat onderdeel vereist dat bij het opleggen van een boete de redenen voor deze boete kenbaar worden gemaakt.

Artikel II

De rechtbank Den Haag is bevoegd kennis te nemen van beroepen die worden ingesteld tegen boetebesluiten die de NEa neemt uit hoofde van de overgangsfase van het CBAM. Voorgesteld wordt om deze rol uit te breiden met de aanvullende boetebesluiten die het gevolg kunnen zijn van dit wetsvoorstel met de voorgestelde wijzigingen van artikel 18.16c van de Wet milieubeheer. Daartoe dient de voorgestelde wijziging van bijlage 2, artikel 6, Awb.

Voor wat betreft de last onder dwangsom geldt dat deze in beroep in eerste en enige aanleg wordt beoordeeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit volgt uit bijlage 2, artikel 2, Awb.

De Staatssecretaris van Financiën,

