

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

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN.....	5
1. Aanleiding.....	5
2. Hoofdpijnen van het voorstel.....	5
3. Uitvoering, toezicht en handhaving.....	8
4. Financiële gevolgen voor de NEa.....	8
5. Administratieve lasten en doenvermogen.....	9
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING.....	10

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

Met de Verordening (EU) [#] van het Europees Parlement en de Raad van [#] tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (hierna: de verordening) (PbEU [#]) wordt een correctiemechanisme voor de in het buitenland betaalde koolstofprijzen over invoer van bepaalde goederen aan de buitengrenzen van de Europese Unie geïntroduceerd.¹

De overgangperiode van de verordening treedt naar verwachting reeds met ingang van 1 januari 2023 in werking. De verordening is nog niet vastgesteld, maar vraagt bij inwerkingtreding nadere operationalisering op twee punten. De bevoegde autoriteit moet worden aangewezen en de bevoegde autoriteit moet een sanctionerende bevoegdheid krijgen om het aanleveren van het zogenoemde CBAM-rapport te kunnen afdwingen. CBAM staat voor het Carbon Border Adjustment Mechanism.

Met dit wetsvoorstel wordt de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) aangewezen als bevoegde autoriteit. Ook voorziet het in de bevoegdheid voor de NEa om met een last onder dwangsom aangevers van goederen alsnog te bewegen de noodzakelijke CBAM-rapportage aan te leveren of een bestuurlijke boete op te leggen indien wordt nagelaten die rapportage aan te leveren. Het wetsvoorstel voorziet enkel in de bepalingen die nodig zijn gedurende de overgangperiode van de verordening. De overgangperiode loopt naar verwachting van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2025. Op een later moment volgt indien nodig een wetsvoorstel waarmee ook de bepalingen die naar verwachting in 2026 in werking treden ten uitvoer kunnen worden gebracht.

De impact van de verordening is gedurende de overgangperiode naar verwachting beperkt. Tegelijk is onmiskenbaar dat er nog onzekerheid is over de definitieve vorm van de verordening en het moment van inwerkingtreding. Het wetsvoorstel bevat desalniettemin concrete voorstellen om tijdig te kunnen anticiperen op de inwerkingtreding van de overgangperiode van de verordening met ingang van naar verwachting 1 januari 2023. In deze toelichting wordt er verder vanuit gegaan dat de verordening voor wat betreft de overgangperiode met ingang van 1 januari 2023 van toepassing wordt.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 De verordening

Het voorstel voor de verordening is op 14 juli 2021 door de Europese Commissie gepubliceerd en maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket.² Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 ten opzichte van 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet.³ Deze EU-klimaatdoelen zijn

¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (COM (2021) 564).

² «Fit for 55»: het EU-Klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit, COM (2021) 550.

³ 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).

vooral nog 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 EU met zich mee. Dat houdt in dat, als gevolg van verschillen in CO₂-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 mondiale emissies. Koolstoflekkage ondermijnt daarmee de doeltreffendheid van het EU-klimaatbeleid. Het mechanisme uit de verordening, de CBAM, vormgegeven als een koolstofheffing aan de Europese buitengrens, heeft als doel dit te voorkomen. Daarnaast is de verordening erop gericht bedrijven en landen buiten de EU te stimuleren ambitieuzer klimaatbeleid te ontwikkelen. De CBAM beperkt zich in eerste instantie tot de sectoren staal/ijzer, cement, kunstmest, aluminium en elektriciteit. In 2023 begint de verordening met een overgangperiode waarbij het aanleveren van een CBAM-rapportage wordt verplicht. Na de overgangsfase zal de CBAM in 2026 daadwerkelijk in werking treden.

Vanaf 2026 is de werking van de CBAM in het Commissievoorstel als volgt: importeurs van goederen van buiten de EU, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland die onder de reikwijdte van de CBAM vallen, moeten zich registreren in het CBAM-register van de door lidstaten aan te wijzen nationale CBAM-autoriteiten. In dit wetsvoorstel is dat voor Nederland de NEa. Na registratie kunnen importeurs bij de nationale CBAM-autoriteiten CBAM-certificaten aankopen. De prijs van de certificaten wordt berekend op basis van de wekelijkse gemiddelde veilingprijs van ETS-rechten. De importeur moet jaarlijks op uiterlijk 31 mei bij de nationale autoriteiten rapporteren over de hoeveelheid goederen die in het voorafgaande kalenderjaar geïmporteerd zijn en de zogenoemde 'ingebbede emissies' die daarbij horen. Tegelijkertijd met de rapportage levert de importeur het aantal CBAM-certificaten in, dat overeenkomt met de ingebbede emissies van de geïmporteerde goederen. Daarbij geldt een tweetal kortingen op de in te leveren hoeveelheid CBAM-certificaten. Zo lang in het kader van het EU ETS nog gratis emissierechten worden verstrekt aan Europese producenten, wordt 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. Indien importeurs daarnaast kunnen aantonen dat in het productieland al een CO₂-prijs is betaald, dan kan het overeenkomstige bedrag worden afgetrokken van de CBAM. Dit voorkomt dat bedrijven twee keer over dezelfde uitstoot betalen.

2.2 Overgangperiode 2023 - 2025

In de aanloop naar de volledige werking van de verordening in 2026 zal vanaf 2023 een overgangperiode gaan gelden voor de CBAM-sectoren (staal/ijzer, cement, kunstmest, aluminium en elektriciteit). In het Commissievoorstel hebben importeurs van goederen die binnen het bereik van CBAM vallen in de overgangperiode alleen een rapportageverplichting. Concreet dienen importeurs elk kwartaal te rapporteren over de hoeveelheid CBAM-goederen die zij hebben geïmporteerd en de emissies die daarmee gepaard gaan. Deze overgangperiode heeft als doel om een vlotte uitrol alsook dialoog en samenwerking met derde landen te vergemakkelijken.

Dit wetsvoorstel bevat enkel de bepalingen die nodig zijn om de overgangperiode van de verordening te operationaliseren. Voor het deel van de CBAM dat naar verwachting met ingang van 1 januari 2026 in werking treedt, zullen nog gedelegeerde en uitvoeringshandelingen worden vastgesteld. Zoals in de aanleiding is geschreven zal op een later moment indien nodig een wetsvoorstel worden ingediend waarmee de bepalingen die op 1 januari 2026 in werking treden ten uitvoer kunnen worden gebracht. In dat wetsvoorstel zal de werking van de CBAM ook uitvoeriger worden toegelicht.

2.3 NEa als bevoegde autoriteit

De NEa is de onafhankelijke nationale autoriteit voor de uitvoering van en het toezicht op marktinstrumenten die bijdragen aan een klimaatneutrale samenleving. De NEa is momenteel al de uitvoerder en toezichthouder in Nederland van het EU emissiehandelssysteem voor de industrie dat samenhangt met de CBAM. Het ligt dan ook in de rede om NEa als bevoegde (CBAM-)autoriteit aan te wijzen.

2.4 Last onder dwangsom of een bestuurlijke boete ingeval van niet naleving

Artikel 35 van de verordening schrijft voor dat een aangever over elk kwartaal een CBAM-rapport moet aanleveren. Het CBAM-rapport bevat informatie over de in dat kwartaal ingevoerde goederen, meer in het bijzonder bevat het de totale hoeveelheid van iedere soort goederen, de werkelijke totale ingebedde directe en indirecte emissies alsmede de koolstofprijs die voor de ingebedde emissies in de ingevoerde goederen verschuldigd is in een land van oorsprong. Het vierde lid van genoemd artikel bepaalt dat de bevoegde autoriteit een evenredige en afschrikwekkende sanctie oplegt aan aangevers die geen CBAM-rapport indienen.

Het wetsvoorstel stelt de bevoegde autoriteit (NEa) in staat om met een last onder dwangsom invulling te geven aan artikel 35, vierde lid, van de verordening. De last onder dwangsom is een herstelsanctie waarmee een aangever kan worden bewogen om de gevraagde rapportage aan te leveren. Het tijdig verkrijgen van een volledige rapportage is ook het primaire doel waarop eventuele handhaving is gericht. Het wetsvoorstel introduceert daarnaast de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen wanneer een aangever niet, niet tijdig of niet volledig aan de rapportageverplichting voldoet. De mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen is opgenomen naar aanleiding van de uitvoeringstoets door de NEa. Bestrafing (of dreiging daarvan via een waarschuwing) kan effectief zijn ter preventie en wordt wenselijk geacht in het geval een aangever verwijtbaar tekortschiet. Voor wat betreft de boetehoogte is, in lijn met het advies van NEa hierover, aangesloten bij de systematiek die hiervoor in het kader van het EU emissiehandelssysteem van toepassing is. Dat betekent dat de boete ten hoogste € 450.000 per overtreding kan bedragen 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. In de praktijk zal de boete aanmerkelijk lager zijn. In de eerste plaats vanwege het kader dat uit hoofde van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is (bijvoorbeeld artikel 5:46), maar ook als gevolg van het boetebeleid dat door NEa al wordt toegepast bij de handhaving op het EU emissiehandelssysteem

en dat nog nader op de CBAM zal worden toegesneden.⁴ Daarbij zal uiteraard specifieke aandacht zijn voor de omstandigheid dat de boete niet enkel afschrikwekkend, maar ook evenredig moet zijn.

2.5 Inwerkingtreding

In de loop van 2022 zal duidelijk worden of de verordening inderdaad met ingang van 1 januari 2023 van toepassing wordt en of eventuele wijzigingen nog gevolgen hebben voor de uitvoering van de verordening. Het wetsvoorstel voorziet inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij de vaststelling van het koninklijk besluit zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met het moment waarop effectief uitvoering kan worden gegeven aan de bepalingen van de verordening die nadere operationalisering behoeven. Hierbij wordt onder meer gekeken naar een drietal factoren die de uitvoering van onderhavig wetgevingsvoorstel nog kunnen beïnvloeden: de verordening moet zijn vastgesteld, de uitvoeringshandelingen conform artikel 35 van het Commissievoorstel moeten zijn vastgesteld en de voorzieningen om te kunnen rapporteren aan de Commissie moeten gereed zijn.

3. Uitvoering, toezicht en handhaving

De NEa heeft een Handhaving en uitvoeringstoets (HUF-toets) uitgevoerd op het wetsvoorstel. Het bestuur van de NEa concludeert dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is in de overgangperiode. Voorwaarde is wel dat de rapportage door bedrijven naar de Europese Commissie wordt gedaan. Indien gekozen wordt voor een rapportage door bedrijven aan de CBAM-autoriteit zelf, dan kan de NEa dit niet tijdig (in het eerste kwartaal 2023) realiseren. Zoals ook onder 2.5 is opgemerkt zal bij de vaststelling van het koninklijk besluit waarmee dit wetsvoorstel in werking kan treden, nadrukkelijk rekening worden gehouden met het moment waarop effectief uitvoering kan worden gegeven aan de bepalingen van de verordening die nadere operationalisering behoeven.

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 in de overgangperiode krijgt zullen daar ook onder gaan vallen. De al in de Algemene douanewet opgenomen bepaling inzake de informatie-uitwisseling is dan ook van toepassing op de informatie-uitwisseling tussen de inspecteur van de Douane en de Nea. Hiervoor zal het convenant van de Douane betreffende de uitvoering van de Wet milieubeheer worden bijgewerkt.

4. Financiële gevolgen voor de NEa

Werkzaamheden die in de overgangperiode moeten worden uitgevoerd zijn onder anderen het ontvangen en doorzenden van naar verwachting zo'n 1100 kwartaalrapportages per jaar en toezicht en handhaving door inspecteurs en handhavingjuristen. Op basis van de aanname dat de reikwijdte van het voorstel zoals is opgesteld door de Europese Commissie niet wijzigt en de NEa gedurende de overgangperiode uitsluitend een handhavingstaak uitvoert, is de huidige inschatting dat voor deze nieuwe taak in de overgangperiode een structurele inzet van 2,5 fte nodig is. Dit komt overeen met een investering van € 450.000,-.

⁴ Beleidsregels Nederlandse Emissieautoriteit ETS 2021 (Stcrt. 2020, 69478).

5. Administratieve lasten en doenvermogen

Dit wetsvoorstel voorziet enkel in de operationalisering van de verordening en bevat geen zelfstandige normen die leiden tot een toename van de regeldruk. In de toelichting op de verordening geeft de Europese Commissie onder andere een uiteenzetting van de effectbeoordeling die bij de totstandkoming van het voorstel is uitgevoerd.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1 van de Wet milieubeheer)

Met dit artikel wordt de verordening aan de begripsbepalingen toegevoegd. Artikel II borgt dat de correcte aanhaling van de verordening voor publicatie in het Staatsblad kan worden aangebracht indien deze gegevens pas na de stemming in de Tweede Kamer bekend worden.

Artikel I, onderdeel B (artikel 2.2 van de Wet milieubeheer)

Dit onderdeel regelt dat de NEa wordt aangewezen als bevoegde autoriteit. Informatie die de NEa in haar hoedanigheid van bevoegde autoriteit verkrijgt, is ingevolge artikel 13 van de verordening vertrouwelijk van aard en valt onder het beroepsgeheim. Deze informatie wordt door de NEa dan ook niet bekendgemaakt zonder uitdrukkelijke toestemming van de persoon of de autoriteit die ze heeft verstrekt. Hierop geldt een aantal uitzonderingen die met name in genoemd artikel 13 worden aangehaald. De informatie mag wel overeenkomstig Verordening (EG) nr. 515/97⁵ worden gedeeld met de douane, de Europese Commissie en het Europees Openbaar Ministerie. Informatiedeling tussen de Douane en de NEa is voor de zijde van de Douane in artikel 1:33, eerste en derde lid, van de Algemene douanewet geregeld.

Er is voor gekozen om het voorstel zo vorm te geven dat de aanwijzing in artikel 2.2 van de Wet milieubeheer wordt geplaatst, omdat daar al eerdere taakaanwijzingen van de NEa zijn vastgelegd. Deze taken hebben bovendien al betrekking op de ETS-Richtlijn⁶, die gelinkt is aan de CBAM.

Artikel I, onderdelen C, D, E, F en G (artikelen 18.2f, 18.4, 18.6a, 18.16c en 18.16e van de Wet milieubeheer)

De verplichting om de CBAM-rapportage tijdig en volledig aan te leveren rust op de aangever. De aangever is in de verordening gedefinieerd als een persoon die in eigen naam een douaneaangifte voor het vrije verkeer indient, dan wel de persoon namens wie deze aangifte wordt ingediend overeenkomstig het Douanewetboek van de Unie.⁷ Dat betekent dat de persoon die aangever voor de douaneverplichtingen is, ook aangever voor de CBAM zal worden. De bepalingen betreffende de handhaving worden aangepast om de NEa de mogelijkheid tot handhaving te bieden en houvast te geven voor het opleggen van een last onder dwangsom of een eventuele bestuurlijke boete. De verplichting tot het opleggen van deze sanctie vloeit voort uit artikel 35, vierde lid, van de verordening. In hoofdstuk 16c van de Wet milieubeheer wordt de bevoegdheid opgenomen voor de NEa om informatie uit te wisselen die essentieel of relevant is voor de uitoefening van de uit hoofde van de Verordening toegewezen functies en taken. Deze bevoegdheid is het gevolg van artikel 11, tweede lid, van de verordening. Nadere wetgeving die na de overgangperiode voor de CBAM wordt voorzien zal ook worden opgenomen in het hoofdstuk 16c dat met dit onderdeel wordt geïntroduceerd.

⁵ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PbEG 1997, L 82).

⁶ 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).

⁷ 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).

Artikel II

Nu de verordening nog niet is gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn de gegevens voor een correcte aanhaling van de verordening niet bekend. Indien deze gegevens bekend worden tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal zullen bij nota van wijziging de juiste gegevens in de considerans en de wijzigingsopdracht voor artikel 1.1 worden aangebracht en zal artikel II, tweede lid, komen te vervallen. Mochten deze gegevens echter na de stemming in die Kamer bekend worden, dan wordt bij artikel II van dit wetsvoorstel geregeld dat deze voor publicatie in het Staatsblad de correcte gegevens worden aangebracht.

De Staatssecretaris van Financiën,