

Persoonsgegevens

Ministerie van Financiën

Persoonsgegevens

Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Onderwerp

Reactie op verzoek HUF-toets
concept wetsvoorstel CBAM

Datum

Zie ondertekening

Kenmerk

NEA-2022/11605

Bijlage(n)

-

Uw brief

16 juni 2022

Uw kenmerk

2022-0000170080

Afschrift

Geachte

Persoonsgegevens

Op 16 juni 2022 ontving de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: de NEa) van u het verzoek om het wetsvoorstel "*Wijziging van de Wet Milieubeheer in verband met de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens*" voor 1 juli te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

De NEa heeft deze toets uitgevoerd en zendt u met deze brief de resultaten daarvan toe.

Korte beschrijving voorstel

Het wetsvoorstel behelst het voornemen om aan de emissieautoriteit de taken op te dragen zoals die genoemd zijn in het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens¹. (kortweg: CBAM). Het wetsvoorstel voorziet in de aanwijzing van de NEa en enkele bepalingen die nodig zijn voor de implementatie van de verordening in de overgangperiode. Er is voor gekozen dit wetsvoorstel op te stellen vooruitlopend op het vaststellen van de CBAM-verordening omdat deze naar verwachting pas eind 2022 daadwerkelijk zal worden vastgesteld. Met het wetsvoorstel wordt tijdig geanticipeerd op het van toepassing worden van de verordening.

Reikwijdte HUF-toets

Het is nog niet zeker welke taken precies zullen worden opgedragen aan de NEa als CBAM-autoriteit. Dit geldt zowel voor de overgangperiode als voor de volledige werking van het systeem per 1 januari 2026. De verordening is namelijk nog niet vastgesteld en zowel de Europese Raad als het Europees Parlement hebben ten opzichte van het commissievoorstel wijzigingen voorgesteld. In deze toets worden daarom nog geen definitieve uitspraken gedaan over de uitvoerbaarheid van de verordening voor CBAM als geheel, maar is deze beperkt tot de vraag of de aanwijzing van de NEa passend is en of de regeling afdoende is om de verplichtingen in de overgangperiode te kunnen handhaven.

¹ Voorstel van 14 juli 2021, COM(2021) 564

Aanwijzing van de emissieautoriteit als CBAM-autoriteit

De taken die in het voorstel voor de verordening worden opgedragen aan de CBAM-autoriteit zijn naar de mening van het bestuur passend voor de NEa en passen ook in de missie van de organisatie. CBAM is een marktgericht instrument, gericht op reductie van broeikasgassen en bouwt op de kennis van de NEa over benchmarks, toewijzing van gratis emissierechten en de monitoring en rapportage van emissies. De doelgroep is een andere dan die onder het EU-ETS, maar de taken voor de CBAM-autoriteit voor de uitvoering en toezicht en handhaving zijn vergelijkbaar met de taken die al onder het EU-ETS worden uitgevoerd.

De taak past inhoudelijk bij de NEa en het bestuur is positief over de aanwijzing van de emissieautoriteit als CBAM-autoriteit in dit wetsvoorstel.

Uitvoerbaarheid in de overgangsperiode

De taak voor de CBAM-autoriteit in de overgangsperiode staat nog niet geheel vast. Volgens het door de commissie ingediende voorstel moeten "aangevers" vanaf het eerste kwartaal 2023 een "CBAM-rapport" met de relevante ingevoerde goederen en de ingebodde emissies indienen. Dit rapport heeft dan nog geen financiële gevolgen en is bedoeld om gegevens te verzamelen en de aangevers (en de CBAM-autoriteit) bekend te maken met het mechanisme.

Voor de inhoudelijke eisen aan deze rapportage en het bepalen van de emissies moeten op grond van de verordening nog aanvullende uitvoeringshandelingen worden vastgesteld. Zonder zicht op deze uitvoeringshandelingen kan de NEa niet anticiperen en het tijdig (in het eerste kwartaal 2023) operationaliseren van een rapportagesysteem is dan ook niet mogelijk.

Eén van de door de Europese Raad voorgestelde wijzigingen is echter dat in de overgangsperiode niet aan de CBAM-autoriteit maar aan de Europese commissie moet worden gerapporteerd. In dat geval zou de taak van de CBAM-autoriteit beperkt zijn tot het op aangeven van de Europese commissie handhavend optreden indien niet tijdig en volledig aan de rapportageplicht wordt voldaan.

Onder voorwaarde dat het rapportagesysteem tijdig is ingericht door de Europese commissie en deze de CBAM-autoriteit ook tijdig van de juiste informatie kan voorzien, kan de NEa met deze handhavingstaak starten in 2023. Voor de uitvoering in 2023 is het voorts nodig dat de aanvullende uitvoeringshandelingen zijn vastgesteld en afdoende zijn om ook te kunnen handhaven op de volledigheid van de CBAM-rapporten.

Uitvoering toezicht en handhaving

Het wetsvoorstel voorziet niet in toezichthoudende bevoegdheden. Voor het houden van toezicht op de naleving acht het bestuur het evenwel noodzakelijk dat het toezicht op de bepalingen van hoofdstuk 16c wordt geregeld in hoofdstuk 18 (artikel 18.4) van de Wet milieubeheer. Tevens is het nodig om de grondslag voor de handhaving door de emissieautoriteit in artikel 18.2f aan te vullen voor dit onderwerp, zodat ook de noodzakelijke functiescheiding zoals opgenomen in artikel 2.7 van toepassing is.

In geval van overtreding is overwogen dat het bestuur alleen een bevoegdheid heeft om een herstelsanctie (last onder dwangsom) op te leggen. Het bestuur vindt het wenselijk dat ook een bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete wordt opgenomen.

Een bestuurlijke boete heeft een ander doel dan een herstelsanctie, namelijk bestraffing. Bestrafing (of de dreiging daarvan via een waarschuwing) kan effectief zijn ter preventie en in een geval dat een aangever de verplichting bij herhaling overtreedt en die overtredingen ook aan hem kunnen worden verweten. Dit sluit aan op de wijze waarop de NEa optreedt bij het indienen van emissierapportages onder het EU-ETS. Vanwege de vergelijkbaarheid van de verplichtingen wordt voor het boetemaximum geadviseerd om aan te sluiten bij het maximum dat ook voor het EU-ETS geldt.

Handhaafbaarheid en fraudebestendigheid

Voor de CBAM rapportages geldt zowel in de overgangperiode als bij volledige inwerkingtreding dat de emissie bij productieprocessen in derde landen gerapporteerd wordt. Vanaf 2026 zullen de gegevens geverifieerd worden door een onafhankelijke verificateur die locatiebezoeken kan uitvoeren en ter plaatse controles kan instellen. In de overgangperiode is er geen sprake van een verplichte verificatie. Dit maakt dat tot 2026 de CBAM-autoriteit alleen op afstand op de juistheid van de gerapporteerde emissies in derde landen kan toezien. Dit maakt de rapportages gevoelig voor fraude en als de rapportages onjuist worden ingevuld is dit slecht handhaafbaar. Omdat er in de overgangperiode nog geen financiële correctie is, is de impact hiervan beperkt.

Het toezien op de tijdigheid en de volledigheid van de rapporten kan vormgegeven worden op basis van invoergegevens van de douaneautoriteiten.

Wetstechnische opmerkingen

- In het voorgestelde artikel 16c.1 wordt voor het begrip aangever uitdrukkelijk verwezen naar artikel 3, onderdeel 13, van de Verordening. In de door de Europese raad voorgestelde wijzigingen zijn de definities van aangever en importeur aangevuld met de onderdelen 13 bis) en 13 ter). Het bestuur adviseert u te onderzoeken of de uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 3, onderdeel 13 geen onbedoelde beperking van het toepassingsbereik van artikel 16c.1 kan vormen.
- Volgens onderdeel D wordt aan artikel 18.6 een lid toegevoegd, dit moet zijn: artikel 18.6a

Conclusie HUF-toets

Het bestuur concludeert dat, met de gemaakte kanttekeningen ten aanzien van de inhoud van de verordening, het wetsvoorstel uitvoerbaar is in de overgangperiode. Voorwaarde is wel dat de rapportage door bedrijven naar de Europese commissie wordt gedaan. Het bestuur verzoekt hiervoor de aanbevelingen voor aanpassing over te nemen. 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.

Benodigde middelen

U heeft verzocht om inzicht te verschaffen in de middelen die de NEa verwacht nodig te hebben om gedurende de uitvoeringsperiode uitvoering te kunnen geven aan de verordening.

Ook hiervoor geldt dat pas een definitieve opgave mogelijk is als de verordening is vastgesteld. Er is bij de NEa nog geen volledig inzicht mogelijk in de omvang van de doelgroep die onder de verplichtingen valt en er is geen inzicht in de te verwachten mate van spontane naleving.

Daarnaast heeft het Europees parlement voorgesteld om de reikwijdte van CBAM aanzienlijk te vergroten hetgeen een grote invloed heeft op de inspanningen die nodig zijn.

Op basis van de aanname dat de reikwijdte van het voorstel 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,-.



Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

Volledige implementatie in 2026

Om snel aan de slag te kunnen gaan is het verdedigbaar dat in de overgangperiode alleen de handhavende taak bij de CBAM-autoriteit in de lidstaat wordt belegd. Om in de definitieve situatie effectief te kunnen handhaven, is het bestuur van mening dat – ook in een situatie dat de Europese commissie faciliteert bij de uitvoering - de bevoegdheden voor monitoring, rapportage, toezicht én handhaving zoveel als mogelijk op één niveau en bij één organisatie kunnen worden belegd.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Datum:

2022.06.30

14:39:16

+02'00'