

EUR Research Information Portal

Nieuwe EU-grensverplichtingen per 1 oktober 2023 vanwege invoering CBAM

Publication status and date:

Published: 30/03/2023

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document License/Available under:

Article 25fa Dutch Copyright Act

Citation for the published version (APA):

Schippers, M. (2023). Nieuwe EU-grensverplichtingen per 1 oktober 2023 vanwege invoering CBAM. *BTW-bulletin*, 2023(4), Article 21. https://www.inview.nl/document/idpass7de03c7fca304b3ba9cc99a1527bb521/btw-bulletin-nieuwe-eu-grensverplichtingen-per-1-oktober-2023-vanwege-invoering-cbam?ctx=WKNL_CSL_25&tab=tekst

[Link to publication on the EUR Research Information Portal](#)

Terms and Conditions of Use

Except as permitted by the applicable copyright law, you may not reproduce or make this material available to any third party without the prior written permission from the copyright holder(s). Copyright law allows the following uses of this material without prior permission:

- you may download, save and print a copy of this material for your personal use only;
- you may share the EUR portal link to this material.

In case the material is published with an open access license (e.g. a Creative Commons (CC) license), other uses may be allowed. Please check the terms and conditions of the specific license.

Take-down policy

If you believe that this material infringes your copyright and/or any other intellectual property rights, you may request its removal by contacting us at the following email address: openaccess.library@eur.nl. Please provide us with all the relevant information, including the reasons why you believe any of your rights have been infringed. In case of a legitimate complaint, we will make the material inaccessible and/or remove it from the website.

Nieuwe EU-grensverplichtingen per 1 oktober 2023 vanwege invoering CBAM

Dr. M.L. Schippers LLM, datum 23-03-2023

| | |
|---------------|---------------------------------------|
| Datum | 23-03-2023 |
| Auteur | Dr. M.L. Schippers LLM ^[1] |
| JCDI | JCDI:ADS691224:1 |
| Vakgebied(en) | Belastingrecht algemeen (V) |

Op 1 oktober 2023 treedt de transitieperiode van het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) in werking. Importeurs van CBAM-producten krijgen vanaf dat moment te maken met rapportageverplichtingen. In deze bijdrage wordt de werking van CBAM uiteengezet, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de CBAM-verplichtingen tijdens (1 oktober 2023-31 december 2025) en na de transitieperiode (vanaf 1 januari 2026).

Introductie en stand van zaken

Achtergrond van het voorstel

In juli 2021 presenteerde de Europese Commissie haar Fit-for-55-plannen. Onderdeel van deze plannen zijn de introductie van een koolstofcorrectiemechanisme aan de grens (beter bekend als CBAM) en de revisie van het EU Emissiehandelssysteem (ETS). Het EU ETS verplicht EU-producenten om certificaten aan te kopen, gelijk aan hun CO₂-uitstoot. Aangezien niet in de EU gevestigde producenten bij invoer niet onder het EU ETS vallen, ontstaat een ongelijk speelveld tussen in de EU en niet in de EU gevestigde producenten. Er kan zelfs worden gesteld dat er een *incentive* bestaat om productie naar buiten de EU te verplaatsen. Dit wordt ook wel ‘*carbon leakage*’ genoemd. CBAM heeft tot doel een gelijk speelveld te creëren tussen binnen en buiten de EU gevestigde producenten door het EU ETS als het ware uit te breiden zodat ook ingevoerde producten onder een emissiecertificeringssysteem worden gebracht.

Wetgevingsproces

Nadat de Europese Commissie haar plannen voor de introductie voor een CBAM in juli 2021 had gepresenteerd (zie voor een bespreking: M.L. Schippers & W. de Wit, ‘Voorstel voor een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (CBAM)’, *WFR* 2021/233), hebben het Europees Parlement en de Europese Raad in het eerste halfjaar van 2022 hun goedkeuring gegeven op de algemene uitgangspunten van het CBAM-voorstel. Tegelijk presenteerden zij diverse voorstellen tot wijziging, waarbij met name het Europees Parlement voorstander bleek van een ambitieuzer CBAM-voorstel. Uiteindelijk is tijdens een trioloog overleg in december 2022 overeenstemming bereikt over (wat lijkt) de definitieve tekst van de CBAM-wetgeving. Daaruit volgt dat per 1 oktober dit jaar de transitieperiode in werking treedt en per 1 januari 2026 de volledige CBAM-wetgeving.

Daarnaast zal naar verwachting later dit voorjaar het wetgevingsproces rondom de wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens worden voortgezet (brief van Minister voor Klimaat en Energie Jetten d.d. 13 februari 2023, 2023DGKE-DK/ 26368063).

Opbouw van de wetgeving

In april dit jaar wordt de formele bekrachtiging van de basisverordening verwacht. In de basisverordening wordt aan de Europese Commissie de mogelijkheid geboden gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Deze gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen worden na de formele bekrachtiging, maar voor het moment van inwerkingtreding van de transitieperiode verwacht. In deze verordeningen zullen nadere voorwaarden worden opgenomen over de territoriale uitzondering, de procedure rondom de registratie van geautoriseerde aangevers, het format van CBAM-aangiftes, de verificatie en calculatie van ingebede emissies, hoe de in een derde land betaalde carbonprijs in aanmerking wordt genomen als 'korting' op de aankoop van CBAM-certificaten, de infrastructuur en processen rondom het CBAM-register, de condities en sancties samenhangend met de CBAM-registratie, accreditatie van verificateurs, timing van de aan- en terugverkoop van CBAM-certificaten, de CBAM-certificaatprijs en, tot slot, de samenloop tussen de aankoop van CBAM-certificaten en afbouw van vrij gealloceerde EU ETS-certificaten. Op elk van deze aspecten kom ik hierna nog terug. Naast de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, verwacht ik dat de Europese Commissie ook niet-bindende richtsnoeren zal publiceren om de wetgeving (met voorbeelden) te verhelderen.

Tot slot wordt de Wet milieubeheer aangepast om de implementatie voor de transitieperiode te faciliteren. In het bijzonder zullen bepalingen worden opgenomen over uitvoeringstaken van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), die verantwoordelijk wordt voor de sancties, controles en autorisaties van CBAM-aangevers en -importeurs. Eerder werd geopperd hiervoor een Europese autoriteit in te stellen, maar dat idee lijkt losgelaten te zijn.

Toepassing van de CBAM-wetgeving

Wanneer vindt CBAM toepassing?

De CBAM-verplichtingen vinden toepassing als CBAM-producten in douanerechtelijke zin in het vrije verkeer worden gebracht. CBAM-producten worden in de wetgeving geïdentificeerd aan de hand van classificatiecodes uit de Gecombineerde Nomenclatuur en kunnen worden ingedeeld in een vijftal productcategorieën: staal en ijzer, aluminium, waterstof, cement en elektriciteit. De producten in deze categorieën zijn met name grondstoffen, maar ook bepaalde halffabricaten en *downstreamproducten* zoals boutjes en moertjes worden als CBAM-product aangemerkt. De CBAM-verplichtingen vinden ook toepassing wanneer CBAM-producten eerst onder douaneschorsing (actieve veredeling) be- en/of verwerkt worden in de Europese Unie, waarna de veredelde producten in het vrije verkeer worden gebracht, zelfs wanneer de veredelde producten zelf niet als CBAM-product worden aangemerkt.

Territoriale uitzondering

Een uitzondering op de CBAM-verplichtingen geldt wanneer goederen van oorsprong zijn uit de in Annex II genoemde landen (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland) of gebieden (Büdingen, Helgoland, Livigno, Ceuta en Melilla). Of goederen van oorsprong zijn uit deze landen of gebieden wordt getoetst aan de hand van de niet-preferentiële oorsprongsregels uit het Douane Wetboek van de Unie (art. 59 e.v.). De reden voor deze uitzondering heeft te maken met het feit dat deze landen en gebieden onder het EU ETS vallen. Andere landen en gebieden komen voor eenzelfde uitzondering in aanmerking als voldaan wordt aan een

aantal in de wetgeving genoemde voorwaarden. Ik verwacht dat diverse landen daar in de komende jaren voor zullen opteren en onderhandelingen over deze uitzondering in de toekomst standaard onderdeel gaan uitmaken van uitgebreide handelsakkoorden.

Overige uitzonderingen

Naast de territoriale uitzondering, sluit de CBAM-wetgeving qua uitzondering ook aan bij een drietal douanerechtelijke uitzonderingen. Importeurs van CBAM-producten zijn namelijk uitgezonderd van enige CBAM-verplichtingen als:

- de intrinsieke waarde van de zending minder dan € 150 bedraagt;
- de CBAM-producten door individuen uit derde landen als reisbagage worden ingevoerd en de waarde niet meer dan € 150 bedraagt;
- de CBAM-producten worden ingevoerd voor militaire doeleinden.

Antimisbruikbepalingen

Ter voorkoming dat importeurs onder de CBAM-verplichtingen proberen uit te komen, zijn diverse antimisbruikbepalingen opgenomen in de wetgeving. Zo wordt in art. 2 lid 2 het toepassingsbereik van de CBAM-wetgeving verruimd door ook het brengen van CBAM-producten naar artificiële eilanden, een vaste of drijvende installatie of enige andere structuur op het continentaal plat of in de exclusieve zone van een lidstaat die grenzen aan het douanegebied van de Europese Unie als 'invoer' aan te merken. Deze antimisbruikbepaling is niet nieuw en kennen we ook voor de heffing van antidumpingrechten en compenserende heffingen (Verordening (EU) 2016/1036 en Verordening (EU) 2016/1037).

Een tweede antimisbruikbepaling is opgenomen in art. 27 en heeft tot doel veranderingen in handelspatronen die als economische onverantwoord kunnen worden aangemerkt tegen te gaan. Een soortgelijke antimisbruikbepaling is opgenomen in art. 33 Gedelegeerde Verordening van het Douane Wetboek van de Unie (Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446). Daar gaat het erom dat verplaatsing van productie enkel tot een wijziging van de niet-preferentiële oorsprong leidt als een en ander economisch verantwoord is. Voor de toepassing van de CBAM-wetgeving wordt ter voorkoming van misbruik onder andere gekeken naar praktijken, processen of werkzaamheden die van doen hebben met het minimaal aanpassen van goederen zodat ze niet meer als CBAM-product worden aangemerkt (tenzij de essentiële kenmerken van het product daadwerkelijk wijzigen) of het artificieel opsplitsen van zendingen om onder de vrijstellingsgrens van € 150 uit te komen.

Transitieperiode (1 oktober 2023-31 december 2025)

Achtergrond van de transitieperiode

Er is bij de inwerkingtreding van CBAM gekozen voor het opnemen van een transitieperiode. Oorspronkelijk zou deze starten op 1 januari 2023, maar deze is nu tot 1 oktober 2023 uitgesteld. De originele einddatum van de transitieperiode is echter gehandhaafd. De transitieperiode is met name bedoeld om na te gaan of een gelijk speelveld tussen in de EU gevestigde producenten en niet in de EU gevestigde producenten gaat ontstaan en of daarmee *carbon leakage* wordt voorkomen. In het bijzonder zal de Commissie in consultatie met andere belanghebbenden moeten onderzoeken of het toepassingsbereik van de CBAM moet worden uitgebreid naar andere productcategorieën (in het bijzonder plastics en chemicaliën), andere indirecte emissies (in het bijzonder transport emissies) en precursoren (grondstoffen). De uitbreiding sluit ook aan bij het streven om uiteindelijk het toepassingsbereik van CBAM gelijk te trekken met dat van het EU ETS.

Wat zijn de rapportageverplichtingen?

Als CBAM-producten voor het vrije verkeer worden aangegeven, moet de importeur CBAM-aangiftes indienen. Dat geldt voor CBAM-producten in Annex I, maar ook voor onder actieve veredeling geproduceerde goederen waarvan de onder de actieve veredeling gebrachte grondstoffen als CBAM-producten worden aangemerkt. Veredelde producten die voortkomen uit passieve veredeling of die als terugkerende goederen worden aangemerkt, zijn niet onderwerpen aan rapportageverplichtingen.

De aangiftes moeten voor het einde van de maand volgend op een kwartaal worden ingediend bij de Europese Commissie. Dit lijkt een gecentraliseerde aangifte te zijn, met andere woorden er hoeft niet te worden uitgesplitst in welke EU-lidstaat de CBAM-producten ten invoer zijn aangegeven. Hoewel het format van de aangifte en wijze van indiening nog nader moeten worden vastgelegd in gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, volgt uit het voorstel voor de basisverordening wel welke data-elementen beschikbaar moeten worden gesteld in de kwartaalaangifte. Het gaat daarbij om:

- gewicht van de tijdens het kwartaal ingevoerde CBAM-producten uitgesplitst naar de producent die het CBAM-product in het land van oorsprong produceert;
- de ingebedde emissies per ingevoerd CBAM-product uitgedrukt in CO₂-emissies per C uur voor elektriciteit of tonnen CO₂-uitstoot voor andere CBAM-producten;
- de CBAM-prijs die wordt betaald in het land van uitvoer.

De ingebedde emissies omvatten zowel de directe als de indirecte emissies. De directe emissies zijn de emissies die worden uitgestoten door de producent alsook de emissies die uitgestoten zijn bij de productie van bepaalde in de wet aangeduide precursoren (grondstoffen) die de producent gebruikt. De indirecte emissies houden verband met de uitstoot die is gegenereerd bij de elektriciteit die de producent gebruikt bij de productie van de CBAM-producten. Voor de directe emissies moet de aangever de daadwerkelijke emissies aanleveren tijdens de transitieperiode (al suggereert de integrale verwijzing naar Annex III in art. 35(2) dat benchmark values ook mogelijk zijn), waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen eenvoudige en complexe CBAM-producten. Voor eenvoudige CBAM-producten hoeft er voor de directe emissies 'alleen' gekeken te worden naar uitstoot bij de productie van de CBAM-producten zelf. Bij complexe CBAM-producten moet voor de calculatie van directe emissies ook worden gekeken naar emissies die zijn uitgestoten bij de in de wetgeving aangeduide precursoren (grondstoffen) die de producent gebruikt. Voor de indirecte emissies zal de wetgeving voorzien in zogenoemde *default values*.

Wie moet de rapportageverplichtingen nakomen?

In principe moet de kwartaalaangifte worden ingediend door de importeur. Een importeur wordt gedefinieerd als de aangever in douanerechtelijke zin. Dat is dus ofwel de persoon die in eigen naam en voor eigen rekening een douaneaangifte voor het vrije verkeer indient, ofwel een indirect douanevertegenwoordiger. Of een indirect douanevertegenwoordiger ook daadwerkelijk gehouden is de kwartaalaangifte in te dienen, hangt af van de vestigingsplaats van de persoon die hij vertegenwoordigt. Wanneer de vertegenwoordigde in de Europese Unie is gevestigd en een indirecte douanevertegenwoordiger aanstelt, is de indirecte douanevertegenwoordiger alleen gehouden de kwartaalaangifte in te dienen als de indirecte douanevertegenwoordiger daarmee instemt. Als de vertegenwoordigde niet in de Europese Unie is gevestigd, moet hij overeenkomstig het douanerecht een indirecte douanevertegenwoordiger aanstellen om zijn goederen te kunnen invoeren. In zo'n situatie rust de verplichting tot het indienen van de kwartaalaangifte bij de indirecte douanevertegenwoordiger. Instemming is in zo'n geval niet nodig.

Gedurende de transitieperiode moeten de douaneautoriteiten de importeur informeren wanneer hij gehouden is kwartaalaangiftes in te dienen, wijzen op de noodzaak tot het verzamelen van informatie alsmede het verkrijgen van de status van geautoriseerde aangever. Dat laatste is een status die voor afloop van de transitieperiode moet zijn verkregen om CBAM-goederen ten invoer te kunnen blijven aangeven. Aanvragen

voor een geautoriseerd aangever kunnen per 1 januari 2025 worden aangevraagd.

Registratie van exploitanten en installaties in derde landen

De CBAM-wetgeving biedt in derde landen gevestigde exploitanten en installaties de mogelijkheid zich te registreren in het CBAM-register (zie ook hierna onder 'geautoriseerde aangever'). De geregistreerde exploitant of installatie moet vervolgens door een onafhankelijke partij geverifieerde ingebedde emissies rapporteren voor de CBAM-producten die hij produceert. Hoewel de mogelijkheid tot registratie al bestaat ten tijde van de transitieperiode, lijkt een en ander pas nut te hebben voor de periode na de transitieperiode. Vanaf dat moment mag de geautoriseerde aangever namelijk de door de geregistreerde exploitant of installatie gegeven informatie over ingebedde emissies gebruiken om zijn CBAM-rapportageverplichtingen te voldoen.

Correctie en sancties

Wanneer de Europese Commissie vindt dat een ingediende aangifte onvolledig of incorrect is, wordt dit gecommuniceerd aan de competente autoriteiten in de lidstaat waar de invoer heeft plaatsgevonden. In het geval van Nederland betreft dat de NEa. Als de NEa het standpunt van de Europese Commissie deelt, stelt zij de importeur daarvan op de hoogte en krijgt de importeur de gelegenheid de aangifte te corrigeren. Na de transitieperiode lijkt er geen kans te worden geboden een onvolledige of incorrecte aangifte in te dienen na berichtgeving van Europese Commissie zonder dat de tekortkoming gelijk leidt tot een beboetbaar feit.

Wanneer de aangifte niet is ingediend, kan een last onder dwangsom door de NEa worden opgelegd. Het wetsvoorstel introduceert daarnaast de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen wanneer een aangever niet, niet tijdig of niet volledig aan de rapportageverplichting voldoet. Voor de boetehoogte is aangesloten bij de systematiek die toepassing vindt voor het EU ETS, waardoor de boete ten hoogste € 450.000 per overtreding kan bedragen of, als 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. Hoewel niet opgenomen in de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer, vermoed ik dat de boetes na de transitieperiode hetzelfde zullen zijn. Art. 26 van de CBAM-wetgeving maakt namelijk een verwijzing naar de boetesystematiek onder het EU ETS. Het is nog wel interessant om te zien om de boetes ten tijde van de transitieperiode blijven zoals nu door de Nederlandse wetgever wordt voorgesteld. Afgaand op de CBAM-wetgeving, verkrijgt de Europese Commissie namelijk de bevoegdheid uitvoeringshandelingen vast te stellen met indicatieve boetebedragen.

CBAM-verplichtingen na de transitieperiode (per 1 januari 2026)

Geautoriseerde aangever

Na de transitieperiode mogen CBAM-producten alleen door geautoriseerde aangevers in het vrije verkeer worden gebracht. De importeur van CBAM-producten of diens indirect douanevertegenwoordiger als de importeur niet in de EU is gevestigd en indien de importeur wel in de EU is gevestigd alleen voor zover de geautoriseerde aangever hiermee instemt, kan een aanvraag voor de status van geautoriseerde marktdeelnemer indienen in het door de Europese Commissie beheerde CBAM-register. De nationale competente autoriteiten, in Nederland de NEa, reiken vervolgens een vergunning uit.

Om voor de status van geautoriseerde marktdeelnemer in aanmerking te komen, moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- Geen ernstige of herhaalde overtredingen van de douanewetgeving, belastingvoorschriften,

regels betreffende marktmisbruik of CBAM en geen strafblad met zware misdrijven in verband met de economische activiteit van de aanvrager in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag.

- De aanvrager kan aantonen dat hij financieel en operationeel in staat is de CBAM-formaliteiten te vervullen.
- De aanvrager is in de EU gevestigd en heeft een EORI-nummer toegekend gekregen.
- Er wordt zekerheid gesteld als de aanvrager minder dan twee jaar in de EU is gevestigd.

De gegevens van de geautoriseerde marktdeelnemer worden opgenomen in de database die, naar ik vermoed, gelijk aan de EORI- en de VIES-database, online raadpleegbaar wordt.

Wat zijn de rapportageverplichtingen?

Anders dan tijdens de transitieperiode, moet de geautoriseerde aangever eenmaal per jaar een CBAM-aangifte indienen. Deze moet voor eind mei volgend op het jaar waarvoor aangifte wordt gedaan zijn ingediend. In de CBAM-aangifte moeten de volgende gegevens worden opgenomen:

- gewicht van de tijdens het voorafgaande jaar ingevoerde CBAM-producten uitgesplitst naar de producent die de CBAM in het land van oorsprong produceert;
- de ingebedde en tevens geverifieerde emissies per ingevoerd CBAM-product uitgedrukt in CO₂-emissies per megawatt uur voor elektriciteit of tonnen voor andere CBAM-producten;
- het aantal in te dienen CBAM-certificaten overeenkomstig de ingebedde en tevens geverifieerde emissies, verminderd met de in het derde land betaalde carbonprijs en na het in aanmerking nemen van eventueel vrij gealloceerde EU ETS-certificaten;
- een kopie van het verificatierapport.

Onder andere nieuw ten opzichte van de kwartaalaangiftes is dus dat de emissies geverifieerd moeten zijn door een onafhankelijk verificateur. Daarnaast moeten directe emissies worden opgenomen en de indirecte emissies enkel voor zover de CBAM-producten in Annex IA worden genoemd. Voor de directe emissies moet in beginsel worden aangesloten bij de daadwerkelijk uitgestoten emissies. Als die niet voorhanden zijn, dan kan worden teruggevallen op *default values* die per land van oorsprong voor elk van de CBAM-producenten wordt vastgesteld. In zover de Europese Commissie die waardes niet heeft kunnen vaststellen, vormt het gemiddelde van de 10% meest vervuilende Europese producenten de basis van de directe emissies. Voor de indirecte emissies doet de Europese Commissie nog onderzoek hoe deze na de transitieperiode moeten worden vastgesteld. Op basis van de emissies wordt het aantal in te dienen CBAM-certificaten berekend en gerapporteerd. De in het derde land betaalde carbonprijs zal daarbij in aftrek worden gebracht. 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 Europese Unie afgetrokken van de hoeveelheid in te leveren CBAM-certificaten.

CBAM-certificaten

De CBAM-certificaten moeten worden aangekocht voor elke ton ingebedde emissies. De prijs van de CBAM-certificaten is gekoppeld aan de gemiddelde veilingprijs van het EU ETS. De CBAM-certificaten worden aangekocht door geautoriseerde aangevers en zijn niet vrij verhandelbaar. Elk certificaat heeft een uniek nummer en wordt geregistreerd in het CBAM-register waarin het wordt gekoppeld aan de geautoriseerde aangever die de het certificaat aankoopt.

Elk kwartaal moet ten minste 80% van de ingekochte CBAM-producten zijn gedekt door een aangekocht CBAM-certificaat. Als te veel CBAM-certificaten zijn gekocht, mag een derde van de in totaal aangekochte

CBAM-certificaten worden terug verkocht. Certificaten die dan nog overblijven, worden op 30 juni in het jaar volgend waarop de CBAM-certificaten zijn aangekocht gecancelled. Mochten er te weinig certificaten zijn gekocht, dan moet het tekort alsnog worden aangekocht.

Voetnoten

[1] Martijn Schippers is universitair docent aan de Erasmus School of Law, programmacoördinator van EFS Post-Master in EU Customs Law en senior manager in EY's Global Trade & Sustainability team.