

Vergaderjaar 2025–2026

36 819

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 september 2025 en het nader rapport d.d. 12 september 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 augustus 2025, no. 2025001837, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 september 2025, No. W06.25.00223/III, bied ik U, hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 25 augustus 2025, no. 2025001837, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de nadere operationalisering van het mechanisme voor een koolstofcorrectie aan de grens, met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel voorziet in een nadere wijziging van de Wet milieubeheer. Daarmee vindt een nadere operationalisering plaats van de bepalingen van de Verordening tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie¹ (hierna: CBAM-verordening) die per 1 januari 2026 van kracht worden.

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).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de uitvoering van taken door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en het deels via mandatering uitbesteden van die taken aan een externe commerciële partij.

De Afdeling merkt op dat de mandatering van de taken en bevoegdheden die samenhangen met de toelatingsprocedure van CBAM-aangevers vragen oproept. De toelichting gaat niet in op het uitbesteden van aan de NEa toegekende taken aan een andere instantie, de noodzaak daartoe en de keuze om deze taken te beleggen bij een externe commerciële partij, niet zijnde een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk. De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

Mandatering aan een externe commerciële partij roept vragen op in het licht van artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Mandatering is in de hoofdregel aan de orde in ambtelijke hiërarchische organisaties. Mandatering aan niet-ondergeschikten is in dat licht bezien ongebruikelijk en minder passend bij de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit geldt temeer als het gaat om mandatering aan een commerciële partij buiten de overheid. Een dergelijke mandatering ligt niet alleen niet in de sfeer van de normale bevoegdheidsuitoefening van de gemandateerde partij, maar kan ook afbreuk doen aan de herkenbaarheid van overheidstaken. In een democratische rechtsstaat is het van belang dat de overheid voor burgers als zodanig kenbaar en herkenbaar is.

De Afdeling merkt verder op dat het de vraag is of bij uitbesteding niet zou moeten worden voorzien in bepalingen betreffende de bevoegdheid tot uitwisseling en verwerking van gegevens en de geheimhouding daarvan door een andere partij dan de NEa. Tevens merkt zij op dat in de toelichting aandacht zou moeten worden besteed aan de AVG²-aspecten van de uitbesteding van taken en bevoegdheden voortvloeiend uit de CBAM-verordening. De Afdeling adviseert in de toelichting op voorgaande aspecten in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

Daarnaast adviseert de Afdeling de bevoegdheid om bij ministeriële regeling toekomstige wijzigingen van de CBAM-verordening te kunnen operationaliseren te laten vervallen en deze wijzigingen bij wet te regelen. Verder adviseert zij de delegatiebevoegdheid voor toekomstige gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ten behoeve van de rechtszekerheid te wijzigen in delegatie bij algemene maatregel van bestuur (amvb) en daarbij te bezien of een nadere afbakening mogelijk is.

Tot slot adviseert de Afdeling in de toelichting een financiële paragraaf op te nemen.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

De CBAM-verordening is sinds 1 oktober 2023 van kracht. Dit mechanisme staat beter bekend als «Carbon Border Adjustment Mechanism» en de daarop gebaseerde afkorting CBAM. De CBAM-verordening heeft als doel koolstoflekkage te voorkomen door een koolstofprijs te heffen op ingevoerde goederen uit landen van buiten de Europese Unie.³

De CBAM-verordening wordt per 1 januari 2026 volledig operationeel. Tussen 1 oktober 2023 en 1 januari 2026 geldt een overgangsperiode.⁴ Ten behoeve van deze overgangsperiode is de Wet milieubeheer

² Algemene verordening gegevensbescherming.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1 en artikel 36, tweede lid, CBAM-verordening.

gewijzigd.⁵ Dit wetsvoorstel voorziet in een nadere wijziging van de Wet milieubeheer. Daarmee worden die bepalingen van de CBAM-verordening die per 1 januari 2026 van kracht worden nader geoperationaliseerd. Vanaf 1 januari 2026 moeten importeurs als toegelaten CBAM-aangever kwalificeren om CBAM-goederen te mogen importeren en gaan zij betalen voor de broeikasgassen die zijn uitgestoten bij de productie van de door hen ingevoerde CBAM-goederen.

De nadere operationalisering met dit wetsvoorstel ziet onder meer op het aanwijzen van de Minister van Financiën als het bestuursorgaan dat in Nederland wordt belast met de verkoop en terugkoop van zogenoemde CBAM-certificaten. Ook verbiedt het wetsvoorstel in strijd te handelen met een aantal bepalingen van de CBAM-verordening, zodat de NEa hier bestuursrechtelijk op kan toezien en handhavend kan optreden. Daarnaast wordt voorzien in een aanvullende wettelijke grondslag naast de CBAM-verordening op basis waarvan de Douane gegevens aan de NEa kan verstrekken die de NEa nodig heeft om de CBAM-verordening te kunnen uitvoeren.

2. Uitvoering door de NEa

De NEa is de door Nederland aangewezen bevoegde autoriteit belast met de uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van de CBAM-verordening.⁶ De taken en bevoegdheden van de NEa die samenhangen met de toelating van CBAM-aangevers kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden toegewezen aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk.⁷

Uit de toelichting op deze delegatiebepaling volgt dat deze is ingevoerd, omdat bij het ingaan van de overgangsperiode niet duidelijk was of de NEa het aangewezen orgaan was om de toelating van CBAM-aangevers uit te voeren. Dit had volgens de toelichting te maken met de onzekerheden die er waren over de omvang van deze taak. Toegelicht is dat het voor een efficiënte en effectieve uitvoering nodig zou kunnen zijn om deze taak bij een andere uitvoeringsorganisatie te beleggen. Die uitvoeringsorganisatie krijgt daarbij volgens de toelichting alle taken en bevoegdheden die op grond van de CBAM-verordening aan de bevoegde autoriteit worden toegekend.⁸ Dit betreft onder meer toegang tot het CBAM-register, de bevoegdheid nadere informatie uit te vragen en de bevoegdheid om informatie met de Europese Commissie (EC), de Douane en de NEa uit te wisselen.

a. Uitbesteding aan een externe partij

Uit de uitvoeringstoets van de NEa blijkt dat de taken voor de NEa als bevoegde autoriteit in 2026 en 2027 toenemen. De inschatting van de NEa is dat vanaf 2028 de organisatie op structurele sterkte is om het toelatingsproces en het toezicht op de CBAM-verplichtingen op adequate wijze uit te kunnen voeren. De NEa merkt daarbij op dat het toelatingsproces van CBAM-aangevers in elk geval de eerste jaren wordt uitbesteed.⁹

⁵ 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 (Stb. 2023, 372).

⁶ Artikel 11 CBAM-verordening juncto artikel 2.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

⁷ Artikel 2.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer. Dit voor zover dat noodzakelijk is voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de CBAM-verordening.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 205, nr. 9.

⁹ Uitvoeringstoets NEa, onder «Voor de uitvoering benodigde middelen».

Uit de toelichting op de wijziging van het Besluit mandaat, ondermandaat, volmacht en machtiging Dienst NEa volgt dat de NEa via een dienstverleningsovereenkomst¹⁰ de taak om CBAM-toelatingen te verlenen en te beheren al heeft uitbesteed aan PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (hierna: PwC).¹¹ Volgens deze toelichting kan de Projectdirecteur CBAM Toelatingstaak van PwC in mandaat besluiten nemen op een aanvraag voor of intrekking van een CBAM-toelating.¹²

De toelichting op het voorliggende wetsvoorstel besteedt geen aandacht aan de in de uitvoeringstoets genoemde uitbesteding door de NEa van aan de NEa als bevoegde autoriteit toegewezen bevoegdheden en taken die samenhangen met het toelatingsproces van CBAM-aangevers, en de noodzaak daartoe. De toelichting verheldert evenmin waarom deze taken worden uitbesteed aan een externe commerciële partij en waarom geen gebruik is gemaakt van de wettelijke delegatiebevoegdheid om de taken en bevoegdheden toe te wijzen aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De NEa is in artikel 2.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer aangewezen als bevoegde autoriteit. Daarmee is NEa ook reeds verantwoordelijk voor het verlenen van de status van toegelaten CBAM-aangever conform de voorwaarden waaronder de verordening dat mogelijk maakt. Over het verlenen van de status van toegelaten CBAM-aangever regelt het onderhavige wetsvoorstel niets nieuws. Dat was ook de reden dat de memorie van toelichting hierover geen nadere uiteenzetting gaf.

In artikel 2.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer is vastgesteld dat bij algemene maatregel van bestuur, voor zover dat noodzakelijk is voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens, taken en bevoegdheden van de NEa die voortvloeien uit artikel 17 van die verordening (en die samenhangen met de toelating van CBAM-aangevers) kunnen worden toegewezen aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Deze bevoegdheid is gecreëerd omdat, zoals ook de Afdeling schrijft, bij het ingaan van de overgangperiode niet duidelijk was of NEa voldoende zou zijn toegerust om deze taak te kunnen uitvoeren.

Van de bevoegdheid zoals beschreven in artikel 2.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer is geen gebruik gemaakt. Een inventarisatie bij een tweetal andere uitvoeringsorganisaties heeft tot de conclusie geleid dat het herbeleggen van de toelatingstaak niet mogelijk was. Deze conclusie is mede getrokken als gevolg van de onzekerheid over het aantal aanvragen waarop uitvoeringsorganisaties zich dienden voor te bereiden. De inschatting daarover fluctueerde gegeven de discussie die nog op Europees niveau werd gevoerd over de drempelwaarde: de verordening is niet van toepassing op importeurs die onder deze drempelwaarde blijven. Het was voor overheidsorganisaties niet mogelijk om hier personeelsbeleid op te voeren en er was geen flexibele pool beschikbaar waarmee zo nodig zou kunnen worden op- of afgeschaald. Gekozen is dan ook om de NEa in ieder geval tijdelijk via een aanbesteding te laten ondersteunen bij de werkzaamheden die samenhangen met het toelatingsproces. De

¹⁰ De Afdeling kent overigens de inhoud van deze overeenkomst niet.

¹¹ Besluit van het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit van 10 april 2025 en kenmerk NEa-2025/8805, houdende wijziging van het Besluit mandaat, ondermandaat, volmacht en machtiging Dienst NEa (Stcrt. 2025, 14181).

¹² Dan wel zijn plaatsvervanger. Artikel 2c van het Besluit mandaat, ondermandaat, volmacht en machtiging Dienst NEa.

dienstverleningsovereenkomst die door NEa is aangegaan met ingang van 14 januari 2025 kent een looptijd van maximaal 24 maanden, met een mogelijke verlenging van 12 maanden. In de toelichting is naar aanleiding van het advies opgenomen hoe de NEa het proces voor het verlenen van de status van toegelaten CBAM-aangever heeft georganiseerd.

b. Bevoegdheid tot mandatering

De keuze van de NEa om de taken en bevoegdheden die samenhangen met de toelatingsprocedure van CBAM-aangevers te mandateren aan een externe commerciële partij roept de vraag op of die mandatering verenigbaar is met artikel 10:3 Awb, mede in het licht van artikel 2.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer.

De NEa is aangewezen als bevoegde autoriteit voor de uitvoering van de CBAM-verordening en de regering heeft eerder expliciet voorzien in de mogelijkheid om in afwijking van die aanwijzing de taken en bevoegdheden die samenhangen met de toelatingsprocedure van CBAM-aangevers¹³ te delegeren aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Dit vindt zijn grondslag in de Wet milieubeheer.¹⁴ Deze bepaalt dat bij amvb, voor zover dat noodzakelijk is voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de Verordening koolstofcorrectie, de taken en bevoegdheden van de NEa kunnen worden toegewezen aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk. De vraag is hoe mandatering aan een externe partij die niet tot het Rijk behoort, zich daartoe verhoudt.

Daarnaast is de vraag aan de orde hoe deze mandatering zich verhoudt tot de Awb. Mandaatverlening is op basis van artikel 10:3, eerste lid, Awb toegestaan, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Voor wat betreft de aard van de bevoegdheid vermeldt de toelichting op deze bepaling dat de positie van de gemandateerde aan mandaatverlening in de weg kan staan, bijvoorbeeld in de situatie dat de te mandateren bevoegdheid niet in de sfeer van de normale bevoegdheidsuitoefening van de gemandateerde ligt. Ook vermeldt de toelichting dat het feit dat de gemandateerde zelf belanghebbende is bij de uitoefening van het mandaat, aan mandaatverlening in de weg kan staan.¹⁵

Mandatering aan een externe commerciële partij roept in dat licht vragen op. Mandatering is in de hoofdregel aan de orde in ambtelijke hiërarchische organisaties, waarbij de ambtenaar de algemene en concrete aanwijzingen van het bestuursorgaan moet opvolgen. Mandatering aan niet-ondergeschikten is in dat licht bezien ongebruikelijk en minder passend bij de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁶

Dit geldt temeer als het gaat om mandatering aan een commerciële partij buiten de overheid. Een dergelijke mandatering ligt niet alleen niet in de sfeer van de normale bevoegdheidsuitoefening van de gemandateerde partij, maar kan ook afbreuk doen aan de herkenbaarheid van overheidstaken. In een democratische rechtsstaat is het van belang dat de overheid voor burgers als zodanig kenbaar en herkenbaar is.¹⁷ Tevens is

¹³ De taken en bevoegdheden van artikel 17 van de CBAM-verordening.

¹⁴ Artikel 2.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer.

¹⁵ Zie ook de toelichting bij artikel 10:3 Awb, Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 169–171.

¹⁶ Zie ook S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolter Kluwers 2019, onderdeel 19.

¹⁷ Zie ook S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolter Kluwer 2019, onderdeel 20.

sprake van een commerciële partij die naast een «Advisory»-tak ook een fiscale tak kent. Deze tak zal mogelijk ook CBAM-aangevers bijstaan bij het doen van aangifte CBAM. Hierdoor en door het kennisnemen van stukken waarvoor een beroepsgeheim geldt, kan het beeld ontstaan van (een schijn van) belangenverstrengeling.¹⁸ Ook de rechtspraak is in het licht van het voorgaande kritisch als het gaat om mandaat aan een commerciële partij.¹⁹

De Afdeling merkt op dat het de vraag is of aan de toets van artikel 10:3, eerste lid, Awb is voldaan en mandatering van aan de NEa als bevoegde autoriteit toegewezen bevoegdheden en taken, mede in het licht van artikel 2.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer, wel mogelijk is. Zij adviseert daarom in de toelichting de mandatering aan een externe commerciële partij toereikend te motiveren en als dat niet mogelijk is, deze mandatering opnieuw te bezien.

Zoals hierboven reeds is overwogen is van de bevoegdheid zoals opgenomen in artikel 2.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer geen gebruik gemaakt. Het idee dat artikel 2.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer uitbesteding van taken door NEa zou verhinderen volgt het kabinet niet. Het kabinet beschouwt artikel 2.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer zuiver als een mogelijkheid om deze taken via een algemene maatregel van bestuur toe te wijzen aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Het kabinet legt dit artikel niet uit als een beperking voor het handelen van de NEa, zeker niet in de onderhavige situatie waarbij juist is geoordeeld dat het toewijzen van de toelatingstaak aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk *niet* zou leiden tot een effectieve en efficiënte uitvoering van de verordening.

Naar aanleiding van de aanbesteding aan PwC is mandaat verleend aan de Projectdirecteur CBAM Toelatingstaak van PwC (hierna ook: de Projectdirecteur). Hoewel het hierbij inderdaad gaat om mandaat aan een commerciële partij biedt de Algemene wet bestuursrecht hiervoor ruimte, zo volgt ook uit artikel 10:4 Awb. De Projectdirecteur voert de werkzaamheden uit onder regie en verantwoordelijkheid van het bestuur van de NEa. Hier zijn afspraken over gemaakt in de overeenkomst die ten grondslag ligt aan de uitbesteding. Zo is geregeld dat beslissingen op aanvragen moeten worden genomen volgens een gedetailleerd door de NEa goedgekeurd beoordelingskader. Ook is geregeld dat de beslissingen worden genomen met gebruikmaking van een gezamenlijk met de NEa opgesteld sjabloon.

Het mandaat is voorts uitdrukkelijk beperkt tot de primaire besluiten op aanvragen om toelating. Beslissingen op bezwaar worden voorbereid door de projectorganisatie die de Projectdirecteur ondersteunt, maar worden inhoudelijk afgedaan door de NEa met besluitvorming en ondertekening door het bestuur. Verder is relevant dat de NEa naast intensieve begeleiding ook formeel mogelijkheden heeft om de gemandateerde te corrigeren. Zo kan de mandaatgever de gemandateerde instructies geven (artikel 10:6 Awb), blijft de mandaatgever bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen (artikel 10:7 Awb) en kan in het uiterste geval het mandaat worden ingetrokken (artikel 10:8 Awb).

¹⁸ Zie ook artikel 2:4 Awb. Ditzelfde zou overigens aan de orde zijn als de mandatering aan een andere, vergelijkbare externe commerciële partij zou hebben plaatsgevonden.

¹⁹ Vergelijk Centrale Raad van Beroep 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947 over uitbesteding van controletaken in het kader van de bijstand op basis van «no cure no pay» aan een commerciële partij.

De NEa is zich bewust van de werkzaamheden van PwC en heeft daarom ook maatregelen getroffen om (een schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. Binnen de overeenkomst die de NEa voor de uitbesteding met PwC heeft gesloten, is aandacht geschonken aan dit aspect. Medewerkers van de PwC, daaronder ook begrepen medewerkers van onderaannemers van PwC, die werkzaamheden verrichten in het kader van de aanbesteding, ondertekenen als gevolg hiervan het model «Integriteitsverklaring Rijk voor externen». PwC is tevens gehouden geweest om een belangenbeschermingsplan te overleggen, waaruit aantoonbaar blijkt dat het personeel en de aansturing van dat personeel voor het verrichten van de Diensten, functioneel en organisatorisch gescheiden zijn van andere CBAM-gerelateerde diensten die PwC verleent aan derden. Het opleveren van een exitplan of transitieplan teneinde de continuïteit en integriteit van de dienstverlening te waarborgen bij beëindiging van de overeenkomst behoort eveneens tot de afspraken die door NEa met PwC zijn gemaakt.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is vanuit de NEa te kennen gegeven dat het mandaat aan de Projectdirecteur zal worden ingetrokken. Het Besluit mandaat, ondermandaat, volmacht en machtiging Dienst NEa zal hiervoor worden aangepast. Concreet heeft dat tot gevolg dat PwC nog wel betrokken zal zijn bij voorbereiding van aanvragen, maar dat het formele besluit zal worden genomen door een ambtenaar van de NEa.

c. Beroepsgeheim

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.²⁰ 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.²¹ 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.²²

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.²³ Dergelijke vertrouwelijke informatie kan een bevoegde autoriteit delen met een aantal in de CBAM-verordening genoemde actoren²⁴ om ervoor te zorgen dat personen hun verplichtingen uit hoofde van deze 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.

Het is de vraag of bij mandatering van bevoegdheden en taken die samenhangen met de toelatingsprocedure van CBAM-aangevers door de NEa aan een andere partij, gelet op de bepalingen over het beroeps-

²⁰ Artikel 13, eerste lid, CBAM-verordening.

²¹ Artikel 14, vierde lid, CBAM-verordening.

²² Artikel 17, vierde lid, CBAM-verordening.

²³ Artikel 13, eerste lid, CBAM-verordening.

²⁴ Artikel 13, tweede lid, CBAM-verordening. 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.

geheim in de CBAM-verordening niet zou moeten worden voorzien in een wettelijke grondslag voor het kennisnemen en delen van vertrouwelijke informatie.²⁵

Ook is het de vraag of niet zou moeten worden geregeld dat de gemandateerde partij bevoegd is tot het uitwisselen van gegevens, dat deze een geheimhoudingsplicht heeft en dat de gegevens niet voor andere doeleinden dan het uitvoeren van de toelatingsprocedure van CBAM-aangevers gebruikt mogen worden.

De Afdeling adviseert bij mandatering oog te hebben voor de hiervoor genoemde waarborgen en te bezien of aanpassing van het voorstel nodig is.

Een besluit over het verlenen van de status van toegelaten CBAM aangever wordt door NEa genomen, ook wanneer de bevoegdheid hiertoe is gemandateerd. Via een dienstverleningsovereenkomst wordt geborgd dat aan de geldende eisen wordt voldaan. Hoewel de inschatting is dat de huidige wettelijke grondslagen voor het uitwisselen van gegevens voldoen, is naar aanleiding van het advies van de Afdeling een additionele bepaling in het wetsvoorstel opgenomen op basis waarvan de NEa door de verordening aangemerkte vertrouwelijke informatie kan bekendmaken aan een persoon voor zover dat nodig is voor de uitvoering van de verordening en de vertrouwelijke omgang met deze informatie door deze persoon is geborgd. Daarmee wordt in lijn met het advies van de Afdeling explicieter gebruikgemaakt van de ruimte die artikel 13, tweede lid, van de verordening hiervoor biedt.

d. Verwerkingsverantwoordelijkheid

De mandaatverlening roept ook vragen op in relatie tot de voorschriften uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Hierbij is in het bijzonder van belang of de partij aan wie voornoemde taken worden uitbesteed naast de NEa (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke of verwerker in de zin van de AVG is. Voor een (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke en een verwerker geldt namelijk een verschillend regime.

Als sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, is het voor de kenbaarheid nodig om de essentiële onderdelen van de afspraken tussen beide verantwoordelijken over de nakoming van hun verplichtingen in de toelichting van het wetsvoorstel te expliciteren. Daarbij dient in acht te worden genomen dat de betrokkene (van wie persoonsgegevens worden verwerkt) zijn rechten kan uitoefenen jegens elke (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke, zodat deze steeds duidelijkheid heeft over wie aanspreekbaar is voor het uitoefenen van zijn rechten.

Als sprake is van een verwerker, geldt onder meer dat deze afdoende garanties moet bieden met betrekking tot het toepassen van passende technische en organisatorische maatregelen, zodat de verwerking voldoet

²⁵ Bij mandaat vindt er in tegenstelling tot delegatie geen overdracht van bevoegdheid van het ene orgaan naar het andere plaats. Zie ook de toelichting op de delegatiebevoegdheid aan andere uitvoeringsinstanties van het Rijk, Kamerstukken II 2022/23, 36 205, nr. 9. Vergelijk ook het voorgestelde artikel 16c.4 waarin een brede grondslag voor de informatie-uitwisseling tussen de douaneautoriteit, de Douane, en de bevoegde autoriteit, de NEa, wordt gecreëerd. Het feit dat deze bepaling ten behoeve van de NEa nodig wordt geacht roept des te meer de vraag op of bij mandatering geen aanvullende bepalingen nodig zijn.

aan de AVG-vereisten en de bescherming van de rechten van de betrokkene is gewaarborgd.

De toelichting maakt niet duidelijk of bij uitbesteding de gemandateerde moet worden beschouwd als (gezamenlijk) verwerkingsverantwoordelijke of verwerker. Als gevolg daarvan is ook niet duidelijk in hoeverre de toepasselijke AVG-regimes voor verwerkingsverantwoordelijke dan wel verwerker zullen worden nageleefd.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de AVG-aspecten van de uitbesteding van taken en bevoegdheden voortvloeiend uit de CBAM-verordening en daarbij inzicht te bieden of de partij die deze taken uitvoert (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke of verwerker is.

De NEa is zich bewust van de AVG en de verantwoordelijkheid die dat met zich brengt. PwC wordt in dit verband als verwerker beschouwd. Via een verwerkersovereenkomst wordt geborgd dat aan de geldende eisen wordt voldaan. De verwerkersovereenkomst beschrijft onder meer de persoonsgegevens die worden verwerkt en de technische en organisatorische maatregelen die moeten worden getroffen teneinde te borgen dat de verwerking van de gegevens op een verantwoorde wijze plaatsvindt.

e. Conclusie

De Afdeling merkt op dat de mandatering van de taken en bevoegdheden die samenhangen met de toelatingsprocedure van CBAM-aangevers vragen oproept. Mandatering aan een externe commerciële partij kan afbreuk doen aan de herkenbaarheid van overheidstaken en staatsrechtelijke risico's met zich brengen. Een toereikende motivering van de regering om tot deze mandatering over te gaan ontbreekt echter in de toelichting.

Zo gaat de toelichting niet in op het uitbesteden van aan de NEa toegekende taken aan een andere instantie, de noodzaak daartoe en de keuze om deze taken te beleggen bij een externe commerciële partij, niet zijnde een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Verder besteedt de toelichting geen aandacht aan de vraag of aan de toets van artikel 10:3, eerste lid, Awb is voldaan en mandatering van aan de NEa als bevoegde autoriteit toegewezen bevoegdheden en taken, mede in het licht van artikel 2.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer, wel mogelijk is.

Tevens besteedt de toelichting geen aandacht aan de vraag of bij mandatering niet zou moeten worden geregeld dat de gemandateerde partij de bevoegdheid heeft tot uitwisseling en verwerking van gegevens en de geheimhouding daarvan. Ook gaat de toelichting niet in op AVG-aspecten van de uitbesteding van taken en bevoegdheden voortvloeiend uit de CBAM-verordening. Voorgaande ontbreekt ook in het wetsvoorstel en de toelichting.

Zoals uitgebreider in het voorgaande is toegelicht was de toelatingstaak reeds geoperationaliseerd en gaf de strekking van het onderhavige wetsvoorstel geen aanleiding om hier dieper op in te gaan. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting aangevuld met een passage over hoe het toelatingsproces door NEa is ingericht. Verder geldt dat de uitbesteding van het toelatingsproces noodzakelijk is om de toelatingsaanvragen te kunnen behandelen die in de aanloop naar het volledig van kracht worden van de verordening met ingang van 1 januari 2026 worden voorzien. Artikel 2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer biedt de mogelijkheid aan de regering om (de beoordeling van) de toelating te delegeren aan een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Het kabinet

meent evenwel niet dat deze wettelijke bepaling NEa verhindert om zich bij de uitvoering van het toelatingsproces te laten ondersteunen door een externe partij. NEa zal het mandaat aan de Projectdirecteur intrekken en hiervoor het Besluit mandaat, ondermandaat, volmacht en machtiging Dienst NEa aanpassen. Naar aanleiding van de opmerking over de uitwisseling en verwerking van gegevens en geheimhouding daarvan is een additionele bepaling in het wetsvoorstel opgenomen teneinde zeker te stellen dat de bepalingen hierover in de verordening de uitvoering zoals die is voorzien niet verhindert. NEa vult de verantwoordelijkheid van bevoegde autoriteit uiteraard in met inachtneming van de AVG.

3. Inzet ministeriële regeling voor toekomstige wijzigingen

Voorgesteld wordt een bepaling in de wet op te nemen op basis waarvan het wordt verboden te handelen in strijd met een aantal bepalingen van de CBAM-verordening, zodat de NEa hier bestuursrechtelijk op kan toezien en handhavend kan optreden.²⁶ Daarbij wordt het ook verboden in strijd te handelen met bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften, die bij of krachtens de CBAM-Verordening worden gesteld.²⁷ Ook in deze nog niet bekende gevallen kan, nadat een ministeriële regeling is uitgebracht, te zijner tijd een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete worden opgelegd.²⁸

Naast voornoemde bepaling wordt ook een delegatiegrondslag voorgesteld om bij ministeriële regeling regels te stellen voor de uitvoering van een bindend onderdeel van de CBAM-verordening en krachtens die verordening vastgestelde EU-rechtshandelingen.²⁹ Het wetsvoorstel en de toelichting maken niet duidelijk hoe deze bepalingen zich tot elkaar verhouden.³⁰ De toelichting bij beide delegatiegrondslagen richt zich op toekomstige wijzigingen.

Volgens de toelichting wordt het regelen via een ministeriële regeling voorgesteld, omdat toekomstige wijzigingen van de CBAM-verordening en gedelegeerde en uitvoeringshandelingen van de EC mogelijk nadere verplichtingen bevatten waarop de NEa moet kunnen toezien.³¹ Dit ziet volgens de toelichting naar verwachting op aanvullende procedurele voorschriften, zoals 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 delegatiegrondslag die dit mogelijk maakt volgens de toelichting wenselijk.³² Verder geeft de toelichting aan dat het zal gaan om bindende onderdelen, waarbij een lidstaat geen keuzes van beleidsinhoudelijke aard kan maken.³³

²⁶ Het voorgestelde artikel 16c.3 van de Wet milieubeheer.

²⁷ Het voorgestelde artikel 16c.3, derde lid, van de Wet milieubeheer.

²⁸ De voorgestelde artikelen 18.6a, vierde lid, en 18.16c, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

²⁹ Het voorgestelde artikel 16c.5 van de Wet milieubeheer.

³⁰ In het voorgestelde artikel 16c.3 van de Wet milieubeheer is geen verwijzing opgenomen naar het voorgestelde artikel 16c.5 van die wet, maar lijkt een afzonderlijke delegatiebevoegdheid te zijn opgenomen.

³¹ Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B, onder «Artikel 16c.3» en «Artikel 16c.5».

³² Memorie van toelichting, paragraaf 3.4, en artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B, onder «Artikel 16c.3».

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.

Dit is het tweede wetsvoorstel waarmee de CBAM-verordening wordt geoperationaliseerd.³⁴ De toelichting maakt niet inzichtelijk waarom bij opvolgende wijzigingen van de CBAM-verordening de nadere operationalisering daarvan niet ook bij wet kan plaatsvinden. Het in de toelichting gebruikte argument dat het tijdig kunnen anticiperen op wijzigingen maakt dat een delegatiegrondslag voor een ministeriële regeling gewenst is,³⁵ overtuigt niet. Als er noodzaak bestaat tot snel handelen, kan dit ook via een wetstraject met spoedkarakter worden bereikt.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid komt volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving eerder in aanmerking naarmate de te implementeren bindende EU-rechtshandeling de Nederlandse wetgever bij de uitvoering minder ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard.³⁶ Daarbij dient echter in acht te worden genomen dat alle wezenlijke bepalingen ten aanzien van het betrokken onderwerp in de wet moeten worden vastgelegd³⁷ en dat voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke of civielrechtelijke aard zoveel mogelijk in de wet moeten worden opgenomen.³⁸

De voorgestelde delegatiebevoegdheid ziet niet alleen op aan de CBAM-verordening gerelateerde gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, maar strekt zich ook uit tot de CBAM-verordening zelf. Bovendien ziet de delegatiebevoegdheid op alle toekomstige wijzigingen van onder meer die verordening. Daarmee kan volgens de Afdeling niet met zekerheid worden gezegd dat deze wijzigingen voor wat betreft de verordening geen wezenlijke bepalingen ten aanzien van het betrokken onderwerp kunnen betreffen, waarbij delegatie niet is toegestaan.³⁹

De verbodsbepaling van het overtreden van de toekomstige voorschriften en de sancties die daarvoor gaan gelden zijn wel in de wet neergelegd. Dat de bepalingen waarop het verbod ziet, worden opgenomen in een ministeriële regeling komt de rechtszekerheid niet ten goede. Temeer omdat zo'n regeling gemakkelijk kan worden gewijzigd, zonder nadere toetsing door adviesorganen en zonder betrokkenheid van het parlement.

De Afdeling adviseert de delegatiebevoegdheid om bij ministeriële regeling toekomstige wijzigingen van de verordening te kunnen operationaliseren te laten vervallen en deze wijzigingen bij wet te regelen. Verder adviseert zij de delegatiebevoegdheid voor toekomstige gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ten behoeve van de rechtszekerheid te wijzigen in delegatie bij amvb en daarbij te bezien of een nadere afbakening mogelijk is.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling te verbieden in strijd te handelen met specifieke voorschriften die in de verordening en EU-rechtshandelingen zijn of worden vastgesteld. Hiervoor is gekozen, omdat voor een breed scala aan onderwerpen nog regels kunnen worden vastgesteld waarop door NEa effectief moet

³⁴ Met het eerste voorstel is 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 grens, Stb. 2023, 372, ingevoerd. Hiermee is voorzien in de bepalingen die nodig waren voor de overgangperiode van de verordening. Onder meer is de NEa aangewezen als bevoegde autoriteit en is geregeld dat de NEa met een last onder dwangsom aangevers van goederen alsnog kan bewegen de noodzakelijke CBAM-rapportage aan te leveren of een bestuurlijke boete op te leggen als wordt nagelaten die rapportage aan te leveren.

³⁵ Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B, onder «Artikel 16c.3».

³⁶ Aanwijzing 9.8.

³⁷ Aanwijzing 2.20.

³⁸ Aanwijzing 2.21.

³⁹ Aanwijzing 2.20.

kunnen worden toegezien. Zo wordt voorzien 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. Met het volledig operationeel worden van de verordening met ingang van 1 januari 2026 zal een groot deel van deze regels de komende maanden worden vastgesteld.

Daarnaast ligt er op dit moment een voorstel voor wijziging van de verordening.⁴⁰ Deze wijziging voorziet onder andere 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. Deze matigingsgronden zijn op verzoek van diverse lidstaten waaronder Nederland opgenomen, onder andere om beter te kunnen voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. De Raad en het Europees Parlement hebben op 18 juni 2025 een voorlopig akkoord bereikt over het voorstel en het voorstel wordt naar verwachting in september 2025 officieel aangenomen. De gewijzigde bepalingen zijn grotendeels van toepassing met ingang van 1 januari 2026.

Om te borgen dat tijdig op specifieke voorschriften die in de verordening en EU-rechtshandelingen worden vastgesteld kan worden gereageerd, is de delegatiebevoegdheid noodzakelijk. Een wetstraject met spoedkarakter noch een algemene maatregel van bestuur is hiervoor naar verwachting snel genoeg. Dat geldt evengoed voor de delegatiebepaling op basis waarvan nadere regels kunnen worden gesteld voor de uitvoering van een bindend onderdeel van de verordening of EU-rechtshandelingen die krachtens deze verordening zijn vastgesteld. Het kabinet erkent dat de delegatiebepaling nadelen met zich meebrengt. In de memorie van toelichting is dan ook benadrukt dat het gebruik van deze grondslag zoveel mogelijk zal worden beperkt. Daarnaast wordt aangekondigd dat, wanneer wél van de grondslag gebruik wordt gemaakt, een wetsvoorstel zal worden voorbereid om alle verbodsbepalingen zo spoedig mogelijk op het niveau van de wet vast te stellen. 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 ten behoeve van de verordening wordt vergroot. Het kabinet hoopt hiermee een betere balans te hebben gevonden tussen enerzijds de noodzaak om adequaat te kunnen reageren op de volledige inwerking-treding van de verordening, en anderzijds de wens om de besluiten van de NEa te voorzien van voldoende legitimiteit.

4. Ontbreken inhoudelijke financiële paragraaf

Op 25 augustus 2025 is de adviesaanvraag voor het wetsvoorstel bij de Afdeling ingediend. De financiële paragraaf van de toelichting staat op «PM augustusbesluitvorming». De Afdeling heeft de financiële gevolgen van het voorstel daarmee niet op basis van de adviesaanvraag kunnen beoordelen. Wel blijkt de financiële inzet van de uit de CBAM-verordening voortvloeiende middelen uit de adviesaanvraag voor de Ontwerp-

⁴⁰ 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.

Miljoenennota. De Afdeling verwijst voor opmerkingen hierover naar het advies bij die nota.⁴¹

De financiële paragraaf is aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de toelichting in paragraaf 6 van de memorie van toelichting, waarin enkele aspecten rondom de uitvoering, het toezicht en de handhaving, worden toegelicht nog enkele nuances aan te brengen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen

⁴¹ Onderdeel D2 van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 september 2025 over de Ontwerp-Miljoenennota 2026, (W06.25.00214/III).