

36 819

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 22 oktober 2025

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	De CBAM-verordening	1
3.	Hoofdpijnen van het voorstel	4
5.	Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)	8
6.	Uitvoering, toezicht en handhaving	8
8.	Evaluatie	12
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	13

I. ALGEMEEN

Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, D66, ChristenUnie en de SGP.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende antwoorden tezamen zijn beantwoord.

De CBAM-verordening

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen hoe het kabinet kijkt naar eventuele uitbreiding van het CBAM. Het kabinet vindt dat het CBAM een cruciale rol speelt in zowel het behalen van de afgesproken klimaatdoelen als de verbetering van het industriële concurrentievermogen van de EU. Zoals de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA noemen, verwacht het kabinet eind 2025 een onderzoeksrapport van de Europese Commissie over een mogelijke uitbreiding van het CBAM. Het gaat hierbij

om emissies in andere sectoren, indirecte emissies en emissies verderop in de waardeketen. Naar aanleiding van het onderzoeksrapport zal de Europese Commissie in 2026 naar verwachting een voorstel doen voor de herziening van de CBAM-verordening om de reikwijdte uit te breiden. Het kabinet steunt in principe aanpassingen aan het CBAM die bijdragen aan betere koolstoflekkebescherming. Bij de beoordeling van de voorstellen houdt het kabinet daarnaast rekening met uitvoerbaarheid, administratieve lasten voor bedrijven, de Europese klimaatdoelen, versterken van het gelijke speelveld, conformiteit met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en impact op derde landen. Het kabinet hecht er waarde aan dat voorstellen gepaard gaan met een degelijk impact assessment en zal hier bij de Europese Commissie op aandringen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of het aantal importeurs van specifieke goederen in Nederland naar verwachting af zal nemen als gevolg van het CBAM, omdat alleen toegelaten CBAM-aangevers nog mogen importeren. Het CPB en PBL hebben gekeken naar de impact van het CBAM op de importprijzen van de producten in de CBAM-sectoren.¹ De verwachting is dat de importprijzen het meest stijgen bij ijzer & staal en cement. Hierbij is de verwachting dat de afname van import van buiten de EU vanwege het CBAM grotendeels kan worden gecompenseerd door een toename van handel tussen lidstaten. Doordat de import van buiten de EU afneemt is de verwachting dat het aantal CBAM-aangevers ook zal afnemen. Daarnaast is er mogelijk sprake van consolidatie tussen importeurs of grote bedrijven met meerdere vestigingen waardoor het aantal CBAM-aangevers kan afnemen.

Het is niet de verwachting dat het aantal importeurs afneemt omdat importeurs een toelating als CBAM-aangever nodig hebben. Importeurs van CBAM-goederen hoeven alleen een toelating als CBAM-aangever te hebben en aan de CBAM-verplichtingen te voldoen wanneer zij de drempelwaarde overschrijden. Op 29 september jl. is het eerdere politieke akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement over de wijziging van de CBAM-verordening bekrachtigd. De verwachting is dat de resulterende wettekst spoedig in het Europese publicatieblad zal worden gepubliceerd. Doel van de wijziging is om het CBAM vanaf 1 januari 2026 sterk te vereenvoudigen en de regeldruk te beperken, zonder de klimaatdoelen en de effectiviteit van het CBAM aan te tasten. De grootste vereenvoudiging betreft de aanpassing van de drempelwaarde om voor het CBAM in aanmerking te komen. De drempelwaarde van het CBAM wordt aangepast naar 50 ton massa (gewicht). De aangepaste drempelwaarde zorgt ervoor dat 91% van de importeurs van CBAM-goederen niet langer onder het CBAM vallen. De overige 9% van de importeurs die na 1 januari 2026 nog wel onder het CBAM vallen, hebben te maken met een gelijk speelveld in de EU, omdat het CBAM een Europees instrument is. Het is hierdoor niet mogelijk voor Nederlandse importeurs om naar andere lidstaten uit te wijken om zo hun CBAM-verplichtingen te omzeilen. Bovendien is de toelatingsprocedure om CBAM-aangever te worden relatief eenvoudig en heeft deze procedure als zodanig geen belemmering voor importeurs te zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen toe te lichten hoe de Kamer betrokken is bij de keuze tot uitbesteding. Een vraag die ook door leden van de fractie van D66 is gesteld. Uw Kamer is betrokken geweest bij de totstandkoming van 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).

¹ CPB en PBL (2024) Europese importheffing op CO₂ effectief tegen weglek.

In deze wet is geregeld dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) de bevoegde autoriteit is, zoals die door de verordening nader is beschreven.² Bij de totstandkoming van voornoemde wet is aangegeven dat op dat moment nog onduidelijk was of de NEa het aangewezen orgaan is om aanvragen tot toegelaten CBAM-aangever te beoordelen.³ Dat had te maken met de onzekerheden die er waren over de omvang van die taak ten opzichte van de omvang én de expertise van de NEa. Opgemerkt is dat het nodig zou kunnen zijn om deze taak bij een andere uitvoeringsorganisatie van het Rijk te beleggen. Een inventarisatie bij een tweetal andere uitvoeringsorganisaties heeft echter 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.

Zoals de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA opmerken, ervaren uitvoeringsorganisaties vaker moeite om op korte termijn voldoende capaciteit te realiseren voor nieuwe taken. Wanneer deze capaciteit echter langjarig noodzakelijk is vormt dat een goede reden om hier desalniettemin alsnog op aan te sturen. In het geval van de NEa betreft de uitbesteding echter werkzaamheden die eenmalig een piekbelasting opleveren. In die situatie wordt de huidige oplossing passend geacht. Voor het aantrekken van externe ondersteuning bij de toelatingstaak heeft een aanbestedingsprocedure plaatsgevonden. In antwoord op de vraag of nog steeds overgegaan zou zijn tot uitbesteding als destijds al bekend was dat het aantal CBAM-aanbesteders veel lager zou zijn, een vraag die ook is gesteld door de leden van de fractie van de VVD, geldt dat dit goed voorstelbaar is. De NEa is geen grote overheidsorganisatie, waardoor ook het aantal aanvragen zoals dat nu wordt voorzien een te groot beroep zou doen op de uitvoeringscapaciteit waarover de NEa beschikt. De 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. Daarmee is er dus ook na 2026 nog sprake van de uitbesteding van een deel van de CBAM-verantwoordelijkheden. De Nederlandse situatie is daarbij niet uniek. Ook van andere EU-lidstaten is bekend dat de bevoegde autoriteiten die in deze lidstaten zijn aangewezen zich door externe partijen laten ondersteunen. Ten tijde van de onderhandelingen heeft het kabinet oog gehad voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het CBAM.⁴ In die fase is er niet al vastgesteld dat een aanbesteding nodig zou zijn om het toelatingsproces te kunnen uitvoeren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om te reflecteren op de vraag of het CBAM voldoende rekening houdt met export uit de EU naar andere werelddelen en welke oplossingsrichtingen met betrekking tot de bescherming van export voorhanden zijn. Het CBAM is in de basis een mechanisme dat beschermt tegen koolstoflekage via import. Het vormt een aanvulling op het EU-ETS door gelijkwaardige

² 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).

³ Kamerstukken II, 2022/23, 36 205, nr. 9.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 22 112, nr. 3197.

regels toe te passen op CBAM-goederen die vanuit derde landen op de Europese markt worden gebracht. Het CBAM is geen mechanisme dat beschermt tegen koolstoflekkage via export.

Tegelijkertijd uiten EU-bedrijven die exporteren veel zorgen over hun concurrentiepositie op markten en derde landen, die zou verslechteren door kosten die zij moeten maken onder het EU-ETS. Het kabinet zet waar mogelijk in op een mondiaal gelijk speelveld. De Europese Commissie komt in het laatste kwartaal van 2025 met een voorstel dat de Europese export moet beschermen. Het voorstel bestaat waarschijnlijk uit een tijdelijke oplossing voor de korte termijn die per 1 januari 2026 in kan gaan en een oplossing voor de langere termijn die op een later moment in werking zal treden. Het kabinet kijkt uit naar het voorstel van de Europese Commissie. Uw Kamer zal hier via een BNC-fiche over worden geïnformeerd. Mogelijke oplossingen kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Hierbij kan gedacht worden aan vrijstellingen, kortingen of compensatie binnen het CBAM of het EU-ETS. Voor het kabinet is het van belang dat uiteindelijke oplossingen in lijn zijn met de regelgeving van de WTO, handhaafbaar en uitvoerbaar zijn en dat administratieve lasten voor bedrijven beperkt blijven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre het CBAM rekening houdt met de marginale kostprijs van EU-ETS-emissierechten, en of dit leidt tot disbalans in het stelsel. De marginale emissiereductieprikkel van EU-ETS is inderdaad hoger dan de gemiddelde daadwerkelijke kosten per ton uitstoot, omdat gratis allocatie de gemiddelde kosten drukt. Dit geldt ook voor een CBAM-importeur, die minder CBAM-certificaten hoeft in te leveren per ton goed, afhankelijk van gratis allocatie van EU-ETS-rechten. Zowel een Europese EU-ETS-installatie als een CBAM-importeur hebben een hogere marginale emissiereductieprikkel en lagere gemiddelde kosten wanneer er nog gratis allocatie is. Daarmee is er geen sprake van een disbalans in het stelsel. De afbouw van gratis allocatie loopt gelijk op met de infasering van het CBAM. Een voorbeeldberekening voor de hoeveelheid in te leveren CBAM-certificaten is te vinden op de website van de NEa.⁵

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kabinet aankijkt tegen mogelijke ontwijking van het CBAM doordat import verschuift van CBAM-goederen naar producten lager in de waardeketen die niet onder CBAM vallen. Deze zorg is bij het kabinet bekend. De Europese Commissie komt eind 2025 met een voorstel voor herziening van de CBAM-verordening. Deze herziening ziet op een uitbreiding van het CBAM naar producten lager in de waardeketen en aanvullende anti-ontwikingsmaatregelen. Het kabinet kijkt uit naar het voorstel en steunt in principe aanpassingen aan het CBAM die bijdragen aan betere koolstoflekkagebescherming en het tegengaan van ontwijking. Dit versterkt het gelijke speelveld voor Europese bedrijven. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn dat de aanpassingen uitvoerbaar zijn, geen disproportioneel effect hebben op de administratieve lasten voor bedrijven en in lijn zijn met WTO-regels. Uw Kamer zal hier via een BNC-fiche over worden geïnformeerd.

Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen om een toelichting op de wijzigingen van de verordening die worden verwacht en op welke termijn die kunnen gaan spelen. Van een breed scala aan onderwerpen zullen nog regels kunnen worden vastgesteld waarop door de NEa

⁵ <https://www.emissieautoriteit.nl/regelgeving/cbam/verplichtingen/cbam-certificaten>

effectief moet 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 gebracht naar de Exclusieve Economische Zone, gegevensuitwisseling tussen de douaneautoriteiten en de Europese Commissie, 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 is op 29 september het eerdere politieke akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement over de wijziging van de CBAM-verordening bekrachtigd. De verwachting is dat de resulterende wettekst spoedig in het Europese publicatieblad zal worden gepubliceerd. Deze wijziging voorziet onder andere in een versoepeling van 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 om beter te kunnen voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. 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.

De leden van de fractie van de VVD vragen een nadere uiteenzetting van het effect van het CBAM op de mondiale CO₂-uitstoot en in hoeverre het CBAM bijdraagt aan het voorkomen van koolstoflekkage. Het CBAM versterkt prikkels voor emissiereductie op verschillende manieren. Ten eerste geeft het CBAM een prikkel aan producenten buiten de EU om de CO₂-emissie-intensiteit van productie te verminderen, voor producten die worden geëxporteerd naar de EU. Indirect kan het CBAM ook leiden tot de introductie van koolstofbeprijzing in het land of de regio van oorsprong, waardoor bedrijven daar voor hun gehele productie een sterkere emissiereductieprikkel ervaren. Ten tweede zorgt het CBAM voor een betere doorberekening van CO₂-kosten in producten op de Europese markt, waardoor bedrijven en consumenten in hun keuzes beter rekening houden met de koolstofvoetafdruk. Dit kan leiden tot een verschuiving van vraag naar producten met een lagere koolstofvoetafdruk. Ten derde versterkt het CBAM de EU-ETS-prijsprikkel bij Europese producenten, omdat de EU-ETS-prijsprikkel overgaat van een *opportunity cost* naar een *out of pocket cost*. Dit effect geldt ook als het effect van de doorberekening van CO₂-kosten toeneemt naarmate gratis allocatie van EU-ETS-rechten uitfaseert. De bijdrage van het CBAM aan koolstoflekkagebescherming is het nettoresultaat van het uitfaseren van de huidige koolstoflekkagebescherming (gratis EU-ETS-rechten) en het infaseren van het CBAM. De koolstoflekkagebescherming van het CBAM op de Europese markt is in beginsel effectiever dan gratis EU-ETS-rechten, omdat gratis EU-ETS-rechten alleen bescherming bieden voor emissies tot op het niveau van de EU-ETS-benchmarks. Het CBAM leidt ook tot doorberekening van kosten van CO₂-uitstoot boven de EU-ETS-benchmarks. Daar staat tegenover dat het CBAM geen directe koolstoflekkagebescherming biedt voor export, en dat de effectiviteit van het CBAM kan worden beperkt door zogeheten *resource shuffling*. Voor het netto-effect van het CBAM gaat het om het saldo van verbeterde verduurzamingsprijkkels en de toe- en afname van koolstoflekkagebescherming. Daarbij moet rekening worden gehouden met de eindigheid van de huidige koolstoflekkagebescherming, omdat het EU-ETS emissieplafond en daarmee de beschikbaarheid van gratis EU-ETS-rechten onvermijdelijk daalt.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het risico van handelsspanningen of vergeldingsmaatregelen door derde landen wordt ingeschat. Ook vragen zij welke stappen Nederland onderneemt om de invoering van het CBAM te coördineren met belangrijke handelspartners en of de regering zich inzet voor een internationale dialoog over koolstofprijsharmonisatie, zodat het CBAM op termijn kan uitgroeien tot een gelijk speelveld in plaats van een handelsbarrière. In het verlengde daarvan vragen zij of het CBAM volledig in lijn is met de regels van de WTO en hoe dat juridisch onderbouwd wordt. Sommige derde landen hebben zich negatief uitgelaten over het CBAM. Het kabinet is momenteel niet bekend met intenties van derde landen om vergeldingsmaatregelen te treffen. In het recent gesloten raamwerk akkoord voor handel tussen de EU en VS heeft de Commissie aangegeven met extra flexibiliteit in de CBAM-implementatie te komen. Wat dit precies inhoudt is niet nader gespecificeerd. De Europese Commissie is continu in gesprek met handelspartners over onder andere het CBAM. De Europese Commissie benadrukt in deze gesprekken dat het CBAM in beginsel een klimaatinstrument in aanvulling op het EU-ETS is, dat zorgt voor een gelijk speelveld in de EU. Producenten in derde landen worden hierdoor niet benadeeld in vergelijking met Europese producenten. Tegelijkertijd wil de EU met het CBAM schonere productie in derde landen stimuleren en is de hoop dat derde landen soortgelijke maatregelen als de EU treffen. Het kabinet steunt deze boodschap en zet erop in dat de EU met derde landen gesprekken blijft voeren over het CBAM en soortgelijke maatregelen. Het CBAM is ontworpen om in lijn te zijn met de WTO. Zo is het belangrijke principe van gelijke behandeling gewaarborgd door de infasering van het CBAM gelijk te laten lopen met de uitfasering van de gratis rechten onder het EU-ETS. Dit zorgt ervoor dat importeurs van goederen van buiten de EU niet benadeeld worden ten opzichte van EU-producenten die nog voor een deel van hun producten gratis EU-ETS-rechten ontvangen.

De leden van de fractie van de VVD vragen in welke sectoren de impact van het CBAM het grootst zal zijn als het gaat om extra kosten en regeldruk, en welke ondersteuningsmaatregelen beschikbaar zijn om de transitie in deze sectoren te faciliteren. CPB en PBL hebben gekeken naar de impact van het CBAM op de importprijzen van de producten in de CBAM-sectoren.⁶ De verwachting is dat de importprijzen het meest stijgen bij ijzer & staal en cement. Hierbij is de verwachting dat de afname van import van buiten de EU vanwege het CBAM grotendeels kan worden gecompenseerd door een toename van handel tussen lidstaten. Op 29 september jl. is het eerdere politieke akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement over de wijziging van de CBAM-verordening bekrachtigd. De verwachting is dat de resulterende wettekst spoedig in het Europese publicatieblad zal worden gepubliceerd. Het doel van de wijziging is om het CBAM sterk te vereenvoudigen en de regeldruk te beperken, zonder de klimaatdoelen en de effectiviteit van het CBAM aan te tasten.⁷

Op EU-niveau zijn er verschillende fondsen die ingezet kunnen worden voor de transitie, zoals InvestEU en het Innovatiefonds. Ook het op 17 juli jl. gepubliceerde voorstel voor een Europees Concurrentievermogenfonds als onderdeel van het pakket voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader

⁶ CPB en PBL (2024) Europese importheffing op CO2 effectief tegen weglek

⁷ 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. Op 29 september jl. is het eerdere politieke akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement over de wijziging van de CBAM-verordening bekrachtigd. De verwachting is dat de resulterende wettekst spoedig in het Europese publicatieblad zal worden gepubliceerd.

(MFK) 2028 – 2034 beoogt onder andere bij te dragen aan het ondersteunen van de decarbonisatie van de Europese industrie, de productie van schone technologieën en bijbehorende toeleveringsketens. Daarnaast is met de *Clean Industrial Deal* een nieuwe *industrial decarbonization bank* aangekondigd met een waarde van € 100 miljard die zich zal richten op investeringen in schone productieprocessen. Ook is in het kader van de *Clean Industrial Deal* op 25 juni 2025 een nieuw staatssteunkader gepubliceerd om investeringen in decarbonisatie aantrekkelijker te maken en te stimuleren.⁸

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de VVD of het CBAM zal leiden tot dubbele beprijzing binnen de interne markt. Het CBAM leidt niet tot dubbele beprijzing. Wanneer een derde land een eigen CO₂-prijs kent, wordt dit in mindering gebracht op de prijs van CBAM-certificaten. Daarnaast is de gefaseerde invoering van het CBAM afgestemd op de afbouw van gratis toegewezen EU-ETS-rechten, zodat deze synchroon verlopen. Het CBAM leidt alleen tot een beprijzing van koolstofuitstoot van geïmporteerde goederen waarvoor nog geen prijs betaald is voor de uitstoot.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over hoe de regering de effecten beoordeelt op exporterende bedrijven wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de negatieve gevolgen voor de rechtszekerheid tijdens de periode van delegatie worden gemitigeerd, en hoe deze zich verhouden tot artikel 5:4 van de Awb. Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA is aangegeven kunnen nog op een breed scala aan onderwerpen regels worden vastgesteld waarop door NEa effectief moet kunnen worden toegezien. Om te borgen dat tijdig op specifieke voorschriften die in de verordening en EU-rechtshandelingen worden vastgesteld kan worden gereageerd en effectieve uitvoering door de NEa mogelijk te maken, is de delegatiebevoegdheid noodzakelijk. 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. De mogelijke rechtsonzekerheid wordt gemitigeerd door, wanneer van de grondslag gebruik wordt gemaakt, een wetsvoorstel voor te bereiden waarmee verbodsbepalingen zo snel mogelijk op het niveau van wet kunnen worden vastgesteld.

Artikel 5:4 van de Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie slechts bestaat voor zover zij bij *of krachtens* de wet is verleend. Verder bepaalt dit artikel dat een bestuurlijke sanctie slechts wordt opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij *of krachtens* een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven. Het artikel staat delegatie dan ook niet in de weg. Bij het wetsvoorstel geldt bovendien dat het verbod dat in de wet wordt opgenomen en bij ministeriële regeling nader wordt ingevuld, door de verordening wordt begrensd. Verder is van belang dat eventuele sancties voor het schenden van een verbod op wetsniveau zijn uitgewerkt via de voorgestelde aanpassingen op artikel 18.16c en artikel 18.16e van de Wet milieubeheer.

⁸ Kader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de Clean Industrial Deal (Staatssteunkader Clean Industrial Deal) (C/2025/3602).

5. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de praktische uitvoering van het CBAM voor Nederlandse importeurs en de borging van evenredige administratieve lasten. Het kabinet vindt het belangrijk dat administratieve lasten voor bedrijven proportioneel blijven. Het kabinet steunt daarom de aankomende aanpassing aan de CBAM-drempelwaarde⁹. De voorgestelde drempelwaarde van 50 ton massa zorgt ervoor dat 91% van de importeurs (op EU-niveau) uitgezonderd wordt, terwijl 99% van de CO₂-uitstoot binnen de reikwijdte van het CBAM blijft. Daarnaast is het door de drempelwaarde te baseren op massa in plaats van CO₂-uitstoot makkelijker voor importeurs om te bepalen of zij de drempelwaarde overschrijden.

Importeurs van CBAM-goederen moeten jaarlijks een CBAM-aangifte indienen in het CBAM-register. De aangifte vindt een jaar later plaats: over in 2026 geïmporteerde goederen doen importeurs in 2027 aangifte. In de aangifte geven importeurs voor de ingevoerde CBAM-goederen de hoeveelheden, de ingebodde emissies en de eerder betaalde koolstofprijs in het land van herkomst op. Het bepalen van de werkelijke ingebodde emissies kan voor importeurs een lastige opgave zijn, met name als er sprake is van een lange handelsketen. Om deze reden is voorzien dat er voor de emissies én betaalde koolstofprijs met standaardwaarden mag worden gerapporteerd. Daarnaast is er de mogelijkheid voor producenten in derde landen om zich te registreren in het CBAM-register. Als zij daar de ingebodde emissies van hun goederen opgeven kunnen importeurs deze gegevens overnemen in hun aangifte.

Het CBAM-register wordt momenteel nog verder ontwikkeld met een koppeling naar de Europese douanesystemen. Als straks gebruik gemaakt wordt van standaardwaarden voor de emissies of van gegevens van geregistreerde producenten, wordt in feite de gehele aangifte vooraf ingevuld en klaargezet voor de importeur. Het aantal in te leveren certificaten wordt automatisch berekend en er is geen externe verificatie nodig. De administratieve lasten zijn in dat geval voor de aangifte zeer beperkt. Met de geschetste opties voor de aangiftes kunnen importeurs een keuze maken om onevenredige administratieve lasten te voorkomen.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de samenwerking tussen de Douane, de NEa en de Europese Commissie is ingericht en of er voldoende capaciteit is voor de implementatie. De NEa is verantwoordelijk voor het verlenen van toelatingen en het houden van toezicht op de aangiftes en het aankopen en inleveren van voldoende CBAM-certificaten. De Douane verstrekt gegevens aan de Europese Commissie en controleert dat alleen toegelaten CBAM-aangevers CBAM-goederen invoeren. Daarbij controleert de Douane ook op juistheid en volledigheid van de invoeraangifte. Op nationaal niveau werken de Douane en de NEa samen bij het vormgeven van dit toezicht. De Europese Commissie houdt overzicht, heeft de taak om onderzoek te verrichten naar ontwijking en is naast de nationale autoriteit ook bevoegd om aangiftes te controleren. De Europese Commissie is tevens verantwoordelijk voor de inrichting van het centrale CBAM-register waarin alle administratie wordt gevoerd. Volgens de planning van de Europese Commissie is dit systeem tijdig gereed.

⁹ Op 29 september jl. is het eerdere politieke akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement over de wijziging van de CBAM-verordening bekrachtigd. De verwachting is dat de resulterende wettekst spoedig in het Europese publicatieblad zal worden gepubliceerd.

De personele capaciteit bij de NEa is in de loop van 2024 en 2025 uitgebreid om invulling te geven aan de nieuwe bevoegdheden. In 2026 en 2027 is voorzien in een geleidelijke uitbreiding zodat capaciteit beschikbaar is voor de verdere implementatie.

De Douane heeft in 2025 geïnvesteerd in haar ICT-systemen om de koppeling tussen het CBAM-register en de douanesystemen per 1 januari 2026 gereed te maken. Deze koppeling zorgt ervoor dat de door de Douane uit te voeren controle op de douaneaangiften in deze goederenstroom vanaf 1 januari 2026 grotendeels geautomatiseerd kan plaatsvinden. Het gereedmaken van deze koppeling loopt op schema. Op het gebied van personele capaciteit is op moment van schrijven een groot deel van de onzekerheden uit 2023 weggenomen. De Douane heeft voldoende aanvullende middelen gekregen voor invulling en bestending van het douanetoezicht op het CBAM in 2026 en verder. Een volledig beeld kan worden opgemaakt na het aannemen van de laatste Europese implementatiewetgeving. De meeste van deze implementatiewetgeving dient eind november te worden aangenomen en zal per 1 januari 2026 in werking treden.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt verzekerd dat importeurs die niet of onjuist rapporteren over hun emissies effectief worden gecontroleerd en beboet. Voor het toezicht op de volledigheid van de rapportages maakt de NEa een vergelijking tussen de rapportages en de aangiftegegevens van de Douane. Het CBAM-register wordt zodanig ingericht dat de controle met douaneaangiften vanaf 1 januari 2026 grotendeels geautomatiseerd plaatsvindt. Aanvullend op de geautomatiseerde controles voert de Douane steekproefsgewijs en risicogericht toezicht uit op deze stroom goederen. Dit laatste gebeurt op basis van risico-informatie bestaand uit eigen analyses van de goederenstromen en risicosignalen vanuit de NEa, de overige lidstaten en de Europese Commissie. Aan de hand van deze combinatie van geautomatiseerd, steekproefsgewijs en risico-gericht toezicht kan de Douane haar rol in het waarborgen van de naleving efficiënt en effectief uitvoeren.

De controle op de juistheid van de emissiegegevens gaat gepaard met risico's, die worden onderkent door de Europese Commissie. Voor een goede controle hebben nationale bevoegde autoriteiten bijvoorbeeld onderliggende gegevens over de monitoring van emissies nodig, waar toegelaten CBAM-aangevers niet altijd over moeten en zullen beschikken. Nationale bevoegde autoriteiten hebben daarnaast geen rechtsmacht buiten Nederland en kunnen nationale toezichtsbevoegdheden niet inzetten tegen producenten in derde landen. Dit betekent dat nationale bevoegde autoriteiten zelf niet altijd goed in staat zijn om de juistheid en volledigheid van in CBAM-aangiften opgegeven emissiegegevens zelfstandig te controleren. De Europese Commissie mitigeert de belangrijkste risico's in samenwerking met de nationale bevoegde autoriteiten in het *CBAM risk management framework*. De risico's worden in beeld gebracht en er wordt gekeken naar maatregelen om de risico's te beperken, bijvoorbeeld door het raadplegen en koppelen van externe databronnen aan CBAM-data.

De leden van de fractie van de VVD vragen daarnaast naar de bevoegdheden die aan de NEa en de Douane worden toegekend voor toezicht en sanctionering en hoe de rechtsbescherming is geborgd. Het wetsvoorstel stelt voor aan de NEa de bevoegdheid toe te kennen om een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete te kunnen opleggen wanneer verbodsbepalingen die het wetsvoorstel introduceert worden overtreden. De last onder dwangsom is nodig om toegelaten CBAM-aangevers te kunnen aansporen om certificaten in te leveren en de verplichtingen met

het oog op de toekomst (beter) in acht te kunnen laten nemen. Voor het niet of te weinig inleveren van CBAM-certificaten wordt een boete opgelegd. De hoogte hiervan is in de verordening vastgelegd. De bevoegde autoriteit bepaalt het aantal CBAM-certificaten dat de toegelaten CBAM-aangever had moeten inleveren. De hoogte van de boete is gelijk aan het in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bepaalde bedrag van € 100 voor elke ton uitgestoten CO₂-equivalent, met een jaarlijkse verhoging vanwege indexering. Dit betekent dat voor elk ontbrekend CBAM-certificaat een boete wordt opgelegd van € 100 met indexatie. Daarnaast dienen de ontbrekende CBAM-certificaten alsnog te worden ingeleverd. Wanneer een importeur die geen toegelaten CBAM-aangever is toch CBAM-goederen het douanegebied van de Unie binnenbrengt, wordt voor elk CBAM-certificaat dat de importeur had moeten inleveren een boete opgelegd van drie- tot vijfmaal de boete zoals hierboven beschreven. Voor overtreding van de overige bepalingen kan eveneens een bestuurlijke boete worden opgelegd. Voor wat betreft de boetehoogte van deze boetes wordt voorgesteld aan te sluiten bij de systematiek die in het kader van EU-ETS van toepassing is. De bestuurlijke boete bedraagt met dat voorstel ten hoogste € 450.000 per overtreding indien de omzet van de betrokken onderneming € 4.500.000 of minder bedraagt. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste 10% van de omzet, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven meer dan € 4.500.000 bedraagt. Het wetsvoorstel voorziet niet in aanvullende bevoegdheden voor de Douane. Wanneer de NEa een last onder dwangsom of boete oplegt staat hiertegen bezwaar en beroep open. De Rechtbank Den Haag is als gevolg van het wetsvoorstel bevoegd kennis te nemen van beroepen die worden ingesteld tegen boetebesluiten die de NEa neemt uit hoofde van de overgangsfase van het CBAM. Voor wat betreft de last onder dwangsom geldt dat deze als gevolg van het wetsvoorstel in beroep in eerste en enige aanleg wordt beoordeeld door de Afdeling bestuursrechtspraak.

Voorts vragen de leden van de fractie van de VVD vragen of de regering voorziet dat de huidige capaciteit bij de toezichthoudende instanties toereikend is om de naleving te waarborgen zonder onevenredige vertragingen in de handelsstroom. De belangrijkste vertragingen in de handelsstroom zouden kunnen ontstaan indien een importeur er niet in slaagt om tijdig een CBAM-toelating te verkrijgen. De NEa beschikt over voldoende middelen om de aanvragen binnen de wettelijke behandeltermijn van 120 dagen te behandelen. Als een aanvraag voor toelating tijdig en volledig is ingediend wordt de toelating verkregen en zijn er geen belemmeringen voor de importeurs om CBAM-goederen in te voeren. Om de importeurs op de hoogte te stellen van deze verplichting heeft de NEa CBAM-importeurs waar mogelijk individueel benaderd en gewezen op het belang van een tijdige aanvraag.

Om het risico op vertragingen in de handelsstroom te beperken is voorts ook een overgangsbepaling opgenomen in het omnibusvoorstel. Deze bepaling houdt in dat importeurs die nog niet beschikken over een toelating, maar wel een aanvraag hebben ingediend voor 30 maart 2026, mogen blijven importeren totdat de aanvraag is behandeld.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 over hoe de Kamer bij de beslissing tot mandatering aan een commerciële partij was betrokken wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. De dienstverleningsovereenkomst waar de leden van de fractie van D66 naar vragen kan niet zonder nadere afspraken met Uw Kamer worden gedeeld, omdat de inhoud bedrijfsgevoelige informatie bevat.

De leden van de SGP-fractie vragen naar een reactie op de wens van de NEa in artikel 16c.3 ook te verwijzen naar het artikel waaruit volgt dat een CBAM-aangever de NEa onverwijld in kennis moet stellen van voor de toelating relevante wijzigingen. De NEa is op 29 april 2025 gevraagd een uitvoeringstoets uit op een concept van het voorliggende wetsvoorstel. In de uitvoeringstoets heeft de NEa verzocht het wetsvoorstel aan te passen opdat ook handhavend zou kunnen worden opgetreden wanneer artikel 5, zevende lid, van de verordening niet wordt nageleefd. Artikel 5, zevende lid, van de verordening bepaalt dat de toegelaten CBAM-aangever de bevoegde autoriteit onverwijld in kennis stelt van alle wijzigingen in de informatie waarop de toelating is gebaseerd. De verplichting voorkomt dat CBAM-aangevers meer en andere goederen importeren dan waar hun toelating betrekking heeft. Het kabinet heeft gehoor gegeven aan het verzoek van NEa. In het wetsvoorstel wordt hierom voorgesteld om in de verbodsbepaling in artikel 16c.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer ook te verwijzen naar artikel 5, zevende lid, van de verordening.

De leden van de fractie van de SGP wijzen erop dat effectief toezicht en goede samenwerking tussen diverse (internationale) betrokken partijen van essentieel belang is voor de goede uitvoering van het wetsvoorstel en vragen of de regering de mening deelt dat hier nog stappen gezet moeten worden. Het kabinet deelt de mening dat effectief toezicht en goede samenwerking tussen alle betrokken (internationale) partijen van essentieel belang is voor de goede uitvoering van het wetsvoorstel. Het kabinet werkt nauw samen met de Douane en NEa om de uitvoering in goede banen te leiden. Ook op Europees terrein is sprake van een goede samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties van de lidstaten en is er op regelmatige basis contact. De belangrijkste stap om de uitvoering op orde te krijgen betreft het aannemen van de laatste implementatiewetgeving van de Europese Commissie. De meeste van deze implementatiewetgeving dient eind november te worden aangenomen en treedt dan per 1 januari 2026 in werking. Deze implementatiewetgeving creëert duidelijkheid voor de uitvoering en andere betrokken partijen. Ook dient de Europese Commissie nog met additionele richtsnoeren te komen die de uitvoerende partijen meer duidelijkheid geeft over de precieze invulling en uitwerking van de CBAM-verordening en implementatiewetgeving.

De leden van de fractie van de SGP vragen in hoeverre het intrekken van het mandaat aan de Projectdirecteur recht doet aan de kritische opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft zich kritisch uitgelaten over het mandaat zoals dat is verleend aan de Projectdirecteur. De Raad van State heeft onder meer opgemerkt dat mandatering in de hoofdregel aan de orde is 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. Dat geldt temeer bij mandatering aan een commerciële partij buiten de overheid. De gemaakte opmerkingen zijn ter harte genomen en vanuit de NEa is in reactie te kennen gegeven dat het mandaat aan de Projectdirecteur zal worden ingetrokken. Het Besluit mandaat, onder-mandaat, volmacht en machtiging Dienst NEa zal hiervoor worden aangepast.

Met het intrekken van het mandaat aan de Projectdirecteur is het meer formele bezwaar zoals de Afdeling advisering van de Raad van State naar voren heeft gebracht tegen de wijze waarop de NEa bij het toelatingsproces wordt ondersteund ondervangen. In meer praktische zin zal PwC echter nog steeds betrokken zijn bij de voorbereiding van toelatingsaanvragen. De maatregelen die zijn getroffen om (een schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen blijven daarmee ook van belang. Zoals ook

in het nader rapport is benoemd, ondertekenen medewerkers van PwC, daaronder ook begrepen medewerkers van onderaannemers van PwC, die werkzaamheden verrichten in het kader van de aanbesteding, 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.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom voor de aanpassingen per 1 januari 2026 is gekozen voor een ministeriële regeling, terwijl de Raad van State hier kritisch op is. Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie is aangegeven is er een breed scala aan onderwerpen waarop nog regels kunnen worden vastgesteld waarop door NEa effectief moet kunnen toezien. Om te borgen dat tijdig op specifieke voorschriften die in de verordening en EU-rechtshandelingen worden vastgesteld kan worden gereageerd en effectieve uitvoering door de NEa mogelijk te maken, is de delegatiebevoegdheid noodzakelijk. Daarbij is dus vastgesteld dat het belang om voortvarend te kunnen reageren op de kernbepalingen die nog op Europees niveau worden vastgesteld zwaarder weegt dan het belang om deze kernbepaling eerst op wetsniveau te verankeren. 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 balans te hebben gevonden tussen enerzijds de noodzaak om adequaat te kunnen reageren op de volledige inwerkingtreding van de verordening, en anderzijds de wens om de besluiten van de NEa te voorzien van voldoende legitimiteit.

8. Evaluatie

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering om toe te zeggen dat de effecten van het CBAM periodiek geëvalueerd zullen worden en of de regering bereid is om jaarlijks te rapporteren aan de Kamer over de implementatie, handhaving en internationale ontwikkelingen rond het CBAM. In de CBAM-verordening is opgenomen dat de Commissie voor 1 januari 2028, en daarna om de twee jaar, bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in moet dienen over de toepassing van de verordening en de werking van het CBAM. Het verslag bestaat onder andere uit een beoordeling van de gevolgen van het CBAM voor koolstoflekage (ook met betrekking tot uitvoer), CBAM-sectoren, interne markt, Europese economie, inflatie, industrieën, internationale handel, minst ontwikkelde landen en ontwikkelingspraktijken. Het kabinet is van mening dat dit verslag kan dienen als de gewenste periodieke evaluatie waar de toezegging van de leden om vraagt.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 16c.5

De leden van de fractie van de SGP vragen wanneer de ministeriële regeling die uit hoofde van artikel 16c.5 kan worden vastgesteld naar verwachting in werking treedt. Deze ministeriële regeling kan niet eerder in werking treden dan wanneer de wettelijke grondslag is vastgesteld en in werking getreden. De ministeriële regeling zal hiermee niet eerder dan op 1 januari 2026 in werking kunnen treden.

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