

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4013

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging verordening centrale effectenbewaarinstellingen inzake een kortere settlementcyclus (Kamerstuk 22 112, nr. 4011)

Fiche: Voorstel Omnibus I CSRD CSDDD (Kamerstuk 22 112, nr. 4012)

Fiche: Verordening vereenvoudiging Carbon Border Adjustment Mechanism

Fiche: wijziging verordeningen om de efficiëntie van EU-garanties te vergroten en rapportageverplichtingen te versimpelen (Kamerstuk 22 112, nr. 4014)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche: Verordening Omnibus 1: vereenvoudiging Carbon Border Adjustment Mechanism

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2023/956 as regards simplifying and strengthening the carbon border adjustment mechanism
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
26 februari 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 87
- d) *EUR-lex*
EUR-Lex – 52025PC0087 – EN – EUR-Lex
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het Ministerie van Klimaat en Groene Groei.
- h) *Rechtsbasis*
Art. 192 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
 - Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel is onderdeel van de vereenvoudigingsagenda van de Europese Commissie (hierna: Commissie). De Commissie heeft in de mededeling «Een EU-kompas voor concurrentievermogen»¹ een grootschalige implementatie- en vereenvoudigingsagenda aangekondigd. Om dit te bereiken, gaat de Commissie onder andere een aantal omnibus-pakketten publiceren met voorstellen om rapporteringsverplichtingen te verminderen en vereenvoudigen. Het voorliggende voorstel is onderdeel van het op 26 februari 2025 gepubliceerde eerste omnibuspakket. Het richt zich specifiek op het vereenvoudigen van het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (hierna: het CBAM) zonder af te doen aan de beleidsdoelen van het CBAM.² Het CBAM heeft als doel om koolstoflekage te voorkomen door een koolstofprijs te heffen op ingevoerde goederen uit landen van buiten de EU, zodat Europese bedrijven eerlijker kunnen concurreren en derde landen worden gestimuleerd om vergelijkbare klimaatmaatregelen te treffen.³ Het CBAM treedt in twee fasen in werking. Sinds 1 oktober 2023 is er sprake van de overgangperiode. In de overgangperiode geldt alleen een rapportageverplichting voor CBAM-goederen. Vanaf 1 januari 2026 treedt het CBAM volledig in werking. Sinds de start van de overgangperiode hebben bedrijven,

¹ COM(2025) 30 en BNC-fiche Mededeling over het EU-kompas voor concurrentievermogen, 2025D09759.

² Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3197.

ationale autoriteiten en andere stakeholders hun zorgen geuit over de administratieve lasten die het CBAM met zich meebrengt, met name voor importeurs van kleine hoeveelheden CBAM-goederen. De Commissie reageert met dit voorstel op deze zorgen en stelt aanpassingen voor.

Het voorstel past de drempelwaarde («de minimis») van 150 euro per zending aan. De Commissie stelt voor om een jaarlijkse drempel te hanteren op basis van de massa van de CBAM-goederen. Het voorstel vereist dat de hoogte van de drempelwaarde waarborgt dat tenminste 99% van de «ingebbede emissies» (de broeikasgasemissies uit productieprocessen van de geïmporteerde goederen) binnen de reikwijdte van het CBAM blijven vallen. Dit is volgens de berekeningen van de Commissie het geval met een jaarlijkse drempelwaarde van 50 ton massa voor iedere importeur en voor alle CBAM-goederen. De Commissie kan deze drempelwaarde indien noodzakelijk aanpassen zodat het aantal ton massa altijd 99% van de ingebbede emissies ondervangt. Volgens de Commissie brengt deze drempelwaarde het aantal importeurs dat zich moet registreren als CBAM-aangever met 91% terug. Een jaarlijkse drempelwaarde gebaseerd op massa in plaats van ingebbede emissies is voor importeurs makkelijker bij te houden, omdat zij pas emissiedata hoeven op te vragen op het moment dat ze qua massa boven de drempelwaarde uitkomen.

De Douane controleert de huidige drempelwaarde bij de invoer van de goederen. In het voorstel krijgen de nationale autoriteiten en de Commissie een grotere rol bij toezicht op en handhaving van de nieuwe drempelwaarde: de nationale autoriteiten moeten monitoren of importeurs over de drempel gaan. Voor indirecte (douane)vertegenwoordigers die CBAM-verplichtingen op zich nemen geldt de voorgestelde drempelwaarde niet ten aanzien van de verplichte CBAM-toelating, zij hebben altijd een toelating nodig.

De Commissie stelt voor om bij de berekening van de ingebbede emissies van goederen van (giet)ijzer, staal en aluminium aan te sluiten op de systeemgrenzen conform het EU Emissiehandelssysteem (hierna: ETS). Bij sommige geïmporteerde aluminium- en staalproducten is er sprake van eindbewerking die vaak buiten de reikwijdte van ETS valt. Door de emissies van de eindbewerking buiten de reikwijdte van CBAM te laten, wordt de berekening van de ingebbede emissies van deze goederen eenvoudiger. Bovendien zijn de emissies van de eindbewerking veelal relatief laag.

Het voorstel versoepelt het gebruik van standaardwaarden doordat importeurs in alle gevallen mogen kiezen tussen het rapporteren van de daadwerkelijk ingebbede emissies of relatief ongunstige standaardwaarden. In het geval dat de importeur voor het gebruik van standaardwaarden kiest, vervalt de verificatieplicht van de CBAM-aangifte door een geaccrediteerde verificateur. Ook krijgen importeurs de mogelijkheid om standaardwaarden te gebruiken bij het berekenen van de koolstofprijs die al betaald is buiten de EU. De Commissie stelt deze koolstofprijs per land en per jaar vast. Wanneer voor een land geen betrouwbare data beschikbaar is om standaardwaarden vast te stellen, stelt de Europese Commissie voor om van referentielanden uit te gaan. Daarnaast stelt de Commissie voor dat importeurs ook koolstofheffingen betaald in een ander land dan het land van productie mogen aftrekken.

De definitie van een importeur wordt aangepast, zodat deze alle relevante Douaneprocedures omvat. Het voorstel maakt het daarnaast mogelijk voor importeurs om het doen van een CBAM-aangifte uit te besteden aan een derde. De importeur blijft altijd verantwoordelijk voor de aangifte. De deadline om aangifte te doen en certificaten in te leveren voor het

voorafgaande jaar verandert van 31 mei naar 31 augustus (eerste keer in 2027) om importeurs meer tijd te geven en aan te sluiten bij de relevante ETS-deadlines. Daarnaast wordt de verkoop van de eerste CBAM-certificaten uitgesteld van 1 januari 2026 naar 1 februari 2027, omdat importeurs in 2026 nog geen inzicht hebben in de hoeveelheid CBAM-certificaten die ze over 2026 moeten kopen om in 2027 in te leveren.

Het wordt optioneel voor nationale autoriteiten om de Commissie en de nationale autoriteiten van alle andere lidstaten te consulteren, voordat de nationale autoriteit de toelating van een importeur kan verlenen of intrekken. Het voorstel bevat daarnaast een aantal technische aanpassingen aan het CBAM-register die het makkelijker maken voor exploitanten van installaties in derde landen om toegang te krijgen tot het register en data te delen. Dit maakt het voor importeurs makkelijker om emissiedata van die installaties te rapporteren.

Het aantal CBAM-certificaten dat importeurs op hun CBAM-rekening moeten hebben staan aan het einde van elk kwartaal, moet nu overeenkomen met 80% van de ingebedde emissies van de goederen die ze hebben geïmporteerd sinds het begin van het jaar. Dit percentage wordt verlaagd naar 50%. De grens van 50% mag worden bepaald op basis van standaardwaarden of het aantal certificaten dat de importeur in het voorafgaande kalenderjaar heeft ingeleverd voor dezelfde goederen.

Als een importeur met een toelating geen of onvoldoende certificaten inlevert voor de ingebedde emissies, dan legt de nationale autoriteit een boete op van 100 euro per niet ingeleverd certificaat, in lijn met de boete onder het ETS. Het voorstel voorziet in een discretionaire bevoegdheid voor de nationale autoriteit om deze boete te verlagen in bepaalde verzachtende omstandigheden. Als een importeur een CBAM-goed invoert zonder toelating, krijgt de importeur een boete van drie tot vijf keer de boete van 100 euro per niet ingeleverd certificaat. Het voorstel regelt dat de importeur die deze boete krijgt, voor de relevante CBAM-goederen niet langer een aangifte hoeft in te dienen en geen certificaten hoeft af te staan.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment opgesteld. Het kabinet betreurt dit en hecht er waarde aan dat voorstellen gepaard gaan met een degelijke impact assessment. Dit mag ook verwacht worden op grond van de «Agenda voor betere regelgeving» van de Commissie.⁴ In het bij dit voorstel behorende *Staff Working Document* is wel een aantal analytische overwegingen opgenomen, waaronder de verantwoording van de berekening van de nieuwe drempelwaarde van 50 ton massa. Het uitgangspunt hiervoor is dat minstens 99% van de ingebedde emissies onder de reikwijdte blijft. Op basis van douanedata van daadwerkelijke import in het eerste jaar van de transitieperiode kan de Commissie de impact van verschillende drempelwaardes op het aantal ingebedde emissies berekenen. Zo zou een drempelwaarde van 10 ton massa bijvoorbeeld uitkomen op 99,81% van de ingebedde emissies en een drempelwaarde van 150 ton massa op 98,38% van de ingebedde emissies. Hierdoor komt de Commissie uiteindelijk uit op een drempelwaarde van 50 ton zodat 99,27% van de emissies behouden blijft.

⁴ SWD(2021) 305 final

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet vindt dat CBAM een cruciale rol speelt en zal blijven spelen in zowel het behalen van de afgesproken klimaatdoelen als in de verbetering van het industriële concurrentievermogen van de EU. Daarnaast vindt het kabinet het positief dat de EU wil inzetten op minder regeldruk. Dit is uiteengezet in de Kabinetsvisie EU-concurrentievermogen.⁵ In deze brief geeft het kabinet aan dat er continue aandacht moet blijven voor de administratieve lasten en de nalevingskosten van regels. Het kabinet heeft de Commissie in de brief opgeroepen om spoedig met ambitieuze voorstellen te komen die schrappen in het bestaande regelgevend kader. Het kabinet verwelkomt daarom inspanningen om de regeldruk te verminderen door bijvoorbeeld rapportagevereisten van verschillende wetten te stroomlijnen, zonder de daarmee verband houdende beleidsdoelstellingen te ondermijnen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief en onderschrijft de doelen van het voorstel, namelijk het vereenvoudigen en kostenefficiënt verbeteren van het CBAM, zonder afbreuk te doen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen van het CBAM. Het kabinet zet erop in dat wordt vastgehouden aan de klimaatdoelstelling en dat de milieu-integriteit van het CBAM niet in het geding komt. Het kabinet zal in de onderhandelingen aandacht vragen voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel, zowel voor de Nederlandse Emmissieautoriteit (NEa) als voor de Douane. Het kabinet steunt de punten waar de Commissie vereenvoudigingen en andere wijzigingen in het CBAM wil aanbrengen, maar heeft enkele aandachtspunten.

Het kabinet is voorstander van het aanpassen van de CBAM-drempelwaarde zonder dat de klimaatdoelstelling wordt aangetast. Het kabinet heeft in het verleden actief bij de Commissie gepleit voor het aanpassen van de drempelwaarde. De huidige drempelwaarde van 150 euro per zending leidt ertoe dat een groot aantal importeurs onder het CBAM valt. Het overgrote deel daarvan betreft importeurs van kleine hoeveelheden CBAM-goederen waarvan de CO₂-uitstoot bij de productie beperkt is. De administratieve lasten voor deze importeurs staan niet in verhouding tot de zeer kleine bijdrage aan de klimaatdoelen van het CBAM. Het kabinet steunt een aanpasbare drempelwaarde op basis van het aantal ton massa. Door de drempelwaarde te baseren op massa in plaats van CO₂-uitstoot is het makkelijker voor importeurs om te bepalen of zij de drempelwaarde overschrijden. De voorgestelde drempelwaarde van 50 ton massa zorgt ervoor dat 91% van de importeurs (op EU-niveau) uitgezonderd wordt, terwijl 99,27% van de CO₂-uitstoot binnen de reikwijdte van het CBAM blijft. Het kabinet acht het van belang dat het overgrote deel van de CO₂-uitstoot bij de productie van CBAM-goederen ondervangen wordt. Bij de controle van de voorgestelde drempelwaarde krijgen de nationale autoriteiten en de Commissie een grote rol. De Commissie wisselt periodiek en automatisch informatie uit met de nationale autoriteiten, zodat zij overschrijding van de drempelwaarde kunnen beoordelen en daartegen kunnen handhaven. In deze opzet zijn de nationale autoriteiten in belangrijke mate afhankelijk van de Commissie bij de monitoring. Het kabinet steunt deze aanpak, en zal erop aandringen dat de periodieke informatie-uitwisseling tijdig en zo geautomatiseerd

⁵ Kamerstuk 21 501-30, nr. 621.

mogelijk gebeurt, zodat mogelijke overschrijdingen van de drempelwaarde tijdig worden opgemerkt.

Het kabinet is voorstander van de beoogde vereenvoudiging van de berekening van ingebedde emissies van producten van staal en aluminium. De gekozen juridische vormgeving baart het kabinet echter zorgen, omdat deze de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid negatief beïnvloedt. Door te verwijzen naar productieprocessen die onder ETS vallen komt de beoogde vereenvoudiging in gevaar, omdat deze verwijzing niet eenduidig is. Mogelijke niet-beoogde effecten kunnen zijn dat in sommige gevallen de emissies van de eindbewerking toch onderdeel zullen uitmaken van de ingebedde emissies, terwijl anderzijds in sommige gevallen de emissies van de productie van de inputmaterialen (bv. ijzeren staven) juist géén deel zullen uitmaken van de ingebedde emissies. Het kabinet zal daarom aandringen op een andere bewoording in de verordening.

Het kabinet steunt de versoepeling van het gebruik van standaardwaarden en het vervallen van de verificatieplicht bij het gebruik van standaardwaarden. Er zijn situaties waarin het lastig is om de exacte hoeveelheid ingebedde emissies bij productie te berekenen, waarin de importeur hier onvoldoende kennis van heeft of de administratieve lasten hiervan te hoog zijn. In deze gevallen bieden standaardwaarden uitkomst, zonder af te doen aan de klimaatdoelen van het CBAM. De standaardwaarden worden door de Commissie vastgesteld. Dit dient duidelijk en onderbouwd te gebeuren. De standaardwaarden dienen op een dusdanig niveau te liggen dat er in het overgrote deel van de gevallen een prikkel is voor het verlagen van emissies en het gebruik van standaardwaarden geen goedkope uitvlucht wordt voor de vervuilendste productiemethoden. Om een intra-Europees gelijk speelveld te behouden steunt het kabinet bovendien dat importeurs die ook een koolstofprijs betaald hebben in een ander land dan het land van productie, deze mogen aftrekken en hierbij gebruik mogen maken van standaardwaarden.

Het kabinet heeft geen bezwaar tegen het wijzigen van de aangifte-deadline voor de aangifte over het voorafgaande jaar van 31 mei naar 31 augustus. Dit geef importeurs meer tijd en sluit bovendien aan bij de gewijzigde ETS-deadlines. Het kabinet geeft de voorkeur aan een startdatum van 1 januari 2026 voor de verkoop van CBAM-certificaten, omdat starten op 1 februari 2027 het risico vergroot dat de certificaten niet tijdig worden ingeleverd. Als met het uitstel naar 1 februari 2027 echter onzekerheden bij importeurs worden voorkomen, heeft het kabinet geen overwegend bezwaar.

Het kabinet zet zich in voor vereenvoudiging van de toelatingsprocedure voor importeurs en is voorstander van het optioneel maken van de verplichting voor een nationale autoriteit om de Commissie en de nationale autoriteiten van alle andere lidstaten te consulteren voordat de nationale autoriteit de toelating van een importeur kan verlenen of intrekken. De verplichting zou in de meeste gevallen een onnodige administratieve last zijn, omdat importeurs lang niet altijd economische activiteiten in andere lidstaten hebben. Importeurs worden nu verplicht om in hun aanvraag informatie te verstrekken over de lidstaten van import. Met deze informatie kunnen de nationale autoriteiten goed bepalen wanneer een consultatie van de Commissie of andere nationale autoriteiten nodig is.

Het kabinet steunt de aanpassing van de definitie van importeur, zodat deze ook van toepassing is op personen die goederen in het vrije verkeer brengen door middel van een aanzuiveringsafrekening. Het kabinet is

voorstander van de wijziging die het makkelijker maakt voor importeurs om de CBAM-aangifte te delegeren aan een derde, terwijl de importeur zelf verantwoordelijk blijft voor de aangifte. Dit maakt het voor veel importeurs makkelijker om CBAM-aangifte te (laten) doen en verkleint de kans op onbedoelde fouten in CBAM-aangiften door de onbekendheid met het aangifteproces. Ook steunt het kabinet dat het aantal CBAM-certificaten dat importeurs aan het einde van elk kwartaal verplicht op hun CBAM-rekening hebben staan overeenkomt met 50% van de ingebodde emissies van de goederen die ze hebben geïmporteerd sinds het begin van het jaar. Daarbij is het goed dat de grens van 50% ook mag worden bepaald op basis van het aantal certificaten dat de importeurs in het voorafgaande kalenderjaar heeft ingeleverd. Ook steunt het kabinet dat de importeur hierbij rekening mag houden met het aandeel gratis allocatie van ETS-rechten, omdat dit voorkomt dat importeurs verplicht een overschot aan CBAM-certificaten moeten aankopen. Hierdoor neemt de financiële last op importeurs af, terwijl de effectiviteit van het instrument als controle- en waarborgmiddel tegen nalevingsrisico's behouden blijft. Om het aangifteproces verder te vereenvoudigen steunt het kabinet de technische aanpassingen aan het CBAM-register die het makkelijker moeten maken voor exploitanten van installaties in derde landen om toegang te krijgen tot het register en data te delen.

Het kabinet is voorstander van de discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteit om de boete voor het niet of onvoldoende certificaten hebben te verlagen in bepaalde verzachtende omstandigheden. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat onbedoeld fouten worden gemaakt bij het inleveren van de certificaten. Aandachtspunt hierbij is dat deze discretionaire bevoegdheid in de praktijk niet leidt tot sterk uiteenlopende handhaving tussen de lidstaten.

Met het oog op de hoogte van de boete voor het invoeren van CBAM-goederen zonder toelating, steunt het kabinet het voorstel om de importeur die hiervoor een boete ontvangt niet langer een aangifte te laten in te dienen en certificaten af te laten staan voor deze CBAM-goederen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reactie van lidstaten op de aankondiging van de Commissie van omnibussen voor vereenvoudigingen zijn overwegend positief. In principe staan alle lidstaten positief tegenover vereenvoudiging van het CBAM, met name het aanpassen van de CBAM-drempelwaarde. Naar verwachting streven alle lidstaten ernaar om het voorstel op korte termijn aan te nemen, zodat de wijzigingen per 1 januari 2026 kunnen ingaan.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192 lid 1 VWEU. Artikel 192 lid 1 VWEU geeft het Europees Parlement en de Raad de bevoegdheid tot het vaststellen van activiteiten die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 te verwezenlijken. Artikel 191 bepaalt dat het beleid van de Unie op milieugebied onder meer bijdraagt aan het nastreven van de doelstellingen voor het behoud, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en de bevordering op

internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. De huidige CBAM-verordening is gebaseerd op deze grondslag en ook de voorgestelde wijziging van de verordening past binnen deze doelstellingen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De voorgestelde wijziging op de verordening heeft tot doel het CBAM te vereenvoudigen en daarmee de doelmatigheid van CBAM als instrument tegen koolstoflekkage te verbeteren. Gezien de grensoverschrijdende effecten van milieu en klimaatproblematiek kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Het behalen van EU-brede klimaatdoelstellingen lukt niet met alleen nationale maatregelen. Het invoeren van de voorgestelde vereenvoudigingen op het niveau van de EU zorgt daarnaast voor rechtszekerheid en een gelijk speelveld voor alle bedrijven en autoriteiten in de EU. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde wijziging op de verordening heeft tot doel het CBAM te vereenvoudigen en daarmee de doelmatigheid van CBAM als instrument tegen koolstoflekkage te verbeteren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat een doelmatige CBAM naar verwachting leidt tot een daling van broeikasgasemissies binnen de EU en daarbuiten. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de voorgestelde aanpassingen expliciet zien op verlichting van administratieve lasten en verbeteringen ten aanzien van uitvoerbaarheid, bijvoorbeeld door het aanpassen van de drempelwaarden en het versoepelen van het gebruik van standaardwaarden.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Voor wat betreft uitgaven verwacht de Commissie onder het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) (2021–2027) 25 miljoen extra uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten bestaan uit kosten om de IT-systemen aan te passen aan de vereenvoudigingen en kosten om IT-systemen op te zetten om ontwijkingsrisico's te monitoren en minimaliseren. Daarnaast is

er budget voorzien voor twee zaken waar niet in was voorzien in de huidige CBAM-verordening: het uitvoeren van studies naar de doelmatigheid van CBAM en communicatie richting stakeholders. De uitvoeringskosten worden gefinancierd binnen het bestaande budget door middelen van onderdeel 4 van de EU-begroting (migratie en grensmanagement) te verplaatsen naar onderdeel 3 (landbouw en milieu). Dit is in lijn met het standpunt van het kabinet dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De Commissie heeft eerder geschat dat het CBAM onder de huidige verordening 2,1 miljard euro oplevert. De Commissie verwacht dat deze inkomsten door het voorstel met 1% (21 miljoen euro) afnemen, omdat 99% van de huidige ingebodde emissies binnen de reikwijdte blijft en de inkomsten komen van CBAM-certificaten die gelinkt zijn aan ingebodde emissies.

Aan wie de CBAM-inkomsten toekomen is nog niet duidelijk. In de huidige CBAM-verordening staat dat de opbrengsten van de certificaten naar de lidstaten gaan, maar de Commissie heeft een voorstel gepubliceerd om vanaf 2028 75% van de opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten ten goede te laten komen aan de EU-begroting. Dit percentage is hetzelfde als bij de afdracht van invoerrechten. De eigen middelen van de EU worden vastgesteld in het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Onderhandelingen over een eigen middel op basis van opbrengsten uit CBAM liggen momenteel stil. Voor het huidige voorstel is eerder een BNC-fiche opgesteld.⁶ Verdere onderhandelingen over nieuwe eigen middelen zullen plaatsvinden binnen de context van de onderhandelingen over het volgende MFK en EMB. Het kabinet beoordeelt de voorstellen voor nieuwe eigen middelen op hun eigen merites en zal de Kamer hierover informeren.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

Bij de uitvoering van het CBAM zijn in Nederland de Douane en de NEa betrokken. De Commissie schat in dat de EU-brede kosten voor uitvoering, toezicht en handhaving dalen met 88 miljoen. In hoeverre de kosten voor uitvoering, toezicht en handhaving in Nederland dalen, is niet duidelijk. Nadere analyses door de NEa en Douane moeten uitwijzen hoe groot de lastenverlichting daadwerkelijk uitpakt. Zo is de verkleining van de groep importeurs die onder CBAM valt, niet één op één te vertalen in minder lasten, bijvoorbeeld omdat een jaarlijkse drempel op basis van gewicht intensievere handhaving vraagt dan een drempel gebaseerd op euro's per zending. De lasten zijn daarnaast afhankelijk van de snelheid waarmee het voorstel wordt aangenomen. Als het voorstel ruim voor 1 januari 2026 wordt aangenomen, kunnen NEa en Douane bij de start van de definitieve fase op 1 januari 2026 direct uitvoering geven aan de nieuwe regels zonder rekening te houden met de regels uit de huidige CBAM-verordening. Als het voorstel niet ruim voor 1 januari 2026 wordt aangenomen, ontstaat een complexe situatie waarin NEa en Douane een afweging moeten maken tussen enerzijds anticiperen (waar mogelijk) op de nieuwe regels en anderzijds het toepassen van de huidige verordening. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

⁶ BNC-fiche Mededeling, besluit en verordening – introductie nieuwe eigen middelen en terbeschikkingstelling. Kamerstuk 22 112, nr. 3760.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel leidt tot een vermindering van de administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger. De Commissie schat in dat de wijziging van de drempelwaarde een kostenbesparing van 1,1 miljard euro oplevert, waarvan 831 miljoen euro voor het midden- en kleinbedrijf. Dit komt doordat 91% van de importeurs die nu onder de reikwijdte vallen worden uitgezonderd en voor deze importeurs vallen alle administratieve lasten weg; de berekening van de jaarlijks benodigde hoeveelheid CBAM-certificaten, de acties die benodigd zijn om tot die berekening te komen en de verificatie daarvan, de documentatie van de berekeningsprocessen, de inkoop van CBAM-certificaten en de kosten gepaard met controles door de autoriteiten. Wel moeten importeurs zelf monitoren of zij gedurende het jaar onder de drempelwaarde blijven.

In totaal wordt ingeschat dat circa 182.000 importeurs vrijgesteld kunnen worden door het voorstel. Een relatief omvangrijk deel van de lastenverlichting komt ten goede aan ondernemingen die actief zijn in Nederland. Het aandeel van Nederland in alle import uit niet-EU landen door EU-lidstaten bedraagt circa 18,2%.⁷ Wanneer de lastenbesparingen zich daartoe verhouden, gaat het om een administratieve lastenbesparing van circa 200 miljoen euro per jaar in Nederland.

Daarnaast leidt een groot deel van de andere voorgestelde vereenvoudigingen ook tot een daling van de administratieve lasten. Zo wordt het voor importeurs gemakkelijker om ingebodde emissies te berekenen, doordat gebruik van standaardwaarden altijd wordt toegestaan en niet meer geverifieerd hoeven te worden. De exacte omvang van de lastenvermindering is niet bekend.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel maakt onderdeel uit van het eerste omnibuspakket met simplificaties. Dit omnibuspakket werd in de mededeling over het EU-kompas voor concurrentievermogen al aangekondigd. Deze mededeling bouwt voort op de aanbevelingen uit de rapporten van Letta⁸ en Draghi⁹ en biedt een beleidskader en strategische visie op versterking van het EU-concurrentievermogen. Door het vereenvoudigen van het CBAM worden administratieve lasten voor importeurs en nationale autoriteiten weggenomen. De aanpassingen maken het makkelijker en goedkoper voor bedrijven om CBAM-goederen te importeren. Dit versterkt de effectiviteit van het CBAM als instrument tegen koolstoflekage en maakt het aantrekkelijker om met de EU handel te drijven. Dit zal bijdragen aan het Europees concurrentievermogen.

Het CBAM raakt met name derde landen die veel CBAM-producten naar de EU exporteren. De importeurs van hun CBAM-goederen krijgen bij import te maken met allerlei administratieve verplichtingen die de importeurs het liefst zo klein mogelijk zien. Er zijn sinds de overgangsperiode van CBAM al veel signalen uit derde landen binnengekomen die vragen om simplificaties. Een belangrijk signaal is dat de drempelwaarde van het CBAM te laag is waardoor importeurs deze al snel overschrijden. Dit voorstel zal daaraan tegemoetkomen en ook andere administratieve verplichtingen verminderen. Hierdoor wordt het makkelijker voor de bedrijven uit derde landen om naar de EU te exporteren. De inschatting is

⁷ Zie Nederland tweede goederenhandelaar van de EU | CBS

⁸ Het rapport kan hier geraadpleegd worden Enrico Letta – Much more than a market (April 2024)

⁹ Het rapport kan hier geraadpleegd worden: EU competitiveness: Looking ahead – European Commission (europa.eu)

dan ook dat dit voorstel door derde landen wordt verwelkomd. Uit geopolitiek oogpunt zal, net zoals bij de originele richtlijn, actieve dialoog met derde landen gevoerd moeten worden over de doelstellingen van deze richtlijn, de precieze reikwijdte en om mogelijke nadelige neveneffecten te mitigeren.

6. Implicaties juridisch

Raadpleeg voor dit onderdeel uw juridische afdeling.

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De CBAM-verordening heeft rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde en behoeft geen omzetting in nationaal recht. Wel is nog nadere operationalisering noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de CBAM-verordening in Nederland met ingang van 1 januari 2026 volledig wordt uitgevoerd. Daarom wordt momenteel gewerkt aan een wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel bevat aanvullende bevoegdheden voor de NEa om adequaat te kunnen toezien op de bepalingen van de CBAM-verordening. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen ter uitvoering van de CBAM-verordening, inclusief de uit deze verordening voortvloeiende gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Bij aanvaarding van het wetsvoorstel zal er nationaal voldoende ruimte zijn om tijdig invulling te kunnen geven aan de door de Commissie voorgestelde wijzigingen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen (artikel 1, lid 1b). Dit betreft de bevoegdheid om de drempel op basis van massa aan te passen, dusdanig dat 99% van de ingebedde emissies steeds binnen de reikwijdte blijven. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat ze de flexibiliteit geven om de drempelwaarde aan te passen wanneer nodig en omdat de gedelegeerde handelingen leiden tot wijzigingen van de verordening, waardoor delegatie (in plaats van uitvoering) voor de hand ligt. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (Artikel 1 lid 4c, lid 5b, lid 7, lid 11b, lid 15c). Dit betreft het uitbreiden of aanpassen van bestaande bevoegdheden om de wijzigingen in de verordening te reflecteren. Zo wordt bijvoorbeeld de bestaande bevoegdheid voor de Commissie om een standaardformat op te stellen voor de CBAM-aangifte aangepast zodat de Commissie hierbij ook de standaard koolstofprijzen in derde landen, die dit voorstel introduceert, meeneemt. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het kabinet acht net als bij het voorstel voor de huidige CBAM-verordening de toekenning van deze bevoegdheden wenselijk, omdat ze de Commissie flexibiliteit geven. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat, ook gelet op artikel 2, lid 2, sub b onder iii) van verordening 182/2011, het uitvoerings-

handelingen betreft die betrekking hebben op het milieu. De Commissie wordt hiervoor, op basis van artikel 29 van de verordening, bijgestaan door het CBAM-comité waarin de lidstaten vertegenwoordigd zijn¹⁰.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze verordening treedt in werking op de derde dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie en is daarna rechtstreeks van toepassing. Het kabinet zal zich inzetten om de verordening zo snel mogelijk en in ieder geval voor 1 januari 2026 in werking te laten treden, zodat NEa en Douane bij de start van de definitieve fase op 1 januari 2026 direct uitvoering geven aan de nieuwe regels.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel tot wijziging van de verordening. De voorgestelde wijzigingen worden gemonitord onder de evaluatiebepaling die al in de verordening staat. Hierin staat dat de Commissie de werking van het CBAM monitort en vóór 1 januari 2028 en daarna elke twee jaar rapporteert aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van de CBAM. Het kabinet steunt deze aanpak.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Ten aanzien van de uitvoering van het CBAM zijn er in Nederland twee autoriteiten betrokken: De Douane en de aangewezen nationale autoriteit op het gebied van de CBAM, de NEa. De Douane ziet erop toe dat er geen CBAM-goederen worden ingevoerd door CBAM-aangevers zonder toelating. Wanneer de drempel toch wordt overschreden, is de NEa bevoegd om te handhaven. De NEa is ook belast met de procedure voor toelating van CBAM-aangevers en het toezicht en handhaving op de CBAM-aangifte en het inleveren van certificaten.

a) Uitvoerbaarheid

Nadere analyses door de NEa en Douane moeten uitwijzen wat de precieze implicaties zijn voor de uitvoering door Douane en de NEa. De nieuwe drempelwaarde voor CBAM zorgt er in ieder geval voor dat minder importeurs onder de reikwijdte van het CBAM vallen. Als deze drempel ruim voor 1 januari 2026 bekend wordt gemaakt, kan de NEa de doelgroep hierover informeren en krijgt de NEa al in 2025 minder toelatingsaanvragen om te behandelen. Waar gebruik wordt gemaakt van standaardwaarden, zullen de controles van de NEa naar verwachting in aard en omvang relatief beperkt zijn. Dit komt de uitvoerbaarheid van de taken van de NEa onder CBAM ten goede.

De consequenties van de voorgestelde wijzigingen op het toezicht door de Douane worden nog nader inzichtelijk gemaakt in een impactscan. Zo moet er worden gekeken wat het effect is van de nieuwe drempelwaarde op de doelgroepen van toezicht. Minder importeurs hoeven aan de verplichtingen uit de CBAM-verordening te voldoen, maar anderzijds

¹⁰ Conform artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011

nemen de risico's op ontduiking van de drempel toe. Daarnaast moet bijvoorbeeld worden gekeken naar de manier waarop gehandeld moet worden in het geval een importeur de drempelwaarde heeft overschreden zonder toelating. De inpasbaarheid van het voorstel in het brede IT-portfolio is in elk geval een punt van aandacht voor de Douane. Het kabinet zal daarom waar mogelijk vragen aan te sluiten bij de bestaande IT-systemen.

b) Handhaafbaarheid

Nadere analyses door de NEa en Douane moeten uitwijzen wat de precieze implicaties zijn van de verordening op handhaafbaarheid. In het algemeen zal het kabinet zich ervoor inzetten dat het voorstel zoveel mogelijk aansluit bij de terminologie van het Douanewetboek van de Unie en de taak van de Douane en de nationale autoriteiten zo helder mogelijk beschrijft.

Een eerste voorlopige inschatting is dat de controles op de CBAM-aangiftes waar standaardwaarden worden gebruikt, beperkt zijn tot een beoordeling van de juistheid van de douanegegevens en daardoor gemakkelijker uit te voeren zijn dan controles op de CBAM-aangiftes op basis van werkelijke emissiegegevens, waar ook gekeken wordt naar de juistheid en volledigheid van de berekening van de ingebede emissies.

Daarnaast worden in het wetsvoorstel de Commissie en de nationale autoriteiten verantwoordelijk gemaakt voor het monitoren van de drempelwaarde. Deze monitoring is belangrijk, want met de verhoging van de drempel naar 50 ton, nemen de risico's op ontduiking van de drempel toe. Conform het voorstel analyseert de Commissie douanegegevens van de lidstaten en deelt deze informatie over mogelijke overschrijdingen met de nationale bevoegde autoriteit. Als het om een in Nederland gevestigde importeur gaat, zal de NEa de bevoegde autoriteit zijn. Het is dan aan de NEa om vast te stellen of een overschrijding heeft plaatsgevonden. Daarbij moet de NEa in voorkomend geval beoordelen of er oneigenlijke opsplitsingen of schijnconstructies zijn toegepast. Als er een overschrijding heeft plaatsgevonden, dan moet de nationale autoriteit daartegen optreden. Dit zal in veel gevallen niet eenvoudig zijn, omdat het moeilijk is om oneigenlijke opsplitsingen en schijnconstructies te bewijzen. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat het voorstel wordt verduidelijkt, zodat de handhaafbaarheid op dit punt wordt verbeterd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De impact van het voorstel op ontwikkelingslanden is beperkt maar positief. Over het algemeen is de impact van CBAM op ontwikkelingslanden beperkt, omdat er weinig import van CBAM-goederen uit deze landen plaatsvindt. Voor CBAM-goederen die wel vanuit deze landen naar de EU geëxporteerd worden, zal door exporteurs gemerkt worden dat er minder importeurs zijn die onder CBAM vallen en dat de regels voor de importeurs die wel onder CBAM vallen versoepeld zijn. Bovendien maakt het voorstel om gebruik te maken van standaardwaarden het mogelijk aantrekkelijker voor importeurs om te importeren uit landen waarin minder data beschikbaar is over uitstoot.

Daarbij wordt de klimaatambitie van CBAM door de voorgestelde wijzigingen niet afgezwakt. De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. CBAM levert een belangrijke bijdrage aan het beperken van klimaatverandering, en de voorgestelde wijzigingen doen daar niet aan af.