

Fiche 1: Verordening versterking *Carbon Border Adjustment Mechanism* en verordening Tijdelijk Fonds voor Koolstofvrijmaking

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2023/956 as regards the extension of its scope to downstream goods and anti-circumvention measures

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Temporary Decarbonisation Fund

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 december 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 989

COM(2025) 990

d) EUR-lex

[EUR-Lex - 52025PC0989 - EN - EUR-Lex](#)

[EUR-Lex - 52025PC0990 - EN - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2025) 988

SEC(2025) 989

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële Zaken (ECOFIN)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met ministerie van Klimaat en Groene Groei.

h) Rechtsbasis

Art. 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) voor het eerste voorstel. Artikel 192, lid 1, en artikel 322, lid 1, VWEU voor het tweede voorstel.

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 17 december 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) maatregelen voorgesteld in het kader van het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (hierna: CBAM). Sinds 1 oktober 2023 is het CBAM binnen de Europese Unie (hierna: EU) van kracht, met een rapportageverplichting voor importeurs voor de ingebedde emissies in een beperkt aantal importgoederen (aluminium, cement, elektriciteit, kunstmest, waterstof, ijzer en staal). Sinds 1 januari 2026 is het CBAM volledig operationeel en betalen importeurs een koolstofheffing op de geïmporteerde goederen. De voorstellen van de Commissie zien op (I) een wijziging van verordening (EU) 2023/956 (hierna: de CBAM-verordening) en (II) de introductie van een tijdelijk fonds voor koolstofvrijmaking.

Voorstel I

Het eerste voorstel van de Commissie betreft een wijziging van de CBAM-verordening. Het doel van het voorstel is de effectiviteit en integriteit van het CBAM verder te versterken en daarmee het risico op koolstoflekkage te verminderen. Dit doet het voorstel voornamelijk door de reikwijdte uit te breiden, ontwijking aan te pakken en technische verbeteringen aan te brengen.

Ten eerste wordt de reikwijdte van het CBAM uitgebreid. Het voorstel is om het CBAM per 1 januari 2028 uit te breiden met staal- en aluminiumhoudende goederen die verder in de waardeketen worden gemaakt (hierna: *downstreamgoederen*). Het CBAM geldt voor basismetalen en enkele basismetalaalgoederen, maar deze goederen worden gebruikt als input voor *downstreamgoederen*, waardoor er een risico ontstaat op indirecte koolstoflekkage; de verplaatsing van de productie van basis- en *downstreamgoederen* naar landen met minder stringente klimaatwetgeving. Dit voorstel heeft als doel om dit risico te beperken. Met het voorstel worden 180 GN-codes toegevoegd aan de bestaande lijst van 571 GN-codes met CBAM-goederen. De uitbreiding omvat onder andere spijkers, doppen en pompen van staal en aluminium, onderdelen voor voertuigen en machines, huishoudelijke apparaten, huisraad en diverse samengestelde metaalgoederen. De selectie van de goederen heeft plaatsgevonden op basis van handelsintensiteit, het aandeel van de CBAM-basismaterialen in het eindproduct en de potentiële milieuwinst. De bestaande drempelwaarde van 50 ton gewicht per jaar blijft ook van toepassing op *downstreamgoederen*. Meer dan 90% van de importeurs in de nieuwe sectoren valt beneden deze drempel en wordt daarmee vrijgesteld van de CBAM-rapportage- en certificaatverplichtingen. Tegelijkertijd blijft van de relevante importemissies van de nieuwe *downstreamgoederen* 90% onder het CBAM vallen. Voor het totaal van basis- en *downstreamgoederen* blijft 99% onder het CBAM vallen. Het resulterende aantal CBAM-importeurs op EU-niveau neemt naar verwachting toe met circa 7.500 (+40%), waarvan ongeveer de helft mkb.

Ten tweede bevat het voorstel maatregelen om ontwijking van CBAM-verplichtingen te monitoren en tegen te gaan. Om te beginnen kan extra bewijslast van importeurs worden gevraagd. Zodra er sprake blijkt te zijn van verhoogd risico op ontwijking bij specifieke goederen, moet de Commissie binnen drie maanden aanvullende eisen stellen aan de rapportage en verificatie voor deze goederen. Daarnaast creëert het voorstel de mogelijkheid voor de Commissie en nationale bevoegde autoriteiten om aanvullende bewijslast te eisen van importeurs om te controleren of de goederen daadwerkelijk zijn geproduceerd in de opgegeven installatie en tijdens de opgegeven productieperiode. Ook krijgt de Commissie de bevoegdheid om deze bewijslast voor bepaalde goederen verplicht te stellen. Bovendien verplicht het voorstel installaties in derde landen zich te registreren in het CBAM-register voordat importeurs gebruik kunnen maken van daadwerkelijke waarden van die installaties. Hierdoor kunnen de Commissie en nationale bevoegde autoriteiten beter CBAM-aangiftes controleren. Als laatste wordt voorgesteld om productieschroot dat is ingezet als grondstof ook mee te nemen onder het CBAM. Productieschroot is een restproduct van de productie (*pre-consumer* schroot) en is een ander product dan schroot dat van de eindgebruiker terugkomt (*post-consumer* schroot). Productie van Europees productieschroot wordt in de EU belast onder het EU Emissiehandelssysteem (hierna: ETS), maar is geen onderdeel van het huidige CBAM.

Ten derde bevat het voorstel aanpassingen rondom de import van elektriciteit. De huidige methodiek voor het bepalen van de standaardwaarde voor ingevoerde elektriciteit is strikt. Dit is nadelig voor het invoeren van elektriciteit uit landen of regio's die vooruitgang boeken bij het reduceren van emissies van hun elektriciteitssector. Het voorstel introduceert een standaardwaarde waarbij de gemiddelde broeikasgasemissiefactor van alle elektriciteitsopwekking van de exporterende buurlanden wordt gehanteerd in plaats van uitsluitend emissiewaarden van fossiele productie. Hiermee erkent en stimuleert het voorstel verduurzaming van elektriciteitsopwekking bij buurlanden van de EU. Tevens worden de voorwaarden voor elektriciteitsimport versoepeld voor het rapporteren van werkelijke emissies, waaronder minder strikte eisen rondom capaciteitsnominatie, stroomafnameovereenkomsten (hierna: *PPA's*) en bewijslast voor afwezigheid van netwerkcongestie. Ook wordt de Commissie bevoegd om uitzonderingen op het CBAM toe te kennen aan landen die worden geïntegreerd in de Europese elektriciteitsmarkt en/of beschikken over gelijkwaardige CO₂-beprijzing in hun elektriciteitssector.

Ten vierde geeft het voorstel de Commissie de bevoegdheid om nadere regels te stellen over hoe internationale kredieten onder artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs (hierna: *carbon credits*) mogen worden meegewogen in de vaststelling van de betaalde koolstofprijs in een derde land. Hiermee kan de Commissie bijvoorbeeld regelen dat importeurs de CBAM-verplichting kunnen verminderen als zij kunnen aantonen dat ze bepaalde kredieten hebben gekocht en ingeleverd.

Ten vijfde krijgt de Commissie met het voorstel de bevoegdheid om in te grijpen wanneer er sprake is van ernstige en onvoorziene gevolgen in de context van een specifiek CBAM-goed, die leiden tot grote schade

aan de interne markt van de Unie. Dit betekent concreet dat de Commissie via een gedelegeerde handeling het betreffende goed uit het CBAM kan verwijderen, totdat de ernstige en onvoorziene omstandigheden voorbij zijn.

Tot slot voorziet het voorstel in een aantal operationele verbeteringen in de uitvoering van het CBAM. Zo wordt de rol van nationale bevoegde autoriteiten en de Commissie verder uitgewerkt op het gebied van toezicht, risicobeheer en handhaving, onder andere door het uitbreiden van toegang tot relevante data en het versterken van de mogelijkheden tot garantstelling bij een verhoogd nalevingsrisico.

Voorstel II

De Commissie stelt dat door geleidelijke afschaffing van gratis emissierechten onder het ETS tussen 2026 en 2034, er in bepaalde gevallen en voor bepaalde goederen risico's op koolstoflekkage kunnen blijven bestaan. Naarmate het CBAM wordt ingefaseerd en gratis ETS-rechten worden uitgefaseerd, ondervinden sterk exporterende EU-producenten van CBAM-goederen een concurrentienadeel als derde landen zelf geen systeem voor koolstofbeprijzing hebben. Eerder werd dit probleem in het debat ook wel het 'exportgat' genoemd. Volgens de Commissie bestaat er een risico dat dit de milieueffectiviteit van het klimaatbeleid van de EU vermindert en mogelijk in een hogere toename van emissies buiten de EU resulteert door verplaatsing van de productie naar landen buiten met minder stringente klimaatwetgeving, ook wel koolstoflekkage genoemd. Tegen deze achtergrond heeft de Commissie het voorstel voor een verordening voor de oprichting van een tijdelijk tweejarig fonds voor koolstofvrijmaking (hierna: fonds) gepubliceerd. Dit fonds biedt tijdelijke financiële ondersteuning, specifiek voor EU-producenten van CBAM-goederen die worden blootgesteld aan een verhoogd resterend risico op koolstoflekkage. Deze ondersteuning geldt uitsluitend voor de productie jaren 2026 en 2027. Het betreft een tijdelijke oplossing in afwachting van de 'permanente oplossing' voor export die geboden zou moeten worden in de herziening van het ETS medio 2026. Het fonds moet de transitie van de Europese industrie naar klimaatneutrale productieprocessen ondersteunen, aldus de Commissie, om zo het risico op koolstoflekkage te verminderen. Dit zou volgens de Commissie moeten helpen om de milieu-integriteit van het ETS te behouden, door ervoor te zorgen dat koolstofbeprijzing daadwerkelijk zorgt voor mondiale emissiereductie. De financiële middelen die uit het fonds worden verleend zijn enerzijds afhankelijk van het resterende risico op koolstoflekkage voor CBAM-goederen, en anderzijds van aantoonbare investeringen in verduurzaming door CBAM-producenten. De Commissie wil de nadere uitwerking van de voorwaarden via gedelegeerde handelingen laten lopen.

De Commissie heeft allereerst bij het voorstel een lijst van achtcijferige GN-codes (goederen) per CBAM-sector gepubliceerd gevoegd die onder de verordening vallen. De codes zijn geselecteerd op het resterend risico voor koolstoflekkage dat zij ondervinden, ondanks de werking van het CBAM. Het betreft zeven GN-codes voor aluminium, acht GN-codes voor meststoffen en 127 GN-codes voor ijzer en metaal. De reikwijdte van het fonds beslaat daarmee onder meer toepassingen van niet-gelegeerd aluminium,

aluminiumbevestigingsmateriaal, kaliumnitraat, bepaalde minerale of chemische meststoffen die nitraten, fosfaten, fosfor en/of kalium bevatten, toepassingen van platijzer of niet-gelegeerd staal, toepassingen van roestvrijstaal, ijzeren of stalen bevestigingsmateriaal, pijpen en buizen. De Commissie zal mogelijk ook een *opt-in* optie bieden voor goederen die een relatief lage waarde/gewichtsverhouding hebben en daardoor in sommige lidstaten een uitzonderlijk hoge handelsintensiteit hebben (in het bijzonder cement).

De Commissie wil als tweede voorwaarde waarborgen dat financiële steun de vermindering van broeikasgasemissies stimuleert. Daarom moet steun uit het fonds volgens de Commissie verbonden zijn aan objectieve, niet-discriminerende en vooraf vastgestelde voorwaarden, die voortbouwen op het bestaande administratieve kader dat is vastgesteld voor de gratis toewijzing onder het ETS. EU-producenten van CBAM-goederen kunnen financiële ondersteuning uit het fonds krijgen, als zij ofwel kunnen aantonen dat zij aanbevelingen uit energie-audits onder artikel 11 uit de Europese Energie-efficiëntierichtlijn¹ of gelijkwaardige maatregelen uitvoeren die leiden tot equivalente vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, ofwel aantonen dat ze een juridische verplichting die is aangegaan hebben nageleefd, welke ziet op investeringen ten behoeve van het realiseren van de doelen en mijlpalen zoals opgenomen in een klimaatneutraliteitsplan, waaronder artikel 3d van de Uitvoeringsverordening van de EU) 2019/1842.² De begunstigden krijgen de keuze om te investeren in projecten die het beste passen bij hun individuele situatie. In 2028 gaat eenmalig de call van het tweejarige fonds voor EU-producenten van de geselecteerde CBAM-goederen open. Het fonds heeft betrekking op de productie jaren 2026 en 2027. Uiterlijk eind 2029 worden de middelen uitgekeerd aan de begunstigden.

Het fonds wordt gefinancierd door bijdragen van de lidstaten. Elke bijdrage is equivalent aan 25% van de totaalinkomsten die de lidstaat heeft ontvangen uit de verkoop van CBAM-certificaten (over de periode 2026 en 2027). De middelen uit de bijdragen van de lidstaten moeten zowel de financiële ondersteuning aan begunstigden als de administratieve kosten voor het fonds dekken. De uitvoeringskosten voor het fonds komen voor rekening van de lidstaten. Bij allocatie van de financiële ondersteuning wordt geen rekening gehouden met de geografische verdeling van bijdragen van lidstaten. Het fonds zal onder direct beheer van de Commissie worden geïmplementeerd, in nauwe samenwerking met de lidstaten. De financiële bijdragen van de lidstaten zullen als 'externe bestemmingsontvangsten' naar de EU-begroting (het Meerjarig Financieel Kader) gaan, waarmee het specifiek gekoppeld wordt aan dit fonds. Eventuele overtollige inkomsten worden aan de lidstaten teruggegeven in verhouding tot hun financiële bijdrage.

De Commissie stelt voor dat de uitbetaling van het fonds voortbouwt op de ervaringen met andere bestaande EU-financieringsinstrumenten, met name het moderniseringsfonds.³ De Commissie wil tevens voortbouwen op kennis en procedures van de nationale bevoegde autoriteiten van ETS-installaties en de

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1842>

³ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/modernisation-fund_en

reeds verzamelde gegevens of rapporten. Hiermee beoogt de Commissie de administratieve lasten te verminderen. De exploitant moet een aanvraag indienen bij de nationale bevoegde autoriteit. De desbetreffende autoriteit beoordeelt vervolgens de aanvragen en verstrekt de benodigde informatie aan de Commissie, waarna de Commissie de berekeningen controleert en beslissingen neemt over uitbetaling. De Commissie (of een ander uitvoerend agentschap op EU-niveau) draagt daarna de bedragen (die overeenkomen met de goedgekeurde financiële ondersteuning) over aan de nationale bevoegde autoriteiten. De desbetreffende nationale autoriteiten keren de bedragen vervolgens uit aan de uiteindelijke begunstigden. Het idee hierachter is dat de administratieve lasten zo veel mogelijk worden beperkt.

b) Impact assessment Commissie

Voorstel I

In het *impact assessment* zijn verschillende beleidsopties onderzocht voor *downstreamuitbreiding*, het versterken van anti-ontwikningsmaatregelen en het aanpassen van de regels voor elektriciteit. Voor de uitbreiding van de reikwijdte zijn drie opties vergeleken en de Commissie heeft gekozen voor de tweede optie waarbij goederen worden toegevoegd met een hoog koolstoflekkagerisico en een aanzienlijk aandeel aan CBAM-basisgoederen. Deze optie biedt volgens het *impact assessment* de beste verhouding tussen milieuwinst en beperkte administratieve lasten voor bedrijven en overheden. Het *impact assessment* benadrukt tevens de noodzaak van gerichte anti-ontwikningsmaatregelen tegen bijvoorbeeld onjuiste emissieopgave of misbruik van standaardwaarden. De Commissie geeft de voorkeur aan een flexibele aanpak, waarbij aanvullende bewijsverplichtingen worden toegepast op specifieke productgroepen of landen waar het risico op misbruik het grootst is. Met betrekking tot elektriciteitsimporten concludeert de Commissie dat het hanteren van de gemiddelde emissiefactor van het exportland en het versoepelen van de meetvoorwaarden de grootste stimulans geven aan verduurzaming van de opgewekte elektriciteit.

De Commissie raamt dat het pakket aan maatregelen mondiaal jaarlijks circa 0,7 Mt CO_{2e} extra emissiereductie oplevert tegen 2030. De uitbreiding van de reikwijdte wordt verwacht de reductie van koolstoflekkage bij sectoren *downstream* van CBAM-goederen te verhogen van 43% naar 76%. Volgens de analyse blijven de macro-economische effecten voor de EU beperkt; de invloed op het BBP is minder dan 0,001% en de administratieve lastenstijging wordt gedempt door de drempelwaarde. De verwachte extra inkomsten op EU-niveau worden geschat op € 580 miljoen per jaar vanaf 2030, oplopend tot ongeveer € 690 miljoen in 2035.

Voorstel II

De Commissie heeft een *impact assessment* voor de verordening uitgevoerd. De Commissie heeft het *impact assessment* (zogenoemd *staff working document*) waarin het voorstel wordt toegelicht en data onderliggend aan de voorstellen wordt gepresenteerd (inclusief een kosten-baten analyse), nog niet

gepubliceerd. De verwachting van Commissie is dat dit document in de eerste helft van februari 2026 beschikbaar komt. Het kabinet is derhalve in afwachting de *impact assessment* en zal deze, indien deze volgt, zo snel mogelijk met de Tweede Kamer delen, inclusief een begeleidende brief met nadere duiding.

Het kabinet hecht er waarde aan dat Commissievoorstellen gepaard gaan met een degelijke *impact assessment*. Zonder een *impact assessment* ontbreekt een grondige analyse van de economische, financiële en ecologische gevolgen van de wijzigingen in wetgeving.

Dit mag ook verwacht worden vanuit de betere regelgevingsagenda van de Commissie. Het kabinet heeft dit ook meermaals aangegeven bij de Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Voorstel I

Het kabinet vindt dat het CBAM een cruciale rol speelt in het behalen van de afgesproken klimaatdoelen, en tevens het industriële concurrentievermogen van de EU verbetert. Het kabinet is voorstander van een stapsgewijze uitbreiding van het CBAM met inachtneming van de WTO-conformiteit, administratieve lasten en uitvoerbaarheid.

Voorstel II

Conform de Kamerbrief EU concurrentievermogen⁴ is het voor Nederland van belang dat de Europese en Nederlandse (energie-intensieve) industrie wordt verduurzaamd, en tegelijk ook weerbaarder wordt gemaakt en haar concurrentiekracht wordt versterkt. Het kabinet is van mening dat het mondiaal gelijk speelveld zoveel mogelijk geborgd moet worden, zowel tussen fossiele en duurzame productie als tussen de EU en derde landen.⁵ Het kabinet erkent dat er aanvullende maatregelen nodig zijn ten behoeve van exporterende CBAM-sectoren en is voorstander van een effectieve oplossing die de WTO-conformiteit, snelheid en milieudoelstellingen waarborgt.^{6,7}

Conform de kabinetsinzet voor de nieuwe Europese begroting 2028 – 2034⁸ benadrukt het kabinet het belang van een rechtmatige en transparante besteding van Europese middelen. Ook staat het kabinet achter een vereenvoudiging van de Europese begroting, bijvoorbeeld door het aantal fondsen en programma's te verminderen waar sprake is van overlap door fondsen en programma's in gedeeld beheer samen te voegen in bredere landenenvelopen, en door vereenvoudiging van de programma's zelf.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

⁴ Kamerstuk: 21501-30-621

⁵ Kamerstuk: 22112-4020

⁶ Kamerstuk: 31793-271

⁷ Kamerstuk: 29826-265

⁸ Kamerstuk: 21501-20-2245

Voorstel I

Het kabinet verwelkomt het voorstel om het CBAM verder te versterken in het licht van de Europese klimaatdoelstellingen en de transitie naar een concurrerende en duurzame industrie.

Het kabinet is positief over de uitbreiding van de reikwijdte van het CBAM, de introductie van betere anti-ontwiklingsmaatregelen, de aangepaste regels rond elektriciteit en de operationele verbeteringen. Wel vraagt het kabinet aandacht voor de balans tussen enerzijds klimaatambitie en anderzijds de mogelijke marktverstoring, de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid voor bedrijven en overheden.

Om een goede weging te kunnen maken zal het kabinet een nadere risico-inschatting maken. Hiervoor is meer informatie nodig dan in het voorstel en *impact assessment* is opgenomen. Het kabinet beziet daarna of op onderdelen van het voorstel een meer stapsgewijze aanpak passend is: op korte termijn noodzakelijke aanpassingen met inwerkingtreding per 1 januari 2028, en ingrijpendere aanpassingen in een nieuwe wetgevingsronde in 2027, met inwerkingtreding per 1 januari 2030. Het CBAM wordt gefaseerd ingevoerd, met een bescheiden maatvoering in de eerste jaren. Daarom kan er meer tijd worden genomen.

Aangaande de uitbreiding naar *downstreamgoederen* erkent het kabinet het belang van een effectief CBAM en ondersteunt het kabinet in principe het voorstel van de Commissie om de reikwijdte van het CBAM per 1 januari 2028 uit te breiden met staal- en aluminiumhoudende *downstreamgoederen*. Het kabinet onderschrijft het risico op indirecte koolstoflekkage, en beschouwt uitbreiding naar *downstreamgoederen* als een logische stap binnen het bestaande klimaatbeleid. Dit draagt bij aan de effectiviteit van het CBAM.

Daarnaast waardeert het kabinet dat ook bij deze uitbreiding de bestaande drempelwaarde van 50 ton productgewicht per jaar gehandhaafd blijft voor alle sectoren. Hiermee wordt regeldruk voor het bedrijfsleven en in het bijzonder het mkb gemitigeerd, terwijl 90% van de relevante importemissies van de nieuwe downstreamgoederen onder het CBAM valt. Het kabinet vindt het van belang dat dit wordt geëvalueerd.

Het kabinet ziet echter ook belangrijke aandachtspunten en risico's bij de voorgestelde uitbreiding. Allereerst is het kabinet bezorgd over mogelijke marktverstoring. Een risico is dat bij sommige *downstreamgoederen* relatief veel importeurs onder de drempelwaarde kunnen blijven omdat zij beperkte hoeveelheden importeren en daardoor dus buiten het CBAM vallen. Dat zou doorberekening van koolstofkosten richting *downstreamgoederen* belemmeren en leiden tot ongelijke behandeling. Een ander risico is de toepassing van standaardwaarden voor ingebedde emissies in *downstreamgoederen* met een heterogene samenstelling. Daardoor bestaat het risico dat de standaardwaarden sterk afwijken van de werkelijke emissies van individuele goederen. Hierdoor kan bij sommige goederen de heffing te laag en bij andere goederen te hoog uitvallen. Deze risico's kunnen de effectiviteit en proportionaliteit van het voorstel aantasten, leiden tot marktverstoringe prijsopdrijving en leiden tot oneerlijke concurrentie. Het

kabinet mist in het voorstel een degelijke effecteninschatting van deze risico's en vraagt daarom om nadere onderbouwing van de gehanteerde standaardwaarden en de berekeningsmethode. Ook pleit het kabinet voor monitoring van de effecten na invoering, zodat indien nodig gerichte aanpassingen gedaan kunnen worden.

Het kabinet is verder bezorgd over de complexiteit en foutgevoeligheid van het bepalen van standaardwaarden van ingebedde emissies op het niveau van individuele exporterende landen, in het bijzonder binnen een kort tijdsbestek. Het kabinet onderzoekt hoe dit kan worden vereenvoudigd.

Het kabinet ziet daarom meerwaarde in een meer stapsgewijze aanpak. *Downstreamgoederen* met uitvoeringsproblemen, meer administratieve lasten en marktverstoringrisico's kunnen op basis van meer analyse en praktijkervaring worden overwogen voor een uitbreiding met inwerkingtreding per 2030.

Aangaande anti-ontwijkingsmaatregelen onderkent het kabinet de noodzaak van robuuste maatregelen tegen ontwijking van het CBAM. In lijn met signalen van nationale bevoegde- en douaneautoriteiten is het van belang dat het systeem bestand is tegen misbruik: bijvoorbeeld door onjuiste opgave van emissies, het splitsen van zendingen rond de drempel, of het kunstmatig aanpassen van de toeleveringsketen. Het kabinet steunt in beginsel het geven van instrumenten aan de Commissie en nationale bevoegde autoriteiten om extra bewijslast te eisen van importeurs waar aanwijzingen zijn voor verhoogd risico. Voorbeelden hiervan zijn eisen inzake productieherkomst, samenstelling, productieperiode en productiejaar. Tegelijkertijd acht het kabinet het van belang dat deze extra lasten alleen worden opgelegd wanneer daadwerkelijk sprake is van verhoogd risico (risicogebaseerde aanpak), en niet standaard voor grote groepen goederen, om disproportioneel hoge regeldruk te voorkomen. Daarnaast moet het duidelijk zijn wat er van importeurs wordt verwacht.

Wat betreft ontwijking via goederen gemaakt uit *pre-consumer* schroot erkent het kabinet dat het onwenselijk is dat producenten oneigenlijk veel *pre-consumer* schroot zouden gebruiken als grondstof voor goederen die bestemd zijn voor de Europese markt, primair om zo CBAM-verplichtingen te ontwijken. Het kabinet ondersteunt de voorgestelde oplossing. Het kabinet vindt het positief dat de bewijslast ligt bij de importeur om aan te tonen wanneer er sprake is van *post-consumer* schroot, maar zal aandacht vragen voor de handhaafbaarheid daarvan en de effecten op regeldruk. Hieronder valt onder andere een duidelijke definitie van *pre-* en *post-consumer* schroot.

Het kabinet vindt het positief dat de registratieplicht van installaties in derde landen het systeem transparanter en controleerbaarder maakt. Wel vraagt Nederland aandacht voor het beperken van de rapportage- en registratieverplichtingen tot het strikt noodzakelijke, zodat de lastendruk voor marktpartijen in derde landen niet onnodig stijgt. Een risico is dat installaties in derde landen zich niet registreren, waardoor het niet mogelijk is om daadwerkelijke emissies te gebruiken van die installaties.

Aangaande elektriciteit juicht het kabinet de versoepeling en technische aanpassingen van het CBAM voor elektriciteitsimport toe. Specifiek voor Nederland is de koppeling met het Verenigd Koninkrijk van belang, waar reeds aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om de elektriciteitsopwekking te verduurzamen. De voorstellen maken het makkelijker om het CBAM te baseren op daadwerkelijke emissies en om landen uit te zonderen bij integratie van hun elektriciteitsmarkt met de Europese elektriciteitsmarkt. Dit voorkomt onnodige en een onevenredige CBAM. Ook vormt dit een prikkel voor andere grensregio's om hun emissies in de elektriciteitssector te reduceren. Het kabinet staat ook positief tegenover het bieden van openingen voor grensoverschrijdende marktintegratie (middels *Memorandums of Understanding* met derde landen). Het kabinet mist in het voorstel een verduidelijking over wie de aangever moet zijn bij de import van elektriciteit. Deze verduidelijking is nodig om het CBAM goed uit te voeren.

Aangaande carbon credits oordeelt het kabinet negatief over het creëren van een uitvoerende bevoegdheid voor de Commissie om nadere regels vast te stellen over hoe internationale kredieten onder artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs mogen worden meegewogen in de vaststelling van de betaalde koolstofprijs in een derde land. Voorop moet staan dat het CBAM een effectief instrument blijft tegen koolstoflekage van ETS-emissies en dat er voor importeurs van CBAM-goederen geen ongewenste mogelijkheden zijn om kosten te ontwijken. Aangezien er binnen het ETS geen mogelijkheid bestaat om internationale kredieten te gebruiken, is er een risico dat een rol voor deze kredieten in het CBAM afbreuk doet aan het gelijke speelveld met Europese productie. De Commissie specificeert niet hoe het eventuele gebruik van deze kredieten in het CBAM vormgegeven zou worden. Daarbij is het onduidelijk hoe de effectiviteit van het CBAM met zekerheid geborgd kan worden toegestaan, mede gezien het feit dat de ontwikkeling van de markt voor internationale kredieten onder Parijs nog in een beginfase zit.

Aangaande het verwijderen van CBAM-goederen is het kabinet negatief over het voorstel om de Commissie de bevoegdheid te geven om CBAM-goederen te verwijderen bij ernstige marktverstoring. Het voorstel geeft de Commissie veel ruimte om het CBAM op een korte termijn buiten werking te stellen. Het kabinet hecht juist waarde aan rechtszekerheid en investeringszekerheid voor verduurzaming bij marktpartijen, en dit voorstel staat op gespannen voet daarmee. De Commissie geeft onvoldoende motivatie voor de nut en noodzaak van een gedelegeerde bevoegdheid ten opzichte van een regulier wetgevingsproces. Ook twijfelt het kabinet over of de gedelegeerde bevoegdheid in lijn is met de voorwaarde dat een gedelegeerde handeling betrekking heeft op niet-essentiële elementen van de wetgeving.

Aangaande de operationele aanpassingen in het voorstel is het kabinet overwegend positief. Het kabinet heeft eerder gepleit dat er niet meer informatie wordt uitgewisseld dan nodig, zeker waar het gevoelige informatie over productie(processen) betreft. De verduidelijkte informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties zorgt ervoor dat de nationale bevoegde autoriteiten hun taken beter kunnen

uitvoeren. Het kabinet waakt er wel voor dat de uitvoerders van het CBAM in Nederland, de Douane en de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) in staat moeten zijn om aan de verzoeken te kunnen voldoen. Het kabinet vraagt de Commissie om voldoende tijd en duidelijkheid bij wijzigingen, zodat systemen op tijd kunnen worden aangepast.

Voorstel II

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie het probleem erkent dat het CBAM niet beschermt tegen koolstoflekage via export. Het kabinet heeft meermaals zorgen geuit over het concurrentienadeel dat exporterende CBAM-sectoren kunnen ondervinden en gepleit voor een effectieve en structurele oplossing. Een oplossing moet volgens het kabinet de WTO-regels naleven, tijdig worden geïmplementeerd en in lijn zijn met de milieudoelen. Het kabinet erkent dat hierbij dat het moeilijk is om een doelgerichte en effectieve oplossing te vinden voor het exportgat volgens deze voorwaarden. Het kabinet had liever gezien dat de Commissie eerder een oplossing had gepresenteerd en deze had voorzien van een *impact assessment*, zoals de Commissie ook heeft aangekondigd.^{9,10} Het kabinet blijft zich inzetten voor een structurele oplossing, welke voorzien moet zijn van een gedegen analyse.

Het kabinet is over het algemeen echter kritisch ten aanzien van het voorgestelde tijdelijke fonds. Dit ziet met name op de manier van financiering buitenom het Meerjarig Financieel Kader van de EU (hierna: MFK) en met expliciete eigen bijdragen van de lidstaten, buitenom het eigenmiddelenbesluit (hierna: EMB). Het kabinet is van mening dat als het fonds er komt, de middelen die daaruit voortvloeien terecht komen bij EU-producenten van CBAM-goederen die een relatief hoog resterend risico op koolstoflekage houden. Het kabinet denkt tevens niet dat het fonds kan voorzien in het bieden van een effectieve en structurele oplossing voor het geschetste probleem, namelijk het adresseren van het concurrentienadeel dat exporterende EU-producten van CBAM-sectoren kunnen ondervinden. In de paragraaf over financiering wordt hier nader op ingegaan.

De CBAM-goederen die onder de reikwijdte van het fonds vallen, zijn geselecteerd op basis van hun emissies en hun blootstelling aan koolstoflekage. Het kabinet kan dit uitgangspunt volgen. Het kabinet vindt het positief dat er, per artikel 6(2), ook na aanneming van de verordening de mogelijkheid is om de lijst aan te passen, mits de CBAM-goederen aan de voorwaarden van het fonds voldoen. Toch heeft het kabinet veel vragen over de doeltreffendheid van het fonds, omdat uit het voorstel niet duidelijk wordt welke objectieve indicator is gebruikt om de goederen te selecteren die het hoogste resterende koolstoflekagerisico ondervinden en daarmee hoe tot de lijst met GN-codes tot stand is gekomen. Ook is het voorstel op moment van schrijven niet voorzien van een *impact assessment*, zoals ook beschreven op pagina 6. Zonder duidelijke uitleg over welke CBAM-goederen de meeste risico's hebben op koolstoflekage, is het moeilijk te bepalen of de huidige lijst van sectoren proportioneel is. De

⁹

Kamerstuk: 22112-4044

¹⁰

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0378>

Commissie geeft in artikel 6(3) van de verordening aan dat het gedelegeerde handelingen mag aannemen om de indicator en daarmee de lijst met GN-codes te bepalen, alsook de voorwaarden te bepalen waaraan de begunstigten moeten voldoen. Het kabinet maakt zich zorgen over de transparantie, snelheid en effectiviteit van deze aanpak. Het verklaart ook niet de keuze voor de GN-codes op de huidige lijst in de bijlage van de verordening.

Om aan de WTO-regels te voldoen, heeft de Commissie met het fonds gekozen voor generieke steunmaatregelen voor CBAM-sectoren, in plaats van financiële middelen op basis van de exportintensiteit. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie aandacht heeft voor de WTO-regels, maar zal wel om een nadere onderbouwing van de conformiteit van het fonds met de internationale verplichtingen van de EU vragen. Ook mist het kabinet daarbij een uitleg van de Commissie over de mogelijke impact van de keuze voor generieke steunmaatregelen op de interne markt. In het huidige voorstel is het mogelijk dat een EU-producent van CBAM-goederen met een zeer lage exportintensiteit gelijke steun uit het fonds ontvangt ten opzichte van een producent met een zeer hoge exportintensiteit, terwijl het risico op koolstoflekkage via export per bedrijf sterk kan verschillen. Het kabinet mist hier de resultaten uit de *impact assessment* die deze keuze verantwoordt, zoals ook beschreven op pagina 6. In 2028 gaat eenmalig de *call* open om met terugwerkende kracht over 2026 en 2027 aanspraak te maken op het fonds. Voor het einde van 2029 wordt steun uitgekeerd aan de begunstigten via de bevoegde nationale autoriteiten. Er zit daarmee enige tijd tussen het begin van de stapsgewijze uitfasering van gratis allocatie van CBAM-rechten en de uitkering van financiële middelen uit het fonds. Het kabinet ziet echter in dat de eerste CBAM-inkomsten pas vanaf 2028 zullen worden ontvangen en de middelen daarom niet eerder kunnen worden uitgekeerd.

Het is nu nog niet duidelijk hoe lang sommige EU-producenten van CBAM-goederen een verhoogd risico op koolstoflekkage behouden. Dit hangt nauw samen met de effectiviteit van andere EU-initiatieven om de verduurzaming van de (energie-intensieve) industrie te ondersteunen, alsook geopolitieke ontwikkelingen. De Commissie presenteert dit fonds als tijdelijk en vooruitlopend op een definitieve oplossing richting de herziening van ETS (voorzien in Q3 2026), indien het risico op koolstoflekkage blijft bestaan. Het blijft onzeker welke en of een nieuwe oplossing na de looptijd van het fonds in werking zal treden. Dat maakt heldere voorwaarden voor de werking van het fonds des te belangrijker.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om vanaf 2028 onderzoek te doen naar het resterende koolstoflekkagerisico en stimuleert de Commissie om nieuwe oplossingen, indien nodig, verder te onderzoeken en waar mogelijk meer in lijn te brengen met het probleem voor exporterende CBAM-sectoren. Tegelijkertijd ziet het kabinet in dat het lastig blijft om een effectieve oplossing te vinden voor het exportgat. Het kabinet had liever gezien dat de Commissie de resultaten van het desbetreffend

onderzoek had afgewacht. Het kabinet onderschrijft de voorgenomen evaluatie van het fonds in 2030, waarbij ook nadrukkelijk aandacht moet zijn voor doeltreffendheid van het fonds.

Steun uit het fonds is voorwaardelijk aan aantoonbare inspanningen om koolstofvrij te gaan produceren. Het kabinet onderschrijft dit. De voorwaarden hiervoor bouwen voort op het bestaande kader binnen het ETS om zo additionele administratieve lasten te verminderen. Financiële ondersteuning uit het fonds wordt afhankelijk gemaakt als begunstigten kunnen aantonen dat zij aanbevelingen uit energie-audits onder artikel 11 uit de Europese Energie-efficiëntierichtlijn¹¹ of gelijkwaardige maatregelen uitvoeren die leiden tot equivalente vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, ofwel aantonen dat ze een juridische verplichting die is aangegaan hebben nageleefd, welke ziet op investeringen ten behoeve van het realiseren van de doelen en mijlpalen zoals opgenomen in een klimaatneutraliteitsplan, waaronder artikel 3d van de Uitvoeringsverordening van de EU) 2019/1842¹². Begunstigten maken zelf deze keuze.

De eerste lezing van het kabinet en uitvoeringsinstanties lijkt erop te wijzen dat de voorwaarden die worden gesteld aan financiële ondersteuning uit het fonds niet tot extra verduurzamingsinspanningen voor Nederlandse bedrijven zullen leiden. Door de eisen die voortvloeien uit de nationale energiebesparingsplicht in Nederland, is de inschatting dat de Nederlandse bedrijven ruimschoots voldoen aan de voorwaarden die de Commissie stelt op het gebied van energie-audits. Om de administratieve lasten waar mogelijk te beperken, vindt het kabinet van belang dat de voorwaarden voor uitkering uit het tijdelijks fonds waar mogelijk geharmoniseerd worden met bestaande instrumenten. Het kabinet vindt het belangrijk dat de middelen worden bestemd aan bedrijven die voldoende investeren in emissiereductie, en wijst ook op het waarborgen van transparantie, effectiviteit en snelheid. Het kabinet heeft bij het vaststellen van de voorwaarden via gedelegeerde handelingen enkele opmerkingen en vraagtekens, zie ook 6b in dit fiche.

Het kabinet vraagt zich sterk af of de oprichting van een fonds buitenom het MFK en met expliciete eigen bijdragen van de lidstaten buitenom het EMB de juiste vorm is. De besluitvorming over de verordening vindt plaats in de Raad met gekwalificeerde meerderheid, wat inhoudt dat de Raad over de hoogte van de financiële bijdragen kan besluiten zonder dat Nederland daarmee instemt. Bovendien wordt het geld aan de voorkant geoormerkt voor een bepaald doeleinde zonder dat daar een gedegen discussie over heeft plaatsgevonden. Tevens ontbreken duidelijke en uitgewerkte voorwaarden voor het ontvangen van financiële middelen uit het fonds, waardoor het in deze fase nog onduidelijk is in welke mate Nederlandse producenten van CBAM-goederen voor deze middelen in aanmerking zal komen.

De oprichting van een nieuw fonds buitenom het MFK sluit volgens het kabinet niet aan bij de kabinetsinzet voor het nieuwe MFK 2028 – 2034¹³ met het oog op modernisering en daarmee

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1842>

¹³ Kamerstuk 21501-20-2268

vereenvoudiging van het MFK. De Commissie heeft op 16 juli 2025 een voorstel gepubliceerd voor een EU eigen middel op basis van het CBAM, waarover de Tweede Kamer ook is geïnformeerd¹³. Op het moment van schrijven vinden onderhandelingen plaats over het volgende MFK en het EMB. De Commissie geeft aan dat de hoogte van de bijdrage (een bedrag gelijk aan 25% van de CBAM-inkomsten) niet vooruitloopt op het voorstel voor een nieuw EMB). Het kabinet zet hier vraagtekens bij, aangezien de onderhandelingen over het nieuwe EMB nog lopen en daarmee nog niet is besloten over een eventueel nieuw eigen middel op basis van CBAM en het bijbehorende afdrachtenpercentage. Tot slot blijft het kabinet ook aandacht hebben voor het mogelijke precedent die de oprichting van een tijdelijk fonds buitenom het MFK zou kunnen scheppen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Voorstel I

Het merendeel van de lidstaten verwelkomt in principe het voorstel om het CBAM te versterken en deelt de analyse dat ontwijkingsrisico's moeten worden geadresseerd. Wel zijn er verschillen tussen de lidstaten over hoe ver de uitbreiding naar *downstreamgoederen* moet reiken. Een aantal lidstaten pleit voor verregaandere uitbreiding om de kans op ontwijking verder te verkleinen. Andere lidstaten wijzen op de administratieve lasten en uitvoeringskosten. Meerdere lidstaten steunen het voorstel om de Commissie de bevoegdheid te geven om CBAM-goederen te verwijderen bij ernstige marktverstoring, onder andere vanwege zorgen over toenemende kosten voor kunstmest. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

Voorstel II

Een groot deel van de lidstaten heeft nog geen eenduidig en definitief standpunt ingenomen, maar in eerste reactie hebben veel lidstaten gevraagd naar meer informatie over de financiering (waaronder Nederland), zoals onder andere meer informatie over de verwachte inkomsten en uitgaven per lidstaat. Een aantal lidstaten heeft vragen gesteld ten aanzien van de (budgettaire) effecten van het voorstel (waaronder Nederland) en over voorwaarden over toegang van het fonds. Veel lidstaten benadrukten de administratieve lasten en/of kosten van het fonds. Tot slot vroegen een aantal lidstaten (waaronder Nederland) naar de WTO-conformiteit van het voorstel. De positie van het Europees Parlement is onbekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Voorstel I

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 CBAM-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).

Voorstel II

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 voor het fonds is gebaseerd op Artikel 192 lid 1 VWEU en artikel 322, 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. . 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). Het voorstel is ook gebaseerd op artikel 322, lid 1, VWEU, dat de rechtsgrond vormt voor de vaststelling van financiële regels betreffende de procedure voor het opstellen en uitvoeren van de begroting van de Unie, en voor de controle op de uitvoering daarvan. Het voorstel bevat regels over de financiering, het beheer en de controle van een fonds van de Unie. Het kabinet kan zich vinden in de grondslag van artikel 322, lid 1, 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).

Voorstel I

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De voorgestelde wijziging op de CBAM-verordening heeft tot doel het CBAM te versterken en daarmee de doelmatigheid van het 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 maatregelen 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.

Voorstel II

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief, met een enkele kanttekening. De voorgestelde verordening heeft als doel tot oprichting van een tijdelijk tweejarig fonds voor koolstofvrijmaking, waarbij uiterlijk in 2029 financiële ondersteuning voor verduurzamingsactiviteiten wordt geboden aan EU-producenten van CBAM-goederen die, ondanks de werking van het CBAM, worden blootgesteld aan een verhoogd resterend risico op koolstoflekkage. Hiermee zou volgens de Commissie het risico op koolstoflekkage moeten worden verminderd. Gezien vermindering van grensoverschrijdend koolstoflekkagerisico onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, is een EU-aanpak nodig. Vermindering van koolstoflekkagerisico lukt mogelijk niet met enkel nationale maatregelen omdat het intra-EU speelveld gelijk moet worden getrokken en daarmee een neerwaartse concurrentiestrijd wordt voorkomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Lidstaten kunnen echter wel op nationaal niveau financiële middelen bieden waarmee industrieën kunnen verduurzamen. Het invoeren van de voorgestelde maatregelen op het niveau van de EU zorgt niet direct voor rechtszekerheid en een gelijk speelveld voor alle bedrijven en autoriteiten in de EU, omdat het fonds tijdelijk van aard is en het onduidelijk is hoe de financiële middelen zullen worden verdeeld.

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).

Voorstel I

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde wijziging op de CBAM-verordening heeft tot doel het CBAM te versterken en daarmee de doelmatigheid van het CBAM als instrument tegen koolstoflekkage te verbeteren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de voorgestelde maatregelen naar verwachting leiden tot een daling van het risico op ontwijking en daarmee het risico op koolstoflekkage. Aandachtspunt is wel dat bij de uitbreiding van de reikwijdte de effecten op eventuele marktverstoring en de uitvoerbaarheid voor bedrijven en overheden onvoldoende zijn geanalyseerd. Of deze maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel te bereiken, is om die reden lastig te zeggen. Een nadere risico-inschatting is voor het kabinet van belang om een definitief oordeel te kunnen maken over de proportionaliteit.

Voorstel II

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is negatief. De voorgestelde verordening heeft als doel tot oprichting van een tijdelijk tweejarig fonds voor koolstofvrijmaking, waarbij uiterlijk in 2029 financiële ondersteuning voor verduurzaming wordt geboden aan EU-producenten van CBAM-goederen die, ondanks de werking van het CBAM, worden blootgesteld aan een verhoogd resterend risico op koolstoflekkage. Hiermee zou volgens de Commissie het risico op koolstoflekkage moeten worden verminderd, specifiek het verlies aan concurrentievermogen op markten van niet-EU-landen (export). Echter, de EU heeft zich aan de naleving van de WTO-regels te houden, waarbij expliciete steun voor de export niet toegestaan is. Dit zorgt ervoor dat de voorgestelde oplossing van het fonds tegen koolstoflekkage meer generiek van aard is waardoor het fonds mogelijk niet gericht is op de EU-producenten van exporterende CBAM-sectoren die het hoogste resterend koolstoflekkagerisico ondervinden.. Daarnaast wordt er vanaf 2028 gekeken naar het resterende koolstoflekkagerisico in het licht van de dan afgeronde ETS-herziening (publicatie voorstel in Q3 2026). Tegen die tijd is het wellicht mogelijk dat, indien koolstoflekkage via export een probleem blijft, er meer specifieke en daarmee meer proportionele (en structurele) oplossingen kunnen worden geboden tegen koolstoflekkage via export. Het is voor het kabinet van belang om een analyse van de Commissie te ontvangen over de verwachte effecten, inclusief het risico op koolstoflekkage. Bovendien gaat het voorgestelde optreden mogelijk verder dan noodzakelijk. Eventueel effectievere en minder ingrijpende alternatieven, die niet buitenom het MFK gaan, zijn naar weten van het kabinet op het moment van schrijven niet onderzocht.

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

a) Consequenties EU-begroting

Voorstel I

Het totaal aan operationele uitgaven door de Commissie voor het CBAM, inclusief dit voorstel, stijgt tot circa € 47 miljoen in 2027, en daarna rond de € 40 – € 42 miljoen per jaar richting 2030. De Commissie verwacht dat de uitbreiding van het CBAM naar *downstreamgoederen*, samen met de geïntensiverde handhaving en betere risicobeheersing, leidt tot een stijging van de CBAM-inkomsten. Volgens de

ramingen uit het voorstel stijgen de Europese CBAM-inkomsten in 2030 naar circa € 580 miljoen per jaar, oplopend tot ongeveer € 690 miljoen in 2035.

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 een nieuw eigen middel op basis van CBAM te introduceren, waarbij 75% van de opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten ten goede zal komen aan de EU-begroting.¹⁴

Voorstel II

Aangezien de bijdrages van de lidstaten pas vanaf 2028 verleend zullen worden, stelt de Commissie voor om voor de jaren 2026-2027 de administratieve kosten voor het fonds uit de EU-begroting te betalen (circa € 2 miljoen). In 2028 en 2029 zullen de kosten worden gedekt door de bijdrages van de lidstaten en verloopt dit buiten de EU-begroting om. Het fonds zal volgens de Commissie worden gefinancierd door bijdrages van lidstaten overeenkomstig 25% van de CBAM-inkomsten.

Voor zowel Voorstel I als Voorstel II is het kabinet van mening dat eventuele budgettaire gevolgen moeten passen binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en in lijn moeten zijn met een prudente ontwikkeling van de EU-begroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de (uitkomst van) de onderhandelingen over het volgende MFK en de integrale afweging van middelen na 2027 en staat negatief tegenover afdrachten die additioneel zijn aan het huidige Commissievoorstel .

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

Voorstel I

Voor de uitvoering van het CBAM zijn in Nederland de Douane en de NEa betrokken. De uitbreiding naar *downstreamgoederen* en de aangescherpte anti-ontwijkingsbepalingen zorgen voor extra uitvoeringslasten, onder meer op het gebied van communicatie, toezicht en handhaving, gegevensverwerking en het beoordelen van CBAM-aangiften. Er komen 180 extra GN-codes en tot 7500 nieuwe importeurs bij volgens de Commissie. Het voorstel doet geen budgettaire aannames over deze kosten. Nadere analyse door de Douane en de NEa moet uitwijzen hoe omvangrijk de lastenstijging voor de uitvoeringsorganisaties daadwerkelijk is.

Voorstel II

Het fonds zal naar verwachting in de jaren 2028 en 2029 budgettaire nationale consequenties hebben omdat dan de eigen bijdragen voor het fonds plaatsvinden. De verwachting is dat de Nederlandse uitgaven aan het fonds overeenkomstig 25% van de CBAM-inkomsten één of meerdere factoren hoger zullen zijn dan de inkomsten die Nederland zal ontvangen uit het fonds. Uit eerste voorzichtige beelden van de Commissie wordt duidelijk dat de doelomvang van het fonds naar

¹⁴

verwachting kleiner dan de totale omvang van de bijdrage op basis de 25% totaalinkomsten die de lidstaten hebben ontvangen uit de verkoop van CBAM-certificaten (over de periode 2026-2027). De Commissie heeft laten weten dat het fonds 190 miljoen euro op jaarbasis zal bedragen. De Commissie zal mogelijk ook een overzicht van de te verwachte ontvangsten en uitgaven op lidstaatsniveau presenteren. Op moment van schrijven heeft het kabinet nog geen overzicht ontvangen.

Eventuele budgettaire gevolgen van Voorstel I en Voorstel II worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Het kabinet staat daarnaast negatief tegenover afdrachten die additioneel zijn aan het huidige Commissievoorstel.

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

Voorstel I

Het voorstel leidt tot een verandering van de regeldruk en financiële consequenties voor met name importerende bedrijven die onder de uitgebreidere CBAM-regeling komen te vallen. Door de uitbreiding met *downstreamgoederen* en de aangescherpte anti-ontwiklingsmaatregelen neemt het aantal bedrijven dat met CBAM-verplichtingen te maken krijgt toe met 7500, waarvan 3800 tot 3900 mkb. Het merendeel van het mkb blijft vrijgesteld vanwege de drempelwaarde. De Commissie raamt voor de EU € 31 miljoen aan eenmalige aanpassingskosten, en additionele jaarlijkse nalevingskosten van € 8 tot € 43 miljoen per jaar. Het aandeel van Nederland in alle import uit niet-EU landen door EU-lidstaten bedraagt circa 18,2%.¹⁵ Op basis van deze verdeelsleutel zou het voor Nederland gaan om een toename van circa 1400 bedrijven, waaronder circa 700 mkb, om circa € 5,5 miljoen eenmalige aanpassingskosten en additionele jaarlijkse nalevingskosten van circa € 1,5 tot € 8 miljoen per jaar. Specifieke cijfers van de Nederlandse situatie zijn niet beschikbaar.

Importeurs van *downstreamgoederen* zijn voor het rapporteren van daadwerkelijke emissies afhankelijk van hun toeleveranciers, wat met name voor complexere goederen praktisch uitdagend zal zijn. Het is daarom positief dat er voor *downstreamgoederen* geen opslag (de zogeheten '*mark-up*') geldt op de standaardwaarde van ingebedde emissies, waardoor importeurs minder hoge kosten maken als ze niet hun daadwerkelijke emissies laten verifiëren.

Voor bedrijven die reeds CBAM-plichtig zijn, betekent het voorstel een gelijke of licht stijgende regeldruk. Dit betreft vooral verplichtingen op het terrein van rapportage, waaronder het bepalen of een goed onder CBAM valt, het inwinnen en documenteren van informatie over de productieketen (zoals het bewijzen van de oorsprong van *post-consumer* schroot), het laten certificeren van emissiegegevens of de aankoop en afdracht van CBAM-certificaten. Waar gebruik van standaardwaarden wordt toegestaan, dalen de administratieve lasten ten opzichte van het gebruik van daadwerkelijke emissiedata. Voor bedrijven geldt daarnaast een financiële last, doordat CBAM-certificaten aangeschaft moeten worden afhankelijk van het

¹⁵

Zie [Nederland tweede goederenhandelaar van de EU | CBS](#)

emissieniveau van de geïmporteerde goederen. Het kabinet zal bij de Commissie aandringen op het tijdig beschikbaar komen van standaardwaarden voor *downstreamgoederen*, minimaal een half jaar voor inwerkingtreding.

Voorstel II

Het fonds heeft geen directe financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk van burgers. De exploitanten (bedrijven in dit geval) moeten een aanvraag indienen bij de nationale bevoegde autoriteit om mogelijk in aanmerking te komen voor financiële middelen uit het fonds. Hierdoor lijkt de regeldruk voor bedrijven toe te nemen. Door het ontbreken van een *impact assessment* en duidelijke uitgewerkte voorwaarden, is het moeilijk in te schatten wat de exacte financiële consequenties en gevolgen zijn voor regeldruk ten aanzien van het bedrijfsleven.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Voorstel I

De voorgestelde aanpassingen zijn positief voor de Europese concurrentiekracht, met name voor energie-intensieve industrie die CBAM-goederen produceert en verwerkt. De voorstellen wat betreft de reikwijdte en het monitoren en tegengaan van ontwijing beperken het risico op ontwijing.

Dit vergroot de effectiviteit van het CBAM omdat het de mogelijkheid creëert voor bedrijven om hun koolstofkosten door te berekenen in hun productprijs. De selectie van *downstreamgoederen* is gebaseerd op een analyse van koolstoflekkagerisico's. *Downstreamproducenten* zullen veelal de aan hun doorberekende koolstofkosten op hun beurt ook kunnen doorberekenen in de productprijs. Volgens het *impact assessment* gaat de koolstoflekkage in 2030 van 57% in de referentiesituatie naar 24% door de uitbreiding naar *downstreamgoederen*. Een nog verdere uitbreiding zou maar beperkt aanvullend koolstoflekkage verminderen. De macro-economische impact is volgens het *impact assessment* minimaal, met minder dan 0,001% daling in het Europese BNP en een 0,01% daling in private consumptie. De kostenverhoging van energie-intensieve productiemethoden biedt tegelijkertijd marktkansen voor ketens of bedrijven met duurzamere productiemethoden.

De voorstellen voor elektriciteit maken het realistischer om lagere emissies aan te tonen, wat belemmeringen wegneemt voor het benutten en uitbreiden van koppelingen met buurlanden. Tevens voorkomt dit onnodig hoge kosten voor geïmporteerde elektriciteit, en komt dit de concurrentiekracht ten goede.

Geopolitiek gezien is het CBAM een gevoelig instrument gebleken. Een relatief groot aantal derde landen laat zich negatief uit over het CBAM en bestempelt het als 'groen protectionisme' of 'eenzijdige handelsmaatregel'. Bij onder andere internationale klimaatonderhandelingen gaat veel tijd en capaciteit zitten in dergelijke discussies. Het is daarom belangrijk dat de herziening wordt aangegrepen als moment om met duidelijke en proactieve informatievoorziening over het CBAM te komen om helder te maken wat

het CBAM wel en niet is, welke reikwijdte het heeft, en welke ondersteuning de EU biedt om het in te voeren. Ook is diplomatieke inzet nodig om zorgen weg te nemen, en waar nodig flankerend beleid om implementatie in derde landen te ondersteunen en te bevorderen. Bijvoorbeeld bij het opzetten van eigen systemen voor koolstofbeprijzing. Hierdoor kan meer ruimte ontstaan om voortgang te maken in internationale klimaatactie. Om de reputatie van de EU als betrouwbare en voorspelbare handelspartner te beschermen, is het bovendien van belang de internationale verplichtingen van de EU, zoals die onder de WTO of uit handelsakkoorden, te waarborgen. Landen die het meest geraakt worden door de uitbreiding zijn volgens het *impact assessment* Turkije, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Japan. Dat neemt niet weg dat voor sommige handelspartners de relatieve omvang van hun export naar de EU maakt dat het CBAM in zijn geheel alsnog een grote impact heeft in de economie van de handelspartner. Ook hier moet oog voor zijn.

Voorstel II

Het voorstel voor de oprichting van het fonds heeft als beoogd effect om koolstoflekkage via export tegen te gaan door EU-producenten van CBAM-goederen, beter in staat te stellen om eerlijk te concurreren op markten van niet-EU landen, waar hun goederen anders vervangen kunnen worden door goedkopere en milieuvriendelijkere alternatieven. Het fonds wil de transitie van de Europese industrie naar klimaatneutrale productieprocessen ondersteunen, door de concurrentiepositie van EU-producenten in de energie-intensieve industrie beter te waarborgen. Wel ontbreekt er op dit moment een *impact assessment* om de keuze voor goederen met een verhoogd risico op koolstoflekkage beter te kunnen duiden en te kunnen beoordelen of het fonds doeltreffend zal worden ingezet en hoe het fonds zich verhoudt tot de internationale verplichtingen van de EU.

6. Implicaties juridisch

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

Voorstel I

De CBAM-verordening heeft rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde en behoeft geen omzetting in nationaal recht. Wel kan nadere operationalisering in nationale regelgeving noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de CBAM-verordening in Nederland kan worden uitgevoerd.

Voorstel II

Het voorstel voor een verordening voor de oprichting van een tijdelijk fonds voor koolstofvrijmaking, heeft na inwerkingtreding rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde en behoeft geen omzetting in nationaal recht. Wel kan nadere operationalisering in nationale regelgeving noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de handelingen met betrekking tot uitvoering in Nederland kan worden uitgevoerd.

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

Voorstel I

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen.

Ten eerste krijgt de Commissie met het voorstel de bevoegdheid om derde landen of gebieden toe te voegen aan of te verwijderen uit de lijst van derde landen/gebieden in Bijlage III, onder meer in het licht van de integratie van het CBAM in de Europese Economische Ruimte (artikel 1, eerste lid, onderdeel e). Ten tweede krijgt de Commissie de bevoegdheid om, in gevallen waarin er voldoende bewijs is van een verhoogd risico op ontwijkingspraktijken bij bepaalde combinaties van goederen en oorsprongslanden, via een gedelegeerde handeling aanvullende voorwaarden en bewijslast vast te stellen voor het gebruik van daadwerkelijke emissiewaarden (artikel 1, vijfde lid, onderdeel c).

Het toekennen deze twee bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit flexibiliteit geeft om het CBAM-beleid zo nodig tijdig aan te passen aan gewijzigde marktomstandigheden, risico's op ontwijking of bijzondere situaties die handhaving of marktwerking beïnvloeden. Delegatie ligt hier voor de hand, omdat de gedelegeerde handelingen leiden tot wijzigingen van de verordening. Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend, omdat de toedeling van de bevoegdheid in tijd is beperkt, kan worden ingetrokken door de Raad of het Europees Parlement, en omdat de Raad of het Europees Parlement de inwerkingtreding van een gedelegeerde handeling kan blokkeren.

Voor het toevoegen dan wel verwijderen van landen of gebieden kan in bepaalde omstandigheden een spoedprocedure worden gebruikt. Het kabinet acht dit wenselijk, omdat de Commissie hiermee snel kan handelen mochten de omstandigheden hierom vragen.

Ten derde krijgt de Commissie de bevoegdheid om – wanneer sprake is van ernstige en onvoorziene omstandigheden die ernstige schade aan de interne markt veroorzaken – via een gedelegeerde handeling tijdelijk goederen uit het CBAM te verwijderen, totdat deze ernstige en onvoorziene omstandigheden voorbij zijn (artikel 1, zeventiende lid).

Het kabinet vindt dat deze bevoegdheid niet voldoet aan het beginsel dat er met een gedelegeerde handeling geen essentiële onderdelen van de basishandeling kunnen worden gewijzigd.

Het toekennen van de meeste van deze bevoegdheden is niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft, namelijk de aanpassing van de reikwijdte. Los van het feit dat delegatie niet mogelijk is, acht het kabinet de toekenning van deze bevoegdheid niet wenselijk, omdat het de Commissie veel ruimte geeft om het CBAM voor bepaalde goederen op een korte termijn buiten werking te stellen. Het kabinet hecht juist waarde aan rechtszekerheid en investeringszekerheid voor verduurzaming bij marktpartijen. Daar komt bij dat het kabinet deze bevoegdheid niet voldoende afgebakend acht, omdat niet nader gespecificeerd is wanneer er sprake is van ernstige en onvoorziene omstandigheden en wanneer deze voorbij zijn. Daarnaast is de duur van de verwijdering niet voldoende ingekaderd.

Het voorstel bevat tevens bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen.

Ten eerste krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen betreffende het standaardformat van de CBAM-aangifte, inclusief de procedures voor het indienen en beoordelen van aangiften en het proces en de selectie van CBAM-certificaten die moeten worden ingeleverd (artikel 1, vijfde lid, onderdeel b).

Ten tweede krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen met betrekking tot de identificatie van goederen of combinaties van goederen en oorsprongslanden waarvoor aanvullend bewijs moet worden opgenomen in de CBAM-aangifte, evenals het soort aanvullend bewijs dat vereist is (artikel 1 vijfde lid, onderdeel c).

Ten derde krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen over de omzetting van nationale koolstofprijzen naar aanpassingen in het aantal in te leveren CBAM-certificaten, waaronder de bewijsvoering over betaling en de technische uitvoering van de procedures (artikel 1, zevende lid, onderdeel b).

Ten vierde krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen die de omvang, de frequentie, het tijdstip en de wijze van communicatie van relevante douane-informatie en ondersteunende documenten vanuit de douaneautoriteiten aan de Commissie bepalen (artikel 1, vijftiende lid, onderdeel c).

Ten vijfde krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor de identificatie van de materiële en chemische samenstellingen van goederen die onder Bijlage I vallen (artikel 1, vijftiende lid, onderdeel d).

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het kabinet acht de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden wenselijk, omdat ze de Commissie de benodigde flexibiliteit geven om uniforme uitvoering, controle en handhaving binnen de EU te waarborgen en om adequaat te kunnen inspelen op uitvoeringsvraagstukken. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om de praktische toepassing van de CBAM-verordening onder eenvormige voorwaarden binnen de Unie. 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 het uitvoeringshandelingen betreft die betrekking hebben op het milieu.¹⁶ De Commissie wordt hiervoor, op basis van artikel 29 van de CBAM-verordening, bijgestaan door het CBAM-comité waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd.¹⁷

¹⁶ Gelet op artikel 2, tweede lid, onderdeel b, onder iii), van Verordening 182/2011

¹⁷ Conform artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011.

Voorstel II

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen.

Ten eerste krijgt de Commissie de bevoegdheid om bepalingen en regelingen vast te stellen die nodig zijn voor de berekening en inning van de bijdrage van elke lidstaat aan de toegewezen middelen voor het fonds, inclusief eventuele relevante rapportageverplichtingen (artikel 3, zesde lid).

Ten tweede krijgt de Commissie de bevoegdheid om bepalingen en regelingen vast te leggen met betrekking tot de uitvoering van het fonds, inclusief rapportage- en monitoringsverplichtingen (artikel 4, tweede lid).

Ten derde krijgt de Commissie de bevoegdheid om de objectieve indicator vast te stellen die het verhoogde, resterende risico op koolstoflekage bepaalt, alsook een lijst van goederen die op basis van die indicator wordt vastgesteld, voorwaarden waaraan de exploitanten moeten voldoen om financiële steun te ontvangen en de procedure op basis waarvan verzoeken voor additionele goederen op de lijst worden goedgekeurd (artikel 6, derde lid).

Het kabinet vindt dat twee bevoegdheden niet voldoet aan het beginsel dat er met een gedelegeerde handeling geen essentiële onderdelen van de basishandeling kunnen worden gewijzigd. Het toekennen van de meeste bevoegdheden onder artikel 3(6) en artikel 6(3) is niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft, namelijk de voorwaarden (objectieve indicator) voor het verlenen van financiële ondersteuning uit het fonds en het aanspraak maken op, alsook de toebedeling van nationale gelden. Dit standpunt wordt versterkt door het ontbreken van een *impact assessment* waarin meer duidelijkheid wordt verschaft over de voorwaarden binnen het fonds, alsook de financiële, economische en ecologische gevolgen. Het toekennen van de bevoegdheden onder artikel 4(2) met betrekking tot de uitvoering van het fonds is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft.

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

Voorstel I

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. De meeste artikelen zijn van toepassing met ingang van 1 januari 2028. Het kabinet zal zich inzetten om de verordening en de daaruit volgende uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen zo snel mogelijk en in ieder geval voor 30 juni 2027 in werking te laten treden, zodat de NEa en de Douane op 1 januari 2028 uitvoering kunnen geven aan de nieuwe regels.

Voorstel II

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie en is daarna rechtstreeks van toepassing. Elke lidstaat zal de Commissie uiterlijk op 31 december 2027 en respectievelijk 31 december 2028 informeren over het exacte bedrag jaarlijkse bedrag dat voor de jaren 2026 en 2027 aan het fonds moet worden bijgedragen. De lidstaten dragen uiterlijk op 31 maart 2028 respectievelijk 31 maart 2029 een geldbedrag over aan het fonds dat overeenkomt met een equivalent aan 25% van de totaalinkomsten die de lidstaat heeft ontvangen uit de verkoop van CBAM-certificaten (over de periode 2026-2027). Deze termijn lijkt haalbaar voor zover de Commissie tijdig met de gedelegeerde handelingen voor uitwerking van het fonds komt. Het kabinet zal zich inzetten om de verordening en de daaruit volgende gedelegeerde handelingen zo snel mogelijk in werking te laten treden, zodat de nationale bevoegde autoriteit op 31 december 2027 uitvoering kan geven aan de nieuwe regels.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voorstel I

Er is geen evaluatie- of horizonbepaling opgenomen in het voorstel tot wijziging van de CBAM-verordening. De voorgestelde wijzigingen worden gemonitord onder de evaluatiebepaling die al in de CBAM-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 het CBAM. Het kabinet steunt deze aanpak.

Voorstel II

Er is een evaluatie- of horizonbepaling opgenomen in het voorstel voor een verordening tot de oprichting van het fonds. De evaluatie van het fonds zal in 2030 plaatsvinden. De Commissie zal uiterlijk 31 december 2030 een verslag voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad over de uitgaven die door het fonds zijn gefinancierd. Dit verslag bevat ten minste een gedetailleerd overzicht van de uitgaven door het fonds en aanvragen per lidstaat, sector, goederen en installaties, alsmede een evaluatie van het fonds.

e) Constitutionele toets

Voorstel I

Niet van toepassing.

Voorstel II

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 nationale bevoegde autoriteit op het gebied van het 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. 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. Zowel de uitvoerbaarheid als handhaafbaarheid zal door de Douane nader worden uitgewerkt in een uitvoeringstoets.

a) Uitvoerbaarheid

Voorstel I

De voorgestelde wijzigingen van de CBAM-verordening zijn over het algemeen uitvoerbaar voor de NEa. De uitvoerbaarheid van de toelatingstaak door de NEa verbetert met de voorgestelde wijzigingen. Er zijn wel enkele aandachtspunten.

Het is niet duidelijk hoe het proces om de zekerheid aan te wenden voor de uitstaande verplichting om certificaten in te leveren eruit moet zien. In het voorstel wordt daarnaast nog een verduidelijking gemist ten aanzien van de verplichting van de toegelaten CBAM-aangever om de bevoegde autoriteit in kennis te stellen van wijzigingen in de aanvraag verstrekte informatie. Deze bepaling is nu zo geformuleerd dat twijfel kan ontstaan of de aangever verplicht is om relevante omstandigheden te melden die zich na de toelating hebben voorgedaan. Informatie over deze omstandigheden is cruciaal voor een goede monitoring van de voorwaarden van de toelating. Het kabinet zal zich inzetten om deze bepalingen te verduidelijken.

Een eerste inschatting is dat de voorgestelde wijzigingen van de CBAM-verordening over het algemeen uitvoerbaar zijn voor de Douane. Dit wordt nog verder uitgewerkt in een uitvoeringstoets.

Hierbij wordt onder andere gekeken hoe dit voorstel past binnen de huidige bestaande douaneprocessen, de IT-systemen en het bredere geheel aan ontwikkelingen dat momenteel op de Douane afkomt en wat dit betekent voor prioriteringen. De uitvoering wordt in ieder geval complexer. In het voorstel wordt de reikwijdte van de CBAM-verordening uitgebreid met 180 GN-codes, waarvan het merendeel *downstreamgoederen* betreft. Doordat het vooral *downstreamgoederen* betreffen, zijn controles mogelijk complexer waardoor deze meer tijd in beslag nemen. Specifiek zijn er twee aandachtspunten. Ten eerste is in het voorstel opgenomen binnen één GN-code dat sommige goederen wel en sommige goederen niet onder het CBAM vallen. Dit betekent dat controle op het niveau van GN-code niet meer mogelijk is. Dit kan ondervangen worden als de Commissie de GN-code aanvult met een TARIC-code. Deze methode is gangbaar, maar kwetsbaar in de uitvoering, omdat de methode foutgevoeliger is en de controle door de Douane aan de grens bemoeilijkt. Dit hangt samen met het tweede punt: in het voorstel is opgenomen dat

de Commissie de Douane kan vragen om de materialen en chemische samenstelling van goederen te identificeren. In sommige van deze gevallen moet het Douanelaboratorium een rol spelen, bijvoorbeeld voor het vaststellen van ontwijking van CBAM-verplichtingen. Hiervoor moet het Douanelaboratorium toegerust worden. Ook kunnen dergelijke controles alleen worden uitgevoerd zolang de goederen nog niet zijn vrijgegeven voor het vrije verkeer. Een controle achteraf is niet mogelijk.

Daarnaast heeft het voorstel beperkte uitvoeringsgevolgen voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), omdat het kan leiden tot aanvullende verplichtingen in het kader van de productie van de statistieken over de nationale rekeningen en de milieu-economische rekeningen. Het gaat dan om een mogelijke uitbreiding van bestaande verplichtingen op basis van Europese wetgeving¹⁸. Het kabinet onderzoekt deze gevolgen nog.

Voorstel II

De Commissie zal voor de uitvoering (en daarmee uitbetaling) zo veel mogelijk aansluiting willen zoeken bij de huidige ETS-kennis en procedures. Een eerste inschatting is dat het voorgestelde fonds algemeen uitvoerbaar moet zijn voor de nationale bevoegde autoriteit. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie beoogt om zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande procedures. Het voorstel voor de uitvoering van het fonds lijkt op enkele plekken af te wijken van de huidige regels onder het bestaande administratieve kader dat is vastgesteld voor de gratis toewijzing onder het ETS. Zo lijkt de terugverdientijd van de voorwaarden voor uitkering uit het fonds langer te zijn dan de terugverdientijd binnen het ETS, wat mogelijk kan leiden tot additionele administratieve lasten. Het kabinet zal de Commissie aanbevelen om alleen van het kader af te wijken als er een duidelijke aanleiding of reden voor is zodat uitvoerbaarheid wordt gewaarborgd. Tot slot is de verwachting dat de administratieve lasten door dit voorstel alsnog zullen toenemen omdat de nationale bevoegde autoriteit een additionele taak toegewezen zal krijgen.

b) Handhaafbaarheid

Voorstel I

Een knelpunt is het controleren en handhaven op de juiste en monitoring en rapportage van de ingebedde emissies van *downstreamgoederen* volgens de voorgeschreven methodologie. De producerende installatie bevinden zich buiten de EU en de NEa heeft daar geen bevoegdheden. Het is mogelijk om bureaucontroles uit te voeren, maar die zijn bij *downstreamgoederen* vanwege de complexe waardeketens beperkt. De rapportage van werkelijke emissies bij *downstreamgoederen* steunt daarom vooral op privaatrechtelijke verificatie en in geringe mate op controle door de NEa als bevoegde autoriteit. Zorgvuldige verificatie van de ingebedde emissies is daarom van groot belang voor de betrouwbaarheid van de CBAM-aangiftes. Het

¹⁸ Verordening (EU) nr. 691/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2011 inzake Europese

milieu-economische rekeningen en Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie.

kabinet maakt zich zorgen over de in het voorstel geïntroduceerde mogelijkheid om accreditatieinstellingen van derde landen te erkennen. Deze accreditatieinstellingen voldoen niet zonder meer aan de standaarden en regels die voor de Europese accreditatieinstellingen gelden. Bovendien kan er geen effectieve controle op deze accreditatieinstellingen worden uitgeoefend omdat deze buiten de EU liggen. Het kabinet zal zich inzetten om deze mogelijkheid uit het voorstel te halen.

Bij de berekening van het aantal certificaten dat moet worden ingeleverd, wordt de reeds betaalde koolstofprijs in mindering gebracht. De CBAM-verordening voorziet in verificatie van de reeds betaalde koolstofprijs door de zogenoemde 'onafhankelijke persoon'. Om de betrouwbaarheid te waarborgen, is het belangrijk dat deze persoon (of entiteit) volledig onafhankelijk opereert. Dat betekent dat deze niet alleen onafhankelijk is van de autoriteiten van het land, maar ook van de aangever omdat deze belang heeft bij de koolstofprijs. Het kabinet zal de Commissie vragen naar de rationale achter deze wijziging.

Gezien de uitdagingen bij het toezicht en de handhaving op de monitoring en rapportage van emissies, is het goed dat wordt voorzien in een bepaling over nader bewijs over de installatie en het productiejaar in de gevallen waarin een hoog risico op onjuiste rapportage bestaat. Het is ook goed dat het voorstel voorziet in een aanvullende bevoegdheid voor de Commissie en de bevoegde autoriteit om ook in andere gevallen bewijs te vragen van de productie-installatie. Los van deze bevoegdheid voor de NEa, hebben toezichthouders van de NEa op basis van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht een bevoegdheid om inlichtingen te vorderen voor zover die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving.

De maatregel dat alleen werkelijke emissiewaarden kunnen worden gerapporteerd als de exploitant van de installatie is geregistreerd in het CBAM-register biedt de Commissie en de bevoegde autoriteit meer overzicht. De CBAM-aangever die gebruik maakt van de door de exploitant geregistreerde gegevens heeft wel slechts beperkt zicht op gegevens die daar aan ten grondslag liggen. Deze aangever kan dan ook niet controleren of deze gegevens juist zijn. Ondertussen is de aangever wel verantwoordelijk voor de juistheid CBAM-aangifte en het inleveren van voldoende certificaten en kan een boete worden opgelegd bij niet-naleving.

In het geval dat blijkt dat een exploitant onjuiste gegevens heeft aangeleverd, kan de NEa wel gebruik maken van de mogelijkheid uit de CBAM-verordening om de boete te verminderen.

De huidige CBAM-verordening bevat bepalingen over de informatie-uitwisseling over de invoer van CBAM-goederen tussen alle douaneautoriteiten in de EU en de Commissie en bevoegde autoriteiten. Het voorstel verduidelijkt deze bepalingen. Dit is belangrijk, want informatie-uitwisseling is essentieel voor het toezicht op de naleving van het CBAM.

Voorstel II

Het kabinet heeft op het moment van schrijven nog onvoldoende informatie van de Commissie ontvangen om te kunnen beoordelen wat het precieze effect is op de handhaafbaarheid. Het kabinet benadrukt dat

de inrichting van het nieuwe tijdelijke fonds zo veel mogelijk aansluit bij bestaande instrumenten en gestelde voorwaarden. Het kabinet zal de Tweede Kamer informeren wanneer er meer informatie beschikbaar is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Voorstel I

Volgens het *impact assessment* heeft de uitbreiding naar *downstreamgoederen* geen significante impact op ontwikkelingslanden, gezien er geen grote exportstromen van deze goederen vanuit ontwikkelingslanden naar de EU lopen. Waar nodig is het wel van belang dat er voldoende flankerend beleid en ondersteuning wordt geboden door de Commissie bij implementatie van het CBAM.

Voorstel II

Het kabinet verwacht niet dat het voorstel significante impact heeft op ontwikkelingslanden. Het kabinet is echter nog in afwachting van de *impact assessment* zoals beschreven op pagina 6.