

II Reactie van de staatssecretaris van Financiën

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van de Kamerbrief over het BNC-fiche Verordening versterking *Carbon Border Adjustment Mechanism* en verordening Tijdelijk Fonds voor Koolstofvrijmaking. Bij de beantwoording wordt de volgorde van het verslag aangehouden met dien verstande dat de beantwoording op vragen van gelijke strekking samen is genomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche over de voorgestelde versterking van het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) en de oprichting van een tijdelijk fonds voor koolstofvrijmaking. Deze leden onderschrijven het belang van effectief Europees klimaatbeleid dat bijdraagt aan emissiereductie, daarom juichen deze leden de doorontwikkeling van CBAM toe. Wel maken deze leden zich zorgen over enkele voorstellen die mogelijk leiden tot uitzonderingen of afzwakking van de effectiviteit van CBAM. Daarom hebben deze leden hierover nog wel de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie ondersteunen de ambitie om CBAM te versterken en daarmee het risico op koolstoflekkage te verminderen. Deze leden lezen dat er wel een risico ontstaat op marktverstoring en uitvoerbaarheidsproblematiek bij specifieke CBAM-goederen en dat deze onvoldoende zijn geanalyseerd. Op welke termijn zullen deze risico's wel worden onderzocht? Kan de staatssecretaris nader toelichten welke specifieke sectoren en productgroepen het meeste risico lopen? Deze leden vragen ook in hoeverre het kabinet hiervoor oplossingen ziet die niet de ambitie van CBAM verlagen.

Het kabinet heeft tijdens de onderhandelingen gevraagd naar de onderbouwing van de risico's omtrent marktverstoring en uitvoering. De Europese Commissie (hierna: Commissie) verwacht dat de problematiek van een beperkte omvang is. Het kabinet heeft nog geen eigen analyse over marktverstoringrisico's. De ambitie is om deze eind Q2 2026 af te ronden, maar dit kan vertragen afhankelijk van de beschikbaarheid van data.

De risico's rondom marktverstoring spelen mogelijk bij goederen met relatief veel kleinere importeurs en beperkte volumes van ingebedde emissies per importeur. Het risico is dat de effectiviteit van het CBAM wordt belemmerd wanneer er een wezenlijke hoeveelheid bedrijven onder de drempelwaarde zou vallen, waardoor bedrijven niet al hun koolstof- en verduurzamingskosten kunnen doorberekenen.

Het kabinet ziet nog geen snelle oplossing hiervoor, behalve het vooralsnog verwijderen van een goed om de corresponderende regeldruk en marktverstoring te voorkomen.

Tevens vragen de leden van de D66-fractie hoe wordt voorkomen dat de bestaande drempelwaarde van 50 ton gewicht per jaar leidt tot meer ontwijking, bijvoorbeeld door het splitsen van zendingen? Vindt de staatssecretaris een andere drempelwaarde op termijn een oplossing?

Het kabinet en de Commissie blijven oog houden voor ontwijkingsrisico's, waaronder ontwijking door middel van het splitsen van zendingen. Zo kan het toezicht in Nederland worden verscherpt op basis van risicosignalen vanuit de Commissie. De Commissie moet tevens ieder jaar voor 30 april beoordelen of de drempelwaarde van 50 ton gewicht per jaar in het voorgaande jaar voldoende was om ervoor te zorgen dat 99% van de ingebedde emissies in CBAM-goederen onder de reikwijdte van het CBAM valt. Indien blijkt dat dit niet het geval is, past de Commissie de drempelwaarde aan. Dit doet de Commissie alleen wanneer de benodigde wijziging van de drempelwaarde groter is dan 15 ton gewicht per jaar, om te voorkomen dat de drempelwaarde te vaak wijzigt, wat onzekerheid voor

importeurs en uitvoeringsinstanties met zich meebrengt. Het kabinet steunt deze aanpak.

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet kritisch is op het meenemen van carbon credits binnen CBAM. Welke risico's neemt de staatssecretaris mee in dit oordeel? Kan de staatssecretaris verder specificeren onder welke omstandigheden dit wel mogelijk of acceptabel zou kunnen zijn?

Het Commissievoorstel is onduidelijk over de wijze waarop carbon credits kunnen worden meegenomen in het CBAM. Als het betrekking moet hebben op het verlagen van emissies van een producent in een derde land, dan is er een risico dat deze kredieten in het CBAM afbreuk doen aan het gelijke speelveld in de EU. Binnen het EU ETS bestaat er geen mogelijkheid om internationale kredieten te gebruiken, waardoor Europese producenten mogelijk benadeeld worden. Het is in dit stadium lastig om te zeggen welke omstandigheden carbon credits wel mogelijk of acceptabel kunnen maken, omdat de ontwikkeling van de markt voor carbon credits onder artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs nog in een beginfase zit.

Ook lezen deze leden dat het kabinet kritisch is ten aanzien van het voorstel om de Europese Commissie bevoegdheid te geven om CBAM-goederen te verwijderen. De leden van de D66-fractie begrijpen de zorgen van het kabinet. Zowel ten aanzien van dit punt als het punt van de carbon credits vragen deze leden de staatssecretaris om een inschatting te geven van het internationale speelveld. Wie zijn de like-minded landen en hoeveel zijn er dit?

Van de lidstaten die zich concreet hebben uitgesproken over de bevoegdheid van de Commissie om CBAM-goederen te verwijderen zitten ongeveer een tiental lidstaten op dezelfde lijn als Nederland. Een aantal daarvan willen net als Nederland dat het artikel in zijn geheel wordt geschrapt. Naast deze groep is er een aantal lidstaten dat begrip heeft voor het bestaan van de bevoegdheid, maar wil dat het artikel nog wordt verduidelijkt en dat de bevoegdheid van de Commissie verder wordt ingeperkt. Aan de andere kant staat een aantal lidstaten die de bevoegdheid van de Commissie om een CBAM-goed te verwijderen steunen.

Ten aanzien van carbon credits is een groot deel van de lidstaten net als Nederland kritisch op het erkennen van carbon credits. Veel van deze lidstaten willen hier pas over praten wanneer er meer duidelijkheid is over de onderhandelingen over het klimaatpakket, waaronder de herziening van het EU ETS. Hiertegenover staat een klein aantal lidstaten die wel voorstander is voor het meerekenen van carbon credits bij de koolstofprijs betaald in een derde land.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat CBAM nog geen volledige oplossing biedt voor koolstoflekkage via export. Tegelijkertijd lezen deze leden dat het kabinet kritisch is op het voorgestelde tijdelijk fonds. Hoe zet het kabinet zich in om te komen tot een effectieve en gerichte oplossing die Europese bedrijven helpt concurrerend te blijven maar ook ondersteunt bij verduurzaming?

Het kabinet pleit al geruime tijd voor een oplossing voor koolstoflekkage via export, waarbij het kabinet als voorwaarden hanteert dat een oplossing WTO-conform en effectief moet zijn, zonder afbreuk te doen aan de klimaatdoelstellingen. Het is positief dat de Commissie dit probleem onder de aandacht brengt. Het klopt dat het kabinet kritisch is op het voorstel voor het tijdelijke fonds voor koolstofverwijdering (hierna: fonds), onder meer door het ontbreken van een impact assessment. Hierdoor blijven vragen die het kabinet heeft, bijvoorbeeld over de WTO-conformiteit en effectiviteit van het fonds, onbeantwoord.

De Commissie heeft aangegeven bij de aankomende herziening van het EU ETS aanstaande juli met een permanente oplossing voor koolstoflekkage via export te komen. Het kabinet kijkt hier naar uit en

zal deze voorstellen beoordelen aan de hand van de eerder genoemde voorwaarden.

Ook hier delen de leden van de D66-fractie de zorgen van het kabinet en horen deze leden graag hoe het internationale speelveld erbij ligt.

Vanuit een brede groep lidstaten is een oproep gedaan aan de Commissie om met een oplossing te komen voor koolstoflekkage via export. Tegelijkertijd is er overwegend kritisch gereageerd op het voorstel voor het fonds, waarbij veel van dezelfde bezwaren leven als bij het kabinet. De noodzaak om een permanente en goed onderbouwde oplossing stevig te verankeren in de herziening van het EU ETS- aanstaande juli.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD- fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Fiche over de CBAM-versterking en Tijdelijk Fonds Koolstofvrijmaking. Deze leden hebben meerdere vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen ten aanzien van de essentie van het voorstel dat de Europese Commissie voorstelt de CBAM-reikwijdte uit te breiden naar 180 nieuwe GN-codes met downstream-goederen zoals spijkers, pompen, voertuigonderdelen en huishoudelijke apparaten. Daarmee wil de Europese Commissie indirecte koolstoflekkage beperken, maar het kabinet waarschuwt voor risico's zoals marktverstoring, heterogene emissiewaarden en complexiteit in de uitvoerbaarheid. Kan het kabinet onderbouwen hoe voor deze 180 nieuwe GN-codes wordt geborgd dat de gehanteerde standaardwaarden voor ingebedde emissies proportioneel en realistisch zijn en hoe wordt voorkomen dat Nederlandse bedrijven worden geconfronteerd met te hoge of te lage heffingen ten opzichte van hun werkelijke emissiewaarden?

Bedrijven hebbende mogelijkheid om daadwerkelijke emissiewaarden te gebruiken voor hun CBAM-aangifte. Het achterhalen van daadwerkelijke emissies is bij downstreamgoederen met een lange en/of complexe waardeketen echter vaak een tijdrovend proces.

Het alternatief is het gebruik van standaardwaarden bij de aangifte. Deze zijn relatief conservatief vastgesteld, zodat importeurs met hoge daadwerkelijke emissies het CBAM niet kunnen ontwijken door standaardwaarden te gebruiken.

De Commissie heeft voorgesteld om voor een selectie van downstreamgoederen geen zogenoemde 'mark-up' toe te passen, waardoor de standaardwaarde voor deze downstreamgoederen minder hoog is. Het kabinet steunt dit voorstel van de Commissie, maar wil nog een stap verder gaan om de administratieve lasten en complexiteit te beperken.

Het kabinet pleit ervoor om voor een selectie van downstreamgoederen vereenvoudigde en lagere mondiale standaardwaarden toe te passen. Op dit moment geldt voor elk product uit elk land een aparte standaardwaarde. Het berekenen van deze waarden is tijdrovend en in het bijzonder bij downstreamgoederen is betrouwbare data beperkt beschikbaar. Bovendien bestaat er een risico op ontwijking, waarbij fabrieken in landen met lage standaardwaarden hun inkoop verleggen naar relatief vervuilende fabrieken. Het kabinet stelt daarom voor om mondiale standaardwaarden te hanteren: voor complexe downstreamgoederen zou dan nog slechts één representatieve standaardwaarde gelden. Dit moet van het toepassen van een standaardwaarde een reële optie maken. Dit komt de proportionaliteit van de standaardwaarden ten goede, omdat verderop in de keten het koolstoflekkagerisico kleiner wordt en de administratieve last om daadwerkelijke waarden aan te tonen juist groter wordt.

Het kabinet heeft dit voorstel en de nadere onderbouwing ervan uitgewerkt in een non-paper. Dit non-paper is als bijlage bij deze beantwoording opgenomen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Commissie brede bevoegdheden krijgt om aanvullende bewijslast te eisen wanneer verhoogd risico op ontwijking wordt vastgesteld. Op welke wijze zal het kabinet borgen dat aanvullende bewijslast alleen wordt opgelegd voor specifieke risicogoederen en hoe wordt ervoor gezorgd dat Nederlandse importeurs niet onnodig worden geconfronteerd met disproportionele administratieve lasten?

Het kabinet erkent het belang van effectieve maatregelen tegen ontwijking van het CBAM. In het voorstel van de Commissie is opgenomen dat extra bewijslast alleen kan worden gevraagd bij een concreet verhoogd risico op ontwijking, bijvoorbeeld als er daadwerkelijk empirische aanwijzingen zijn dat zendingen rond de drempelwaarde worden gesplitst of dat de waardeketen kunstmatig wordt aangepast. Dit voorkomt dat importeurs onnodig veel administratieve lasten krijgen. Het kabinet steunt deze aanpak en zet zich ervoor in dat dit onderdeel behouden blijft in het voorstel. Tevens moet duidelijk zijn wat er precies van importeurs wordt verwacht. In lagere regelgeving wordt verder uitgewerkt welke bewijslast importeurs moeten aanleveren. Het kabinet maakt zich er sterk voor dat de administratieve lasten daarbij zo beperkt mogelijk blijven.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het voorstel eisen versoepelt voor het rapporteren van werkelijke emissies bij elektriciteitsimport en een nieuwe standaardwaarde introduceert gebaseerd op emissies van buurlanden. In hoeverre acht het kabinet de voorgestelde standaardwaardemethode robuust genoeg om regionale verschillen in verduurzaming weer te geven en hoe wordt voorkomen dat landen met relatief hoge emissies profiteren van ruimere gemiddelden?

Het kabinet vindt het belangrijk dat verduurzaming in exporterende landen voldoende wordt geprikkeld. De voorgestelde standaardwaarde zal worden berekend per land. Een buurland met gemiddeld hoge emissies zal dus niet kunnen profiteren van lagere emissies van een ander land.

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor het tijdelijke fonds de Europese Commissie 7 aluminiumcodes, 8 meststoffencodes en 127 staalcodes selecteerde, maar het kabinet stelt dat onduidelijk is welke indicatoren zijn gebruikt en waarom juist deze goederen het hoogste resterende risico op koolstoflekage hebben. Is het kabinet bereid om de Europese Commissie te verzoeken om de gebruikte indicatoren openbaar te maken en de geschiktheid per sectorgroep toe te lichten, zodat beter kan worden beoordeeld of de selectie proportioneel en doelmatig is?

Het kabinet heeft de Commissie meermaals om een uitgebreide onderbouwing op dit punt gevraagd. Echter, deze onderbouwing is tot op heden nog niet ontvangen en wordt ook niet meer verwacht, waardoor het kabinet de lijn uit het BNC-fiche blijft hanteren.

De leden van de VVD-fractie zijn wat betreft de Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel blij met de kritische houding van het kabinet op dat het fonds buiten het MFK om wordt gefinancierd en via verplichte bijdragen van lidstaten buiten het eigenmiddelenbesluit. Dit kan ertoe leiden dat Nederland moet bijdragen zonder instemming, terwijl de baten onzeker zijn. Kan het kabinet aangeven hoe groot de verwachte nettobijdrage van Nederland is aan het fonds en in hoeverre Nederland bereid is een fonds te steunen dat buiten reguliere begrotingskaders wordt opgezet?

De Commissie stelt voor om het fonds te financieren door bijdragen van lidstaten overeenkomstig 25% van de totaalinkomsten die lidstaten ontvangen uit de verkoop van CBAM-certificaten (over de

periode 2026 en 2027). Hiervan uitgaande – en op basis van cijfers van de Commissie – wordt de Nederlandse bijdrage aan het fonds in 2028 geschat op circa 13 miljoen euro. Voor 2029 wordt de bijdrage op circa 14 miljoen euro geschat. Wel heeft het kabinet twijfels bij de raming van de Commissie ten aanzien van het CBAM, waarbij het kabinet verwacht dat Nederland hogere CBAM-opbrengsten heeft dan de Commissie nu raamt. Als wordt uitgegaan van de Nederlandse raming die nu in de begroting is opgenomen ten aanzien van het CBAM, wordt de Nederlandse bijdrage aan het fonds (25% van de CBAM-opbrengsten) geschat op circa 54 miljoen euro voor 2028 en circa 62 miljoen euro voor 2029. Het is op dit moment niet in te schatten hoeveel Nederland uit dit fonds zou ontvangen. De Commissie zal mogelijk op een later moment een overzicht van de te verwachte ontvangsten en uitgaven op lidstaatniveau presenteren. Het kabinet is kritisch ten aanzien van de voorgestelde financiering van het fonds buitenom het MFK. Het kabinet heeft als uitgangspunt dat afdrachten aan de EU worden geregeld in het eigenmiddelenbesluit, waarover unanimititeit vereist is en die pas in werking treedt na goedkeuring door de lidstaten overeenkomstig hun nationale grondwettelijke procedures.

De leden van de VVD-fractie lezen op het punt van de implicaties voor uitvoering en/of handhaving dat de Douane en de NEa aanzienlijke extra lasten krijgen door 180 nieuwe GN-codes, complexere waardeketens en intensievere bewijslastcontrole. Hoe beoordeelt het kabinet de huidige capaciteit van Douane en de NEa om deze uitbreidingen tijdig en effectief te handhaven en welke aanvullende middelen of aanpassingen zijn volgens het kabinet noodzakelijk om overbelasting en vertragingen te voorkomen?

De NEa en de Douane hebben aangegeven dat de voorgestelde wijzigingen van de CBAM-verordening over het algemeen uitvoerbaar zijn. De aandachtspunten die de NEa en de Douane hebben gemeld, neemt het kabinet mee tijdens de onderhandelingen. Hierbij wordt onder andere ingezet op aansluiting bij bestaande processen en verduidelijking in de tekst over wie wanneer informatie moet aanleveren. De uitvoerbaarheid wordt grotendeels bepaald door de omvang en complexiteit van hetgeen door de NEa en de Douane gecontroleerd moet worden. Opname van meer downstreamgoederen zet daarom druk op de systemen van de NEa en Douane. Het kabinet is van mening dat de huidige voorgestelde uitbreiding al veel zal vragen van de uitvoering en van importeurs. Daarom is een stapsgewijze aanpak op zijn plaats, en is het kabinet zeer terughoudend met verdere toevoegen van GN-codes aan het voorliggende voorstel, in het bijzonder wat betreft nieuwe typen goederen. De NEa en de Douane zijn nauw betrokken bij de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen. Een completer beeld van de uitvoeringsgevolgen voor de Douane volgt nog in een uitvoeringstoets.

Mede om deze reden heeft het kabinet een voorstel uitgewerkt om de aanpak bij complexe downstreamgoederen te vereenvoudigen. Dit moet de uitvoeringslasten van de downstreamuitbreiding verlichten. Zie hiervoor het bijgevoegde non paper.

De leden van de VVD-fractie lezen ten aanzien van de regeldruk voor het bedrijfsleven dat volgens de Europese Commissie 7.500 nieuwe importeurs onder CBAM komen, waarvan circa de helft mkb. Hoewel veel mkb onder de drempel blijft, verwacht de Europese Commissie een jaarlijkse stijging van nalevingskosten tussen 8–43 miljoen euro EU-breed. Hoe beoordeelt het kabinet de administratieve en financiële lasten voor mkb-bedrijven in Nederland en welke maatregelen kunnen volgens het kabinet worden getroffen om de lastenstijging te beperken?

Door voor downstreamgoederen ook vast te houden aan de drempelwaarde van 50 ton gewicht per

jaar valt het grootste deel van de importeurs buiten het CBAM, terwijl 90% van de relevante importemissies van de nieuwe downstreamgoederen onder het CBAM valt. Het kabinet erkent dat MKB-bedrijven die wel boven de drempelwaarde van het CBAM uitkomen met administratieve en financiële lasten te maken krijgen. Om de administratieve lasten voor CBAM-aangevers van downstreamproducten te verlichten, pleit het kabinet zoals in de beantwoording hierboven aangegeven ervoor om voor een selectie van downstreamgoederen vereenvoudigde en meer representatieve standaardwaarden toe te passen (zie ook het bijgevoegde non paper). Ook zet het kabinet bij de onderhandelingen in op een meer stapsgewijze toevoeging van downstreamgoederen. Als uit analyse blijkt dat bepaalde downstreamgoederen met disproportionele administratieve lasten en/of marktverstoring gepaard gaan, kan worden overwogen dit goed niet toe te voegen. Verder kunnen nieuwe CBAM-aangevers terecht bij de NEa voor duidelijke informatie over het voldoen aan CBAM-verplichtingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben het fiche met interesse gelezen. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen.

Deze leden staan net als het kabinet positief tegenover uitbreiding van de reikwijdte van het CBAM. Deze leden vragen de staatssecretaris welke mogelijkheden de staatssecretaris ziet voor verdere uitbreiding, bovenop het Commissievoorstel. Deze leden lezen dat 'een aantal lidstaten pleit voor verregaandere uitbreiding' en vragen de staatssecretaris om dit toe te lichten. Om wat voor uitbreiding gaat het hier? Hoe staat het kabinet daartegenover? Ziet het kabinet het bijvoorbeeld als een optie om producten uit de chemische industrie toe te voegen aan het CBAM? Zo niet, waarom niet? Welke alternatieven ziet het kabinet om de chemische industrie te laten verduurzamen zonder oneerlijke concurrentie van buiten de Europese Unie?

Met de zinsnede 'een aantal lidstaten pleit voor verregaandere uitbreiding' in het BNC-fiche doelt het kabinet erop dat een aantal lidstaten pleit voor het toevoegen van meer downstreamgoederen aan het huidige uitbreidingsvoorstel. Het kabinet is juist voorstander van een stapsgewijze aanpak als het om downstreamgoederen gaat, zoals ook in het BNC-fiche aangegeven.

Het kabinet ziet verschillende mogelijkheden om het CBAM verder uit te breiden en daarmee te versterken. Allereerst is het kabinet voorstander van uitbreiding naar indirecte emissies voor alle sectoren. Indirecte emissies zijn emissies die vrijkomen bij de productie van de elektriciteit die in het productieproces van een CBAM-goed is gebruikt. Op dit moment vallen alleen de indirecte emissies van waterstof en cement onder het CBAM. Door ook voor andere sectoren de indirecte emissies op te nemen zou de noodzaak voor indirecte kostencompensatie in CBAM-sectoren afnemen, wat het gelijke speelveld binnen de EU versterkt.

Daarnaast heeft het kabinet recent onderzoek opgestart over of het mogelijk en wenselijk is om goederen uit de sectoren papier, keramiek en glas onder de reikwijdte van het CBAM te brengen. Dit onderzoek kan worden gebruikt voor het bepalen van het Nederlandse standpunt en daaropvolgende beïnvloeding in de EU.

Voor eventuele opname van de chemie onder het CBAM heeft onderzoeksbureau Trinomics in 2022 een onderzoek uitgevoerd.¹ Het kabinet is op basis van dit onderzoek vooral sceptisch over of het

¹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-2e12007dc2baf07c608e4902f19425ecd9834f6/pdf>.

mogelijk is om een effectieve CBAM in te voeren voor chemie die direct of indirect deel uitmaakt van de waardeketen van stoomkrakers. De waardeketen van stoomkrakers is complex en divers, wat het moeilijk maakt om het CBAM effectief en uitvoerbaar vorm te geven, zonder grote risico's op ontwijking van de werking van het CBAM.

Structurele verduurzaming van de chemische industrie blijft evenwel prioritair. Vanwege de aflopende gratis emissierechten onder het EU ETS en het momenteel ontbreken van adequate bescherming tegen koolstoflekkage in de toekomst, is een "groene business case" voor chemische producten van groot belang. Het kabinet werkt met de *Critical Chemical Alliance* (CCA) via vier thematische werkgroepen aan oplossingen voor structureel verdienvermogen van duurzame chemie. De werkgroep-adviezen zullen dit jaar worden gepresenteerd. De werkgroep die verantwoordelijk is voor vraagcreatie voor duurzame chemische producten (*lead markets*) wordt door Nederland voorgezeten op expert-niveau.

Naast de CCA heeft bestaand en nieuwe Europees beleid ook directe invloed op de concurrentiepositie en verduurzaming van de chemische sector. Zo bevat het recent gepubliceerde voorstel voor de *Industrial Accelerator Act* (IAA) beleid voor de versnelling van vergunningverlening en zullen adviezen uit de CCA op een later moment worden ingevoegd. Ook heeft de Commissie begin dit jaar de toegestane reikwijdte van de IKC uitgebreid naar onder meer de chemie. In de aanstaande herziening van het EU ETS1 zal het kabinet daarnaast meer inzetten op koolstoflekkagegevoelige sectoren, zoals de chemie, door meer zekerheden en flexibiliteiten voor deze sectoren aan te dragen. Verder bestaan er in het circulaire domein diverse wetgevingstrajecten die van invloed zijn op duurzame chemie, bijvoorbeeld voor circulaire polymeren. Relevante voorbeelden hiervan zijn de *Packaging and Packaging Waste Regulation*, *ReFuel Aviation*, de *End of Life Vehicles Directive*, de *Bioeconomy Strategy*, de *Ecodesign and Sustainable Product Regulation* en diverse instrumenten voor *Extended Producer Responsibility* (Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid). Ook verwacht het kabinet in Q3 2026 de *EU Circular Economy Act*, die de *business case* voor circulaire producten verder zal moeten aanscherpen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen verder dat het Commissievoorstel aanpassingen rondom de import van elektriciteit bevat. Deze leden vragen of de staatssecretaris meer achtergrondinformatie kan bieden rond dit thema. Om welke landen gaat het, behalve het door de staatssecretaris al genoemde Verenigd Koninkrijk?

De andere landen van waaruit de EU elektriciteit importeert die onder het CBAM valt, zijn Albanië, Bosnië en Herzegovina, Moldavië, Montenegro, Marokko, Noord-Macedonië, Servië, Turkije en Oekraïne.

Hoeveel elektriciteit importeert de Europese Unie jaarlijks en hoeveel verschil zullen de voorgestelde aanpassingen daarin naar verwachting maken?

Het impact assessment van de Commissie stelt dat elektriciteitsimport vanuit de genoemde landen circa 1,3% van het Europese elektriciteitsverbruik behelst. De voorgestelde aanpassingen maken het makkelijker om verduurzaming van de elektriciteitsopwek aan te tonen. Het is aannemelijker dat de aanpassingen leiden tot verduurzaming dan tot veranderingen in importvolumes.

Deze leden vragen ook of de staatssecretaris een verdere toelichting kan geven op de voorgestelde bevoegdheid om 'uitzonderingen toe te kennen aan landen die worden geïntegreerd in de Europese

elektriciteitsmarkt en/of beschikken over gelijkwaardige CO2-beprijzing in hun elektriciteitssector'. Bestaan hier objectieve voorwaarden voor?

De mogelijkheid tot uitzondering en de onderliggende voorwaarden staan benoemd in artikel 2(7) van de CBAM-verordening. Dit behelst:

- a) een overeenkomst die verplicht tot het toepassen van Unierecht op het gebied van elektriciteit;
- b) implementatie van EU elektriciteitsmarktregulering;
- c) een plan voor het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050.
- d) committeren aan het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050.
- e) voldoende voortgang van implementatie van wetgeving voor het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050, waaronder wetgeving gericht op CO2-beprijzing. CO2-beprijzing met een aan het EU ETS equivalente prijs moet gereed zijn per 1 januari 2030.
- f) waarborgen dat er geen omzeiling plaatsvindt via het derde land.

Kan een dergelijke bevoegdheid er bijvoorbeeld ook toe leiden dat een eventuele uitzondering onderdeel wordt van onderhandelingen met derde landen?

De voorwaarden voor uitzonderingen zijn niet volledig vrij van interpretatie. Een gesprek tussen de Commissie en derde landen over tegemoetkoming aan de voorwaarden lijkt een logisch onderdeel in het proces van het overeenkomen van een Memorandum of Understanding.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie maken zich net als het kabinet zorgen over de voorgestelde bevoegdheid om specifieke goederen uit het CBAM te verwijderen. Deze leden vragen of er randvoorwaarden aan dit voorstel zitten en of er bijvoorbeeld een maximumduur aan de genoemde 'ernstige en onvoorziene omstandigheden' verbonden is, of dat het de Commissie volledig vrij zou staan om discretionair te bepalen dat een goed geen deel meer uitmaakt van het CBAM.

In het voorstel van de Commissie zijn geen randvoorwaarden opgenomen naast de 'ernstige en onvoorziene omstandigheden'. De formulering van 'ernstige en onvoorziene omstandigheden' is volgens het kabinet onvoldoende concreet. Dit geeft de Commissie veel ruimte om het CBAM voor een bepaald goed buiten werking te stellen. Nederland en een grote groep andere lidstaten hebben zich negatief over dit artikel uitgesproken tijdens de onderhandelingen. Het artikel is naar aanleiding van het commentaar van lidstaten aangepast en in de laatste compromistekst met meer voorwaarden omkleed. Hoewel het kabinet de toevoeging van strengere voorwaarden een verbetering van het voorstel zou vinden, ziet het kabinet op dit moment geen compromistekst die beter is dan het algeheel schrappen van het artikel. Het schrappen van het artikel zorgt voor rechtszekerheid en investeringszekerheid voor verduurzaming bij marktpartijen.

Deze leden merken op dat drempelwaardes in regelgeving soms kunnen leiden tot omzeiling, bijvoorbeeld door het (al dan niet administratief) opsplitsen van bedrijven. Deze leden vragen de staatssecretaris in hoeverre dat risico bestaat voor het CBAM en in hoeverre dat risico groter wordt door de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte. Ook vragen deze leden of de staatssecretaris de zorgen over 'marktverstoring' door de uitbreiding kan toelichten, en welke oplossingen het kabinet hiervoor ziet. Hetzelfde geldt voor de zorg over de toepassing van standaardwaarden, waardoor de heffing soms te laag en soms te hoog kan uitvallen. Deze leden vragen of dat ook geldt voor het al bestaande CBAM en of dit risico toeneemt met de uitbreiding. Doelt de staatssecretaris hiermee op de mogelijkheid dat downstreamgoederen een meer heterogene samenstelling hebben dan de goederen die op dit moment al onder het CBAM vallen, waardoor de variatie in ingebedde emissies groter is?

Het risico op opsplitsen van bedrijven zal altijd aanwezig zijn en is mogelijk groter bij bepaalde downstreamgoederen, bijvoorbeeld waar het gaat om downstreamgoederen waar het gemiddelde gewicht aan export naar de EU per importeur dicht bij de drempelwaarde ligt. In mijn beantwoording op de vragen van de D66-fractie en VVD-fractie ga ik nader in op de splitsing van zendingen, marktverstoring en toepassing van standaardwaarden.

Het risico op te hoge of lage standaardwaarden bestaat ook al in het bestaande CBAM, maar neemt toe met de uitbreiding. Dat komt inderdaad omdat veel downstreamgoederen een meer heterogene samenstelling en complexere productieketen hebben. Hierdoor is het lastiger om een gedegen en representatieve standaardwaarde vast te stellen. Om deze reden heeft het kabinet het in de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie genoemde non paper geschreven.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe gaat worden gewaarborgd dat het tijdelijke fonds voor koolstofvrijmaking alleen ten goede komt aan producenten die investeren in verduurzaming. Kan de staatssecretaris dit verder toelichten?

De Commissie stelt voor om steun uit het fonds alleen te verlenen als er blijk is van aantoonbare inspanningen om koolstofvrij te produceren. Producenten die binnen de reikwijdte van het fonds vallen, kunnen alleen steun uit het fonds ontvangen als zij aantonen dat zij ofwel aanbevelingen uit de energie-audits onder artikel 11 uit de Europese Energie-efficiëntierichtlijn of gelijkwaardige maatregelen uitvoeren die tot emissiereductie leiden, ofwel dat zij verplichtingen zijn aangegaan om te investeren in het realiseren van doelen uit een klimaatneutraliteitsplan. In praktijk betekent dit dat enkel producenten die aantoonbaar investeren in verduurzaming, in aanmerking komen voor steun uit het fonds.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche over de verordening tot versterking van het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). In grote lijnen delen deze leden de analyse en inzet van het kabinet. Deze leden hebben enkele aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie zijn het met het kabinet eens dat bij de voorstellen aandacht moet zijn voor de balans tussen klimaatambitie enerzijds en mogelijke marktverstoring, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid voor bedrijven en overheden anderzijds.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid vragen deze leden welke concrete knelpunten de staatssecretaris ziet in de uitvoerbaarheid van de uitgebreide CBAM, met name voor de Douane, de NEa en bedrijven. Deze leden lezen ook dat het kabinet flexibiliteit wil in de implementatie en deze leden vragen wat het kabinet daarbij noodzakelijk acht om de uitvoerbaarheid te waarborgen en wat het maximaal haalbare tempo is. Welke onderdelen acht het kabinet op dit moment niet uitvoerbaar en hoe is het kabinet voornemens zich in te gaan zetten in de Raad en met welke landen kan de staatssecretaris samen optrekken?

In de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie ga ik nader in op de uitvoerbaarheid voor de NEa en de Douane. Hoewel de NEa en de Douane hebben aangegeven dat de voorgestelde wijzigingen van de CBAM-verordening over het algemeen uitvoerbaar zijn, zijn er wel een aantal uitdagingen. Zo zal de NEa door de uitbreiding een grotere doelgroep moeten controleren, die vaak met complexere waardeketens werkt. Dit maakt emissieberekeningen lastiger en vraagt meer toezicht. Hierdoor zal de NEa keuzen moeten maken in het toezicht en prioritering moeten aanbrengen. Ook voor de Douane heeft de uitbreiding impact op het toezicht, omdat het bij

downstreamgoederen lastiger is voor de Douane om te bepalen of deze conform aangifte zijn aangegeven. Complexere goederen leiden tot complexere controles. Dit heeft weerslag op de capaciteit en vraagt om keuzes in de controle. Voor zowel de NEa en Douane geldt daarnaast dat zij voldoende tijd en duidelijkheid hebben om operationele aanpassingen door te voeren. Dit ziet bij de NEa bijvoorbeeld op het proces om de zekerheid aan te wenden voor de uitstaande verplichting om CBAM-certificaten in te leveren en de verplichting van de toegelaten CBAM-aangever om de NEa in kennis te stellen van wijzigingen van in de aanvraag verstrekte informatie. Voor de Douane moeten de complexere controles van downstreamgoederen uitvoerbaar zijn. Voor bedrijven die de toegevoegde downstreamgoederen importeren erkent het kabinet dat dit wel gepaard zal gaan met financiële en administratieve lasten. Het rapporteren met werkelijke emissiewaarden kan een uitdaging zijn bij complexe waardeketens waardoor het lastiger is om de werkelijke emissiewaarden te achterhalen. Ook het juist aangeven van de goederen kan in bepaalde situaties complexer zijn, en hierdoor foutgevoeliger.

De uitvoerbaarheid wordt zoals de uitdagingen hierboven aangeven grotendeels bepaald door de omvang van hetgeen door de NEa en de Douane gecontroleerd moet worden. Opname van meer downstreamgoederen zet daarom druk op de systemen van de NEa en Douane. Het kabinet is van mening dat de huidige voorgestelde uitbreiding al veel zal vragen van de uitvoering en van importeurs. Daarom is een stapsgewijze aanpak op zijn plaats, en is het kabinet zeer terughoudend met verdere toevoegen van GN-codes aan het voorliggende voorstel, in het bijzonder wat betreft nieuwe typen goederen. Het kabinet staat wel open voor het toevoegen van GN-codes die voorkomen dat dezelfde goederen worden geïmporteerd via een vergelijkbare codes, of om te voorkomen dat het CBAM wordt ontweken door de import van directe substituten.

Ook pleit het kabinet via een non paper voor het gebruik van mondiale standaardwaarden voor specifieke downstreamgoederen. Dit moet het gebruik van standaardwaarden een reële optie maken, wat de werklast vermindert van het aantonen, verifiëren en door de uitvoering controleren van daadwerkelijke emissies. Meerdere lidstaten hebben zich positief uitgelaten over het gebruiken van mondiale standaardwaarden voor downstreamgoederen.

Voor een gelijk speelveld en concurrentie vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre het kabinet denkt dat het CBAM effectief is in het waarborgen van een gelijk speelveld wanneer de export uit de Europese Unie niet wordt gecompenseerd. Deze leden vragen hoe het kabinet het risico beoordeelt dat bedrijven hun productie naar buiten de Europese Unie verplaatsen.

Het kabinet erkent dat het CBAM koolstoflekkagebescherming biedt voor de Europese markt, en dat de koolstoflekkagebescherming voor de markten buiten de EU afneemt. Voor het netto-effect van het CBAM moet worden meegenomen dat de koolstoflekkagebescherming op de Europese markt juist toeneemt ten opzichte van gratis allocatie, in het bijzonder voor sectoren waar Europese producenten relatief schoon produceren. Dat maakt dat de netto impact per CBAM-goed en hoogstwaarschijnlijk per bedrijf zal verschillen, en in veel gevallen ook positief zal uitpakken.

Dat laat onverlet dat er een oplossing nodig is voor koolstoflekkagebescherming voor export naar markten buiten de EU, omdat de totale koolstoflekkagebescherming daardoor zal verbeteren. Het kabinet pleit hiervoor bij de Commissie. De Commissie heeft aangegeven in de voorgestelde herziening van het EU ETS aanstaande juli met een permanente oplossing voor koolstoflekkage via de export te komen. Het kabinet kijkt hier naar uit en hanteert bij de beoordeling van de voorstellen de eerdergenoemde voorwaarden dat een oplossing WTO-conform en effectief moet zijn, zonder afbreuk

te doen aan de klimaatdoelstellingen.

Het risico op verplaatsing van productie door gebrek aan exportcompensatie bij het CBAM laat zich moeilijk exact voorspellen. Naast kostenafwegingen zijn factoren als infrastructuur, arbeidsmarkt, toegang tot afzetmarkten en de stabiliteit van regelgeving van belang in de besluitvorming van bedrijven. De feitelijke impact van het CBAM op productiekosten is slechts één van de overwegingen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Europese Commissie extra bevoegdheden krijgt om wanneer noodzakelijk in te grijpen, bijvoorbeeld bij ernstige en onvoorziene omstandigheden die ernstige schade aan de interne markt veroorzaken. Deze leden vragen of het kabinet nader kan ingaan over wat voor omstandigheden dit kan gaan, wat de termijn is waarop de Europese Commissie kan handelen en wat de voorwaarden zijn voor handelen.

In de beantwoording van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ben ik nader ingegaan op deze bevoegdheid van de Commissie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van de kabinetsappreciatie over de twee Europese commissievoorstellen ter versterking van het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Deze leden zijn in algemene zin kritisch op het CBAM-instrumentarium en in het bijzonder op de voorgestelde uitbreidingen en het nieuwe fonds. Deze leden delen de zorgen van het kabinet over de proportionaliteit, de uitvoerbaarheid en de mogelijke marktverstoringen die deze voorstellen met zich meebrengen.

De leden van de BBB-fractie maken zich zorgen over de verenigbaarheid van het voorgestelde Tijdelijk Fonds voor Koolstofvrijmaking met de internationale handelsregels. In hoeverre is de financiële steun via dit fonds daadwerkelijk verenigbaar met de WTO-regels, aangezien expliciete steun voor export strikt verboden is?

Zoals aangegeven in het BNC-fiche, hecht het kabinet veel waarde aan de WTO-conformiteit van EU-wetgeving.² Voor het kabinet is het van belang dat het fonds in lijn is met de internationale verplichtingen van de EU en de lidstaten, waaronder de regels over subsidies van de WTO. De Commissie deelt deze inzet en heeft in dit kader het fonds op een generieke wijze ingericht en niet gekoppeld aan exportintensiteit, wat verboden is onder de WTO-regels. Om hier meer duidelijkheid over te krijgen, zal het kabinet een meer uitgebreide onderbouwing van de Commissie vragen. Op basis van deze toelichting en eigen evaluatie zal het kabinet een positie innemen.

Deelt het kabinet de vrees dat dit fonds, ondanks het meer generieke karakter om WTO-problemen te omzeilen, alsnog kan leiden tot vergeldingsmaatregelen van handelspartners?

Het kabinet deelt de vrees op vergeldingsmaatregelen in beperkte mate. Wanneer de EU wetgeving maakt die een negatieve impact kan hebben op internationale handel, is er een risico op tegenmaatregelen vanuit derde landen. Dat risico is afhankelijk van meerdere factoren, waaronder de conformiteit van de maatregel met de WTO-regels en/of de regels onder handelsakkoorden tussen de EU en derde landen. Daarnaast hangt het af van de negatieve impact die de maatregel heeft op markttoegang tot de EU interne markt en/of de maatregel een concurrentienadeel oplevert voor derde landen. Wanneer de EU maatregelen neemt die niet in lijn zijn met internationale verplichtingen onder handelsakkoorden of de regels van de WTO zijn tegenmaatregelen in sommige gevallen gerechtvaardigd.

² [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

In het geval van het fonds heeft de Commissie de maatregel op WTO-conforme wijze willen inrichten, en wordt markttoegang van derde landen niet gehinderd. Zoals in eerdere beantwoording gesteld, zal het kabinet een meer uitgebreide onderbouwing van de Commissie vragen.

Het bevreemdt deze leden dat er wordt gekozen voor een financieringsconstructie die buiten de reguliere kaders van de Europese begroting valt. Waarom wordt dit fonds gefinancierd via 'externe bestemmingsontvangsten' buiten het Meerjarig Financieel Kader (MFK) om?

De Commissie kiest hier waarschijnlijk voor omdat via externe bestemmingsontvangsten het mogelijk is om inkomsten en uitgaven te koppelen. In principe wordt de Europese begroting volledig gefinancierd uit eigen middelen, onverminderd andere ontvangsten, zoals is opgenomen in artikel 311 van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Voor de Europese begroting geldt ook het universaliteitsprincipe waarbij onder andere geldt dat er op de begroting geen inkomsten worden geormerkt voor specifieke uitgaven. Een uitzondering hierop is bestemmingsontvangsten. Dit zijn inkomsten op de Europese begroting die bedoeld zijn om specifieke uitgaven te dekken. Hierdoor ontstaat dus ook een onderlinge afhankelijkheid tussen deze inkomsten en uitgaven. Zo kunnen in dit geval een deel van de inkomsten uit het CBAM worden gebruikt om tijdelijke financiële ondersteuning te verlenen aan Europese producenten van CBAM-goederen die worden blootgesteld aan een verhoogd resterend risico op koolstoflekkage.

Wat zijn de exacte gevolgen van deze constructie voor de democratische controle door de lidstaten en het Europees Parlement en hoe wordt de transparantie over de besteding van deze middelen gewaarborgd als de reguliere begrotingsregels niet onverkort van toepassing zijn?

Zoals hierboven in de beantwoording aangegeven, is het kabinet kritisch ten aanzien van de voorgestelde financiering van het fonds buiten het MFK om. Het kabinet heeft als uitgangspunt dat afdrachten aan de EU worden geregeld in het eigenmiddelenbesluit, waarover unanimititeit vereist is en die pas in werking treedt na goedkeuring door de lidstaten overeenkomstig hun nationale grondwettelijke procedures. Het kabinet zal zodoende om verduidelijking van de grondslag vragen.

De Commissie zal zoals gebruikelijk via het jaarlijkse begrotings- en prestatierapport verantwoording afleggen over de begroting, inclusief de verschillende fondsen. Dit rapport loopt mee in de dechargeprocedure waarbij het Europees parlement kwijting verleent aan de Commissie. Op een meer specifiek niveau zal de Commissie de uitvoering van het fonds monitoren om te waarborgen dat het zijn beoogde milieudoelstellingen behaalt en in overeenstemming werkt met de beginselen van goed financieel beheer. De Commissie zal gegevens verzamelen en analyseren die door de lidstaten en de begunstigden worden verstrekt over de aanvragen en de uitbetaling van middelen per lidstaat, sector, product en installatie, evenals over de naleving van de vereisten voor maatregelen voor koolstofvrijmaking. De Commissie zal uitvoeringshandelingen vaststellen waarin de regels voor monitoring worden vastgelegd om consistentie binnen de Unie te waarborgen. Ook zal de Commissie het fonds evalueren en de resultaten worden voorgelegd aan de Raad en het Europees Parlement. Hiermee poogt de Commissie de transparantie van de besteding van de middelen te waarborgen.

Deze leden verbazen zich over het vasthouden aan en verfijnen van importheffingen op de import van energie. In een tijd waarin energiezekerheid en betaalbaarheid cruciaal zijn, achten deze leden het contraproductief om de import van elektriciteit te belasten. Kan het kabinet rechtvaardigen waarom er in de huidige economische realiteit überhaupt 'de facto' importheffingen worden ingesteld op energie-import? Hoewel er wordt gesproken over een 'versoepeling' door standaardwaarden aan te passen op basis van de gemiddelde emissiefactor van buurlanden, blijft de kern dat er een drempel wordt opgeworpen voor de vrije

instroom van elektriciteit. Hoe rijmt het kabinet dit met de noodzaak om de energierekening voor burgers en het bedrijfsleven betaalbaar te houden?

Ziet het kabinet ook het risico dat deze heffingen de leveringszekerheid in gevaar brengen, zeker nu de Europese Commissie ook nog eens de bevoegdheid krijgt om landen die niet volledig aan de EU-standaarden voldoen, uit te sluiten of extra te belasten?

Het CBAM is tot stand gekomen om een gelijk speelveld te creëren tussen Europese producenten en producenten in derde landen. Ook voor elektriciteitsimport is het van belang dat Europese elektriciteitscentrales niet uit de markt worden gedrukt door import van fossiel opgewekte elektriciteit die geen equivalente CO₂-prijs hebben betaald. Het CBAM maakt het juist aantrekkelijk om in Europese grensregio's te investeren in regelbaar vermogen.

Wat betreft de import van elektriciteit naar Nederland verwacht het kabinet dat het CBAM niet tot wezenlijke effecten leidt. Nederland importeert elektriciteit uit het Verenigd Koninkrijk. De CO₂-uitstoot van elektriciteitsproductie in het Verenigd Koninkrijk is aanzienlijk gedaald door het sluiten van oude kolencentrales. Bovendien heeft het VK een eigen emissiehandelssysteem, en voorziet de CBAM-verordening in het aftrekken van CBAM-kosten voor een reeds betaalde koolstofprijs in het land van oorsprong.

In mijn beantwoording van de vragen van de Groenlink-PvdA fractie ga ik nader in op de gevolgen voor elektriciteit. Daaruit volgt dat het aannemelijker is dat de aanpassingen leiden tot verduurzaming dan tot veranderingen in importvolumes en daarmee leveringszekerheid.