

Vergaderjaar 2025–2026

36 819

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 9 oktober 2025

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Nijhof-Leeuw

Adjunct griffier van de commissie,
Van der Steur

INLEIDING

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

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat strekt tot verdere implementatie en uitvoering van het Europese mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (CBAM). De leden onderschrijven het belang van een effectief Europees klimaatbeleid dat bijdraagt aan de reductie van mondiale CO₂-uitstoot, maar hechten er tegelijkertijd sterk aan dat dit beleid concurrentiekracht, innovatie en werkgelegenheid in Nederland en Europa niet onnodig schaadt. Deze leden plaatsen daarom enkele vragen en opmerkingen over de doelmatigheid, uitvoerbaarheid en economische gevolgen van de nationale invulling van CBAM.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en onderschrijven de noodzaak om het belangrijke CBAM-instrument te blijven verbeteren.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben daarover enkele vragen.

ALGEMEEN

§ 2. De CBAM verordening

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de Europese Commissie voor het einde van 2025 een onderzoek publiceert naar een eventuele uitbreiding van de reikwijdte van het CBAM. Deze leden vragen wat het regeringsstandpunt is over een dergelijke uitbreiding. Welke goederen zouden wat de regering betreft nog meer onder het CBAM moeten vallen, en welke juist niet?

Deze leden zijn ook benieuwd of het aantal importeurs van specifieke goederen in Nederland naar verwachting af zal nemen als gevolg van het CBAM, omdat alleen toegelaten CBAM-aangevers die goederen nog mogen importeren. Wat zijn de verwachtingen van de regering bij de verschillende categorieën goederen die onder het CBAM vallen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat het toelatingsproces in 2025 en 2026 uitbesteed is. Deze leden merken op dat de Afdeling Advisering van de Raad van State zeer kritisch is over deze beslissing. Deze leden vragen de regering daarom om toe te lichten hoe de Kamer betrokken is bij de keuze tot uitbesteding, welke alternatieve opties zijn overwogen om uitbesteding en mandatering van een externe commerciële partij te voorkomen en waarom niet voor één van deze opties is gekozen. Deze leden merken op dat een gebrek aan uitvoeringscapaciteit op meerdere terreinen speelt, zowel bij de Belastingdienst als bij andere uitvoeringsorganisaties. Toch wordt op andere terreinen niet gekozen voor uitbesteding aan een commerciële externe partij als het gaat om gevoelige toezichtswerkzaamheden. Kan de regering toelichten waarom in deze casus wel voor uitbesteding is gekozen en wat deze casus anders maakt dan andere toezichtstaken waarbij daar niet voor gekozen is, ondanks een gebrek aan capaciteit?

Ook vragen deze leden op basis waarvan de partij waaraan is uitbesteed gekozen is. Deze leden merken op dat het aantal CBAM-aanbieders lager is dan verwacht toen besloten werd tot uitbesteding. Zou de regering nog steeds overgegaan zijn tot uitbesteding als destijds al bekend was dat het aantal CBAM-aanbieders veel lager zou zijn? Voorts vragen deze leden of er na 2026 nog sprake is van uitbesteding van een deel van de CBAM-verantwoordelijkheden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn ook benieuwd hoe het komt dat een afhankelijkheid van externe uitbesteding is ontstaan. Was deze afhankelijkheid voorzien bij de onderhandelingen over implementatie van het CBAM? Zo ja, is destijds gesproken over de mogelijkheid dat er onvoldoende uitvoeringscapaciteit zou zijn zonder uitbesteding? Wat waren de conclusies op dit gebied toen? Voorts willen deze leden graag weten of andere EU-lidstaten wel in staat zijn om het CBAM zonder hulp van externe commerciële partijen uit te voeren. Zijn er andere lidstaten waar er sprake is van een vergelijkbaar gebrek aan uitvoeringscapaciteit?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn voorstander van het CBAM-systeem, maar hebben een aantal vragen over de gevolgen van deze grensheffing. Deze leden vragen de regering om te reflecteren op de vraag of CBAM voldoende rekening houdt met export uit Europa naar andere werelddelen. Europese producenten die vooral exporteren hebben te maken met hogere CO₂-kosten, maar kunnen deze kosten niet doorberekenen vis à vis internationale concurrentie die deze kosten niet hebben. Hoe bezielt de regering dit vraagstuk en welke oplossingsrichtingen zijn voorhanden?

Ook vragen deze leden of het klopt dat CBAM geen rekening houdt met de marginale kostprijs, maar met de gemiddelde productiekosten bij het afbouwen van het aantal gratis rechten. Bij aankoop van emissierechten liggen deze marginale kosten redelijkerwijs hoger dan de gemiddelde kosten (die immers worden gedrukt door gratis productierechten). Leidt dit tot een disbalans in het stelsel en zijn er eventueel mogelijkheden om dit te verhelpen?

Ook wijzen de leden van de ChristenUnie-fractie erop dat CBAM weliswaar geldt voor sommige grondstoffen, maar niet voor producten waar deze grondstoffen al in zijn verwerkt. Niet-Europese producenten kunnen deze kosten dus buiten de kostprijs houden, terwijl Europese producenten, die deze goederen importeren, de prijs wel moeten betalen. Kan de regering op deze problematiek reflecteren en mogelijke oplossingen schetsen?

Kan de regering ten aanzien van bovenstaande drie punten recente ontwikkelingen schetsen en ook aangeven wat de Nederlandse inzet op het internationale toneel is?

§ 3. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat er sprake is van een delegatiebepaling voor toekomstige wijzigingen van de verordening. Kan de regering toelichten welke wijzigingen de regering verwacht en op welke termijn dit zou kunnen gaan spelen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om nader uiteen te zetten welk concreet effect de invoering van CBAM naar verwachting zal hebben op de mondiale CO₂-uitstoot. In hoeverre is de regering van oordeel dat het mechanisme daadwerkelijk bijdraagt aan het voorkomen van *carbon leakage*, oftewel het verschuiven van productie naar landen met een minder streng klimaatbeleid? Daarnaast vragen deze leden of de regering

inzicht kan geven in de verwachte effectiviteit van CBAM op de korte en middellange termijn, mede in het licht van het afbouwpad van de gratis emissierechten binnen het EU-ETS.

De leden van de VVD-fractie benadrukken dat het CBAM-mechanisme alleen succesvol kan zijn indien het internationaal zorgvuldig wordt ingevoerd. Deze leden vragen de regering hoe het risico van handelsspanningen of vergeldingsmaatregelen door derde landen wordt ingeschat. Welke stappen onderneemt Nederland, al dan niet via de Europese Commissie, om de invoering van CBAM te coördineren met belangrijke handelspartners zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en China? Is de regering van mening dat CBAM volledig in lijn is met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en hoe wordt dat juridisch onderbouwd? Verder vragen deze leden of de regering zich inzet voor een internationale dialoog over koolstofprijsharmonisatie, zodat CBAM op termijn kan uitgroeien tot een gelijk speelveld in plaats van een handelsbarrière.

De leden van de VVD-fractie erkennen het belang van het voorkomen van concurrentievervalsing door import van producten met een hoge koolstofvoetafdruk. Tegelijkertijd willen deze leden voorkomen dat Nederlandse industrieën, die reeds investeren in verduurzaming, extra kosten en regeldruk ondervinden zonder dat dit leidt tot een mondiaal milieueffect. Kan de regering toelichten in welke sectoren de impact van CBAM het grootst zal zijn en welke ondersteuningsmaatregelen beschikbaar zijn om de transitie voor deze sectoren te faciliteren? Hoe wordt geborgd dat CBAM niet leidt tot een dubbele beprijzing of een oneerlijke concurrentiepositie binnen de interne markt? Verder vragen deze leden hoe de regering de effecten op exporterende bedrijven beoordeelt, aangezien CBAM geen compenserend mechanisme kent voor producten die vanuit de EU naar derde landen worden uitgevoerd.

De leden van de D66-fractie hebben enkele vraagtekens bij de delegatiebevoegdheid. De Raad van State schrijft dat de verbodsbepaling weliswaar in de wet wordt geregeld, maar dat het via ministeriële regelingen opnemen van bepalingen waarop het verbod ziet de rechtszekerheid niet ten goede komt. De regering heeft ervoor gekozen de delegatiebevoegdheid in stand te houden, maar schrijft wel dat wanneer wél van de grondslag gebruik wordt gemaakt, een wetsvoorstel zal worden voorbereid om alle verbodsbepalingen zo spoedig mogelijk op het niveau van de wet vast te stellen. Dit laat onverlet dat gedurende de periode tussen dat de bepalingen per ministeriële regeling zijn opgenomen en dat deze per wet zijn vastgesteld er mogelijke rechtsonzekerheid geldt over deze bepalingen. Hoe gaat de regering negatieve gevolgen voor de rechtszekerheid in deze periode mitigeren? Hoe verhoudt deze delegatiebevoegdheid zich tot artikel 5:4 van de Awb?

§ 5. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om uitvoerig in te gaan op de praktische uitvoering van CBAM voor Nederlandse importeurs. Hoe wordt geborgd dat de administratieve lasten, met name voor mkb-bedrijven, niet onevenredig hoog worden?

§ 6. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om toe te lichten hoe de samenwerking tussen de Douane, de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en de Europese Commissie wordt ingericht? Zijn de benodigde ICT-systemen en personele capaciteit tijdig gereed voor de volledige

implementatie in 2026? De Douane verwijst naar haar eerdere uitvoerings-toets uit 2023. Deze bevatte echter nog onzekerheden en bandbreedtes. Kan de regering aangeven hoe het toezicht door de Douane gedurende de overgangperiode is verlopen? Is het gelukt om de benodigde extra capaciteit te werven?

De leden van de VVD-fractie hechten aan een sluitend en uitvoerbaar handhavingsregime. Deze leden vragen de regering hoe wordt verzekerd dat importeurs die niet of onjuist rapporteren over hun emissies effectief worden gecontroleerd en beboet. Welke bevoegdheden worden aan de NEa en de Douane toegekend voor toezicht en sanctionering en hoe wordt de rechtsbescherming van bedrijven geborgd? Daarnaast vragen deze leden of de regering voorziet dat de huidige capaciteit bij de toezichthoudende instanties toereikend is om de naleving te waarborgen zonder onevenredige vertragingen in de handelstroom.

De leden van de VVD-fractie lezen ook dat de dienstverleningsovereenkomst met PwC begin dit jaar is gesloten. Een half jaar later werd bekend dat de huidige drempel van 150 euro werd aangepast naar een drempelwaarde van 50 ton CBAM-goederen per jaar. Hierdoor is het aantal CBAM-aangevers fors lager geworden. Zou de NEa dezelfde dienstverleningsovereenkomst nog steeds hebben afgesloten als eerder bekend was geweest wat de drempelwaarde zou worden?

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen rondom het mandaat aan PwC. Kan de regering aangeven hoe de Kamer bij de beslissing tot mandatering aan een commerciële partij was betrokken? Kan de regering de dienstverleningsovereenkomst met PwC aan de Kamer doen toekomen?

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een reactie op de wens van de NEa om aan artikel 16c.3 toe te voegen dat een CBAM-aangever de NEa onverwijld in kennis moet stellen van alle wijzigingen in de informatie waarop een toelating is gebaseerd.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat effectief toezicht en goede samenwerking tussen diverse (internationale) betrokken partijen van essentieel belang is voor de goede uitvoering van het wetsvoorstel. De NEa wijst hier ook op. Deelt de regering de mening van deze leden dat hier nog stappen in gezet moeten worden? Zo ja, hoe wordt de uitvoering de komende tijd verbeterd?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Raad van State kritisch is over de mandatering aan een externe commerciële partij. In reactie daarop geeft de regering summier aan dat het mandaat aan de Projectdirecteur is ingetrokken. In hoeverre is daarmee tegemoet gekomen aan de reflecties van de Raad van State? Kan de regering daarop reflecteren?

De leden van de SGP-fractie constateren dat er middels een ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld naar aanleiding van een wijziging van de onderliggende Verordening. De Raad van State is hier kritisch op en deze leden delen dat. De regering geeft aan dat een AMvB of een wetsvoorstel niet snel genoeg zijn, omdat er op dit moment voorstellen liggen die in moeten gaan per 1 januari 2026. De ministeriële regeling kan in de toekomst echter ook ingezet worden, ook voor zaken die na 1 januari 2026 ingaan. Waarom is niet gekozen voor de huidige werkwijze voor de op dit moment voorzienbare aanpassingen die in moeten gaan per 1 januari 2026 en dat voor toekomstige aanvullende wijzigingen een regulier wetstraject wordt gevolgd, zoals ook met het voorliggende wetsvoorstel gebeurt?

§ 8. Evaluatie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om toe te zeggen dat de effecten van CBAM periodiek geëvalueerd zullen worden, met bijzondere aandacht voor: de daadwerkelijke reductie van mondiale CO₂-uitstoot; de economische- en handelsgevolgen voor Nederland; de uitvoerbaarheid voor bedrijven en de ontwikkeling van internationale koolstofbeprijzing. Is de regering bereid jaarlijks te rapporteren aan de Kamer over de implementatie, handhaving en internationale ontwikkelingen rond CBAM?

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 16c.5

De leden van de SGP-fractie lezen dat de NEa het belangrijk vindt dat de ministeriële regeling op grond van artikel 16c.5 snel in werking treedt, om een effectieve werking van het wetsvoorstel te borgen. Wanneer treedt deze regeling naar verwachting in werking?