

Ministerie van Financiën
Directie Verbruiksbelastingen, Douane en
Internationale aangelegenheden
t.a.v.
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Onderwerp

Uitvoeringstoets wetsvoorstel
operationalisering CBAM

Datum

Datum ondertekening is tevens
de verzenddatum

Uw brief

29 april 2025

Kenmerk

NEa-2025/9748

Uw kenmerk

2025-0000117114

Bijlage(n)

1. Overzicht taken NEa

Afschrift

Geachte

Op 29 april 2025 ontving het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van u het verzoek om het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de nadere operationalisering van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens te toetsen op uitvoerbaarheid en inzicht te verschaffen in de financiële middelen die nodig zijn voor de uitvoering per 1 januari 2026. In deze brief vindt u de uitvoeringstoets die het bestuur naar aanleiding van uw verzoek heeft opgesteld. De uitvoeringstoets gaat in op het wetsvoorstel zelf, maar richt zich vooral op de verordening waar het wetsvoorstel betrekking op heeft.

Inleiding

Het wetsvoorstel strekt ter uitvoering van verordening (EU) 2023/956 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.¹ In het Engels heet dit mechanisme het Carbon Border Adjustment Mechanism, afgekort tot CBAM. Tussen 1 oktober 2023 en 1 januari 2026 geldt voor het CBAM een overgangperiode. Voor de operationalisering van deze overgangperiode is bij wet van 4 oktober 2023² de Wet Milieubeheer gewijzigd. Daarbij is de NEa aangewezen als de bevoegde autoriteit voor de uitvoering van CBAM in Nederland. Bij brief van 6 oktober 2023 heeft het bestuur van de NEa u een uitvoeringstoets³ toegezonden, waarin de uitvoerbaarheid van CBAM in de overgangperiode is beoordeeld.

Vanaf 1 januari 2026 start de definitieve periode van CBAM. Importeurs en hun indirecte douanevertegenwoordigers moeten dan over een toelating beschikken om CBAM-goederen te mogen importeren. Daarbij moeten de importeurs jaarlijks aangifte doen over de ingebodde emissies van deze CBAM-goederen en voor deze emissies betalen door het inleveren van certificaten. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat de NEa de instrumenten en bevoegdheden heeft om toezicht te houden op de CBAM-verplichtingen van importeurs en deze te handhaven.

¹ Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (PbEU 2023 L 130)

² Wet van 4 oktober 2023 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens, Stb 2023, 372

³ <https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/brief/2023/10/06/uitvoeringstoets-overgangperiode-cbam>

Deze uitvoeringstoets gaat in op de uitvoerbaarheid van de taken die de NEa op grond van de huidige tekst van de rechtstreeks werkende CBAM-verordening als bevoegde instantie heeft en de gevolgen van de CBAM-verplichtingen voor de doelgroep. Op dit moment wordt evenwel onderhandeld over een voorstel van de Europese Commissie om de CBAM-verordening te wijzigen.⁴ Daarnaast zullen er op grond van de CBAM-verordening nog belangrijke uitvoeringsverordeningen worden vastgesteld én kan het zijn dat de Commissie nog met een voorstel komt om de reikwijdte van het CBAM uit te breiden. Deze wijzigingen hebben naar verwachting belangrijke gevolgen voor de taken van de NEa en de verplichtingen van de doelgroep. Met het oog op deze ontwikkelingen houdt het bestuur graag de optie open om op een later moment een aanvullende uitvoeringstoets uit te brengen.

Samenvatting

De conclusie van deze uitvoeringstoets is dat de bevoegdheden die met dit wetsvoorstel aan de NEa zijn toegekend in de basis toereikend zijn voor de uitvoering. Wel is er nog een uitbreiding van de verbodsbepaling van artikel 16c.3 van het wetsvoorstel nodig om af te kunnen dwingen dat een toegelaten CBAM-aangever voor de toelating relevante wijzigingen onverwijld aan de NEa meldt.

De CBAM-verordening waar het wetsvoorstel betrekking op heeft kent wel een aantal uitvoeringsrisico's:

- Zolang dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde ministeriele regeling nog niet in werking zijn, is de NEa niet in staat om intensief te toetsen op alle criteria voor het verstrekken van toelatingen. Dit brengt risico's met zich voor de naleving van de CBAM-verplichtingen door CBAM-aangevers en kosten voor het uitvoeren van eventuele herbeoordelingen na 2026. Het bestuur verzoekt u om de grondslagen voor een volledige beoordeling zo snel mogelijk na inwerkingtreding op te nemen in de ministeriële regeling.
- Het toezicht op de juistheid van de emissiegegevens in de CBAM-aangiftes kent beperkingen, omdat deze emissiegegevens afkomstig zijn van installaties uit derde landen en de NEa geen inzicht kan verkrijgen in de monitoring van de emissies door deze installaties. Dit risico is inherent aan het CBAM en zal in de uitvoering geadresseerd moeten worden door internationale samenwerking.
- De CBAM-verordening verplicht het bestuur van de NEa in bepaalde gevallen om een boete op te leggen, waarbij de minimale hoogte van de boete dwingend is voorgeschreven. Het bestuur kan niet afzien van boeteoplegging als de overtreding niet verwijtbaar is of overgaan tot matiging als de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Dit is in strijd met het evenredigheidsbeginsel en kan in de praktijk ook tot onevenredige situaties leiden. Dit heeft ook invloed op het aantal bezwaar- en beroepszaken.

Uitvoerbaarheid NEa

Met het oog op de definitieve periode van CBAM krijgt de NEa diverse nieuwe taken. Hieronder gaat het bestuur in op de beperkingen en uitdagingen die drie van deze taken naar verwachting met zich brengen.

Verlenen toelatingen

In Nederland gevestigde CBAM-aangevers kunnen hun aanvragen om toelating vanaf april 2025 indienen in het Europees CBAM-register. Het is vervolgens aan de NEa als bevoegde autoriteit om te beoordelen of deze aanvragen aan de wettelijke criteria voldoen en om daarop besluiten te nemen. Het is belangrijk dat deze besluiten nog in 2025 worden genomen, zodat CBAM-aangevers in 2026 over een toelating beschikken en CBAM-goederen kunnen blijven importeren. Het bestuur constateert evenwel dat de mogelijkheid om de aanvragen in 2025 volledig te beoordelen en op alle wettelijke criteria te toetsen, beperkt is.

⁴ Het "omnibus proposal" van 26 februari 2025, COM(2025)87

Twee belangrijke criteria voor vergunningverlening zijn:

- De aanvrager mag geen ernstige inbreuk hebben gemaakt op douane-, belasting en CBAM-wetgeving en regels inzake marktmisbruik. Ook mag deze aanvrager geen ernstige strafbare feiten op zijn naam hebben staan.
- De aanvrager heeft geen wezenlijke achterstanden met de betaling van douanerechten, belastingen en verplichtingen uit hoofde van financiële regelgeving.

Een toets op deze criteria is belangrijk om een inschatting te maken van de betrouwbaarheid van de aanvrager en diens vermogen tot naleving van de CBAM-verplichtingen. Voor een volledige toets zou de NEa inzicht moeten hebben in alle bestuursrechtelijke overtredingen van de genoemde wetgeving en de strafrechtelijke antecedenten van de aanvrager, alsmede de openstaande schulden. Op dit moment is daar nog geen toereikende grondslag voor. Dit is vooral belangrijk voor aanvragen voor import van grotere hoeveelheden goederen.

In artikel 16c.4 van het wetsvoorstel is voorzien in een grondslag voor informatie-uitwisseling met de Douane en de Belastingdienst. Deze grondslag is belangrijk voor de NEa, omdat deze het mogelijk maakt om informatie bij de Douane en Belastingdienst over overtredingen en betalingsachterstanden op te vragen. Op grond van artikel 16c.5 van het wetsvoorstel kan de Minister van Financiën voorts een ministeriele regeling opstellen en daarin een grondslag opnemen voor informatieverstrekking door andere overheidsorganen, zoals de verstrekking van strafrechtelijke gegevens door de Justitiële Informatiedienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het bestuur verzoekt uw Minister om na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een ministeriele regeling op te stellen en in deze grondslag te voorzien. De NEa kan nieuwe aanvragen om toelating dan volledig beoordelen en reeds verleende toelatingen in voorkomend geval herbeoordelen.

Zoals hiervoor benoemd, moeten de aanvragen om toelating zoveel mogelijk in 2025 worden behandeld, nog voordat dit wetsvoorstel in werking treedt. Dit betekent dat de NEa zich bij de beoordeling van de aanvragen in belangrijke mate moet beperken tot informatie die van de aanvragers kan worden verkregen. Dit zullen gegevens zijn uit de administratie van de aanvragers, maar ook verklaringen van andere overheden zoals een Verklaring Omtrent Gedrag van Dienst Justis en een Verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen van de Belastingdienst. Deze gegevens zijn evenwel onvoldoende om aanvragen uitgebreid te kunnen toetsen op de criteria van ernstige inbreuken en financiële draagkracht. Dit zorgt voor een verhoogd risico op niet-naleving bij de CBAM-aangevers aan wie in 2025 een toelating wordt verstrekt. Deze verhoging van het risico is evenwel aanvaardbaar, nu de CBAM-verordening de mogelijkheid biedt om een herbeoordeling op de toelating uit te voeren.

Toe zien op CBAM-aangiften en het aankopen en inleveren van CBAM-certificaten

De NEa houdt onder meer toezicht op de verplichting tot het indienen van een CBAM-aangifte, de juistheid van de CBAM-aangifte en de aankoop van voldoende CBAM-certificaten per kwartaal. Voor dat toezicht zal de NEa een vergelijking maken met de gegevens over de invoer van de Douaneautoriteiten, die door de Europese Commissie geleverd worden. De NEa moet er daarbij van uitgaan dat de gegevens over de invoer correct zijn. De ervaringen in de overgangsperiode wijzen echter uit dat dit niet altijd het geval is, omdat douaneaangiften in de praktijk niet altijd goed worden ingevuld. De NEa zal CBAM-aangevers zoveel mogelijk wijzen op het belang van correct ingevulde douaneaangiften, maar toch zullen onjuistheden niet altijd kunnen worden voorkomen. Dit bemoeilijkt de eenduidige vaststelling van overtredingen en kan tot discussies met en bezwaren van CBAM-aangevers leiden.

Op basis van de CBAM-verordening zoals die nu geldt, zullen toegelaten CBAM-aangevers in de regel over de ingebodde emissies moeten rapporteren op basis van werkelijke emissiegegevens van de producenten in derde landen. De NEa kan een controle op de volledigheid en de plausibiliteit van deze gegevens uitvoeren. In de praktijk kent deze controle evenwel belangrijke beperkingen. De emissiegegevens moeten weliswaar zijn geverifieerd door een

onafhankelijke verificateur, maar de ervaring met het Europees Emissiehandelssysteem leert dat bij een controle niet alleen op deze verificatie kan worden afgegaan. De verificatie is naar zijn aard beperkt en de deugdelijkheid van de verificatie hangt sterk af van de eisen die nog aan de verificateur en de verificatie worden gesteld. Voor een goede controle heeft de NEa onderliggende gegevens over de monitoring van emissies nodig, waar toegelaten CBAM-aangevers niet altijd over moeten en zullen beschikken. De NEa heeft geen rechtsmacht buiten Nederland en kan haar nationale toezichtsbevoegdheden niet inzetten tegen producenten in derde landen. Dit betekent dat de NEa zelf niet altijd goed in staat is om de juistheid en volledigheid van in CBAM-aangiften opgegeven emissiegegevens zelfstandig te controleren. Om de controles in de praktijk toch zo sluitend mogelijk te krijgen, is het essentieel dat de Europese Commissie, lidstaten en derde landen intensief samenwerken. Een belangrijke vorm van samenwerking is het delen van kennis en informatie over de ingevoerde CBAM-goederen en de productie daarvan in derde landen.

Opleggen sancties

Het wetsvoorstel voorziet in verbodsbepalingen voor het handelen in strijd met bepalingen die bij of krachtens de CBAM-verordening zijn gesteld. De verbodsbepaling van het voorgestelde artikel 16c.3, tweede lid, heeft betrekking op twee hoofdregels van CBAM. Dat zijn de regel dat goederen uitsluitend mogen worden ingevoerd door een toegelaten CBAM-aangever en de regel dat deze aangever tijdig een aantal CBAM-certificaten inlevert dat correspondeert met het aantal ingebedde emissies van de ingevoerde CBAM-goederen. Als in strijd met deze bepalingen wordt gehandeld, dan moet het bestuur van de NEa een boete opleggen waarvan de (minimale) hoogte is vastgelegd in artikel 26 van de CBAM-verordening. Het bestuur heeft dan geen ruimte om te toetsen aan de bepalingen van artikel 5:41 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Het bestuur kan dus niet afzien van boeteoplegging als een overtreding niet-verwijtbaar is en kan niet tot matiging overgaan als de boetehoogte wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Dit is strijd met het in het Nederlands bestuursrecht verankerde evenredigheidsbeginsel en kan in de praktijk tot onevenredige situaties leiden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een situatie waarin onbedoeld en te goeder trouw een onjuistheid in de douaneaangifte of een CBAM-aangifte is terechtgekomen. Het is waarschijnlijk dat in deze situaties bezwaar tegen boeteoplegging zal worden gemaakt en beroep bij de rechter zal worden ingesteld. Dit leidt tot een verhoging van de uitvoeringslasten.

Het bestuur is ervan op de hoogte dat u zich bij de onderhandelingen over het voorstel tot wijziging van de CBAM-verordening inzet om artikel 26 van de CBAM-verordening zoveel mogelijk in lijn met het evenredigheidsbeginsel te brengen. Het bestuur stelt dit zeer op prijs.

Gevolgen doelgroep

Bij de huidige reikwijdte bestaat de doelgroep van CBAM uit een groep van ongeveer 10.000 importeurs en indirecte douanevertegenwoordigers. Deze groep is heel onevenwichtig opgebouwd waarbij het grootste deel van de ingebedde emissies door een beperkt aantal grote importeurs wordt ingevoerd. In de definitieve periode van het CBAM krijgt deze doelgroep nieuwe verplichtingen, waaronder de verplichting om een toelating voor de invoer van CBAM-goederen te hebben, jaarlijks een geverifieerde CBAM-aangifte te doen en voldoende CBAM-certificaten in te leveren. Op basis van de ervaringen in de overgangsperiode van CBAM verwacht de NEa dat deze verplichtingen voor importeurs van grote hoeveelheden CBAM-goederen in het algemeen goed uit te voeren zijn. Voor importeurs van kleine hoeveelheden die de producent niet kennen zullen de verplichtingen echter zeer moeilijk uitvoerbaar zijn. Daarbij staan hun administratieve lasten niet in verhouding tot de beperkte hoeveelheid ingebedde emissies van de ingevoerde CBAM-goederen. Met het oog hierop heeft de NEa er eind 2024 bij het kabinet op aangedrongen om zich in Europa in te zetten voor de introductie van een deelnamedrempel in gewicht.⁵

⁵ <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/nieuws-cbam/documenten/brief/2024/11/28/brief-drempelwaarde-cbam>

Voorstel tot wijziging CBAM-verordening

De Europese Commissie heeft inmiddels een voorstel gedaan tot wijziging van de CBAM-verordening.⁶ In dit voorstel staan belangrijke versimpelingen van het CBAM, die bijdragen aan de beperking van de administratieve lasten voor de doelgroep. De belangrijkste versimpeling is de introductie van een drempel van 50 ton goederen. Hierdoor zal ongeveer 90% van de doelgroep niet langer onder de reikwijdte van CBAM vallen en dus geen CBAM-verplichtingen meer hebben. Het voorstel voorziet ook in de mogelijkheden om voor de aangifte zonder meer gebruik te maken van standaardwaarden voor emissies en de in een derde land reeds betaalde koolstofprijs. De NEa verwelkomt deze en andere versimpelingen uit het Commissievoorstel en verwacht dat deze per 1 januari 2026 in werking zullen zijn.

Bevoegdheden NEa in het wetsvoorstel

De bevoegdheden die met dit wetsvoorstel aan de NEa zijn toegekend zijn in de basis toereikend voor de uitvoering van het CBAM in de definitieve periode. Er is wel een aanvulling nodig op de verbodsbepaling van artikel 16c.3, eerste lid, van het wetsvoorstel met artikel 5, lid 7, van de CBAM-verordening. Dit artikel bepaalt dat de toegelaten CBAM-aangever de bevoegde autoriteit onverwijld in kennis stelt van alle wijzigingen in de informatie waarop de toelating is gebaseerd. Dit is een belangrijke CBAM-verplichting, die moet voorkomen dat CBAM-aangevers meer en andere goederen importeren dan waar hun toelating betrekking op heeft. Het is dan ook essentieel dat de NEa handhavend kan optreden tegen het niet-naleven van deze verplichting. Het bestuur verzoekt u om artikel 16c.3, eerste lid, van het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

Voor de uitvoering benodigde middelen

Het voorstel tot wijziging van de CBAM-verordening is een belangrijke ontwikkeling voor het inschatten van de uitvoeringskosten. Zo zal met name introductie van een drempelwaarde een grote invloed op de uitvoeringskosten hebben. Door deze drempelwaarde wordt de doelgroep in Nederland beperkt tot maximaal 1500 CBAM-aangevers⁷ en zullen de uitvoeringskosten worden beperkt. Tegelijkertijd maakt de introductie van de drempelwaarde toezicht op overschrijding van de drempelwaarde nodig, hetgeen dan weer extra kosten voor het toezicht met zich brengt.

Het is op dit moment nog niet zeker welke vereenvoudigingen zullen worden doorgevoerd. Hierover bestaat pas zekerheid als de wijziging van de CBAM-verordening wordt gepubliceerd, vermoedelijk in het vierde kwartaal van 2025. Bij deze eerste inschatting van de benodigde financiële middelen is er evenwel alvast van uitgegaan dat de drempelwaarde wordt doorgevoerd, omdat daarvoor brede steun is onder de lidstaten van de EU.

De taken van de NEa als bevoegde autoriteit voor CBAM nemen in de periode 2026-2027 steeds toe. Vanaf 2028 moet de organisatie op structurele sterkte zijn om het toelatingsproces en het toezicht op de CBAM-verplichtingen op adequate wijze uit te kunnen voeren. De voorlopige inschatting is dat hiervoor vanaf 2028 structureel ca. 18 fte nodig is. In de aanloop hiernaartoe zal de NEa de formatie stapsgewijs uitbreiden. Daarbij wordt het toelatingsproces van CBAM-aangevers in elk geval de eerste jaren uitbesteed. In de jaarlijkse offerte zal rekening worden gehouden met eventuele nieuwe inzichten. Op basis van de huidige inzichten schat de NEa de uitvoeringskosten nu als volgt in:

⁶ Het "omnibus proposal" van 26 februari 2025, COM(2025)87

⁷ Deze schatting is gebaseerd op invoerstatistieken van 2023-2025.

Jaar	Uitvoeringskosten (€ x 1000)
2026	2.700 ⁸
2027	2.500
Vanaf 2028	3.000

In bijlage 1 is een nadere detaillering opgenomen van de werkzaamheden die bij deze inschatting horen.

Er zitten nog wel onzekerheden in de genoemde bedragen. Deze onzekerheden komen voort uit:

- Het aantal CBAM-aangevers is geschat op historische cijfers over de invoer van CBAM-goederen. Er is geen rekening gehouden met eventuele marktverschuivingen als gevolg van de introductie van het CBAM.
- De werkzaamheden voor het onderhouden van het bestand van toegelaten CBAM-aangevers zijn nieuw en in grote mate onzeker, zowel wat betreft het aantal besluiten als de behandelingstijd per besluit.
- Op onderdelen is nog onvoldoende detailinzicht in de complexiteit en omvang van de uiteindelijke taken omdat veel uitvoeringsverordeningen nog niet gereed zijn.
- De nalevingsbereidheid van de doelgroep bepaalt de structurele inzet voor handhaving. Deze is nu nog niet goed in te schatten.

Publicatie

In het kader van de Wet open overheid (Woo) maakt de NEa steeds meer publieke informatie actief openbaar. Het proactief publiceren van uitvoeringstoetsen draagt naar ons idee bij aan een open overheid. De NEa streeft er daarom naar deze uitvoeringstoets zes weken na verzending op de NEa website te publiceren. Mocht u hierover vragen hebben dan kunt u direct contact opnemen met

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:

De directeur-bestuurder,
M.P.C. Bressers

Persoonsgegevens

⁸ In 2026 zijn er nog eenmalige kosten voor de initiële toelating.

Bijlage 1: Overzicht uitvoeringstaken NEa

De kosten van de uitvoering van CBAM voor de NEa worden gemaakt voor onderstaande werkzaamheden:

1. Initiële kosten voor het toelaten van 1500 CBAM aangevers. Deze kosten zijn voor een groot deel reeds opgenomen in de opdracht aan de NEa voor 2025. Het grootste deel van de initiële kosten zullen in 2025 en (in mindere mate) in 2026 besteed worden.
2. Structurele kosten vanaf 2026 voor:
 - Het verstrekken van toelatingen aan nieuwe CBAM-aangevers en het intrekken van toelatingen van CBAM-aangevers die stoppen. We gaan uit van een jaarlijkse mutatie van de doelgroep van 10%, dus ongeveer 150 toelatingsprocedures per jaar.
 - Het behandelen van wijzigingen in en herbeoordelingen van bestaande toelatingen. Toegelaten CBAM-aangevers zijn verplicht wijzigingen te melden en de NEa is verplicht om periodiek herbeoordelingen uit te voeren op de bestaande toelatingen. De NEa gaat uit van 20% mutaties en 300 herbeoordelingen per jaar.
 - Het uitvoeren van toezicht en handhaving op het overschrijden van de drempelwaarde en het overschrijden van de maximale hoeveelheden uit de verleende toelating. Dit toezicht wordt uitgevoerd op basis van data die verkregen moet worden van de Europese Commissie en de Douane.
 - Behandeling van bezwaar en beroep
 - Preventief toezicht, waaronder communicatie met de doelgroep en het voeren van een helpdesk.
 - Strategiebepaling, beleidsadvies en Europese samenwerking
3. Structurele kosten vanaf 2027 voor
 - Het uitvoeren van toezicht en handhaving op het tijdig per kwartaal aankopen van CBAM-certificaten (vanaf 1e kwartaal 2027)
 - Het uitvoeren van toezicht en handhaving op de CBAM-aangiftes en het inleveren van CBAM-certificaten (vanaf oktober 2027).
 - Het uitvoeren van inspecties op locatie bij importeurs

Bij handhaving zal er sprake zijn van het geven van een waarschuwing, het opleggen van (verplichte) boetes en lasten onder dwangsom, alsmede het intrekken van de toelating. De verwachting is dat handhavingszaken zeker bij de start relatief arbeidsintensief zullen zijn door de problematiek rond de beschikbaarheid van data en het verzamelen van voldoende bewijsvoering. Dit heeft ook invloed op de hoeveelheid en de intensiteit van eventuele bezwaar- en beroepszaken.