

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

B

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 december 2025

Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, CDA, JA21 en Visseren-Hamakers.

De vragen zijn ingedeeld in drie hoofdthema's, te weten: implementatie in Europa; uitvoeringskosten voor overheid en bedrijven; en opbrengsten.

Implementatie in Europa

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de impact op Rotterdam en Nederlandse importeurs versus Antwerpen en Hamburg is, en welke maatregelen deze nadelen compenseren. Het CBAM is een Europees systeem, vastgelegd in een Europese verordening.¹ Dat betekent dat in Rotterdam dezelfde regels gelden als in Antwerpen en Hamburg. Voor geïmporteerde CBAM-goederen moet vanaf 1 januari 2026 een heffing worden betaald. Ook de hoogte van deze heffing is bepaald door de verordening en dus hetzelfde in alle Europese lidstaten, waardoor Nederlandse importeurs hiervan geen nadeel ondervinden ten opzichte van andere Europese importeurs.

De leden van de fractie van de VVD vragen tevens of alle 27 lidstaten klaar zijn voor 1 januari 2026. Tevens vragen deze leden of importeurs via «zachte» lidstaten alsnog kunnen uitwijken en hoe het kabinet uniforme handhaving waarborgt. Alle lidstaten moeten de implementatie gereed hebben voor 1 januari 2026. Lidstaten hebben niet de keuze om «zacht» te zijn. De verordening schrijft in dit kader onder andere de hoogte van de boete voor met betrekking tot het niet inleveren van geen of te weinig CBAM-certificaten en voor het binnenbrengen van CBAM-goederen zonder toegelaten CBAM-aangever te zijn. Ook de matigingsgronden van boetes zijn gelijk. Door samen te werken met bevoegde autoriteiten in

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).

andere Europese landen spant de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) zich in voor een uniforme toepassing van de verordening en een gelijk speelveld.

Uitvoeringskosten voor overheid en bedrijven

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel administratieve kosten en fte's CBAM vergt voor bedrijven.

De Europese Commissie heeft in 2021 een impact assessment uitgebracht waarin wordt geschat dat uitvoeringslasten voor importeurs met name voortkomen uit het aantonen van daadwerkelijke emissies, in plaats van het gebruik maken van standaardwaarden.² De Europese Commissie schatte de totale kosten voor de Europese Unie voor het aantonen van daadwerkelijke emissies destijds tussen de 9,8 en 13,2 miljoen euro. Door uitbreiding van het CBAM naar andere producten in de waardeketen of naar andere sectoren kan dit bedrag hoger uitvallen. Voor grote bedrijven geldt een relatief kleinere administratieve last dan voor het midden- en klein bedrijf.

Het impactassessment is opgesteld voorafgaand aan de vaststelling van het CBAM en de wijziging van de CBAM-verordening zoals die op 17 oktober 2025 is gepubliceerd.³ Deze wijziging bevat belangrijke aanpassingen, die door het kabinet zijn gesteund, waarmee het CBAM wordt vereenvoudigd en de regeldruk wordt beperkt, zonder de klimaatdoelen en de effectiviteit van het CBAM aan te tasten. De belangrijkste vereenvoudiging is de drempelwaarde die is aangepast naar 50 ton massa (gewicht). De aangepaste drempelwaarde zorgt ervoor dat 91% van de importeurs van CBAM-goederen niet langer onder het CBAM vallen, terwijl de nieuwe drempelwaarde naar verwachting slecht betrekking heeft op 1% van de in CBAM-goederen ingebedde emissies. Het onderhavige Nederlandse wetsvoorstel voorziet daarbij overigens enkel in de operationalisering van de CBAM-verordening en bevat geen zelfstandige normen die leiden tot een toename van de regeldruk noch tot een toename van de belasting van het doenvermogen.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de totale uitvoeringskosten zijn. Ook de leden van de fractie van JA21 vragen welke (financiële) inspanningen worden verwacht met betrekking tot de handhaving. Tevens vragen de leden van de fractie van de VVD waarom de uitvoering niet direct door NEa-ambtenaren wordt uitgevoerd en wie eindverantwoordelijk is bij fouten. Ook de leden van de fractie het CDA vragen of de NEa nu wel in staat is om de uitvoering adequaat ter hand te nemen. NEa verwacht dat de uitvoeringskosten voor het gehele CBAM in 2026 € 2,7 miljoen bedragen, in 2027 € 2,5 miljoen en vanaf 2028 € 3 miljoen. De komende maanden wordt in het licht van de nieuw vastgestelde EU-regelgeving opnieuw met de NEa onderzocht in hoeverre de uitvoeringskosten nog moeten worden aangepast. Op basis van een uitvoeringstoets uit 2023, verwacht de Douane op jaarbasis € 1,35 miljoen aan uitvoeringskosten. Doordat de regelgeving in de tussentijd is veranderd en nader is uitgewerkt in uitvoeringshandelingen, is de Douane voornemens deze uitvoeringstoets in 2026 te herijken.

Het toelatingsproces voor importeurs binnen het CBAM is door de NEa uitbesteed aan PwC. Uitbesteding van de taak is opportuun, omdat de

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021SC0643>.

³ Verordening (EU) 2025/2083 van het Europees Parlement en de Raad van 8 oktober 2025 tot wijziging van Verordening (EU) 2023/956 wat betreft de vereenvoudiging en versterking van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (PbEU 2025 L 17.10.2025).

NEa onvoldoende capaciteit heeft om de toelatingsaanvragen voor het CBAM zelf te behandelen en omdat het toelatingsproces een eenmalige piekbelasting oplevert.⁴ De NEa is in de Wet milieubeheer aangewezen als de bevoegde autoriteit als bedoeld in de CBAM-verordening. Daarmee heeft de NEa dus ook een eigenstandige positie binnen de Nederlandse rechtsorde. De NEa is in staat om de uitvoering van het CBAM op een adequate en zorgvuldige wijze ter hand te nemen en is aanspreekbaar op eventuele fouten die worden gemaakt. Dit laat evenwel onverlet dat het kabinet verantwoordelijk is en blijft voor de randvoorwaarden waarbinnen de NEa invulling geeft aan de rol van bevoegde autoriteit binnen het CBAM.

De leden van de fractie van JA21 vragen welke (uitvoerings-)kosten gemoeid zijn voor de overheid (als certificaat uitgever) en bedrijfsleven (CBAM-aangever) met de verkoop en terugkoop van zogenoemde CBAM-certificaten. Er wordt een gemeenschappelijk centraal platform opgericht voor de handel in CBAM-certificaten. De kosten hiervoor worden in eerste instantie gedragen door de algemene begroting van de Europese Unie, maar uiteindelijk betaald door de gebruikers van het centrale platform. Via een gedelegeerde handeling wordt dit nader uitgewerkt, het kabinet zet zich daarbij in om de lasten voor bedrijven zo laag mogelijk te houden.⁵

Opbrengsten

Het lid van de fractie Visseren-Hamakers vraagt of de prijs die importeurs moeten betalen voor de CO₂-uitstoot die vrijkomt, al is vastgesteld en, zo ja, wat deze bedraagt. De prijs van CBAM-certificaten wordt vastgesteld door de Europese Commissie en is gekoppeld aan de prijs waartegen EU-ETS-emissierechten worden verhandeld. De prijs die importeurs betalen voor geïmporteerde CBAM-goederen is, naast de prijs van een CBAM-certificaat, ook afhankelijk van de wijze waarop de emissie van CBAM-goederen wordt bepaald. Zo kan worden gekozen om de daadwerkelijke emissies aan te tonen en deze te compenseren met de aanschaf van CBAM-certificaten, maar er kan ook gebruik worden gemaakt van standaardwaarden. De verwachting is dat de uitvoeringshandeling waarmee deze standaardwaarden worden vastgesteld, vóór 1 januari 2026 zal worden aangenomen.

Het lid van de fractie Visseren-Hamers vraagt voorts of het klopt dat de financiële middelen die door de invoering van CBAM in nationale wetgeving vrijkomen, terugvloeien naar het klimaatfonds. Dat is niet het geval. Op 27 november 2025 heeft de Tweede Kamer een amendement aangenomen dat regelt dat de CBAM-inkomsten uit 2026 en 2027 niet worden ingezet voor een korting op de brandstofaccijns conform het voorstel van het kabinet, maar worden aangewend om bezuinigingen op het openbaar vervoer te voorkomen.⁶

De Staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen

⁴ Het mandaat dat was verleend aan de Projectdirecteur CBAM Toelatingstaak van PwC om namens het bestuur van de NEa toelatingsbesluiten te nemen is inmiddels mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ingetrokken (Stcrt. 2025, nr. 39395). PwC zal de NEa evenwel blijven ondersteunen bij het toelatingsproces.

⁵ Zie ook artikel 20, vijfde en zesde lid, van Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrens-correctie (PbEU 2023 L 130).

⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36 812, nr. 32.