

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3197

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 14 fiches inzake het Fit-for-55 pakket die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

De brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, getiteld «Beoordeling van Fit-for-55 pakket van de Europese Commissie» die u separaat toegaat, is tevens onderdeel van de kabinetsreactie en betreft de reactie op de overkoepelende Commissiemededeling alsook de overkoepelende uitgangspunten voor de Nederlandse inzet in de komende onderhandelingen in de Raad.

Ondergenoemde 14 fiches zijn bijgesloten:

Fiche: Herziening Richtlijn Hernieuwbare Energie (Kamerstuk 22 112, nr. 3185)

Fiche: Herschikking Richtlijn energie-efficiëntie (Kamerstuk 22 112, nr. 3186)

Fiche: Herziening Richtlijn energiebelastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3187)

Fiche: Verordening bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3188)

Fiche: Verordening stimuleren hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart (Kamerstuk 22 112, nr. 3189)

Fiche: Verordening uitrol infrastructuur alternatieve brandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3190)

Fiche: Verordening aanscherping CO₂-normen nieuwe personen- en bestelauto's in 2030 en 2035 (Kamerstuk 22 112, nr. 3191)

Fiche: Herziening richtlijn EU ETS voor luchtvaart en implementatie CORSIA (Kamerstuk 22 112, nr. 3192)

Fiche: Herziening EU ETS, herziening MSR (Kamerstuk 22 112, nr. 3193)

Fiche: ESR Verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3194)

Fiche: Voorstel tot aanpassing LULUCF-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3195)

Fiche: Mededeling EU-Bossenstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3196)

Fiche: Verordening Carbon Border Adjustment Mechanism

Fiche: Verordening Social Climate Fund (SCF) (Kamerstuk 22 112, nr. 3198)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
Th.J.A.M. de Bruijn

Fiche: Verordening Carbon Border Adjustment Mechanism

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (*Carbon Border Adjustment Mechanism*; CBAM)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juli 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 564
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0564>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2021) 643 SWD (2021) 644 SWD (2021) 647
- f) *Behandelingstraject Raad*
Economische en Financiële Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Art. 192 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket¹. Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet². Deze EU-klimaatdoelen zijn vooralsnog ambitieuzer dan klimaatdoelen in het grootste deel van de rest van de wereld. Omzetting van die relatief hoge ambities in beleid brengt het risico van koolstoflekkage vanuit de EU met zich mee. Dat houdt in dat, als gevolg van verschillen in CO₂-kosten, productie van energie-intensieve producten en de daarbij horende emissies worden verplaatst van de EU naar landen buiten de EU waar minder ambitieus klimaatbeleid geldt. Dit beperkt de daling van wereldwijde emissies door Europese inspanningen en kan in sommige gevallen zelfs leiden tot een stijging van mondiale emissies³. Koolstoflekkage ondermijnt daarmee de doeltreffendheid van het EU-klimaatbeleid. Het Commissievoorstel voor een CBAM, vormgegeven als een koolstofheffing aan de Europese buitengrens, heeft als doel dit te voorkomen. Daarnaast is het voorstel erop gericht bedrijven en landen buiten de EU te stimuleren ambitieuzer klimaatbeleid te ontwikkelen.

¹ Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

² Kamerstuk 32 813, nr. 808.

³ Als de productie vervolgens op een inefficiëntere manier, met meer uitstoot, plaatsvindt dan in de EU (ervan uitgaande dat andere emissies gelijk blijven).

Op dit moment wordt het risico op koolstoflekkage (vooral⁴) gemitigeerd via het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) door bedrijven die gevoelig zijn voor koolstoflekkage een deel van hun benodigde emissierechten op basis van CO₂-benchmarks gratis te verstrekken. Het is de bedoeling van de Commissie dat de CBAM deze gratis allocatie gaat vervangen als instrument om koolstoflekkage te voorkomen. Deze vervanging acht de Commissie wenselijk omdat gratis allocatie bij EU-producenten leidt tot een zwakker prijssignaal en daarmee een zwakkere prikkel vormt om te investeren in CO₂-reductie. Bovendien zal, als gevolg van het dalende plafond van het EU ETS en de daaruit voortvloeiende beperktere beschikbaarheid van gratis rechten, gratis allocatie op termijn steeds minder effectief worden als instrument om koolstoflekkage te voorkomen. In het herzieningsvoorstel van de EU ETS-richtlijn⁵ stelt de Commissie voor om EU-bedrijven in CBAM-sectoren vanaf 2026 geleidelijk verminderd aanspraak te laten maken op gratis emissierechten, teruglopend tot nul in 2035. De aanvullende veilingopbrengsten die dat genereert gaan volgens hetzelfde voorstel naar het te vergroten en verbreden Innovatiefonds.⁶ Daarbij stelt de Commissie dat er speciale aandacht uit zal gaan naar CBAM-sectoren.

De CBAM beperkt zich in het Commissievoorstel in eerste instantie tot een aantal sectoren omwille van voorzichtigheid en uitvoerbaarheid, aldus de Commissie. Het betreft de sectoren staal/ijzer, cement, kunstmest, aluminium en elektriciteit. In grote lijnen is de Commissie tot deze selectie gekomen op basis van de hoeveelheid absolute emissies, het risico op koolstoflekkage per sector en de wens om te beginnen met sectoren die met relatief beperkte complexiteit en administratieve lasten onder een CBAM gebracht kunnen worden.

De Commissie stelt voor in 2023 te beginnen met een overgangsfase en in 2026 daadwerkelijk de CBAM in werking te laten treden. De werking van de CBAM is dan als volgt: importeurs van goederen van buiten de EU, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland⁷ die onder de reikwijdte van de CBAM vallen, moeten zich registreren in het CBAM-register van de door lidstaten aan te wijzen nationale CBAM-autoriteiten. Na registratie kunnen importeurs bij de nationale CBAM-autoriteiten CBAM-certificaten aankopen. De prijs van de certificaten wordt berekend op basis van de wekelijkse gemiddelde veilingprijs van ETS-rechten. De importeur moet jaarlijks op uiterlijk 31 mei bij de nationale autoriteiten rapporteren over de hoeveelheid goederen die in het voorafgaande kalenderjaar geïmporteerd zijn en de zogenoemde «embedded emissies»⁸ die daarbij horen. Voor alle goederen, behalve elektriciteit, geldt daarbij dat in principe de daadwerkelijke emissies opgegeven dienen te worden. Als die niet

⁴ Voor bepaalde elektriciteitsintensieve industrieën is het vanuit de EU geoorloofd een zekere mate van staatssteun te verlenen om koolstoflekkage te voorkomen.

⁵ COM (2021) 551.

⁶ Het Innovatiefonds, gefinancierd uit opbrengsten van het EU ETS, heeft als doel het ondersteunen van de ontwikkeling en grootschalige uitrol van innovatieve CO₂-reducerende technologieën in de ETS-sectoren ten behoeve van de EU-transitie naar klimaatneutraliteit. Bedrijven dienen zelf een aanvraag bij de Commissie in te dienen en worden op tenderbasis gegund waardoor het niet zeker is in hoeverre Nederlandse bedrijven daadwerkelijk subsidies ontvangen uit het Innovatiefonds.

⁷ Dit zijn de landen die deelnemen aan het EU ETS of een eigen ETS hebben dat gekoppeld is aan het EU ETS. In het vervolg van dit fiche zal deze groep landen worden aangeduid als «EU».

⁸ Deze «embedded» emissies betreffen alle directe emissies die bij de productie van de betreffende goederen en de productie van de daarvoor benodigde grondstoffen zijn vrijgekomen. De conceptverordening bevat de hoofdlijnen van de wijze waarop deze berekend moeten worden. Nadere uitwerking hiervan moet plaats gaan hebben via lagere regelgeving. In de beginperiode zullen alleen directe emissies gerekend worden tot de embedded emissies; in principe beoogt de Commissie dit later uit te breiden naar indirecte emissies. De voorziene evaluatie moet in beeld gaan brengen wat hiervoor de mogelijkheden zijn.

berekend kunnen worden, wordt per product een standaardwaarde voor emissies gebruikt. Voor elektriciteit geldt juist dat in principe wordt uitgegaan van een standaardwaarde; afwijking daarvan is mogelijk als bewezen kan worden dat er minder werd uitgestoten dan de emissies volgend uit de standaardwaarde.

Tegelijkertijd met de rapportage levert de importeur het aantal CBAM-certificaten in, dat overeenkomt met de embedded emissies van de geïmporteerde goederen. Daarbij geldt een tweetal kortingen op de in te leveren hoeveelheid CBAM-certificaten. Zo lang in het kader van het EU ETS nog gratis emissierechten worden verstrekt aan Europese producenten, wordt de hoeveelheid gratis rechten die verstrekt zou zijn voor diezelfde productie in de EU afgetrokken van de in te leveren CBAM-certificaten. Hierdoor genieten EU-producenten geen dubbele koolstoflekkagebescherming. Indien importeurs daarnaast kunnen aantonen dat in het productieland al een CO₂-prijs is betaald, dan kan het overeenkomstige bedrag worden afgetrokken van de CBAM-heffing. Dit voorkomt dat bedrijven twee keer over dezelfde uitstoot betalen.

In de aanloop naar de volledige werking in 2026, zal vanaf 2023 een overgangsfase gaan gelden voor de bovengenoemde CBAM-sectoren. Importeurs van goederen vallend onder de CBAM hebben in die periode alleen een rapportageverplichting. Deze houdt in dat importeurs elk kwartaal aan de nationale autoriteit moeten rapporteren over de hoeveelheid CBAM-goederen die zij hebben geïmporteerd en de daarbij horende embedded emissies. Deze overgangsfase heeft volgens de Commissie als doel om een vlotte uitrol alsook dialoog en samenwerking met derde landen te vergemakkelijken.

De Commissie probeert met deze overgangsfase ook te zorgen voor een zorgvuldige en voorspelbare overgang voor zowel bedrijven als overheden in en buiten de EU. De CBAM is tijdens de overgangperiode van toepassing op directe emissies⁹. Tegen het einde van de overgangperiode zal de Commissie evalueren hoe de CBAM werkt en zal zij komen met een beoordeling van de mogelijkheden om de reikwijdte van de CBAM uit te breiden naar meer sectoren en naar andere typen emissies, zoals indirecte emissies¹⁰.

De Commissie stelt tot slot voor om technische assistentie te bieden aan ontwikkelingslanden ter voorkoming van een onevenredige last op deze landen en bedrijven uit deze landen als gevolg van invoering van de CBAM.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een zestal opties onderzocht voor de vormgeving van een CBAM voor producten anders dan elektriciteit (zie alinea hieronder). De opties betreffen ten eerste een CBAM als importheffing op basis van de CO₂-inhoud van geïmporteerde producten en ten tweede een CBAM als accijns op CO₂-intensieve materialen. De resterende vier varianten gaan uit van het opzetten van een systeem waarbij, naar analogie van het EU ETS, importeurs certificaten moeten inleveren wanneer zij CO₂-intensieve producten importeren. De prijs van deze CBAM-certificaten is gekoppeld aan de ETS-prijs. De impact assessment wijst de certificaat-optie met geleidelijke uitfasering van gratis emissierechten aan als

⁹ Dit zijn emissies die vrijkomen bij productie van een product en waarover de producent directe controle heeft.

¹⁰ Dit zijn emissies die vrijkomen bij productie van elektriciteit, verwarming en koeling die gebruikt worden voor productie, maar waarover de producent geen directe controle heeft.

voorkeursvariant. De Commissie onderbouwt deze voorkeur met modeldoorrekeningen. Daaruit blijkt onder andere dat de voorkeursoptie leidt tot de minste koolstoflekage. Qua economische impact scoren alle varianten vergelijkbaar met elkaar en beter dan de situatie waarin de EU beleid in lijn brengt met de aangescherpte EU-klimaatdoelstelling, maar zonder invoering van een CBAM. De werkgelegenheidseffecten en herverdelingseffecten van alle opties zijn beperkt.

Voor elektriciteitsimport is een aparte impact assessment gedaan. Deze keuze is gemaakt omdat elektriciteitsproductie om een aantal redenen anders is dan productie in andere sectoren. Eén ervan is dat elektriciteitsproducenten geen gratis ETS-rechten ontvangen. Om die reden is er nog geen referentie aanwezig om een standaardwaarde voor emissies op te baseren in het kader van de CBAM. Uit de impact assessment komt naar voren dat voor elektriciteitsimport het best een landspecifieke standaardwaarde gekozen kan worden die de gemiddelde CO₂-emissiefactor van elektriciteitsproductie reflecteert van het derde land waaruit de elektriciteit wordt geïmporteerd. Voordeel daarvan is ook dat het een prikkel creëert voor landen om te investeren in een schonere elektriciteitsmix.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is positief over het versterken van EU-breed klimaatbeleid bij de invulling van het 55%-doel, omdat dit nodig is voor het tegengaan van klimaatverandering. Bovendien helpt het de aanvullende nationale opgave te realiseren en draagt het bij aan de transitie naar klimaatneutraliteit in de EU en in Nederland.

Het kabinet is zich bewust van de risico's op koolstoflekage die kunnen ontstaan wanneer binnen- en buitenlandse ambities en bijbehorend beleid te veel uiteen gaan lopen. In het licht van het koolstoflekkagerisico is in het nationale Klimaatakkoord¹¹ voor de industrie niet alleen voor een beleidsaanpak gekozen die maximaal aanzet tot het behalen van het reductiedoel, maar ook een die bijdraagt aan een zo gelijk mogelijk speelveld. Het kabinet meent dat deze tweeledige aanpak een effectieve bijdrage levert aan het reduceren van de mondiale broeikasgasuitstoot en een leidend principe zou moeten zijn voor aanscherpingen van het EU-klimaatbeleid.

In de kabinetsappreciatie van de Green Deal mededeling, waarin de Commissie aankondigde te komen met een voorstel voor een CBAM, stelde het kabinet gezien het belang van een mondiaal gelijk speelveld positief nieuwsgierig te staan tegenover een CBAM.¹² Het kabinet gaf daarbij tevens aan voorstander te zijn van een stapsgewijze aanpak, waarbij grondig onderzoek naar WTO-conformiteit, administratieve lasten en uitvoerbaarheid van belang is, evenals de inachtneming van de geopolitieke context.¹³

¹¹ Kamerstuk 32 813, nr. 342.

¹² BNC-fiche Europese Green Deal, Kamerstuk 35 377, nr. 1.

¹³ Het kabinet handelt daarmee in lijn met twee in de Tweede Kamer aangenomen moties. Allereerst motie van het lid Van der Lee, in juni 2020, over een positief oordeel over het principe van een CBAM (Kamerstuk 35 377, nr. 13). Daarnaast de motie van de leden Grinwis en Van Weyenberg, in juni 2021, die de regering verzoekt om zich in Brussel in te zetten voor een zo snel mogelijke invoering van een eerlijke en effectieve CBAM en het in combinatie daarmee beëindigen van het gratis uitdelen van emissierechten (Kamerstuk 35 216, nr. 17).

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet is positief over het voorstel een CBAM in te voeren, en onderschrijft de doelstelling van de Commissie: koolstoflekage voorkomen en aanzetten tot klimaatactie in derde landen, door zowel overheden als bedrijven. Het kabinet is het met de Commissie eens dat een vorm van beprijzen aan de buitengrens van de EU, zeker op termijn, kan leiden tot een effectievere manier om koolstoflekage te voorkomen dan het huidige stelsel met gratis allocatie van ETS-rechten. Het kabinet tekent aan dat het bij een aantal van de aspecten van het Commissie-voorstel aandachtspunten ziet. De uiteindelijke keuzes die daaromtrent worden gemaakt, bepalen mede de effectiviteit van het instrument.

Het kabinet vindt het positief dat de CBAM in de ogen van de Commissie dient als klimaatmaatregel. De impact assessment maakt daarbij aannemelijk dat de maatregel daarin ook effectief is: gecombineerd met het voorstel tot aanpassing van het ETS, leidt het CBAM-voorstel volgens de berekeningen van de Commissie tot een daling van Europese én niet-Europese emissies in de betreffende sectoren. Daarin scoort het bijvoorbeeld beter dan het basispad (zonder ETS-aanscherpingen) en beter dan een variant waarbij alleen het EU ETS wordt aangescherpt, maar waarbij geen CBAM wordt ingevoerd. De bbp- en werkgelegenheidseffecten op het niveau van de EU blijven daarbij beperkt. Het kabinet zal de Commissie wel vragen te reflecteren op de mogelijke tijdelijke en lokale effecten van de voorgestelde variant die niet uit de modeluitkomsten volgen. Ook zal het kabinet de Commissie vragen verder in te gaan op de keuze *resource shuffling*¹⁴ niet mee te modelleren. Dat laatste kan leiden tot een overschatting van de mondiale emissie-effecten van de CBAM.

Het kabinet kan zich vinden in het idee om gratis ETS-rechten geleidelijk af te schaffen, gelijktijdig met het geleidelijk infaseren van de CBAM. Dit voorkomt grote schokken, en biedt ruimte om te leren van het nieuwe CBAM-instrument en waar nodig bij te sturen.

Het kabinet heeft eerder aangegeven dat een CBAM WTO-conform moet zijn. De Commissie is van mening dat de voorgestelde CBAM voldoet aan deze eis. Het is duidelijk dat er bepaalde keuzes zijn gemaakt op basis van dit uitgangspunt. Een voorbeeld hiervan is de parallelle infasering van de CBAM met uitfasering van gratis ETS-rechten, waardoor importeurs van goederen van buiten de EU niet benadeeld worden ten opzichte van EU-producenten die nog voor een deel van hun productie gratis ETS-rechten ontvangen. De Commissie lijkt met het huidige voorstel de risico's op overtreding van de WTO-regels (en, in het geval van (vermeende) schendingen van bepaalde ASCM-bepalingen, het direct treffen van compenserende maatregelen door andere WTO-leden)¹⁵ dan ook zo veel mogelijk te beperken. De WTO-regels bieden ook uitzonderingsgronden waarmee bepaalde afwijkingen van de WTO Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) zouden kunnen worden gerechtvaardigd. Uiteindelijk geldt dat de WTO-compatibiliteit (mede) zal afhangen van de implementatie van de regeling en de precieze

¹⁴ *Resource shuffling* houdt in deze context in dat producenten in derde landen hun meer CO₂-arme productie gaan reserveren voor export naar de EU-markt om zo minder CBAM-heffing te hoeven betalen. Deze verplaatsing van handelsstromen maakt een CBAM minder effectief in het voorkomen van koolstoflekage en daarmee in het verminderen van mondiale emissies.

¹⁵ WTO-leden kunnen onder de WTO-Overeenkomst inzake Subsidies en Compenserende Maatregelen (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* – ASCM) direct compenserende maatregelen treffen om negatieve effecten van handelsversturende subsidies tegen te gaan.

vormgeving en toepassing van de CBAM in de praktijk. Dit voorstel is immers de eerste in zijn soort.

Het kabinet acht het voorstel in beginsel een effectief instrument om koolstoflekage te voorkomen op de EU-markt. Daar zorgt het voor een gelijk speelveld wat betreft Europese CO₂-beprijzing tussen EU-producenten en producenten in derde landen. Het kabinet constateert evenwel dat er door de voorgestelde CBAM-vormgeving in combinatie met de uitfasering van gratis ETS-rechten voor CBAM-sectoren per 2026 een risico ontstaat op koolstoflekage op exportmarkten buiten de EU. De gratis rechten zorgen nu voor behoud van een gelijk speelveld op EU- én exportmarkten; de voorgestelde CBAM zorgt straks alleen voor een gelijk speelveld op de EU-markt, en niet op de markt buiten de EU. Dit exportlekagerisico is een aandachtspunt voor het kabinet. Voor nadere duiding van dit punt wordt verwezen naar paragraaf 5d. Onder meer Europese subsidies kunnen, afhankelijk van omvang, gerichtheid en maatvoering, bijdragen aan vermindering van dit risico. In dat licht kijkt het kabinet uit naar de precieze uitwerking van het Commissievoorstel met betrekking tot het Innovatiefonds en de speciale aandacht die daarbij uit zal gaan naar CBAM-sectoren.

Het ontwikkelen van een effectief en eerlijk instrument staat voor het kabinet voorop. Mede daarom pleit het kabinet voor een stapsgewijze invoering van de CBAM. Er moet daarnaast voldoende oog zijn voor uitvoerbaarheid (door de Douane en de voor de CBAM nog aan te wijzen bevoegde autoriteit) en voor beperking van administratieve lasten.¹⁶ Vanuit uitvoeringsoptiek begrijpt het kabinet de keuze om voorlopig nog geen complexe productketens op te nemen in de reikwijdte van de CBAM. Het kabinet vindt het verder positief dat de Commissie eerst een evaluatie zal uitvoeren, voordat zij overweegt om de reikwijdte van de CBAM verder uit te breiden. Daarbij dient ook naar mogelijke andere sectoren en handhaving gekeken te worden. Het kabinet hecht eraan dat de risico's op fraude worden meegenomen in de evaluatie, zodat er opgetreden kan worden tegen frauduleuze praktijken. Daarnaast helpt de overgangsfase tussen 1 januari 2023 en 1 januari 2026 om uitvoeringsorganisaties en hun systemen voor te bereiden op hun CBAM-taken. Het kabinet zal de Commissie vragen uitvoeringsregels ruim voor hun inwerkingtreding vast te stellen en zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij het EU ETS.

Hoewel het kabinet in algemene zin de stapsgewijze aanpak van de Commissie steunt, is het voorstel van de Commissie om de CBAM in de eerste jaren alleen betrekking te laten hebben op directe emissies inhoudelijk een aandachtspunt. Het ontbreken van indirecte emissies in de reikwijdte vergroot het koolstoflekagerisico voor elektriciteitsintensieve sectoren van de CBAM, zoals aluminiumproductie en andere sectoren die op termijn vergaand zullen elektrificeren. Het kabinet zal de Commissie vragen naar de effecten van het ontbreken van indirecte emissies in het huidige voorstel, ook gezien het feit dat de Commissie aangeeft de CBAM na verloop van tijd te zien als een alternatief voor de EU indirecte kostencompensatie voor deze sectoren (net als gratis allocatie).

Het kabinet steunt het principe dat importeurs van producten uit landen waar sprake is van CO₂-beprijzing de reeds betaalde prijs in mindering kunnen brengen op de af te dragen CBAM-certificaten. Hiermee toont de Commissie aan dat de CBAM daadwerkelijk geldt als klimaatmaatregel en worden landen buiten de EU zelf ook gestimuleerd om CO₂ meer te gaan bezijden. Het kabinet is nieuwsgierig naar de wijze waarop de Commissie

¹⁶ Daarbij zal het kabinet er in het bijzonder op letten dat de elektriciteitshandel met het VK zo min mogelijk wordt verstoord door additionele administratieve lasten.

deze aftrek concreet wil gaan vormgeven en moedigt de Commissie daarbij aan objectieve en verifieerbare maatstaven te ontwikkelen, waarbij een daadwerkelijk betaalde CO₂-prijs kan worden vastgesteld, en hierbij derde landen te betrekken. Het kabinet zal de Commissie ook vragen hoe de verantwoordelijke autoriteiten kunnen controleren of de opgegeven emissies correct zijn en de CO₂-prijs daadwerkelijk betaald is.

In algemene zin hecht het kabinet aan een goede dialoog met derde landen over de CBAM. Omdat een CBAM ook impact heeft op ontwikkelingslanden en deze landen, met name de minst ontwikkelde landen, barrières kunnen ervaren bij het verduurzamen van hun economie, is het kabinet positief over het voornemen van de Commissie om ondersteuning te bieden aan deze landen ter voorkoming van een onevenredige last op ontwikkelingslanden. Zie onder punt 8.

Het kabinet vindt het van belang dat er heldere regels en procedures bestaan voor de heffing van de CBAM door de nog aan te wijzen nationale autoriteiten. Dit is onder andere belangrijk om in het geval van eventuele geschillen tussen de Commissie en de lidstaten over de geheven CBAM, de financiële risico's zo veel mogelijk te mitigeren. Het Commissievoorstel geeft geen duidelijkheid over regels en procedures bij de heffing van de CBAM. Het kabinet zal de Commissie vragen op welke manier de Commissie hier invulling aan wil geven.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan¹⁷ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van deze voorgestelde verordening worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld, omdat een CBAM bijdraagt aan het voorkomen van koolstoflekkage en klimaatactie in derde landen stimuleert. Als gezegd leidt het CBAM-voorstel volgens de berekeningen van de Commissie tot een daling van Europese én niet-Europese emissies in de CBAM-sectoren, wat in het belang is van huidige en toekomstige generaties. De doorrekening laat daarbij zien dat sprake is van beperkte bbp- en werkgelegenheidseffecten op EU-niveau.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In maart 2021 heeft Nederland in een groep van gelijkgestemde lidstaten in een opiniestuk¹⁸ gesteld dat de EU een CBAM nodig heeft die effectief, legitiem en eerlijk is. Deze groep lidstaten heeft de Commissie opgeroepen om met een CBAM-voorstel te komen dat onder meer voldoet aan de WTO-regels en non-discriminatie, een goede aansluiting op het EU ETS garandeert en een afspiegeling is van de Europese CO₂-markt. Voor de overige lidstaten geldt dat zij nog geen eenduidige positie hebben ingenomen ten aanzien van een CBAM.

Het Europees Parlement (EP) heeft in maart 2021 een initiatiefrapport, onder leiding van de ENVI-commissie, over CBAM gepubliceerd, waarin steun wordt uitgesproken voor een CBAM. In het rapport wordt benadrukt dat een CBAM compatibel moet zijn met de WTO-regels en dat een CBAM niet mag leiden tot koolstoflekkage.

¹⁷ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

¹⁸ <https://www.politico.eu/article/europe-climate-change-carbon-leakage/>

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid als positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192 lid 1 VWEU. Op grond van dit artikel stellen het Europees Parlement en de Raad activiteiten vast die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 te verwezenlijken. Dit artikel bepaalt dat het beleid van de Unie op milieugebied onder meer bijdraagt aan het nastreven van de doelstellingen voor het behoud, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het voorstel voor een CBAM past binnen deze doelstellingen. Het kabinet kan zich daarmee vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het gebied van milieu heeft de Unie een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Gezien de grensoverschrijdende effecten van milieu en klimaatproblematiek wordt handelen op het niveau van de Unie voor de effectiviteit van de CBAM als passend gezien. Het behalen van EU-brede opgehoogde klimaatdoelstellingen lukt niet met alleen nationale maatregelen en rechtvaardigt optreden op EU-niveau.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om koolstoflekkage te voorkomen en de uitstoot van broeikasgassen in de EU en wereldwijd te verminderen. Het kabinet is van mening dat het voorstel, in het bijzonder op de lange termijn, geschikt lijkt te zijn voor dit doel: het voorstel zal naar verwachting leiden tot een daling van broeikasgasemissies binnen de EU en daarbuiten, en tot minder koolstoflekkage dan de variant waarbij behoud van gratis allocatie in plaats van een CBAM koolstoflekkage moet voorkomen. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat er door de Commissie is gekozen voor stapsgewijze invoering, met aandacht voor administratieve lasten, WTO-conformiteit en uitvoerbaarheid. De keuze om te beginnen in 2023, en dan voor de eerste drie jaar een overgangperiode in te voeren, geeft lidstaten, bedrijven en derde landen tijd om de nodige voorbereidingen en aanpassingen door te voeren.

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

a) Consequenties EU-begroting

Nederland heeft er tijdens de Europese Raad van juli 2020 mee ingestemd dat de Commissie met een voorstel zou komen voor een CBAM als eigen middel. Dat zal naar verwachting komend najaar worden gepresenteerd als onderdeel van het voorstel voor een nieuw Eigenmiddelenbesluit. De Commissie kondigt in het huidige CBAM-voorstel al aan dat de meeste opbrengsten naar de EU-begroting zullen gaan. Het kabinet zal de voorstellen voor nieuwe eigen middelen op hun eigen merites beoordelen en zal de Kamer hierover informeren. In het CBAM-voorstel stelt de Commissie dat de CBAM gedurende de transitieperiode geen opbrengsten oplevert. In 2026 levert de heffing van de CBAM naar verwachting 1,51 miljard euro op. Dit loopt daarna jaarlijks op met 150

miljoen euro, tot 2,1 miljard euro in 2030.¹⁹ Onder het huidig Meerjarig Financieel Kader (2021–2027) verwacht de Commissie een totale EU-uitvoeringslast van de CBAM van 12,1 miljoen euro. Het kabinet zal de Commissie vragen naar de concrete uitvoeringslast voor Nederland. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

In het Commissievoorstel voor de herziening van het ETS stelt de Commissie dat de opbrengsten van uitfasering van gratis ETS-rechten in CBAM-sectoren ten goede zullen komen aan het Innovatiefonds. Vanuit dat fonds kunnen ze benut worden voor ondersteuning van innovatie in CO₂-arme technieken. De Commissie raamt in het impact assessment het extra veilingvolume van de voorkeursoptie, waar het uiteindelijke CBAM Commissievoorstel op gebaseerd is, voor het jaar 2030 op indicatief 7 miljard euro.²⁰ Zoals ook benoemd in het BNC-fiche over de herziening van het ETS, zal het kabinet de voorgestelde vergroting en verbreding van het Innovatiefonds verder in de onderhandelingen integraal bezien.

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

Bij de uitvoering van de CBAM zullen in Nederland zowel de Douane als een nog aan te wijzen nationale CBAM-autoriteit betrokken zijn. De EU-brede kosten voor uitvoeringsorganisaties zijn in de impact assessment van de Commissie geschat op 15 miljoen euro per jaar. Wat dit concreet voor Nederland betekent, is niet duidelijk. De kosten van uitvoering, toezicht en handhaving in Nederland zullen stijgen en nadere analyses door de betrokken organisaties moeten daarom uitwijzen hoe de situatie voor hen daadwerkelijk uitpakt. De uiteindelijke kosten zullen afhankelijk zijn van de concrete uitwerking van het voorstel. Potentieel vergt de CBAM noodzakelijke IT investeringen en (personele) kosten gerelateerd aan uitvoering, toezicht en handhaving bij de Douane en de nationale CBAM-autoriteit. Daarnaast zal de CBAM mogelijk gevolgen hebben voor overheden als inkoper van goederen en diensten; bepaalde producten en diensten zullen immers als gevolg van de CBAM en het uitfaseren van gratis ETS-rechten in CBAM-sectoren duurder worden.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden bezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

¹⁹ De raming loopt snel op richting 2030 omdat in het voorstel gratis rechten uitgefaseerd worden en importeurs geen CBAM-certificaten hoeven in te leveren voor het gedeelte van hun embedded emissies waarover EU-producenten gratis rechten krijgen.

²⁰ Daarbij wordt de ETS-prijs in 2030 ingeschat op 47,20 euro.

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

Door de combinatie van een CBAM en het uitfaseren van gratis rechten, zullen goederen geproduceerd in sectoren onder de reikwijdte van de CBAM duurder worden. De ETS-kosten in deze sectoren nemen door het wegvallen van de gratis rechten en de aanscherping van het ETS zelf immers toe, en die toename kan – als gevolg van het gelijke speelveld dat de CBAM borgt – makkelijker aan afnemers doorberekend worden.

De invoering van de CBAM leidt tot administratieve lasten. De Commissie schat deze kosten EU-breed op 9,8 tot 14,3 miljoen euro per jaar. Ze bestaan voor importeurs van CBAM-producten allereerst uit de berekening van de jaarlijks benodigde hoeveelheid CBAM-certificaten en de acties die benodigd zijn om tot die berekening te komen en de verificatie daarvan. Daarnaast moeten de daarvoor benodigde processen worden gedocumenteerd. Verder moeten importeurs informatie inleveren bij het CBAM-register, moeten zij CBAM-certificaten kopen en verkopen en ontstaan kosten voor controles door de autoriteiten.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Allereerst draagt het hogere ambitieniveau sterk bij aan de nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het toont dat Nederland en de EU grote slagen maken en zich in willen spannen voor mondiale problemen. De voorgestelde CBAM zorgt ervoor dat op de Europese markt dezelfde koolstofkosten gaan gelden voor geïmporteerde en lokaal geproduceerde goederen in CBAM-sectoren. Hiermee is het gelijke speelveld op de Europese markten geborgd. DNB bevestigt dit beeld en stelt dat bepaalde EU-producenten zelfs een lichte verbetering van hun concurrentiepositie tegemoet kunnen zien; namelijk wanneer zij met minder CO₂-uitstoot produceren dan hun concurrenten buiten de EU.²¹ Zoals hiervoor beschreven is een punt van zorg dat de Commissie in haar voorstel voorlopig alleen directe emissies meeneemt. Gevolg hiervan is dat met name bij elektriciteitsintensieve productie, die gekenmerkt wordt door veel indirecte emissies, producenten buiten Europa vooralsnog een voordeel behouden ten opzichte van EU-producenten.

De keuze om gratis rechten uit te faseren voor CBAM-sectoren, in combinatie met het voorstel voor herziening van het EU ETS, leidt na 2026 tot een risico op koolstoflekkage aan de exportkant buiten de EU. Onder meer om een beeld te krijgen van dit exportlekkagerisico, heeft het Ministerie van Financiën onderzoeksbureau Trinomics gevraagd te onderzoeken wat de nationale effecten zouden zijn van de invoering van een CBAM.²² Trinomics concludeert dat bij het voorstel van de Commissie in Nederland vooral de ijzer- en staalsector en de kunstmestindustrie een groter concurrentienadeel ondervinden op de markt buiten de EU en een verhoogd risico lopen op exportlekkage. De combinatie van hoge koolstofkosten door hoge CO₂-intensiteit die vooralsnog kenmerkend is voor productie in deze sectoren en de relatief grote exportvolumes veroorzaken dit verhoogde risico. De mogelijke ontwikkelingsrichtingen van klimaatbeleid in derde landen en de beschikbaarheid van Europese subsidiemiddelen voor verduurzaming zijn in de kwantitatieve analyse

²¹ <https://www.dnb.nl/publicaties/publicaties-onderzoek/analyses/the-impact-of-carbon-pricing-and-a-cbam-on-eu-competitiveness/>

²² Met dit onderzoek wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie van de leden Van Haga en Baudet (Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 44) over het tegengaan van verdere oneerlijke concurrentie in de staalsector door de CO₂-invoerheffing. Het kabinet zal in de onderhandelingen in de gaten houden of er geen risico op oneerlijke concurrentie in de staalsector ontstaat.

van Trinomics niet meegenomen. Subsidiemiddelen kunnen, afhankelijk van hun gerichtheid en maatvoering, bijdragen aan verkleining van het exportlekkagerisico, net als ambitieuzer klimaatbeleid in derde landen. Het kabinet zal de Commissie vragen de te verwachten ontwikkeling van de omvang van het exportlekkagerisico en de ontwikkeling ervan in kaart te brengen, mede in het licht van het gekozen afbouwpad van gratis ETS-rechten voor CBAM-sectoren.

De eerder beschreven prijsstijgingen die de CBAM tot gevolg zal hebben, kunnen de concurrentiepositie verslechteren van EU-bedrijven die producten in CBAM-sectoren als grondstof gebruiken. Hun niet-EU-concurrenten zullen immers, in tegenstelling tot zichzelf, grondstoffen kunnen inkopen die niet onderhevig zijn aan CBAM of EU ETS, en die daardoor niet duurder zijn geworden. Trinomics schat evenwel in dat de toename van kosten als gevolg van de invoering van de CBAM lager in de Nederlandse leveringsketens gemiddeld genomen gering zal zijn. Dit vanwege de beperkte koolstofkostencomponent in relatie tot de totale waarde van goederen lager in de keten. Het lekkagerisico op het detailniveau van specifieke handelsintensieve subsectoren van o.a. de metaalproductenindustrie is door databeperkingen niet onderzocht.

De CBAM raakt met name derde landen die veel CBAM-producten naar de EU exporteren. Hoe groot het effect van de CBAM op deze landen is hangt af van onder andere de mate van CO₂-beprijzing in deze derde landen. Het is mogelijk dat de prijsstijging op import uit deze landen ertoe leidt dat zij minder naar EU-landen zullen exporteren en daarbij tot handelsverlegging leidt. Een aantal derde landen heeft al zorgen geuit over een CBAM. Zij vrezen voor «groen protectionisme» door de EU. De Commissie heeft aangegeven te blijven inzetten op dialoog en samenwerking met derde landen. De Commissie heeft, zoals hiervoor beschreven, op diverse manieren betracht het voorstel WTO-conform vorm te geven. Tegelijkertijd is het desalniettemin mogelijk dat WTO-leden van mening zijn dat de CBAM niet in lijn is met WTO-regels en een geschil voorleggen aan het WTO geschillenbeslechtsorgaan. In dat geval zal een WTO-panel (en eventueel daarna het *Appellate Body*) zich buigen over de vraag of de CBAM WTO-conform is.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft in elk geval gevolgen voor de wetgeving rondom gratis toewijzen van rechten onder het EU ETS. Verder zal het afhangen van de precieze teksten van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen of en in hoeverre nationale wet- en/of regelgeving aangepast zal moeten worden.

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

De Commissie stelt voor om een aantal elementen bij gedelegeerde regelgeving vast te stellen.

De Commissie krijgt de bevoegdheid om procedures vast te stellen waaraan landen of regio's moeten voldoen om buiten de reikwijdte van de CBAM-verordening te gaan vallen. Verder kan de Commissie regels vaststellen rondom verificateurs en hun accreditatie. Tot slot krijgt de Commissie de bevoegdheid het toepassingsgebied van de verordening aan te vullen om verleggingsmogelijkheden te voorkomen. Het kabinet kan zich, gelet op art. 290 VWEU, vinden in de voorgestelde bevoegdheden voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen. Deze delegatie-

bepalingen zien op de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de verordening en ze geven de flexibiliteit om tot een goed werkende CBAM te komen, waardoor het toekennen van deze bevoegdheid mogelijk is en tevens wenselijk. De gedelegeerde handelingen leiden daarbij tot aanvullingen van de verordening, waardoor delegatie (i.p.v. uitvoering) voor de hand ligt.

De Commissie stelt verder voor om een aantal elementen door middel van uitvoeringshandelingen vast te stellen. De Commissie wordt hiervoor, op basis van artikel 29 van de verordening, bijgestaan door een nog op te richten CBAM-comité.²³ Het betreft: de bepaling van de voorwaarden die gelden voor het toepassen van een CBAM op goederen; het standaard format van de aanvraag en de procedures die moeten worden gevolgd door de bevoegde autoriteit bij het behandelen van vergunningaanvragen; de procedure voor het indienen van de CBAM-aangifte en de regelingen voor het inleveren van CBAM-certificaten; de exacte berekeningsmethoden van de embedded emissies en nadere uitwerking van kortingen als gevolg van in een derde land betaalde CO₂-prijs en gratis allocatie van ETS-emissierechten en de principes voor verificatie; de methodologie om de gemiddelde prijs van CBAM-certificaten te berekenen; de informatie, timing en middelen voor het communiceren van informatie door de Douane en de te rapporteren informatie. Voor al deze gevallen geldt dat de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure conform artikel 5 van verordening 182/2011. Het kabinet kan instemmen met het toekennen van deze bevoegdheden tot vaststellen van uitvoeringshandelingen: de betreffende uitvoeringshandelingen zijn erop gericht de verordening in de lidstaten volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren, waardoor uitvoering (in plaats van delegatie) voor de hand ligt. Ze regelen verder geen essentiële onderdelen van de verordening, waardoor toekenning van een bevoegdheid mogelijk is. Bovendien acht het kabinet het wenselijk de Commissie flexibiliteit te geven om de komende jaren tot een goed uitvoerbare CBAM te komen. Het toekennen van deze bevoegdheden aan de Commissie draagt daaraan bij. Het kabinet kan zich, gelet op artikel 2, lid 2, sub b onder iii) van verordening 182/2011, vinden in de keuze steeds de onderzoeksprocedure van toepassing te verklaren: het betreft uitvoeringshandelingen die betrekking hebben op het milieu.

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

De Commissie stelt voor om de verordening in werking te doen treden op 1 januari 2023. Artikel 32 tot en met artikel 34 (die zien op de overgangperiode) zijn van toepassing tot en met 31 december 2025. Artikel 35 over de rapportageverplichting is van toepassing tot en met 28 februari 2026. Artikel 5 en artikel 17 zijn van toepassing met ingang van 1 september 2025. De artikelen 4, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 en 31 gelden vanaf 1 januari 2026.

Het kabinet acht inwerkingtreding per 2023 ambitieus, zelfs met de transitieperiode die de Commissie voorstelt voor de eerste drie jaar. Deze inschatting maakt het kabinet met het oog op de onderhandelingen die over het voorstel gevoerd moeten worden en de samenhang met andere Fit-for-55-voorstellen. Het kabinet zal aan de Commissie vragen hoe een soepele overgang tussen de overgangsfase van 2023 tot en met 2025 enerzijds en de daadwerkelijke inwerkingtreding per 2026 anderzijds wordt bevorderd.

²³ Conform artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt voor regelingen te treffen om de werking van de CBAM, met inbegrip van de handhaving ten aanzien van frauduleuze praktijken, te evalueren aan de hand van de belangrijkste beleidsdoelstellingen. Omdat de CBAM een voorstel is uit het Fit-for-55-pakket, stelt de Commissie voor monitoring en evaluatie in afstemming met de andere onderdelen van het pakket te doen. Het kabinet steunt deze voorgestelde wijze van evaluatie, omdat het van belang is het pakket in zijn geheel te evalueren en te bezien hoe de 55% reductiedoelstelling in 2030 kan worden gehaald.

Voor het einde van de overgangsperiode zal de Commissie verslag uitbrengen aan het EP en de Raad over de toepassing van de verordening. Ook zal de Commissie de reikwijdte van de CBAM evalueren waarbij mede gekeken wordt naar de mogelijkheid om de CBAM uit te breiden naar emissies in andere sectoren, indirecte emissies en emissies verderop in de waardeketen. Voor de eerste evaluatie ligt de focus van de Commissie op de inventarisatie van de voortgang, verbeterpunten en aanbevelingen voor de toekomst. Het kabinet steunt deze aanpak. Met het oog op de uitvoerbaarheid, zal het kabinet de Commissie oproepen tijdig te komen met eventuele voorstellen tot vergroting van de reikwijdte.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Ten aanzien van de uitvoering van de CBAM zijn er in Nederland twee autoriteiten betrokken: een nog aan te wijzen nationale CBAM-autoriteit en de Douane.

Voor de uitvoerbaarheid door de nog aan te wijzen nationale CBAM-autoriteit vindt het kabinet het positief dat de Commissie voorstelt te beginnen met een CBAM in sectoren waarin die relatief eenvoudig kan worden ingevoerd. Het voorstel van een overgangsfase voor de implementatie en de aansluiting bij de systematiek van het EU ETS helpen daarbij ook. De precieze implicaties voor de uitvoering zullen in de verdere uitwerking van het voorstel in de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen moeten blijken. Zo is het van belang dat emissies buiten de EU eenduidig en betrouwbaar kunnen worden vastgesteld en geverifieerd.

Tussen 2026 en 2035 is er bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) een uitvoeringslast verbonden aan de jaarlijkse aanpassing van de gratis allocatie voor EU-producenten in CBAM-sectoren. Datzelfde geldt voor de jaarlijkse aanpassing van de daaraan verbonden korting op de CBAM voor importeurs van CBAM-producten. Daar staat tegenover dat daarna, vanaf 2035, door het uifaseren van gratis ETS-rechten in CBAM-sectoren voor de NEa een structurele besparing van uitvoeringslasten ontstaat.

Het kabinet zal de Commissie vragen hoe zij uniforme uitvoering van de CBAM door de verschillende nationale CBAM-autoriteiten wil borgen, zodat voorkomen wordt dat importeurs strategisch gedrag gaan vertonen bij de keuze via welke route zij CBAM-goederen de EU in zullen brengen. Van belang voor de uitvoerbaarheid is de kwaliteit van het voorgestelde systeem van rapportages van embedded emissies door importeurs en de verificatie van die aangiftes. Robuuste regelgeving helpt uitvoerings- en handhavingskosten te besparen.

De Douane is niet betrokken bij de heffing van de CBAM, maar heeft wel een toezicht- en registratietaak bij het in het vrije verkeer brengen van de CBAM-goederen. Voor de periode vanaf 1 januari 2026 bestaat de taak van de Douane uit drie elementen. Allereerst staat de Douane alleen het in het vrije verkeer brengen toe van die goederen die door aangevers zijn geregistreerd bij de CBAM-autoriteit. Daarnaast dient de Douane bij het in het vrije verkeer brengen van die goederen te controleren op de juistheid van de aangifte aan de hand van EU-brede standaarden. De Commissie zal deze gezamenlijke risicocriteria en standaarden vaststellen voor de controles van aangiften voor het brengen in het vrije verkeer, op grond van artikel 25 lid 3 juncto artikel 46 van Verordening EU 952/2013. Tot slot rapporteert de Douane periodiek over het in het vrije verkeer brengen van de aan CBAM onderworpen goederen. Deze rapportage stuurt de Douane aan de CBAM-autoriteit van de lidstaat waar de aangever voor de CBAM-goederen is geregistreerd.

Tijdens de overgangperiode van 1 januari 2023 tot 1 januari 2026 is er een beperkte rol voor de Douane. De Douane moet aangevers tijdig informeren dat zij een CBAM-registratieplicht hebben bij de nationale autoriteit die belast is met het uitvoeren van de CBAM. Het kabinet zal de Commissie vragen om verduidelijking wat deze verplichting tot het informeren van aangevers precies behelst.

Op basis van het voorstel is nog niet mogelijk om te bepalen wat de precieze implicaties zijn van de verordening voor de uitvoering door de Douane. De Douane voorziet dat voor de implementatie mogelijk extra IT-capaciteit nodig is en dat er in de handhaving per 2026 mogelijk extra fte's nodig zullen zijn, maar dit zal afhangen van de verdere uitwerking van het Commissievoorstel en vraagt dan om nadere analyse door de Douane. De inpasbaarheid van het voorstel in het brede IT-portfolio is in elk geval een punt van aandacht voor de Douane. Het kabinet zal daarom bij de Commissie het belang van de uitvoerbaarheid benadrukken en vragen aan te sluiten bij de bestaande IT-systemen en handhavingsinstrumenten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De CBAM is gericht op Europese import van CBAM-producten vanuit alle derde landen, dus ook op import vanuit ontwikkelingslanden. De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Deze verordening leidt tot een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van deze klimaatverandering. In het geheel gezien is de import van CBAM-producten vanuit ontwikkelingslanden beperkt, zo stelt de Commissie in de impact assessment. Zo vormt de import in de sectoren ijzer en staal, kunstmest en cement vanuit ontwikkelingslanden 0,1% van de totale Europese import.²⁴ De Commissie geeft in de impact assessment aan dat het niet wenselijk is ontwikkelingslanden voor de CBAM gunstiger te behandelen dan andere derde landen. Dit zou contraproductief werken voor de doelstelling van de CBAM, omdat dit tot de perverse prikkel kan leiden om energie-intensieve productie te verplaatsen naar ontwikkelingslanden. Bovendien kan het op lange termijn ook voor de ontwikkelingslanden zelf negatief uitpakken: immers, op langere termijn kan er geen CO₂-intensieve productie meer zijn, ook niet in ontwikkelingslanden. De Commissie geeft daarom aan dat het de voorkeur geniet om ontwikkelingslanden gericht te ondersteunen bij de invoering van de CBAM. Die ondersteuning kan bestaan uit vormen van technische assistentie, overdracht van technologieën, ondersteuning van

²⁴ Intra EU-import niet meegerekend.

de opbouw van CO₂-arme productiecapaciteit en financiële ondersteuning. Het kabinet begrijpt deze overwegingen en is van mening dat er goed moet worden gekeken naar de ondersteuning van ontwikkelingslanden bij de invoering van een CBAM. Voor de economische ontwikkeling van deze landen én voor de mondiale klimaatopgave is het van belang dat zij deel uitmaken van de transitie. Het is belangrijk dat er voldoende draagvlak blijft bestaan onder deze groep landen voor de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs. Indien de Commissie op een later moment voornemens is de reikwijdte van de CBAM uit te breiden, hecht het kabinet eraan dat mogelijke gevolgen hiervan voor ontwikkelingslanden en ondersteuning worden meegewogen.