

Wegingskader handhaving rapportageverplichting overgangperiode CBAM

1. Inleiding

Rapportageverplichting als voorbereiding op CBAM vanaf 2026

Vanaf 1 januari 2026 is iedereen die [CBAM-goederen](#) invoert in de Europese Unie verplicht om een [toelating](#) voor CBAM te hebben en jaarlijks een geverifieerde [CBAM-aangifte](#) te doen. In deze CBAM-aangifte moeten de [ingebedde emissies](#) van de ingevoerde CBAM-goederen worden opgegeven. De toegelaten aangever moet daarbij gebruik maken van actuele emissiegegevens van de producent. Het gebruik van [standaardwaarden](#) zal alleen mogelijk zijn als de CO₂-uitstoot niet voldoende nauwkeurig is te bepalen. De toegelaten aangever is daarnaast verplicht om over de gerapporteerde CO₂-uitstoot te betalen met [CBAM-certificaten](#).

Tot 1 januari 2026 geldt een overgangperiode voor CBAM, die is bedoeld om hierop voor te bereiden en kennis en ervaring op te doen. De wetgeving voor de overgangperiode¹ bevat daarom een rapportageverplichting. Deze houdt in dat een importeur van CBAM-goederen (of diens indirecte vertegenwoordiger) elk kwartaal een [CBAM-rapport](#) over de CO₂-uitstoot indient. Voor de eerste drie rapporten mag deze [CBAM-aangever](#) daarbij gebruik maken van standaardwaarden voor de specifiek ingebedde emissies van de goederen. Vanaf het vierde rapport, dat over het derde kwartaal van 2024 gaat, mag dat niet meer. De CBAM-aangever moet dan actuele emissiegegevens van de producent van de CBAM-goederen gebruiken.

Het bovenstaande betekent voor de CBAM-aangever dat deze inzicht moet krijgen in de leverings- en productieketen van de CBAM-goederen, de CO₂-emissies die in de productieketen zijn vrijgekomen en eventueel de reeds betaalde koolstofprijs. Omdat de CBAM-aangever verantwoordelijk is voor de rapportage moet deze de emissiegegevens verkrijgen, beoordelen en gebruiken. De NEa begrijpt dat dit voor veel CBAM-aangevers een lastige opgave is en dat het nu nog niet altijd zal lukken om hier aan te voldoen. Maar het is wel belangrijk dat CBAM-aangevers hier in de overgangperiode aan gaan werken, zodat deze vanaf 2026 aan de CBAM-verplichtingen kunnen voldoen. De NEa verwacht dan ook van CBAM-aangevers dat hun inspanningen om emissiegegevens te verkrijgen gedurende de overgangperiode toenemen.

Handhaving als niet aan de rapportageverplichting wordt voldaan

De NEa is in de overgangperiode bevoegd om te handhaven als een CBAM-aangever geen rapport of een onvolledig of onjuist rapport indient. Deze handhaving bestaat uit het starten van een correctieprocedure en wordt soms gevolgd door een boete. De NEa maakt niet altijd gebruik van haar handhavingsbevoegdheid, maar maakt voor elk geval steeds een afweging. Daarbij weegt de NEa de omvang van de ingebedde emissies van de CBAM-goederen en het vereiste niveau van inspanning door de CBAM-aangever mee. In dit document werkt de NEa de afweging over handhaving nader uit, in eerste instantie voor CBAM-rapporten die over het derde en vierde kwartaal van 2024 zijn of moeten worden ingediend. Voor de rapporten die in 2025 moeten worden ingediend zal de NEa dit wegingskader evalueren en zo nodig bijstellen, rekening houdend met de mate van inspanning die op dat moment van een CBAM-aangever kan worden verwacht. Het wegingskader kan ook worden bijgesteld als de Europese Commissie nadere regels stelt voor de rapportageverplichting of daar een nieuwe invulling aan geeft.

¹ De [Uitvoeringsverordening \(EU 2023/956\)](#) wat betreft rapportageverplichtingen voor de toepassing van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie tijdens de overgangperiode (hierna: de Uitvoeringsverordening).

Het kan zijn dat het een CBAM-aangever ondanks inspanningen nu nog niet lukt om helemaal aan de rapportageverplichting te voldoen. Bijvoorbeeld omdat de producent van de CBAM-goederen geen emissiegegevens heeft verstrekt. Het is dan echter toch heel belangrijk dat de CBAM-aangever tijdig een CBAM-rapport indient. Als het niet anders kan, kan de CBAM-aangever schattingen of de standaardwaarden van de Europese Commissie gebruiken voor de goederen waarvan geen emissiegegevens beschikbaar zijn. De NEa verwacht dan van de CBAM-aangever dat deze bij de aanvullende informatie over de emissies vermeldt waarom de gegevens ontbreken en welke acties zijn ondernomen om de gegevens te verkrijgen.

Een CBAM-rapport dat volledig is ingevuld met schattingen of standaardwaarden voldoet formeel niet aan de CBAM-regels en is daarmee onjuist. Als de NEa over deze onjuistheid wordt geïnformeerd en deze onjuistheid na onderzoek zelf ook vaststelt, zou de NEa een correctieprocedure kunnen starten. Uit paragraaf 2 van dit document volgt evenwel dat de NEa hier in de regel niet direct toe overgaat. In dit stadium van de overgangperiode is het namelijk vooral van belang dat elke CBAM-aangever een rapport indient.

2. Correctieprocedure

Wat is een correctieprocedure?

De Europese Commissie controleert de CBAM-rapporten die in het CBAM-register zijn ingediend en informeert de NEa over mogelijke tekortkomingen. Op basis van deze informatie voert de NEa een onderzoek uit. Als uit dit onderzoek volgt dat een CBAM-aangever ten onrechte geen CBAM-rapport of een onvolledig of onjuist rapport heeft ingediend, kan de NEa een correctieprocedure starten.² Deze procedure ziet er als volgt uit:

- Als er geen CBAM-rapport is ingediend, dan begint de correctieprocedure met een schriftelijk besluit gericht aan de CBAM-aangever. In dit besluit wordt de CBAM-aangever formeel verzocht zich te registreren in het voorlopig CBAM-register en alsnog een CBAM-rapport in te dienen. De CBAM-aangever krijgt 30 dagen om aan dit verzoek te voldoen.
- Als er een onvolledig of onjuist CBAM-rapport is ingediend, dan begint de correctieprocedure met een bericht via het voorlopig CBAM-register. Dit bericht is gericht aan de CBAM-aangever die het CBAM-rapport heeft ingediend. Bij dit bericht zit een besluit met het verzoek om het rapport aan te vullen of een correctie aan te brengen. De CBAM-aangever krijgt 30 dagen om aan dit verzoek te voldoen. Een rapport is onvolledig als dit niet alle vereiste informatie bevat. Een rapport is onjuist als de informatie die daarin staat niet klopt of niet aan de regels voldoet.

Wanneer start de NEa een correctieprocedure?

Als de Europese Commissie de NEa informeert over een mogelijke tekortkoming en de NEa deze na eigen onderzoek ook vaststelt, weegt de NEa af of zij een correctieprocedure start of niet. Als de NEa geen correctieprocedure start, kan zij kiezen voor een waarschuwing. De CBAM-aangever moet er dan voor zorgen dat deze bij de afsluiting van het volgende kwartaal wél tijdig een volledig en correct CBAM-rapport indient. Doet deze dit niet, dan overweegt de NEa bij de afsluiting van dat volgende kwartaal direct een correctieprocedure te starten. De NEa kan er in lichte gevallen ook voor kiezen om de CBAM-aangever alleen te informeren over de tekortkoming of geen vervolgactie te nemen.

Hieronder staan twee tabellen die een indicatie geven hoe de NEa in de praktijk afweegt hoe zij in geval van een tekortkoming gaat handhaven. Tabel 2.1 ziet daarbij op de situatie dat geen CBAM-rapport is ingediend en tabel 2.2 op de situatie dat een onvolledig of onjuist rapport is ingediend. Beide tabellen hebben een indeling in de categorieën (zeer) klein, middel en groot. Deze indeling is gebaseerd op de omvang van de ingebedde emissies van de CBAM-goederen die in het relevante kwartaal zijn ingevoerd (bij tabel 2.1) of op de omvang van de tekortkoming in het CBAM-rapport (bij tabel 2.2). Bij elke categorie staat een maatregel vermeld: correctieprocedure starten,

² Dit volgt uit artikel 14, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening (EU 2023/956).

waarschuwen, informeren of geen vervolgactie. Bij de totstandkoming van de tabellen heeft de NEa in aanmerking genomen dat het in dit stadium van de overgangsperiode vooral belangrijk is dat CBAM-aangevers een rapport indienen.

Tabel 2.1 Geen CBAM-rapport ingediend (gesignaleerd door de Europese Commissie en daarna vastgesteld door de NEa)

Omvang ingebedde emissies (ton CO ₂) per kwartaal	Maatregel
(Zeer) klein (0-25)	Informeren
Middel (25-250)	Waarschuwen
Groot (> 250)	Correctieprocedure starten

Tabel 2.2 Onvolledig of onjuist rapport ingediend (gesignaleerd door de Europese Commissie en daarna vastgesteld door de NEa)

Omvang van de tekortkoming (ton CO ₂) in het rapport	Maatregel
(Zeer) klein (0-25)	Geen vervolgactie
Middel (25-250)	Informeren
Groot (> 250)	Waarschuwen

De tabellen worden op de volgende manier toegepast. Als de NEa een tekortkoming constateert, maakt zij een inschatting van de hoeveelheid betrokken ingebedde emissies. Daarbij gebruikt zij de informatie uit het CBAM-rapport, de door de Europese Commissie gepubliceerde standaardwaarden en informatie van de Douane. De NEa kiest in beginsel voor de maatregel die bij de relevante categorie hoort. Het kan evenwel zijn dat zich bijzondere omstandigheden voordoen, die aanleiding geven om hiervan af te wijken. Dan kiest de NEa voor een andere maatregel. Zo kiest zij bijvoorbeeld voor een zwaardere maatregel als er al eerder een tekortkoming is geweest of als er opzet in het spel is. Zij kiest voor een lichtere maatregel als er verzachtende omstandigheden zijn.

3. Boete

Wanneer legt de NEa een boete op?

Volgens de wetgeving voor de overgangsperiode moet de NEa een boete aan een CBAM-aangever opleggen als deze heeft verzuimd het nodige te doen om een CBAM-rapport in te dienen of om deze te corrigeren.³ Dit komt er in de praktijk op neer dat de NEa een boete aan een CBAM-aangever oplegt als deze:

- betrokken is in een correctieprocedure waarin is verzocht om alsnog een CBAM-rapport in te dienen of het CBAM-rapport aan te vullen of te corrigeren en;
- zich in deze correctieprocedure niet voldoende heeft ingespannen om tijdig en volledig aan het verzoek te voldoen.

Of een CBAM-aangever zich al dan niet voldoende heeft ingespannen beoordeelt de NEa aan de hand van de omstandigheden van het individuele geval. Daarbij betreft de NEa in ieder geval de hoeveelheid betrokken ingebedde emissies van de CBAM-goederen die in het relevante kwartaal zijn ingevoerd. Uitgangspunt is dat van een CBAM-aangever die CBAM-goederen met een grote

³ Dit volgt uit artikel 16 van de Uitvoeringsverordening (EU 2023/956).

hoeveelheid ingebedde emissies heeft ingevoerd meer kan worden verwacht dan van een CBAM-aangever die CBAM-goederen met een kleine hoeveelheid ingebedde emissies heeft ingevoerd.

Hieronder staan twee situaties beschreven waarin een CBAM-aangever zich kan bevinden: 1) de CBAM-aangever heeft geen emissiegegevens van de CBAM-goederen en 2) de CBAM-aangever heeft wel emissiegegevens van de CBAM-goederen. De NEa beschrijft hieronder voor beide situaties hoe zij tegen de inspanningsverplichting aankijkt. Daarbij geeft zij voorbeelden van acties waarmee een CBAM-aangever aan de inspanningsverplichting zou kunnen voldoen. Een CBAM-aangever kan natuurlijk ook andere acties ondernemen. De NEa zal aan de hand van het omstandigheden van het geval beoordelen of deze acties ook adequaat zijn.

Situatie 1: De CBAM-aangever heeft geen emissiegegevens

Het is voor een CBAM-aangever nu vaak nog niet eenvoudig om emissiegegevens van CBAM-goederen te verkrijgen van de producent. Het kan zijn dat de CBAM-aangever de producent niet kent, omdat deze de CBAM-goederen koopt via een (toe)leverancier. Het kan ook zijn dat de producent de emissiegegevens van de CBAM-goederen niet wil of kan verstrekken. De NEa verwacht van een CBAM-aangever dat deze zijn best doet om de producent te achterhalen, te informeren over CBAM en proberen te overtuigen van de noodzaak om emissiegegevens te verstrekken. Bewijs van deze inspanningen kan de CBAM-aangever leveren door correspondentie aan of met de leverancier of producent te overleggen. Van een CBAM-aangever die CBAM-goederen invoert met veel ingebedde emissies (> 250 ton CO₂) verwacht de NEa dat de producent in beginsel bekend is (of spoedig wordt). Bovenop het informeren en proberen te overtuigen verwacht de NEa van deze CBAM-aangever ook dat deze aantoonbaar acties onderneemt om de druk op de leverancier of producent te voeren. Als dit niet het gewenste effect heeft, moet deze CBAM-aangever overwegen om op termijn een andere leverancier of producent te zoeken.

In de onderstaande tabel staan voorbeelden van acties waarmee een CBAM-aangever aan de inspanningsverplichting kan voldoen, per categorie. De categorie-indeling is gebaseerd op de omvang van de ingebedde emissies van de CBAM-goederen die in het relevante kwartaal zijn ingevoerd.

Tabel 3.1 Geen emissiegegevens

Omvang ingebedde emissies (ton CO ₂) per kwartaal	Voorbeelden van acties waarmee CBAM-aangever aan de inspanningsverplichting kan voldoen
Klein en middel (< 250)	<p>Producent of (als deze of onbekend is) de leverancier benaderen en</p> <ul style="list-style-type: none"> • uitleg geven over CBAM en de verplichtingen • wijzen op de Guidance-documenten en templates • vragen om gegevens en emissiegegevens van de producent en de installatie omdat dit nodig is voor rapportage in kader van CBAM, zo nodig meermaals.
Groot (> 250)	<p>De bovenstaande acties, die gelden bij een kleine of middelgrote omvang ingebedde emissies. Aanvullend acties ondernemen om de druk op de leverancier of de producent op te voeren, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> • deadlines stellen aan het leveren van emissiegegevens, consequenties schetsen • starten met de voorbereiding voor het aanpassen van leveringscontracten of wisseling van de leverancier of de producent.

De NEa benadrukt op deze plaats opnieuw dat het belangrijk is dat de CBAM-aangever tijdig een CBAM-rapport indient, ook als het niet is gelukt om voor alle goederen emissiegegevens te verkrijgen. Als het niet anders kan, kan de CBAM-aangever schattingen of de standaardwaarden van de Europese Commissie gebruiken voor de goederen waarvan geen gegevens beschikbaar zijn. Van de CBAM-aangever wordt daarbij verwacht dat deze bij de aanvullende informatie over de emissies in het CBAM-rapport vermeldt waarom de informatie ontbreekt en welke acties zijn ondernomen om de gegevens te verkrijgen.

Situatie 2: De CBAM-aangever heeft wel emissiegegevens

Formeel gezien is de CBAM-aangever verantwoordelijk voor de juistheid van de gegevens die deze in het CBAM-rapport opgeeft. In de praktijk is het echter lastig voor een CBAM-aangever om te controleren of de emissiegegevens die deze van de producent heeft gekregen correct zijn. Daarom mag de CBAM-aangever in beginsel op de emissiegegevens van de producent vertrouwen. De NEa verwacht wel dat een CBAM-aangever controleert of deze voldoende gegevens heeft om het CBAM-rapport in te kunnen vullen en dat er geen evidente fouten zijn gemaakt. Van een CBAM-aangever die CBAM-goederen invoert met veel ingebedde emissies (> 250 ton CO₂) verwacht de NEa ook nog een controle van de gegevens op plausibiliteit. Op termijn moet deze CBAM-aangever de emissiegegevens ook kunnen interpreteren en beoordelen om ze op een juiste manier toe te kunnen passen.

In de onderstaande tabel staan voorbeelden van acties waarmee een CBAM-aangever aan de inspanningsverplichting kan voldoen, per categorie. De categorie-indeling is gebaseerd op de omvang van de ingebedde emissies van de CBAM-goederen die in het relevante kwartaal zijn ingevoerd.

Tabel 3.2 Wel emissiegegevens

Omvang ingebedde emissies (ton CO ₂) per kwartaal	Voorbeelden van acties waarmee CBAM-aangever aan de inspanningsverplichting kan voldoen
Klein en middel (< 250)	Controle of voldoende gegevens verkregen, controle op eenheden en evidente fouten.
Groot (> 250)	Controle of voldoende gegevens verkregen en of de gegevens plausibel zijn bijvoorbeeld door: <ul style="list-style-type: none">• toetsen aan de hand van de standaardwaarden van de Europese Commissie;• producent vragen om bewijs, achterliggende data en berekeningen;• toetsen aan de hand van informatie over de productieprocessen en emissiebeperkende maatregelen.

Mochten de gegevens in het CBAM-rapport ondanks de controle door de CBAM-aangever toch onjuist of onvolledig blijken, dan verwacht de NEa van de CBAM-aangever dat deze in het kader van een correctieprocedure de producent opnieuw benadert. De CBAM-aangever kan dan in samenwerking met de producent de oorzaak vaststellen en een correctie in de emissiegegevens aanbrenge.

Hoe hoog is de boete?

De hoogte van de boete wordt bepaald op basis van de hoeveelheid CO₂-emissies die de CBAM-aangever niet of te weinig heeft gerapporteerd. De NEa stelt deze hoeveelheid vast op basis van informatie van de Douane over de ingevoerde CBAM-goederen en de standaardwaarden van de Europese Commissie. Voor elke ton CO₂ die niet is gerapporteerd wordt een bedrag tussen de 10 en 50 euro opgelegd.⁴ Daarbij houdt de NEa rekening met de volgende factoren:

- de omvang van de niet-gerapporteerde informatie;
- de hoeveelheden niet-gerapporteerde CBAM-goederen;
- de bereidheid van de CBAM-aangever om te voldoen aan verzoeken om informatie of om het CBAM-rapport te corrigeren;
- het opzettelijke of nalatige gedrag van de CBAM-aangever;
- hoe de CBAM-aangever in het verleden de rapportageverplichtingen heeft nageleefd;
- de mate waarin de CBAM-aangever meewerkt aan beëindiging van de tekortkoming;

⁴ Het uiteindelijke bedrag wordt verhoogd met een bedrag vanwege indexatie overeenkomstig het Europees indexcijfer van de consumptieprijs.

- of de CBAM-aangever vrijwillig maatregelen heeft genomen om te voorkomen dat soortgelijke tekortkomingen in de toekomst optreden.

De NEa legt een hogere boete aan een CBAM-aangever op als deze twee of meer onvolledige of onjuiste rapporten heeft ingediend of als de tekortkoming langer dan zes maanden heeft geduurd.