

CBAM-taken Douane

Impact: beperkt / **middelgroot** / ingrijpend

			
Interactie burgers/bedrijven		x	
Maakbaarheid systemen		x	
Handhaafbaarheid		x	
Fraudebestendigheid		x	
Complexiteitsgevolgen		x	

Risico procesverstoringen: groot / gemiddeld / **klein**

Uitvoeringskosten	incidenteel	structureel
• Dienstverlening	€ 1,8 mln.	€ 0
• Handhaving/toezicht	€ 0,38 mln.	€ 1,35 mln.
• Automatisering	€ 0	€ 0

Personele gevolgen: 5 - 6 fte incidenteel
11,5 - 15,5 fte structureel

Invoering mogelijk per: 01 - 10 - 2023 resp.
01 - 01 - 2026

Beslag portfolio: beperkt

Find-oordeel: De voorlopige conclusie is dat de beoogde douanetaken uitvoerbaar zijn mits de in het stuk gedane aannames juist blijken en de extra benodigde capaciteit tijdig kan worden gewonnen. Ditzelfde geldt voor de verwachte middelgrote impact. Mochten de aannames niet juist blijken, dan zal de impact ingrijpend zijn. Op veel punten van de getoetste Verordening zijn zaken nog onduidelijk, omdat de CBAM-verordening nog veel ruimte open laat voor interpretatie ten aanzien van de implementatie en operationalisering van de uitwerking. Hierdoor is een volledige toetsing op veel elementen van de Verordening nog niet mogelijk en is getoetst op grond van aannames. Na bekendmaking van de gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen, EU-specificaties door de Commissie en eventuele separate nationale wetgeving moet deze uitvoeringstoets worden herijkt.

Beschrijving voorstel/regeling

De EU voert per 1 januari 2026 een systematiek genaamd CBAM in voor correctie aan de grens van de CO₂-uitstoot die is vrijgekomen bij de productie buiten de EU van bepaalde goederen¹. Dit gebeurt aan de hand van registratie van aangevers/importeurs van CBAM-goederen in een register en de verkoop van CO₂-certificaten. De Douane heeft de taak om het bedrijfsleven te informeren over o.a. de rapportage-verplichting (tijdens de transitieperiode). Bij het ingaan van de gehele Verordening heeft de Douane met name een controletaak bij het in het vrije verkeer brengen van CBAM-goederen.

Veel van de beschreven uitvoeringsgevolgen zijn gestoeld op aannames. Deze aannames zijn nodig, doordat er nog aanvullende (uitvoerings)informatie ontbreekt vanuit met name de Europese Commissie ten aanzien van de gedelegeerde- en uitvoerings-handelingen en EU-specificaties. De CBAM-verordening laat namelijk nog veel ruimte open voor interpretatie ten aanzien van de implementatie en operationalisering van de uitwerking. In het geval gedane aannames niet overeenkomen met de uiteindelijke uitwerkingen van de Verordening, dan zal dit grote impact hebben op de voorziene uitvoeringsgevolgen. Dit effect wordt in dat geval voor de diverse uitvoeringsaspecten versterkt door de reeds grote druk op de afdeling aangifte-behandeling, de druk bij Klantmanagement en het overvolle IV-portfolio van de Douane. Ook speelt ook dat, naast de nieuwe CBAM-verordening, circa twintig andere EU-verordeningen in ontwikkeling zijn waarin er een niet-fiscale (VGEM) taak wijzigt of bijkomt voor de Douane. Deze stapeling zorgt voor extra druk op de douaneorganisatie als geheel.

Interactie burgers/bedrijven

Vanaf 1 oktober 2023 tot 31 december 2025 attendeert de Douane importeurs op hun verplichting om de eigen invoer van CBAM-goederen in het voorafgaande kwartaal te rapporteren aan de Europese Commissie. Indien wordt gekozen om aangevers per aangifte per brief te informeren of om aangevers periodiek per brief te informeren, dan is de impact op de Douane groot. De mogelijkheid om de importeur een bescheidcode te laten invullen waarmee de importeur verklaart op de hoogte te zijn van de rapportageplicht bij aangifte van

CBAM-goederen, heeft een veel kleinere impact op de Douane. Ook aangevers worden op deze manier niet bedolven onder brieven van de Douane. In deze uitvoeringstoets is gewerkt met de aanname dat het best uitvoerbare scenario wordt gekozen.

Vanaf 1 januari 2026 speelt de Douane een rol in de communicatie over de benodigde vergunning voor de invoer van CBAM-goederen. De communicatie hierover zal naar verwachting meelopen in de bestaande procedures.

De taken die voor de dienstverlenende kanalen van de Douane uit de Verordening volgen zijn uitvoerbaar, mits de taakverdeling tussen de Douane en de CBAM-autoriteit op voorhand onderling helder is en het mogelijk is om een hoog niveau van zelfredzaamheid bij het bedrijfsleven te creëren en behouden.

Maakbaarheid systemen

Naar verwachting is het CBAM-register bij de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Verordening gekoppeld aan het Europese vergunningenportaal. Door de keuze van de Europese Commissie om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande mechanismen en gebruik te maken van bestaande systemen wordt voorzien dat de automatiseringsaanpassingen beperkt blijven. Vanwege afhankelijkheden met de gedane aannames is een precieze omvang van de automatiseringswerkzaamheden nog niet te geven. Het realiseren daarvan in de periode tot 1 januari 2026 is naar verwachting tijdig te realiseren. Ook de inpassingen op het gebied van de bestuurlijke informatie, zijn naar verwachting in te passen in de bestaande processen. Mochten de gedane aannames niet kloppen, dan heeft dit gezien de onderbezetting bij de IV-organisatie en het volle IV-portfolio direct grote gevolgen voor de tijdige uitvoerbaarheid.

Handhaafbaarheid

Het gevraagde toezicht door de Douane richt zich op het proces invoer. De aanname is dat een deel van dit toezicht wordt afgevangen door automatische controles op de volledigheid van de aangifte. Een invoeraangifte voor CBAM-goederen moet de juiste bescheidcode bevatten en het verplicht op te geven CBAM-registratienummer wordt automatisch gecontroleerd in

¹ Verordening (EU) 2021/564 Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).

het CBAM-register. Voor het toezicht met als doel omzeiling te voorkomen, zijn waarschijnlijk aanvullende bescheidcontroles op de douaneaspecten als aard en oorsprong van de goederen nodig. Op basis van de gedane aannames is nu een grove inschatting gemaakt van de impact op de handhaving. Gezien de reeds bestaande druk op het proces Aangiftebehandeling zal elk gekozen scenario relatief grote negatieve impact hebben op de handhaafbaarheid. Het daarom randvoorwaardelijk dat controles geautomatiseerd kunnen plaatsvinden binnen reeds bestaande systemen, om de druk op Aangiftebehandeling en de IV-organisatie te beperken. Een definitief oordeel over de handhaafbaarheid zal pas mogelijk zijn als met de Commissie, het opdrachtgevend departement en de Nederlandse CBAM-autoriteit de invulling van de handhavingsstrategie uitgekristalliseerd is

Fraudebestendigheid

De Europese Commissie monitort mogelijke fraude op Europees niveau. Vanuit de Douane kunnen signalen worden aangeleverd van mogelijke fraude. Daarnaast kan de Europese Commissie aan de Douane vragen om onderzoek te doen naar mogelijke signalen van fraude. De Commissie heeft nog niet uitgewerkt hoe fraudesignalen met en van de lidstaten worden uitgewisseld. Ook kunnen fraudemeldingen van en naar het Europees Openbaar Ministerie (EOM) lopen.

Complexiteitsgevolgen

Vooraf door een toename van wetten en regels en van het aantal interacties met een nieuwe groep aangevers voorziet de Douane een toename in complexiteit. De Verordening betreft namelijk een volledig nieuwe en op zichzelf staand al zeer complexe systematiek, zowel voor het bedrijfsleven als voor de Douane en de CBAM-autoriteit als samenwerkende uitvoerende instanties.

Risico procesverstoringen

Uitgaande van aanname dat de taken uit de Verordening ingepast kunnen worden in de bestaande systemen, is het risico op procesverstoringen klein.

Uitvoeringskosten

Omdat de uitvoeringshandeling(en), in aanvulling op de algemene CBAM-verordening, nog niet zijn gepubliceerd, is het nog niet mogelijk om een definitieve inschatting van de uitvoeringskosten te

maken. Daarom is er gewerkt met bandbreedtes op basis van scenario's.

Personele gevolgen

Omdat de uitvoeringshandeling(en), in aanvulling op de algemene CBAM-verordening, nog niet zijn gepubliceerd, is het nog niet mogelijk om een definitieve inschatting van de personele gevolgen te maken. Daarom is er gewerkt met bandbreedtes op basis van scenario's. De verwachting is dat er tijdens de transitiefase 5 tot 6 fte incidenteel benodigd is, na het ingaan van de volledige Verordening wordt er verwacht dat er 11,5 tot 15,5 fte structureel benodigd is.

Invoeringsmoment

Invoering is voor de transitieperiode mogelijk per 1 oktober 2023 en voor de gehele verordening per 1 januari 2026, mits de extra benodigde incidentele en structurele capaciteit tijdig kan worden geworven en de in het stuk gedane aannames kloppen.

Eindoordeel

De voorlopige conclusie is dat de beoogde douanetaken uitvoerbaar zijn mits de in het stuk gedane aannames juist blijken en de extra benodigde capaciteit tijdig kan worden geworven. Ditzelfde geldt voor de verwachte middelgrote impact. Mochten de aannames niet juist blijken, dan zal de impact ingrijpend zijn.

Op veel punten van de getoetste Verordening zijn zaken nog onduidelijk, omdat de CBAM-verordening nog veel ruimte openlaat voor interpretatie ten aanzien van de implementatie en operationalisering van de uitwerking. Hierdoor is een volledige toetsing op veel elementen van de Verordening nog niet mogelijk en is getoetst op grond van aannames. Na bekendmaking van de gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen, EU-specificaties door de Commissie en eventuele separate nationale wetgeving moet deze uitvoeringstoets worden herijkt.