

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1389

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 1 fiche aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Verordening tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking)

Datum Commissiedocument: 20 februari 2012

Nr. Commissiedocument: COM(2012) 64

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201367

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Raad voor Concurrentievermogen (definitieve besluitvorming naar verwachting uiterlijk voorjaar 2013).

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

- a) *Rechtsbasis:* Rechtsbasis van de verordening vormen de artikelen 33, 114 en 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Deze artikelen vormen de juiste rechtsbasis voor het voorstel.
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:* Gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing Europees Parlement (gewone wetgevingsprocedure)
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* Opvallend is dat voor een groot aantal gevallen waarop onder het MCC de beheersprocedure of de regelgevingsprocedure van toepassing is, in de voorgestelde verordening het stellen van nadere regels via gedelegeerde handelingen plaatsvindt.
In een zeer groot aantal bepalingen wordt aan de Commissie de bevoegdheid gegeven om door middel van gedelegeerde handelingen nadere regels vast te stellen. In een veel kleiner aantal bepalingen is voorzien in het vaststellen van uitvoeringshandelingen (comitologie).

2. Samenvatting BNC-fiche

De voorgestelde verordening is een aanpassing en herschikking van Verordening 450/2008, het Gemoderniseerde douanewetboek (*Modernised Customs Code*) (hierna: MCC)¹. Het MCC is een volledige herziening van de basisregels van het Europese douanerecht. Aanvankelijk was het de bedoeling dat het MCC in juni 2013 geheel van toepassing zou worden, maar vanwege vertraging bij de ontwikkeling van de ondersteunende IT-systemen, moet de toepassing van het MCC worden uitgesteld. Naast dit doel dient de herschikking nog twee doelen, namelijk aanpassing van het MCC aan het Verdrag van Lissabon en inhoudelijke aanpassing van een beperkt aantal bepalingen van het MCC.

Het betreft hier een exclusieve bevoegdheid van de EU; subsidiariteit is niet van toepassing. Voor wat de proportionaliteit betreft is de zeer uitgebreide overdracht van regelstellende bevoegdheid aan de Commissie die wordt voorgesteld, problematisch. Nederland vindt dat de mogelijkheden voor de Commissie om door middel van gedelegeerde handelingen

¹ Voor het BNC-fiche voor het voorstel voor het MCC, zie Kamerstukken II 2005/06, 22 112, nr. 445, fiche 2.

nadere regels te stellen te uitgebreid zijn. Vanuit Nederlands oogpunt zijn in strijd met het Verdrag van Lissabon zelfs een aantal essentiële onderdelen van de wetgeving aan de Commissie gedelegeerd, terwijl die in de voorgestelde verordening zelf zouden moeten worden geregeld. Tevens moet bij de delegatie van niet-essentiële onderdelen in lijn met het Verdrag van Lissabon een goed onderscheid worden gemaakt of er door middel van delegatie dan wel comitologie nadere regels kunnen worden gesteld.

Daarnaast is het volgens Nederland van belang dat de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen van het MCC in het oog worden gehouden bij deze verordening, namelijk vereenvoudiging van douaneprocedures en -wetgeving, facilitatie van het bedrijfsleven en verlichting van administratieve lasten. Wanneer voorgenomen maatregelen in strijd komen met deze beleidsdoelstellingen moeten flexibele oplossingen die recht doen aan grote handelsvolumes, logistieke processen, geografische verscheidenheid en innovatieve oplossingen mogelijk blijven.

In de verordening moet volgens Nederland duidelijker worden aangegeven wanneer de diverse onderdelen van het voorstel van toepassing worden.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De voorgestelde verordening is een aanpassing en herschikking (*recast*; d.w.z. een volledig te publiceren herziene tekst) van Verordening 450/2008, het Gemoderniseerde douanewetboek (MCC). De herschikking vindt om drie redenen plaats:

- 1) het Gemoderniseerde douanewetboek wordt door de voorgestelde verordening aangepast aan het Verdrag van Lissabon. Dit heeft vooral gevolgen voor de wijze waarop de Commissie nadere regelgeving vast kan stellen, door middel gedelegeerde handelingen dan wel uitvoeringshandelingen;
- 2) de toepassing van de bepalingen van het MCC wordt uitgesteld. Zoals in artikel 188, lid 2, van het MCC is vastgelegd, was het de bedoeling dat het MCC uiterlijk op 24 juni 2013 van toepassing zou worden. De IT-systemen die de in het MCC opgenomen douaneregelingen zouden moeten ondersteunen, met name voor wat betreft de elektronische uitwisseling van gegevens tussen het bedrijfsleven en de douaneautoriteiten en tussen douaneautoriteiten onderling, zijn op die datum nog niet beschikbaar. Daarom moet de toepassing van het MCC worden uitgesteld. Zodra het nieuwe douanewetboek (dit voorstel) in werking treedt, zal het MCC worden ingetrokken;
- 3) na de vaststelling van het MCC is bij het opstellen van de uitvoeringsbepalingen bij het huidige Communautaire douanewetboek en bij het MCC (MCCIP) en van modellen waarin de douaneprocessen onder het MCC schematisch worden weergegeven (Business Process Modeling), gebleken dat er ook enkele inhoudelijke wijzigingen in het MCC aangebracht zouden moeten worden. De Commissie heeft deze inhoudelijke wijzigingen, zoals de aanpassingen in de bepalingen over gecentraliseerde vrijmaking en tijdelijke opslag, tot een minimum willen beperken.

Impact assessment Commissie

De Commissie heeft het voorstel niet onderworpen aan een *impact assessment*. De reden die zij hiervoor geeft is dat het voorstel voor het MCC al aan een impact assessment werd onderworpen en de aan te brengen wijzigingen die bij onderhavige verordening worden vastgesteld, uit technische en procedurele overwegingen gerechtvaardigd zijn. Door het ontbreken van een nieuw impact assessment kunnen de gevolgen van

het voorstel en de op grond daarvan vast te stellen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen moeilijk worden ingeschat. De impact assessment voor het MCC is onder nummer SEC(2005) 1543 d.d. 30 november 2005 te vinden in het Legislative Observatory van het Europees Parlement.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: Het betreft hier een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.
- b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*:
Subsidiariteit: Niet van toepassing, want het betreft een exclusieve bevoegdheid van de Unie.
Proportionaliteit: De proportionaliteit wordt door Nederland als negatief beoordeeld. Niet alleen voor niet-essentiële, maar ook voor in onze ogen essentiële elementen van de verordening wordt de bevoegdheid voor het vaststellen van nadere regels aan de Commissie gedelegeerd. Hierdoor dreigt de betrokkenheid van de Raad en het Parlement bij de vaststelling van communautaire douanewetgeving te worden uitgehold. Doordat wordt voorgesteld veel uitvoeringsregels door middel van gedelegeerde handelingen in plaats van door stemming in wetgevende comités vast te stellen, worden de mogelijkheden voor lidstaten om zelf te beslissen over de organisatie van hun douaneautoriteiten en het uitvoeren van douanetoezicht ingeperkt. Wanneer hier een vergaande vereenvoudiging van douaneprocedures en douanewetgeving en een grote mate van facilitatie van het bedrijfsleven tegenover zou staan, zou dit mogelijk nog te billijken zijn geweest. Nu dreigt echter, mede doordat de nationale invulling van de uitvoering verder wordt ingeperkt, het huidige niveau van facilitatie in Nederland onder druk te komen. Daarom is Nederland van mening dat de proportionaliteit van de voorgestelde verordening negatief is. Er dreigt een mate van harmonisering, die geen ruimte laat voor flexibele nationale of bilaterale oplossingen die recht doen aan verschillen in handelsvolumes, logistieke processen en geografische verscheidenheid.
- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*: Door middel van deze verordening wordt het communautaire douanerecht aangepast aan het nieuwe delegatie- en comitologieregime onder het Verdrag van Lissabon (artikelen 290 en 291 VWEU). Deze aanpassing is een van de hoofdredenen waarom dit voorstel is ingediend door de Commissie. Nederland heeft grote moeite met de wijze waarop de Commissie deze aanpassing vorm wil geven. Het Nederlandse oordeel over de bepalingen in het voorstel met betrekking tot delegatie (gedelegeerde handelingen) en comitologie (uitvoeringshandelingen) is dan ook negatief.

Ten eerste plaatst Nederland kanttekeningen bij de buitengewoon uitgebreide overdracht van (quasi-)wetgevende bevoegdheid aan de Commissie. Per bepaling zou goed moeten worden gekeken in hoeverre delegatie wenselijk en mogelijk is. En in sommige gevallen zouden uitvoeringshandelingen via de comitéprocedure (comitologie) meer op zijn plaats zijn dan gedelegeerde handelingen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van bepalingen die moeten zorgen voor uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Het betreft dan vooral regels die van invloed zijn op de wijze waarop de douaneautoriteiten van de lidstaten het douanetoezicht uitoefenen.

Ten tweede lijkt in het voorstel niet alleen de bevoegdheid om niet-essentiële onderdelen van de verordening te wijzigen of aan te vullen aan de Commissie te worden toegekend, maar in sommige gevallen ook de bevoegdheid om essentiële onderdelen (nader) te regelen. Dit is in strijd met artikel 290 VWEU, waarin gesteld wordt dat essentiële onderdelen niet het voorwerp van bevoegdheidsdelegatie kunnen zijn. Een voorbeeld van dergelijke essentiële onderdelen die op grond van het voorstel in gedelegeerde handelingen verder geregeld zouden moeten worden zijn de «procedurele regels» voor het indienen van verschillende aangiften.

Ten derde vraagt Nederland zich af of de delegatiebepalingen in het voorstel wel voldoen aan de voorwaarde van artikel 290 VWEU dat in de verordening uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie moeten worden afgebakend.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Consequenties EU-begroting: De gevolgen voor de begroting zijn dezelfde als die van het MCC die door de onderhavige verordening wordt opgevolgd. De IT-systemen die de douaneprocessen onder de verordening zullen moeten ondersteunen, zullen een grote bijdrage van de EU, de lidstaten en het bedrijfsleven vergen. De financiële implicaties van het aandeel van de EU in de desbetreffende IT-ontwikkelingen, zijn in het Commissievoorstel voor het FISCUS-programma¹ nader toegelicht.

Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden: De financiële consequenties voor rijksoverheid en/of decentrale overheden zijn min of meer dezelfde als die van het MCC. De inhoudelijke wijzigingen die door het onderhavige voorstel ten opzichte van het MCC zijn beoogd, zoals de verplichting tot het indienen van een bericht van aankomst van een schip of een vliegtuig, zijn beperkt en hebben hoegenaamd geen financiële consequenties voor de rijksoverheid en decentrale overheden.

De grootste financiële gevolgen voor de rijksoverheid van het MCC en van dit nieuwe voorstel betreffen de substantiële investering die wordt gevraagd voor de ontwikkeling van nieuwe IT-systemen en de aanpassing van bestaande IT-systemen. De grootte van deze investering is echter nog niet in te schatten. Deze hangt mede af van de verdeling van de kosten tussen de Europese Unie en de lidstaten en van de vormgeving van de uitvoeringsbepalingen en het IT-werkprogramma dat nog moet worden opgesteld. In het onderhavige voorstel zijn in dit verband geen nieuwe ambities opgenomen bovenop de in het verleden reeds aangegane verplichtingen.

Indien het voorstel wordt aangenomen en er sprake is van kosten voor Nederland, dan moeten de budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: Voor het bedrijfsleven geldt voor wat de financiële consequenties betreft hetzelfde als hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de rijksoverheid en de decentrale overheden. Voor de burger heeft het voorstel geen financiële gevolgen.

Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger: Er vloeien geen nieuwe administratieve lasten voort uit de voorgestelde verordening.

¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor belastingen en douane in de Europese Unie voor de periode 2014–2020 (FISCUS) en tot intrekking van Beschikkingen nr. 1482/2007/EG en nr. 624/2007/EG, COM(2011) 706, 9 november 2011. Op 16 december 2011 is hierover een BNC-fiche aan de Kamer gezonden.

6. Implicaties juridisch

*Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sancti-
nering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo):* De
voorgestelde verordening vergt aanpassing van de Algemene douanewet,
het Algemene douanebesluit en de Algemene douaneregeling.

*Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde
datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met
commentaar t.a.v. haalbaarheid:* De verordening treedt in werking op de
twintigste dag volgende op die van bekendmaking ervan in het Publica-
tieblad van de Europese Unie. Het is de bedoeling van de Commissie dat
de verordening uiterlijk op 4 juni 2013 in het Publicatieblad wordt
gepubliceerd. Hierdoor wordt voorkomen dat de bepalingen van het MCC
op 24 juni 2013 van toepassing worden.

De bepalingen op grond waarvan de Commissie uitvoerings- of gedele-
geerde handelingen kan vaststellen, worden van toepassing op het
moment van inwerkingtreding. De overige artikelen worden van
toepassing op de eerste dag van de eerste maand achttien maanden na de
inwerkingtreding. Dit houdt verband met de tijd die de Commissie nodig
heeft om de nadere regelgeving vast te stellen. Een termijn van achttien
maanden is bijzonder kort, vooral omdat in die periode de nadere
regelgeving moet worden vastgesteld en de douaneautoriteiten de
verordening moeten implementeren, bijvoorbeeld door aanpassing van
werkprocedures, wijziging van vergunningen en training van
medewerkers.

Bijzondere aandacht verdient nog de bepaling die de mogelijkheid biedt
om de ontwikkeling van IT-systemen uit te stellen, mogelijk tot eind 2020.
Hierdoor kan de feitelijke toepassing van de verordening, die immers
uitgaat van elektronische uitwisseling van gegevens door middel van
IT-systemen, geruime tijd worden uitgesteld. De data waarop de
bepalingen van de verordening daadwerkelijk van kracht worden, worden
dan onzeker.

Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling: In het voorstel is geen sprake
van evaluatiebepalingen en horizonbepalingen. Dit is ook niet
noodzakelijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid:* De uitvoerbaarheid van de verordening is vergelijk-
baar met die van het MCC. In beide gevallen is de Belastingdienst/
Douane de aangewezen instantie voor de uitvoering en handhaving.
De bevoegdheden van de douaneambtenaren en de sancties die staan
op het overtreden van de voorschriften in de verordening zijn
opgenomen in de Algemene douanewet en de daarop gebaseerde
lagere regelgeving. Deze wetgeving zal moeten worden aangepast.
Belangrijk is ook hetgeen hiervoor onder 6.b. is vermeld, namelijk dat
de termijn voor de implementatie van de verordening en daarbij vast
te stellen nadere regelgeving, die minder dan achttien maanden zal
bedragen, te kort is. Het is voor de douaneautoriteiten vrijwel
onmogelijk om de maatregelen, zoals aanpassing van werkprocedures,
wijziging van vergunningen en training van medewerkers tijdig
afgerond te hebben.
- b) *Handhaafbaarheid:* Zie hiervoor onder 7.a. Uitvoerbaarheid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Vooralsnog geen gevolgen voorzien.

9. Nederlandse positie

De uitgangspunten die Nederland hanteerde voor de onderhandelingen voor het Gemoderniseerde douanewetboek (MCC) zijn nog steeds valide. De Nederlandse positie, zoals opgenomen in het BNC-fiche voor het MCC kan dan ook voor het onderhavige voorstel als uitgangspunt worden genomen. Omdat het MCC door het onderhavige voorstel op een groot aantal plaatsen wordt gewijzigd, is een aanvullende positiebepaling noodzakelijk.

Nederland kan zich vinden in de redenen die aan het voorstel ten grondslag hebben gelegen, namelijk aanpassing van het Gemoderniseerde douanewetboek (MCC) aan het Verdrag van Lissabon, uitstel van de toepassing van het MCC en het aanbrengen van enkele inhoudelijke wijzigingen in het MCC. De wijze waarop het MCC door het onderhavige voorstel wordt aangepast, vindt Nederland minder gelukkig. Dit hangt samen met de wijze waarop de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen van het MCC uiteindelijk in de tekst van het MCC en de conceptteksten voor de uitvoeringsbepalingen bij het MCC (de MCCIP), alsmede in de tekst van het onderhavige voorstel zijn verwerkt. Deze oorspronkelijke beleidsdoelstellingen waren vereenvoudiging van douaneprocedures en douanewetgeving, het faciliteren van het bedrijfsleven, onder meer door het beter toegankelijk maken van douanevereenvoudigingen voor bedrijven en het verlichten van administratieve lasten.

Zowel MCC en MCCIP, als het onderhavige, op het MCC gebaseerde voorstel getuigen van een streven tot verdere harmonisering van douaneprocessen en douanetoezicht binnen de Europese Unie, waardoor het huidige niveau van facilitatie in Nederland onder druk kan komen te staan. Dit betekent in ieder geval voor Nederland dat de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen niet geheel of helemaal niet gehaald worden. Zo dreigt het voor Nederland moeilijker te worden om maatwerk te kunnen bieden voor het Nederlandse bedrijfsleven, hetgeen noodzakelijk is om steeds groter wordende handelsvolumes te verwerken, steeds snellere logistieke processen mogelijk te maken en innovatieve bedrijven te kunnen ondersteunen.

De Nederlandse inzet is er primair op gericht om de nodige flexibiliteit in het voorstel in te bouwen. «Harmonisatie waar mogelijk, flexibiliteit waar noodzakelijk», is het devies. Wat dit betreft is Nederland verheugd met het opnemen in het voorstel van de mogelijkheid tot het uitproberen (door middel van een pilot) van vereenvoudigingen bij de toepassing van douanewetgeving met behulp van elektronische gegevensverwerkings-technieken (IT-systemen). Nederland streeft echter een bredere toepassing van de pilot na dan alleen op IT-gebied. Daarnaast is het van belang dat bestaande vereenvoudigingen in ieder geval ook onder deze verordening mogelijk blijven. Dit geldt vooral voor het doen van aangifte door middel van inschrijving in de administratie, een methode die voortbouwt op de huidige domiciliëringsprocedure die door een groot aantal Nederlandse bedrijven wordt toegepast, en de vereenvoudigde procedures voor het zee- en luchtvervoer. Verder zal Nederland kritisch bekijken waar verdere flexibilisering in de verordening mogelijk is en op welke wijze door aanpassing van het voorstel innovatieve oplossingen gestimuleerd kunnen worden. In de Kabinetsreactie op de adviezen van de Topsector Logistiek¹ is ook aangegeven dat het kabinet de inspanningen van de Douane zal steunen om te zorgen voor EU-regels die voldoende rekening houden met de specifieke eisen van logistiek in de lidstaten.

Een belangrijk punt van zorg met betrekking tot het voorstel is de wijze waarop en de mate waarin de bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen aan de Commissie wordt overgedragen. Zie hiervoor onder 4.b en 4.c.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 637, nr. 15.

Nederland vindt verder dat er meer duidelijkheid moet komen over het tijdstip waarop de diverse onderdelen van het voorstel van toepassing worden. Zie hiervoor ook onder 6.b.

In het voorstel is opgenomen dat het werkprogramma voor (het tijdstip van) de implementatie van IT-systemen pas na de inwerkingtreding (en binnen zes maanden hierna) door de Commissie door middel van een uitvoeringshandeling kan worden vastgesteld. Door deze verschillende bepalingen is niet te zeggen wanneer bepaalde onderdelen van het voorstel nu daadwerkelijk van toepassing worden en wanneer bepaalde ICT-investeringen moeten worden gedaan.

Het voorstel lijkt geen termijn vast te stellen, waarin douaneautoriteiten de nodige maatregelen kunnen nemen ter implementatie van de verordening. Een termijn van twee jaar voor deze maatregelen bovenop de termijn voor het vaststellen van de uitvoeringsbepalingen zou billijk zijn. Deze termijn moet in de verordening worden opgenomen.

De kosten van dit voorstel voor de EU-begroting worden opgevangen via het FISCUS-programma, dat voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uitmaakt van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Zoals in het BNC-fiche over het FISCUS programma reeds is aangegeven, hecht Nederland er aan dat besprekingen over het FISCUS programma niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het programma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.