

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1759

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijziging Verordening Europese procedure voor geringe vorderingen (Kamerstuk 22 112, nr. 1758)

Fiche 2: Verordening wederzijdse bijstand douane

Fiche 3: Verordening voorlichting en afzetbevordering voor landbouwproducten (Kamerstuk 22 112, nr. 1760)

Fiche 4: Wijziging van de Moeder-Dochter Richtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1761)

Fiche 5: Wijziging verordening afschaffing visumplicht Moldavië (Kamerstuk 22 112, nr. 1762)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordening wederzijdse bijstand douane

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften

Datum ontvangst Commissiedocument

25 november 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 796

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041445

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 482 en SWD(2013) 483

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

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

a) *Rechtsbasis*

Artikel 33 VWEU en artikel 325 VWEU.

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing EP.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt achtereenvolgens geregeld in: 18f, eerste lid – gedelegeerde handelingen tot vaststelling van de containerstatusgebeurtenissen waarvoor container status messages (CSM's) moeten worden meegedeeld overeenkomstig artikel 18c, de minimaal in de CSM's op te nemen gegevenselementen en de frequentie van de mededeling, artikel 23, vierde lid – gedelegeerde handelingen tot vaststelling van de verrichtingen in het kader van de toepassing van de landbouwvoorschriften waarover informatie in het DIS (Douane Informatie Systeem) moet worden opgenomen.

Artikel 43 regelt de uitvoering van de gedelegeerde handelingen.

De bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen wordt achtereenvolgens geregeld in: artikel 18f, tweede lid – bepalingen betreffende het formaat van de CSM-gegevens en de wijze van mededeling van de CSM's, en in artikel 25, eerste lid – bepalingen betreffende de in het DIS op te nemen elementen voor elk van de in artikel 24, onder a) tot h), vermelde categorieën. In beide artikelen wordt bepaald dat deze uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure van artikel 43 a, tweede lid.

2. Samenvatting BNC-fiche

• *Korte inhoud voorstel*

De Commissie heeft een voorstel ingediend ter wijziging van verordening 515/97 over wederzijdse bijstand tussen douaneautoriteiten van de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van douane- en landbouwwetgeving. Doel van het voorstel is het uitbannen van inbreuken op de douanewetgeving door middel van grootschalige uitwisseling van informatie en nieuwe informatieverplichtingen voor het bedrijfsleven.

De Commissie stelt voor een centrale databank op te richten waarin actuele gegevens van CSM's, en aangiftegegevens over invoer, uitvoer en doorvoer van goederen systematisch beschikbaar zouden zijn. Voorts stelt de Commissie voor met het oog op efficiëntie en tijdswinst om bewijsstukken bij in- en uitvoeraangiften (factuur, oorsprongscertificaat, etc.) rechtstreeks te kunnen opvragen bij het bedrijfsleven.

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Nederland kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis (artikel 33 en 325 VWEU), maar beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit als negatief.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Een risico is dat dit voorstel voorbij gaat aan het operationele primaat van de lidstaten (lidstaten zijn verantwoordelijk voor uitvoering van taken in het kader van douaneregelgeving) en een opmaat vormt naar een meer gecentraliseerde aansturing op EU-niveau van uitvoering waardoor minder rekening gehouden kan worden met de lokale situatie op nationaal niveau. Een aanwijzing in dit verband is dat de Commissie zelf informatie bij het bedrijfsleven wil gaan inwinnen, terwijl dat normaliter een taak is van de lidstaten. Een ander risico is dat meer informatie gevraagd wordt dan nodig is, waardoor er extra administratieve lasten ontstaan voor het bedrijfsleven.

• *Nederlandse positie*

Het kabinet onderschrijft de intentie van de Commissie om inbreuken op de douanewetgeving tegen te gaan. Een kritische kanttekening is wel dat dit voorstel de opstart lijkt naar een meer gecentraliseerde risicobeheersing op EU-niveau. Niets lijkt de Commissie in de weg te staan zich te gaan bemoeien met het operationele controleproces. Tot dusverre is de uitvoering van het controleproces een verantwoordelijkheid van de lidstaten, waar Nederland aan hecht.

Nederland merkt op dat er gebrek aan samenhang is met recente ontwikkelingen op het gebied van risicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen.

Nederland is tegen het voornemen van de Commissie om een centrale databank met CSM's, en invoer-, uitvoer-, en doorvoergegevens te creëren. Grootschalige uitwisseling van informatie ter bestrijding van inbreuken op douanewetgeving kan ook op andere wijze bereikt worden. Het is zeer de vraag of een centrale databank nodig is, gelet op de systemen die er al zijn. Lidstaten zouden met betere gegevensuitwisseling hetzelfde kunnen bereiken zonder dat er een centrale databank nodig is. In plaats van opbouw van een centrale databank kan bijvoorbeeld gekeken worden of een model van grootscheepse automatische gegevensuitwisseling op mondiaal niveau niet effectiever zou zijn, net zoals dat

bereikt is in de sfeer van directe belastingen. Inschakeling van een Europese eenheid is in zo'n model niet aan de orde.

Nederland is tegen het voorstel van de Commissie om met het oog op efficiëntie en tijdswinst bewijsstukken bij in- en uitvoeraangiften (factuur, oorsprongscertificaat, etc.) rechtstreeks te kunnen opvragen bij het bedrijfsleven. Dat het bedrijfsleven met twee autoriteiten zaken moet doen, leidt aan de zijde van het bedrijfsleven tot extra administratieve lasten maar ook tot verminderde rechtszekerheid. Bovendien kan met een minder vergaande maatregel hetzelfde resultaat worden bereikt. Het zou ook opgevangen kunnen worden door een termijn voor te stellen waarbinnen de informatie door de lidstaten aan OLAF moet worden gecommuniceerd.

3. Samenvatting voorstel

Het doel van het voorstel is optreden tegen inbreuken op de douanewetgeving, omwille van de bescherming van de financiële belangen van de Unie en van de ontwikkeling van de douanesamenwerking. Bij inbreuken op douanewetgeving kan gedacht worden aan onjuiste oorsprongvermeldingen, onjuiste omschrijving van goederen en misbruik van de doorvoerregeling. Het uitbannen van dergelijke praktijken vergt volgens de Commissie grootschalige uitwisseling van informatie in een samenwerkingsverband tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en de Commissie. De Commissie meent dat er verdere actie nodig is als het gaat om de werking van het fraudepreventiesysteem in de douanesfeer en een beter risicobeheer op nationaal en EU-niveau. Hiertoe stelt de Commissie voor om een brede databank op te richten en te beheren met aangiftegegevens over invoer, uitvoer en doorvoer van goederen. Daarnaast stelt de Commissie voor dat informatie over de verplaatsingen van containers door het bedrijfsleven direct aan de Commissie moet worden verstrekt. Bovendien wil de Commissie ondersteunende documenten rechtstreeks van de particuliere sector kunnen opvragen. Het voorstel bevat ook bepalingen die bewerkstelligen dat de bevoegdheden van de European Data Protection Supervisor worden verduidelijkt en dat via wederzijdse bijstand verkregen bewijsmateriaal door openbare aanklagers mag worden gebruikt in nationale strafprocedures.

De voorgestelde wijzigingen moeten de Commissie in staat stellen de risico's beter te beheren, onder andere door middel van op risico-inschatting gebaseerde douanecontroles, en het opsporen, onderzoeken en analyseren van fraude doeltreffender te maken.

• Impact assessment Commissie

Het impact assessment gaat in op de verschillende opties die er zijn om twee problemen op te lossen. Het eerste probleem is inbreuken op douanewetgeving en het tweede probleem is dat OLAF onderzoekers lang (3–7 maanden) wachten op verstrekking door de lidstaten van ondersteunende documenten, waardoor in sommige gevallen onderzoeken niet kunnen worden afgerond wegens verjaring. Deze problemen leiden tot het mislopen van eigen middelen door de EU.

Om dit tegen te gaan is er volgens de Commissie een brede EU aanpak nodig. De Commissie kiest voor de optie om een centrale databank op te richten voor CSM en invoer-, uitvoer- en doorvoergegevens en de mogelijkheid te creëren ondersteunende documenten rechtstreeks door OLAF te laten opvragen bij het bedrijfsleven. De reden voor de Commissie om voor deze optie te kiezen is doeltreffendheid. De andere opties, geen beleidswijziging of minder vergaande maatregelen, zullen volgens de Commissie niet doeltreffend zijn of meer kosten met zich meebrengen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Artikel 33 VWEU (Douane, exclusieve bevoegdheid van de EU) en artikel 325 VWEU (bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, gedeelde bevoegdheid). Dit is naar de mening van het kabinet de correcte juridische basis voor het voorliggende voorstel. Wel wordt opgemerkt dat wat artikel 325 over fraudebestrijding betreft naar Nederlandse opvatting geen sprake is van exclusieve competentie van de EU. Onder 3.3 van het explanatory memorandum wordt dit wel gesteld door de Commissie.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van het voorstel is negatief. Het bestrijden van inbreuken op de douanewetgeving ter bescherming van de financiële middelen van de Unie en de ontwikkeling van de douanesamenwerking, hoeft niet noodzakelijkerwijs geheel op Europees niveau te gebeuren. Het kabinet is niet overtuigd dat centralisering van datastromen op Europees niveau leidt tot betere samenwerking dan wanneer de informatie vanuit de lidstaten met de Commissie wordt gedeeld. Nederland ziet weinig toegevoegde waarde van EU-optreden op dit punt; dit zal de effectiviteit en efficiency niet significant verhogen.

Gezien de belangrijke transnationale component is er wel enige noodzaak tot gezamenlijk optreden. Het voorstel gaat echter voorbij aan het operationele primaat van de lidstaten.

De Unie kan volgens dit voorstel rechtstreeks documenten opvragen bij de particuliere sector. De Unie communiceert momenteel met betrekking tot douaneaangelegenheden met bedrijven en burgers via de bevoegde lidstaten en niet rechtstreeks en Nederland is voorstander van handhaving van deze praktijk.

Voor zover nog van toepassing als gevolg van het negatieve subsidiariteitsoordeel is ook het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit negatief. De voorgestelde aanpak (het creëren en beheren van een grote centrale databank en het rechtstreeks opvragen van gegevens bij de particuliere sector) gaat verder dan nodig is om het doel (grootschalige uitwisseling van informatie ter bestrijding van inbreuken op douanewetgeving) te bereiken.

Voor de effectiviteit van het gezamenlijk optreden is het niet noodzakelijk een centrale databank op te richten en te laten beheren op niveau van de Unie. Dat het bedrijfsleven met twee autoriteiten zaken moet doen, leidt aan de zijde van het bedrijfsleven tot extra administratieve lasten maar ook tot verminderde rechtszekerheid. Bovendien kan met een minder vergaande maatregel hetzelfde resultaat worden bereikt.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Als er toch zou worden besloten tot opname van een verplichting om CSM's te verstrekken (waar Nederland geen voorstander van is), dan kan Nederland instemmen met de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor het verder specificeren van containerstatusgebeurtenissen waarvoor CSM's moeten worden medegedeeld overeenkomstig artikel 18c, de minimaal in de CSM's op te nemen gegevens-elementen en de frequentie van de mededeling (artikel 18f, eerste lid), en het verder specificeren van de verrichtingen in het kader van de toepassing van de landbouwvoorschriften waarover informatie in het DIS moet worden opgenomen (artikel 23, vierde lid).

Nederland kan instemmen met de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake het formaat van de CSM-gegevens en de wijze van mededeling van de CSM's (artikel 18f, tweede lid), en de in

het DIS op te nemen elementen voor elk van de in artikel 24, onder a tot en met h vermelde categorieën (artikel 25, eerste lid).

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*
De kosten voor de EU-begroting worden geraamd op 61 miljoen euro voor 2014–2020, met name voor IT. De Commissie geeft aan dat dit vergelijkbaar is met de huidige kosten (geen extra kosten voor de EU-begroting dus) en dat deze zullen worden opgevangen binnen het meerjarig financieel kader 2014–2020.
Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*
De kans bestaat dat door het oprichten van een grote databank de hoeveelheid verzoeken tot wederzijdse bijstand fors toeneemt: de rijksoverheid zal dan naar verwachting te maken krijgen met een sterk stijgende informatieverplichting. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Zie punt 5d
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Naar aanleiding van het oprichten van een grote databank kan de hoeveelheid verzoeken tot wederzijdse bijstand enorm toenemen. De rijksoverheid zal naar verwachting te maken krijgen met een sterk stijgende informatieverplichting.
Het bedrijfsleven wordt verplicht CSM's te verstrekken. Daarnaast zal het bedrijfsleven te maken krijgen met verzoeken van OLAF voor ondersteunende documenten. Dit zal leiden tot stijging van administratieve lasten voor de rijksoverheid en het bedrijfsleven.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Geen
- b) *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 haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Unie. Nederland voorziet geen problemen.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Het voorstel bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. De huidige verordening bevat dat ook niet. Nederland kan zich hier in vinden.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
Het voorstel om een grote centrale databank te creëren en ter beschikking te stellen van de Commissie om daar een door de Commissie uitgevoerde risico analyse op te baseren kan tot grote druk op de uitvoeringsorganisaties van lidstaten leiden. De Commissie heeft geen uitvoerende bevoegdheden en beschikt zelf niet over een

uitvoerende douanedienst. De uitvoering op het gebied van de douane berust volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Elke uitkomst van door de Commissie geconstateerde risico's zal tot extra controle inspanningen van de lidstaten (moeten) leiden. Er is geen zicht op de kwaliteit van de door de Commissie uitgevoerde risico analyses. Evenmin is duidelijk in hoeverre er dubbel werk wordt verricht – de lidstaten voeren immers ook zelf risico analyses uit – en tot hoeveel extra controles het aanleiding zal geven. Dit leidt tot de verhoging van de regeldruk, omdat autoriteiten mogelijk twee maal voor dezelfde zending komen controleren of documenten opvragen. In het algemeen kan worden opgemerkt dat het op dit moment niet verantwoord is als het voorstel voor Nederland leidt tot extra investeringen op financieel of IT gebied.

Samenvattend zullen de nationale en communautaire risicoanalyse niet synchroon lopen hetgeen leidt tot extra controle inspanning en druk, waarbij soms controle niet meer mogelijk is.

b) *Handhaafbaarheid*

Vanuit het oogpunt van handhaafbaarheid kan afgevraagd worden welke autoriteit de verplichte levering van CSM gaat controleren op juistheid, tijdigheid en volledigheid en eventuele maatregelen treffen om dit te effectueren. Opgemerkt kan worden dat de Commissie niet lijkt te beschikken over een adequaat handhavingsmiddel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen gevolgen voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Het kabinet onderschrijft de intentie van de Commissie om inbreuken op de douanewetgeving tegen te gaan en acht het met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Unie en van de ontwikkeling van de douanesamenwerking een goede zaak dat is voorgesteld Verordening 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 te wijzigen. Tegelijk wordt daarbij aangetekend, dat dit voorstel de opstap lijkt naar volledige EU controle met betrekking tot risicobeheersing. Nederland merkt in dit kader op dat er gebrek aan samenhang is met ontwikkelingen op het gebied van risicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen. Naar aanleiding van een Mededeling van de Commissie over douanerisicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen heeft de Raad in conclusies van medio 2013 de Commissie opgedragen om samen met de lidstaten binnen een jaar te komen met een coherente strategie en actieplan ten aanzien van douanerisicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen. Aan deze strategie wordt gewerkt. Het is onduidelijk waarom de Commissie hierop vooruitlopend al met voorstellen komt. De overlap tussen deze initiatieven is dat beiden zien op het eisen van data van het bedrijfsleven. Nederland zal bij de Commissie er op aandringen om deze kwestie met een integrale blik te benaderen, zowel vanuit het oogpunt van uitwisseling van informatie met wederzijdse bijstand als doel als douanerisicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen.

Het kabinet hecht veel belang aan de uitwisseling van informatie tussen douane autoriteiten om inbreuken op douanewetgeving tegen te gaan en tegelijkertijd de legale handel te faciliteren door zo effectief mogelijk aan risicoanalyse te kunnen doen. Nederland heeft echter bezwaar tegen het voornemen van de Commissie om een centrale databank met CSM's, en invoer-, uitvoer-, en doorvoergegevens te creëren. Grootschalige uitwisseling van informatie ter bestrijding van inbreuken op douanewetgeving kan ook op andere wijze bereikt worden. Het is zeer de vraag of dit nodig is, gelet op de systemen die er al zijn. Niet alle gegevens die nu

worden gevraagd zijn noodzakelijk om fraude effectief te kunnen bestrijden. Zo wordt de informatie over verplaatsingen van containers door de Commissie cruciaal bevonden om gevallen van onjuiste oorsprongsmelding te ontdekken. Nederland deelt deze mening niet. NL stelt zich op het standpunt dat het eisen van de CSM hoge kosten met zich meebrengt tegen een lage meerwaarde. De Commissie gaat er aan voorbij dat het niet om de container zelf gaat, maar dat oorsprong betrekking heeft op het goed dat zich in die container bevindt. Geregeld worden er gedurende het vervoer goederen toegevoegd of juist uit de container gehaald. Daarnaast blijkt dat in 70% van de relevante invoeraangiften geen containernummer opgenomen is, waardoor de noodzakelijke referentiedata ontbreken voor effectief gebruikmaking van de CSM.

Niets lijkt de Commissie in de weg te staan zich te gaan bemoeien met het operationele controleproces. De vraag is of bij de beschikbaarheid van real time gegevens ook real time controle aanwijzingen horen die vanuit de Unie aan de lidstaten worden gegeven. Tot dusverre is dit een prerogatief van de lidstaten. Er zal zich een zeer grote hoeveelheid berichtenverkeer voordoen. Wijzend op een risico op een overmaat aan gegevens, betwijfelt Nederland of de geringe menskracht bij OLAF hiertoe uitgerust is; Nederland is van mening dat dit beter kan worden overgelaten aan de ambtenaren in de lidstaten.

Er wordt veel informatie gevraagd van zowel de particuliere sector als de douaneautoriteiten van de lidstaten. Nederland betwijfelt of de baten opwegen tegen deze lasten. Het opvragen van gegevens bij het bedrijfsleven zonder tussenkomst van de lidstaten brengt het risico met zich mee dat een nationaal al lopend traject wordt doorkruist of ten minste dubbel wordt gedaan.

Nederland is tegen het voorstel van de Commissie om met het oog op efficiëntie en tijdswinst bewijsstukken bij in- en uitvoeraangiften (factuur, oorsprongscertificaat, etc.) rechtstreeks te kunnen opvragen bij het bedrijfsleven. Dit voorstel doorbreekt de huidige band tussen het bedrijfsleven en nationale overheid. Dat het bedrijfsleven met twee autoriteiten zaken moet doen, leidt aan de zijde van het bedrijfsleven tot extra administratieve lasten (mogelijk meerdere malen dezelfde gegevens leveren) maar ook tot verminderde rechtszekerheid (als de ene partij een oordeel geeft, wat doet de andere partij?). Bovendien kan met een minder vergaande maatregel hetzelfde resultaat worden bereikt. Het zou ook opgevangen kunnen worden door een termijn voor te stellen waarbinnen de informatie door de lidstaten aan OLAF moet worden gecommuniceerd.

Tot slot wijst Nederland op de relatie met het voorstel van de Commissie voor een verordening tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie. In het huidige voorstel is onder andere opgenomen dat het EOM toegang zal hebben tot de gegevensbestanden die op grond van verordening 515/97 door de Commissie of de lidstaten worden beheerd.