

Fiche 2: Verordening tot vaststelling van het communautair douanewetboek

Titel:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek) - Uitvoering van het Lissabon-programma van de Gemeenschap

Datum Raadsdocument: 6 december 2005

Nr. Raadsdocument: 15380/05

Nr. Commissiedocument: COM(2005) 608

Eerstverantwoordelijk ministerie: Financiën i.o.m. EZ, BZ, JUS, DEF, BZK, LNV, V&W

Behandelingstraject in Brussel:

Raadswerkgroep Douane-unie, Raad Concurrentievermogen

In januari 2006 is begonnen met een inventarisatie van de eerste meningen van de lidstaten. Verwachting is dat deze eerste informatievergarringsronde zeker een half jaar in beslag zal nemen. Vervolgens zal het Voorzitterschap met een document komen waarin deze informatie op een rijtje wordt gezet. Daarna wordt pas begonnen met de feitelijke onderhandelingen. De verwachting is, gebaseerd op eerdere ervaringen, dat het gehele behandelingstraject zeker 1,5 tot 2 jaar in beslag zal nemen.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het huidige communautair douanewetboek, dat dateert uit 1992, is verouderd. Het gaat uit van procedures die op papierwerk zijn gebaseerd. Verder is het vooral geschreven vanuit de traditionele rol van de douane: het heffen van rechten bij invoer. De rol van de douane is de laatste jaren verschoven van het heffen van douanerechten naar het toepassen van niet-tarifaire maatregelen. Dit zijn vooral maatregelen in verband met veiligheid, bestrijding van de invoer van namaakartikelen, van het witwassen van geld en van de drugshandel en de toepassing van maatregelen ter bescherming van de gezondheid, het milieu en de consument. Het gebruik van elektronische gegevensuitwisseling is tegenwoordig standaard geworden en het gebruik van papier een uitzondering waardoor, samen met de accentverschuiving in de douanetaken, een grondige herziening en actualisering van de communautaire douanewetgeving noodzakelijk is geworden. Tevens moet rekening worden gehouden met afspraken die de EU voornemens is te maken over de vereenvoudiging van het handelsverkeer in het kader van de WTO, de Ontwikkelingsagenda van Doha. De toetreding per 1 mei 2004 van de EG en de lidstaten tot de herziene internationale (douane) overeenkomst van Kyoto inzake vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures wordt eveneens verwerkt. Het voorstel omvat ten opzichte van het huidige communautair douanewetboek met name de volgende wijzigingen:

- De introductie van een 'mission statement' waarin de accentverschuiving in de taken van de douane tot uitdrukking wordt gebracht.
- Als standaard wordt ingevoerd dat de aangiften volgens een gemeenschappelijk uniform datamodel elektronisch worden ingediend. Dit maakt een ontkoppeling mogelijk tussen het moment en de plaats waar de aangifte wordt ingediend en het moment en de plaats waar de goederen de EU binnenkomen en heeft mede gevolgen voor de plaats van het ontstaan van een douaneschuld. Voor bedrijven die aan de criteria voldoen, wordt het mogelijk om al hun douaneaangiften op één centrale plek in te dienen ongeacht waar de goederen in het vrije verkeer worden gebracht ('gecentraliseerde vrijmaking'). In dit geval wordt de plaats waar de douaneschuld ontstaat de plaats waar de aangever is gevestigd.
- Douanecontroles vinden plaats op basis van risicoanalyse en waar mogelijk in combinatie met controles van andere diensten ('one stop shop') op basis van door bedrijven eenmalig aangeleverde gegevens ('single window').

- De introductie van richtsnoeren waarin een nadere uitleg en interpretatie van de bepalingen van het douanewetboek worden opgenomen. Zij worden door de Commissie na raadpleging van de lidstaten opgesteld. Deze richtsnoeren zijn geen onderdeel van de verordening en hebben formeel in het Europees recht geen bindende status. Zij kunnen in beginsel geen nieuwe verplichtingen voor de burger bevatten. Hierdoor worden nationale instructies ter interpretatie van de communautaire douanevoorschriften overbodig.
- De introductie van het beginsel dat de belanghebbende het recht heeft te worden gehoord voordat een voor hem individueel nadelige beslissing wordt genomen.
- De opdracht aan de lidstaten om te zorgen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende douanesancties (zowel administratief als strafrechtelijk) binnen een later door de Commissie in te dienen gemeenschappelijk kader voor sancties bij overtreding van de douanewetgeving.
- Een sanering van een aantal douaneprocedures waarbij de heffing van de douanerechten werd geschorst. De vroegere schorsingsprocedures worden samengevoegd en in overeenstemming gebracht met andere soortgelijke douanebestemmingen tot 4 bijzondere regelingen. Dit heeft voorts geleid tot een set gemeenschappelijke voorschriften die van toepassing zijn op alle bijzondere regelingen. Er is geen ruimte meer voor nationale vereenvoudigingen.
- De Commissie stelt voor de status van het Comité Douanewetboek te wijzigen. De inbreng van de lidstaten bij de totstandkoming van uitvoeringsvoorschriften en bij de behandeling van interpretatievraagstukken wordt daarbij gereduceerd. In de huidige wetgeving heeft het comité bij de totstandkoming van uitvoeringsvoorschriften de status van een regelgevend comité en bij interpretatievraagstukken de status van een beheerscomité. In het voorstel wordt de status van het comité bij de vaststelling van uitvoeringsbepalingen omgezet in een beheerscomité (in een beheerscomité hebben de lidstaten minder invloed en kunnen zij voorgenomen wetgeving niet tegenhouden). Voor de vaststelling van richtsnoeren, waarin nadere uitleg en interpretatie van het Douanewetboek komt te staan, wordt de procedure van het raadgevend comité voorgesteld (een raadgevend comité geeft slechts adviezen waaraan de Commissie formeel niet gebonden is).

Het voorstel moet volgens de Commissie leiden tot een:

- efficiënter verloop van douaneformaliteiten;
- reductie van de administratieve lasten;
- facilitatie van de internationale handel;
- verhoging van de veiligheid van goederen in het internationale handelsverkeer en
- versterking van de bescherming van het milieu en de consument.

Rechtsbasis van het voorstel: artikelen 26, 95, 133 en 135 EG Verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: gekwalificeerde meerderheid, medebeslissingsrecht.

Instelling nieuw Comitologie-comité: neen, wel wijziging van type comitologie-comité.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief. Het betreft hier in beginsel een exclusieve competentie van de Gemeenschap. Hiervoor geldt de subsidiariteitstoets dus niet. De uitvoering van de communautaire douanewetgeving is daarentegen een bevoegdheid van de lidstaten. Een aantal van de bepalingen in dit voorstel, met name die welke min of meer dwingend opleggen dat en hoe de lidstaten in operationele zin moeten samenwerken, liggen op het scheivlak tussen wat communautair geregeld kan worden en wat de lidstaten zelf moeten regelen. Er is een gemeenschappelijk belang dat de nationale diensten met elkaar moeten kunnen communiceren en samenwerken om douanecontroles efficiënt te laten verlopen en een betere werking van de interne markt te realiseren met minder administratieve lasten voor het

bedrijfsleven. Een oplossing op Gemeenschapsniveau kan daartoe een bijdrage leveren temeer nu de lidstaten er naar verwachting niet in zullen slagen er onderling op korte termijn op een effectieve wijze uit te komen.

Proportionaliteit: twijfelachtig. Hoewel Nederland de doelstellingen van vereenvoudiging en modernisering van het voorstel onderschrijft, vindt het dat de Commissie in de uitwerking daarvan in concrete instrumenten niet geheel is geslaagd. Veel oude procedures blijven in nieuwe vorm toch in stand, terwijl de nationale beleidsvrijheid op onderdelen verder wordt ingeperkt. Er zou meer sprake moeten zijn van facilitatie van het bedrijfsleven. Bovendien is Nederland van mening dat de voorgestelde strafrechtelijke maatregelen niet noodzakelijk zijn om het doel te bereiken.

Qua rechtsvorm van het instrument is het Nederlands proportionaliteitsoordeel positief. In dit geval kan slechts het instrument van verordening leiden tot eenvormige toepassing in de Gemeenschap en duidelijkheid voor de burger en bedrijfsleven ten aanzien van de rechten en verplichtingen op douanegebied.

Consequenties voor de EU-begroting:

De kosten van het realiseren van de doelstellingen van het voorstel bedragen: in totaal 45,103 miljoen Euro waarvan in 2007: 2,942 miljoen Euro, in 2008: 5,456 miljoen Euro, in 2009: 6,456 miljoen Euro, in 2010: 7,126 miljoen Euro, en in 2011 en later: 23,033 miljoen Euro zijn begroot.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Het concept van gecentraliseerde vrijmaking kan gevolgen hebben voor wat betreft de hoogte van de in Nederland te heffen douanerechten. De effecten daarvan zijn moeilijk in te schatten, omdat onduidelijk is in welke mate importeurs gevestigd in andere lidstaten zullen kiezen voor gecentraliseerde vrijmaking in hun eigen lidstaat, met als gevolg dat de perceptiekosten aan die lidstaat zullen toekomen. Een eerste globale inschatting, uitgaande van het aandeel van de bedrijven die nu een vergunning hebben om een periodieke aangifte te doen, komt uit op ruim € 200 miljoen per jaar minder douanerechten die in Nederland worden geheven.

Ook de exacte uitvoeringskosten voor de Douane zijn lastig in te schatten, omdat deze afhankelijk zijn van beslissingen die nog niet zijn genomen. De kosten voor de douane hangen samen met de kosten die nodig zijn om het met dit voorstel samenhangende programma te realiseren dat onder de verzamelnaam “e-customs” een aantal automati-seringsprojecten omvat. Een eerste inschatting van de daarmee samenhangende kosten komt uit op ruim €41 miljoen, verspreid over 2006-2010, waarbij de meeste kosten in 2007 en 2008 zullen vallen. Vanaf 2010 kan er sprake zijn van een terugverdieneffect van € 4 à 5 miljoen per jaar ten aanzien van de in eerdere jaren gedane investeringen door besparing op de exploitatiekosten als gevolg van de automatisering.

Naast de investeringslasten voor de douane kunnen er ook nog kosten optreden voor andere departementen. Het gaat daarbij voornamelijk om kosten ter realisatie van de “one stop shop” en ‘single window’. Omdat de realisatie en implementatie van deze functionaliteiten pas voorzien wordt na 2010 en een aantal randvoorwaarden om dit concept te kunnen laten werken nog ingevuld moeten worden, is er vooralsnog geen inzicht in de daarmee samen-hangende investeringslast en de eventuele besparingen (op termijn).

Voor het bedrijfsleven zullen eveneens initiële investeringen met name in automatisering noodzakelijk zijn. De omvang daarvan is mede afhankelijk van de automatiseringsgraad binnen een individueel bedrijf. Na deze initiële investeringen zou er door de nieuwe douanesystemen waarbij geautomatiseerde afwikkeling de norm wordt een vermindering van de kosten voor im- en export voor het bedrijfsleven moeten optreden.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): n.v.t.

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 20^e dag volgend op de publicatie ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2009.

Daarbij zal rekening moeten worden gehouden dat uitvoeringsbepalingen die behoren bij de verordening tegelijkertijd in werking zullen moeten treden, omdat bepaalde Raadsverordeningen middels dit voorstel worden ingetrokken en voorzien is dat deze in de uitvoeringsverordeningen worden opgenomen.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Vooralsnog geen gevolgen voorzien.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Het Nederlandse belang is gediend met een flexibel, geavanceerd op risicomanagement gebaseerd douanesysteem dat voldoende capaciteit bezit om een groot aantal gegevens te verwerken, een vlotte afhandeling van douaneformaliteiten mogelijk maakt en ruimte biedt om rekening te houden met de individuele situatie van een bedrijf en zodoende maatwerk levert. De doelstellingen van het voorstel van de Commissie zijn het moderniseren, stroomlijnen en automatiseren van douaneregelingen, rekening houden met een toenemend belang van de niet-fiscale taken van de douane (met name de veiligheid) en het versterken van het concurrentievermogen van het EU-bedrijfsleven. Dit sluit goed aan bij de Nederlandse behoefte.

De algemene indruk echter is dat de Commissie met het voorstel niet in die opzet is geslaagd. Er wordt nauwelijks vernieuwd, veel oude douaneprocedures blijven in stand (alleen een nieuw jasje). Voor Nederland betekent het in een aantal gevallen een relatieve achteruitgang door de verdere inperking van nationale beleidsvrijheid voor de lidstaten en het nivelleren naar een lager gelegen 'level playing field'. Dit maakt het leveren van maatwerk nagenoeg onmogelijk. Tevens worden kansen gemist om administratieve lasten te reduceren door vast te houden aan de traditionele douaneprocedures.

De douaneprocedures moeten zodanig gemoderniseerd en vereenvoudigd worden dat er sprake is van meer facilitatie voor het Nederlandse bedrijfsleven. De nadruk voor wat betreft de fiscaliteit zal daarbij gelegd worden op het vervullen van douaneformaliteiten op systeemgerichte wijze (in plaats van transactiegericht), waarbij de afwikkeling van de administratieve en fiscale verplichtingen plaatsvindt via het principe van "self assessment" (het bedrijf berekent zelf de douaneschuld, de douane controleert administratief achteraf, kortom analoog aan de BTW-systematiek). Dit moet ertoe leiden dat de administratieve lasten voor zowel het bedrijfsleven als de douane zullen verminderen. Het voorstel bevat daartoe geen dan wel onvoldoende mogelijkheden.

Voor het afdekken van het veiligheidsrisico in het kader van de "supply chain security" zal de douane wel de beschikking moeten hebben over een gestandaardiseerde minimumset van gegevens van elke goederenzending bij het binnenbrengen en uitgaan van de goederen.

Het voorstel bevat voorts enkele strafrechtelijke bepalingen. Nederland stelt zich op het standpunt dat het strafrecht en het strafprocesrecht in beginsel niet tot de bevoegdheid van de gemeenschap behoren. Het opnemen van strafrechtelijke bepalingen in een gemeenschapsinstrument moet dus uitzondering blijven. Voor een eventuele strafbaarstelling moet een deugdelijke motivering worden gegeven, waaruit blijkt dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn en onontbeerlijk om de volledige doeltreffendheid van de gestelde normen te verzekeren. (vgl. ICER advies strafrecht in de eerste pijler, 2006) Nederland meent dat de voorgestelde sancties in het Communautair douanewetboek met een strafrechtelijk karakter niet noodzakelijk zijn om de doelstellingen te verwezenlijken.

Nederland is voorstander van gecentraliseerde vrijmaking. Het concept van gecentraliseerde vrijmaking brengt echter complicaties met zich mee ten aanzien van het systeem van de Eigen Middelen (financiering begroting). Bovendien zijn de gevolgen voor de Nederlandse schatkist onzeker. Een eerste globale inschatting duidt op een vermindering van de opbrengst van de douanerechten van ruim € 200 miljoen per jaar. Dit betekent dat er flankerende maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld een herverdeling van de geïnde heffingen over de lidstaten en/of een verrekening van de perceptiekosten tussen de betrokken lidstaten.

Mogelijk zijn tegelijkertijd de eerste effecten voelbaar van verminderde douanerechten als gevolg van een mogelijk resultaat in de WTO Doha-ronde. Overwogen zal moeten worden of hiervoor eveneens voorzieningen op Europees niveau moeten worden getroffen.

De Commissie stelt voor de invloed van de lidstaten op de wetgeving te verkleinen. Het huidige type comité douanewetboek moet in stand blijven (regelgevend in geval van uitwerking van delegatiebepalingen in een uitvoeringsverordening).

Nederland is geen voorstander van uitwerking van regelgeving in zogeheten richtsnoeren (Soft Law) in plaats van een verordening.