

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1567

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 4 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling eHealth Actie Plan 2012–2020, Innovatieve gezondheidszorg voor de 21e eeuw (Kamerstuk 22 112, nr. 1565)

Fiche 2: Verordening melding voorvallen burgerluchtvaart (Kamerstuk 22 112, nr. 1566)

Fiche 3: Mededeling douane-unie

Fiche 4: Besluit solidariteitsclausule (Kamerstuk 22 112, nr. 1568)

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

Fiche: Mededeling over de stand van de douane-unie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de stand van de douane-unie

Datum ontvangst Commissiedocument

21 december 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012) 791

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202291

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

De mededeling bevat de visie van de Commissie op drie onderdelen:

- 1) de toegevoegde waarde en het belang van de douane-unie, in het bijzonder voor de groei, het concurrentievermogen en de veiligheid van de interne markt en de Europese Unie; volgens de Commissie gaat 17% van de wereldhandel langs Europese douanediensden, met een jaarlijkse waarde van 3300 miljard euro.
- 2) de externe en interne uitdagingen die een antwoord vanuit de Europese Unie behoeven:
Externe uitdagingen: toenemende handelsstromen, nieuwe en ingewikkelde logistieke ketens, veranderende concurrentiedruk, de globalisering van criminaliteit en terroristische activiteiten en de verwachtingen van externe belanghebbenden zoals andere handhavingsorganisaties waarvoor de douane taken verricht die niet tot de klassieke douanetaken behoren.
Interne uitdagingen: inefficiënties en gebrek aan effectiviteit door verschillen in de uitvoering door de 27 lidstaten, doordat elke lidstaat bijvoorbeeld zijn eigen geautomatiseerde systemen ontwikkelt, verschillende werkmethodes worden toegepast en er verschillen in opleidingsniveaus zijn, waardoor eenduidige uitvoering van Europese wetgeving door de lidstaten (level playing field) ontbreekt. Tevens is er vanwege de economische crisis een sterke druk en een stijgende noodzaak om «meer te doen met minder».
- 3) de noodzaak van het opstellen van een actieplan om de hiervoor genoemde uitdagingen aan te gaan en te zorgen voor een beter presterende, meer robuuste en sterkere douane-unie. De volgende acties worden daarvoor door de Commissie voorzien:
 - a. De voltooiing van de modernisering die in 2003 begonnen is, door afronding en vaststelling van het nieuwe douanewetboek van de Unie en daarbij behorende gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, evenals de doelmatige uitvoering ervan door de lidstaten.

- b. Het voltooien van de analyses van lacunes en het vaststellen van prioriteiten die aangepakt moeten worden. De nadruk ligt daarbij ondermeer op het risicobeheer en de beveiliging van de internationale logistieke keten, het opstellen van een gezamenlijke strategie van Commissie en lidstaten voor een betere handhaving van niet-fiscale wetgeving (waaronder bescherming van intellectuele eigendomsrechten) door de douanediens ten van de lidstaten, het harmoniseren van sancties bij inbreuken op Europese douanewetgeving, het verbeteren van crisisbeheer door de douane en bevordering van de handel. De follow up van de analyses en de gestelde prioriteiten moet starten in 2013.
- c. Het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit van de douane-unie door hervorming van het beheer ervan. De nadruk ligt hier op het definiëren van operationele doelstellingen en de kwaliteit van dienstverlening voor de Europese Unie en een gemeenschappelijk systeem van toezicht daarop. Ook wordt gekeken naar de mogelijkheden tot het intensiveren van de operationele coördinatie en gezamenlijke actie. Als laatste wordt er gepleit voor een mechanisme op gemeenschappelijk niveau dat dient voor de vaststelling van behoeften en prioriteiten op het gebied van de douane-unie en de overdracht en ondersteuning van capaciteit waar dit wordt gewenst.

De Commissie roept de Raad en het Europees Parlement op om:

- De modernisering van de douane-unie zonder vertraging te voltooien;
- In overleg met de relevante belanghebbenden de prioriteiten voor de douane-unie vast te stellen;
- Het beheer en de taken en verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie te hervormen met betrekking tot het algehele operationele beheer van de douane-unie. Een van de vervolgstappen in die context zou het opstellen van een blauwdruk voor hervorming moeten zijn, die in 2014 zou moeten starten.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid: De douane-unie (beleid, wet- en regelgeving) behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie (artikel 3 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie).

Subsidiariteit: Niet van toepassing, gelet op het feit dat het hier gaat om de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.

Proportionaliteit: De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de door de Commissie voorgestane aanpak is: positief met een aantal kanttekeningen; deze betreffen in hoofdzaak de voorstellen uit de mededeling die raken aan de uitvoering van douaneregelgeving. Die uitvoering is in beginsel de bevoegdheid van de lidstaten (artikel 291 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie).

Het gaat in het bijzonder om het definiëren van operationele doelstellingen, het intensiveren van operationele coördinatie, de overdracht van capaciteit (mensen, middelen, kennis), het harmoniseren van sancties en een eventuele verschuiving van taken en verantwoordelijkheden tussen lidstaten en Commissie.

Nederland erkent dat het streven naar een level playing field voor het bedrijfsleven binnen de douane-unie mede inhoudt dat alle douanediensten van de lidstaten opereren als waren zij één. Nederland is van

mening dat dit niet noodzakelijkerwijs standaardisatie van de uitvoering betekent. Wel kan gekeken worden naar een gelijk spelveld in relatie tot de externe effecten van de uitvoering voor het bedrijfsleven en andere belanghebbenden. Dat kan bijdragen aan een grotere concurrentiekracht, aan kostenbesparingen voor het bedrijfsleven en aan een reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de douane administraties. Volgens Nederland is een nadere discussie nodig over de vraag in hoeverre het noodzakelijk is eenvormigheid voor de nationale organisatie van de uitvoering na te streven. Met andere woorden: wat is de mate waarin dat op het gebied van de uitvoering zou moeten leiden tot harmonisatie en standaardisatie op Europees niveau. Volgens Nederland is het beter om te bezien hoe versterking van de samenwerking tussen Commissie en lidstaten bestaande lacunes in effectiviteit en efficiëntie kan wegnemen. Nederland stelt zich op het standpunt dat er in beginsel geen uitvoerende bevoegdheden aan de Commissie dienen te worden overgedragen op het gebied van douane. De Commissie beschikt overigens niet over een uitvoerende dienst op dit terrein.

Vooralsnog betekent dit wat Nederland betreft, dat over het algemeen de uitvoering op het gebied van douane volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten zal moeten blijven gebeuren. Dat houdt tevens in dat er in beginsel ook geen sprake kan zijn van een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden tussen lidstaten en Commissie.

Er zijn echter situaties denkbaar waarin een verschuiving van taken en werkzaamheden van de Lidstaten naar de Commissie wel wenselijk kan zijn, omdat er bijvoorbeeld grote financiële besparingen gerealiseerd kunnen worden (bijvoorbeeld door minder administratieve en/of nalevingskosten voor het bedrijfsleven of besparingen bij de overheid bij de centrale ontwikkeling van geautomatiseerde systemen). Dat kan gepaard gaan met een verschuiving van verantwoordelijkheden; Nederland zal dit van geval tot geval beoordelen.

Daarnaast staat Nederland terughoudend tegenover activiteiten die zich richten op de harmonisatie van het sanctiestelsel binnen de douane-unie. Vooralsnog voorziet Nederland een lastig te aanvaarden inbreuk op het bestaande sanctiestelsel binnen de eigen douanewetgeving en het Nederlandse strafrechtstelsel, zonder dat vooralsnog duidelijk is welke toegevoegde waarde daar tegenover staat.

Financiële gevolgen: Nederland verwacht met name van de voorstellen die zien op het efficiënter maken van de douane-unie een positief financieel effect doordat investeringslasten voor lidstaten en het bedrijfsleven lager uit kunnen vallen. Daarbij kan gedacht worden aan het gezamenlijk of centraal ontwikkelen van geautomatiseerde systemen of het opzetten van deskundigenteams waarin specifieke kennis en vaardigheden gebundeld worden ten behoeve van de gehele douane-unie. De mededeling is echter niet concreet genoeg om daar nu een definitief oordeel over te kunnen geven.

Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Indien er sprake is van gevolgen voor de EU-begroting, is Nederland van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

Gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten: De voorstellen van de Commissie zijn te weinig concreet om daar nu een oordeel over te kunnen geven. Ook is er door de Commissie geen impact assessment gemaakt met betrekking tot deze mededeling. Nederland zal meer concrete voorstellen later op hun merites beoordelen. Nederland verwacht van de voorstellen die zien op het voltooien van de modernisering van de douanewetgeving en het streven naar een meer uniforme behandeling van het bedrijfsleven, in theorie een vermindering van

administratieve lasten. Door het introduceren van meer eenduidige, gestandaardiseerde en geharmoniseerde wetgeving en daarin vervatte procedures zal het vervullen van douaneformaliteiten door het bedrijfsleven nog verder vereenvoudigd kunnen worden. Voorwaarde daarvoor is wel dat geen extra formaliteiten (*red tape*) worden geïntroduceerd.

De gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten zullen ook in belangrijke mate afhankelijk zijn van de onderhandelingsresultaten over het nieuwe douanewetboek van de Unie (BNC fiche COM (2012) 64, van 20 februari 2012).

Daarbij moet in acht genomen worden dat vooruitgang op het niveau van de Europese Unie niet noodzakelijkerwijs vooruitgang voor Nederland betekent, bijvoorbeeld omdat het niveau van handelsfacilitatie voor de Europese Unie erop vooruit gaat, maar voor Nederland er juist op achteruit gaat, dit kan leiden tot verhoging van administratieve lasten voor Nederlandse bedrijven.

Dit zou kunnen gebeuren omdat onder de bestaande douanewetgeving door Nederland meer aan handelsfacilitatie kan worden bijgedragen dan wellicht straks onder de nieuwe douanewetgeving mogelijk is. Die discussie over het nieuwe douanewetboek is nog niet afgerond en de Nederlandse inzet is om een dergelijk gevolg te voorkomen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland kan op hoofdlijnen instemmen met de mededeling. Nederland is immers voorstander van een krachtige douane-unie die in staat is om een wezenlijke bijdrage te leveren aan het concurrentievermogen en een goede werking van de interne markt in de Europese Unie.

Nederland plaats hierbij wel de volgende kanttekeningen:

- Bij het opstellen van een actieplan dient nadrukkelijk rekening gehouden te worden met de onderzoeken en evaluaties met betrekking tot het functioneren van de douane-unie, zoals die de afgelopen drie jaar door verschillende (externe) partijen zijn verricht.
- Het streven van de Europese Commissie naar een level playing field mag er niet toe leiden dat lidstaten bij de uitvoering van de douanewetgeving in een keurslijf worden gedwongen. Juist het grote gewicht dat in de mededeling aan handelsfacilitatie wordt toegekend, maakt het van belang dat de uitvoeringsmogelijkheden van douanediens ten op de nationale handelsstromen kunnen worden afgestemd om het bedrijfsleven zo goed mogelijk te faciliteren. Voorkomen moet worden dat douane administraties in de knel komen vanwege bijvoorbeeld hun specifieke geografische situatie en/of de volumes aan goederenstromen die zij af moeten handelen. Wat Nederland betreft zal er voor lidstaten een zekere mate van flexibiliteit moeten blijven bestaan op het gebied van de uitvoering. Ook kan het wat Nederland betreft niet zo zijn dat het vervolmaken van het level playing field betekent dat er een soort van Europees gemiddelde ontstaat voor het optreden van de douanediens ten, dat lager ligt dan het huidige niveau van optreden van de Nederlandse douanediens ten.
- Nederland is geen voorstander van het definiëren van gemeenschappelijke operationele doelstellingen. Door bijvoorbeeld het op gemeenschappelijk niveau vooraf vaststellen van generieke controlepercentages en soort controles kan de Nederlandse douanediens ten, gezien de hoge volumes goederen die via Nederland afgehandeld worden, in de knel komen qua capaciteit.

Dit kan een negatief effect hebben op bijvoorbeeld de logistiek in de Nederlandse mainports met economische schade als gevolg. Tevens kan dit de economische ontwikkeling van de interne markt nadelig beïnvloeden en staat het haaks op het in het Regeerakkoord opgenomen beleid dat belemmeringen voor het goederenvervoer moeten

worden weggenomen door het bevorderen van snelle en goede douaneafhandeling.

Nederland is van mening dat algemene kaders voor af te dekken risico's heel goed gemeenschappelijk vastgesteld kunnen worden maar dat de wijze waarop de risico's worden afgedekt een verantwoordelijkheid van de lidstaten moet blijven.

- Nederland stelt zich op het standpunt dat er in beginsel geen sprake kan zijn van het verschuiven van uitvoerende bevoegdheden van de lidstaten naar de Commissie. Als het gaat om het hervormen van het beheer van de douane-unie zal Nederland met interesse kijken naar voorstellen van de Commissie inzake (de-) centrale en/of virtuele samenwerkingsverbanden tussen de douanediens ten van de lidstaten, bijvoorbeeld door het opzetten van deskundigenteams die bepaalde werkzaamheden verrichten voor de gehele douane-unie. De rol die de Commissie kan spelen bij dergelijke samenwerkingsverbanden dient nader onderzocht te worden, met inachtneming van de bestaande juridische kaders.

Er zijn echter situaties denkbaar waarin een verschuiving van taken en werkzaamheden van de lidstaten naar de Commissie wel wenselijk kan zijn omdat er bijvoorbeeld grote financiële besparingen gerealiseerd kunnen worden (bijvoorbeeld door minder administratieve en/of nalevingskosten voor het bedrijfsleven of besparingen bij de overheid bij de centrale ontwikkeling van geautomatiseerde systemen). Dat kan gepaard gaan met een verschuiving van verantwoordelijkheden, Nederland zal dit van geval tot geval beoordelen.

Nederland heeft goede ervaringen met het door ketenpartijen (zoals douane) laten stroomlijnen van hun processen en met behulp van geautomatiseerde ondersteuning verder te optimaliseren. Dat draagt bij aan een verlaging van de regeldruk bij de invoer van goederen. Een dergelijke benadering en aanpak verdient het om Europees als kans voor de toekomst gezien te worden.