

Vergaderjaar 2014–2015

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1915

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij zes fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling bescherming en handhaving van intellectuele eigendomsrechten in derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 1911)

Fiche 2: Mededeling EU-actieplan Handhaving intellectuele eigendomsrechten (Kamerstuk 22 112, nr. 1912)

Fiche 3: Richtlijn uitwisseling informatie verkeersovertredingen (Kamerstuk 22 112, nr. 1913)

Fiche 4: Mededeling «Naar een geïntegreerde aanpak van cultureel erfgoed voor Europa» (Kamerstuk 22 112, nr. 1914)

Fiche 5: Mededeling EU-strategie en Actieplan Douanericobeheer

Fiche 6: Aanbeveling online kansspelen (Kamerstuk 22 112, nr. 1916)

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

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer: risico's aanpakken, veiligheid van de toeleveringsketen vergroten en handel vergemakkelijken
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
21 augustus 2014
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2014) 527
- d) *Pre-lex*
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1042231
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Het betreft een mededeling over de EU-strategie en het daarbij behorende actieplan voor douanerisicobeheer. Dit is een vervolg op:

- de Mededeling van de Commissie over douanerisicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen van 8 januari 2013; COM(2012) 793¹
- Conclusies van de Raad over de versterking van de beveiliging van de toeleveringsketen en het douanerisicobeheer van 28 mei 2013; ST 10163 2013 INIT

Het voorstel beoogt – door verbetering van het douanerisicobeheer – de integriteit van de toeleveringsketen te verbeteren. Een integere toeleveringsketen is noodzakelijk om de veiligheid van EU-burgers te garanderen en de financiële en economische belangen van de Europese Unie te beschermen terwijl tegelijkertijd de legitieme handel wordt vergemakkelijkt.

Deze beoogde versterking wordt volgens de Commissie bereikt door het uitvoeren van de strategie. De strategie is gericht op het bereiken van het overkoepelende doel van een hoogwaardige en gelaagde benadering van douanerisicobeheer die effectief en efficiënt is. Dit overkoepelende doel is gestoeld op een viertal principes:

- beoordeel (informatie) vooraf, controleer daar waar nodig
- samenwerking tussen verschillende instanties
- een gelaagde en gecoördineerde aanpak
- efficiënt gebruik van middelen

¹ Hierover is een fiche opgesteld dat op 15 februari 2013 is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 22 112, Nr. 1570)

Het overkoepelende doel valt uiteen in zeven hoofddoelstellingen. Deze worden bereikt door het uitvoeren van de daarbij opgenomen maatregelen die zijn opgenomen in het bij de mededeling opgenomen actieplan.

De hoofddoelstellingen en de manier waarop ze bereikt worden zijn:

- 1) het verbeteren van de kwaliteit en de indieningsprocedures van gegevens die worden gebruikt in het douanericobeheer; dit wordt bereikt door wetgeving, processen en IT systemen aan te passen zodat de marktdeelnemers op een geharmoniseerde manier de vereiste data kunnen indienen
- 2) het garanderen van de beschikbaarheid van de data en het delen van risicogerelateerde informatie tussen douanediens ten; dit wordt bereikt door wetgeving, processen en IT systemen aan te passen zodat de ingediende data en de risicogerelateerde informatie beschikbaar is voor de douanediens ten in de Europese Unie
- 3) het implementeren van, daar waar nodig, risicobeperkende en controlemaatregelen; dit wordt bereikt door methoden en procedures te implementeren zodat op risicoanalyse gebaseerde controles uitgevoerd kunnen worden op het juiste moment en plaats in de toeleveringsketen
- 4) het versterken van de capaciteiten van de lidstaten; dit wordt bereikt door ongewenste verschillen in de uitvoering te identificeren en aan te pakken; daar waar nodig op EU-niveau
- 5) het stimuleren van samenwerking en het uitwisselen van informatie tussen de Douane en andere autoriteiten binnen de lidstaten en de Europese Unie; dit wordt bereikt door het verder ontwikkelen van samenwerkingsarrangementen tussen de Douane en andere bevoegde autoriteiten
- 6) het verbeteren van de samenwerking met het bedrijfsleven; dit wordt bereikt door het aangaan van samenwerkingsverbanden met legitieme marktdeelnemers
- 7) het gebruik maken van mondiale douanesamenwerking; dit wordt bereikt door actief deel te nemen bij het vaststellen van mondiale standaarden.

De belangrijkste uitdaging ligt volgens de Europese Commissie in de behoefte aan data van goede kwaliteit die op het juiste moment beschikbaar zijn voor risicobeheer voor de Douane en andere bevoegde autoriteiten.

Op basis van een door de Europese Commissie aangestuurd onderzoek naar de kosten en baten van mogelijke alternatieven voor het aanleveren van de benodigde gegevens om het in de strategie beoogde risicobeheer uit te voeren kwam het inrichten van een centrale database met een gemeenschappelijke externe interface als financieel meest gunstige oplossing naar voren. De Europese Commissie zal bij het uitvoeren van de strategie rekening houden met andere initiatieven zoals het douanewetboek van de Unie, het wijzigingsvoorstel voor Verordening (EG) 515/97; het maritiem Single Window; de voorstellen voor beveiliging van de luchtvracht en de maritieme veiligheid; het uitvoercontrolebeleid en de richtlijn meldingsformaliteiten; SafeSeaNet en beleidsinitiatieven op het gebied van FLEGT², CITES³ en intellectuele eigendomsrechten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

² FLEGT: Forest Law Enforcement, Governance and Trade

³ CITES: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

Door gebruik te maken van risicobeheer kan de Douane grote handelsstromen effectief en efficiënt afhandelen. Hiermee worden mogelijke risico's onderkend en afgedekt terwijl voorkomen wordt dat onnodig (veel) gecontroleerd wordt met onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg. Dit geldt voor de traditionele fiscale taak van de Douane maar zeker ook voor de taak waarbij de Douane meewerkt in het beschermen van de EU, haar lidstaten en burgers.

Verschillen in handelsstromen, volumes, en werkmethoden kunnen een gedifferentieerde uitvoering in de lidstaten rechtvaardigen. Nederland is voorstander van een dergelijke differentiatie en is daarom van mening dat rekening gehouden moet worden met lokale omstandigheden bij de uitvoering van Europese wet- en regelgeving. De haven van Rotterdam is van een andere orde dan de kleinere havens in de EU. De Nederlandse Douane werkt nauw samen met andere beleidsverantwoordelijke departementen en handhavingsinstanties om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zo laag mogelijk te houden; een situatie die in andere lidstaten nog geen gemeengoed is maar die naar de mening van Nederland niet bereikt wordt door de werkzaamheden van de douanediens ten volledig te harmoniseren.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Nederland steunt een EU-brede strategie op douanerisicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen. Nederland verwelkomt de mededeling en onderschrijft het hierin opgenomen overkoepelende doel en de daaruit voortvloeiende zeven hoofddoelstellingen. Drie van de hoofddoelstellingen (het verbeteren van de kwaliteit en de indieningsprocedures, de beschikbaarheid van de data en de implementatie van controles en risicomitigerende maatregelen daar waar nodig) worden uitgewerkt en gaan vergezeld van concrete voorstellen. Waar de Europese Commissie van mening is dat eerst de kwaliteit, de indieningsprocedures en de beschikbaarheid van de data moeten worden aangepakt, heeft Nederland als standpunt dat eerst de derde hoofddoelstelling moet worden uitgewerkt: volgens Nederland moet eerst vastgesteld worden (1) wie (2) wat (3) op welk moment in de logistieke keten controleert, Nederland zal zich hiervoor blijven inzetten. Als dit wordt vastgesteld, wordt voorkomen dat helemaal niet, onnodig of twee keer gecontroleerd wordt. Hiermee wordt zowel de handhavingsdoelstelling maar ook handelsfacilitatie bereikt. De eerste doelstelling om de effectiviteit en efficiëntie van douanerisicobeheer te verbeteren wil de Europese Commissie vormgeven door de kwaliteit van de data te verbeteren door de manier waarop deze data worden aangeleverd uit te breiden. Data van hoge kwaliteit is een van de voorwaarden voor een effectief en efficiënt douanerisicobeheer. Nederland stelt zich op het standpunt dat data daar moet worden gevraagd waar deze beschikbaar zijn in de logistieke keten. Nederland zal er echter ook op blijven aandringen dat wordt gezien in hoeverre een verbetering van datakwaliteit (mede) bereikt kan worden door een beter gebruik van technologische middelen zoals de huidige uitwisseling van gegevens.

De tweede doelstelling moet, volgens de Commissie, worden vormgegeven door de beschikbare informatie beter uit te wisselen tussen douanediens ten. Nederland vindt het belangrijk dat het niveau van risicobeheer in alle lidstaten gelijk is. Het gaat om de veiligheid van de Europese Unie, de lidstaten en burgers en die moet aan elke buitengrens van de Unie van eenzelfde niveau te zijn. De tijdige beschikbaarheid, het flexibel gebruik en de uitwisseling van die gegevens tussen lidstaten en met andere autoriteiten zijn daarom belangrijk. De Europese Commissie ziet een centrale database als beste oplossing voor het uitwerken van de hoofddoelstelling om de beschikbaarheid van de data te verbeteren.

Nederland is van mening dat er binnen het huidige proces nog kansen liggen om de effectiviteit en efficiëntie van het douanericisicobeheer te verbeteren zoals door een betere samenwerking tussen uitvoeringsdiensten en het – op EU-niveau – vaststellen (1) wie (2) wat (3) op welk moment in de logistieke keten controleert. Nederland kan alleen dan worden overtuigd van de noodzaak tot het inrichten van een centrale database als deze een duidelijke bijdrage levert aan een effectiever en efficiënter risicobeheer en daarmee zowel het functioneren van de Douane Unie als geheel ten goede komt als het bereiken van de nationale handhavingsdoelstelling. Dit geldt nog sterker voor de noodzaak van het inrichten van een centraal aanleveringspunt van gegevens. Daarvan kan Nederland slechts worden overtuigd als dit decentraal wordt ingericht, met andere woorden de functie van een gezamenlijk aanleverpunt krijgt. Dit is ook een kwestie van rolverdeling van verantwoordelijkheden. Het is vooralsnog onduidelijk wat de rol zal zijn van de Europese Commissie bij het beheer van een centrale database. Nederland stelt zich op het standpunt dat er geen uitvoeringstaken aan de Europese Commissie worden overgedragen op het gebied van Douane zonder voorafgaande expliciete besluitvorming van de Raad⁴. Vooralsnog betekent dit dat de voorwaarden voor uitvoering door de lidstaten worden bepaald. Nederland ziet geen noodzaak dit te uniformeren op EU-niveau. Verder wil Nederland zich niet conformeren aan een lager dan in Nederland gebruikelijke balans tussen toezicht, handhaving en facilitering van het bedrijfsleven. Nederland zal voor deze standpunten blijven zoeken naar strategische allianties met andere lidstaten.

Nederland blijft de voorstellen van de Europese Commissie constructief volgen door te beoordelen hoe de voorstellen kunnen bijdragen tot het doel tot verbetering van de integriteit van de toeleveringsketen terwijl tegelijkertijd de legitieme handel wordt vergemakkelijkt. Nederland waardeert het dat de Commissie in de voorstellen ook rekening houdt met andere beleidsinitiatieven, zoals handhaving van intellectuele eigendomsrechten, het maritiem Single Window en de voorstellen voor beveiliging van de luchtvracht. Nederland wijst in dit kader dan ook op Mededeling Bescherming en handhaving van intellectuele eigendomsrechten in derde landen van de Europese Commissie, waarin een strategie voor de bescherming en handhaving van de intellectuele-eigendomsrechten in derde landen uiteen wordt gezet.⁵

De overige hoofddoelstellingen worden door de Europese Commissie niet verder uitgewerkt dan door algemeenheden. Concrete voorstellen worden in de maatregelen niet aangekondigd; bijna zonder uitzondering beslaat de implementatie de gehele periode van de EU-begroting 2014–2020. Nederland zal de aangekondigde acties blijven volgen en daar waar nodig concrete voorstellen op hun merites beoordelen. Nederland verwelkomt de EU-strategie en het Actieplan als door middel van verbeterde efficiëntie en effectiviteit van het beheer van het risicomanagement een bijdrage wordt geleverd aan de facilitatie van legitieme marktdeelnemers.

⁴ Zie hiervoor ook de fiche (Kamerstuk 22 112, Nr. 1759) behorende bij het voorstel 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

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Handel, groei en intellectuele eigendom – Strategie voor de bescherming en handhaving van intellectuele-eigendomsrechten in derde landen; COM(2014) 389 van 1 juli 2014

Nederland is ook positief als er meer wederzijdse erkenningen van het accreditatieprogramma voor betrouwbare bedrijven⁶ met derde landen worden afgesloten. Dit kan een positief effect hebben op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven omdat het streven is om geaccrediteerde betrouwbare bedrijven te faciliteren bij het toezicht en controle en de logistieke inbreuken van controle te beperken tot controles bij niet bewezen betrouwbare bedrijven. Zeker ondersteunt Nederland het streven van de Europese Commissie om faciliteiten voor betrouwbare handelsketens van toepassing te laten zijn op andere beleidsterreinen. Dit zal leiden tot een vermindering van lastendruk.

Nederland plaatst de algemene kanttekening dat de strategie op beveiliging van de toeleveringsketen vooral ziet op goederen die de Europese Unie binnenkomen. Uitgaande goederen of goederen die binnen de Europese Unie onder douanetoezicht worden vervoerd komen nauwelijks aan bod. In ieder geval worden deze stromen niet op korte termijn in de oplossingsfeer betrokken. Nederland zal de Europese Commissie vragen om ook hiervoor op korte termijn met concrete voorstellen te komen.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Het krachtenveld rondom douanerisicobeheer is zeer divers. Meerdere lidstaten zijn kritisch over de initiatieven voor douanerisicobeheer maar deze en andere lidstaten neigen ook naar een meer gecentraliseerde en geharmoniseerde aansturing van de Douane. De voorkeur voor meer gecentraliseerde en geharmoniseerde aansturing wordt vooral ingegeven door beperkte beschikbaarheid van middelen zoals budget of capaciteit. Met name kleine lidstaten hebben moeite om alle Europese verplichtingen uit te voeren; zij zien dan ook voordelen bij meer harmonisatie en centralisatie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) *Bevoegdheid*

De mededeling stelt beleid vast op het gebied van douanerisicobeheer. De douane-unie is volgens artikel 3, lid 1 onder a VWEU een exclusieve bevoegdheid van de EU (zoals het vaststellen van beleid, formaliteiten en rechten bij invoer). Douanesamenwerking (artikel 33 VWEU) valt niet onder deze exclusieve bevoegdheid

b) *Subsidiariteit*

Niet van toepassing voor zover het de douane-unie betreft. Het kabinet is van mening dat in de mededeling elementen zitten die zich buiten het gebied van de douane-unie bevinden. Het kabinet zal bij concrete voorstellen daartoe een subsidiariteitsoordeel uitvoeren.

c) *Proportionaliteit*

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is positief met enkele kanttekeningen.

Nederland onderschrijft het uitgangspunt in de mededeling voor het versterken van het douanerisicobeheer op het niveau van de Europese Unie en de aandacht die de Commissie schenkt aan facilitatie van het legitieme bedrijfsleven en de samenhang tussen dit voorstel en initiatieven op andere beleidsterreinen. Nederland plaatst echter kanttekeningen bij de manier waarop de Europese Commissie dit denkt te bereiken.

De uitvoering van EU-douanebeleid en -wetgeving is de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De voorgestelde oplossingen schuren dicht

⁶ Binnen de EU en op het terrein van de Douane: Authorized Economic Operator, AEO

tegen de uitvoeringsverantwoordelijkheid van de lidstaten aan en zouden daarmee in conflict kunnen komen.

De Europese Commissie ziet een vergaande uniforme uitvoering van douanericiscobeheer als enige oplossing voor het verbeteren van de integriteit van de toeleveringsketen. Nederland vindt dat te ver gaan en is van mening dat dit ook op andere manieren, zoals een betere samenwerking tussen en binnen de lidstaten, bereikt kan worden. Daarbij zou eerst de visie bepaald moeten worden waarna de IT-gevolgen in beeld worden gebracht. De Europese Commissie begint nu gelijk met het voorstellen van IT-maatregelen terwijl het overkoepelende beeld over verbetering van datakwaliteit nog niet is uitgewerkt. Verder werkt de Europese Commissie acties voor vier van de zeven kerndoelstellingen niet uit. Deze staan in het tijdspad voor de middellange en lange termijn. De oplossingen die daar gepresenteerd worden zijn nog niet dermate concreet dat een beoordeling van de proportionaliteit kan worden gemaakt. Nederland zal dit nauwlettend in de gaten houden.

d) *Financiële gevolgen*

In de mededeling wordt gesproken over een drietal strategische oplossingen. Elke oplossing brengt kosten met zich mee. Als de verbetering van de huidige processen en systemen zijn beslag krijgt, slaan de kosten vermoedelijk grotendeels neer bij de lidstaten. Ook de inrichting van een centrale database, al dan niet met een enkele indieningsmogelijkheid zal leiden tot investeringen in de IT-omgeving. Het grootste gedeelte van deze kosten zullen dan drukken op het budget van de Europese Commissie. In de mededeling wordt niet aangegeven wat de kosten zullen zijn en hoe de verdeling van die kosten tussen de lidstaten en de Europese Commissie zal zijn. Nederland is van mening dat EU-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. Het is daarnaast onvermijdelijk dat ook Nederland aanpassingen zal moeten doen als besloten wordt om over te gaan tot het inrichten van een centrale database. Daar staat tegenover dat de lidstaten vermoedelijk meer kosten zullen maken als de centrale database niet gerealiseerd wordt.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Hierbij plaats Nederland wel de kanttekening dat door de lidstaten en het bedrijfsleven de afgelopen jaren aanzienlijke investeringen zijn gedaan in het aanpassen van processen en systemen. Deze investeringen moeten een redelijke afschrijvingstermijn hebben voordat weer nieuwe gedaan moeten worden. Nederland zal de Europese Commissie vragen aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn.

e) *Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht*

Het is op dit moment onduidelijk wat de voorstellen betekenen voor de regeldruk en administratieve lasten. De roep om data van betere kwaliteit kan leiden tot verplichtingen voor meer partijen, bijvoorbeeld door het ook opvragen van data bij andere partijen in de logistieke keten dan tot nu toe gebruikelijk was; dit zal een stijging van de administratieve lasten tot gevolg hebben. Ook het opvragen van meer of andere data-elementen zal leiden tot een stijging van de administratieve lasten.

EU brede afspraken inzake risico management kunnen, doordat daarmee een vlottere afhandeling van goederenstromen kan worden bereikt, een bijdrage leveren aan een verbetering van de concurrentiepositie van de EU.