

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2295

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 6 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging van de btw-richtlijn voor een tijdelijke toepassing van een algehele verleggingsregeling (Kamerstuk 22 112, nr. 2293)

Fiche: Mededeling ontwikkeling en besturing van de Europese douane-unie (Kamerstuk 22 112, nr. 2294)

Fiche: Aanpassing liquide middelen verordening

Fiche: Richtlijn Schengeninformatiesysteem (Kamerstuk 22 112, nr. 2296)

Fiche: Mededeling oprichting Europees solidariteitskorps (Kamerstuk 22 112, nr. 2297)

Fiche: Mededeling betere toepassing EU-recht (Kamerstuk 22 112, nr. 2298)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Aanpassing liquide middelen verordening

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
21 december 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016) 825
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:825:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD 2016/471
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen, raads werkgroep Groep Douane Unie (1^e behandeling 11 januari)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 Vweu
Artikel 33 Vweu
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 21 december 2016 heeft de Commissie een aanpassing van de (sinds 2007 in werking zijnde) verordening liquidemiddelencontrole nr. 1889/2005 voorgesteld. Dit onder meer als onderdeel van het bredere actieplan tegen terrorismefinanciering, dat de Commissie februari 2016 heeft gepresenteerd en dat door de Raad, onder Nederlands voorzitterschap, is onderschreven.

Er worden o.a. voorstellen gedaan om wijzen van vervoer (post(pakketten), vracht en koerierszendingen) en middelen van waarde (waaronder goud en prepaidkaarten) die nu buiten de verordening vallen, alsnog in de verordening op te nemen, evenals voorstellen voor verbetering van de informatie-uitwisseling en mogelijkheden voor de Douane om liquide middelen onder de drempel in bewaring te kunnen nemen.

De huidige regels voor het vervoeren van contant geld in en uit de EU zijn een integraal onderdeel van het antiwitwas en anti-terrorismefinancieringskader. Reizigers zijn hierbij verplicht om voor liquide middelen ter waarde van € 10.000 of meer bij binnenkomen of verlaten van de Unie aangifte te doen bij de Douane. De Douane stelt deze informatie vervolgens beschikbaar aan de Financial Intelligence Unit (FIU).

In grote lijnen werkt deze verordening naar behoren. De commissie wijst echter op het gegeven dat recente onderzoeken benadrukken dat het risico bestaat dat gebruik wordt gemaakt van wijzen van vervoer en middelen van waarde, die buiten het bereik van de verordening vallen. Voorbeelden hiervan zijn het verzenden van geld via de post- en vrachtzendingen of de invoer/uitvoer van waardevolle zaken zoals edelmetalen en diamanten. Zie in dit verband onder meer het recente FATF rapport

«Money Laundering Through The Physical Transportation of Cash» alsmede het Europol rapport «Why is cash still king?».

Op basis van een evaluatie onder lidstaten in 2015 en een publieke consultatie wordt daarom voorgesteld de verordening aan te passen op een aantal terreinen:

- Uitbreiden van de aangifteplicht in de vorm van een zogenaamde disclosure verplichting¹ voor het zenden of ontvangen van meer dan € 10.000 in cash in post(pakketten), vracht- en koerierszendingen.
- Uitbreiden van de definitie van liquide middelen met goud en andere waardevolle goederen, alsmede bepaalde prepaidkaarten.
- Verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen douaneautoriteiten en de FIU's.
- Het creëren van de mogelijkheid voor douaneautoriteiten om liquide middelen tijdelijk in bewaring te kunnen nemen bij bedragen lager dan € 10.000 indien er een indicatie is van gebruik voor criminele activiteiten.

b) Impact assessment Commissie

In de impact assesment zijn de verschillende opties tot aanpassing van de verordening, zoals voortgekomen uit de evaluatie gedaan in 2015, nader uitgewerkt. 4 hoofdproblemen en 3 problemen van minder grote aard zijn hierbij onderzocht:

- Vervoer van contant geld in post-, vracht- en koerierszendingen.
- Inefficiënties in de uitwisseling van informatie tussen de autoriteiten.
- Het gebruik van bijvoorbeeld goud om onder de aangifteverplichting uit te komen.
- De onmogelijkheid voor bevoegde autoriteiten om geld in bewaring te nemen bij bedragen lager dan € 10.000, terwijl er wel een vermoeden van criminele activiteiten bestaat.
- Uiteenlopende straffen in de verschillende lidstaten.
- Verschillende niveaus van implementatie in de lidstaten.
- Verschillende maatregelen van de lidstaten om bewustwording te creëren.

Voor alle problemen is geconcludeerd dat «status quo» geen optie is. Voor het merendeel van de geconstateerde problemen zijn in de aangepaste verordening voorstellen tot aanpassing gedaan met verschillende mate van impact.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voorstander van maatregelen op het terrein van het vervoer van contant geld in en uit de Unie, om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. Ook heeft Nederland nadrukkelijk input geleverd in het voortraject om te komen tot deze aangepaste verordening.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De huidige commissievoorstellen worden positief met enkele kanttekeningen beoordeeld door Nederland. De voorstellen komen grotendeels

¹ Bij een disclosure-verplichting kunnen de bevoegde autoriteiten eisen dat de afzender of de (vertegenwoordiger van de) ontvanger kennis geeft van de middelen die vervoert/verzonden worden. Dit is dus geen verplichting om uit eigen beweging de vereiste informatie te verstrekken (een aangifte) maar een bevoegdheid om die informatie te eisen wanneer de autoriteit dat gewenst acht.

overeen met Nederlandse wensen tot uitbreiding van het bereik van de verordening, maar had op een aantal punten verder mogen gaan. Zo is Nederland, in het kader van tegengaan witwassen en terrorismefinanciering en opsporing van fiscale delicten (zoals verzwegen vermogen), voorstander van het met deze verordening mogelijk maken van informatie-uitwisseling met betrekking tot liquidemiddelencontroles tussen de Douane en Belastingdienst (en eventueel ook andere relevante autoriteiten in een lidstaat) in een lidstaat en voor fiscale doeleinden tussen lidstaten². De afgelopen jaren is gebleken dat verschillende lidstaten van mening zijn dat de hiervoor genoemde vorm van informatie-uitwisseling niet mogelijk is, dit leidde tot discussie en onduidelijkheid. Gehoopt was dat deze verordening de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling tussen de Douane en Belastingdienst in een lidstaat en voor fiscale doeleinden tussen lidstaten helder zou vastleggen. De Commissie heeft deze verdergaande mogelijkheid tot informatie-uitwisseling ook onderzocht, maar concludeert dat de rechtsbasis van deze verordening (de artikelen 33 en 114 Vweu) zich hiervoor niet leent. In het traject van raadsbehandeling zal de Commissie hierop bevestigd worden aangezien de overwegingen om tot deze conclusie te komen niet zijn gedeeld. Ook zal Nederland zich inzetten de verordening alsnog hierop aan te passen.

Het voorstel om voor zowel post- als vrachtzendingen ter waarde van € 10.000 of meer een systeem van aangifte op verzoek (disclosure system) te introduceren is naar Nederlands oordeel te weinig gedifferentieerd. In het voorstel kan pas bij een bedrag ter waarde van € 10.000 of meer gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid een aangifte te vorderen van de verzender. Bij het aantreffen van bedragen onder deze drempel in postzendingen heeft de Douane die bevoegdheid niet. Bij postzendingen (zendingen met relatief grote anonimiteit en lage kosten) is een verdergaande bevoegdheid voor de Douane wenselijk. Nederland zal erop aandringen dat voor postzendingen ofwel een aangifteverplichting ofwel een disclosure bevoegdheid met een aanzienlijke lagere drempel dan € 10.000 (Nederland denkt aan een drempel vanaf € 500), wordt opgenomen in de verordening.

Nederland ziet geen noodzaak om in het kader van deze verordening te komen tot geharmoniseerde criteria voor een gemeenschappelijk kader voor risicobeheer. Het opstellen van een risicoanalyse is een aangelegenheid van de lidstaten zelf.

Tevens gaat Nederland inzetten op het oplossen/verduidelijken van een aantal bestaande uitvoeringsproblemen betreffende de liquide middelencontroles, die in dit voorstel nog niet opgepakt zijn. Bijvoorbeeld de onduidelijkheid hoe om te gaan met gezinnen of samenreizenden die de liquide middelen verdelen, zodat iedereen onder aangifteplicht blijft. Ook gaan verschillende landen verschillend om met de manier van aangifte doen, hier zou meer duidelijkheid voor de reizigers gewenst zijn. Voor schepen en hun opvarenden zijn er ook onduidelijkheden waar, wanneer en door wie aangifte gedaan moet worden. Tenslotte zijn er ook onduidelijkheden in het proces van transferreizigers, met name in situaties waarin reizigers via 1 of meerdere EU lidstaten van of naar een derde land reizen. In al deze situaties zou, na 10 jaar uitvoering van de liquide middelencon-

² Nederland heeft in dit kader samen met België in het voorjaar van 2016 een (theoretische) pilot uitgevoerd om informatie uit te wisselen (voor fiscale en strafrechtelijke – witwassen – doeleinden) tussen douane- en belastingautoriteiten over Nederlanders die aankomen op vliegveld Zaventem en Belgen op Schiphol met meer dan € 10.000. Deze informatie is vervolgens gebruikt om te kijken of de informatie relevant kan zijn voor belastingdoeleinden. Deze pilot heeft de meerwaarde van deze informatie-uitwisseling aangetoond.

trole en vraagstukken daarover, nu meer duidelijkheid in de verordening gegeven kunnen worden, in de voorliggende versie is dat nog niet het geval.

Eerste inschatting van krachtenveld

De posities van lidstaten zijn (na slechts één bespreking in de Groep Douane Unie) nog onvoldoende duidelijk om een duidelijk beeld te kunnen schetsen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Nederland is, op basis van art. 4, lid 2 (a) VWEU, van mening dat de EU een gedeelde bevoegdheid heeft op dit terrein. De rechtsbasis (artikel 33 en 114 Vweu) is correct.

b) Subsidiariteit

Positief. Deze verordening is onderdeel van het Europese anti-witwas en anti-terrorismedinancieringskader. Nederland is het eens met de commissie dat (ter bescherming van de interne markt met vrijverkeer van goederen, personen, services en kapitaal) geharmoniseerde maatregelen voor alle lidstaten lastiger mogelijk zouden zijn zonder deze verordening.

c) Proportionaliteit

Overwegend positief. Nederland is het eens met de Commissie dat het voorliggende voorstel proportioneel is, maar ziet graag een aantal punten alsnog opgenomen of nader uitgewerkt en verduidelijkt. Nederland ziet graag verdergaande voorstellen op terrein van de informatie-uitwisseling en de drempel met betrekking tot de disclosure-bevoegdheid. Ook ziet Nederland graag een aantal bestaande uitvoeringsproblemen uit de verordening alsnog opgepakt worden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Naar verwachting van Nederland en de Commissie heeft dit voorstel geen significante gevolgen voor de begroting van de EU. Nederland is van mening dat de benodigde 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.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De voorgestelde aanpassingen zullen naar verwachting leiden tot beperkte extra werkzaamheden voor de Nederlandse bevoegde autoriteiten, te weten de Douane en voor de FIU. Uitbreiden naar post-, vracht- en koerierszendingen en uitbreiden van de definitie kunnen tot meer aangiftes leiden en hierdoor tot extra werk. Een exacte inschatting is hiervan nu nog niet te maken. Maar kijken we naar de inschatting van de commissie zelf in de Impact Assessment (waar de commissie zelf ook aangeeft dat dit een zeer lastige inschatting is), dan komen we tot

ongeveer 500 extra aangiftes per jaar, met een extra kostenpost van ongeveer € 0,25 miljoen.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. De invulling van deze discretionaire bevoegdheid zal beleidsmatig vorm gegeven moeten worden en aan de hand van eventuele risicoanalyses wordt pas de impact duidelijk qua capaciteit. Verder zal e.e.a. gevolgen kunnen hebben voor bestaande ICT. Immers aangifteformulieren worden aangepast en daarmee ook de informatie-velden die in de applicaties moeten worden ingevoerd. Verder wordt voorzien in een elektronisch systeem vanuit de Commissie om informatie te delen.

De Douane zal de (wijzigingen van de) taak op grond deze verordening meenemen in haar reguliere taken.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De verwachte consequenties voor bedrijfsleven en burger zullen naar verwachting zeer beperkt zijn. Er zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de gebruikelijke procedures waaraan de diverse betrokkenen ook nu al hun medewerking (moeten) verlenen. Gezien de lage eerste inschatting van het beperkt aantal extra aangiftes, zal een beperkte groep burgers en bedrijven hierdoor geraakt kunnen worden.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De verwachte gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten zullen naar verwachting zeer beperkt zijn.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Voorstel heeft naar verwachting geen gevolgen voor de concurrentiekracht van Nederland of de EU.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorgestelde verordening zal leiden tot een aantal relatief kleine aanpassingen van de Algemene douanewet en bijbehorende lagere regelgeving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Definitiekwesties, het aangifteformulier en de bijlage (wat wordt verstaan onder liquide middelen kunnen worden aangepast met behulp van gedelegeerde handeling. Met name het aanpassen van de bijlage, kan tot discussies gaan leiden. In de bijlage kan bijvoorbeeld de definitie van de term *commodity* (waaronder goud valt) nog aangescherpt worden, hiermee kunnen dus wijzigingen gedaan worden over de reikwijdte van de verordening. Hierbij zal door de lidstaten steeds goed naar de uitvoerbaarheid van de aanscherping gekeken moeten worden.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Inwerkingtreding twee jaar na akkoord. Dit is haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 18 van de verordening is opgenomen dat iedere 5 jaar door de Commissie aan Raad en Parlement een rapport zal worden gestuurd met betrekking tot de toepassing van de verordening in de lidstaten.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het uitbreiden naar post-, vracht- en koerierszendingen en de uitbreiding van de definitie naar goud, zal naar verwachting tot een beperkte extra uitvoeringslast voor de Douane en in het verlengde daarvan voor de FIU betekenen. De invulling van deze discretionaire bevoegdheid zal beleidsmatig vorm gegeven moeten worden en aan de hand van eventuele risicoanalyses wordt pas de uiteindelijke impact duidelijk qua capaciteit inzet.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Naar verwachting heeft de verordening geen implicaties voor ontwikkelingslanden.