

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4188

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2025

Fiche: [MFK] Verordening tot inrichting van het justitieprogramma 2028–2034 en terugtrekken van verordening (EU) 2021/693 (Kamerstuk 22 112, nr. 4186)

Fiche: [MFK] Landen en gebieden overzee (LGO)-besluit (Kamerstuk 22 112, nr. 4187)

Fiche: [MFK] Verordening Interne Markt en Douane Programma

Fiche: Verordeningen douanerechten en tariefcontingenten omtrent de invoer van bepaalde goederen vanuit de VS en het niet toepassen van douanerechten op de invoer van bepaalde goederen vanuit de VS (Kamerstuk 22 112, nr. 4189)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Single Market and Customs Programme for the period 2028–2034 and repealing Regulations (EU) 2021/444, (EU) 2021/690, (EU) 2021/785, (EU) 2021/847 and (EU) 2021/1077
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
3 september 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 590
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52025PC0590>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2025) 592 en SEC(2025) 592
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikelen 33, 114, 169, 197, 207, 325 en 338 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) publiceerde op 3 september 2025 het Interne Markt en Douane Programma (hierna: het programma) als onderdeel van het pakket voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028–2034. Dit voorstel beoogt vijf programma's¹ onder het huidige MFK samen te voegen tot één programma met als overkoepelend doel het versterken van de interne markt en de douane-unie, het beschermen van de financiële en economische belangen en de veiligheid van de Unie en haar lidstaten.

De Commissie stelt een totaalbedrag van € 6,2 miljard voor het programma voor.² Het voorstel bestaat uit vier verschillende beleidsonderdelen, met elk een eigen budget: (I) interne markt (€ 2,68 miljard), (II) douane (€ 2,72 miljard), (III) samenwerking op het gebied van belastingen (€ 475 miljoen) en (IV) fraudebestrijding (€ 363 miljoen). In het voorstel wordt elk budget verhoogd in vergelijking met het huidige budget in het MFK voor de periode 2021–2027. De verschillende onder-

¹ Het programma voor de interne markt (Verordening (EU) 2021/690), het programma voor douanesamenwerking (Verordening (EU) 2021/444), het fraudebestrijdingsprogramma van de Unie (Verordening (EU) 2021/785), het Fiscalis-programma voor samenwerking op het gebied van belastingen (Verordening (EU) 2021/847) en het instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur (Verordening (EU) 2021/1077).

² In lopende prijzen.

delen worden verder uitgewerkt en geïmplementeerd via werkprogramma's.

Het eerste onderdeel biedt financieringsmogelijkheden om een Europese beleidsprioriteit te realiseren, namelijk het versterken van de interne markt. Dit onderdeel moet bijdragen aan een interne markt zonder ongerechtvaardigde belemmeringen, een hoog niveau van consumentenbescherming, vergemakkelijkt markttoegang en versterkte samenwerking tussen lidstaten en tussen de Commissie en lidstaten. De € 2,68 miljard voorgesteld voor de interne markt bestaat specifiek uit: (a) € 1,1 miljard voor het versterken van het interne-marktbestuur, door het verbeteren van onder meer handhaving, markttoezicht en Europese normen, (b) € 31 miljoen voor de ontwikkeling van een Europees regelgevingskader voor vennootschapsrecht, (c) € 350 miljoen voor ontwikkelingen op het gebied van mededingingsvoorwaarden op de interne markt, (d) € 155 miljoen voor middelen om consumenten en andere eindgebruikers van financiële diensten meer te betrekken bij de beleidsvorming hierover, het begeleiden bij financiële diensten, en het bevorderen van financiële geletterdheid, (e) € 200 miljoen voor het versterken van toezicht op en handhaving van consumentenrecht en het vertegenwoordigen van consumentenbelangen en (f) € 833 miljoen voor de ontwikkeling, productie en verspreiding van Europese statistieken. Twee specifieke componenten in het huidige interne-marktprogramma voor de periode 2021–2027, namelijk: voedselketen en mkb, zijn elders in het MFK ondergebracht. Het mkb-onderdeel is verplaatst naar het Europees Concurrentievermogenfonds³ en het voedselketen-onderdeel naar het Nationale en Regionale Partnerschapsfonds⁴.

Het tweede onderdeel biedt het budgettaire kader (€ 2,72 miljard) voor de uitvoering van de doelstellingen en activiteiten van het EU-douanebeleid, in het bijzonder de overgang naar het toekomstige beleid voor de EU-douane zoals voorgesteld in de hervorming van de douane-unie.⁵ Deze hervorming omvat onder meer de oprichting van een EU-douaneautoriteit en de ontwikkeling en het beheer van een EU-douanedatahub. Daarnaast moeten de bestaande digitale douanesystemen worden onderhouden totdat zij volledig zijn vervangen door de EU-douanedatahub. Het programma zal ook de doelgerichte interventies van het type *Customs Control Equipment Instrument* (douanecontroleapparatuur) voor de periode 2021–2027 integreren. Die zullen worden uitgevoerd door de nieuwe EU-douaneautoriteit, met name voor toekomstige ondersteuning van de uitbreidingslanden en om in de toekomst crisissituaties aan te pakken.

Het derde onderdeel betreft de financiering van de samenwerking op het gebied van belastingen. Het huidige Fiscalis-programma ondersteunt de samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten en de Commissie. Het richt zich met name op de ontwikkeling, het beheer en de modernisering van de Europese digitale belastinginfrastructuren waarmee de belastingdiensten van de lidstaten gegevens kunnen uitwisselen.⁶ Ongeveer 85% van het huidige budget wordt ingezet voor deze digitale systemen. Daarnaast faciliteert het programma gezamenlijke projecten met als doel de effectieve uitvoering van EU-belastingbeleid, het

³ Fiche 11: [MFK] Europees Concurrentievermogenfonds | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁴ Fiche 2: [MFK] Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁵ COM/2023/258.

⁶ Bijvoorbeeld systemen voor de uitwisseling van gegevens in het kader van de Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (DAC).

verbeteren van belastinginning en het bestrijden van belastingfraude, -ontwijking en -ontduiking. Het programma blijft in de nieuwe opzet dezelfde doelstellingen behouden.

Het vierde onderdeel betreft de financiering van activiteiten om het budget van de EU zowel aan de uitgaven- als de inkomenskant te beschermen tegen fraude, corruptie en andere onregelmatigheden. Het programma zet in op medefinanciering van activiteiten gericht op het verbeteren van de grensoverschrijdende verzameling en uitwisseling van gegevens, evenals het verschaffen van inlichtingen aan lidstaten over nieuwe fraudepatronen. Dit omvat onder meer het ondersteunen van digitale hulpmiddelen zoals het Anti-Fraude Informatie Systeem en versterken van internationale samenwerking tussen opsporingsdiensten van lidstaten, derde landen en EU-organisaties als het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF), het Europees Openbaar Ministerie en Europol maakt hier onderdeel van uit. Hiervoor wordt € 362 miljoen gebudgetteerd. Bij fraudebestrijding gaat het om fraudes als btw-carrouselfraude, fraude met invoerrechten en subsidiefraude, maar het programma kan breder worden ingezet tegen onregelmatigheden die de EU-begroting raken.

De Commissie stelt in plaats van vijf verschillende sets nu één set aan regels voor die van toepassing is op de gehele reikwijdte van het programma om zo toegang tot en gebruik van EU-middelen te vereenvoudigen. De steun onder het voorstel wordt toegekend in alle vormen die het Financieel Reglement⁷ toelaat, in het bijzonder subsidies, aanbestedingen, niet-financiële donaties en vergoedingen.

Daarnaast wordt expliciet de nadruk gelegd op de koppeling en complementariteit met het Europees Concurrentievermogenfonds, Horizon Europa⁸, *Global Europe*⁹ en het Nationale en Regionale Partnerschapsfonds.

b) Impact assessment Commissie

Het voorstel is gebaseerd op een impact assessment en tussentijdse evaluaties van de programma's uit het huidige MFK die binnen de reikwijdte van het voorstel vallen. Het kabinet is van mening dat de impact assessment en evaluaties waarnaar wordt verwezen voldoende de toegevoegde waarde en het belang van het voorstel aantoont. Er zijn door de Commissie twee opties qua ontwerp overwogen: i) een geïntegreerd scenario, waarin de vijf programma's onder het huidige MFK in één programma worden samengebracht maar wel een duidelijke scheiding tussen de programma's en beleidsterreinen behouden blijft, en ii) een uniform scenario, waarin de vijf programma's onder het huidige MFK in één programma worden samengebracht met dezelfde vereisten voor alle onderdelen. De Commissie geeft de voorkeur aan de tweede optie omdat dit zou moeten bijdragen aan de vereenvoudiging van het MFK, flexibiliteit, budgetzekerheid en het verlagen van administratieve lasten voor uitvoerders en begunstigden. De impact assessment wijst echter ook op de risico's van het uniforme scenario: verstoring van de uitvoering van reeds lang bestaande en essentiële activiteiten, gering gebruik van horizontale activiteiten, aanpassingskosten, duplicatie of verwarring tussen activiteiten, inflexibiliteit wanneer uniforme regels niet geschikt

⁷ Verordening (EU, Euratom) 2024/2509.

⁸ Fiche 12: [MFK] Voorstel Verordening en Besluit Horizon Europa – het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁹ Fiche 17: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe | Publicatie | Rijksoverheid.nl

blijken voor alle beleidsterreinen en extra lasten en transactiekosten in verband met de coördinatie en het beheer van één programma.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK¹⁰ en de Kamerbrief van 12 september 2025 met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK¹¹ is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend bij conflicterende formuleringen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie. De interne markt vormt de hoeksteen van het Europese concurrentievermogen. In de horizontale interne-marktstrategie¹² en in zowel het Letta¹³- als Draghi¹⁴-rapport wordt gepleit voor verdere versterking van de interne markt en gesteld dat niets doen geen optie is. De interne markt vergt continu onderhoud. Het kabinet verwelkomt deze nadruk op de versterking, vereenvoudiging en stroomlijning van de interne markt. Het kabinet vindt het positief dat het acht van de eigen tien concrete belemmeringen en onderwerpen terugziet in de interne-marktstrategie.¹⁵ Ook heeft Nederland als één van de trekkers, samen met vijftien andere lidstaten, de Commissie concrete input gegeven voor de strategie via een non-paper.¹⁶ Het kabinet zal zich actief inzetten voor een ambitieuze uitvoering van de strategie.

Het kabinet blijft daarnaast conform het Regeerprogramma werken aan de versterking van de interne markt op grond van de kabinetsbrede actie-agenda¹⁷ en kabinetsvisie EU-concurrentievermogen.¹⁸ Het kabinet hanteert daarbij de volgende uitgangspunten: i) het interne-marktbeleid moet zoveel mogelijk worden gebaseerd op en regelmatig worden getoetst aan feiten en behoeften van Nederlandse ondernemers, burgers en werknemers; ii) deze feiten en behoeften moeten uitmonden in maatwerk, bijvoorbeeld via verbetering van informatievoorziening en digitalisering en vereenvoudiging van procedures om zo de gelddruk te

¹⁰ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2245.

¹¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2268.

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 4096.

¹³ Kamerstuk 21 501-30, nr. 603.

¹⁴ Kamerstuk 21 501-30, nr. 614.

¹⁵ Kamerstuk 21 501-30, nr. 621, bijlage «Tien suggesties van belemmeringen en onderwerpen voor de horizontale interne-marktstrategie»

¹⁶ Nonpaper on a new horizontal Single Market Strategy | Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3437 (interne-marktactieagenda), bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96.

¹⁸ Kamerstuk 21 501-30, nr. 621.

verminderen; iii) het streven is naar meer doelgerichte en uniforme toepassing waaronder handhaving van interne-marktregels in alle EU-landen.

Nederland hecht daarnaast veel waarde aan voldoende Europese middelen voor samenwerking tussen douaneautoriteiten. Nederland is voorstander van een beter gebruik van data om douaneprocessen verder te optimaliseren en ondersteunt in dat kader de oprichting van een EU-douanedatahub. Ook ziet Nederland duidelijke meerwaarde in de oprichting van een EU-douaneautoriteit, die zich onder meer zal richten op EU-breed risicobeheer en het versterken van de samenwerking met andere autoriteiten. Nederland staat er positief tegenover dat deze EU-douaneautoriteit verantwoordelijk wordt voor het beheer van de middelen uit het programma.

Nederland neemt bovendien binnen het huidige Fiscalis-programma deel aan een groot deel van de activiteiten gericht op samenwerking met andere Europese belastingdiensten. Deze samenwerking is belangrijk voor zowel de EU als Nederland vanwege de bijdrage aan de interne markt, het concurrentievermogen en het beschermen van de financiële belangen van de EU en haar lidstaten.

Het kabinet hecht aan verdere verbetering van deze samenwerking en benut het programma om de Nederlandse visie en uitvoeringspraktijk onder de aandacht te brengen. De ervaringen van de Belastingdienst, met name op het gebied van administratieve samenwerking, informatie- en gegevensuitwisseling en *best practices*, zijn positief. Nederland streeft naar meer uniform ingerichte processen in de lidstaten, wat lastenverlichting voor burgers en bedrijven kan opleveren. Dit past tevens binnen de bredere Nederlandse strategie ter versimpeling van EU-regelgeving en verbetering van de implementatie op het gebied van fiscaliteit.

Het kabinet is een voorstander van het daadkrachtig aanpakken van fraude met Europese middelen. Internationale samenwerking wordt binnen de Nederlandse fraudebestrijding steeds belangrijker. Nationale grenzen worden «gebruikt» door criminelen, in plaats van dat deze een barrière vormen voor het plegen van strafbare feiten. Nederland hecht daarom sterk aan zeer intensieve internationale samenwerking, met lidstaten, derde landen en EU-organisaties als het Europees Openbaar Ministerie en Europol. Daarbij zijn actuele digitale hulpmiddelen (zoals specifieke software) noodzakelijk om (digitale) criminele geldstromen te kunnen volgen en deze data te kunnen analyseren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ondersteunt het belang dat de Commissie via dit programma geeft aan het versterken van de interne markt en douane-unie. Dit programma kan een significante bijdrage leveren aan het adresseren van de uitdagingen die in de horizontale interne-marktstrategie, het EU-kompas voor concurrentievermogen¹⁹ en het Letta- en Draghi-rapport staan beschreven. Ook kan het kabinet zich onder voorbehoud vinden in het samenvoegen van verschillende bestaande programma's onder één programma in het voorstel. Het kabinet ziet het samenvoegen van de programma's primair als een middel om de structuur en procedures van het MFK te vereenvoudigen en de administratieve lasten voor uitvoerders en begunstigden te verlagen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de programma's daardoor met elkaar gaan concurreren om financiering. Budgetten dienen in principe vast te blijven staan en alleen bij hoge

¹⁹ Beoordeling Mededeling over het EU-kompas voor concurrentievermogen | Publicatie | Rijksoverheid.nl

uitzondering te worden verschoven tussen de verschillende onderdelen. Het kabinet heeft bovendien vragen of de voordelen van het uniforme scenario opwegen tegen de risico's van dit scenario zoals beschreven in de impact assessment. Het kabinet wil voorkomen dat er straks sprake is van verstoring van de uitvoering van reeds lang bestaande en essentiële activiteiten, duplicatie of verwarring tussen activiteiten, of inflexibiliteit wanneer uniforme regels niet geschikt blijken voor alle beleidsterreinen.

Het kabinet is van mening dat de focus op het versterken van de interne markt in het eerste onderdeel van het programma een bijdrage kan leveren aan het wegnemen en voorkomen van ongerechtvaardigde interne-marktbelemmeringen, het verbeteren van markttoezicht op producten, het vergemakkelijken van markttoegang, het behouden van een hoog niveau van consumentenbescherming en het versterken van de samenwerking tussen lidstaten en tussen de Commissie en lidstaten. Het versterken van de interne markt wordt onder meer gerealiseerd door het inzetten van middelen voor specifieke acties die bijvoorbeeld zien op informatievoorziening, handhaving, markttoezicht, samenwerking, het ontwikkelen van Europese normen of dataverzameling. Het kabinet hecht net als de Commissie specifiek aan het belang van geschikte en betrouwbare data als basis voor het ontwikkelen, monitoren en evalueren van EU-beleid. Hierbij moet niet alleen gebruik worden gemaakt van kwantitatieve data maar juist ook van betrouwbare kwalitatieve data van hoge kwaliteit. Er liggen nog flinke mogelijkheden voor nader onderzoek, met name op het terrein van micro-economische data. Meer kwalitatieve en micro-economische data bieden een beter inzicht in de behoeften van ondernemers en burgers en sluit bovendien beter aan bij de steeds veranderende praktijk. Het kabinet zal zich daarom blijven inzetten dat middelen in het programma richting activiteiten voor meer kwalitatieve en micro-economische data blijven gaan. Dit mag niet onbedoeld leiden tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven, daarom moet optimaal gebruik worden gemaakt van bestaande data en efficiënte dataverzameling.

De focus van de Commissie op betere handhaving van interne-marktregels en verbetering van markttoezicht op producten sluit goed aan bij de kabinetsinzet. Bij de versterking van de handhaving gaat het dan ook om aandacht voor implementatie en toepassing van regelgeving. Ook het belang van Europese normen deelt het kabinet. Europese normen die door Europese normalisatie-instellingen zijn ontwikkeld, vormen met name op het terrein van goederen door de harmoniserende werking een belangrijke basis voor het goed functioneren van de interne markt voor goederen. Door Europese normen nauw te verbinden met andere onderzoeks- en innovatie-inspanningen van de Unie, met inbegrip van de basismeeteenheden en meetstandaarden vastgesteld door het metrologieprogramma in Horizon Europa, wordt het vrije verkeer van diensten en producten bevorderd. De synergieën tussen deze verschillende fondsen moet worden gewaarborgd. Het kabinet vraagt zich wel af wat de verwachte gevolgen zijn dat de voorheen gescheiden budgetten voor interne-marktbestuur, markttoezicht en normalisatie in dit voorstel worden samengevoegd. Het is belangrijk om hier inzicht in te krijgen alvorens een definitief standpunt kan worden ingenomen over deze samenvoeging en invulling door de Commissie.

Het kabinet steunt dat het programma wederom wordt ingezet voor de ontwikkeling van een Europees regelgevingskader voor vennootschapsrecht en voor ontwikkelingen op het gebied van mededingingsvoorwaarden op de interne markt. Het kabinet kan zich daarnaast vinden in het voorstel om twee specifieke componenten in het huidige interne-marktprogramma voor de periode 2021–2027, namelijk: voedselketen en

mkb, elders in het MFK onder te brengen. Het kabinet kan zich ook goed vinden in het voorstel dat het programma mogelijkheden biedt om middelen in te zetten voor het versterken van toezicht op en handhaving van consumentenrecht en het vertegenwoordigen van consumentenbelangen. Het kabinet steunt ook de aandacht in het voorstel voor efficiënt werkende financiële markten, waarbij belangen van verschillende betrokkenen evenredig en gelijkwaardig worden vertegenwoordigd. Door het huidige interne-marktprogramma voor de periode 2021–2027 krijgt de eindgebruiker van financiële dienstverlening een sterkere stem. Het kabinet steunt het continueren van activiteiten die consumenten en andere eindgebruikers van financiële diensten meer betrekken bij de beleidsvorming, begeleiding bieden bij financiële diensten, financiële geletterdheid bevorderen en diens belangen beschermen.

Het kabinet hecht er daarnaast groot belang aan dat de Commissie voor de uitvoering van haar taken beschikt over kwalitatief hoogwaardige en vergelijkbare Europese statistieken, geproduceerd door onafhankelijke statistische instanties, ter ondersteuning van het EU-beleid. Het kabinet beschouwt het voorstel voor het Europees Statistisch Programma zoals opgenomen in de bijlage als een achteruitgang ten opzichte van het huidige programma, omdat een duidelijke thematische structuur ontbreekt. Daarnaast vraagt het kabinet zich af of de voorgestelde structuur wel overeenkomt met de voorschriften met betrekking tot het Europees statistisch programma vastgelegd in Verordening (EG) 223/2009 over de Europese statistiek. Het kabinet zal dit tijdens de onderhandelingen aankaarten. Ook dient de verdere modernisering van het Europees Statistisch Systeem tijdens de programmaperiode 2028–2034 centraal te staan. Bij de uitwerking van het programma is het van belang dat de Commissie haar doelstellingen inzake de vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en lagere uitvoeringskosten voor de productie van Europese statistieken zal toepassen. Daarbij dient optimaal gebruik te worden gemaakt van bestaande registraties, efficiëntere productiemethoden innovaties, investering in nieuwe technologieën, meervoudig gebruik van gegevens en, waar mogelijk, voorkomen van de inzet van enquêtes bij het bedrijfsleven en burgers.

Het kabinet is daarnaast positief over het feit dat er middelen beschikbaar worden gesteld voor samenwerking tussen douaneautoriteiten en de ontwikkeling van de EU-douanedatahub. Ook herkent het kabinet de noodzaak om middelen beschikbaar te hebben voor onderhoud aan de bestaande digitale douanesystemen. Het kabinet is positief over het feit dat de EU-douaneautoriteit de middelen uit het douane-onderdeel in het programma zal beheren. Er wordt in de stukken echter geen onderverdeling gemaakt van de verschillende bestemmingen van de middelen. Het is belangrijk om hier inzicht in te krijgen alvorens een definitief standpunt kan worden ingenomen over de omvang van het totaalbudget van het douane-onderdeel in het programma en kan worden beoordeeld of het budget voldoende is voor de doelen die de Commissie voor ogen heeft. Daarbij dient dan ook rekening te worden gehouden met de gevolgen voor de uitvoeringscapaciteit van de douane-organisatie in Nederland daar waar dit tot extra werk leidt bij de voorbereidings- en implementatiefase van dit voorstel.

Het kabinet is ook voorstander van het behoud van het huidige Fiscalis-programma en bepleit geen inhoudelijke aanpassingen. Fiscalis speelt een essentiële rol in de versterking van de samenwerking tussen Europese belastingdiensten, wat bijdraagt aan een effectievere belastinginning en aan de bestrijding van belastingfraude, -ontwijking en -ontduiking. De middelen uit dit onderdeel van het programma worden bovendien grotendeels aangewend voor een centrale Europese digitale infra-

structuur, die de administratieve lasten voor zowel bedrijven als belasting-diensten verlaagt. Daarmee vormt Fiscalis een belangrijk instrument ter versterking van de interne markt.

Het kabinet is een voorstander van het daadkrachtig aanpakken van fraude met Europese middelen. Fraudebestrijding binnen Nederland, maar ook in EU-verband, is een belangrijk onderwerp voor het kabinet. Criminaliteit wordt steeds digitaler en internationaler.

Om fraude effectief te bestrijden, zijn internationale samenwerking zowel met landen binnen de EU als met derde landen en EU-organisaties.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is onder lidstaten in zijn algemeenheid een breed gedeeld gevoel van urgentie dat de EU meer moet doen ter versterking van het concurrentie-vermogen, de interne markt en de douane-unie. In de Raad geven lidstaten aan meer tijd nodig te hebben voor de bestudering van het voorstel. Wel verwelkomen veel lidstaten de vereenvoudiging van het programma. Een aantal lidstaten heeft al zorgen geuit over de verdeling van het budget, de nieuwe structuur en het gebrek aan comitologie.

Het Europees Parlement (EP) heeft nog geen formeel standpunt ingenomen. Ook is nog niet duidelijk in welke EP-commissie het programma wordt behandeld en wie wordt aangesteld als rapporteur.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is positief.

Het voorstel is gebaseerd op artikelen 33, 114, lid 1, 169, lid 3, 197, lid 2, 207, lid 2, 325, lid 4 en 338, lid 1 van het VWEU. Deze bepalingen zijn grondslagen voor de Unie om maatregelen te nemen op verschillende terreinen, waarop de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten evenwel verschilt.

Artikel 33 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen ter versterking van de douanesamenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie. Artikel 207, lid 2 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie bepalen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van de douane-unie (artikel 33 VWEU) en de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 207 VWEU) is er sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1 onder a, respectievelijk artikel 3, lid 1 onder e VWEU).

Artikel 114, lid 1 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot om maatregelen te nemen die bijdragen aan de totstandkoming en het functioneren van de interne markt. Artikel 169, lid 3 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen om het beleid van lidstaten te ondersteunen ter verwezenlijking het doel om een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen. Artikel 325, lid 4 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen op het gebied van de preventie en bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van

de Unie worden geschaad. Artikel 338, lid 1 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen voor de opstelling van statistieken wanneer dat voor de vervulling van de taken van de Unie nodig is. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van de interne markt (artikel 114 VWEU) is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2 onder a VWEU). Op het terrein van consumentenbescherming (artikel 169 VWEU) is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2 onder f VWEU). Op het terrein van de bestrijding van fraude met Uniemiddelen (artikel 325 VWEU) is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 1 VWEU). Op het terrein van het opstellen van statistieken voor de vervulling van Unietaken (artikel 338 VWEU) is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 1 VWEU).

Artikel 197, lid 2 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen ter ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten ter verbetering van hun administratieve vermogen om het recht van de Unie uit te voeren. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de administratieve samenwerking binnen de EU is er sprake van een ondersteunende bevoegdheid van de EU (artikel 6, onder g, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwegen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft als overkoepelend doel het versterken van de interne markt, het beschermen van de financiële en economische belangen en de veiligheid van de Unie en haar lidstaten. Gezien de grensoverschrijdende effecten, het gelijke speelveld en de financiële en economische belangen en de veiligheid van de Unie kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door het programma wordt het gelijke speelveld verbeterd en worden belemmeringen op de interne markt weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. De beoordeling van de subsidiariteit is niet van toepassing op het terrein van de douane-unie en het gemeenschappelijke handelsbeleid, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU ten aanzien hiervan.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft als overkoepelend doel het versterken van de interne markt en douane-unie, het beschermen van de financiële en economische belangen en de veiligheid van de Unie en haar lidstaten.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de investeringen bijdragen aan het wegnemen en voorkomen van ongerechtvaardigde interne-marktbelemmeringen, het verbeteren van markttoezicht, het vergemakkelijken van markttoegang, het behouden van een hoog niveau van consumentenbescherming en het versterken van de samenwerking tussen lidstaten en tussen de Commissie en lidstaten. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voldoende ruimte laat aan lidstaten om op te treden op de beleidsterreinen die het voorstel raakt.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De onderhandelingen over het programma zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Het kabinet hecht eraan dat besprekingen over dit voorstel niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van het kabinet bij het programma moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende kabinetsinzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse opdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-opdrachten die volgen uit de MFK-onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

De Commissie concludeert in de impact assessment dat het uniforme scenario met synergiën en flexibiliteit het benodigde programmamanagement versimpelt en administratieve lasten vermindert. Dit komt door het samenvoegen tot één kader van nu nog verschillende programma's, waardoor ook dubbelingen tussen programma's verminderen. De impact assessment wijst echter ook op de risico's van het uniforme scenario: verstoring van de uitvoering van reeds lang bestaande en essentiële activiteiten, gering gebruik van horizontale activiteiten, initiële aanpassingskosten, duplicatie of verwarring tussen activiteiten, inflexibiliteit wanneer uniforme regels niet geschikt blijken voor alle beleidsterreinen, en extra lasten en transactiekosten in verband met de coördinatie en het beheer van één programma. Van bovengenoemde effecten kan nog geen precieze inschatting van de financiële consequenties worden gemaakt voor de Rijksoverheid en/of medeoverheden.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Nederlandse organisaties en het Nederlands bedrijfsleven kunnen in aanmerking komen voor uitvoering van het programma. Dit betekent dat de financiële consequenties voor deze organisaties en bedrijven potentieel gunstig zijn, zonder dat op dit moment een inschatting te geven is van de hoogte hiervan. De verwachting van de Commissie is dat dit voorstel leidt tot minder regeldruk, onder meer door het samenvoegen van meerdere programma's uit het huidige MFK. Voor het kabinet is het onduidelijk hoe dit in de praktijk daadwerkelijk tot minder regeldruk zal leiden, gezien de aangegeven risico's van het uniforme scenario. Het kabinet zal in de verdere uitwerking van het voorstel er daarom op blijven toezien dat de regeldruk ook daadwerkelijk wordt verminderd ten opzichte van de huidige situatie.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel moet bijdragen aan het versterken van de interne markt, het gelijke speelveld en de douane-unie. Dit voorstel kan daarmee een positieve impact hebben op het versterken van het Europees concurrentievermogen. Het voorstel van de Commissie heeft geopolitieke aspecten. Zo heeft het voorstel het doel bij te dragen aan het beschermen van de veiligheid en de financiële en economische belangen van de Unie en in het verlengde daarvan de weerbaarheid van de EU.

6. Implicaties juridisch

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

Niet van toepassing.

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

Het voorstel geeft de Commissie geen bevoegdheid om gedelegeerde of uitvoeringshandelingen vast te stellen. De kaders om dit programma te implementeren worden bepaald door Verordening (EU, Euratom) 2024/2509. In de huidige programma's worden de werkprogramma's echter jaarlijks vastgesteld via uitvoeringshandelingen met comitologie-procedure, zoals voorgeschreven in artikel 290 VWEU. Het kabinet hecht er waarde aan dat deze procedure wordt behouden om jaarlijkse inspraak op het werkprogramma te waarborgen en de betrokkenheid van de lidstaten in de uitvoering van het programma te waarborgen. Hierbij zal het pleiten dat de onderzoeksprocedure voor de vaststelling van de benodigde uitvoeringshandelingen hiervoor wordt gebruikt als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure zou hier volgens het kabinet op zijn plaats zijn, omdat deze werkprogramma's aanzienlijke implicaties zou hebben in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, onder i van Verordening 182/2011.

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

De verordening treedt in werking op de eerste dag na publicatie in het EU-publicatieblad en wordt van toepassing vanaf 1 januari 2028. Het kabinet acht dit haalbaar als de bredere onderhandelingen over het MFK tijdig worden afgerond.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel zal, zoals alle programma's onder het MFK, worden gemonitord via het prestatiekader.²⁰ Dat voorziet in een uitvoeringsrapport tijdens de uitvoeringsfase van het voorstel, net als een terugblikkende evaluatie. Het kabinet vindt deze evaluaties wenselijk en kan hier zodoende mee instemmen.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het samenvoegen van verschillende bestaande programma's onder één programma in het voorstel kan volgens de Commissie bijdragen aan het verlagen van administratieve lasten voor uitvoerders en begunstigden. Het is echter nog niet mogelijk om een precieze inschatting te maken van deze impact. Wel leven er zorgen dat de praktische uitvoering juist kan leiden tot extra regeldruk. Belangrijk hierbij is dat het beheer en de coördinatie van de huidige programma's in de lidstaten vaak bij verschillende ministeries of uitvoeringsorganisaties liggen. Indien in de nieuwe opzet een centralere aanpak wordt vereist, bijvoorbeeld via één Rijksbrede unit in plaats van de bestaande uitvoerders, kan dit incidenteel of structureel tot hogere administratieve lasten leiden. Het is daarom van belang dat Nederland er in de verdere uitwerking van het voorstel op toeziet dat de uitvoeringslasten niet toenemen en dat de beoogde vereenvoudiging daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Er zal hiervoor nog een uitgebreidere analyse van de implicaties voor uitvoering en handhaving moeten plaatsvinden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.

²⁰ Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie | Tweede Kamer der Staten-Generaal