

Fiche 6: Mededeling Actieplan douane-unie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité - Een actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

28 september 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM (2020) 581

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=CELEX:52020DC0581>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Op 28 september jl. publiceerde de Commissie de mededeling 'Een actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen'. In deze mededeling komt de Commissie met een plan met 17 actiepunten (o.a. voor evaluaties, wetgevende voorstellen en lagere regelgeving) om de Europese douane-administraties de komende vier jaar innovatiever en efficiënter te maken. De afgelopen jaren is namelijk duidelijk geworden dat de Europese douaneautoriteiten te maken hebben met verschillende uitdagingen bij het uitvoeren van hun diverse takenpakket, o.a. door de opkomst van digitalisering, e-commerce, Brexit en zeer recent de Covid-19-pandemie. Hoewel de EU-douanewetgeving in 2016 is vernieuwd, is er volgens de Commissie nog steeds sprake van bijvoorbeeld onderwaardering van de waarde van goederen en smokkel van illegale of onveilige goederen. Om zo volledig mogelijk bij te dragen aan het welzijn van alle EU-burgers en het bonafide bedrijfsleven te faciliteren, acht de Commissie het nodig dat de Europese douaneautoriteiten beschikken over geavanceerde technische middelen om risicovolle goederenstromen beter te kunnen voorspellen. Daarnaast zorgt intensievere douanesamenwerking met belangrijke internationale handelspartners ervoor dat de douane in staat is om doeltreffender controles uit te voeren.

Het actieplan omvat een reeks van 17 actiepunten die zien op vier deelonderwerpen: risicobeheer, e-commerce, het bevorderen van de naleving en het optreden als één douaneautoriteit.

Ten aanzien van risicobeheer zet het actieplan met name in op het op grotere schaal beschikbaar stellen en gebruiken van data(analyses) voor douanedoeleinden. Het plan stelt een op risico's gebaseerd toezicht voor alsmede de oprichting van een gemeenschappelijke analysecapaciteit (*Joint Analytics Capabilities* – JAC) binnen de Commissie. Door middel van deze gemeenschappelijke analysecapaciteit worden de verzameling, gebruik, uitwisseling en onderlinge koppeling van gegevens verbeterd. Dit moet de Europese douaneautoriteiten in staat stellen om risicovolle handelsstromen in kaart te brengen en bij te dragen met nog gerichtere controles.

Om e-commerce te beheersen en nieuwe uitdagingen die hiermee gepaard gaan het hoofd te bieden, wordt in het actieplan voorgesteld om de verplichtingen voor betaaldienstverleners en onlineverkoopplatforms aan te scherpen. Dit moet fraude met douanerechten en belastingen in e-commerce helpen bestrijden.

Voor het bevorderen van de naleving zet de Commissie onder andere in op het versterken van de internationale samenwerking. Daarnaast zal de Commissie onder andere komen met een initiatief voor een EU-éénloketsysteem zodat bonafide bedrijven gemakkelijker hun grensformaliteiten op één digitaal portaal kunnen afhandelen. Het doel is om makkelijker informatie uit te wisselen en een betere risicobeoordeling door douaneautoriteiten mogelijk te maken. Tevens zal de Commissie onderzoeken of er wetgeving ten aanzien van een gemeenschappelijk systeem van douanesancties moet worden voorgesteld.

Tot slot wordt in het actieplan het optreden als één douaneautoriteit benadrukt en voorziet het actieplan de uitrol van moderne en betrouwbare douaneapparatuur in het kader van de volgende EU-begroting.¹ De Commissie stelt in het actieplan voor om in 2022 te starten met een effectbeoordeling van de voor- en nadelen van een agentschapsstructuur voor een aantal domeinen van de douanesamenwerking, zodat zij kan beslissen of ze voor het volgende MFK een dergelijk agentschap zal voorstellen. Tevens geeft de Commissie in het actieplan aan in te zetten op versterking van de interoperabiliteit van informatiesystemen voor veiligheids-, grens- en migratiebeheer, en zal er een nieuwe reflectiegroep worden opgericht die focust op het slimmer, wendbaarder, technologisch geavanceerder en crisisbestendiger maken van de douane-unie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Ongeveer een derde van het EU-buitengrensoverschrijdend goederenverkeer verloopt direct of indirect via Nederland. In het algemeen is de Nederlandse inzet er dan ook op gericht om samenwerking met douaneautoriteiten van andere lidstaten binnen de EU te behouden en te versterken, omdat een goede samenwerking tussen de douaneadministraties van de EU-lidstaten van belang is voor de EU als geheel en voor Nederland, mede gezien de gemeenschappelijke EU-

¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur, 12 juni 2018, COM (2018) 474. Kamerstuk 22 112, nr. 2675.

buitengrenzen. Daarbij vindt Nederland het cruciaal dat de verschillen in geografische en organisatorische omstandigheden onderkend worden. Iedere lidstaat is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de EU-wetgeving en de douanecontroles, mits binnen de daarvoor gestelde Europese (juridische) kaders. Nederland streeft ernaar dat processen op gelijksoortige wijze worden ingericht in de lidstaten, met een vergelijkbare effectiviteit van de handhaving, ongeacht de plaats waar goederen de EU binnenkomen of uitgaan. Dit kan bijdragen aan een sterkere concurrentiepositie van de EU als geheel. Zo is de Nederlandse douane continu bezig met het vinden van de juiste balans tussen het faciliteren van de legale handel en het intensief controleren van hen die kwaadwillende motieven hebben. Het kabinet hanteert ten aanzien van Europese douanewet- en regelgeving vooralsnog het uitgangspunt dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en implementatie daarvan. Daarbij staat het onmiskenbare belang van de Europese buitengrens voorop.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft in algemene zin de doelstellingen van dit actieplan, waarmee de douane-unie op een hoger plan moet worden gebracht. Het actieplan is een ambitieus plan waarin tal van nieuwe initiatieven zijn benoemd voor de komende jaren. Ook worden er in het actieplan reeds in gang gezette actiepunten benoemd en zullen enkele actiepunten al in 2021 worden uitgerold. Het actieplan sluit grotendeels aan op belangrijke ontwikkelingen op EU douaneterrein, zoals verbeterde EU IT-systemen, en focus op innovatieve, datagedreven controles die bijdragen aan de bescherming van de EU interne markt. Ten aanzien van de EU IT-systemen acht het kabinet het van belang dat er door de Commissie voldoende rekening wordt gehouden met het reeds behoorlijk gevulde IT-werkplan van de Unie. Het kabinet zal de Commissie dan ook vragen om bij de initiatieven uit het actieplan goed te kijken hoe dit past binnen het bestaande IT-werkplan en naar de mogelijke gevolgen voor IT-systemen op lidstaatsniveau. De meeste in het actieplan aangekondigde actiepunten zullen in concrete vervolgstappen, waaronder voorstellen voor verordeningen en evaluaties, worden uitgewerkt. Met name die verdere uitwerking van de geschetste actiepunten is voor Nederland van cruciaal belang om te kunnen inschatten of de beoogde doelstellingen daadwerkelijk kunnen worden bereikt, doelmatig zijn en in hoeverre zij gepaard gaan met een redelijk beslag op de uitvoering. In dit kader benadrukt het kabinet dat lidstaten voldoende nationale flexibiliteit moeten houden om, gegeven de specifieke omstandigheden per land en per regio, deze doelstellingen op een efficiënte manier te kunnen behalen.

De Commissie verdeelt de 17 actiepunten onder in vier categorieën, waarbij de volgende initiële opmerkingen kunnen worden gemaakt. Het kabinet is van mening dat het voorstel van de Commissie om een gemeenschappelijke analysecapaciteit voor de EU op te richten, kan bijdragen aan een versterkt douanetoezicht aan de buitengrens van de EU. Het kabinet is in het algemeen positief over het op grotere schaal beschikbaar stellen en gebruiken van data(analyses) voor douanedoeleinden en over het plan van de Commissie om stapsgewijs meer gegevens aan elkaar te koppelen en te helpen bij risicogerichte controles. Dit kan mogelijk ook bijdragen aan versterkte samenwerking tussen betrokken organisaties, zoals rechtshandhavingsautoriteiten. Het kabinet vindt echter dat er hierbij voldoende oog moet zijn voor de uitvoerbaarheid en capaciteit van de douane. De Nederlandse douane voert risicogerichte controles uit waarbij risico's vooraf worden

geanalyseerd en vastgesteld. Dit zorgt voor een doelmatige en doeltreffende inzet van beperkte capaciteit en middelen gelet op de grote omvang van de goederenstromen. In het actieplan stelt de Commissie voor om deze gemeenschappelijke analysecapaciteit binnen haar eigen diensten op te zetten, waarbij nauw zal worden samengewerkt met de lidstaten. Het kabinet zal de Commissie vragen om verduidelijking hoe deze gemeenschappelijke analysecapaciteit in de praktijk zal worden uitgewerkt en wat de mogelijke financiële consequenties zullen zijn. Op basis van deze verduidelijking, zal Nederland proactief meedenken met de Commissie over de vormgeving van deze gemeenschappelijke analysecapaciteit. Het kabinet ziet daarnaast de mededeling van de Commissie over een nieuwe risicobeheerstrategie (gepland in het eerste kwartaal van 2021) graag tegemoet.

Ten aanzien van e-commerce is het kabinet het eens met de Commissie dat er extra acties nodig zijn, waaronder internationale samenwerking, om doeltreffende douanecontroles op e-commerce goederen te bevorderen en zo naleving van belasting- en douaneregels te garanderen. Het betreft hier met name het koppelen van bestaande systemen. Het aantal aangiften van kleine zendingen als gevolg van e-commerce handel neemt namelijk jaarlijks toe en vraagt dan ook om versterkte samenwerking. De voorgestelde acties bieden volgens het kabinet de mogelijkheid om de gevolgen van e-commerce, zoals de stijging van het aantal douaneaangiften, het hoofd te bieden. Gezien het grensoverschrijdende aspect en de omvang van deze goederenstromen in Nederland, ziet het kabinet versterkte Europese samenwerking als kans en zal hier dan ook op inzetten in Europees verband.

De meeste actiepunten in het actieplan hebben betrekking op het versterken en vergemakkelijken van de naleving van regelgeving. Zo zal de Commissie naar aanleiding van onderzoek mogelijk komen met een voorstel voor nadere toezichtsverplichtingen op geautoriseerde marktdeelnemers (2021) en met een voorstel voor een EU-éénloketsysteem (vierde kwartaal 2020). Het kabinet ziet deze voorstellen graag tegemoet. Het kabinet is het met de Commissie eens dat naleving moet worden versterkt en vergemakkelijkt en dat er faciliteiten moeten worden doorontwikkeld voor betrouwbare bedrijven. Daardoor kan de aandacht meer gericht worden op verdachte en op nog minder bekende goederenbewegingen. Nauwere samenwerking met belangrijke internationale partners, op bilateraal en multilateraal niveau, kan hieraan bijdragen. Het kabinet vindt het van belang dat ook internationale organisaties hierbij worden betrokken. De Commissie kondigt in het actieplan aan haar eerdere voorstel tot harmonisatie van douanesancties te zullen intrekken, en onderzoek te gaan doen naar de mogelijkheden omtrent richtsnoeren voor de harmonisatie van douanesancties. Nederland zal de ontwikkelingen op dit terrein met aandacht volgen en waar mogelijk deelnemen aan discussies. De Commissie zal op basis van de evaluatie van Verordening (EG) nr. 515/97² beoordelen of het nodig is deze verordening bij te werken om de actuele uitdagingen op het gebied van douanefraude aan te pakken. Het kabinet wacht de resultaten van deze evaluatie af. Tot slot kondigt de Commissie in het actieplan aan om een evaluatie te doen van douanewetboek van de Unie. Dit wordt door het kabinet gesteund.

² Verordening 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.

Nederland is voorstander van een gedegen analyse over een mogelijke (douane)agentschapsstructuur. Het kabinet wacht de effectbeoordeling van de Commissie af en zal hierover proactief meedenken met de Commissie. Het kabinet vindt het van belang dat, gezien de gemeenschappelijke EU-buitengrenzen, er zowel in wetgeving als uitvoering zo gemeenschappelijk mogelijk wordt geprobeerd te werken. In een aantal actiepunten komt de wens van de Commissie naar voren om naar verdere harmonisatie en transparantie binnen de douane-unie toe te werken. Het kabinet steunt deze wens, maar stelt dat bij deze aanpak met verschillen in aard en omvang van handelsstromen, vervoersmodaliteiten, risico's en mate van samenwerking met het bedrijfsleven, rekening moet worden gehouden. Het kabinet staat positief tegenover de voorstellen van de Commissie die zien op modernisering van de douane-unie en die sturen op een nauwere operationele samenwerking tussen lidstaten met gelijkwaardige thematische of geografische aspecten. Tot slot ziet het kabinet graag dat de Commissie initiatieven voor samenwerking op lidstaatsniveau ondersteunt waarbij onderdelen van het EU IT-werkplan gezamenlijk worden ontwikkeld.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen zijn lidstaten overwegend positief over het actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen, maar op individuele onderdelen is het krachtenveld divers vanwege de verschillende prioriteiten van de lidstaten. Veel zal afhangen van de uitwerking van de actiepunten. Tijdens eerste besprekingen in Raadswerkgroepverband is naar voren gekomen dat lidstaten in het bijzonder te spreken zijn over het in actie 17 benoemde voorstel om een discussiegroep van lidstaten en belanghebbenden op te richten, die helpt met de voorbereiding op toekomstige crises en uitdagingen, zoals onvoorziene mondiale ontwikkelingen en toekomstige bedrijfsmodellen. Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over het actieplan.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de Unie, met name op gemeenschappelijke handelspolitiek en de douane-unie. Deze terreinen betreffen exclusieve bevoegdheden van de EU (zie respectievelijk artikel 3, lid 1, e en artikel 3, lid 1, a VWEU).

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU op het terrein van deze mededeling.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling biedt oplossingen voor het versterken van de douane-unie door te zorgen voor een geïntegreerde Europese aanpak van het douanericisco-beheer die doeltreffende controles door de lidstaten ondersteunt, waarbij operationele samenwerking tussen de lidstaten wordt versterkt. Het kabinet is van mening dat de

aangekondigde maatregelen, zoals in het actieplan worden omschreven, vooralsnog geschikt lijken te zijn om dit doel te bereiken. De voorgestelde inhoud van het actieplan staat in beginsel dan ook in evenredige verhouding tot het na te streven doel (het innovatiever en efficiënter maken van Europese douane-administraties) en gaat volgens het kabinet niet verder dan noodzakelijk is.

d) Financiële gevolgen

De mededeling zelf heeft geen directe financiële gevolgen.

EU-middelen ten behoeve van de ondersteuning van de douane komen voort uit het reeds voorgestelde nieuwe EU Douane-programma³ en het nieuwe financiële instrument voor douaneapparatuur⁴. Ongeveer 85% van de voorgestelde middelen voor het nieuwe EU Douane-programma is bestemd voor de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke elektronische EU-douanesystemen, die bij moeten dragen aan de vlotte werking van de douane-unie en de bescherming van burgers en de eengemaakte markt.

Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn en in hoeverre er financiële gevolgen zijn voor de lidstaten. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Voor sommige van de voorgestelde actiepunten zullen de lidstaten op nationaal niveau middelen beschikbaar moeten stellen. (Eventuele) nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het actieplan lijkt op hoofdlijnen goed aan te sluiten bij staand beleid. De uitwerking van de specifieke acties zal echter meer inzicht moeten bieden in de gevolgen op het gebied van administratieve lasten en regeldruk. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal Nederland zich uiteraard inzetten om bij de invulling daarvan de gevolgen voor de regeldruk zo minimaal mogelijk te houden.

³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Douane-programma voor samenwerking op het gebied van douane, 8 juni 2018, Kamerstuk 22 112, nr. 2667.

⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur, 12 juni 2018, COM (2018) 474. Kamerstuk 22 112, nr. 2675.