

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3725

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling en Verordening nieuw Douanewetboek van de Unie

Fiche: Verordening tariefbehandeling en afschaffing vrijstelling douanerechten (Kamerstuk 22 112, nr. 3727)

Fiche: Wijziging BTW-richtlijn inzake Invoer One Stop Shop (Kamerstuk 22 112, nr. 3728)

Fiche: Pakket retail beleggen (Kamerstuk 22 112, nr. 3729)

Fiche: Wijziging van Verordening onderbrekingen en rusttijden ongeregeld personenvervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 3730)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling en Verordening nieuw Douanewetboek van de Unie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Douaneherforming: de douane-unie op een hoger plan brengen.
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
17 mei 2023
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM(2023) 257 en COM(2023) 258
- d) *EUR-Lex:*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM:2023:257:FIN>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2023%3A258%3AFIN&qid=1684761121353>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing:*
SWD(2023) 140
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikelen 33, 114 en 207 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*

Het voorstel vormt, samen met een voorstel tot aanpassing van Verordening (EEG) Nr. 2658/87 en Verordening (EG) Nr. 1186/2009¹ en een voorstel tot aanpassing van de btw-richtlijn², het hervormingspakket voor de douane-unie (hierna: pakket). Naast het pakket is er een Mededeling van de Europese Commissie (hierna: Commissie) gepubliceerd. De mededeling dient enkel ter toelichting op het wetgevende voorstel en de mededeling blijft verder onbesproken in dit BNC-fiche. Het doel van dit pakket is de EU douane beter in staat te stellen de financiële en niet-financiële belangen van de EU te beschermen door vereenvoudigde en gemoderniseerde douaneprocedures die de nalevingskosten voor overheden en bedrijven verlagen. Over het voorstel tot aanpassing van Verordening (EEG) Nr. 2658/87 en Verordening (EG) Nr. 1186/2009 en het

¹ Voorstel voor een verordening van de Raad tot aanpassing van Verordening (EEG) Nr. 2658/87 wat betreft de introductie van een vereenvoudigde tariefbehandeling voor afstandsverkoop van goederen en Verordening (EG) Nr. 1186/2009 wat betreft de afschaffing van de drempel voor vrijstelling van douanerechten.

² Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot aanpassing van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft BTW regels met betrekking tot belastingplichtigen die afstandsverkoop van geïmporteerde goederen faciliteren en de toepassing van de bijzondere regeling voor afstandsverkoop van geïmporteerde goederen uit derdelandsgebieden of derde landen en bijzondere regelingen voor aangifte en betaling van btw bij invoer. COM(2023) 262.

voorstel tot aanpassing van de btw-richtlijn zijn afzonderlijk fiches opgesteld.

De douane-unie maakt het vrij verkeer van goederen op de interne markt mogelijk. De douane-unie is op dit moment al de exclusieve competentie van de Unie. Wetgeving en beleid voor de douane-unie wordt door de Commissie voorbereid. De Commissie is verantwoordelijk voor de invoering van beleid op het gebied van risicomangement, IT en facilitatie van het bedrijfsleven. Het is de Commissie die zorgt voor het beleid om risicovolle zendingen in de gehele unie op een gelijke wijze te onderkennen. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de nationale organisatie van de douane, dus voor de uitvoering van het beleid en daarmee de daadwerkelijke controle van deze goederen. Evenzo is het de Commissie die zorgdraagt dat bedrijven in alle lidstaten op een gelijksoortige wijze aangiften kunnen doen in de huidige IT-systemen, waarbij de lidstaten deze IT-systemen ontwikkelen aan de hand van gemeenschappelijke specificaties.

Vereenvoudiging van het douaneproces en toezicht

De Douane werkt thans op basis van informatie in aangiften. In het voorstel wordt deze werkwijze losgelaten en wordt vanaf 2032 een «datagedreven» in- en uitvoersystematiek geïntroduceerd. De vervoerder levert in dit kader gegevens aan over de wijze en het moment van aankomst van de goederen in de Unie. Voor elke invoer of uitvoer van goederen worden door de importeur of exporteur data over de zending aan een zogenoemde EU-hub voor douanegegevens gezonden of daaraan beschikbaar gesteld. Door de overgang naar een «datagedreven» systematiek worden douaneaangiften en -systemen die nu nog vereist zijn in het douaneproces, stapsgewijs vervangen door het aanleveren en gebruiken van gegevens in de nieuwe EU-hub voor douanegegevens.

Het voorstel introduceert het concept van een «*Trust and Check Trader*» (hierna: TCT). Dit betreft een aanvulling op de bestaande status van «*Authorised Economic Operator*» (hierna: AEO). Bedrijven met een AEO- of TCT-status worden als betrouwbaar beschouwd voor alle douanetransacties en daarom gefaciliteerd door een vereenvoudigd douaneproces. De TCT moet naast de voorwaarden voor AEO nog aan een aantal aanvullende criteria voldoen waaronder het geven van digitaal toegang aan de douane tot de eigen bedrijfsadministratie. Voor de logistieke bewegingen moet deze informatietoegang real-time worden verleend. Daardoor komt een TCT in aanmerking voor verschillende aanvullende faciliteiten, zoals het zelf kunnen vrijgeven van goederen. Naast het TCT concept blijft ook het AEO concept bestaan.

Een nieuw concept in het voorstel is de «enig aansprakelijke persoon». De importeur of exporteur wordt verantwoordelijk voor de naleving van alle fiscale en niet-fiscale verplichtingen. De mogelijkheid bestaat dat een (indirecte) vertegenwoordiger, bijvoorbeeld een douane-expediteur, al deze verplichtingen overneemt.

E-commerce

Als gevolg van het voorstel in het pakket dat ziet op het laten vervallen van de vrijstelling van invoerrechten voor zendingen met een waarde van niet meer dan € 150, moeten straks wel invoerrechten op deze zendingen worden betaald.³ Dit voorstel beoogt om deze (nieuwe) heffing van invoerrechten op e-commerce (invoer van aankopen via internet direct

³ De afschaffing van de vrijstelling is opgenomen in het voorstel tot aanpassing van Verordening (EEG) Nr. 2658/87 en Verordening (EG) Nr. 1186/2009.

aan consumenten, ook wel «directe import» genoemd) zendingen te vereenvoudigen en te laten aansluiten bij de heffing van btw op deze zendingen. Via het reeds bestaande éénloketsysteem voor de btw (*Import One Stop Shop*, of IOSS) betaalt de consument bij de bestelling via internet de invoerrechten én de btw voor de goederen aan de zogenoemde «geachte importeur» (deemed importer). Deze «geachte importeur» (zoals online verkopers, platforms), die ook aangemerkt is als «enig aansprakelijk persoon», wordt verantwoordelijk voor de heffing van invoerrechten/btw en de niet-fiscale verplichtingen.

Oprichting van een EU-hub voor douanegegevens

In het voorstel wordt een nieuwe benadering voor douanegegevens gepresenteerd waardoor niet de voorgeschreven aangifte centraal staat, maar de mogelijkheid voor bedrijven om de benodigde data aan te leveren waarover zij al beschikken. Dit kan door de introductie van een EU-hub voor douanegegevens die geleidelijk de huidige IT-systemen van de douane moet vervangen. Met de gegevenshub wordt een reeks gecentraliseerde elektronische diensten en systemen opgezet. De benadering betreft een nieuwe wijze om informatie te vergaren, verwerken en verbinden en biedt een nieuwe mogelijkheid om risicoanalyses uit te voeren op EU-niveau. De gegevenshub moet de kwaliteit, integriteit en traceerbaarheid van de daarin verwerkte gegevens waarborgen, en daarbij voldoen aan de relevante regelgeving voor (1) de verwerking van persoonsgegevens, (2) de vrije toegang van niet-persoonsgebonden gegevens en (3) cybersecurity⁴. Met de gegevenshub kunnen gegevens worden uitgewisseld met andere systemen, platforms of omgevingen om zo relevante douanegegevens met andere autoriteiten te delen, en de doeltreffendheid van de controles op de interne markt te vergroten. Beoogd is met de data een actueel beeld van de leveringsketen te geven zodat risico's beter kunnen worden ingeschat en controles strategisch en doelgericht kunnen worden ingezet.

Oprichting van een EU-douaneautoriteit

Het voorstel voorziet in de oprichting van agentschap, een zogenoemde «EU-douaneautoriteit». Deze EU-douaneautoriteit krijgt een aantal specifiek in het voorstel omschreven taken. Dit gaat enerzijds om taken die nu nog door de Commissie worden uitgevoerd en anderzijds om een aantal taken dat met het voorstel wordt geïntroduceerd. Lidstaten behouden de bevoegdheden die ze al hebben.

De EU-douaneautoriteit zal de huidige taak van de Commissie overnemen die ziet op het uitvoeren van risicomanagement op Unie-niveau en het geven van controle aanbevelingen aan nationale douaneautoriteiten. Dit is onderdeel van het voorstel om de aanpak van risico's op EU-niveau te verbeteren. In het herziene risicomanagementproces behouden de nationale douaneautoriteiten een eigenstandige rol: nationale douaneautoriteiten zullen het nationale risicomanagement en de benodigde douanecontroles blijven bepalen. Ook worden taken op het gebied van kennismanagement en het monitoren van de uitvoering door de Commissie overgedragen aan de EU-douaneautoriteit.

De nieuw geïntroduceerde taken zien erop dat de EU-douaneautoriteit de handhaving van niet-fiscale regelgeving die wordt toegepast door de nationale douaneautoriteiten zal ondersteunen. Daarnaast wordt voor de samenwerking met andere autoriteiten een specifiek raamwerk voorgesteld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om autoriteiten op het gebied van

⁴ Het beveiligen van elektronische gegevens tegen digitale aanvallen.

markttoezicht, belastingen en andere relevante (niet-fiscale) beleids-terreinen. De samenwerking ziet onder meer op het bijhouden van relevante ontwikkelingen in regelgeving, het vergemakkelijken van de informatie-uitwisseling tussen de diensten en gezamenlijke toezichtstrategieën.

Ook nieuw zijn de taken die de EU-douaneautoriteit toebedeeld krijgt die betrekking hebben op crisismanagement en het beheren van de EU-hub voor douanegegevens.

Voorts zal de EU-douaneautoriteit fungeren als aanspreekpunt voor andere agentschappen en EU instellingen. Zo zal de EU-douaneautoriteit nauw samenwerken met OLAF (Europees bureau voor fraudebestrijding) op het gebied van fraude en kan de autoriteit een raamwerk voor operationele samenwerking met andere EU-lichamen, zoals Europol en Frontex, ontwikkelen.

Overtredingen/boetes

Voor douaneovertredingen wordt in het voorstel een minimumkader voor deze niet-strafrechtelijke overtredingen en niet-strafrechtelijke minimumboetes geïntroduceerd. Opgesomd wordt in welke gevallen er in ieder geval sprake is van een douaneovertreding en welke minimumboetes daarvoor moeten worden opgelegd. Van belang is daarbij onder meer of er opzet in het spel is. Ook is van belang of er gevolgen zijn voor de heffing van douanerechten of het toepassen van de regels voor verboden en beperkingen. Het kader biedt de lidstaten de ruimte om aanvullende gedragingen strafbaar te stellen en ook om zwaardere boetes te hanteren dan minimaal vereist.

b) Impact assessment Commissie

In de impact assessment zijn verschillende probleemgebieden van het douanesysteem vastgesteld. De Commissie onderkent dat de douaneadministraties onder druk staan en constateert dat de douanediensten worstelen met toename van de vele nieuwe taken op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM). Deze uitdaging wordt vergroot door een drastische groei van het aantal aangiften, met name door de enorme toename van e-commerce. Daardoor zijn de huidige gedecentraliseerde Douane IT-systemen onvoldoende geschikt voor toezicht en risicoanalyse.

Als antwoord op deze problemen zijn in de impact assessment vier beleidsopties geanalyseerd. De eerste optie betreft een vereenvoudiging van het douaneproces, het verduidelijken van de verantwoordelijkheden van actoren, de introductie van nieuwe maatregelen voor e-commerce, en facilitering van bedrijven die transparant handelen en zich aan de regels houden. De tweede optie vult de eerste optie aan met de oprichting van een EU-douaneautoriteit. De derde optie betreft ook vereenvoudiging van het douaneproces aangevuld met de oprichting van een EU-hub voor douanegegevens. De vierde optie ten slotte, combineert vereenvoudiging van het douaneproces met de oprichting van zowel een EU-douaneautoriteit als een EU-hub voor douanegegevens.

Volgens de Commissie heeft de vierde optie de voorkeur omdat deze het meest efficiënt is met betrekking tot het beperken van de kosten voor de lidstaten en het bedrijfsleven. Deze optie is dan ook uitgewerkt in het voorstel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet onderkent het belang van de Douane als poortwachter aan de buitengrens, voor het tijdig en correct innen van invoerrechten en belastingen, het beschermen van de samenleving tegen onveilige en ongewenste goederen (bijvoorbeeld smokkel van verdovende middelen, speelgoed dat niet aan de veiligheidsnormen voldoet) en het versterken van de concurrentiepositie van Nederland en de Europese Unie.

Het kabinet is voorstander van optimaal gebruik van beschikbare data en de onderlinge uitwisseling hiervan tussen overheidsdiensten ter bescherming van de EU en haar burgers. Vooral als dit een vereenvoudiging betekent voor het bedrijfsleven en gegevens niet langer meermaals moeten worden aangeleverd. De randvoorwaarden die hierbij gelden zijn: er moet zeggenschap gehouden worden over eigen data, de vertrouwelijkheid van de gegevens moet gewaarborgd zijn, er moet worden voldaan aan de vereisten op het gebied van privacywet- en regelgeving en het moet transparant zijn waar gegevens voor worden gebruikt en door wie.

Wat de vereenvoudiging van het douaneproces en toezicht betreft, is het kabinet al lang voorstander van een systematiek waarbij op feiten gefundeerd vertrouwen de basis vormt voor verdergaande vereenvoudigingen en faciliteiten kunnen worden toegekend aan bedrijven. Het kabinet wil bij betrouwbare bedrijven gebruik kunnen maken van systeemgericht toezicht waarbij transactiegericht toezicht slechts een beperkte rol speelt. Hierdoor kan beschikbare capaciteit ingezet worden voor controles van meer risicovol goederenverkeer. Het is voor het kabinet belangrijk dat de voorwaarden die gesteld worden om gebruik te kunnen maken van vereenvoudigingen en faciliteiten niet dusdanig zwaar zijn als gevolg waarvan ze voor het Midden- en kleinbedrijf (MKB) de facto niet toegankelijk zijn.

Het toezicht op e-commerce moet uitvoerbaar zijn voor de Douane en andere toezichthouders, zowel in volume als in samenhang in de taken.

Het huidige stelsel van markttoezicht en productveiligheid is primair ingericht op de klassieke handelsketen waarbij marktdeelnemers zoals importeurs en distributeurs actief zijn. Veel producten worden echter via directe import, dus zonder tussenkomst van een importeur of andere marktdeelnemer binnen de EU, naar consumenten verstuurd. Onlangs zijn stappen gezet in het actualiseren van deze keten, door in de wetgeving⁵ nieuwe actoren zoals online marktplaatsen en fulfilmentdienstverleners⁶ te introduceren. Het kabinet staat echter open voor nieuwe proportionele maatregelen die een bijdrage leveren aan veiligheid en consumentenrechten, maar ook aan eerlijkere concurrentie tussen Europese en niet-Europese bedrijven bij het fenomeen directe import.

Het kabinet staat constructief in de discussie over meer samenwerking tussen de douanediensten van de EU-lidstaten, waarbij er aandacht dient te zijn voor de verschillen tussen de lidstaten, modaliteiten en goederestromen die een afzonderlijke aanpak nodig hebben (géén one size fits all

⁵ Markttoezichtverordening (EU) 2019/1020 en de Algemene Productveiligheidsverordening (EU) 2023/988.

⁶ Dit is «een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in het kader van een handelsactiviteit ten minste twee van de volgende diensten aanbiedt: opslag, verpakking, adressering en verzending zonder eigenaar te zijn van de producten, met uitzondering van postdiensten, pakketbezorgdiensten en andere postdiensten of vrachtovervoerdiensten».

aanpak). De Nederlandse positie ten aanzien van de oprichting van EU-agentschappen, zoals een EU-douaneautoriteit, is een kritische grondhouding. Een duidelijke toegevoegde waarde moet worden aangetoond en de zeggenschap van de lidstaten in het agentschap moet voldoende zijn gewaarborgd (meer dan in de huidige situatie waarbij de taken bij de Commissie liggen).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet herkent de druk waar de douane-unie en de Douane aan bloot staan, zoals de hoge volumes en uitvoerbaarheid van nieuwe taken. Het kabinet steunt de noodzaak voor de herziening van het Douanewetboek van de Unie. Op onderdelen ziet het kabinet wel ruimte voor verbetering van het voorstel. Per onderdeel wordt dit hierna toegelicht.

Vereenvoudiging van het douaneproces en toezicht

Het kabinet is positief over de stappen die in het nieuwe Douanewetboek van de Unie worden gezet om regelgeving minder complex te maken. Tijdens de onderhandelingen in de Raad zal het kabinet inzetten op verdere vereenvoudiging en duidelijke regels. De douaneautoriteiten kunnen de regels hierdoor beter uitvoeren. Op deze manier wordt geprobeerd om juridische discussies achteraf en nabetalingen van traditionele eigen middelen zo veel mogelijk te voorkomen.

Ook vindt het kabinet lagere administratieve en inspectielasten belangrijk voor het bedrijfsleven, in het bijzonder voor het MKB en bewezen betrouwbare bedrijven.

Internationale handel moet niet alleen goed mogelijk blijven voor grote multinationals, maar (ook) voor het MKB. Nieuwe regels die belangrijk zijn voor de veiligheid van de Unie mogen geen onoverkomelijke barrière vormen voor het bedrijfsleven, waaronder het MKB. In dit kader is het belangrijk dat een indirecte vertegenwoordiger kan optreden namens de feitelijke importeur of exporteur, met name voor het deel van het MKB dat onvoldoende capaciteit heeft om zelf alle douaneprocedures af te handelen. Het kabinet is van mening dat de voorwaarden onder welke het bedrijfsleven van een vertegenwoordiger gebruik kan maken niet te zwaar mogen worden voor het MKB. Ook zal het kabinet aandachtig volgen hoe de vertegenwoordiger in dit voorstel in verhouding staat tot vertegenwoordigers/gemachtigden uit andere wetgeving die ziet op o.a. productveiligheid en (markt-)toezicht.

Naast de introductie van de TCT, blijft het huidige AEO-programma in de voorstellen ook nog bestaan. Het kabinet steunt dit als daarmee ook de huidige faciliteiten voor AEO's blijven bestaan voor bewezen betrouwbare bedrijven. Ook moet de voorgestelde TCT-status bereikbaar worden voor grote groepen bedrijven, inclusief het MKB. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor de TCT-status moeten daarom redelijk zijn. Een van de voorwaarden is nu dat TCT's digitaal toegang moeten verlenen tot de bedrijfsadministraties aan de Douane. Het kabinet is kritisch over deze voorwaarde en zal laten beoordelen of deze voorwaarde in de praktijk acceptabel is, mede in overleg met het bedrijfsleven. Onduidelijk is hoe de faciliteiten en vereenvoudigingen voor AEO's en TCT's doorwerken naar de niet-fiscale verplichtingen voor het bedrijfsleven en voor controles door de Douane daarop. Deze verplichtingen worden namelijk vastgesteld in de sectorale wetgeving. Het kabinet zal ook deze punten kritisch volgen en daarbij inzetten op verduidelijking en beperking van de niet-fiscale lasten voor het bedrijfsleven.

E-commerce

Het kabinet is van mening dat het voorstel wat e-commerce en afdracht van invoerrechten betreft, bijdraagt aan een transparant en vereenvoudigd proces voor zowel de consument als de «geachte importeur». De consument betaalt bij de online bestelling van de goederen de invoerrechten en de btw aan de verkoper. Hierdoor wordt de consument bij ontvangst van het pakket niet meer geconfronteerd met (onverwachte) aanvullende kosten. Voor het Nederlands en EU-bedrijfsleven is het van belang dat online handelaren van buiten de EU onder gelijke voorwaarden als EU-bedrijven gaan handelen. Daarmee verdwijnt voor niet-EU bedrijven het voordeel van vrijstelling van invoerrechten. Ook worden de platforms verantwoordelijk voor de fiscale en niet-fiscale verplichtingen verbonden aan de invoer van e-commerce die zij faciliteren. Zo worden de platforms verantwoordelijk voor het weren van ongewenste goederen.

De vraag is echter of dit voor e-commerce vereenvoudigde systeem voor belastingafdracht, bijdraagt aan het actuele probleem dat de douaneautoriteiten ondervinden met deze handelsstroom. Vanwege de exponentiële groei van e-commerce zijn de afgelopen jaren de aangiftevolumes aanzienlijk gestegen als ook de werkzaamheden van de Douane voor het beschermen van de EU tegen ongewenste goederen. De toename van e-commerce kan ook gepaard gaan met het verschijnen van meer producten op de markt die niet voldoen aan de Europese veiligheidseisen.⁷ Het is niet duidelijk in hoeverre deze voorstellen bijdragen aan versterking van het toezicht op deze goederenstroom, anders dan dat meer informatie beschikbaar is ten behoeve van risicoanalyse door de Douane. Echter het enorme volume van aangiften blijft gelijk als ook de veelvoud aan taken. Het kabinet zal hiervoor aandacht vragen tijdens de onderhandelingen over het voorstel in de Raad. Ook zal het kabinet vragen stellen over de reikwijdte van het begrip «geachte importeur» en de verhouding tussen deze definitie en de definitie van importeur in bestaande wet- en regelgeving over markttoezicht, productveiligheid en productaansprakelijkheid.

EU-hub voor douanegegevens

In verband met de EU-brede toename van het aantal te verwerken aangiften door o.a. e-commerce, autonome groei van de aangiften en wijzigingen in wet- en regelgeving is modernisering van de IT noodzakelijk. Het kabinet heeft nog veel vragen over de voorgestelde nieuwe benadering voor het verzamelen, verwerken en gebruiken van douanegegevens. Het IT-beleid van de Douane is de afgelopen jaren al deels verschoven van alles zelf maken naar het meer gebruikmaken van centraal ontwikkelde oplossingen. Afhankelijk van de invulling past dit voorstel daar goed bij. Het voorstel sluit goed aan bij de datamanagementstrategie van de Douane omdat het de basis op orde brengt, de datakwaliteit verbetert alsook data beter deelbaar maakt, waardoor de data zowel door de Douane als door haar partners kunnen worden gebruikt. In het voorstel worden de ontwikkeling, de implementatie en het onderhoud van de gegevenshub niet verder uitgewerkt omdat de nieuwe benadering nog in ontwikkeling is. Daarmee is het onduidelijk welke voorwaarden en beperkingen hieraan kleven. Dit moet inzichtelijk worden voordat het kabinet een definitief standpunt kan bepalen ten opzichte van het creëren van een EU-hub voor douanegegevens. Het kabinet ondersteunt het gezamenlijk ontwikkelen van IT, maar vindt het belangrijk dat er ruim voldoende zeggenschap en ruimte is voor de lidstaten om eigen keuzes te kunnen blijven maken. Waarbij het kabinet nadrukkelijk de aandacht

⁷ Directe import van buiten de EU | SER.

vraagt voor betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de uitwerking van deze plannen. Ook zal het kabinet inzetten op realistische implementateterminen voor zowel bedrijfsleven als Douane omdat haalbare termijnen randvoorwaardelijk zijn. Het kabinet hecht er in het bijzonder veel waarde aan dat de Douane voldoende controle houdt op de eigen data en kan beschikken over data uit andere lidstaten en niet afhankelijk wordt van een centrale EU-database. Daarnaast is het voor een positief oordeel noodzakelijk dat transparant is waarvoor, en door wie de data kunnen worden gebruikt en ingezien, dat op een betrouwbare en veilige wijze toegangsrechten worden toegekend en dat niet meer informatie wordt gedeeld of kan worden ingezien dan noodzakelijk voor de uitvoering van wettelijke taken. Deze essentiële waarborgen voor de bescherming van gegevens zouden moeten gelden voor alle vertrouwelijk verstrekte gegevens.

Oprichting EU-douaneautoriteit

Het kabinet is voorstander van meer samenwerking tussen de douanediensten van de EU-lidstaten. In dit kader kan het kabinet zich tijdens de onderhandelingen in de Raad pas constructief opstellen met betrekking tot de voorgestelde oprichting van een EU-douaneautoriteit als het oprichten van een EU-douaneautoriteit aantoonbare meerwaarde biedt voor de douane-unie. Ook moet met de komst van een EU-douaneautoriteit de invloed van de lidstaten op het beleid van de douane-unie groter worden dan nu. Daartoe is het ook van belang dat de opgedragen taken specifiek omschreven worden in wetgeving, en deze taken bij de voorgeschreven periodieke evaluatie beoordeeld kunnen worden. Het kabinet zal hier kritisch op toezien. Inzet van het kabinet is dat in de uitwerking voldoende rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de verschillende grensmodaliteiten (grote zee/luchthavens versus landsgrenzen) om zo gedifferentieerd douanetoezicht mogelijk te maken. Het kabinet vindt het belangrijk dat de lidstaten een doorslaggevende stem hebben bij de besluitvorming in de EU-douaneautoriteit en dat dit is vastgelegd in het voorstel. Voorwaarde is dat de daadwerkelijke uitvoering en de inzet van douanecapaciteit verantwoordelijkheden van de lidstaten blijven, zodat het «gemeenschappelijk risicobeheer» niet leidt tot een situatie waarbij lidstaten geen eigen prioriteiten kunnen stellen. De oprichting en het beheer van de EU-douaneautoriteit moet gefinancierd worden uit de algemene middelen van de EU.

Taken die tot nu toe door de Commissie worden verricht, zoals de analyse van EU-brede data, het opstellen van voorschriften of het opstellen van protocollen en procedures voor crisismanagement, zullen in het voorstel voortaan door de EU-douaneautoriteit worden verricht en worden uitgebreid. Hierdoor komen deze taken dichterbij de lidstaten te liggen. In een EU-douaneautoriteit zijn de lidstaten namelijk vertegenwoordigd met stemrecht. Afhankelijk van de nog te maken keuzes, kan de ontwikkeling, het beheer en het onderhoud van IT-douanesystemen via de EU-douaneautoriteit leiden tot lagere kosten van de lidstaten, het kabinet zal deze ontwikkeling in komende jaren nauwlettend volgen en hierbij specifiek erop letten dat er ruim voldoende zeggenschap is voor de lidstaten om eigen keuzes te maken. Daarnaast kan door meer gedetailleerde regels en richtsnoeren van de EU-douaneautoriteit, gebaseerd op de inbreng van de lidstaten en de Commissie, de uitvoering worden geharmoniseerd hetgeen de lasten verlicht voor bedrijven die werkzaam zijn in meerdere lidstaten.

Overtredingen/boetes

Het kabinet is geen voorstander van het voorgestelde minimumkader voor douaneovertredingen en minimumboetes. Nederland wil de bevoegdheid behouden om zelf te bepalen of het opleggen van een boete opportuun is en welke hoogte hierbij gepast is. Het kabinet streeft er naar om meer een menselijke maat te kunnen hanteren en met deze voorgestelde wijziging wordt dit beperkt.

Als het voorstel op het punt van minimumboetes ongewijzigd tot verordening wordt, krijgen we in de Nederlandse rechtspraak minimumboetes bij bestuursrechtelijke boetes. Het kabinet is geen voorstander van minimumboetes.⁸ Tevens staat de Raad van State in verschillende adviezen niet positief tegenover het invoeren van het stelsel van minimumstraffen in Nederland.

Overig

Het kabinet staat positief tegenover meer samenwerking van de Douane met andere (niet-fiscale) autoriteiten zoals voorgesteld, omdat dit belangrijk is voor de bescherming van de EU-buitengrens en het tegengaan van ondermijning van de samenleving.⁹ Ook is het goed dat meer zicht komt op relevante, niet-fiscale regelgeving voor de Douane. Het kabinet is van mening dat de intentie van de Commissie om de douaneautoriteiten vroegtijdig te betrekken bij de totstandkoming van niet-fiscale regelgeving zal leiden tot een betere uitvoerbaarheid van de regels. Uitwisseling van data tussen de Douane en niet-fiscale autoriteiten zal naar verwachting ook leiden tot beter risicomanagement.

Het kabinet onderstreept voorts het belang van effectief EU-risicomanagement. De EU heeft immers één buitengrens. Als de risico's beter in kaart worden gebracht, hebben alle lidstaten daar baat bij. Zo kan fraude bijvoorbeeld beter worden bestreden. Positief is dat het voorstel de ruimte voor nationale douaneautoriteiten laat om het nationale risicomanagement en de handhaving zelf te bepalen en (onderbouwd) eigen accenten te leggen, bijvoorbeeld op het gebied van drugssmokkel. Het kabinet zal hierbij aandacht hebben voor het behouden van ruim voldoende ruimte voor het leggen van eigen accenten.

Momenteel ontbreekt een duidelijk mechanisme voor prioriteitenstelling tussen de fiscale (financiële, douanerechten) en niet-fiscale (niet-financiële, VGEM) taken en die taken onderling. Dit is een punt van aandacht omdat de taken alleen maar toenemen. Voor het kabinet is het van belang om duidelijkheid te hebben over de prioritering vanuit EU-perspectief. Zo kan zo veel mogelijk worden voorkomen dat de Douane niet aan de EU-verplichtingen voldoet en bijvoorbeeld traditionele eigen middelen moet nabetalen. Ook voor de nationale samenwerking met andere (bevoegde) autoriteiten is deze prioritering van belang.

⁸ Zie bijvoorbeeld: Minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven (Kamerstuk 33 151) – Eerste Kamer der Staten-Generaal en kabinetsstandpunt inzake minimumstraffen bijl1.PDF (officielebekendmakingen.nl).

⁹ Met ondermijning van de samenleving wordt bedoeld dat de onderwereld (criminele activiteiten) en bovenwereld (legale zaken) steeds meer met elkaar verweven raakt, waardoor het vertrouwen in de overheid wordt beschadigd. Voorbeelden van ondermijning zijn omkoping of afpersing van bestuurders of ambtenaren en het witwassen van geld dat op illegale wijze is verkregen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De lidstaten en het Europees Parlement (EP) staan naar verwachting over het algemeen net als het kabinet en het Nederlandse bedrijfsleven positief tegenover de uitgangspunten van de verschillende maatregelen in het voorstel. Het Nederlandse bedrijfsleven wijst er wel nadrukkelijk op dat de voorstellen niet ten koste mogen gaan van de logistieke dienstverlening in Nederland. Het kabinet blijft dan ook hierover in goed overleg met het bedrijfsleven.

Wat een EU-douaneautoriteit betreft lijkt er in de EU draagvlak te zijn. Ook het EP zal naar verwachting de oprichting van een EU-douaneautoriteit belangrijk vinden. Het bedrijfsleven is ook positief, mits operationele taken nationaal blijven.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert haar voorstel op artikel 33, artikel 114 en artikel 207 VWEU. Op grond van artikel 33 VWEU neemt de Unie maatregelen ter versterking van de douanesamenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie. Artikel 114 VWEU geeft de Unie de mogelijkheid om maatregelen vast te stellen inzake de harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen. Artikel 207 VWEU betreft de mogelijkheid tot het vaststellen van maatregelen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek bepalen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het gebied van de douane-unie en de gemeenschappelijke handelspolitiek is de Unie exclusief bevoegd (zie respectievelijk artikel 3, lid 1, sub a en artikel 3, lid 1, sub e VWEU). Op het gebied van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Gezien de exclusieve bevoegdheid van de EU op het terrein van de douane-unie en de gemeenschappelijke handelspolitiek, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing ten aanzien van de onderdelen van het voorstel die zien op de douane-unie en de gemeenschappelijke handelspolitiek.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de andere onderdelen van het voorstel is positief, met een kanttekening.

De doelstellingen van het voorstel zien op het versterken van het EU-douanericomanagement, het beperken van administratieve lasten en vereenvoudigen van procedures voor handelaren, het verzekeren van een gelijk speelveld voor traditionele handel en e-commerce en een beter gebruik van data voor strategische douane actie. De verwezenlijking van deze doelstellingen middels de douane-unie hangt nauw samen met de werking van de interne markt, nu de douane-unie de voorwaarden en het toezicht regelt ten aanzien van goederen die van buiten de EU op de interne markt worden gebracht. Ten behoeve van een gelijk speelveld voor goederen die op de interne markt worden gebracht, kunnen de voornoemde doelstellingen beter op EU-niveau worden verwezenlijkt. Omdat het een gedeelde buitengrens betreft kan een uniforme bescherming daarvan niet worden gerealiseerd op het niveau van de afzonderlijke lidstaten. Bovendien kan een wijziging van bestaande

EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

Het kabinet plaatst een kanttekening bij de harmonisatie van sancties (boetes). Voor het goed functioneren van het systeem van douanewetgeving is het niet nodig sancties te harmoniseren. Voor de werking van de douane-unie is het voldoende dat in het douanewetboek van de Unie is opgenomen dat sancties effectief, evenredig en afschrikwekkend zijn. De invulling hiervan kan beter op nationaal niveau gebeuren dan op Europees niveau.

Waar het gaat over de overgang van bevoegdheden van de Commissie naar de EU-douaneautoriteit, zal het kabinet ervoor waken dat er geen extra bevoegdheden naar de EU-douaneautoriteit worden overgedragen die nu nog bij de lidstaten liggen. De invulling van deze bevoegdheden kan namelijk beter op nationaal niveau plaatsvinden dan op Europees niveau.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel in beginsel positief en benadrukt daarbij dat maatregelen nog moeten worden uitgewerkt en dat het eindoordeel daarvan afhankelijk is. De doelstellingen van het voorstel zien op het versterken van het EU douane risicomangement, het beperken van administratieve lasten en vereenvoudigen van procedures voor handelaren, het verzekeren van een gelijk speelveld voor traditionele handel en e-commerce en een beter gebruik van data voor strategische douane actie. De voorgestelde EU-hub voor douanegegevens kan bijvoorbeeld met een juiste uitwerking een goed middel zijn voor de vereenvoudiging van de procedures en het beter gebruik van data. Een ongewenste uitwerking kan er echter ook toe leiden dat het een instrument wordt dat veel verder gaat dan noodzakelijk voor het bereiken van deze doelen. De voorgestelde maatregelen maken dus – afhankelijk van de concrete invulling – deze doelstellingen mogelijk en gaan niet verder dan noodzakelijk, mede omdat de lidstaten de mogelijkheid wordt gegeven om een eigen risicomangement te hebben. Ook de mate van invloed van lidstaten in de besturing van de EU-douaneautoriteit en de zeggenschap die lidstaten behouden in de uitvoering van werkzaamheden dragen hier aan bij. Het kabinet zal de verdere uitwerking kritisch volgen.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie maakt de inschatting dat, als gevolg van het afschaffen van de vrijstelling voor invoerrechten voor pakketten met een waarde van niet meer dan 150 euro, de inkomsten voor de Europese begroting met ca. 750 miljoen euro per jaar (prijzen 2023) zullen toenemen¹⁰. Dit heeft geen directe invloed op de totale inkomsten van de Europese begroting omdat de bni-afdracht van lidstaten als sluitpost dient. Dit betekent – zonder andere wijzigingen – dat hoe meer douanerechten aan de Europese begroting toekomen hoe minder bni-afdrachten de lidstaten hoeven bij te dragen.

¹⁰ De afschaffing van de vrijstelling is opgenomen in het voorstel tot aanpassing van Verordening (EEG) Nr. 2658/87 en Verordening (EG) Nr. 1186/2009.

De voorstellen brengen ook administratieve kosten met zich mee, zoals de kosten voor een EU-douaneagentschap en EU-hub voor douanegegevens. De Commissie schat deze kosten in totaal op 60 miljoen euro tijdens het huidige MFK 2021–2027. Dit wordt bekostigd uit middelen die hiervoor reeds beschikbaar zijn binnen het Douaneprogramma. Na het huidige MFK schat de Commissie de totale kosten in op zo'n 1,9 miljard euro. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de onderhandelingen over het volgende MFK.

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

De Commissie geeft in de impact assessment aan dat het voorstel zal leiden tot een vermindering van ongeveer 22 mld euro van de administratieve lasten voor de EU lidstaten over een periode van 15 jaar. Dit komt met name door de introductie van een EU-hub voor douanegegevens. Hierdoor neemt de werklast voor lidstaten op het gebied van IT significant af.

Een onderdeel van het voorstel ziet op een wijziging van de definitie van importeur en introductie van het begrip geachte importeur. Potentieel wijzigt ook de lidstaat waar de douaneschuld ontstaat: van de plaats waar de goederen worden aangegeven naar de lidstaat waar de importeur is gevestigd. Als gevolg daarvan wijzigt mogelijk ook de verdeling van afdracht van douanerechten tussen de lidstaten, en dus de verdeling van de perceptiekostenvergoeding. Dat kan gevolgen hebben voor de perceptiekosten die Nederland ontvangt voor het heffen van douanerechten bij de invoer van goederen. De Commissie geeft geen inschatting van de budgettaire gevolgen hiervan voor de lidstaten. Het voorstel biedt echter de mogelijkheid dat een (bijvoorbeeld Nederlandse) vertegenwoordiger alle fiscale en niet-fiscale verplichtingen van de importeur overneemt, waardoor de douaneschuld en ontvangst van de perceptiekosten verschuift naar de lidstaat van de (Nederlandse) vertegenwoordiger. De verwachting is dat de gevolgen hierdoor voor Nederland – als lidstaat met een goede logistieke dienstverlenerssector – wat de perceptiekostenvergoeding betreft beperkt of mogelijk zelfs positief zullen zijn. Het kabinet zal dit onderdeel van het voorstel nauwlettend volgen.

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

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

De Commissie stelt in de impact analyse dat het voorstel het douaneproces aanzienlijk vereenvoudigt en de administratieve lasten en nalevingskosten voor het EU-bedrijfsleven verlaagt met ongeveer 27 mld. euro over een periode van 15 jaar. De Commissie verwacht geen nadelige gevolgen voor het MKB. Met name de vereenvoudiging van het douaneproces kan, afhankelijk van de implementatie en invulling, ook het MKB voordelen bieden. Het kabinet vindt vereenvoudiging voor het MKB belangrijk en zal hierop inzetten en kritisch volgen of de vereenvoudigingen daadwerkelijk een voordeel opleveren voor het MKB.

Voor consumenten betekent de toepassing van de IOSS een transparanter en voorspelbaarder aankoopproces met betrekking tot e-commerce van buiten de EU. Er zullen voor de consument naar verwachting minder gevallen zijn waarbij achteraf douanerechten verschuldigd worden.

De regeldruk voor bedrijven zal door de maatregelen in het voorstel naar verwachting afnemen. Bedrijven zullen profiteren van de vereenvoudiging en rationalisatie van het douaneproces. Data van bedrijven moeten volgens het voorstel slechts bij de EU-hub voor douanegegevens worden aangeleverd, in plaats van onder de huidige regels bij 27 nationale interfaces volgens verschillende processen. Bovendien worden in de EU-hub voor douanegegevens de data opnieuw gebruikt, waardoor deze niet verschillende keren hoeven te worden verstrekt door bedrijven. TCT's zullen taken van de Douane zelf kunnen verrichten, zoals het vrijgeven van goederen. Bovendien zullen TCT's profiteren van minder controles door de Douane.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De concurrentiekracht van de EU zal naar verwachting toenemen door een betere bescherming door de Douane van de EU buitengrenzen tegen oneerlijke en illegale handel. Dit komt een gelijk speelveld ten goede voor bedrijven in de EU. Het voorstel stelt de EU beter in staat de interne markt te beschermen, maar moet daarbij wel werken conform de regels van de *World Trade Organization* (WTO).

6. Implicaties juridisch

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

De nationale douanewetgeving (de Algemene douanewet) zal naar aanleiding van dit voorstel op verschillende punten moeten worden aangepast. Zoals op pagina 10 van dit fiche staat beschreven staan in het voorstel een aantal sanctioneringsbepalingen waar het kabinet niet mee kan instemmen. Het voorstel heeft geen invloed op de toepassing van de lex silencio positivo.

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

De herziening van het Douanewetboek van de Unie bevat 64 bevoegdheden tot het opstellen van gedelegeerde handelingen, 76 bevoegdheden tot het opstellen van uitvoeringshandelingen met een onderzoeksprocedure, 5 bevoegdheden tot het opstellen van uitvoeringshandelingen met een raadplegingsprocedure en 1 bevoegdheid tot het opstellen van een zelfstandige uitvoeringshandeling. Hieronder worden alleen de bevoegdheden behandeld die niet reeds bestonden in het huidige Douanewetboek van de Unie of sterk zijn gewijzigd.

Nieuwe bevoegdheden voor het opstellen van gedelegeerde handelingen

In artikel 14, lid 13 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het vaststellen van een gedelegeerde handeling waarin regels worden vastgelegd omtrent de besluitvorming door de Commissie als bedoeld in lid 12 van dit artikel (besluiten omtrent bindende tarief informatie, bindende herkomst informatie, bindende waarde informatie, waaronder regels omtrent de communicatie richting belanghebbenden en de periode waarin belanghebbenden bezwaar kunnen indienen tegen deze besluiten). Het is onduidelijk waarop deze regels allemaal betrekking hebben naast

de communicatie en de bezwaarperiode, en daarmee onduidelijk of deze delegatiebevoegdheid geen essentiële elementen bevat die in de verordening zelf moeten worden opgenomen. Het kabinet wil hierover meer duidelijkheid voordat zij kan instemmen met deze bevoegdheid. Omdat nog onduidelijk is wat de inhoud en implicaties van de gedelegeerde bevoegdheid zijn, kan het kabinet niet beoordelen of er sprake is van een essentieel onderdeel van de basishandeling. Het kabinet zal hier opheldering over vragen. Het kabinet kan zich nog niet uitspreken over de wenselijkheid van de toekenning van deze bevoegdheid. De bevoegdheid komt weliswaar de flexibiliteit en snelheid van de aanpassingen ten goede, maar onduidelijk is nog wat eventuele wijzigingen aan de kant van de Commissie voor gevolgen hebben voor de lidstaten. Het kabinet zal hier vragen over stellen. Gelet op het voorgaande kan het kabinet nog niet beoordelen of de keuze voor delegatie voor de hand ligt.

In artikel 23, lid 9, onderdeel a is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het opstellen van een gedelegeerde handeling met betrekking tot het type en de frequentie van de monitoringsactiviteiten die door de personen uit lid 1 van dit artikel en de douaneautoriteit uit lid 3 van dit artikel moeten worden uitgevoerd en in artikel 25, lid 10 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het opstellen van een gedelegeerde handeling met betrekking tot het type en de frequentie van de monitoringsactiviteiten bedoeld in lid 4 van dit artikel. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Deze bepalingen hebben betrekking op een uniforme uitvoering van de verordening. Het kabinet vindt een bevoegdheid tot het opstellen van een uitvoeringshandeling daarom hier meer op zijn plaats en zal zich hier tijdens de onderhandelingen voor inzetten. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de benodigde flexibiliteit biedt.

In artikel 29, lid 4 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het opstellen van een gedelegeerde handeling ter aanvulling van de functionaliteiten van de douanegegevenshub. Het kabinet vindt dat dit een essentieel onderdeel (de reikwijdte) van de douanegegevenshub is en daarmee een essentieel deel van de verordening. Hier wordt immers vastgelegd voor welke doeleinden de datagegevenshub kan worden gebruikt. Het toekennen van deze bevoegdheid acht het kabinet dus niet mogelijk. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de functionaliteiten in de verordening zelf worden geregeld.

In artikel 31, lid 13 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen tot het opstellen van een gedelegeerde handeling waarin de doeleinden waarvoor douaneautoriteiten, de EU-douaneautoriteit en de Europese Commissie gebruik mogen maken van de douanegegevenshub mogen uitbreiden in het kader van een gewijzigde behoefte aan gegevens voor de uitvoering van douanewetgeving of andere wetgeving. Het kabinet vindt bevoegdheid overbodig omdat de formulering van de doeleinden waarvoor deze organisaties gebruik mogen maken van de douanegegevenshub al breed zijn geformuleerd en daarmee al ruimte laten voor een veranderende behoefte. Het kabinet wil graag dat duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke situaties nog niet zijn afgedekt door de formulering van paragraaf 2 tot en met 4, en waar deze bevoegdheid tot het opstellen van een gedelegeerde handeling precies voor dient. Zonder deze duidelijkheid kan het kabinet niet instemmen met deze bevoegdheid. Omdat nog onduidelijk is wat de inhoud en implicaties van de gedelegeerde bevoegdheid zijn, kan het kabinet niet beoordelen of er sprake is van een essentieel onderdeel van de basishandeling. Het kabinet zal hier opheldering over vragen. Het kabinet kan zich nog niet uitspreken over de wenselijkheid van de toekenning van deze bevoegdheid. De bevoegdheid

komt weliswaar de flexibiliteit en snelheid van de aanpassingen ten goede, maar onduidelijk is nog wat eventuele wijzigingen aan de kant van de Commissie voor gevolgen hebben voor de lidstaten. Het kabinet zal hier vragen over stellen. Gelet op het voorgaande kan het kabinet nog niet beoordelen of de keuze voor delegatie voor de hand ligt.

In artikel 32, lid 3 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen tot het opstellen van een gedelegeerde handeling waarmee de categorieën van datasubjecten van wie persoonsgegevens mogen worden verwerkt in de douanegegevenshub kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Dit betreft een essentieel onderdeel (de reikwijdte) van de douanegegevenshub en de categorieën van datasubjecten die dus in de verordening zelf moeten worden aangevuld of aangepast en niet door middel van een gedelegeerde handeling. Hier wordt immers vastgelegd wiens gegevens in de datagegevenshub kunnen worden verwerkt. Het toekennen van deze bevoegdheid acht het kabinet dus niet mogelijk en zal zich ervoor inzetten dat dit in de verordening zelf wordt geregeld.

In artikel 59, lid 5 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het opstellen van een gedelegeerde handeling waarin de data en de informatie als bedoeld in lid 1 en 2 van dit artikel worden vastgelegd, evenals de specifieke data die verstrekt kunnen worden na de vrijgave van goederen, en de periode waarin deze data verstrekt moeten worden. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Een gedelegeerde handeling ligt hier inderdaad meer voor de hand dan een uitvoeringshandeling omdat dit een aanvulling op de verordening betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet grotendeels wenselijk, omdat dit de benodigde flexibiliteit biedt. Het kabinet vindt echter dat de periode beter in de basishandeling kan worden vastgelegd, omdat het geen toegevoegde waarde heeft dit in een gedelegeerde handeling op te nemen.

In artikel 60, lid 9 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het opstellen van een gedelegeerde handeling waarin de periode bedoeld in lid 6 van dit artikel wordt vastgelegd. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Een gedelegeerde handeling ligt hier inderdaad meer voor de hand dan een uitvoeringshandeling omdat dit een aanvulling op de verordening betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet echter niet wenselijk, omdat het geen toegevoegde waarde heeft om dit in een gedelegeerde handeling op te nemen.

In artikel 97, lid 4 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het opstellen van een gedelegeerde handeling waarin de periode wordt vastgelegd voor het uitvoeren van een risicoanalyse en het nemen van maatregelen naar aanleiding van deze risicoanalyse. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat dit een aanvulling op de verordening betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet echter niet wenselijk, omdat het geen toegevoegde waarde heeft om dit in een gedelegeerde handeling op te nemen.

In artikel 265, lid 8 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het opstellen van gedelegeerde handeling waarmee de Commissie de bevoegdheid krijgt om de uitzonderingen genoemd in artikel 42, lid 3 (m.b.t. het bevoegde douanekantoor voor het uitoefenen van toezicht) en artikel 169, lid 1 (m.b.t. de plaats waar de douaneschuld ontstaat) aan te passen of te schrappen. Dit betreffen essentiële onderdelen van de verordening, omdat hier wordt vastgelegd wie bevoegd (en verplicht) is

om toezicht uit te oefenen en waar de douaneschuld ontstaat. Het toekennen van deze bevoegdheid acht het kabinet dus niet mogelijk. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat dit in de verordening zelf worden geregeld.

Daarnaast zijn nieuwe bevoegdheden opgenomen tot het opstellen van een gedelegeerde handeling waarin:

- wordt bepaald welke data noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de doeleinden genoemd in artikel 31 lid 1 tot en met 4. Dit betreft de data die beschikbaar gesteld moeten worden door personen en bedrijven (artikel 36);
- de voorwaarden en de procedures voor het in beslag nemen van goederen worden vastgelegd (artikel 77, lid 4);
- wordt bepaald de specifieke gevallen bedoeld in lid 2 van dit artikel (gevallen waarin iemand anders dan de vervoerder een notificatie van binnenkomst mag geven) en wie dan wel een notificatie van binnenkomst moet geven (artikel 83, lid 8);
- wordt vastgesteld welke informatie moet worden verstrekt bij de uitvoer van goederen (artikel 95, lid 9);
- de datavereisten worden vastgelegd voor de handeling voorgeschreven in lid 1 onderdeel a en b van dit artikel (artikel 116, lid 6);
- wordt vastgelegd welke «andere aanvullende acties» kunnen worden genomen op basis van lid 1, onderdeel j van dit artikel (artikel 242, lid 5);
- voorwaarden en procedures worden vastgelegd omtrent de bevoegdheid van lidstaten om met derde landen in onderhandeling te treden met als een doel een bilaterale overeenkomst te sluiten omtrent de uitwisseling van gegevens (artikel 244, lid 6).

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het betreft hier aanvullingen en uitwerkingen van hetgeen in de verordening wordt vastgelegd. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de benodigde flexibiliteit biedt. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Nieuwe bevoegdheden voor het opstellen van uitvoeringshandelingen met onderzoeksprocedure

In artikel 35, lid 6 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen om uitvoeringshandeling vast te stellen met onderzoeksprocedure met waarborgen om het misbruik en onrechtmatige toegang of overdracht van persoonsgegevens tegen te gaan. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het betreft hier uitvoeringshandeling ten behoeve van een uniforme uitvoering van de verordening en daarom ligt de keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie voor de hand. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het de benodigde flexibiliteit biedt. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gemeenschappelijke handelsbeleid betreft. Het kabinet vindt het niet logisch dat het alleen persoonsgegevens betreft, ook andere typen gegevens (zoals bedrijfs- en fabricagegegevens) verdienen een goede bescherming. Het kabinet zal zich daar tijdens de onderhandelingen voor inzetten.

In artikel 99, lid 5 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het opstellen van een uitvoeringshandeling waarin de procedure voor btw-teruggave aan natuurlijk personen die niet in de EU zijn wordt

vastgelegd. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het betreft hier een uitvoeringshandeling ten behoeve van een uniforme uitvoering van de verordening en daarom ligt de keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie voor de hand. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de benodigde flexibiliteit biedt. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gemeenschappelijke handelspolitiek betreft. Het kabinet acht wel van belang dat dit niet in een uitvoeringshandeling m.b.t. de douane moet worden opgenomen, maar in een uitvoeringshandeling m.b.t. BTW.

In artikel 158 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het opstellen van een uitvoeringshandeling waarin een passende methode wordt vastgesteld om douanewaarde te bepalen, evenals de criteria die gebruikt moeten worden voor het vaststellen van douanewaarde in specifieke situaties. Ook wordt de mogelijkheid gecreëerd om dit met een spoedprocedure te doen. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het betreft hier een uitvoeringshandeling ten behoeve van een uniforme uitvoering van de verordening en daarom ligt de keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie voor de hand. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de benodigde flexibiliteit biedt. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gemeenschappelijke handelspolitiek betreft. Er wordt in artikel 158 ook in de mogelijkheid voorzien dat uitvoeringshandelingen op grond van de in artikel 8 van verordening 182/2011 genoemde spoedprocedure worden vastgesteld wanneer dit voldoende gerechtvaardigd is door de noodzaak om snel te zorgen voor de juiste en uniforme toepassing van de regels voor het bepalen van de douanewaarde van goederen. Het kabinet acht deze mogelijkheid onwenselijk, omdat hier geen sprake is van naar behoren gemotiveerde redenen van urgentie.

In artikel 204, lid 1 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor het opstellen van een uitvoeringshandeling met onderzoeksprocedure voor het vaststellen van een basis voor de protocollen en de procedures bedoeld in artikel 203, met daarin de maatregelen en regelingen die noodzakelijk zijn om een crisis aan te pakken en de negatieve effecten daarvan te beperken. Het is voor het kabinet onduidelijk wat deze bevoegdheid nu precies inhoudt en waarom deze bevoegdheid noodzakelijk zou zijn. Het kabinet wil dit eerst duidelijk krijgen. Omdat nog onduidelijk is wat de inhoud en implicaties van de uitvoeringsbevoegdheid zijn, kan het kabinet niet beoordelen of er sprake is van een essentieel onderdeel van de basishandeling. Het kabinet zal hier opheldering over vragen. Het kabinet kan zich nog niet uitspreken over de wenselijkheid van de toekenning van deze bevoegdheid. De bevoegdheid komt weliswaar de flexibiliteit en snelheid van de aanpassingen ten goede, maar onduidelijk is nog wat eventuele wijzigingen aan de kant van de Commissie voor gevolgen hebben voor de lidstaten. Het kabinet zal hier vragen over stellen. Gelet op het voorgaande kan het kabinet nog niet beoordelen of de keuze voor uitvoering voor de hand ligt.

Daarnaast zijn nieuwe bevoegdheden opgenomen tot het opstellen van uitvoeringshandeling met onderzoeksprocedure (waarbij de lidstaten stemmen over de voorstellen) met betrekking tot:

- de regels om andere autoriteiten te raadplegen bij beoordeling van de status van Trust and Check Trader, de modaliteiten voor het toepassen

van de voorwaarden bedoeld in lid 3 van dit artikel en de regels om de douaneautoriteiten te raadplegen zoals bedoeld in lid 5 van dit artikel (artikel 25, lid 11);

- de werking en het onderhoud van de systemen die de lidstaten op dit moment gebruiken en een werkprogramma voor de uitfasering van deze systemen (artikel 29, lid 5);
- de toegang tot, en de verwerking van, informatie door de verschillende organisaties die toegang hebben tot de douanegegevenshub. Het gaat om regels omtrent het doel, de proportionaliteit en noodzakelijkheid, de specifieke categorieën informatie waartoe toegang wordt verschaft, het aanwijzen van een contactpunt, beperkingen van de mogelijkheden om data te delen, en de voorwaarden die gesteld worden aan informatieverzoeken (artikel 31, lid 14);
- een beschrijving van de rollen van, en de relaties tussen de gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken (artikel 34, lid 6);
- de maatregelen die van toepassing op de controles bedoeld in lid 1 van dit artikel, ook in de gevallen waarin de activiteiten plaatsvinden in meer dan een lidstaat (artikel 48, lid 3);
- de procedureregels voor het aanpassen en ongeldig maken van informatie bedoeld in lid 1 en 2 van dit artikel (artikel 62, lid 3);
- het vastleggen van de procedureregels voor het geven van autorisatie bedoeld in lid 1 van dit artikel, het vastleggen van de procedureregels voor de EU-douaneautoriteit om haar standpunt te geven en het vastleggen van de frequentie van en regels voor het monitoren van de drempel bedoeld in paragraaf 5 van dit artikel (artikel 102, lid 8);
- de data bedoeld in lid 2 van dit artikel worden vastgelegd, evenals de mate van vertrouwelijkheid van deze data en het ontwerp van het kader voor prestatiemeting (artikel 256, lid 5).

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de benodigde flexibiliteit biedt. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gaat om uitvoeringshandelingen van algemene strekking en gemeenschappelijke handelspolitiek.

Nieuwe bevoegdheden voor het opstellen van uitvoeringshandelingen met raadplegingsprocedure

In artikel 37, lid 5 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen om uitvoeringshandeling vast te stellen met betrekking tot de technische specificaties voor interoperabiliteit tussen de douanegegevenshub en andere systemen. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het betreft hier uitvoeringshandeling ten behoeve van een uniforme uitvoering van de verordening en daarom ligt uitvoering in plaats van delegatie voor de hand. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet in principe wenselijk, omdat het de benodigde flexibiliteit biedt. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet niet op zijn plaats omdat het uitvoeringshandeling van algemene strekking betreft. Er wordt in het artikel echter verwezen naar artikel 262, lid 4. Dat is een verwijzing naar de onderzoeksprocedure. Toepassing van deze procedure is volgens het kabinet wel op zijn plaats. Het is dus onduidelijk welke procedure de Commissie hier precies voor ogen heeft. Het kabinet zal de Commissie hierover bevragen.

In artikel 244, lid 8 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen om uitvoeringshandeling vast te stellen waarin de Commissie binnen 90 dagen na ontvangst van de daartoe bestemde notificatie beslist of een lidstaat een machtiging krijgt een bilaterale overeenkomst te sluiten met een derde land. Ook wordt de mogelijkheid gecreëerd om deze bevoegdheid op grond van de in artikel 8 van verordening 182/2011 bedoelde spoedprocedure uit te oefenen. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het kabinet vraagt zich wel af of een uitvoeringshandeling hier gepast is en zal de Commissie hierover bevragen. Gelet op het voorgaande kan het kabinet nog niet beoordelen of de keuze voor een uitvoeringshandeling voor de hand ligt en of deze bevoegdheid wenselijk is. Het kabinet zal de Commissie tijdens de onderhandelingen hierover bevragen.

Nieuwe bevoegdheid voor het opstellen van een zelfstandige uitvoeringshandeling

In artikel 33, lid 3 is een nieuwe bevoegdheid opgenomen om zelfstandig een uitvoeringshandeling vast te stellen met betrekking tot de regels voor het anonimiseren van persoonsgegevens na de bewaartermijn. Het betreft hier een uitvoeringshandeling ten behoeve van een uniforme uitvoering van de verordening. Het is voor het kabinet niet duidelijk waarom hier gekozen is voor een zelfstandige bevoegdheid van de Commissie. Het kabinet kan instemmen met de bevoegdheid tot het opstellen van een uitvoeringshandeling, maar omdat het kabinet waarde hecht aan het goed anonimiseren van persoonsgegevens en geen voorstander is van procedures die afwijken van de comitologieverordening zet zij er op in dat de onderzoeksprocedure hierbij zal worden gevolgd. Op deze manier hebben experts uit de lidstaten via het betrokken comité inspraak in hetgeen de Commissie hierover wil vastleggen.

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

De voorgestelde verordening treedt in werking op de 20e dag na publicatie na aanneming door de Raad en het Parlement. Het kabinet denkt dat dit haalbaar is.

Vervolgens worden de volgende onderdelen van de verordeningen gefaseerd van toepassing:

- De bepalingen over de EU-douaneautoriteit treden in werking per 1 januari 2028.
- De bepalingen over de «geachte importeur» en de vereenvoudigde tariefbehandeling voor afstandsverkopen met betrekking tot e-commerce pakketten treden in werking per 1 maart 2028.
- De EU-hub voor douanegegevens zal volledig ontwikkeld en verplicht van toepassing zijn voor bedrijven per 31 december 2037. Vanaf 1 maart 2032 mogen bedrijven al gebruikmaken van de EU-hub voor douanegegevens.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Iedere vijf jaar zal de Commissie deze Verordening evalueren met het oog op de doelstellingen. De Commissie zal in dat kader rapport presenteren aan het EP, de Raad en aan het Europees Economisch en Sociaal Comité.

Met betrekking tot de oprichten van een EU-douaneautoriteit wordt voorgesteld dat de Commissie iedere vijf jaar evalueert. Laatstgenoemde evaluatie ziet in het bijzonder op een mogelijke aanpassing van het

mandaat van de EU-douaneautoriteit en de financiële gevolgen daarvan. Iedere tweede evaluatie zal worden gezien of voorzetting van de EU-douaneautoriteit nog gerechtvaardigd is. De Commissie zal rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad.

Het kabinet steunt deze voorgestelde wijzen van evaluatie.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Uit een eerste analyse blijkt dat het voorstel van de Commissie grote impact zal hebben op de uitvoering en handhaving door de Douane welke in de tijd zal volgen op de grote opdracht die de Douane nu al heeft in het kader van de implementatie van het huidige Douanewetboek van de Unie. Alhoewel op dit moment nog onvoldoende bekend is om een precieze impact te bepalen, zal dit in ieder geval consequenties hebben voor het ontwerp en de inrichting van de processen en de IT-systemen als ook het opleiden van medewerkers. Daarom is het voor de Douane en het bedrijfsleven van belang dat er bij implementatie van maatregelen voldoende voorbereidingstijd is tussen het moment waarop de tekst van de wetgeving, uitvoeringsregels en specificaties definitief wordt en de inwerkingtreding daarvan.

Het volledig in kaart brengen van de administratieve en uitvoeringsgevolgen is, gelet op de omvang van het voorstel, in de korte periode tussen de publicatie van het voorstel en de publicatie van dit fiche niet mogelijk.

De Douane zal daarom de komende tijd, maar uiterlijk voor de start van de onderhandelingen in de Raad, door middel van een zogenoemde «*quickscan*» de uitvoeringsgevolgen nader onderzoeken. Daarbij komen o.a. de impact op de handhaafbaarheid, de personele gevolgen en de impact op de automatisering aan de orde. De *quickscan* zal gebaseerd zijn op het voorstel van de Commissie. Omdat het kabinet veel belang hecht aan een goede uitvoerbaarheid zal het kabinet de uitkomst van deze *quickscan* inbrengen tijdens de onderhandelingen in de Raad en zich gedurende het gehele onderhandelingstraject, inzetten voor een pakket dat goed uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Het voorgaande geldt evenzeer voor het bedrijfsleven. Ook zij hebben tijd nodig voor ontwikkeling van processen, systemen, opleiden en werven van personeel e.d. Ook het bedrijfsleven zal in de komende tijd worden geraadpleegd om kennis te nemen van hun standpunten over het voorstel en de uitvoerbaarheid hiervan.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.