

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

31 934 Douane

Nr. 3462 Brief van de staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2022

Op 31 maart is het rapport verschenen van de *Wise Persons Group* over de uitdagingen van de EU douane-unie. De *Wise Persons Group* is opgezet om te kijken naar de uitdagingen van de douane-unie en te komen met innovatieve ideeën voor de ontwikkeling van de douane-unie in de toekomst. Het rapport dat de groep heeft opgeleverd heeft als doel om bij te dragen aan het debat over de toekomst van de douane-unie. Het kabinet herkent de uitdagingen die genoemd zijn in het rapport en verwelkomt de aanbevelingen als basis voor verdere discussie. In deze brief informeer ik uw Kamer over de achtergrond en inhoud van dit rapport, de eerste Nederlandse beoordeling van de beschreven uitdagingen en aanbevelingen en over de te verwachten vervolgstappen op dit rapport¹.

Achtergrond

Vanwege de uitdagingen waar de EU douane-Unie mee te maken heeft, is medio 2021 het idee ontstaan om een groep van onafhankelijke buitenstaanders te vragen met ideeën te komen voor de toekomst van de douane-Unie. De *Wise Persons Group* (WPG) is er formeel gekomen op verzoek van de Europese Commissie maar bij de opzet zijn de lidstaten wel betrokken. De twaalf leden zijn op persoonlijke titel benoemd en hebben de opdracht gekregen om onafhankelijk en in het algemeen belang aanbevelingen te doen ter verbetering van de douane-Unie. De leden hebben een diverse achtergrond met ervaring in de overheids- of de particuliere sector en op het gebied van douanezaken, e-commerce, risicobeheer, de internationale toeleveringsketen, IT-systemen en gegevensanalyse, wetgeving betreffende de interne markt en internationale handelswetgeving. De meeste leden komen van buiten de douanewereld om met een verse blik naar de materie te kunnen kijken. De groep werd voorgezeten door mevr. Arancha González Laya, voormalig minister van Buitenlandse Zaken van Spanje. De WPG heeft met veel verschillende stakeholders gesproken in verschillende sessies gericht op specifieke thema's zoals e-commerce. Nadere informatie over de WPG staat op de website van de *Wise Persons Group*.²

Inhoud rapport

In het rapport wordt de huidige staat van de douane-unie beschreven, knelpunten in het systeem gesignaleerd, een beschrijving gegeven van de uitdagingen waar

¹ Zie bijlage

² Hier staat onder andere het mandaat, de notulen van de bijeenkomsten en de reactie uit de openbare consultatie die is gehouden en de volledige lijst met leden. Mevr. M. van Beek, CEO van Tennet, was ook één van de twaalf leden die haar ervaring als CEO heeft ingezet om vanuit een nieuw en ander perspectief het onderwerp te bezien. [Wise Persons Group on Challenges Facing the Customs Union \(WPG\) \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/wise-persons-group)

de Europese douane-unie voor staat en aanbevelingen gedaan aan de lidstaten en de Commissie.

Het rapport laat het belang van de douane-unie voor Nederland en de EU duidelijk zien. De douane-unie helpt onze maatschappij door consumenten te beschermen tegen onveilige producten, in de strijd tegen criminaliteit en de smokkel in verboden goederen, in het beschermen van een gelijk speelveld voor Europese bedrijven en door te zorgen voor de juiste inkomsten van de EU-begroting. Bedrijven moeten erop kunnen rekenen dat de regels waaraan ze zijn gebonden op de interne markt ook aan de grenzen worden gehanteerd ter bescherming van het gelijke speelveld. Door de Brexit is volgens het rapport de buitengrens van de EU belangrijker geworden en wijst daarbij ook op de belangrijke rol die de Douanes de laatste tijd spelen bij bijvoorbeeld de uitvoering van sancties op Rusland en Belarus. Daarnaast wordt in het rapport gewezen op uitdagingen zoals nieuwe handelsvormen (e-commerce) en sterk groeiende handelsvolumes, technologische ontwikkelingen, de groene transitie en de nieuwe geopolitieke context en veiligheidsrisico's waardoor het huidige systeem aanpassing behoeft.

Verder signaleert het rapport dat er verschillen zijn in de manier waarop de douanediens ten van de 27 lidstaten van de EU de gemeenschappelijke buitengrens van de EU douane-unie beheersen. Het rapport komt op basis van deze analyse tot de conclusie dat er een noodzaak is om structurele veranderingen door te voeren om de douane-unie klaar te maken voor de nieuwe uitdagingen en de toekomst. Op die manier kan volgens het rapport worden gezorgd dat de douane-unie past bij een meer geopolitieke wereld waarin inkomsten zeker worden gesteld, handel soepel, eerlijk, duurzaam en veilig is en burgers worden beschermd tegen veiligheidsrisico's.

Aanbevelingen

De Wise persons group heeft tien aanbevelingen gedaan waarin het substantiële hervormingen voor de douane-unie voorstelt die tussen 2023 en 2030 geïmplementeerd zouden moeten worden om de bovengenoemde uitdagingen aan te kunnen gaan:

1. De Europese Commissie wordt opgeroepen om al eind van dit jaar te komen met een groot pakket hervormingsvoorstellen. Deze voorstellen kunnen dan vervolgens na instemming van de lidstaten verwerkt worden in het Douanewetboek van de Unie (DWU).
2. Ga anders met data om. Douanediens ten zouden ook moeten kunnen beschikken over data uit andere bronnen dan alleen douane-aangiften.
3. Zet een nieuw raamwerk op voor samenwerking tussen douanediens ten en andere toezichthouders, waarbij beschikbare data onderling beter uitgewisseld kan worden.
4. Richt een EU-agentschap op dat het werk van de Europese Commissie aanvult en het werk van de lidstaten ondersteunt. Bestaande bevoegdheidsverdeling (te weten nationale douanediens ten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van douanetaken) blijft in stand.
5. Stap over van transactiegericht toezicht naar een systeemgericht toezicht, waarbij betrouwbare bedrijven beter gefaciliteerd worden.
6. Draag zorg voor een nieuw model, waarin bedrijven alleen toegang hebben tot de Europese markt als zij afhandelen via bewezen betrouwbare bedrijven

of een borg overleggen. Kleinere niet-commerciële zendingen zijn hiervan vrijgesteld.

7. Schaf de huidige vrijstelling van douanerechten voor goederen met een waarde onder 150 euro af en hanteer voor goederen met een lage waarde (m.n. e-commerce goederen) een vereenvoudigde tariefstructuur.
8. Kom tot een pakket maatregelen waarmee douane een belangrijke rol kan pakken in het opleveren van de Green Deal-agenda.
9. Draag zorg dat douanediens ten, gegeven de toename van taken (douanediens ten doen immers veel meer dan alleen het innen van douanerechten) voldoende financiering, voorzieningen en trainingsmogelijkheden, tot hun beschikking krijgen.
10. Kom tot een jaarlijks berekening van de tax gap voor douane, dus wat er aan douanerechten niet wordt geïnd.

Eerste beoordeling van het kabinet

Het goed functioneren van de douane-Unie is voor Nederland van groot belang omdat Nederland als lidstaat één van de grootste handelsvolumes met landen buiten de EU heeft en Nederlandverantwoordelijk is voor circa een derde van de totale douaneprocedures bij invoer in de EU. Een goed werkend douane-stelsel borgt de gemeenschappelijke buitengrens van de interne markt waarvan Nederland deel uit maakt en sterk van profiteert.

Nederland kan zich vinden in de analyse in het rapport waarin het wijst op de toenemende uitdagingen die vragen om aanpassingen aan het douanesysteem. Zo is er een sterk toenemend volume aan aangiftes en aangifteregels en neemt de hoeveelheid onbekende actoren waar de Douane mee te maken heeft toe, onder andere door de e-commerce. Waar e-commerce in 2018 verantwoordelijk was voor ongeveer 25 miljoen aangifteregels is dit aantal in 2021 gestegen tot rond de 375 miljoen.

Het WPG-rapport geeft belangrijke en goede aanbevelingen wat betreft data-gebruik en meer systeemgericht controleren in plaats van controle op elke individuele aangifte. Hierdoor zou de handhaving effectiever en efficiënter kunnen plaatsvinden. Het kabinet ziet een toegevoegde waarde in het verbeteren van de data en de EU-brede benutting daarvan, zeker gezien de hoge volumes data die Nederland met zijn grote mainports te verwerken krijgt. De aanbeveling over systeemgerichte controle ligt in het verlengde van de reeds ingezette Nederlandse lijn van gelaagde handhaving. In het verdere traject zal Nederland goed kijken naar de uitvoerbaarheid en of deze voorgestelde oplossingen ook in de Nederlandse context met zeer grote volumes goed passen. Gewaakt moet worden voor een 'one size fits none'-oplossing.

Het Kabinet ziet ook de uitdagingen in de samenwerking tussen de douanediens ten van de 27 lidstaten. De interne markt heeft één buitengrens en de lidstaten zijn allemaal verantwoordelijk voor het toezicht op de goederen die van buiten de EU binnenkomen. Hierbij hebben de lidstaten de ruimte om die verantwoordelijkheid uit te voeren op een manier die bij de aard van de eigen grensinrichting past. In de grotere (container)havens als Rotterdam past een andere aanpak dan bijvoorbeeld op een kleine weg aan een landgrens met weinig

goederenverkeer. Voor Nederland is het cruciaal dat dit verschil in aanpak mogelijk blijft. Tegelijkertijd is het op dit moment voor lidstaten erg lastig om gezamenlijk richting te geven aan de uitvoering van die nationale verantwoordelijkheid, waar dat noodzakelijk en wenselijk is voor een adequaat toezicht aan de buitengrens. De lidstaten hebben weinig mogelijkheden om de vraagstukken hierbij gezamenlijk te bespreken en richting te geven aan de wijze waarop die nationale verantwoordelijkheid adequaat ingevuld wordt. Er zou gekeken kunnen worden hoe de lidstaten meer dan nu aan het roer kunnen komen te staan.

Voor de aanbeveling om te komen tot een EU-douaneagentschap is voor Nederland uitgangspunt dat dit nooit een doel op zich kan zijn, hooguit een middel om bij te dragen aan de doelstellingen. De discussie zou ook eerst over de inhoud moeten gaan en daarna eventueel over de governance. De Commissie heeft ook aangegeven eerst naar de inhoud te zullen kijken en een effectbeoordeling te maken. Pas daarna zal de Commissie zelf een standpunt innemen over de bijbehorende besturing van de douane-unie. Nederland acht deze stap-voor-stap-benadering verstandig.

Aanbevelingen die raken aan e-commerce (zoals die van het schrappen van de 150 euro vrijstelling) zullen eerst nader bestudeerd moeten worden middels een effectbeoordeling, ook om te kijken hoe zij passen in het geheel van de gewenste veranderingen van het systeem. De aanbeveling zes over betrouwbare bedrijven bevat een interessante opzet die nader onderzocht dient te worden, ook in overleg met het bedrijfsleven. De aanbeveling rondom *Green Customs* is relevant, maar het ontbreekt in het WPG rapport aan concrete invulling daarvan. De Nederlandse Douane zet zich natuurlijk in voor de handhaving van de voor de Douane relevante wetgeving die voortvloeit uit de Green Deal agenda en hierbij is de praktische uitvoerbaarheid van maatregelen van belang.

Wat Nederland verder nog als een uitdaging ziet, is dat er in de toenemende sectorale wetgeving taken voor Douane zijn opgenomen maar niet altijd uniform of duidelijk gedefinieerd is op welke manier deze gekoppeld zijn aan de douaneprocedures. Doordat in de sectorale wetgeving eigen begrippen worden gehanteerd, zoals import, in plaats van aan te sluiten bij de Douanewetgeving leidt dit tot onduidelijkheid en discussie voor Douane en bedrijven en verschillen in toepassing tussen lidstaten. In het WPG-rapport ontbreekt hier een aanbeveling over. Nederland zal in de opvolging aandringen dat hier ook aandacht voor is.

Vervolg

Op 24 mei jl. heeft Eurocommissaris Dombrovkis het rapport van de WPG in de Ecofinraad gepresenteerd. Er is door de Europese Commissie een hoog-ambtelijke reflectiegroep ingesteld waarin alle lidstaten zitting hebben. Over het algemeen zien veel lidstaten noodzaak tot vernieuwing, vooral met betrekking tot e-commerce. Naast het rapport van de WPG is ook een tussentijdse evaluatie uitgekomen van het van het Douanewetboek van de Unie (DWU) die op verzoek van het Europese Parlement is opgesteld en op 31 mei jl. is gepubliceerd.³ De implementatie van het huidige DWU loopt nog tot eind 2025, deze is vooral

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9689-2022-ADD-1/en/pdf> (alleen in het Engels beschikbaar)

afhankelijk van de oplevering van de benodigde IT-systemen. De Commissie is voornemens om op basis van het de aanbevelingen van de WPG, deze evaluatie en de input van de reflectiegroep eind 2022 met voorstellen te komen voor herziening van het Douanewetboek van de Unie. Het Kabinet kijkt uit naar de voorstellen en vindt het van belang dat het momentum met dit rapport wordt benut gezien de uitdagingen en het belang van beschermen van de interne markt, veiligheid en inkomsten van de EU. De komende periode zal Nederland actief bijdragen aan de discussies tussen lidstaten over de toekomst van de douane-unie. Hierbij wordt het bedrijfsleven dat te maken heeft met douaneprocessen ook geconsulteerd.

Op het moment dat de voorstellen uitkomen zult u de appreciatie van het Kabinet ontvangen in de vorm van een BNC-fiche. Als er in de tussentijd relevante ontwikkelingen zijn, breng ik u hiervan op de hoogte.

De staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries