

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1570

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening einde-afval-criteria koperschroot (Kamerstuk 22 112, nr. 1569)

Fiche 2: Mededeling over douanerisico beheer en beveiliging van de Toeleveringsketen

Fiche 3: Mededeling Ondernemerschap 2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1571)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling over douanericobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over douanericobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen

Datum ontvangst Commissiedocument

8 januari 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2012) 793

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202295

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

De mededeling gaat in op de stand van zaken met betrekking tot het douanericobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen. Sinds «9/11» en andere terroristische aanslagen in Europa en elders is veiligheid een topprioriteit geworden van de Europese douane. Op het gebied van douane heeft de Europese Unie sinds 2003 maatregelen genomen gericht op risicobeheer van de grensoverschrijdende goederenstromen. De nadruk lag daarbij op «veiligheid» van de Europese Unie, de lidstaten en haar burgers. In 2005 is in het douanewetboek van de Europese Unie een rechtsgrondslag gecreëerd voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk kader voor het risicobeheer van de toeleveringsketen. Dat gemeenschappelijk kader is in de periode 2005–2011 verder ingevuld en operationeel gemaakt. Medio 2011 waren alle wettelijke maatregelen en de daaraan ondersteunende geautomatiseerde systemen, die zien op veiligheid, volledig geïmplementeerd.

Inmiddels heeft er een evaluatie plaatsgevonden van de werking van het gemeenschappelijk kader voor risicobeheer van de toeleveringsketen en zijn er toch wat zwakke punten ontdekt in de veiligheidsnormen en procedures. Er is daarom behoefte aan herziening van die normen en procedures. Dit kan niet op het niveau van de lidstaten worden opgelost, maar vereist volgens de Commissie een optreden op het niveau van de Europese Unie gericht op de aanvulling en versterking van nationale inspanningen.

Deze mededeling strekt tot de voornoemde herziening en maakt eveneens de opstap naar een strategische aanpak voor de komende jaren, met inbegrip van aanbevelingen voor een doeltreffend gebruik van middelen (menskracht en materieel).

Concreet wordt er in de mededeling ingezet op:

- Het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens die bij het vervullen van douaneformaliteiten door het bedrijfsleven naar de douane gestuurd moeten worden. Deze gegevens, die een belangrijke basis vormen voor effectief risicomanagement, zijn in het recente verleden van onvoldoende kwaliteit gebleken, waardoor ook de kwaliteit van het risicomanagement proces onder druk is komen te staan.
- Het ontsluiten van deze gegevens voor alle douanediens ten van de lidstaten om zodoende een flexibel gebruik, beheer en verwerking ervan te ondersteunen.
- Het vergroten van de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij een betere beveiliging en borging van de integriteit van de toeleveringsketen, door het programma voor geautoriseerde marktdeelnemers (betrouwbare geaccrediteerde bedrijven) aantrekkelijker te maken door de voordelen ervan uit te breiden en meer gebruik te maken van de informatie die bij die marktdeelnemers aanwezig is. Dit laatste met het oog op een kwalitatieve impuls voor het risicomanagement.
- Het toewerken naar een level playing field op het gebied van risicomanagement binnen de Europese Unie door bestaande tekortkomingen binnen de lidstaten op dat gebied te verhelpen.
- Het versterken van het risicomanagement op het niveau van de Europese Unie door het op centraal niveau gemeenschappelijke middelen beschikbaar te maken die bij kunnen dragen aan een meer effectieve en kostenefficiënte aanpak van risicomanagement. Daarbij wil de Commissie ondermeer inzetten op gemeenschappelijke ontwikkeling van risicocriteria en risicoprofielen, de identificatie van gemeenschappelijke risico's, geautomatiseerde ondersteuning, doeltreffender beheer van risicodata en de uitwisseling daarvan.
- Het inzetten van deskundigengroepen op het niveau van de Europese Unie, waarbij deze groepen bepaalde aspecten van het gemeenschappelijke risicobeheer onder hun hoede nemen voor alle lidstaten, in plaats van dat elke lidstaat dat voor zichzelf gaat regelen.
- Het inzetten op een meer gestructureerde en systematische samenwerking en coördinatie tussen douane en andere autoriteiten, met name in situaties waarin het risicobeheer beter aangepakt kan worden op het niveau van de Europese Unie.
- Het versterken van de internationale samenwerking met bijvoorbeeld belangrijke handelspartners en buurlanden, ondermeer gericht op de wederzijdse erkenning van accreditatieprogramma's voor betrouwbare bedrijven, informatie-uitwisseling en gemeenschappelijke opleiding van personeel.

Tevens moet de Europese Unie internationale organisaties blijven ondersteunen bij het opzetten en doorontwikkelen van normen met betrekking tot risicobeheer en veiligheid van de toeleveringsketen.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid: De douane-unie behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie (artikel 3 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie).

Subsidiariteit: Niet van toepassing, gelet op het feit dat het hier gaat om de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.

Proportionaliteit: Nederlandse grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is positief met enkele kanttekeningen. Nederland onderschrijft de voorstellen in de mededeling voor het versterken van het risicomanagement op het niveau van de Europese Unie. Nederland staat kritisch tegenover het voorstel uit de mededeling dat raakt aan de uitvoering van douaneregelgeving. Die uitvoering is in beginsel de bevoegdheid van de lidstaten, (artikel 291 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie). Het gaat dan in het bijzonder om een eventuele verschuiving van taken en verantwoordelijkheden tussen lidstaten en Commissie ingeval er deskundigengroepen worden ingezet die werken onder de coördinatie van de Commissie. Deze deskundigengroepen zullen in principe op centraal niveau ingezet worden om taken uit te voeren die normaal gesproken door de individuele lidstaten uitgevoerd worden. Dit met het oog op het verhelpen van de verschillen tussen lidstaten op het gebied van risicobeheercapaciteit het waarborgen van een uniforme norm voor risicobeheer en risicoanalyse.

Hoewel Nederland het belang van deze voorstellen onderkent en met interesse beziet, dient de rol die de Commissie hierin kan spelen eerst nader te worden onderzocht. Nederland stelt het zich op het standpunt dat er in beginsel geen uitvoerende bevoegdheden aan de Commissie dienen te worden overgedragen op het gebied van douane. De Commissie beschikt overigens ook niet over een uitvoerende dienst op dit terrein. Vooralsnog betekent dit wat Nederland betreft, dat over het algemeen de uitvoering op het gebied van douane volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten zal moeten blijven gebeuren. Dat houdt tevens in dat er in beginsel ook geen sprake kan zijn van een verschuiving van taken en werkzaamheden tussen lidstaten en Commissie. Er zijn echter situaties denkbaar waarin een verschuiving van taken en werkzaamheden wel wenselijk kan zijn omdat er bijvoorbeeld grote financiële besparingen gerealiseerd kunnen worden (bijvoorbeeld door minder administratieve e/o nalevingskosten voor het bedrijfsleven of besparingen bij de overheid bij de centrale ontwikkeling van geautomatiseerde systemen). Dat kan dan gepaard gaan met een verschuiving van verantwoordelijkheden. Nederland zal dit van geval tot geval beoordelen.

Een tweede kanttekening is dat de uitwisseling van specifieke informatie die raakt aan strafrecht, gebonden is aan nationale regels voor straf(proces)recht, inlichtingendiensten en privacy. Het delen van deze informatie tussen lidstaten en met de Europese Unie dient te gebeuren door de competente autoriteiten en kan alleen plaatsvinden op een goede juridische basis.

Financiële gevolgen: Nederland verwacht met name van de voorstellen die zien op het efficiënter en effectiever maken van het gemeenschappelijk risicobeheer een positief financieel effect, doordat investeringslasten voor lidstaten en het bedrijfsleven lager uit kunnen vallen. Daarbij kan gedacht worden aan het gezamenlijk of centraal ontwikkelen van geautomatiseerde systemen of het opzetten van deskundigenteams waarin specifieke kennis en vaardigheden gebundeld worden ten behoeve van de gehele Europese Unie. De mededeling is echter niet concreet genoeg om daar nu een definitief oordeel over te kunnen geven.

Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Indien er sprake is van gevolgen voor de EU-begroting, dan is Nederland van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

Gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten: Neutraal omdat het in eerste instantie gaat om het op orde brengen van het risicobeheer, wat een interne aangelegenheid is van de Europese douanediensden.

Positief indien de Commissie en lidstaten er in slagen om een verbeterde efficiency en effectiviteit van het beheer van het risicomangement te laten bijdragen aan, dan wel te vertalen naar extra voordelen (faciliteiten) voor betrouwbare bedrijven.

Positief wanneer er meer wederzijdse erkenningen van het accreditatie-programma (voor betrouwbare bedrijven) met derde landen worden afgesloten. Beide inspanningen kunnen een positief effect hebben op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het streven is immers om geaccrediteerde betrouwbare bedrijven minder te belasten met toezicht en controle en minder betrouwbare bedrijven juist meer. Daarnaast streeft de Commissie ernaar om faciliteiten voor betrouwbare handelsketens ook van toepassing te laten zijn op andere autoriteiten die met goederentoezicht zijn belast. Dat zal eveneens leiden tot een verdere vermindering van lastendruk.

Negatief omdat de ontwikkelingen gericht op de verhoging van de gegevenskwaliteit leiden tot een verzwaring van de administratieve lasten. Nederland ziet graag dat de regeldrukverhoging die het gevolg is van betere gegevensaanlevering in ieder geval voor de geaccrediteerde bedrijven met een goede nalevingshistorie ruimschoots worden gecompenseerd in de vorm van verregaande facilitatie. Ook voor niet geaccrediteerde bedrijven geldt dat bedrijven met een goede nalevingshistorie voordelen moeten hebben. Nederland pleit daarom zoveel mogelijk voor een individuele benadering bij de risicobepaling, en niet zo zeer een sectorale.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland kan grotendeels instemmen met de acties die de Commissie voorstelt in de mededeling. Nederland onderkent immers het belang van een goed werkend douanerisicobeheer en een adequate beveiliging van de toeleveringsketen zowel op het niveau van de Europese Unie als van de lidstaten.

Nederland vindt het, net als de Commissie, belangrijk dat de kwaliteit van de gegevens die gebruikt worden in de risicobeheerprocessen verbeterd wordt. Dat is belangrijk voor de effectiviteit van het risicobeheer en daarmee voor de veiligheid van de Europese Unie, de lidstaten en haar burgers. Ook de tijdige beschikbaarheid en het flexibel gebruik van die gegevens evenals de uitwisseling ervan tussen lidstaten en met andere autoriteiten vindt Nederland belangrijk. Als blijkt dat voor het bereiken van het vorenstaande aanvullende maatregelen in de vorm van wetgeving nodig is, dan is Nederland daar in beginsel niet tegen.

De voorstellen van de Commissie om het programma voor geaccrediteerde bedrijven aantrekkelijker te maken voor het bedrijfsleven en het bedrijfsleven meer te betrekken bij het douanerisicobeheer sluit aan bij de inzet van Nederland in de onderhandelingen over het nieuwe douanewetboek van de Unie. Nederland pleit al langer voor het aantrekkelijker maken van het bestaande accreditatieprogramma betrouwbare bedrijven, ondermeer door het uitbreiden van de voordelen voor die bedrijven op het gebied van minder en eenvoudiger douaneformaliteiten en minder controles. De douane kan daardoor meer aandacht besteden aan minder betrouwbare bedrijven, wat uit oogpunt van risicobeheer effectiever is.

Het streven naar een level playing field en het versterken van het risicobeheer op het niveau van de Europese Unie kan Nederland ook grotendeel steunen. Het is belangrijk dat het niveau van risicobeheer in alle lidstaten gelijk is. Het gaat immers om de veiligheid van de Europese unie, de lidstaten en haar burgers en die dient aan elke buitengrens van de Unie van een zelfde niveau te zijn.

Naar mening van Nederland is de huidige onevenwichtigheid ten dele te wijten aan een ontoereikende implementatie van verplichte elementen van het Europese risicomanagement door sommige lidstaten. Dergelijke tekortkomingen dienen door de betreffende lidstaten zelf aangepakt te worden en hoeven wat Nederland betreft geen onderdeel uit te maken van aanvullende maatregelen op het niveau van de Europese Unie.

Nederland is echter van mening dat het streven naar een level playing field zich dient te richten op de effecten (outcome) van het risicobeheer en niet op bijvoorbeeld het aantal controles en de wijze waarop die worden uitgevoerd (output). Ook zou Nederland op dit aspect een meer strategische en toekomstgerichte aanpak willen zien van de Commissie. Nu lijkt het erop dat de Commissie zich alleen maar richt op het «repareren» van geconstateerde gebreken in het bestaande risicobeheer en minder op de toekomst, terwijl de technische ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie evenals de ontwikkelingen in de toeleveringsketen zelf zodanig groot zijn dat ze niet genegeerd mogen worden. Nederland zal hier bij de behandeling van de mededeling ook op inzetten.

Nederland kan de Commissie steunen in het streven naar een betere coördinatie met andere autoriteiten en in haar streven naar het intensiveren van de inspanningen gericht op internationale samenwerking. Met name het aspect van het internationaal wederzijds bi- of multilateraal erkennen van accreditatieprogramma's voor betrouwbare bedrijven kan op Nederlandse steun rekenen. Dergelijke wederzijdse erkenningen kunnen een positief effect hebben voor douane en bedrijfsleven. De wederzijdse erkenningen dragen voor de douane bij aan een beter en effectiever risicobeheer en voor het bedrijfsleven aan administratieve lastenverlichting.

Als het gaat om de oprichting en inzet van deskundigenteams zal Nederland met interesse kijken naar voorstellen van de Commissie. De rol die de Commissie kan spelen bij dergelijke samenwerkingsverbanden dient nader onderzocht te worden, met inachtneming van de bestaande juridische kaders. Er kan in beginsel geen sprake zijn van het verschuiven van uitvoerende bevoegdheden van de lidstaten naar de Commissie.

Er zijn echter situaties denkbaar waarin een verschuiving van taken en werkzaamheden van de lidstaten naar de Commissie wel wenselijk kan zijn omdat er bijvoorbeeld grote financiële besparingen gerealiseerd kunnen worden (bijvoorbeeld door minder administratieve en/of nalevingskosten voor het bedrijfsleven of besparingen bij de overheid bij de centrale ontwikkeling van geautomatiseerde systemen). Dat kan gepaard gaan met een verschuiving van verantwoordelijkheden, Nederland zal dit van geval tot geval beoordelen.

Nederland is van mening dat de mededeling op een punt onduidelijk is. Dat betreft de reikwijdte van de mededeling. Het lijkt erop alsof als of de mededeling zich beperkt tot risicobeheer op het gebied van veiligheid, terwijl de Commissie samen met de lidstaten ook grote inspanningen levert op het gebied van risicobeheer ten aanzien van de fiscale aspecten van douane. Wat Nederland betreft zou de mededeling zich dus ook uit moeten strekken tot fiscaal risicobeheer. In een aantal gevallen kan dat

zelfs efficiënter en ook effectiever zijn voor zowel douane als bedrijfsleven en wel in die gevallen dat veiligheid en fiscaliteit een samenloop hebben in het douaneproces. Nederland zal zich hiervoor inzetten.