

Vergaderjaar 2015–2016

34 409

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten in verband met het van toepassing worden van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269) (Wet aanpassingen aan het Douanewetboek van de Unie)

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2016

In de 16^e halfjaarrapportage Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 250) heb ik u geïnformeerd over de voorbereiding van de implementatie van het Douanewetboek van de Unie (DWU) en heb ik aangegeven dat de implementatie een majeure operatie is, zowel voor de Douane als voor het bedrijfsleven.

Inmiddels is het DWU op 1 mei 2016 in werking getreden en is de implementatie gefaseerd aangepakt. Zowel de Lidstaten als de Europese Commissie zijn er aanvankelijk van uitgegaan dat we 12 maanden beschikbaar zouden hebben om de implementatie tijdig en volledig af te ronden. Het proces binnen de Europese Commissie heeft maanden langer geduurd dan bij het vaststellen van 1 mei 2016 als datum van het inwerking treden was voorzien. Dat geeft zowel de douaneautoriteiten als bedrijven te weinig tijd om deze omvangrijke wijziging tijdig te implementeren. Nog niet alles over de implementatie van het DWU is al uitgekristalliseerd. De beperkte tijd en te maken keuzes brengen dan ook risico's met zich mee. Deze risico's lijken naar de huidige inzichten aanvaardbaar.

In bijlage treft u de stand van zaken over deze implementatie aan.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

Inleiding

De Douane houdt toezicht op de goederenstromen die onder meer via de mainports Rotterdam en Schiphol worden ingevoerd en uitgevoerd. Dit toezicht is grotendeels gebaseerd op Europese regelgeving.

Per 1 mei 2016 is een belangrijk deel van de Europese douanewetgeving vervangen. Vanaf dat moment is het Douanewetboek van de Unie¹ met de bijbehorende toepassingsbepalingen van toepassing in de gehele Europese Unie. De douanewetgeving is gemoderniseerd en waar mogelijk vereenvoudigd.

Procedureregels zijn nog verder geharmoniseerd zodat binnen de Douane-unie door de diverse douanediens ten op gelijke wijze toezicht wordt uitgeoefend.

Een belangrijk kenmerk van het Douanewetboek van de Unie is de verplichting dat alle communicatie voortaan op elektronische wijze moet plaatsvinden, zowel tussen de douanediens ten onderling als tussen Douane en bedrijven.

De aanpassingen in de nationale douanewetgeving, in verband met de invoering van het Douanewetboek van de Unie, zijn inmiddels ook volledig afgerond.

Implementatie, krap tijdpad met risico's

De teksten van de toepassingsbepalingen zijn op 29 december 2015 gepubliceerd². De noodzakelijke transitiebepalingen zijn op 15 maart 2016 gepubliceerd³.

Zowel de Lidstaten als de Europese Commissie zijn er aanvankelijk van uitgegaan dat er 12 maanden beschikbaar zouden zijn om de implementatie tijdig en volledig af te ronden. Het proces binnen de Europese Commissie heeft maanden langer geduurd dan bij het vaststellen van 1 mei 2016 als datum van het inwerking treden was voorzien. Dat geeft zowel de douaneautoriteiten als bedrijven te weinig tijd om deze omvangrijke wijziging tijdig te implementeren, waardoor keuzes in aanpak en prioriteiten noodzakelijk waren. Om die reden is ernaar gestreefd het hoogstnoodzakelijke af te ronden vóór 1 mei 2016 (o.a. voorlichting, nieuwe vergunningen voor situaties waarin de oude vergunning niet verenigbaar is met het DWU) en overige acties te plannen in de periode tussen 1 mei 2016 en 31 december 2016. Voor de herbeoordeling van een aantal soorten vergunningen geldt een overgangperiode tot 1 mei 2019. Andere lidstaten worstelen met soortgelijke problemen en de Commissie is daar mee bekend.

Bij de implementatie loopt de Douane aan tegen inhoudelijke vraagstukken over de uitleg van de wetgeving. Ook moeten prioriteiten worden gesteld om zoveel mogelijk acties tijdig af te ronden. Bij het maken van keuzes wordt uiteraard gekeken naar de opties die de administratieve lasten en de hinder in de logistiek beperken. Door het krappe tijdpad ontbreekt de tijd om alle keuzes vooraf af te stemmen met de Commissie

¹ Verordening (EU) Nr. 952/2013 van het Europees parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking)

² Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447 van de Commissie van 24 november 2015 houdende nadere uitvoeringsvoorschriften voor enkele bepalingen van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie

³ Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/341 van de Commissie van 17 december 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees parlement en van de Raad met overgangsregels voor enkele bepalingen van het douanewetboek van de Unie voor de gevallen waarin de relevante elektronische systemen nog niet operationeel zijn, en tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446

en de andere lidstaten. Dat brengt een risico met zich mee dat achteraf een keuze als een niet correcte implementatie kan worden uitgelegd. De Douane kiest er bijvoorbeeld voor om bedrijven niet twee keer op te zadelen met lasten om systemen om te bouwen en procedures aan te passen. Een ander voorbeeld is dat de Douane de wetgeving soepel toepast voor bedrijven die willen opteren voor een matiging van het bedrag aan de te stellen zekerheid. De nieuwe wetgeving stelt volgens de letter van de wet daarvoor in bepaalde gevallen strengere eisen dan volgens de Douane nodig is. Daar waar deze strengere eisen niet economisch rendabel vervuld kunnen worden is door de Douane besloten om deze eisen minder strikt toe te passen. De Douane heeft dit onderwerp om die reden ook weer in Brussel op de agenda laten zetten. Deze Nederlandse keuze kan echter gevolgen hebben bij bijvoorbeeld het inwinnen van douaneschulden bij deze bedrijven. Deze en andere risico's zijn niet of nauwelijks te becijferen; gelet op de ervaringen uit het verleden lijkt de kans dat het risico zich manifesteert beperkt en aanvaardbaar.

Er is begrip bij het bedrijfsleven en de Europese Commissie voor de uitdagingen waar de Nederlandse Douane en de douaneautoriteiten in de andere lidstaten voor gesteld zijn; die uitdagingen gelden eveneens voor het bedrijfsleven. De Douane streeft er naar het bedrijfsleven zo goed mogelijk bij de implementatie te begeleiden.

Ingrijpende gevolgen voor automatisering, daarom gefaseerde invoering

Het Douanewetboek van de Unie heeft ingrijpende gevolgen voor de bestaande IT-systemen van zowel de Douane als bedrijven. Daarnaast moeten nieuwe systemen ontwikkeld worden. Het is niet haalbaar gebleken om alle aanpassingen in systemen per 1 mei 2016 gereed te hebben. Om de druk op de budgetten en de organisaties te spreiden is er door de Europese Unie voor gekozen om nieuwe verplichtingen, die gekoppeld zijn aan een aanpassing van een systeem of de ontwikkeling van een nieuw systeem gefaseerd in te voeren gedurende de jaren 2016 tot en met 2020.

Tussen de lidstaten en de Europese Commissie zijn afspraken gemaakt om de plannen van de benodigde projecten op elkaar af te stemmen. Deze planning is opgenomen in het zogenoemde IT-werkprogramma. De scope van het IT-werkprogramma is 2016–2020. Het programma wordt jaarlijks aangepast en is opgenomen in een uitvoeringsbesluit⁴. Het programma is de basis voor de nationale planning van de automatisering ondersteuning. Het accent ligt voor dit jaar en 2017 op systemen waarmee Europese vergunningen worden ondersteund. Ook de onderliggende Europese technische infrastructuur wordt met de nieuwe systemen gefaseerd in gebruik genomen. De vernieuwing van de processen die voortkomt uit het Douanewetboek van de Unie wordt vanaf 2017 gefaseerd ingevoerd. De totale kosten voor de implementatie van het IT-werkprogramma zijn voor Nederland begroot op € 141 miljoen.

Gevolgen voor processen, overgangperiode

De nieuwe wetgeving heeft niet alleen gevolgen voor bestaande systemen, maar ook voor huidige processen bij zowel de Douane als de bedrijven. Binnen de Douane is de voorbereiding op de nieuwe wetgeving ver gevorderd. De uitdaging voor zowel de Douane als de betrokken bedrijven was om op 1 mei 2016 (voor zover noodzakelijk) klaar te zijn

⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/578 van de Commissie van 11 april 2016 tot vaststelling van het werkprogramma voor de ontwikkeling en de uitrol van de elektronische systemen waarin het douanewetboek van de Unie voorziet

voor de nieuwe wetgeving. Er zijn namelijk veel grote en kleine wijzigingen in de diverse douaneformaliteiten, heffingsgrondslagen, en douaneregelingen waar bedrijven mee te maken hebben bij de internationale handel en de logistiek.

Om al deze wijzigingen te implementeren zijn diverse acties opgezet. Handboeken, standaardformulieren en voorlichtingsmateriaal zijn voor een belangrijk deel aangepast en beschikbaar gesteld aan zowel de Douane als het bedrijfsleven. De 4.500 medewerkers van de Douane worden bijgeschoold. De diepgang van de bijscholing is afhankelijk van de functie van de medewerkers. De opleidingsmodules die hiervoor gebruikt worden, zijn en worden in samenwerking met de Europese Commissie ontwikkeld en ook op de website van de Europese Unie gepubliceerd.

Naast de aanpassingen in diverse processen wordt een groot gedeelte van de bestaande vergunningen (eind 2015 ruim 26.000) geraakt door de implementatie van de nieuwe wetgeving. Naar schatting 8.000 vergunningen zullen in de periode tussen 1 mei 2016 en 1 mei 2019 moeten worden herbeoordeeld. Daarnaast worden tussen de 8.000 en 10.000 vergunningen vanaf 1 mei 2016 massaal en centraal vervangen of omgezet naar registraties; zo wordt een vloeiende overgang gerealiseerd. De herbeoordeling van de diverse vergunningen zal waar mogelijk en wenselijk per bedrijf worden geclusterd.

Gezamenlijke aanpak Douane en koepels van het bedrijfsleven

Ter voorbereiding op het van toepassing worden van het Douanewetboek van de Unie zijn door de Douane in overleg met het bedrijfsleven prioriteiten gesteld en afspraken gemaakt over voorlichting aan bedrijven. Douane heeft een helpdesk ingesteld voor vragen over de toepassing van de nieuwe wetgeving en zal regelmatig Q&A's publiceren over de veelvoorkomende vragen. Douane heeft op haar website een overzicht van de belangrijkste wijzigingen opgenomen: www.douane.nl/ucc.

Het blijft uiteraard de verantwoordelijkheid van de individuele bedrijven om te zorgen dat de processen zo goed mogelijk zijn afgestemd op de nieuwe wetgeving en zij dus aan hun verplichtingen voldoen. De Douane faciliteert hen daarbij zo veel mogelijk.