

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 165

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2021

De Douane heeft op 18 juni jl. het verslag van de Europese Commissie (hierna: Commissie) ontvangen van een in maart jl. uitgevoerde inspectie naar de boekhouding van de Traditionele Eigen Middelen (TEM). Invoerrechten (ook wel: douanerechten) worden als TEM afgedragen aan de EU, na aftrek van perceptiekosten. De Commissie controleert of EU-lidstaten heffing, inning en afdracht goed uitvoeren en als zij van mening is van niet, volgt een bevinding met soms een verzoek om nabetaling van TEM. Bij een nabetaling is verdragingsrente verschuldigd.

De Commissie komt in het betreffende rapport tot de algemene conclusie dat de betrouwbaarheid van de boekhouding «niet bevredigend» is en wijst op tekortkomingen in het boekhoudsysteem van de TEM. Naast de betrouwbaarheid van de boekhouding heeft de Commissie individuele invoerdossiers beoordeeld. Voor verschillende van die dossiers verzoekt de Commissie om een nabetaling van TEM. In de afgelopen periode zijn de individuele invoerdossiers door de Douane nader geanalyseerd. Het kabinet wil in totaal € 9,9 mln. TEM (netto, na aftrek van de perceptiekosten) definitief ter beschikking stellen en € 87,6 mln. netto TEM onder voorbehoud. Deze mutatie is opgenomen in de Najaarsnota en in de 2^e suppletoire begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Douane valt onder het Ministerie van Financiën. Ook de verdragingsrente wordt op de begroting van Financiën verantwoord. De EU-afdrachten staan op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris Toeslagen en Douane, over nabetalingen TEM, de inhoud en duiding van het inspectieverslag inclusief de nabetalingen (de mutatie in de Najaarsnota) en de vervolgstappen.

Nabetalingen TEM

Controles door de Commissie kunnen leiden tot nabetalingen van TEM en tot verdragingsrente. Verdragingsrente is wettelijk verschuldigd als TEM te

laat wordt afgedragen. De inspecties van de Commissie beslaan altijd voorafgaande periodes en kunnen jaren teruggaan. Daarnaast kunnen posten jarenlang openstaan bij de Douane door nationale invorderingstrategieën of bezwaar- en beroepsprocedures. Over de gehele tijdspanne van deze nationale afhandeling wordt de verdragingsrente gerekend, dus vanaf het moment dat de TEM hadden moeten worden afgedragen naar mening van de Commissie. Door de ouderdom van de dossiers en het verhoogde en progressieve rentetarief is de (potentieel) verschuldigde verdragingsrente vaak al hoog opgelopen als het oordeel van de Commissie wordt ontvangen.

Nederland is al eerder met zeer hoge bedragen aan nabetalingen TEM en (potentieel verschuldigde) verdragingsrente geconfronteerd. Het ging om 1) interpretatie antidumpverordening zonnepanelen; 2) onderwaardering lage waarde textiel en schoenen; en 3) melkpoeder en rijst uit Curaçao en gries en griesmeel van rijst uit Aruba. Hier is de Kamer al eerder over geïnformeerd.¹ In het geval van deze laatste casus gaat het niet om vanuit Nederland verschuldigde TEM, maar om een compensatiebetaling aan de Europese Commissie voor gemiste TEM als gevolg van onterecht afgegeven oorsprongscertificaten door de autoriteiten van Curaçao en Aruba. Bij deze gevallen komt nu voorliggende bevinding over de behandeling van individuele dossiers. De inhoudelijke discussie over de noodzaak van een nabetaling TEM is gegeven de individuele casuïstiek steeds anders. Maar het overkoepelende punt dat bij al deze zaken speelt is de zeer hoog opgelopen verdragingsrente, waarvan de oploop alleen kan worden gestopt door de TEM (onder voorbehoud) af te dragen. Afdragen onder voorbehoud heeft Nederland recent daarom ook gedaan in de casussen zonnepanelen en de lage waarde textiel en schoenen. Bij de casus Curaçao en Aruba is een bedrag aan compensatie betaald, welke gelijk is aan de hoofdsom, maar bestaat nog geen overeenstemming met de Commissie over de verschuldigde verdragingsrente.²

Inhoud en duiding inspectierapport en nabetalingen

Een belangrijk aandachtspunt in het recente inspectierapport is de betrouwbaarheid van de TEM-boekhouding zoals die nu nog door de Douane wordt gevoerd. Naast de Commissie heeft ook de Europese Rekenkamer (ERK) Nederland hier recent op gewezen. Het kabinet is zich bewust van de huidige tekortkomingen en werkt aan een oplossing. De overstap naar een geautomatiseerde afdrachtenadministratie is de belangrijkste stap richting deze oplossing. Dit is een omvangrijk ICT-project dat verdragingsrente heeft opgelopen doordat andere trajecten prioritair waren, zoals bijvoorbeeld de invoering van het douanewetboek van de Unie en de Brexit. Op dit moment is het project in de eindfase. De oplevering is voorzien in 2022, in lijn met de aanbeveling van de ERK³.

Naast het onderzoek naar de TEM-boekhouding heeft de Commissie op basis van een steekproef verschillende invoerdossiers geanalyseerd. Voor een aantal van die dossiers verzoekt de Commissie om nabetaling TEM. Het gaat hierbij in het bijzonder om gevallen waarbij de Douane na het verkrijgen van bepaalde (fraude)signalen aangiftes heeft gecorrigeerd en naheffingen heeft opgelegd bij de verantwoordelijke bedrijven.

¹ Zie onder meer Kamerstuk 31 934, nr. 38 (zonnepanelen), Kamerstuk 21 501-03, nr. 161 (textiel en schoenen), Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1058 (melkpoeder, rijst en gries en griesmeel van rijst).

² In tegenstelling tot de andere genoemde casussen is de verdragingsrente voor deze casus in 2020 opgenomen op de BZ-begroting, dit omdat het een compensatiebetaling betreft en er geen link is met de Nederlandse Douane. De rente is nog niet afgedragen.

³ Europese Rekenkamer. (2021). Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2020.

Vervolgens hebben deze bedrijven de douaneschuld niet betaald en is het tot op heden niet gelukt de bedragen te innen. De Commissie stelt dat Nederland, door niet voortvarend genoeg te handelen, de financiële belangen van de EU onvoldoende heeft beschermd en daarom zelf verantwoordelijk is voor de niet-geïnde bedragen. Dit heeft tot gevolg dat de niet-geïnde bedragen moeten worden afgedragen en niet mogen worden afgeschreven voor rekening van de EU. De Commissie geeft overigens geen inhoudelijk oordeel of het handelen van de Douane daadwerkelijk van invloed was op de oninbaarheid van de schuld.

In de afgelopen periode zijn de invoerdossiers door de Douane nader geanalyseerd. In een aantal gevallen is het oordeel van de Commissie betwistbaar. Het kabinet wil in deze gevallen de TEM onder voorbehoud ter beschikking stellen⁴. Op die manier kan Nederland zich verweren zonder dat de verdragingsrente verder oploopt. De Commissie is vervolgens gehouden een constructieve dialoog aan te gaan met Nederland over de achterliggende inhoudelijke vraagstukken. Nederland wil hierbij tevens helderheid krijgen over de concrete criteria die de Commissie gebruikt bij de beoordeling van voortvarendheid en aandacht vragen voor de uitvoeringspraktijk, zodat hier bij toekomstige dossiers rekening mee kan worden gehouden. Mocht deze constructieve dialoog niet leiden tot een oplossing, en mocht Nederland menen de bedragen niet verschuldigd te zijn, dan heeft Nederland een rechtsingang bij het EU-hof om te proberen de middelen weer terug te vorderen.

De afdracht onder voorbehoud heeft betrekking op vier dossiers en bedraagt in totaal € 87,6 mln. netto TEM. De geraamde verdragingsrente in relatie tot deze afdracht onder voorbehoud bedraagt € 100 mln. tot € 150 mln., afhankelijk van welke uitgangspunten de Commissie hanteert ten aanzien van de vertraging, maar is alleen verschuldigd als de hoofdsom ook is verschuldigd. Mocht het daartoe komen, dan zal deze verdragingsrente op een nog nader te bepalen moment worden betaald. Dat is zeker niet meer begrotingsjaar 2021.

Voor een aantal dossiers is Nederland het eens met de analyse van de Commissie dat er zaken niet goed zijn gegaan. Het betreft twaalf dossiers waarin de Douane zekerheid (een financiële waarborg) van een bedrijf had moeten verlangen vanwege twijfel over de juistheid van de aangifte. Had de Douane dit gedaan, dan had de zekerheid ingewonnen kunnen worden toen de bedrijven niet betaalden en waren de bedragen niet oninbaar geworden. De totale netto TEM van deze twaalf dossiers bedraagt € 9,9 mln. Dit bedrag zal het kabinet definitief ter beschikking stellen. De verdragingsrente als gevolg van de definitieve nabetalingen voor deze twaalf dossiers raamt het kabinet op ca. € 19 mln. De verdragingsrente heeft deze omvang omdat het over oude zaken gaat uit de periode 2013–2014 en de verdragingsrente vanaf die tijd wordt berekend. Deze rekening zal niet meer in 2021 worden betaald, maar op een later moment, wanneer deze van de Commissie wordt ontvangen.

De verdiepende analyse van een aantal andere dossiers in het inspectierapport van de Commissie is nog niet afgerond. Omwille van een afdracht in 2021, om zo de oplopende verdragingsrente zo snel mogelijk te stoppen, worden nu de dossiers die al wel door de Douane zijn geanalyseerd afgehandeld. Mocht uit de resterende dossiers een significante nabetaling volgen, dan zal uw Kamer daar uiteraard nader over worden geïnfor-

⁴ Een betaling onder voorbehoud houdt in dat Nederland het gevraagde bedrag afdraagt met een voorbehoud ten aanzien van de gegrondheid van het standpunt van de Commissie. Met deze afdracht onder voorbehoud worden dus onze financiële belangen veiliggesteld zonder erkenning van een daadwerkelijke verschuldigdheid.

meer. Daarnaast adviseert de Commissie Nederland nog een groot aantal andere nog niet betaalde douaneaangiften door te lichten op mogelijk hetzelfde gebrek aan voortvarendheid als zij (meent te) hebben geconstateerd in de onderzochte dossiers. Ook deze zelfbeoordeling is nog lopende. Hieruit volgt op dit moment een nabetaling van tien dossiers ter waarde van netto € 9,9 mln. (onderdeel van de bovenstaande € 9,9 mln. definitief ter beschikking te stellen TEM). De nog te onderzoeken dossiers hebben een waarde van € 189 mln. bruto TEM. Mogelijk volgen uit deze zelfbeoordeling nog meer nabetalings, al dan niet onder voorbehoud. Ook hiervoor geldt dat indien daar aanleiding toe is, uw Kamer nader geïnformeerd zal worden.

Vervolgstappen

De Douane neemt maatregelen om nabetalings in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Deze maatregelen zien ten eerste op het versterken van het douaneproces en op efficiency, zodat daadwerkelijke fouten zoveel mogelijk worden voorkomen en de voortvarendheid minder ter discussie kan worden gesteld. Naast de initiatieven die al in gang zijn gezet (zoals het sneller beoordelen van oninbare bedragen en het verbeteren van de IT-ondersteuning), houdt de Douane momenteel haar beleid ten aanzien van het stellen van (aanvullende) zekerheid tegen het licht om zo het risico op TEM-verlies te verkleinen. Daarnaast wordt onderzocht of er bij EU-fraudemeldingen multidisciplinaire teams ingezet kunnen worden.

Ten tweede wordt op dit moment bij de Douane een directie Financiën en Control ingericht. Deze directie neemt de controltaken van de Belastingdienst over en bouwt de control verder uit. Door de control op het primaire proces te versterken, worden eventuele tekortkomingen sneller gesignaleerd en kan hierop worden geacteerd. De Douane betreft bij het opbouwen van de controlfunctie ook de adviezen van extern adviesbureau PwC over de interne beheersing van de EU-afdrachten⁵, voor zover deze betrekking hebben op de TEM.

Ten derde maakt Nederland zich hard voor meer evenwichtige en uitvoerbare regelgeving omtrent de heffing, inning en afdracht van TEM. De regels rondom de afdracht van eigen middelen aan de EU en de berekening van de verdragingsrente staan in de Making Available Regulation (MAR)⁶. De Commissie heeft, mede op verzoek van Nederland, onlangs een wijzigingsvoorstel uitgebracht voor deze EU-verordening.⁷ Nederland trekt samen op met gelijkgestemde lidstaten om dit voorstel met name te verbeteren op de punten van verdragingsrente en procedurele waarborgen.

De aanpassing van deze EU-verordening loopt echter nog. Daarom biedt deze herziening niet direct een oplossing voor de huidige dossiers. Aanvullend hierop zet Nederland zich in voor de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de EU-regels ten aanzien van TEM. Hierover vinden reeds gesprekken met de Commissie plaats. Onderwerpen waarover gesproken wordt, raken de zeer strikte interpretatie van douaneregels die de Commissie hanteert wanneer zij de afdracht van TEM beoordeelt. Bepaalde regels zijn in de praktijk ook moeilijk uitvoerbaar voor de

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/30/onderzoek-interne-beheersing-eu-afdrachten>

⁶ Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen [...] (EUR-Lex – 02014R0609–20161001 – EN – EUR-Lex (Europa.eu))

⁷ Zie onder meer het fiche van 3 september 2021 betreffende de wijziging van de Verordening terbeschikkingstelling eigen middelen (Kamerstuk 22 112, nr. 3174).

Douane. Andere regels zijn complex waardoor er grijzen gebieden zijn, bijvoorbeeld over de interpretatie of de toepassing van uitzonderingen. Tegelijkertijd staat bij de gesprekken voorop dat Nederland loyaal met de Commissie wil werken aan de beste manier om de TEM te heffen, innen en af te dragen.

Ik zal uw Kamer zo spoedig mogelijk informeren over de verdere ontwikkelingen in dit dossier, over overige TEM-casussen en over de MAR.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra