

Fiche 1: richtlijn bescherming bedrijfsgeheimen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan (Richtlijn bescherming bedrijfsgeheimen)

Datum ontvangst Commissiedocument

28 november 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 813

Prelex

http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/trade_secrets/index_en.htm

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 471

http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/trade-secrets/131128_impact-assessment_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 114 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU):

“maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.”

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid Raad; medebeslissing Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel voorziet niet in gedelegeerde of uitvoeringshandelingen

2. Samenvatting BNC-fiche

- Korte inhoud voorstel

Het voorstel beoogt de harmonisatie in de EU van de bescherming van bedrijfsgeheimen (vertrouwelijke bedrijfsinformatie) en geeft aan wat onder een bedrijfsgeheim valt te verstaan, tegen welke vormen van inbreuk daarop (onrechtmatige verkrijging, openbaarmaking of gebruik) kan worden opgetreden en welke maatregelen, procedures en rechtsmiddelen daarvoor kunnen worden ingezet. Deze maatregelen stemmen veelal overeen met die in de Richtlijn handhaving intellectuele eigendomsrechten (hierna: richtlijn handhaving IE)¹.

- Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Dit voorstel beoogt bij te dragen aan een goede werking van de interne markt, zoals voorzien in artikel 114 VWEU. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De door het voorstel beoogde harmonisatie biedt een oplossing voor de huidige versnippering binnen de EU ten aanzien van de mogelijkheden om vertrouwelijke bedrijfsinformatie effectief te beschermen, hetgeen het beste op EU-niveau kan worden gerealiseerd.

Het oordeel over de proportionaliteit is positief met kritische kanttekeningen. Het voorstel is het geschikte middel om de gestelde doelen te bereiken. De uitvoering van het voorstel zal met name vorm krijgen door de vaststelling van civielrechtelijke wetgeving en regels met betrekking tot de handhaving daarvan. Het is echter wenselijk om de hiervoor opgestelde bepalingen waar mogelijk volledig aan te laten sluiten – of over te nemen uit – bij hetgeen reeds is bepaald in de richtlijn handhaving IE om te voorkomen dat de civielrechtelijke handhaving te veel versnipperd raakt. Ook acht Nederland een aantal bepalingen ten aanzien van te vorderen maatregelen te gedetailleerd of niet passend binnen het Nederlandse kader voor de civielrechtelijke handhaving.

- Implicaties/risico's/kansen

Een betere en meer eenduidige bescherming van bedrijfsgeheimen kan de op innovatie gerichte (grensoverschrijdende) samenwerking tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en onderzoeksinstituten bevorderen en ruimte bieden voor nieuwe vormen van samenwerking,

¹ Richtlijn 2004/48/EG betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten

doordat met meer vertrouwen gevoelige informatie kan worden 'ingebracht' en doordat tegen inbreuken effectiever kan worden opgetreden. Dit draagt bij aan het concurrentievermogen van Europese bedrijven.

- Nederlandse positie

Nederland staat positief tegenover het voorstel maar ziet ten aanzien van de handhaving ruimte voor betere aansluiting op de richtlijn handhaving IE om te voorkomen dat de civielrechtelijke handhaving teveel versnipperd raakt. Nederland acht een deel van de voorschriften ten aanzien van de voorziene procedures, maatregelen en rechtsmiddelen te gedetailleerd en/of niet passend binnen het Nederlandse kader van de civielrechtelijke handhaving.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het voorstel heeft tot doel waardevolle informatie die in bedrijven wordt ontwikkeld en een vertrouwelijk karakter heeft (bedrijfsgeheimen) te beschermen tegen onrechtmatige verkrijging, gebruik en openbaarmaking. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om de samenwerking bij innovatie te kunnen verbeteren en moet leiden tot een gunstig innovatieklimaat. Deze vertrouwelijke informatie kan een technologisch karakter hebben, maar kan ook "zachte" informatie betreffen, zoals informatie met een commercieel en / of personeel karakter, die met name voor bedrijven in de dienstensectoren van groot belang kan zijn.

In hoofdstuk I van het voorstel wordt aangegeven wat als bedrijfsgeheim² is te beschouwen en wat de voorwaarden zijn om vertrouwelijke informatie als bedrijfsgeheim te kunnen beschouwen, te weten niet algemeen bekende of makkelijk toegankelijke informatie, informatie met handelswaarde en onderworpen aan redelijke geheimhoudingsmaatregelen. In hoofdstuk II wordt aangegeven onder welke omstandigheden verkrijging, gebruik of openbaarmaking van bedrijfsgeheimen als onrechtmatig is te beschouwen. Hierin wordt aangegeven dat zelfstandig ontdekken van een bedrijfsgeheim of verkrijging daarvan door 'reverse engineering'³ is toegestaan. In hoofdstuk III wordt aangegeven welke maatregelen getroffen kunnen worden tegen onrechtmatig verkrijgen, gebruik of openbaar maken van bedrijfsgeheimen. Dit zijn verbodsmaatregelen (verbod van inbreuk of verbod van productie van inbreukmakende goederen), corrigerende maatregelen (inbreukmakend materiaal vernietigen) en tegemoetkomende maatregelen (toekenning van schadevergoeding). Deze kunnen worden opgelegd door de bevoegde gerechtelijke instantie, in casu door de civiele rechter. Dit onderdeel van het voorstel omvat daarvoor processuele voorschriften, zoals het waarborgen van vertrouwelijkheid van gegevens, het tegengaan van misbruik van procesrecht, een verjaringstermijn en de mogelijkheid om voorlopige en conservatoire maatregelen (beslagmaatregelen) te nemen. Deze

² Bekend voorbeeld van een bedrijfsgeheim is het procedé voor de vervaardiging van Coca Cola

³ Eigen onderzoek aan of testen van rechtmatig verworven producten.

voorschriften zijn gedeeltelijk ontleend aan hetgeen hierover reeds in de richtlijn handhaving IE is bepaald.

Impact assessment Commissie

Er zijn verschillen in de nationale regelingen op het gebied van de bescherming van bedrijfsgeheimen. Het huidige rechtskader voor de bescherming van bedrijfsgeheimen in de EU is versnipperd en zeer uiteenlopend. Het is daardoor niet mogelijk effectief op te treden tegen inbreuken op bedrijfsgeheimen. Dit leidt enerzijds toe dat grensoverschrijdende op innovatie gerichte activiteiten en samenwerking niet goed gestimuleerd kunnen worden omdat partijen geen bedrijfsgeheimen willen delen uit angst voor misbruik of ontvreemding daarvan. Anderzijds is de gebrekkige rechtsbescherming nadelig voor het concurrentievermogen omdat op bedrijfsgeheimen gebaseerde concurrentievoordelen door inbreuk daarop bedreigd kunnen worden.

Om te voorzien in hetgeen met het voorstel wordt beoogd zijn vijf opties onderzocht, te weten (1) handhaven status quo, (2) voorlichting over de bestaande maatregelen, procedures en rechtsmiddelen, (3) convergentie van het burgerlijk recht inzake onrechtmatig gebruik van bedrijfsgeheimen, (4) convergentie van civielrechtelijke rechtsmiddelen tegen onrechtmatig gebruik van bedrijfsgeheimen en regels ten aanzien van vertrouwelijkheid tijdens gerechtelijke procedures en (5) naast harmonisatie van het civiel recht, convergentie van het strafrecht. Met dit voorstel is gekozen voor optie 4. Deze optie is door de Commissie als evenredig beoordeeld en zal de doelstellingen van het initiatief het beste dienen. Het moet bedrijven en andere betrokken partijen in staat stellen om hun bedrijfsgeheimen doeltreffend te verdedigen in de EU. Door beperking van het risico van inbreuken op bedrijfsgeheimen kan de waarde van innovaties toenemen en zal de bereidheid tot op innovatie gerichte (grensoverschrijdende) samenwerking kunnen toenemen. Hiervan worden positieve effecten verwacht voor het concurrentievermogen en de economische groei in de EU.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Op grond van dit artikel heeft de EU de bevoegdheid om harmoniserende maatregelen vast te stellen ten aanzien van de instelling en de werking van de interne markt. Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Nederland acht artikel 114 VWEU de juiste bevoegdheidsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief.

Het huidige pakket aan nationale regelingen op het punt van de bescherming van bedrijfsgeheimen is divers en dat heeft negatieve consequenties voor de bereidheid tot innovatiegerichte samenwerking, met name grensoverschrijdend, en daarmee voor het concurrentievermogen van Europese bedrijven. Het doel van het creëren van gelijke voorwaarden voor bedrijven in de EU met betrekking tot de bescherming van bedrijfsgeheimen om te komen tot een 'level playing field', vereist een meer

gemeenschappelijk kader om te kunnen optreden tegen inbreuken op of ontvreemding van bedrijfsgeheimen. Dit doel kan volgens Nederland het beste op het niveau van de EU worden gerealiseerd, omdat daarmee een gemeenschappelijk en eenduidig kader wordt geboden om tegen inbreuken op bedrijfsgeheimen op te treden.

Nederland is positief over de proportionaliteit van het voorstel, maar plaatst daarbij wel enkele kritische kanttekeningen. Een richtlijn is het geëigende middel om op EU-niveau tot een eenduidige aanpak te komen op dit gebied. De gekozen vorm en inhoud van de richtlijn staan op hoofdlijnen in de juiste verhouding tot het beoogde doel. Nederland staat echter kritisch tegenover een aantal maatregelen en vraagt zich af of deze niet verder gaan dan noodzakelijk is.

Zo rijst de vraag of de mate van detaillering van diverse bepalingen gewenst is. Dit geldt onder andere voor de opsomming van omstandigheden waarmee de rechter rekening moet houden bij de beoordeling van de vorderingen (artikelen 10 en 12) en voor het bewaren van vertrouwelijkheid van bedrijfsgeheimen tijdens de gerechtelijke procedure (artikel 8).

Voorts acht Nederland het wenselijk om de in hoofdstuk III opgenomen bepalingen ten aanzien van maatregelen, procedures en rechtsmiddelen waar mogelijk inhoudelijk volledig aan te laten sluiten bij of over te nemen uit de richtlijn handhaving IE, dan wel bepalingen uit die richtlijn van overeenkomstige toepassing te verklaren op de bescherming van bedrijfsgeheimen. De civielrechtelijke handhaving in Nederland raakt teveel versnipperd als er per rechtsgebied andere handhabingsbepalingen in het leven geroepen worden. Nederland pleit ervoor de bepalingen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij die van de richtlijn handhaving IE, zodat deze ook goed kunnen passen binnen het Nederlandse kader van de civielrechtelijke handhaving.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Er wordt niet voorzien in aan de Commissie gedelegeerde wet - of regelgeving met het oog op de uitvoering van deze richtlijn.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De uitgaven die gemoeid gaan met de maatregelen in het kader van dit voorstel passen binnen de uitgavenkaders van het meerjarig financieel kader 2014 – 2020.

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

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden. Het voorstel kan wel gevolgen hebben voor de rechterlijke macht. Nederland verwacht een toename van het aantal civielrechtelijke procedures omdat het verwacht dat het voorstel de drempel voor eisende partijen verlaagt. Kwantificering hiervan is vooralsnog niet mogelijk. Eventuele budgettaire

gevolgen voor de Nederlandse overheid zullen worden ingepast in de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De verwachting is dat het voorstel de lasten voor de eisende partij verlaagt. Mogelijk kunnen eisende partijen in de aanlooperperiode geconfronteerd worden met tijdelijke extra lasten doordat de wetgeving op dit punt is herzien waardoor de pioniers extra kosten zullen maken. Het voorstel introduceert geen nieuwe materiële verplichtingen, maar herzielt voor een deel de huidige privaatrechtelijke handhaving op het gebied van bedrijfsgeheimen.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft gevolgen voor de wijze waarop een privaatrechtelijke procedure wordt gevoerd als er sprake is van een inbreuk op een bedrijfsgeheim. Het voorstel vergt specifieke wetgeving met het oog op bescherming tegen inbreuken op een bedrijfsgeheim. Het lex silencio positivo beginsel is niet aan de orde.

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

Nederland acht de voorziene implementatietermijn (24 maanden na vaststelling van de richtlijn) haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal acht jaar na afloop van de omzettingsperiode de effecten van deze richtlijn evalueren en daarover verslag uitbrengen aan de Raad en het Europees Parlement.

Daaraan voorafgaand zal zij vier jaar na de omzettingsperiode een tussentijds verslag uitbrengen over de toepassing van de richtlijn, mede gebaseerd op een rapportage van het Europees waarnemingscentrum voor inbreuk op intellectuele eigendomsrechten over de tendensen bij de procesvoering over inbreuken op bedrijfsgeheimen.

Nederland acht deze rapportage en de aangekondigde evaluatie wenselijk. Gelet op het belang van dit onderwerp en op de noviteit ervan verdient een kortere evaluatietermijn (bijvoorbeeld zes jaar na de implementatietermijn) overweging.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De bepalingen van het voorstel zijn erg gedetailleerd en roepen door de formulering ervan een groot aantal vragen op, ook over de bruikbaarheid ervan. Met vertegenwoordigende instanties van de betrokken gerechtelijke instanties zal nader overleg gevoerd worden over het te verwachten beslag voor de rechtspraak dat uitvoering van dit voorstel met zich mee zal brengen.

Er is uitsluitel gewenst over eventuele samenloop tussen dit voorstel en het voorstel voor een richtlijn inzake privaatrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht (voorstel d.d. 12 juni 2013 COM(2013) 404). Het in dat voorstel voorziene regime voor bewijslevering in aldaar bedoelde procedures, dient te prevaleren boven de geheimhouding als bedrijfsgeheim, gelet op het belang voor de handhaving van de mededingingsregels.

Met het oog op de uitvoering van de richtlijn wordt voorgesteld dat de lidstaten een nationaal correspondent benoemen om uitwisseling van informatie hierover tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie te bevorderen. Het verdient overweging om dit netwerk van correspondenten een vastere vorm te geven, bijvoorbeeld door het instellen van een 'expert comité'.

b) Handhaafbaarheid

De richtlijn ziet uitsluitend op civielrechtelijke handhaving van bedrijfsgeheimen en bescherming tegen inbreuken daarop. Evenals is opgemerkt ten aanzien van de uitvoerbaarheid geldt ook hier dat de bepalingen erg gedetailleerd zijn en door de formulering ervan een groot aantal vragen oproepen. Over mogelijkheden en de wijze waarop men in de praktijk invulling denkt te geven aan dit voorstel zal nog nader overleg moeten plaatsvinden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland staat op hoofdlijnen positief ten opzichte van de richtlijn en acht het van belang dat aan de huidige versnippering binnen de EU op het punt van de bescherming van bedrijfsgeheimen een einde komt. Daarmee zal ook het Nederlands bedrijfsleven gediend zijn, doordat een geharmoniseerde regeling van de bescherming van bedrijfsgeheimen betere mogelijkheden biedt om ook bij grensoverschrijdende samenwerking afspraken te maken over gebruik van vertrouwelijke bedrijfsinformatie.

Wel bestaan ten aanzien van de maatregelen waarin de richtlijn voorziet nog vragen over de formulering en de gedetailleerdheid ervan en is Nederland van mening dat wat betreft de handhaving van bedrijfsgeheimen het wenselijk is om waar mogelijk nog nauwer aan te sluiten bij hetgeen hierover reeds is geregeld in de richtlijn handhaving IE, zodat de handhavingsbepalingen ook goed kunnen passen binnen het Nederlandse kader van de civielrechtelijke handhaving.

Voorkomen moet worden dat de civielrechtelijke handhaving in Nederland versnipperd raakt.

Ook zal Nederland uitsluitend vragen over de wisselwerking tussen dit voorstel en het voorstel inzake privaatrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht.

Fiche 2: Aanbeveling kwaliteitskader voor stages

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages

Datum ontvangst Commissiedocument

05-12-2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 857

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041482

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD(2013) 495, SWD(2013) 496

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

De Commissie stelt een aanbeveling van de Raad voor om te zorgen dat stages de overgang van onderwijs naar werk gaan versoepelen. Hierin worden lidstaten opgeroepen om ervoor te zorgen dat de nationale regelgeving of praktijk bepaalde richtsnoeren respecteert en om wetgeving waar nodig aan te passen. Het voorstel is gericht op stages die een stagiair en stageaanbieder (onderneming, non-profitorganisatie of overheidsinstantie) overeenkomen zonder betrokkenheid van een derde en die doorgaans na afronding van een studie en/of in het kader van zoeken naar werk worden gevolgd ("vrije markt stages").

De Commissie hoopt met dit voorstel de inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten. De aanbeveling vloeit dan ook voort uit het jeugdwerkgelegenheidspakket dat in december 2012 door de Europese Commissie is voorgesteld en in april 2013 door de Raad is goedgekeurd. De Europese Raad heeft eerder om een voorstel voor een kwaliteitskader verzocht.

De Commissie heeft, op basis van een publieke consultatie en een consultatie van de sociale partners, een inventarisatie gemaakt van de problemen rondom stages in de EU. Hieruit blijkt dat stages niet altijd succesvol verlopen door problemen die vooral 1) leerinhoud van de stage en 2) arbeidsvoorwaarden betreffen. De Commissie vindt dat meer transparantie over de leerinhoud en arbeidsvoorwaarden van stages zal leiden tot een beter functionerende (Europese) arbeidsmarkt. Er bestaan nu grote verschillen in regelgeving over verschillende soorten stages tussen lidstaten. Het gebrek aan kwaliteit zal weggenomen moeten worden door een gemeenschappelijke visie te formuleren op de definitie van een stage en minimumnormen die hiervoor moeten gelden. De Commissie signaleert ook weinig transnationale stages en ziet dit als een gemiste kans. Een stage zou een goed middel kunnen zijn om jongeren te helpen om in andere lidstaten de arbeidsmarkt te betreden. Een Europees kwaliteitskader voor stages ziet de Commissie als een mogelijkheid om belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit weg te nemen. De reden voor het geringe aantal transnationale stages is volgens de Commissie ondermeer het gebrek aan informatie in regelgeving over stages. De Commissie ziet dit kwaliteitskader ook als een essentieel onderdeel voor de uitbreiding van EURES¹ met stages.

De aanbeveling verschaft lidstaten richtsnoeren voor verschillende elementen van stages. Deze richtsnoeren hebben betrekking op het verplicht sluiten van een schriftelijke stageovereenkomst, de leerdoelen van stages, de arbeidsvoorwaarden, rechten en plichten, redelijke duur van een stage, het vastleggen van de verworven kennis en vaardigheden tijdens een stage, de vereisten inzake transparantie, de betrokkenheid van sociale partners, grensoverschrijdende stages, het gebruik van Europese structuur- en investeringsfondsen en de uitvoering van het kwaliteitskader.

Het impact assessment geeft een onderbouwing van de noodzaak van het voorstel. Na een Eurobarometer studie, een publieke consultatie en consultatie van de sociale partners, heeft de Commissie haar probleemdefinitie geformuleerd: de leerinhoud van stages is onvoldoende en de arbeidsvoorwaarden niet passend of duidelijk. De instrumenten waaruit de Commissie na de impact assessment selecteerde, varieerden van een website, een aanbeveling, een vrijwillig kwaliteitslabel en een richtlijn. De Commissie heeft voor de aanbeveling voor een kwaliteitskader gekozen. Haar motivatie daarvoor is vooral dat hiermee de lidstaten kan worden aanbevolen om het sluiten van een schriftelijke stageovereenkomst verplicht te stellen. Door de inhoud (o.a. duur, arbeidsvoorwaarden, vergoeding) van de stageovereenkomst zal een hogere kwaliteit van stages gerealiseerd worden.

¹ EUROpean Employment Service

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?

De Commissie heeft dit initiatief gebaseerd op basis van artikelen 153, 166 en 292 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Het Europees Parlement heeft geen rol.

Artikel 153 VWEU biedt de mogelijkheid om het optreden van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen op het gebied van onder meer werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Artikel 153 VWEU betreft sociale politiek van de Unie en is een onderdeel van het sociale beleid. Sociaal beleid is een gedeelde bevoegdheid voor zover het gaat om in het Verdrag genoemde aspecten (artikel 4, tweede lid, sub b, VWEU). Op grond van artikel 5, tweede lid, VWEU, heeft de Unie de bevoegdheid om op dit terrein maatregelen te nemen ter coördinatie van het sociaal beleid van de lidstaten.

Artikel 166 VWEU geeft de EU de bevoegdheid activiteiten van de lidstaten te versterken en aan te vullen met betrekking tot het beroepsonderwijs en -opleiding. Beroepsonderwijs en beroepsopleiding zijn beleidsterreinen waar de Unie op grond van artikel 6, sub e, VWEU, het optreden van de lidstaten slechts kan ondersteunen, coördineren of aanvullen. Dit artikel is als grondslag toegevoegd door de Commissie om ook onbetaalde stages te dekken. Als een stagiair een vergoeding krijgt voor zijn stage wordt voldaan aan de criteria om hem als werknemer aan te merken. In dat geval biedt 153 VWEU een basis. Als er geen vergoeding voor de stage wordt gegeven, dan kan artikel 153 VWEU, dat ziet op werknemers, niet gebruikt worden. Daarom voegt de Commissie artikel 166 VWEU als grondslag toe.

Het gebruik van dit artikel als grondslag voor het voorstel is echter tegenstrijdig met de constatering in het voorstel dat de aanbeveling "geen betrekking [heeft] op stages in het kader van studie- en/of beroepsopleidingsprogramma's, noch op stages die deel uitmaken van een verplichte beroepsopleiding (geneeskunde, architectuur e.d.)". Het lijkt bovendien zo alsof het voorstel alleen ziet op stagiaires die uit het beroepsonderwijs instromen op de arbeidsmarkt, en niet uit het HBO en WO. Het is de vraag of artikel 166 VWEU toeziet op situaties waarin een stagiair na afloop van zijn opleiding een stage aangaat. Wellicht (het voorstel biedt hier geen duidelijkheid over) heeft de Commissie geredeneerd dat omdat het voorstel voor de aanbeveling erop gericht is juist te bewerkstelligen dat een stage de stagiair (meer) kennis en vaardigheden bijbrengt, een stage in dat geval een vorm van 'vervolg onderwijs' is. De reikwijdte van het artikel wordt daarmee wel opgerekt.

Op grond van artikel 292 VWEU kan de Europese Commissie een aanbeveling van de Raad voorstellen, ook op het terrein van werkgelegenheid.

Het kabinet plaatst vraagtekens bij de gekozen rechtsgrondslag artikel 166 VWEU aangezien de reikwijdte van het artikel hiermee opgerekt wordt. Het kabinet is van mening dat deze aanbeveling niet zou moeten beogen om stages na afronding van een opleiding mee te nemen in artikel 166 VWEU als 'beroepsopleiding' en daarmee als een vorm van 'vervolg onderwijs'.

De Nederlandse grondhouding over de subsidiariteit is negatief. Het kabinet deelt weliswaar de mening van de Commissie dat stages een manier zijn om de toegang tot de arbeidsmarkt voor jongeren te vergemakkelijken en ziet meerwaarde voor een kader, maar is van mening dat het huidige voorstel van de Commissie maatregelen bevat die niet op het EU-niveau thuishoren.

Het voorstel houdt door deze gedetailleerde maatregelen onvoldoende rekening met de nationale omstandigheden. Verbetering van de mogelijkheden voor jongeren om stages te volgen met hoogwaardige leerinhoud en passende arbeidsvoorwaarden is een nationale aangelegenheid en dient op dit niveau aangepakt te worden. Ook ontbreekt een overtuigende argumentatie van de Commissie dat er sprake is van een grensoverschrijdend probleem van een dergelijke omvang dat Europees optreden in de voorgestelde vorm vereist is.

Vanwege de negatieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit, is beoordeling van de proportionaliteit van het voorstel niet van toepassing. Het kabinet zou een minder gedetailleerd en prescriptief kader ten aanzien van stages willen zien welke meer vrijheid aan lidstaten laat om elementen van het kader over te nemen of niet. Een website kan bijdragen aan meer transparantie over de geldende nationale kaders, en daarmee bijdragen aan grensoverschrijdende stages. Het uitwisselen van 'best practices' op het gebied van stages zou het kabinet ook een geschikt idee vinden. De eisen die in het voorstel van de Commissie aan stages worden gesteld dragen bovendien bij aan het risico dat het aantal beschikbare plaatsen onder druk komt te staan doordat werkgevers het onaantrekkelijk vinden om dan stages aan te bieden. Hierdoor zou een jongere juist moeilijker een stage kunnen vinden. Een minder voorschrijvende aanbeveling verlaagt de drempel voor werkgevers om stages aan te bieden.

Het voorstel voor de aanbeveling heeft noch directe gevolgen voor de rijksbegroting, noch voor de EU-begroting, omdat deze niet bindend zijn. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Lidstaten kunnen maatregelen financieren vanuit Europese structuur- en investeringsfondsen, mits dit

binnen de kaders valt van de cohesieverordeningen en daarbij gesloten partnerschapsovereenkomst en Operationele Programma's.

De in de aanbeveling aangekondigde acties brengen op zichzelf geen additionele regeldruk met zich mee. Het daadwerkelijk overnemen van de aanbeveling tot verplichting van stageovereenkomsten en het publiceren van stages en de voorgestelde monitoring zou wel additionele regeldruk voor het bedrijfsleven en andere werkgevers zoals het Rijk betekenen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet gaat ervan uit dat jongeren na een voltooide opleiding inclusief daarbij behorende stages in beginsel goed zijn toegerust voor een positie op de arbeidsmarkt.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat met het oog op de jeugdwerkloosheid stages na afronding van een opleiding een aanvullende rol kunnen vervullen in het bijdragen aan een soepele transitie van een opleiding naar de arbeidsmarkt. Het moet dan wel om hoogwaardige stages gaan. Het kabinet ziet een stage dus als een aanvullend instrument en vindt dat het niet per se noodzakelijk is dat men na voltooiing van een opleiding eerst nog een stage moet volgen. Nederland steunt wel de bredere doelen van het voorstel voor een aanbeveling voor een kader als het gaat om strijd tegen uitbuiting en verdringing van betaalde banen door langdurige onbetaalde stages zonder opbouw van sociale rechten.

Het kabinet ziet echter onvoldoende toegevoegde waarde van een Europese aanbeveling voor een kwaliteitskader zoals voorgesteld door de Commissie voor stages voor jongeren die hun opleiding reeds hebben afgerond. Het kabinet vindt dat verbetering van de mogelijkheden voor jongeren om stages te volgen met hoogwaardige leerinhoud en passende arbeidsvoorwaarden een nationale aangelegenheid is en dus beter nationaal geregeld kan worden. Ook ziet het kabinet dat het voorgestelde kader werkgevers zou kunnen afschrikken om stageplekken aan te bieden, met een effect dat haaks staat op de doelstelling van het jeugdwerkgelegenheidspakket. Het verplichtende karakter waarmee de voorgestelde maatregelen zijn verwoord past bovendien niet bij de keuze van het instrument van een (niet-bindende) aanbeveling.

De verschillen in regelgeving op dit terrein tussen de lidstaten zijn bovendien zo groot, dat een aanbeveling amper zal bijdragen aan de beoogde doelen van de Commissie, het waarborgen van hoogwaardige stages en verhogen van de mobiliteit van stagiairs binnen de EU. In sommige lidstaten komen bijvoorbeeld vrije markt stages los van een opleiding in het geheel niet voor. De voorgestelde maatregelen die lidstaten zouden moeten uitvoeren zijn zeer gedetailleerd (bijv. ten aanzien van de

aanbevolen maximale duur van een stage). Deze maatregelen zouden, wat het kabinet betreft, moeten worden geformuleerd als mogelijke oplossingen in plaats van als dwingende voorschriften. De problemen zijn immers van een verschillende aard in de lidstaten en een *'one size fits all'* aanpak, past daar niet in.

In Nederland is alleen sprake van een stage als het leeraspect centraal staat en toetsbaar is. De stagiair neemt voorts een additionele plaats in het bedrijf in en hij verricht geen productief werk waarmee omzet, winst of een doel wordt behaald. Bij een stage zoals bedoeld in dit voorstel (na afronding van een opleiding) zal op basis van de inhoud en de feiten en omstandigheden getoetst moeten (kunnen) worden of het daadwerkelijk een stage is waarbij het leeraspect centraal staat, of dat het gaat om werk. Een stage tijdens een opleiding is geen werk en men heeft geen arbeidsovereenkomst en valt daarom niet onder de werkingssfeer van de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Ook is dit van belang met het oog op de CAO's en handhaving hiervan. Vaak zijn in CAO's afspraken over stagevergoedingen gemaakt, maar de overheid gaat niet over CAO's en de handhaving daarvan.

Van belang is dus dat er altijd gekeken wordt naar de feitelijke omstandigheden om te beoordelen of er sprake is van een stage. Als het gaat om werk (werkervaring), zonder dat het leeraspect centraal staat, is juridisch gezien sprake van een arbeidsovereenkomst en heeft betrokkene aanspraak op het wettelijk minimumloon.

Er wordt dus per individueel geval gekeken. Als er een CAO bestaat, is deze dan ook van toepassing.

Als het stages tijdens een (beroeps-)opleiding betreft, zijn onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor de kwaliteit van stages tijdens de opleiding. In het Nederlandse mbo worden de gemaakte afspraken vastgelegd in een stageovereenkomst tussen het opleidingsinstituut, de student en het leerbedrijf. Stages en leerwerkplekken kunnen in het mbo alleen worden aangeboden door erkende leerbedrijven die aan wettelijke eisen voldoen. Ook in het hoger onderwijs is het gangbaar gemaakte afspraken vast te leggen in een stageovereenkomst. Een stageovereenkomst sluiten is echter niet verplicht in Nederland. Het kabinet gaat er vanuit dat deze stages niet onder de reikwijdte van dit voorstel vallen. De aanbeveling is echter niet volledig helder op dit punt, niet alleen door de gekozen rechtsgrondslag, maar ook door de verwijzing naar ondersteuning vanuit het Erasmus+ dat uitsluitend voorziet in beurzen via een onderwijsinstelling en niet voor vrije markt stages.

Het impact assessment van de Commissie is zeer uitgebreid en illustreert waarom voor een aanbeveling van een kwaliteitskader is gekozen. Haar motivatie daarbij is vooral dat alle lidstaten het sluiten van een stageovereenkomst zouden moeten verplichten. Door de inhoud (o.a. duur, arbeidsvoorwaarden, vergoeding) van de stageovereenkomst zal een hogere kwaliteit van stages gerealiseerd worden. Het kabinet is van mening dat de Commissie beter voor een minder vergaand voorstel voor aanbeveling (minder gedetailleerd) of een lichtere variant zoals een website met bijvoorbeeld een modelovereenkomst voor stages of een vrijwillig kwaliteitslabel had kunnen voorstellen om dit doel te bereiken. Lichtere instrumenten zoals een mededeling hadden wellicht ook volstaan.

Het voorstel voorziet dat EURES benut wordt om het kwaliteitskader kracht bij te zetten door de vacatures van stages te gaan publiceren op het EURES portaal. EURES richt zich met het vrij verkeer van werknemers op regulier werk, en hierin wordt dus niet apart voorzien in stages voor mensen die hun opleiding reeds hebben afgerond. Het kabinet vindt het prematuur om de link met EURES al te benoemen in dit voorstel voor een aanbeveling aangezien het voorstel voor een verordening voor EURES nog moet verschijnen.

De Europese koepel van het bedrijfsleven BusinessEurope heeft aangegeven dat zij geen voorstander is van dit voorstel. De Europese federatie van vakbonden (ETUC) heeft zich in de eerdere consultatie uitgesproken vòòr een kwaliteitskader, maar nog geen positie ingenomen over voorliggend voorstel.

Het kabinet vindt het van belang om op te merken dat een groot aantal lidstaten hun twijfels heeft uitgesproken over de gedetailleerdheid van dit voorgestelde kader. Ook vindt het kabinet het belangrijk om mee te blijven praten over dit voorstel om het kwaliteitskader naar een minder gedetailleerd en vergaande aanbeveling aan te passen.

Fiche 3: Mededeling Kwaliteitskader herstructurering

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

EU-kwaliteitskader voor anticipatie op veranderingen en herstructurering

Datum ontvangst Commissiedocument

13 december 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 882

Pre-lex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0882:FIN:EN:HTML>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

n.v.t.

Behandelingstraject Raad

Nog niet bekend

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

In de mededeling wordt een overzicht gegeven van de verschillende aspecten die een rol spelen bij veranderingen en herstructurering in het bedrijfsleven en bij overheden en die kunnen bijdragen aan een snelle terugkeer van werknemers naar de arbeidsmarkt, een sneller economisch herstel en een duurzame economische groei. Op basis hiervan wordt een kwaliteitskader gepresenteerd met 'good practices' bij het anticiperen op veranderingen en herstructureringen, zowel bij grote ondernemingen als in het midden- en kleinbedrijf.

De mededeling geeft een overzicht van de verschillende redenen waarom het belangrijk is bij herstructureringen in economie en bedrijfsleven rekening te houden met de gevolgen voor de

arbeidsmarkt en het bedrijfsleven, en benadrukt de noodzaak om beter te anticiperen op de werkgelegenheids- sociale dimensies van herstructureringen. Aangegeven wordt dat het bestaande EU-acquis op dit gebied aanknopingspunten biedt voor een beter beleid bij herstructureringen. Ook vanuit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen) kan het beleid daarbij ondersteund worden. Tegen de achtergrond van de actuele macro-economische context wordt aangegeven dat herstructureringen ook in het licht van de EU 2020-strategie moeten worden gezien, en dat een goede toepassing van de uitgangspunten voor herstructureringen kan bijdragen aan een effectieve industriepolitiek, het scheppen van een dynamische arbeidsmarkt en aan de kwaliteit van de carrières van individuele werknemers. Een effectief beleid ten aanzien van herstructureringen beperkt zich niet alleen tot grote bedrijven. Ook het midden- en kleinbedrijf én de overheid kunnen profiteren van toepassingen van de ervaringen van anderen met herstructureringen. De Commissie kondigt nog aan te zullen monitoren in hoeverre het kwaliteitskader in de praktijk wordt toegepast, en dat hierover gerapporteerd zal worden aan Europese sociale partners en het Europees Parlement.

Gebaseerd op de hiermee Europabreed opgedane ervaringen geeft het bijgevoegde kwaliteitskader vooral een overzicht van de concrete aandachtspunten die bij herstructureringsoperaties in het oog moeten worden gehouden, zoals anticipatie, monitoring, gerichte interventies, informatieverstrekking en het matchen van vaardigheden van werknemers.

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?

De Commissie is - ingevolge haar rol bij de werkgelegenheids- en sociale politiek -bevoegd aanbevelingen te doen over een goede aanpak van economische problemen door de lidstaten. Nederland beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit van dit voorstel positief. Het kabinet ziet meerwaarde in het delen van informatie op EU-niveau in dezen. Daarnaast treedt de mededeling niet in de competentie van de lidstaten en bevat geen voornemens tot concrete regelgeving; de autonomie van de lidstaten op het gebied van sociaaleconomisch beleid en de sociale politiek wordt niet aangetast. Omdat het hier om een verzameling van 'good practices' bij herstructureringen gaat, die de lidstaten vrij zijn bij hun beleidsvorming te betrekken, zijn er ook geen proportionaliteitsbezwaren. Om dezelfde reden heeft de mededeling evenmin gevolgen voor de regeldruk of de administratieve lasten, voor de EU-begroting of de nationale begrotingen. Nederland heeft geen bezwaar tegen de door de Commissie aangekondigde voornemens om te zullen gaan monitoren in hoeverre het kwaliteitskader in de praktijk wordt toegepast, mits dit niet leidt tot additionele rapportageverplichtingen. Nederland heeft geen behoefte aan verdere acties van de Commissie op dit terrein.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Bezien vanuit de Nederlandse optiek bevat de mededeling op zich weinig nieuwe elementen. Er wordt vooral een overzicht gegeven van bestaande inzichten en ervaringen met betrekking tot herstructureringen in het bedrijfsleven. Daarbij wordt aandacht geschonken, zowel aan wat het sociale partners zelf kunnen doen als wat de lidstaten en Europese Unie kunnen betekenen. Terecht roept de Commissie lidstaten en regionale overheden op de toepassing van het kwaliteitskader herstructurering in hun eigen context te bevorderen, waarmee (aanvullende) regelgeving (vooralsnog) achterwege kan blijven. Vanuit Europa is daarbij ondersteuning mogelijk via middelen die vanuit ESI-fondsen en het Globaliseringsfonds beschikbaar zijn. Lidstaten kunnen derhalve acties ter uitvoering van het Kader financieren uit ESF en EFRO, mits - Nederland wil daar uitdrukkelijk op wijzen - dit binnen de kaders valt van de cohesieverordeningen en daarbij gesloten partnerschapsovereenkomsten en Operationele Programma's. Voor de Nederlandse partnerschapsovereenkomst en Operationele Programma's van het ESF en EFRO is dit niet het geval.

Inhoudelijk geeft het kwaliteitskader een adequate opsomming van de verschillende aspecten die bij herstructureringsoperaties geadresseerd moeten worden. Indien deze in voorkomende situaties op gepaste wijze worden meegenomen, kunnen zij een goede bijdrage leveren aan het beperken van de kosten van herstructureringen en een betere inzet van menselijk kapitaal. Door gebruik van het kader kunnen de kansen en mogelijkheden voor een goede afwikkeling van herstructureringen beter in kaart worden gebracht. Daardoor zullen veranderingen effectiever kunnen worden doorgezet en de overgang van personen en activiteiten naar andere ondernemingen beter worden gestructureerd. Dit kan bijdrage leveren aan het beperken van nadelige neveneffecten en het creëren van nieuwe kansen voor betrokkenen. Nederland heeft derhalve geen bezwaren ten aanzien van het hier gepresenteerde kwaliteitskader en kan toepassing daarvan ondersteunen.

Fiche 4: Mededeling Taskforce voor het Middellandse Zeegebied

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het werk van de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied.

Datum ontvangst Commissiedocument

4 december 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 869

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041481

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie.

2. Essentie mededeling

Naar aanleiding van de tragische gebeurtenissen bij Lampedusa, waarbij in korte tijd tweemaal een boot met illegale immigranten zonk met veel dodelijke slachtoffers als gevolg, werd op verzoek van de JBZ raad van 7-8 oktober 2013 de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied (TFM) opgericht. De Europese Raad verzocht de Taskforce om op basis van de beginselen preventie, bescherming en solidariteit te bepalen welke acties prioriteit hebben met het oog op een efficiëntere aanwending op korte termijn van Europese beleidsmaatregelen en -instrumenten. Op 24 oktober en 20 november 2013 vond een bijeenkomst plaats van de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied. De Taskforce staat onder leiding van de Europese Commissie. De lidstaten, de EU-bureaus en -agentschappen en de EDEO namen er aan deel. De Commissie heeft vervolgens in de vorm van deze mededeling verslag uitgebracht aan de JBZ-Raad van 5-6 december 2013 inzake de werkzaamheden van de Taskforce. De Europese Raad heeft in de Raadsconclusies van 19/20 december de mededeling van de Commissie

verwelkomd, en benadrukt dat alle inspanning gedaan moet worden om de actiepunten uit de mededeling uit te voeren.

Zoals is vermeld in de mededeling, concentreerden de besprekingen in de Taskforce zich op vijf actiegebieden: samenwerking met derde landen; regionale beschermingsprogramma's, hervestiging, en legale kanalen naar Europa; het bestrijden van mensenhandel, mensensmokkel en georganiseerde criminaliteit; het versterken van grensbewakingsoperaties; en het ondersteunen van lidstaten onder verhoogde migratiedruk. Op deze vijf gebieden zijn in totaal 38 actiepunten opgesteld. De Commissie geeft in de mededeling aan regelmatig aan de Raad en het Europees Parlement te zullen rapporteren over de voortgang van deze actiepunten.

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?

Illegale immigratie in het Middellandse Zeegebied is bij uitstek een terrein waar Europese samenwerking geboden is. De opdracht van de Taskforce is om te bepalen hoe reeds bestaande Europese beleidsmaatregelen en -instrumenten op korte termijn efficiënter kunnen worden aangewend om illegale migratie in het Middellandse Zeegebied tegen te gaan. Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, en beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling dan ook als positief.

De financiële gevolgen van de mededeling zijn als volgt. Er bestaat al een Europees asiel- en migratieprogramma met een budget van ruim €3 miljard voor 2014-2020. In de mededeling geeft de Commissie aan dat Frontex in 2013 is versterkt met een bedrag van €8 miljoen naar aanleiding van de gebeurtenissen bij het Italiaanse Lampedusa. Ook zet de Commissie €30 miljoen opzij voor ondersteuning van Italië (voor onder meer grensbewaking); al eerder is €20 miljoen toegekend aan lidstaten met verhoogde migratiedruk. De Commissie doet in de mededeling ook een oproep voor financiering van nieuwe regionale beschermingsprogramma's. Nederland is echter van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. In de mededeling schrijft de Commissie dat het opsporen en volgen van kleine schepen zal gefinancierd worden uit het toekomstige Copernicus programma en het eerdere 7^e kaderprogramma voor onderzoek. Tot slot, als Frontex de aangeboden Nederlandse inzet daadwerkelijk in gaat zetten, zal deze zoals gebruikelijk vergoed worden uit het budget van Frontex.

Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast in de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

De mededeling voorziet niet in nieuwe wet- of regelgeving. Uit de Taskforce zullen dan ook minimale additionele regeldruk of administratieve lasten voortvloeien.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland verwelkomt de mededeling van de Commissie. Gebeurtenissen zoals die bij Lampedusa moeten zoveel mogelijk voorkomen worden. Daarbij is illegale immigratie via het Middellandse Zeegebied een Europees probleem dat ook het Nederlandse asielstelsel raakt, omdat een deel van deze migratiestroom zijn weg naar Nederland vindt. Het is dus ook vanuit dat perspectief in het belang van Nederland dat deze migratie tegengegaan wordt. Nederland heeft er bij de Taskforce op ingezet dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande kaders en instrumenten, dat deze waar nodig worden versterkt, en dat de benodigde financiële middelen binnen de begroting van de EU worden gevonden. De mededeling is grotendeels in lijn met deze uitgangspunten. Hieronder wordt per actiegebied kort aangegeven wat de Nederlandse positie is.

1. Nederland is voorstander van versterking van de samenwerking op Europees niveau met derde landen op het gebied van migratie. In de mededeling wordt dit voorzien binnen de reeds bestaande kaders van de Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit (GAMM), Frontex en Eurosur. Verder is het van belang dat Frontex op operationeel niveau zijn samenwerking met derde landen, met name de transitlanden en landen die grenzen aan de Middellandse Zee, versterkt door samenwerkingsverbanden op het gebied van grensmanagement aan te gaan dan wel verder in te vullen. Tegelijkertijd is Nederland van mening dat derde landen ook een eigen verantwoordelijkheid hebben in de aanpak van illegale immigratie en daartoe ook de nodige maatregelen dienen te nemen om illegale migratie en mensensmokkel te voorkomen.
2. Ook staat Nederland positief tegenover vernieuwde en opgeschaalde regionale beschermingsprogramma's voor de Noord-Afrikaanse landen zoals voorzien in de mededeling, voor zover dit gefinancierd kan worden uit het Europese Asiel- en Migratiefonds en het Nabuurschapsprogramma (ENPI).
Nederland is op dit moment geen voorstander van het openen van meer legale (humanitaire) toelatingsprocedures (humanitaire visa of programma's voor beschermde toegang): hiervoor moet eerst de medewerking van derde landen aan het terugkeerproces geregeld worden en een zorgvuldige beoordeling van de aanvragen mogelijk zijn in die landen. Voorlopig is dit niet aan de orde. Ook is Nederland niet bereid extra vluchtelingen op te nemen, hervestiging is niet aan de orde. De mededeling geeft beide aan als mogelijkheden en niet als verplichtingen.
3. Nederland steunt het voornemen voor meer inzet in EU-verband in de strijd tegen mensenhandel/mensensmokkel in de lidstaten en/of derde landen. De Commissie stelt onder andere voor om de activiteiten van Europol te versterken en activiteiten te intensiveren. Nederland is in dit verband nauw betrokken bij de uitvoering van de European Multidisciplinary

Platform against Criminal Threats (EMPACT) operationele actieplannen betreffende georganiseerde illegale immigratie en mensenhandel.

4. Nederland steunt het voornemen uit de mededeling om de grensbewakingsoperaties in het Middellandse Zeegebied te versterken. Dit zal plaatsvinden binnen de bestaande kaders van Frontex en EUROSUR. Zo heeft Nederland op basis van de behoeftestelling van Frontex in de periode van 1 december tot 20 december 2013 een kustwachtvliegtuig ingezet in het Middellandse Zeegebied. Verder heeft Nederland extra middelen en personeel aangeboden ter ondersteuning van diverse gezamenlijke Frontex operaties in 2014. Het is op dit moment nog niet duidelijk of Frontex ook daadwerkelijk van dit aanbod gebruik gaat maken.
5. Nederland kan akkoord gaan met de financiële ondersteuning van de lidstaten die te maken hebben met verhoogde migratiedruk, dat wil zeggen met de reeds genoemde door de Commissie voorgestelde €20 miljoen en extra €30 miljoen voor Italië, uit de bestaande Europese Fondsen. Nederland is echter niet bereid extra vluchtelingen op te nemen op basis van vrijwillige relocatie.

Fiche 5: Richtlijn douaneovertredingen en sancties

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rechtskader van de Unie inzake douaneovertredingen en sancties

Datum ontvangst Commissiedocument

13 december 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 884

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041519

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 513 en SWD(2013) 514

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 33 VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure : gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing EP.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Het voorstel voorziet in een gemeenschappelijk rechtskader voor de behandeling van douaneovertredingen en sancties voor deze overtredingen. Het doel is bijdragen aan de gelijke

behandeling van marktdeelnemers in de EU, maar ook aan een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie en de rechtshandhaving op het gebied van de douane. Het voorstel bevat een lijst met gedragingen die beschouwd worden als schendingen van de verplichtingen die uit het douanewetboek van de Unie voortvloeien. Op deze douaneovertredingen moeten sancties staan. Afhankelijk van of er sprake van objectieve aansprakelijkheid, nalatigheid of opzet is, varieert de sanctie. Dit houdt in dat er een geldboete van 1 % tot 5 % (objectieve aansprakelijkheid), tot 15 % (nalatigheid) of tot 30 % (opzet) van de waarde van de goederen kan worden opgelegd, indien de douaneovertreding betrekking heeft op specifieke goederen. Indien de douaneovertreding geen betrekking heeft op specifieke goederen, kan een geldboete van 150 EUR tot 7 500 EUR (objectieve aansprakelijkheid), tot 22 500 EUR (nalatigheid) of tot 45 000 EUR (opzet) worden opgelegd.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Artikel 33 VWEU (douanesamenwerking) is naar de mening van het kabinet geen toereikende juridische basis voor het voorliggende voorstel. Het voorstel beoogt naar het inzicht van het kabinet met name bij te dragen aan de uniforme toepassing en handhaving van de EU-douanewetgeving. Artikel 33 inzake douanesamenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie sluit hier onvoldoende op aan. Nederland zal hiervoor aandacht vragen.

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel is deels positief, deels negatief. Het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel ten aanzien van de omschrijvingen van de douaneovertredingen in artikelen 3, 4, en 5 van het voorstel is positief. Deze overtredingen vloeien namelijk voort uit het douanewetboek van de Unie. Ten aanzien van het overige voorstel (met name de vaststelling van de sanctiehoogte) is het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel negatief. 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. Nederland is er niet van overtuigd dat strafrechtelijke noties als opzet, nalatigheid, poging en uitlokking in dit verband in de richtlijn kunnen worden opgenomen.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het voorstel heeft mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de rijksoverheid. Het ontbreken van een efficiency ondergrens waaronder niet wordt gesanctioneerd, heeft tot gevolg dat het aantal op te leggen boetes met enige duizenden kan gaan toenemen. Het ontbreken van een ondergrens in combinatie met het koppelen van de geldboete aan de waarde van de goederen zal wellicht leiden tot meer zaken die men aan wil kaarten bij de rechter. Dat levert meer werkzaamheden voor de rechterlijke macht op.

Er is ook een risico dat het bedrijfsleven door dit voorstel vaker geconfronteerd wordt met boetes. Dit vanwege het ontbreken van een efficiency ondergrens waaronder boetes niet worden opgelegd en omdat geldboetes worden gekoppeld aan de waarde van goederen.

- *Nederlandse positie*

- Het kabinet hecht aan het garanderen van doeltreffende tenuitvoerlegging en handhaving van de douanewetgeving in de EU.
- Nederland heeft geen moeite met het harmoniseren van de omschrijving van douaneovertredingen. Die vloeien immers allemaal voort uit het douanewetboek van de Unie. Wel geeft Nederland de voorkeur aan het zelf kunnen bepalen van de sanctiehoogte om zo optimaal alle afwegingen en lokale omstandigheden te kunnen meewegen.
- Nederland is verbaasd over de timing van het voorstel. Het is naar de mening van Nederland nog te vroeg om volledig zicht te hebben op de verplichtingen die het douanewetboek van de Unie met zich brengt. De teksten van de uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen die verband houden met het douanewetboek van de Unie worden naar verwachting immers pas begin 2015 vastgesteld.
- Nederland is geen voorstander van verplichte minimumsancties.
- Het is onduidelijk of er ook andere sancties, aanvullend op het voorstel, kunnen worden opgelegd en hoe deze kunnen worden toegepast.
- Nederland juicht toe dat het voorstel ruimte lijkt te geven om naast bestuursrechtelijke sancties ook andere wijzen van handhaving te kunnen hanteren, doch zou dit uitgangspunt graag uitdrukkelijk vastgelegd zien in de uiteindelijke richtlijn. Lidstaten moeten immers de vrijheid behouden om te kiezen voor de meest effectieve wijze van handhaving. Nederland heeft in dit verband, gelet op de gekozen rechtsgrondslag, grote twijfel over de vraag of ogenschijnlijk aan het strafrecht ontleende noties als opzet, nalatigheid, poging en uitlokking zich lenen voor toepassing in het kader van de invoering van bestuurlijke sancties.
- Nederland mist in het voorstel andere wijzen dan repressief sanctioneren van ongewenst gedrag. In het voorstel staan geen openingen voor op compliant gedrag gerichte handhaving.
- In het voorstel wordt bepaald dat de hoogte van een geldboete afhankelijk is van de waarde van de goederen. Nederland is voorstander van het koppelen van de geldboete aan de waarde van de ontdoken invoerrechten om zo aan te sluiten bij de nationale fiscale strafwetgeving en de belangen van de EU.
- Naar de mening van Nederland ligt het niet voor de hand om een verschil in verjaringstermijn te hebben in het kader van heffing en overtreding.
- NL is benieuwd of dit voorstel er impliciet toe leidt dat er systematische gegevensuitwisseling over douaneovertredingen op gang moet komen.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel voorziet in een gemeenschappelijk rechtskader voor de behandeling van douaneovertredingen en sancties, waarbij de kloof tussen de verschillende rechtsstelsels via een gemeenschappelijk platform van regels wordt overbrugd zodat niet alleen wordt bijgedragen aan de gelijke behandeling van marktdeelnemers in de EU, maar ook aan een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie en de rechtshandhaving op het gebied van de douane.

De algemene doelstelling van het voorstel is het garanderen van doeltreffende tenuitvoerlegging en handhaving van de wetgeving in de EU-douane-unie. De specifieke doelstellingen van het voorstel zijn:

- (1) waarborgen dat de Unie haar internationale verplichtingen blijft naleven;
- (2) het creëren van een EU-kader voor de uniforme handhaving van de douanewetgeving wat overtredingen en sancties betreft;
- (3) het bevorderen van een level playing field voor marktdeelnemers in de douane-unie.

Het voorstel bevat een lijst met gedragingen die beschouwd worden als schendingen van de verplichtingen die uit het douanewetboek van de Unie voortvloeien. Op deze douaneovertredingen moeten ingevolge het douanewetboek van de Unie sancties staan. In het voorstel worden niet alleen alle in het voorstel vermelde gedragingen als overtreding beschouwd, maar ook de opzettelijke poging daartoe en uitlokking daarvan. In het voorstel wordt niet voorgeschreven of de lidstaten voor deze douaneovertredingen een administratieve of strafrechtelijke sanctie moeten opleggen, maar, gezien de gekozen rechtsgrondslag, kan dit voorstel enkel betrekking hebben op de invoering van bestuursrechtelijke sancties. Voor strafrechtelijke sancties leent de gekozen rechtsgrondslag zich immers niet.

De eerste categorie gedragingen bevat douaneovertredingen op basis van objectieve aansprakelijkheid. De tweede en derde categorie gedragingen bevat douaneovertredingen die uit nalatigheid of met opzet zijn begaan, met andere woorden waar dat subjectieve element moet zijn vastgesteld om de aansprakelijkheid te laten ontstaan. Uitlokking van of medeplichtigheid aan een gedraging die kan worden aangemerkt als een met opzet begane douaneovertreding, evenals een poging tot het met opzet begaan van bepaalde douaneovertredingen, dient als douaneovertreding te worden beschouwd.

Afhankelijk van of er sprake is van objectieve aansprakelijkheid, nalatigheid of opzet, varieert de sanctie. Indien de douaneovertreding betrekking heeft op specifieke goederen wordt de hoogte van de boete uitgedrukt in een percentage van de waarde van de goederen.

Zo kan er een geldboete worden opgelegd van 1 % tot 5 % van de waarde van de goederen wanneer er sprake is van objectieve aansprakelijkheid. Wanneer er sprake is van nalatigheid kan er een geldboete worden opgelegd tot 15 % van de waarde van de goederen. Indien er sprake is van opzet kan er een geldboete worden opgelegd tot 30 % van de waarde van de goederen. Indien de douaneovertreding geen betrekking heeft op specifieke goederen, moet de hoogte van de boete zich bevinden tussen de bandbreedte die wordt genoemd of onder het maximumbedrag dat wordt voorgeschreven. Bij objectieve aansprakelijkheid kan een geldboete van 150 EUR tot 7 500 EUR worden opgelegd. Indien er sprake is van nalatigheid, kan een geldboete tot 22 500 EUR worden opgelegd. Indien er sprake is van opzet, kan een geldboete tot 45 000 EUR worden opgelegd.

Om de nationale sanctiesystemen van de lidstaten onderling aan te passen, dienen sanctieschalen te worden vastgesteld die een weerspiegeling vormen van de verschillende categorieën douaneovertredingen en de ernst ervan. Om effectieve, evenredige en afschrikkende sancties op te leggen, dienen de lidstaten eveneens te waarborgen dat hun bevoegde autoriteiten rekening houden met specifieke verzwarende of verzachtende omstandigheden bij het bepalen van de soort en de hoogte van de toe te passen sancties.

Het voorstel heeft betrekking op de aansprakelijkheid van personen die een belangrijke rol spelen bij het opzettelijk begaan van douaneovertredingen, en voorziet erin dat de personen die de overtreding begaan en degenen die deze overtreding uitlokken of er medeplichtig aan zijn, op dezelfde manier worden behandeld. Het heeft eveneens betrekking op de aansprakelijkheid van rechtspersonen, omdat douaneovertredingen ook het gevolg kunnen zijn van gedrag dat aan rechtspersonen is toe te schrijven.

Tot slot bevat het voorstel enkele procedurele bepalingen om te voorkomen dat er een overlap is in sancties voor dezelfde feiten en personen. Hierbij gaat het met name om de termijn waarbinnen de bevoegde autoriteiten een procedure tegen de voor de overtreding verantwoordelijke persoon moeten inleiden, de mogelijkheid om de sanctieprocedure op te schorten indien ten aanzien van dezelfde feiten een strafrechtelijke procedure loopt, en de territoriale bevoegdheid (op basis waarvan een lidstaat bevoegd wordt geacht om de zaak te behandelen) wanneer meer dan één lidstaat bij de overtreding is betrokken.

- *Impact assessment Commissie*

Er zijn vier beleidsopties beoordeeld: A- basisscenario; B – een wijziging van de wetgeving binnen het geldende rechtskader van de Unie; C – een wetgevende maatregel voor de onderlinge aanpassing van het soort douaneovertredingen en niet-strafrechtelijke sancties, en D- twee afzonderlijke wetgevende maatregelen voor de onderlinge aanpassing van douaneovertredingen en niet-strafrechtelijke sancties enerzijds en van strafrechtelijke douaneovertredingen anderzijds.

Na afweging van de verschillende opties wordt in de effectbeoordeling geconcludeerd dat de voorkeur uitgaat naar een wetgevende maatregel, waarin douaneverplichtingen worden gespecificeerd die bijzondere bescherming verdienen door niet-strafrechtelijke sancties vast te stellen voor elke schending van deze verplichtingen (optie C).

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Artikel 33 VWEU (Douanesamenwerking). In artikel 33 VWEU is bepaald dat de douanesamenwerking tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en de Commissie dient te worden versterkt. Dit is naar de mening van het kabinet geen toereikende juridische basis voor het voorliggende voorstel. Het voorstel beoogt naar het inzicht van het kabinet met name bij te dragen aan de uniforme toepassing en handhaving van de EU-douanewetgeving. Artikel 33 inzake douanesamenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie sluit hier onvoldoende op aan. De Commissie beroept zich er op dat de aanpassing van douaneovertredingen en sancties als een integraal deel van het afgeleide recht moet worden beschouwd dat de Unie kan vaststellen in relatie tot de douane-unie. Nederland plaatst een vraagteken bij deze zeer extensieve uitleg van de Commissie. Nederland zal aandacht vragen voor het geconstateerde gebrek in de rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van het voorstel is deels positief, deels negatief. Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van de omschrijvingen van de douaneovertredingen in artikelen 3, 4, en 5 van het voorstel is positief. Deze overtredingen vloeien namelijk voort uit het douanewetboek van de Unie. De materiële douaneregels zijn volledig geharmoniseerd op EU-niveau.

Ten aanzien van het overige deel van het voorstel (met name de vaststelling van de sanctiehoogte) is het oordeel over de subsidiariteit negatief. 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.

Nederland is er niet van overtuigd dat strafrechtelijke noties als opzet, nalatigheid, poging en uitlokking in dit verband in de richtlijn kunnen worden opgenomen.

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is deels positief, deels negatief.

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van de omschrijvingen van de douaneovertredingen in artikelen 3, 4, en 5 van het voorstel is positief. Deze overtredingen

vloeien namelijk voort uit het douanewetboek van de Unie. De Unie gaat hier niet verder dan nodig is.

Het oordeel ten aanzien van de rest van het voorstel is negatief. De voorgestelde maatregelen staan inhoudelijk niet in de juiste verhouding tot de doelstelling van het initiatief, namelijk bijdragen aan de gelijke behandeling van marktdeelnemers in de EU, maar ook aan een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie en de rechtshandhaving op het gebied van de douane. Bovendien kan men zich afvragen of het nodig is dit doel na te streven. De toepassing van het douanerecht verloopt goed. Er is geen sprake van een belemmering voor het handelsverkeer wegens onjuiste toepassing van het douanerecht.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*

Nederland is van mening dat de benodigde financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Verwachting is echter dat dit voorstel geen consequenties zal hebben voor de EU-begroting.

- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Het voorstel heeft mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de rijksoverheid, maar geen gevolgen voor decentrale overheden. Het ontbreken van een efficiency ondergrens waaronder niet wordt gesanctioneerd in combinatie met het koppelen van de geldboete aan de waarde van de goederen, heeft tot gevolg dat het aantal op te leggen boetes met enige duizenden kan gaan toenemen. Het ontbreken van een ondergrens zal wellicht leiden tot meer zaken die men aan wil kaarten bij de rechter. Dat levert meer werkzaamheden voor de rechterlijke macht op.

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

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Zie punt 5d.

- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Er is een risico dat het bedrijfsleven onder het voorstel veel vaker geconfronteerd wordt met boetes, aangezien er geen efficiency ondergrens is waaronder boetes niet worden opgelegd. Er zijn regelmatig kleine foutieve aangiften waarbij geen sanctie wordt opgelegd, omdat zij onder de bestaande nationale efficiency grens blijven. Bovendien is van belang dat de boete ingevolge het voorstel gerelateerd is aan de waarde van de goederen. Tot slot kan dit voorstel leiden tot een actieve meldplicht van douaneovertredingen voor de overheid aan andere lidstaten.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel leidt in deze vorm tot het aanpassen van de Algemene douanewet, het Algemeen douanebesluit en de Algemene douaneregeling.

In het voorstel zijn sanctioneringsbepalingen opgenomen. Lidstaten worden vrijgelaten om voor de opgenomen douaneovertredingen te kiezen voor het opleggen van een administratieve of strafrechtelijke sanctie.

Het voorstel leidt niet tot wijziging van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken voor decentrale overheden.

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de toepassing van de lex silencio positivo.

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

De voorgestelde implementatietermijn is 1 mei 2017. Of deze termijn haalbaar is, is afhankelijk van de datum waarop de richtlijn wordt vastgesteld. Daarnaast wordt er op gewezen dat de teksten van de uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen die verband houden met het douanewetboek van de Unie pas begin 2015 worden vastgesteld. Nederland voorziet vooralsnog geen problemen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. Nederland kan zich hier in vinden.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het huidige voorstel bevat voor de uitvoering nog een aantal onduidelijkheden. Wat is bijvoorbeeld voor de lidstaten de ruimte om anders dan bestuursrechtelijk te handhaven? Uitgaande van verduidelijking en wellicht ook na een nadere toelichting zal het voorstel in de regelgeving kunnen worden verwerkt. Het zal daarbij deels op een wijziging van de huidige afdoening neerkomen.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel zal naar verwachting geen problemen opleveren voor de handhaafbaarheid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen gevolgen voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Het kabinet hecht aan het garanderen van doeltreffende tenuitvoerlegging en handhaving van de wetgeving in de EU-douane-unie. Nederland staat positief ten opzichte van de omschrijving van de voorgestelde douaneovertredingen. De Commissie somt alle overtredingen op die voortvloeien uit het douanewetboek van de Unie. Nederland zou op basis van het douanewetboek van de Unie tot dezelfde

opsomming zijn gekomen. Wel is Nederland verbaasd over de timing van het voorstel. Het douanewetboek van de Unie bevat veel grondslagen voor uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen. Momenteel wordt er gewerkt aan de invulling van deze uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen. Het is naar de mening van Nederland dus nog te vroeg om volledig zicht te hebben op de verplichtingen die het douanewetboek van de Unie met zich brengt. Zo is Nederland benieuwd of er andere douaneovertredingen die buiten de opsomming vallen mogen worden bestraft, zoals het niet voldoen aan administratie-eisen.

De indeling in drie categorieën brengt voor Nederland wel een ingrijpende wijziging van het sanctiestelsel voor de douane met zich. Nederland heeft momenteel een heel verfijnd systeem als het gaat om welke sanctie opgelegd wordt bij het begaan van een douaneovertreding. Nederland maakt een onderscheid tussen overtredingen en misdrijven, terwijl de Commissie enkel uitgaat van douaneovertredingen. Daarnaast maakt de Commissie in de voorgestelde richtlijn onderscheid tussen verzuim, nalatigheid en opzet. Nederland heeft het douanesanctiestelsel op een andere manier ingericht, met de kanttekening dat schuld en opzet en nalaten en handelen wel worden onderscheiden. De gekozen opzet leidt niet tot bezwaren.

Nederland is in het algemeen geen voorstander van minimumsancties, omdat het nationale vrijheid op dit punt inperkt. Verder mist Nederland een onderbouwing dat de opgenomen minimum- en maximumsancties effectief, evenredig en afschrikwekkend zijn.

Nederland juicht toe dat het voorstel ruimte geeft om naast bestuursrechtelijke sancties ook andere wijzen van handhaving te kunnen hanteren. Nederland zou dit uitgangspunt graag uitdrukkelijk vastgelegd zien in de uiteindelijke richtlijn. Lidstaten moeten de vrijheid behouden om te kiezen voor de meest effectieve wijze van handhaving. Nederland heeft in dit verband, gelet op de gekozen rechtsgrondslag, grote twijfel over de vraag of ogenschijnlijk aan het strafrecht ontleende noties als opzet, nalatigheid, poging en uitlokking zich lenen voor toepassing in het kader van de invoering van bestuurlijke sancties.

Voor Nederland is van belang dat gelijksoortige overtredingen ook gelijksoortig worden bestraft. Op foutieve belastingaangifte dient een gelijksoortige sanctie te volgen als op foutieve aangifte aan de douane. Verder wordt de grens gemist waaronder geen sanctie behoeft te worden opgelegd, met andere woorden, de efficiency-grens om geen boetes onder een bepaald bedrag op te hoeven leggen. In dit geval pleit Nederland er voor om dit te koppelen aan het nationaal bestaande systeem. Het is onduidelijk of er ook andere sancties kunnen worden opgelegd, aanvullend op het voorstel. Ook mist Nederland in het voorstel andere wijzen dan repressief sanctioneren van ongewenst gedrag. In het voorstel staan geen openingen voor op compliant gedrag gerichte handhaving. Nederland mist verder de gevolgen van opgelegde sanctie voor de aan betrouwbare marktdeelnemers opgelegde sancties in relatie tot de aan hen toegekende status van geautoriseerd marktdeelnemer. Dit voorstel houdt er geen rekening mee dat er onbewuste fouten gemaakt kunnen worden.

Nederland ziet graag ruimte voor het maken van een eigen afweging bij de handhaving. Bovendien wenst Nederland opname van een bepaling die expliciet de mogelijkheid geeft om op andere wijze dan bestuurlijk te handhaven.

In het voorstel wordt een bandbreedte bepaald waarbinnen een geldboete zou worden opgelegd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt indien de douaneovertreding wel of geen betrekking heeft op specifieke goederen. Het begrip "specifieke goederen" wordt echter niet nader toegelicht. Nederland vraagt zich af wat er wordt verstaan onder specifieke goederen. In het geval dat de douaneovertreding betrekking heeft op specifieke goederen, wordt de geldboete in het voorstel gekoppeld aan de waarde van de goederen. Nederland is voorstander van het koppelen van de geldboete aan de waarde van de ontdoken invoerrechten om zo aan te sluiten bij de nationale fiscale strafwetgeving en de financiële belangen van de EU. Het douanebelang kan minimaal zijn als enkel naar de waarde van goederen worden gekeken. Te denken valt aan een situatie waarin het invoerrecht nihil is. Het ligt dan ook veel meer voor de hand om de boete te koppelen aan ontdoken invoerrechten. Dat is nu ook het geval in onze nationale wetgeving.

Nederland stelt zich kritisch op ten aanzien van uiteenlopende verjaringstermijnen. In het voorstel wordt een verjaringstermijn van vier jaar gekozen voor de vervolging van een douaneovertreding. In het douanewetboek van de Unie is een verjaringstermijn van minimaal vijf jaar en maximaal tien jaar vastgesteld in het kader van de heffing. Naar de mening van Nederland ligt het niet voor de hand om een verschil in verjaringstermijn te hebben in het kader van heffing en overtreding.

In het voorstel zijn criteria opgenomen in welke gevallen welke lidstaat jurisdictie uitoefent. In de praktijk kan dit betekenen dat lidstaten onderling een actieve meldplicht van douaneovertredingen hebben. Momenteel is het niet nodig hier informatie over uit te wisselen met andere lidstaten. NL is benieuwd of dit voorstel er impliciet toe leidt dat er systematische gegevensuitwisseling op gang moet komen. Dit zou een bestuurlijke last voor de rijksoverheid met zich meebrengen.

Fiche 6: Mededeling strategische reactie op de uitdagingen in de Golf van Guinee

1. Algemene gegevens

Titel:

Gezamenlijke mededeling van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Bouwstenen voor de strategische reactie van de EU op de problemen in de Golf van Guinee.

Datum ontvangst Commissiedocument:

18 December 2013

Nr. Commissiedocument:

JOIN(2013)31

EUR-lex:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JOIN:2013:0031:FIN:EN:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:

n.v.t.

Behandelingstraject Raad:

Raad Buitenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie:

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Door het ontbreken van effectieve controle in de Golf van Guinee (GvG)¹, neemt de criminaliteit in de regio toe en vormt daarmee een bedreiging voor de regionale en internationale stabiliteit. De criminaliteit in de GvG betreft onder andere illegale visserij, piraterij, drugsmokkel, wapensmokkel en oliediefstal. De EU heeft grote belangen in de regio op zowel economisch (import van olie en gas), commercieel (groeierende afzetmarkt en aanwezigheid EU bedrijfsleven) en veiligheidsgebied (regio is

¹ Voor wat betreft de reikwijdte van de EU strategie wordt onder de Golf van Guinee verstaan; de territoriale wateren en kusten van Senegal, Gambia, Guinee-Bissau, Guinee-Conakry, Sierra Leone, Liberia, Ghana, Togo, Benin, Nigeria, Kameroen, Gabon Congo-Brazzaville, Democratische Republiek Congo en Angola, inclusief de eilanden Kaapverdië en Sao Tomé en Principe.

bekende doorvoerhaven voor drugs richting EU) alsmede ten aanzien van haar ontwikkelingsrelatie (vloeit voort uit beloofde EU steun bij bestrijding armoede en steun van economische ontwikkeling zoals omschreven in de overeenkomst van Cotonou (Benin))². Om deze belangen zo goed mogelijk te behartigen, wil de EU deze problematiek in een vroeg stadium bestrijden. Daarom heeft de EU een strategie opgesteld die zich richt op vier doelen:

- 1) het in kaart brengen van de dreiging en het belang benadrukken van regionale en internationale actie;
- 2) het assisteren van overheden met het oprichten van effectieve instituties ter bestrijding van criminaliteit in de GvG;
- 3) het ondersteunen van de regionale economieën, en;
- 4) het versterken van samenwerkingsstructuren tussen landen en regionale organisaties.

De EU stelt deze doelen te willen bereiken door o.a.:

- 1) het verbeteren van dataverzameling, het identificeren van geografische en thematische prioritaire zones voor EU-actie en het ondersteunen van de dialoog tussen maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven en overheid;
- 2) het versterken van de justitie- en politieketen, maritieme controle en regionale samenwerking en het ontwikkelen van juridische kaders voor visserij en off-shore grondstoffenwinning.
- 3) het uitbreiden van maatschappelijke participatie bij de lokale economische ontwikkeling.
- 4) het verbeteren van planning, coördinatie en communicatie tussen de regionale partners (opvolging van Yaoundé-afspraken), het identificeren van belangrijke internationale partners en het ondersteunen van regionale organisaties.

De EU-strategie borduurt voort op verschillende initiatieven op o.a. nationaal niveau van lidstaten (toenemende samenwerking in de vorm van 'joint patrols', toenemende steun van bilaterale samenwerking tussen GVG-staten en EU-lidstaten) en op regionaal niveau (Friends of the Gulf of Guinea initiatief) waarvan de EU lid is gericht op maritieme veiligheid in de GvG. Daarnaast sluit het voorstel aan bij bestaande ECOWAS³ en ECCAS⁴ strategieën, EU implementatie van internationale visserij-wetgeving) en bij initiatieven op internationaal niveau (twee VN-resoluties inzake piraterij in de GvG).

Bovendien sluit de strategie aan op de succesvolle regionale bijeenkomst in Yaoundé (Kameroen) in juni 2013, waarin de landen rondom de GvG afspraken hebben gemaakt omtrent regionale samenwerking teneinde een regionale maritieme strategie te ontwikkelen. De EU-strategie is navolging van Yaoundé gebaseerd op drie principes, te weten:

² Overeenkomst tussen EU en ACS-landen d.w.z. minder ontwikkelde landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan.

³ Economic Community Of West African States (ECOWAS)

⁴ Economic Community of Central African States (ECCAS)

- 1) samenwerking met de onafhankelijke landen rondom de GvG, hun regionale organisaties en andere internationale organisaties in de regio;
- 2) geïntegreerde benadering van de problematiek, en;
- 3) toepassing van geleerde lessen uit andere regio's in Afrika (Sahel en Hoorn van Afrika).

Tenslotte betreft het betreft hier een mededeling van de Commissie waarin *geen* concrete wetgeving voor de toekomst wordt aangekondigd.

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?

a. Bevoegdheid

De mededeling zelf bevat nog geen concrete wet- en regelgevingsvoorstellen. Wel doen de Commissie en de HV binnen hun competentie een voorstel voor een EU-strategie m.b.t. de problematiek in de GvG. Naar het oordeel van Nederland doen zich geen problemen voor met betrekking tot de bevoegdheidsvaststelling. De EU heeft bevoegdheden op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (zie artikel 2, lid 4 VWEU) en ontwikkelingssamenwerking (zie artikel 4, lid 4 VWEU). Het betreft gedeelde bevoegdheden voor de EU en de lidstaten.

b. Functionele toets

- Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding t.a.v. subsidiariteit van de mededeling omdat het een beleidsterrein betreft waarbij handelen door de EU als geheel effectiever en efficiënter is dan handelen door de lidstaten afzonderlijk.

-Proportionaliteit

De aanbevelingen die de Commissie doet laten voldoende ruimte voor nationale besluiten en staan inhoudelijk in verhouding tot de geformuleerde doelstellingen. De proportionaliteitstoets is positief.

c. Financiële consequenties

Het is niet duidelijk op welke wijze deze strategie gefinancierd gaat worden. Vooralsnog is aangegeven dat de financiering deels zal geschieden vanuit het EOF, maar dat er ook zal worden gezocht naar financiering door internationale partners, financiële instellingen en het betrokken bedrijfsleven. De financiële gevolgen voor de EU zouden volgens Nederland opgevangen moeten worden binnen de bestaande financiële kaders.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland heeft door de intensieve handelsrelatie met de landen rondom de GvG, met name Nigeria, een direct economisch belang dat wordt geschaad wanneer de stabiliteit in de regio afneemt. Daarnaast wordt Nederland met haar internationale (lucht)haven, net als andere West-Europese lidstaten, geraakt door drugstoevoer vanuit Zuid-Amerika via de GvG.

Het kabinet ondersteunt de voorgestelde doelen en maatregelen voor een gezamenlijke strategie. De Nederlandse wens om te streven naar meer samenhang bij de inzet van het brede scala aan EU instrumenten en samenwerking met andere partners, komt in de voorgestelde EU-strategie goed naar voren. Dit is in lijn met de recente mededeling 'Geïntegreerde benadering gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden' (JOIN(2013)30). Daarnaast sluit de strategie aan bij de Kamerbrief over de EU en ontwikkelingssamenwerking (kamerstuk 21501-04-149) waarin de meerwaarde van de EU uiteen wordt gezet. Wel zal het succes grotendeels afhangen van de samenwerking met de betrokken landen. Nederland zal er op letten dat de verschillende initiatieven voor de GvG elkaar niet tegenwerken, maar elkaar juist versterken.

Tenslotte is het Kabinet van mening dat het Maritieme Analyse- en Operatiecentrum Narcotica (MAOC-N) te Lissabon, waarbij 7 EU lidstaten waaronder Nederland partij zijn, een nuttige bijdrage kan leveren bij het assisteren van overheden bij de oprichting van effectieve instituties ter bestrijding van criminaliteit in de GvG. Ook het recent opgerichte, mede door Nederland gefinancierde, Marine Trade Sharing Information Centre te Accra (Ghana) draagt bij aan de maritieme veiligheid in de regio.