

Vergaderjaar 2023–2024

35 918

Wijziging van de Wet op de accijns en enkele andere wetten in verband met implementatie van de horizontale accijnsrichtlijn (EU) 2020/262, richtlijn alcoholaccijns (EU) 2020/1151 en richtlijn btw en accijns bij defensie-inspanningen (EU) 2019/2235 (Wet implementatie richtlijnen accijns 2022)

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2024

Bij brief van 16 september 2022 is uw Kamer geïnformeerd over de vertraagde invoering van de Horizontale accijnsrichtlijn 2020/262 in Nederland.¹ In deze brief is tevens gemeld dat er op ons verzoek een evaluatie wordt uitgevoerd. Met deze brief informeren wij uw Kamer over het rapport dat is opgesteld naar aanleiding van de vertraagde invoering van de Horizontale accijnsrichtlijn.

De Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie (Rijksorganisatie ODI) heeft de besluitvorming rondom deze richtlijn geëvalueerd. De evaluatie betreft de besluitvorming rondom deze richtlijn, het implementatie- en invoeringstraject en de besluitvorming rondom de vernieuwing van EMCS.

De onderzoekers hebben een documentenonderzoek gedaan en verschillende betrokkenen binnen het Ministerie van Financiën geïnterviewd. In het bijgevoegde evaluatierapport is een aantal aanbevelingen gedaan die worden omarmd en opgepakt. Niet alleen zodat deze worden meegenomen bij de verbetering van implementatie- en invoeringstrajecten van toekomstige wetgeving, maar ook bij andere besluitvormingsprocessen (over EU-wetgeving).

De evaluatie beslaat het proces van de keuze om EMCS te vernieuwen, de voorbereiding op de wetgeving vanuit Europa en de invoering daarvan tot en met het informeren van de Kamer over het niet halen van de deadline. Het doel van de evaluatie is om, op basis van reconstructie en reflectie, met alle binnen het Ministerie van Financiën betrokken partijen gezamenlijk lessen te trekken die toekomstige besluitvorming, en de uitvoering daarvan, kunnen verbeteren.

¹ Brief van 16 september 2022, Kamerstuk 35 918, nr. 12

Uitkomsten onderzoek

De hoofdconclusie van de onderzoekers is dat de onderzochte casus niet op zichzelf staat en dat er geen eenduidige oorzaak is, maar een samenloop van omstandigheden die heeft geleid tot het missen van de inwerkingtredingsdatum. Deze onwenselijke samenloop is eerder benoemd in de brief van 16 september 2022 aan uw Kamer.

Voor wat betreft de vernieuwing van EMCS onderschrijven de onderzoekers het beeld dat knelpunten in de planning onvoldoende inzichtelijk waren voor de betrokken driehoekspartijen. Wanneer de onderzoekers dit in samenhang met het wetgevingsproces en de bredere context van het departement bekijken, herkennen zij een aantal patronen en dynamieken die bepalend zijn geweest, niet alleen in deze casus. De onderzoekers hebben op basis van bovenstaande de volgende lessen benoemd:

1. Ondervang de constante herprioritering en stuur op basis van actuele informatie en integraliteit
2. Europees wordt het verschil gemaakt in de onderhandelingsperiode
3. Verbind beleid en uitvoering in integrale uitvoeringstoetsen en quickscans
4. Breng meer focus aan in de IV-portfolio om vraag en aanbod meer in evenwicht te krijgen
5. Informeer de politieke lijn parallel
6. Voer de gesprekken tussen de Belastingdienst en Douane meer vanuit een opdrachtgever- opdrachtnemer relatie
7. Versnel het proces van informatiedeling en loop meer samen op.

Vervolgstappen

De lessen en daarbij behorende aanbevelingen zijn herkenbaar en zijn door het ministerie erkend en opgevolgd. Reeds gedurende de looptijd van het onderzoek zijn afspraken gemaakt om verbeteringen in het proces door te voeren om herhaling te voorkomen. De beschreven lessen in het rapport onderstrepen het belang daarvan en bevatten goede aanvullingen om die acties verder te versterken. In bijgaand overzicht wordt beschreven op welke wijze opvolging is gegeven aan de lessen en wat de stand van zaken daarvan is.

Wij danken de onderzoekers voor hun rapport en zullen de aanbevelingen blijvend inzetten om herhaling te voorkomen en de voorgestelde verbeteringen te borgen.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

**OPVOLGING LESSEN EVALUATIE HORIZONTALE ACCIJNS-
RICHTLIJN****1. Ondervang de constante herprioritering en stuur op basis van actuele informatie en integraliteit.**

De onderzoekers constateren dat het werkveld wordt beheerst door beperkte middelen en capaciteit, wat leidt tot een constante herprioritering. Het rapport beveelt aan om bij deze prioritering keuzes te maken op basis van actuele informatie met oog voor de integraliteit van het hele werkveld. Daarbij wordt aanbevolen de IV-portfolio te koppelen aan een meerjarenplanning van nieuwe Europese wet- en regelgeving. Deze aanbeveling wordt onderschreven.

Wij geven hier invulling aan door, waar mogelijk, de impact van nieuwe wetgeving door een team (van experts uit verschillende disciplines) in te laten schatten. Ook zal gebruik worden gemaakt van quick scans. Deze quick scans kunnen vroegtijdig inzicht bieden in de benodigde stappen voor implementatie en helpen bij het identificeren van relevante punten tijdens onderhandelingen. Ze dragen bij aan het ontwikkelen van regelgeving die aansluit bij bestaande processen en automatisering van de Douane. Randvoorwaardelijk hierbij is wel dat voorstellen voor nieuwe regelgeving voldoende duidelijk en concreet zijn. Slechts dan is een goede (eerste) inschatting van de impact van die regelgeving mogelijk.

2. Europees wordt het verschil gemaakt in de onderhandelingsperiode.

Het rapport beveelt aan om tijdens de onderhandelingen in Brussel (expliciet) rekening te houden met de impact op de uitvoering (zoals operatie, handhavingsbeleid, finance en control en informatiemanagement).

Wij verwelkomen deze aanbeveling. Bij nieuwe Europese voorstellen worden de uitvoeringsaspecten nu intensiever behandeld dan voorheen, zowel bij het opstellen van het BNC-fiche als tijdens de onderhandelingen. Tegelijk moet worden geconstateerd dat in het onderhandelingstraject vaak nog velerlei wijzigingen plaatsvinden, wat niet bijdraagt aan een stabiel beeld en kan leiden tot extra of andere impact. Voor die balans hebben wij aandacht.

Tot slot is het proces rondom *quick scans* en (eventueel) uitvoeringstoetsen verder gestroomlijnd om verdere verbeteringen in de toekomst te borgen. Zo is met andere opdrachtgevende departementen afgesproken dat bij BNC-fiches (vaak over verordeningen) de uitvraag tot een quick scan de standaard wordt. Tevens is de inzet om in onderhandelingen te benadrukken dat tijdig duidelijkheid wordt gegeven over concrete specificaties die nodig zijn voor bijvoorbeeld ICT-systemen.

3. Verbind beleid en uitvoering in integrale uitvoeringstoetsen en quick scans.

Het rapport beveelt aan om een inschatting te maken van de consequenties voor handhavingsbeleid, operatie en informatiemanagement en finance en control.

Daarnaast dient de uitvoeringstoets in de volledige IV-portfolio te worden meegenomen, en dient een uitvoeringstoets meer als een dynamisch instrument gezien te worden. Tot slot wordt het gebruik van *quick scans* aanbevolen, omdat die de impact op de uitvoering inzichtelijk maken.

We erkennen het belang van het inschatten van de consequenties voor handhavingsbeleid, operatie, informatiemanagement en finance en control, evenals het gebruik van quick scans om dit inzicht te vergroten. Het is echter niet de verwachting dat de *quick scans* een volledig beeld geven, zeker bij richtlijnen (en verordeningen) waarbij veel (uitvoerings-)details nog niet helder zijn. Zie hiervoor ook de toelichting op de *quick scans* in het laatste deel van de toelichting op aanbeveling 1. Het beeld dat zij opleveren geeft een eerste aanzet wat nodig is om wetgeving in te voeren en kan in het onderhandelingsproces worden ingebracht, om zodoende uitvoerbare regelgeving te bevorderen.

4. Breng meer focus aan in de IV-portfolio om vraag en aanbod meer in evenwicht te krijgen.

De onderzoekers raden aan om meer focus aan te brengen in de IV-portfolio door concurrentiepositie en relatie met lidstaten als criteria te gebruiken, gezien de beperkte capaciteit voor uitvoering van werkzaamheden. Daarbij benoemden de onderzoekers dat de strategie van Minimum Viable Product weinig soelaas biedt op de lange termijn; het schuift vraagstukken enkel op in de tijd.

Op dit moment worden de verschillende werkzaamheden geprioriteerd aan de hand van een actualisatie, wat de focus in de IV-portfolio bevordert. De actualisatie vindt regelmatig plaats en wordt besproken in het MT Douane en het driehoeksoverleg (tussen eigenaar, coördinerend opdrachtgever en opdrachtnemer). Deze actualisatie omvat evaluatie op aspecten zoals naleving van (EU) wetgeving en impact op het bedrijfsleven en andere lidstaten. Knelpunten worden expliciet besproken en op basis hiervan worden werkzaamheden geprioriteerd.

5. Informeer de politieke lijn parallel.

Het onderwerp van de invoering van de horizontale accijnsrichtlijn valt onder zowel de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst als de Staatssecretaris Toeslagen en Douane. Het rapport adviseert de politieke lijn gelijktijdig van dezelfde informatie te voorzien.

We nemen de aanbeveling ter harte en erkennen het belang ervan. Tegelijkertijd willen we erop wijzen dat beide bewindspersonen – in het geval van de vertraagde Accijnsrichtlijn – gelijktijdig geïnformeerd zijn. Dat zullen we in de toekomst ook zo blijven doen. Het kan echter voorkomen dat een beleidsmatige keuze slechts één portefeuille aangaat en geen effect heeft op de uitvoering of andersom. In dat geval wordt alleen de betreffende bewindspersoon geïnformeerd.

6. Voer de gesprekken tussen de Belastingdienst en de Douane meer vanuit een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie.

De Douane moet de regie nemen over zaken waar zij verantwoordelijkheid voor draagt. Het gesprek tussen Belastingdienst en Douane moet op basis van deze verantwoordelijkheid worden gevoerd. Dit bevordert een duidelijke opdrachtgever – opdrachtnemersrelatie. Het is ook belangrijk om de eigenaar en opdrachtgever te betrekken bij de gemaakte afwegingen.

Deze aanbeveling sluit aan bij eerdere besluitvorming en communicatie richting de Tweede Kamer over het rapport van de Galangroep over mogelijke verdere ontvlechting.² Daarin staat dat de besturing op de processen, waaronder de IV-processen, moet professionaliseren. Die aanbevelingen zijn overgenomen, over de implementatie daarvan zijn

² Brief van 16 maart 2023, Kamerstuk 31 066, nr. 1204

afspraken gemaakt en in 2023 verbetertrajecten gestart. Eind 2023 hebben die geresulteerd in vastgestelde transitieplannen die momenteel worden uitgevoerd.

7. Versnel het proces van informatiedeling en loop samen op.

De aanbeveling wordt onderschreven: informatiedeling tussen betrokken partijen moet eerder en gericht plaatsvinden. Door eerder informatie te delen kan overleg eerder plaatsvinden, ook op medewerkersniveau. Daarnaast maakt vroegtijdige informatiedeling het onderzoeken van andere oplossingen mogelijk.

Deze aanbeveling betreft brede informatiedeling, waarbij openheid vanuit opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar van belang is om te voorkomen dat belangrijke informatie te laat wordt gedeeld. Dit kan worden verbeterd door de opvolging van aanbeveling 1 en 4. Concrete maatregelen omvatten:

- De driemaandelijkse actualisaties van de IV-portfolio blijven zoals gebruikelijk sinds 2022 ter besluitvorming aan de driehoek Douane voorgelegd worden, inclusief tijdige en expliciete bespreking van knelpunten en dilemma's.
- De in eind 2023 voorgestelde categorisering en prioritering van het portfolio vormen het kader voor deze besluitvorming.
- Capaciteitsknelpunten die niet specifiek gerelateerd zijn aan de IV-portfolio worden ook aan de driehoek gemeld voor besluitvorming, indien nodig.

Informatiedeling blijft een vast agendapunt binnen de driehoek, waarbij aandacht wordt besteed aan het evenwicht tussen volledige informatie en het juiste moment om risico's te delen. De gemaakte afspraken binnen de driehoek over besluitvormingsprocessen dragen hieraan bij en eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer onderschrijven het belang hiervan.