

Fiche 2 : Mededeling Ontwikkeling en besturing van de Europese douane-unie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling Ontwikkeling en besturing van de Europese Douane unie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

21 december 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM(2016) 813 final

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1483707826616&uri=CELEX:52016DC0813>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen of Raad voor Economische en Financiële zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

In de mededeling wordt een strategische visie voor de douane-unie uiteengezet. Er wordt ingegaan op de vraag hoe Commissie en lidstaten gezamenlijk de douane-unie kunnen besturen om de welvaart en veiligheid van de Europese Unie te waarborgen. De visie die in deze mededeling is uiteengezet, benadrukt dat de verschillende douanediensdiensten van de lidstaten ernaar moeten streven om op te treden alsof zij één dienst vormen. Tegelijkertijd moet ook de samenwerking met andere autoriteiten die de grenzen beheren en beveiligen, zoals nationale grensbewakingsdiensten, het Europese grens- en kustwachtagentschap (Frontex), en Europol, worden gestimuleerd en versterkt. Verder zouden voor de afwikkeling van douanewerkzaamheden in de hele EU de nodige IT-systemen beschikbaar

moeten zijn zodat er meer en sneller douaneaangiften kunnen worden afgehandeld.

Belangrijke prioriteiten in de komende werkzaamheden van de Commissie zijn onder meer:

- helpen ontwikkelen van voor de lidstaten gemeenschappelijke voorschriften over de toepassing van de EU-douanevoorschriften.
- nieuwe, EU-brede IT-systemen ontwikkelen dan wel moderniseren en op elkaar afstemmen om tot een optimale samenwerking te komen.
- beste uitvoeringstoepassingen bevorderen zodat nationale autoriteiten gemakkelijker kunnen samenwerken en informatie met elkaar kunnen delen.
- financiering van uitvoering van de Douane Unie

In deze mededeling wordt ook een lans gebroken voor een versterking van de rol van de douane bij diverse aspecten van het grensbeheer, waaronder terrorismebestrijding en grensbeveiliging.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht aan het verder ontwikkelen en verbeteren van de besturing van de EU douane-unie om op de best mogelijke wijze bij te dragen aan de welvaart en veiligheid in de EU. Nederland vindt het belangrijk dat dit in de vorm van een partnerschap tussen de Commissie en de lidstaten gebeurt. Dit partnerschap moet de bevoegdheden zoals toegekend in de verdragen respecteren, waarbij in deze het uitgangspunt gehanteerd wordt dat uitvoering en implementatie van EU wet- en regelgeving van de lidstaten behoort te blijven. Nederland onderzoekt graag op welke manier voor uitvoering en implementatie nauwere samenwerking met andere lidstaten mogelijk is, zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheden van individuele lidstaten.

Samenwerking tussen douane-autoriteiten van de verschillende lidstaten is voor Nederland belangrijk. Daarbij vindt NL het cruciaal dat de verschillen in geografische, budgettaire en organisatorische omstandigheden onderkend worden. Wat Nederland betreft zou de samenwerking tussen de douane-autoriteiten meer dan nu moeten zien op een effectievere en efficiëntere voortbrenging van IT producten, zowel in de realisatie fase als in de operationele fase van deze IT-producten. Hierbij streeft Nederland naar processen en standaarden die daadwerkelijk op gelijksoortige wijze

worden ingericht in de lidstaten, hetgeen zal kunnen leiden tot een lastenverlichting voor het bedrijfsleven.

Nederland pleit al jaren voor het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende diensten die actief zijn aan de grens en wil die samenwerking het liefst zo vroeg mogelijk in het proces gestalte geven, zonder afbreuk te doen aan de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende diensten en de EU en de lidstaten. De lidstaten zijn primair verantwoordelijk voor hun deel van de buitengrenzen en worden daar waar nodig ondersteund door andere lidstaten omdat een goede bewaking van de buitengrenzen van de EU in het belang is van alle lidstaten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is blij dat in de Mededeling aandacht besteed wordt aan het partnerschap tussen Commissie en lidstaten.

Voor het kabinet is het wel van cruciaal belang dat bij de invulling van dit partnerschap de verdeling van competenties in de Verdragen gehandhaafd moet worden. Daarom moet de Raad in positie blijven om voldoende richtinggevend te kunnen zijn. Nederland kijkt dan ook met kritische belangstelling naar de agendaonderwerpen en de uitkomsten van de discussies in de geformaliseerde expertgroep onder voorzitterschap van de Commissie. Immers de besturing van de Douane unie betreft niet slechts het terrein van de douane-unie zelf, waarvoor de EU op basis van artikel 3 VWEU exclusief bevoegd is, maar ook terreinen waar de EU niet over exclusieve bevoegdheid beschikt, zoals het terrein van douanesamenwerking en aangrenzende terreinen als rechtshandhaving, bestrijding van georganiseerde misdaad, financiering van terrorisme en samenwerking van de Douane-autoriteiten met andere autoriteiten.

Nederland vindt het belangrijk dat de Commissie, in lijn met de Verdragen, de verantwoordelijkheid voor de implementatie en uitvoering van regelgeving bij de lidstaten laat. De ontwikkeling van gemeenschappelijke toepassingsvoorschriften is prima, maar daarbij mag geen afbreuk gedaan worden aan de verantwoordelijkheid van lidstaten. Dit zou anders (indirect) kunnen leiden tot een verschuiving van nationale competenties naar het niveau van de EU en van negatieve invloed kunnen zijn op de efficiëntie van de douane in de mainports.

In de Mededeling wordt aandacht besteed aan verschillende aspecten voor de besturing van de douane-unie. Daar waar het gaat om het verbeteren van de samenwerking tussen douane autoriteiten, samenwerken als één Douane, lijkt de Commissie te neigen naar meer harmonisatie in de uitvoering. Nederland acht het van belang dat hierbij rekening wordt gehouden met de al eerder genoemde (lokale) geografische, budgettaire en organisatorische omstandigheden. Nederland ondersteunt dan ook in de mededeling geschetste uitdaging op dit punt. De economische realiteit is dat een grote haven als Rotterdam en een grote luchthaven als Schiphol anders functioneren dan een kleine haven of luchthaven waar men met veel geringere handelsvolumes te maken heeft. Dergelijke verschillen kunnen consequenties hebben voor de inrichting en uitvoering van de douanetaken per lidstaat.

Nederland kan instemmen met nader onderzoek en verdere ontwikkeling van een IT strategie, daarbij zou een goede scheiding moeten worden aangebracht tussen beleidsbepalende fasen (ontwerp en uitwerking) en uitvoerende fasen (ontwikkeling en beheer) van IT.

In de Mededeling wordt nadrukkelijk de operationele samenwerking met andere (grens)autoriteiten op Europees niveau en met politionele autoriteiten aangehaald. Ook hier is Nederland van mening dat daarbij de verdeling van competenties in de Verdragen gehandhaafd moet worden. In het licht van het VWEU is de operationele samenwerking van de Douane met andere autoriteiten zoals Europol en het Europese grens- en kustwachtagentschap (Frontex) in beginsel een aangelegenheid van de lidstaten. Nederland juicht een intensievere samenwerking met de genoemde autoriteiten toe en ziet dat graag al bij de totstandkoming van wet- en regelgeving gestalte krijgen, zoals onder andere ook is weergegeven in de Verordening van de EGKW.

Voor wat betreft de samenwerking met het bedrijfsleven juicht NL de aandacht daarvoor toe. Het kabinet hecht daarbij aan een voortzetting van de huidige praktijk dat in nationale overleggen de wetgeving en implementatie c.q. uitvoering daarvan, wordt besproken.

In de Mededeling wordt ook de financiering van de douane-unie besproken. Nederland is van mening dat budgettaire beperkingen van de EU niet moeten worden afgewenteld op de lidstaten. De Commissie heeft in de Mededeling aangegeven van

plan te zijn om de mogelijkheden voor het financieren van uitrusting te onderzoeken. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Nederland mist in het voorstel aandacht voor de wederzijdse bijstand met derde landen. Dit onderwerp is van cruciaal belang voor de toekomstige besturing van de EU douane-unie. De uitwisseling van informatie is essentieel voor het risico-beheer: als de douane over meer en betrouwbare informatie beschikt kan er gerichter worden gecontroleerd op illegale stromen en kunnen legale handelsstromen beter worden gefaciliteerd. Voor Nederland is het hierbij belangrijk dat de wijze waarop het EU beleid over wederzijdse bijstand aan derde landen wordt vormgegeven geen afbreuk doet aan de bestaande institutionele verhoudingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten kijken – net als Nederland - zeer kritisch naar de bevoegdheidsverdeling tussen EU en lidstaten op douaneterrein. Dit vanuit onvrede over de tendens dat de Commissie steeds meer zaken op het terrein van de uitvoering naar zich toe lijkt te trekken. Het gaat hier om onderwerpen die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen of waarover in de Raad gesproken en besloten dient te worden. Met grote steun van vrijwel alle lidstaten heeft NL tijdens het EU-voorzitterschap een Douanevergadering op hoogambtelijk niveau geïnitieerd. Deze vergadering heeft na bespreking inmiddels een structureel karakter gekregen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De EU is exclusief bevoegd de voor de totstandkoming van wet –en regelgeving op het gebied van de douane-unie. De implementatie en uitvoering van de regelgeving is echter een bevoegdheid van de lidstaten. Aan de douane-unie aanpalende terreinen, zoals samenwerking met politionele autoriteiten, zijn géén exclusieve bevoegdheden van de EU. Nederland is van mening dat de verdeling van deze bevoegdheden gehandhaafd moet blijven. Terreinen die buiten de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen, in dit specifieke geval buiten de reikwijdte van douane-unie, blijven voorbehouden aan de lidstaten.

b) Subsidiariteit

Het oordeel over de subsidiariteit is positief. Het ligt voor de hand dat de ontwikkeling en besturing van de Europese douane-unie een onderwerp is dat moet worden aangepakt op Europees niveau.

c) Proportionaliteit

Het oordeel over de proportionaliteit van de mededeling is deels positief, deels negatief. Nederland is van mening dat de mededeling verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken. Voor een strategische visie op de ontwikkeling en besturing van de EU-douane-unie is het voldoende om te blijven bij de douane-unie. In de mededeling ligt veel focus op aan de douane-unie aanpalende beleidsterreinen. Deze zijn echter niet de exclusieve bevoegdheid van de EU. Het kan niet zo zijn dat deze via een oneigenlijke weg bevoegdheden van de lidstaten worden afgenomen vanwege de interactie met het terrein van de douane-unie.

d) Financiële gevolgen

Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van toekomstige voorstellen zal zijn. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

(Eventuele) nationaal budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Indien er een betere afstemming plaatsvindt van de verschillende wet- en regelgeving die de douane-unie raken, kan dat leiden tot een vermindering van de regeldruk en administratieve lasten. Ook een betere samenwerking op gebied van IT implementatie zal dat gewenste effect kunnen hebben.