

Fiche 3: Mededeling rol douane buitengrenzen

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van de douane in het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen

Datum Raadsdocument: 28 juli 2003

Nr Raadsdocument: 11837/03

Nr. Commissiedocument: COM(2003)452 def.

Eerstverantwoordelijk ministerie: FIN i.o.m. EZ, JUST, VROM, LNV, VWS, BZ, DEF, V&W, SZW

Behandelingstraject in Brussel:

Raadswerkgroep Douane-unie; Raadswerkgroep Douanesamenwerking; Raad Concurrentie-vermogen

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De Commissie biedt in pakket de mededelingen over eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediens ten en de marktdeelnemers en de rol van de douane in het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen plus een voorstel voor een verordening swijziging voor vaststelling van het communautair douanewetboek (CDW) aan de Raad aan. Over ieder deel van het pakket is een apart BNC-fiche opgesteld.

Deze mededeling over de rol van de douane in het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen is een vervolg op de mededeling van de Commissie van mei 2002 “Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie”¹.

Zij bouwt tevens voort op de mededeling van de Commissie van februari 2001 betreffende een strategie voor de douane-unie² en de daarop betrekking hebbende resolutie van de Raad van juni 2001.³ De Commissie wil de strategie voor de douane-unie zó ombuigen en verruimen dat meer rekening wordt gehouden met de toenemende veiligheidszorgen. De douanediens ten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor goederencontrole. In de nieuwe context die wordt gekenmerkt door de opkomst van nieuwe bedreigingen, moeten de douanediens ten volgens de Commissie een belangrijke rol worden toebedacht in de strijd tegen de bedreigingen die besloten kunnen liggen in de goederen die de grenzen van de Gemeenschap overschrijden. Of het nu gaat om illegale handel in goederen, gevaren voor de gezondheid en het milieu dan wel terrorisme, de Gemeenschap moet zich toerusten om de veiligheid en de zekerheid van haar burgers te waarborgen, aldus de Commissie.

In deze mededeling wordt voorgesteld het beheer van de douanecontroles te rationaliseren. Er wordt gekozen voor een gemeenschappelijke aanpak van de aan goederen verbonden risico's, die in nauwe samenwerking met alle betrokken diens ten in een gemeenschappelijke structuur en een gemeenschappelijk kader is vastgelegd. Er wordt voorgesteld prioriteiten bij douanecontroles te bundelen, een communautair risicobeheersysteem in te stellen en de noodzakelijke systemen en uitrusting in kaart te brengen, met als doel de douanediens ten en de andere diens ten die belast zijn met het beheer van de goederenstromen aan de buitengrens, de middelen te verschaffen om gezamenlijk alle mogelijke gevaren voor de veiligheid en de zekerheid in de Gemeenschap te bestrijden.

Er wordt geconcludeerd dat de grensbewaking, die in de eerste plaats is belast met de personencontroles, en de douane, die is belast met de goederencontroles, een gemeenschappelijk doel nastreven: de burgers een hoog niveau van bescherming bieden in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Gezien het complementaire karakter van en de sterke samenhang tussen hun taken moet de synergie tussen deze diens ten worden vergroot door te bouwen op de sterke punten van elk van hen en te voorzien in de mechanismen voor een sterkere en doeltreffende samenwerking.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t. (mededeling)

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t. (mededeling)

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t. (mededeling)

Subsidiariteit en proportionaliteit:

N.v.t., betreft een mededeling. Echter bij uitwerking van de voorstellen geldt het volgende.

¹ doc COM (2002) 233 def. van 7.5.2002.

² doc COM (2001) 51 def. van 8.2.2001, zie fiche in *Kamerstukken II*, 22112, 193 dd. 26-04-01

³ Publicatieblad C 171 van 15.6.2001, blz. 1.

Subsidiariteit: positief (exclusieve bevoegdheid van de Unie); voorzover het de uitbreiding van douanetaken tot gebieden van veiligheid, milieu, gezondheid betreft: twijfelachtig. In dit geval is op z'n hoogst sprake van een gedeelde bevoegdheid van de Gemeenschap.

Proportionaliteit: twijfelachtig, bij de uitwerking van de in de mededeling genoemde gemeenschappelijk benadering van de risico's aan de buitengrens in een gemeenschappelijk, gerationaliseerd, geïnformatiseerd en alomvattend kader, voorzover de voorstellen voor acties samenwerking tussen nationale diensten beogen en de introductie van een gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen welke als hoofd van het gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de buitengrenzen zou functioneren. Samenwerking tussen nationale diensten kan, gezien de verschillen in bevoegdheden van deze diensten binnen de lidstaten en de diverse lokale omstandigheden, het beste nationaal worden geregeld. De introductie van een gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen laat de bevoegdheden van de nationale diensten voor wat betreft beleidsmaatregelen inzake personeel en voorzieningen onverlet, en kan derhalve hoogstens een coördinerende rol vervullen, geen sturende.

Consequenties voor de EU-begroting:

Geen directe gevolgen uit de mededeling. Op termijn zal gevolg geven aan de voorstellen vervat in de mededeling wel leiden tot een andere organisatie van de grenscontrole, die tot extra kosten voor de EU-begroting zal leiden. Het is echter moeilijk aan te geven, hoe deze extra kosten zich verhouden tot de besparingen die voor de handelaren in de voorstellen zijn vervat.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De effecten van voorstellen die voortvloeien uit deze Mededeling laten zich nog niet kwantificeren. Op het punt van de financiële onderbouwing zal Nederland om opheldering vragen. Totdat de gevolgen voor de Rijksbegroting duidelijk zijn zal op dit punt een voorbehoud worden gemaakt (zie ook onder 'Nederlandse belangen'). De Mededeling over integratie van het beheer van buitengrenscontroles levert in samenhang met de Mededeling over eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediens en de marktdeelnemers mogelijkwerijs de volgende effecten op:

- verlaging van de opbrengst van perceptiekosten (25% van de geïnde douanerechten die aan de Gemeenschap moeten worden afgedragen), doordat de vrijmaking van de goederen (en de betaling van de verschuldigde rechten bij invoer) wordt verschoven naar het land van vestiging van de importeur;
- een relatieve verschuiving van de aangiftdruk naar de importeur en daaraan gerelateerde vermindering van de rol van de expediteur;
- eventueel intensivering van de controledruk op grote punten van uitgang uit de EU bij aansturing controles vanuit andere lidstaten

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): n.v.t.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: n.v.t.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Het belang van Nederland is gediend met aan de buitengrens zo efficiënt en effectief mogelijk georganiseerde controles, zonder dat het bonafide bedrijfsleven onnodig wordt gehinderd. Tevens past deze mededeling in de mondiale ontwikkelingen welke het noodzakelijk maken veiligheidsaspecten beter in de douaneprocedures te integreren en oplossingen te vinden die het beveiligingsaspect en de vereenvoudiging van het handelsverkeer met elkaar verenigen. Deze mededeling is voorwaardenscheppend voor de oplossingen die de Gemeenschap en de lidstaten met elkaar zullen moeten uitwerken. Met de hoofdlijn, het kiezen voor een gemeenschappelijke aanpak van de aan goederen verbonden risico's in nauwe samenwerking met alle betrokken diensten bij het grensoverschrijdende goederenverkeer, kan Nederland instemmen. Ten aanzien van de uitwerking van deze hoofdlijn dienen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Er wordt in de mededeling op gebieden die tot de gedeelde bevoegdheden van de Gemeenschap behoren (veiligheid, milieu, volksgezondheid) in alle gevallen gekozen voor een communautaire aanpak. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is het voorstel voor een gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen, bestaande uit de leidinggevenden van alle met veiligheid van de buitengrenzen belaste diensten, welke een sturende en concipiërende rol moet gaan vervullen. Hoewel er onmiskenbare voordelen verbonden zijn aan het centraliseren van het risicobeheer met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, dreigt het gevaar dat hierdoor onvoldoende rekening kan worden gehouden met specifieke lokale omstandigheden en nationale prioriteiten op eerdergenoemde gebieden. De vraag is of een meer

ationale aanpak waarbij de bij de buitengrenscontroles betrokken diensten nauwer gaan samenwerken (o.a. via de zogenaamde één-loket gedachte) niet veel effectiever is, omdat via een nationale aanpak beter rekening kan worden gehouden met de specifieke bevoegdheden van de nationale diensten, de nationale prioriteiten op gebied van veiligheid, milieu en volksgezondheid, en de lokale omstandigheden. In de mededeling stelt de Commissie tevens voor het bestaande wetgevingskader op het gebied van veiligheid en de rol van de douane daarin uit te breiden. Het is nog onduidelijk wat de reikwijdte van dit voorstel inhoudt. Ook hier is sprake van een gedeelde bevoegdheid, waarbij Nederland het standpunt huldigt dat de bevoegdheid van de lidstaten om de bevoegdheden van de nationale diensten af te bakenen in beginsel gehandhaafd moet blijven op grond van reeds genoemde beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Nederland onderkent dat er nieuwe behoeften op het terrein van douane zijn ontstaan. Daarbij is Nederland van mening dat voor eventuele extra uitgaven in het kader van het Europees beleid op het gebied van douane slechts communautaire middelen gevonden kunnen worden door besparingen elders binnen het beleid van de Europese Unie. Uitgangspunt daarbij is dat de financiële perspectieven gerespecteerd dienen te worden. Daar waar het de geïntegreerde benadering van het buitengrensbeheer (douane, personenverkeer, etc) betreft meent Nederland, dat de lidstaten zelf primair verantwoordelijk zijn voor het beheer en bewaking van de grenzen met onderkenning van het Europees belang. Voordat de financieringsvraag aan de orde komt, dienen eerst de vorm en inhoud van de gemeenschappelijke geïntegreerde buitengrensbewaking bekeken te worden.