



Brussel, 21.12.2012
COM(2012) 791 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

over de stand van de douane-unie

INHOUDSOPGAVE

1.	DE EU-DOUANE-UNIE	3
1.1.	Inleiding	3
1.2.	Het douane-unie-acquis: meer dan 40 jaar ontwikkeling.....	4
1.2.1.	Wetgeving	4
1.2.2.	Strategische en beleidsdoelstellingen.....	5
1.3.	De douane-unie in 2012: in dienst van de EU.....	5
1.3.1.	Dienstverlening aan het bedrijfsleven en de maatschappij	5
1.3.2.	De douane-unie in cijfers	8
1.3.3.	Een Europees succesverhaal	8
1.4.	Beheer en functioneren	8
1.4.1.	Activiteiten en processen	9
1.4.2.	Middelen	10
1.4.3.	Beheer	10
2.	EVALUATIE VAN DE DOUANE-UNIE	10
2.1.	Druk van buitenaf.....	11
2.2.	Interne druk	11
3.	DOUANE-UNIE 2020 – OP NAAR DE TOEKOMST	12
3.1.	Het voltooiën van de modernisering	13
3.2.	Analyseren van lacunes en vaststellen van prioriteiten.....	14
3.3.	Het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit via een hervorming van het beheer van de douane-unie	16
4.	CONCLUSIE	18

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

over de stand van de douane-unie

1. DE EU-DOUANE-UNIE

1.1. Inleiding

De douane-unie van de Europese Unie¹ is een van de meest succesvolle voorbeelden van Europese integratie en Europees beleid. Zij vormt al meer dan vier decennia lang een stabiele basis voor de economische integratie en groei in Europa. Haar rechtsgrondslag is stevig en flexibel gebleken, zowel wat de uitbreiding van haar geografische gebied als de uitbreiding van haar takenpakket betreft. Zij is in de publieke sector een van de voorlopers geweest die werk heeft gemaakt van een grootschalige modernisering met het oog op pan-Europese e-overheidsdiensten. Bepaalde EU-douanediensten prijken wereldwijd geregeld bovenaan de internationale ranglijsten².

Deze ranglijsten tonen echter ook aan dat niet alle schakels in de ketting even goed presteren. Daarnaast is de toe te passen wetgeving weliswaar dezelfde, maar het resultaat van de uitvoering ervan is dat niet. Er zijn aanwijzingen dat het functioneren van de douane-unie met grote uitdagingen wordt geconfronteerd. Deze uitdagingen brengen het gevaar met zich mee dat de algehele effectiviteit van de douane-unie om de EU te beschermen en te dienen, mogelijk wordt getemperd. Zij komen tot uiting in de vorm van inefficiënties, verspilling en een incongruentie tussen de behoeften aan en de beschikbaarheid van hulpbronnen. En dit vertaalt zich in een onevenwichtig dienstverleningsniveau en een suboptimale algehele bescherming van de EU-grenzen.

De douane-unie behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de EU³ en de verantwoordelijkheid om de douanewetgeving uit te voeren, ligt in de eerste plaats bij de lidstaten⁴. Een aantal uitdagingen waarmee de douane-unie wordt geconfronteerd, komt echter onmiskenbaar voort uit de toegenomen globalisering van de handel, bedrijfsmodellen en logistiek, evenals de globalisering van criminaliteit en andere bedreigingen. Terwijl de voordelen van de douane-unie bovendien gemeenschappelijk worden gedeeld, zijn de kosten van de uitvoering ervan niet gelijk verdeeld: sommige lidstaten dragen, gezien de geschiedenis, de geografie of de handelsroutes, een onevenredig deel van de last.

Feit is dat de lidstaten afzonderlijk, los van de rest van de EU, in een dergelijk onderling verbonden wereld niet langer in staat zijn om de uitdagingen van de globalisering het hoofd te

¹ Met de "EU-douane-unie" wordt in deze mededeling verwezen naar de EU-douane-unie en het grondgebied zoals gedefinieerd in de artikelen 30 en volgende van het VWEU, met uitzondering van de douane-unies van de EU met Turkije, Andorra en San Marino.

² Wereldbank, Doing Business 2012: Doing business in a more transparent world (<http://www.doingbusiness.org/rankings>); het Wereld Economisch Forum – Global Competitiveness Index (<http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>).

³ Artikel 3 VWEU.

⁴ Artikel 291 VWEU.

bieden. In algemene beschouwingen over de situatie van de EU⁵ worden de uitdagingen en het antwoord dat de douane-unie daarop moet bieden, ook treffend verwoord: globalisering vereist meer Europese eenheid, en meer eenheid vereist integratie en de aanvaarding dat we allemaal "in hetzelfde schuitje" zitten.

Deze mededeling strekt ertoe:

- **de toegevoegde waarde en het fundamentele belang te onderstrepen van de diensten die de douane-unie verleent als basis voor de groei, het concurrentievermogen en de veiligheid van de eengemaakte markt en de Europese Unie;**
- **te erkennen dat de douane-unie wordt geconfronteerd met uitdagingen die een Europees antwoord vereisen;**
- **een actieplan op te stellen om deze uitdagingen aan te gaan en te zorgen voor een beter presterende, meer robuuste en sterker verenigde douane-unie in 2020.**

1.2. Het douane-unie-acquis: meer dan 40 jaar ontwikkeling

1.2.1. Wetgeving

In 1968 schafte de douane-unie allereerst de douanerechten aan de nationale grenzen af. In de plaats kwam een uniform systeem om de invoer van buiten de EEG te belasten, met aanvankelijk het gemeenschappelijk douanetarief en de gemeenschappelijke regels voor de vaststelling van de oorsprong van producten en de douanewaarde, die vervolgens werden aangevuld met richtlijnen of verordeningen over verschillende gebieden van de douanewetgeving, zoals douaneprocedures, douaneformaliteiten en -controles alsmede douaneschuld en zekerheidstelling. De belangrijkste verandering in het acquis in het licht van de totstandbrenging van de eengemaakte markt in 1993, die verder gaat dan de loutere afschaffing van de binnengrenzen voor goederen, was de codificatie van die verschillende onderdelen van wetgeving in één enkele, rechtstreeks toepasselijke rechtsgrond. Waar de start van het Europa zonder grenzen door het grote publiek werd geassocieerd met het verdwijnen van de douanediens, onderstreepte deze stap juist des te meer het belang van een doeltreffend douanetoezicht aan de gemeenschappelijke buitengrenzen.

De pijlers onder het douane-unie-acquis zijn sinds 1993 het uitvoerige en rechtstreeks toepasselijke communautaire douanewetboek⁶ en gemeenschappelijke douanetarief⁷, en de achtereenvolgende wijzigingen ervan. Voorts vormt een reeks rechtsinstrumenten op specifieke gebieden, waaronder verordeningen inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten (IER)⁸, drugsprecursoren⁹, culturele goederen¹⁰, liquidemiddelencontrole¹¹,

⁵ Voorzitter Barroso, SPEECH/12/596, 12.9.2012.

⁶ Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek.

⁷ Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief.

⁸ Verordening (EG) nr. 1383/2003 van de Raad inzake het optreden van de douaneautoriteiten ten aanzien van goederen waarvan wordt vermoed dat zij inbreuk maken op bepaalde intellectuele-eigendomsrechten en inzake de maatregelen ten aanzien van goederen waarvan is vastgesteld dat zij inbreuk maken op dergelijke rechten.

⁹ <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/specific-chemicals/precursors/>

markttoezicht¹² of wetgeving ter bescherming van burgers en het milieu¹³, een solide en rechtstreeks toepasselijke rechtsgrondslag voor de handhaving van regels op deze gebieden door de douane in de EU.

1.2.2. Strategische en beleidsdoelstellingen

In 2008 werden in de *strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie*¹⁴ de strategische doelstellingen van de douane-unie vastgelegd: 1) de bescherming van de EU en 2) de ondersteuning van het concurrentievermogen van de EU. Deze doelstellingen zijn nog altijd relevant, nu en in de toekomst. Zij moeten op een uniforme en efficiënte wijze worden bereikt, door efficiënte en effectieve controles en een nauwe samenwerking tussen de douanediensten onderling en tussen deze diensten en andere autoriteiten, het bedrijfsleven¹⁵ en internationale partners.

Internationale samenwerking is een belangrijk strategisch onderdeel van het douanebeleid van de EU. Op multilateraal niveau, bijvoorbeeld in het kader van de Werelddouaneorganisatie en de Wereldhandelsorganisatie, ijvert de EU voor de ontwikkeling en uitvoering van internationale normen, met name op het gebied van veiligheid, handelsbevordering en douanevereenvoudigingen. Op bilateraal niveau streeft de EU ernaar actief samen te werken met de belangrijkste handelspartners om de douanegerelateerde uitdagingen het hoofd te bieden, bijvoorbeeld op het gebied van handelsbevordering, oorsprongsregels, de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten, de veiligheid van de toeleveringsketen en fraudebestrijding.

1.3. De douane-unie in 2012: in dienst van de EU

1.3.1. Dienstverlening aan het bedrijfsleven en de maatschappij

De douane is de enige overheidsinstantie die een volledig overzicht heeft over en toezicht moet uitoefenen op alle goederen die de buitengrenzen van de EU over gaan en die, als ze door de douanediensten eenmaal ergens in de EU tot het vrije verkeer zijn toegelaten, overal in het EU-douanegebied vrij kunnen worden verplaatst. Deels door deze unieke positie heeft de douane-unie een sterke ontwikkeling doorgemaakt en zijn haar taken sinds 1968 veelelvoudigd. Zij is uitgegroeid tot een belangrijke dienstverlener aan het bedrijfsleven en de maatschappij en vandaag de dag streven de douanediensten van de EU een breed scala aan operationele doelstellingen na. Hoewel de douane een instantie blijft met de verantwoordelijkheid om inkomsten van de EU en de lidstaten te innen, wordt er steeds vaker een beroep op haar gedaan als rechtshandhavingsautoriteit ter bescherming van de veiligheid van de EU. Zij treedt steeds meer op als hoedster van de integriteit van de interne

¹⁰ Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad betreffende de uitvoer van cultuurgoederen.

¹¹ Verordening (EG) nr. 1889/2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.

¹² Verordening (EG) nr. 765/2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93.

¹³ Bv. Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

¹⁴ COM(2008) 169 definitief.

¹⁵ Ter bevordering van de samenwerking met het bedrijfsleven hebben de meeste overheden in de lidstaten nationale comités waarin bedrijven en douanediensten zijn vertegenwoordigd, en op EU-niveau zorgt de zogenaamde Trade Contact Group voor actieve inbreng in het voorbereidende werk van de overgrote meerderheid van nieuwe initiatieven.

goederenmarkt en als handhaafster van een veelheid aan andere overheidsbelangen aan de buitengrens.

De douane-unie is de operationele tak van veel handelspolitieke maatregelen van de EU en voert talrijke internationale overeenkomsten uit die verband houden met de handelsstromen van de EU. Doordat de douane ongewenste of risicovolle goederen uit derde landen met succes tegenhoudt *voordat* zij in de EU op de markt worden gebracht, verwacht een aanzienlijke en steeds grotere groep overheidsinstellingen dat zij ook toeziet op de naleving van hun beleid aan de grens. Zij verwachten dat de in de douanewetgeving voorziene toepassing van formaliteiten en controles aan de buitengrenzen ook dient als controle voor de naleving van andere wetgeving.¹⁶ De douane dient daarom steeds meer als een alomvattende "hoedster van de interne markt", met inbegrip van de handhaving van wetgeving die bijvoorbeeld verband houdt met volksgezondheid, consumentenbescherming, milieu en landbouw. De douane-unie draagt ook expliciet bij aan interne veiligheidsdoelstellingen¹⁷. Tabel 1 toont de veelheid aan diensten die de douane-unie in 2012 aan de EU verleent.

¹⁶ Bijvoorbeeld het meerjarenplan inzake markttoezicht. Voor nadere informatie wordt verwezen naar bijlage 2 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie – Impact Assessment of an action programme for customs and taxation in the European Union for the period 2014-2020 (FISCUS) - SEC(2011) 1317 definitief.

¹⁷ Zie bv. de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2010 – De EU-interneveiligheidsstrategie in actie: vijf stappen voor een veiliger Europa [COM(2010) 673 definitief – Niet in het Publicatieblad bekendgemaakt].

Tabel 1: door de EU-douane-unie verleende diensten in 2012:

Aan de EU en nationale regeringen verleende diensten	Aan de maatschappij verleende diensten	Aan het bedrijfsleven verleende diensten
Inning van inkomsten voor de EU en nationale regeringen	Bescherming tegen terrorisme en criminele organisaties (vermindere van het witwassen van geld, beveiligen van de toeleveringsketen)	Bescherming van een gelijk speelveld in gelijke situaties voor ondernemingen en goederen in de hele EU
Uitvoering van het douane-/handelsbeleid en de wetgeving (te land, ter zee en in de lucht)	Bescherming van de gezondheid (volksgezondheid en diergezondheid, bv. drugs, productveiligheid enz.)	Een tot een minimum beperkte noodzakelijke fysieke en procedurele onderbreking van de handelsstromen, bv. door vereenvoudigde procedures, één loket, onestopshop
Uitvoering door douaneautoriteiten van (onderdelen van) beleidsmaatregelen en wetgeving die niet tot het douanebeleid behoren (bv. op het gebied van gezondheid en veiligheid)	Handhaving van de rechtsstaat	Ondersteuning van het concurrentievermogen van ondernemingen in de EU, bv. tariefschorsingen
Informatie over handelsstromen en de daarbij betrokken actoren met het oog op de beleidsvorming (met name goederenhandelstatistieken)	Bescherming van de belangen van de belastingbetalers in de EU	Bescherming van de intellectuele eigendom
	Vergroten van de economische welvaart	Transparante, snelle en uniforme informatie en begeleiding over procedures, handelsmaatregelen, standaarden & normen, wetgeving & jurisprudentie
	Uitvoering van het buitenlands beleid van de EU, bv. het handhaven van handelsembargo's, non-proliferatie enz.	
	Bescherming van cultureel erfgoed	
	Bescherming van het milieu	

1.3.2. De douane-unie in cijfers

In het kader van deze dienstverlening gaat 17 % van de wereldhandel door de handen van de EU-douanediensden: het gaat jaarlijks om meer dan 2 miljard ton aan goederen¹⁸ met een waarde van 3 300 miljard EUR. Tussen 2004 en 2010 groeide de waarde van de buitenlandse handel van de EU ondanks de gevolgen van de financiële crisis met bijna 50 %¹⁹. De EU bevindt zich in het hart van de wereldhandel en de logistiek van de toeleveringsketen, en is de belangrijkste handelspartner voor de Verenigde Staten, China en Rusland. Meer dan 90 % (8,4 miljard ton koopwaar) van de handel wordt over zee vervoerd, en daarvan wordt meer dan 20 % in Europa gelost. De EU heeft meer dan 250 internationale luchthavens. De oostelijke landgrens is bijna 10 000 km lang en telt 133 plaatsen waar goederen over het spoor of via de weg de Unie kunnen binnenkomen. De hele buitengrens van de EU samen (land, lucht, zee) beschikt in totaal over meer dan 1 000 douanekantoren van binnenkomst.

In 2011 verwerkten de douanediensden van de EU 36 miljoen aangiften vóór aankomst in verband met goederen, 140 miljoen aangiften ten invoer, 96 miljoen aangiften ten uitvoer en 9 miljoen aangiften voor douanevervoer. Uit deze cijfers blijkt dat de douanediensden van de lidstaten gemiddeld 8,9 aangiften per seconde behandelden. Zij inden daarbij douanerechten die naar schatting 16,6 miljard EUR aan de EU-begroting bijdroegen, dat is ongeveer 13 % van de EU-begroting²⁰.

1.3.3. Een Europees succesverhaal

Het succes van de EU als 's werelds grootste handelsblok en mondiale speler, de toenemende omvang en snelheid van de handel: dit alles kan heel wel worden gezien als een teken van het aanhoudende succes van de EU-douane-unie. Zij heeft de handel en de economische groei gestimuleerd en de veiligheid, gezondheid en het milieu van de 500 miljoen EU-burgers beschermd. In de afgelopen vier decennia heeft de douane-unie haar verantwoordelijkheden met succes uitgevoerd, waarbij ze zich voortdurend aan nieuwe taken, nieuwe geografische dimensies en veranderende mondiale omstandigheden heeft aangepast.

Het afgelopen decennium heeft zij eveneens gezorgd voor een succesvolle toepassing van gekoppelde IT-systemen en -processen die samenwerking en coördinatie in de hele EU vergen. Vandaag de dag wordt door de stakeholders verwacht dat de 27 nationale diensden de douane-unie beheren en de regels ervan uitvoeren alsof zij daadwerkelijk "één enkele entiteit" vormen.

1.4. Beheer en functioneren

De operationele werking van de douane-unie is een ingewikkelde zaak omdat zij op gemeenschappelijke wetgeving en beleid is gebaseerd, maar door 27 diensden in de hele EU wordt uitgevoerd. Zij heeft zich ontwikkeld tot een reeks activiteiten en processen, waarbij gebruik wordt gemaakt van een combinatie van menselijke, technische en financiële inbreng van de EU en de lidstaten.

¹⁸ [EU-webpagina – Beleidsterrein Douane](#)

¹⁹ External and intra EU trade, A statistical yearbook, data 1958-2010, blz. 16.

²⁰ [Budget 2011 in figures](#)

1.4.1. *Activiteiten en processen*

Samengevat bestaan de **belangrijkste processen** van de douane-unie, ter vervulling van haar taken die in de wetgeving zijn neergelegd, grof gezien uit de volgende activiteiten:

- (1) **in- en uitklaren** van goederen beheren, met inbegrip van:
 - het houden van toezicht op de binnenkomst en uitgang van goederen via het verwerken van de aangiften vóór aankomst/vertrek,
 - het verwerken van douaneaangiften en het beheer van douaneregelingen,
 - het toepassen van handelsmaatregelen en -beperkingen,
 - het berekenen en innen van douanerechten, andere heffingen en het beheer van zekerheden,
 - het toepassen van andere relevante regels;
- (2) **controles verrichten**, met inbegrip van:
 - risicoprofielen en gerichte controles,
 - controles op stukken en fysieke controles,
 - controles na de inkleding,
 - het uitvoeren van officiële onderzoeken,
 - het vooraf en achteraf controleren van bedrijven in verband met verschillende soorten vergunningen;
- (3) **handhaven**, met inbegrip van:
 - strafrechtelijk/administratief onderzoek en strafvervolging,
 - het opleggen van sancties.

De belangrijkste **horizontale processen** die elk van deze activiteiten ondersteunen, betreffen:

- (1) **gegevensbeheer**, met inbegrip van het beheer en de verwerking van een enorme hoeveelheid handels- en bedrijfsgegevens;
- (2) **beheer van bedrijven**, waarbij meer dan drie miljoen "klanten" die bij de handel betrokken zijn²¹, worden beheerd, inclusief:
 - (1) identificatie en registratie,
 - (2) informatieverstrekking,

²¹ De EORI-databank.

- (3) vergunningverlening;
- (3) **risicobeheer**, met inbegrip van het in kaart brengen, evalueren, analyseren en inperken van de talloze verschillende soorten risico's en risiconiveaus die samenhangen met de internationale handel in goederen.

1.4.2. *Middelen*

De belangrijkste middelen voor de douane-unie om haar taken te vervullen en de met elkaar verbonden processen uit te voeren, zijn de toe te passen **regelgeving** (bv. wetgeving), **praktische richtsnoeren en procedures** om deze regelgeving in de praktijk toe te passen, en **hulpmiddelen** om deze regelgeving ook daadwerkelijk te kunnen uitvoeren (financiële en personele middelen, IT en uitrusting).

Zelfs een heel oppervlakkige bestudering van deze middelen²² toont aan dat het in werkelijkheid gaat om een ingewikkelde combinatie van internationale overeenkomsten²³ zoals de GATT-regels, de EU-wetgeving, richtsnoeren en hulpbronnen (bv. ondersteunende IT-infrastructuur en -toepassingen) en nationale regels²⁴, richtsnoeren, processen en hulpmiddelen. Terwijl de douanewetgeving en de EU-richtsnoeren gemeenschappelijk zijn, en bepaalde ondersteunende databanken bijvoorbeeld worden gedeeld, zijn er grote verschillen tussen de lidstaten wat de nationale inbreng betreft, met name inzake de beschikbaarheid van personele en financiële hulpmiddelen voor de douanediens ten, evenals de nationale processen en de nationale domeinen van de IT-infrastructuur en -toepassingen.

1.4.3. *Beheer*

Het beheer van de douane-unie heeft zich in de loop van de jaren organisch ontwikkeld. Bij de formele **wetgevende structuur** zijn de Raad, het Europees Parlement en, in het geval van uitvoeringswetgeving, tal van comitologiecomités betrokken. De **uitvoering** van de douane-unie wordt verder ondersteund door een minder formele beleidscoördinatiestructuur, waarvan de kern wordt gevormd door de Groep douanebeleid, die door de Commissie wordt voorgezeten en uit de directeuren-generaal van de 27 nationale diensten bestaat. De groep behandelt aangebrachte zaken en stelt richtsnoeren op voor de verdere ontwikkeling van het beleid van de douane-unie. Hij biedt de douanediens ten al sinds de ondertekening van het Verdrag van Rome (1958) een gemeenschappelijk platform. Vandaag de dag fungeert hij als overkoepelende beleidscoördinatiegroep voor een uitgebreid scala aan stuurgroepen, projectgroepen en activiteiten, waarvan er veel door de Commissie worden beheerd en in het kader van het Douane 2013-programma worden gefinancierd²⁵.

2. EVALUATIE VAN DE DOUANE-UNIE

Ondanks haar succes in de afgelopen veertig jaar is de douane-unie de laatste jaren met steeds meer uitdagingen geconfronteerd. In 2005, na een mededeling in 2003 over papierloze

²² Ontwerp-eindverslag, raamcontract DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II - Haalbaarheidsstudie over de evaluatie van de stand van de EU-douane-unie.

²³ Veel internationale overeenkomsten en verdragen, zoals die van de herziene Overeenkomst van Kyoto (van de WDO) zijn in feite in de EU-wetgeving gecodificeerd.

²⁴ De EU-douanewetgeving is gemeenschappelijk maar er blijft ruimte voor nationale regelgeving.

²⁵ Beschikking nr. 624/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 tot vaststelling van een actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap.

douanediens²⁶, stelde de Commissie een wetgevingspakket voor om de douanediens van de EU te moderniseren, in het bijzonder door een breder gebruik van elektronische gegevensverwerkingstechnieken. Dit pakket werd in 2008 vastgesteld²⁷, wat de start betekende van de volledige modernisering van de EU-douanewetgeving en -procedures.

Sinds 2010 evalueren de Commissie en de lidstaten het functioneren van de douane-unie. Het is duidelijk dat de noodzaak om te veranderen mede het gevolg is van druk van buitenaf, maar een belangrijke vaststelling is ook dat een aantal fundamentele aspecten van het oude operationele model en de manier waarop de deelnemers in de douane-unie met elkaar samenwerken (elementen die nog niet zijn hervormd), nu wellicht ook moeten worden herzien.

2.1. Druk van buitenaf

De buitenwereld heeft de werking van de douane-unie de afgelopen decennia almaar zwaarder onder druk gezet. De steeds maar toenemende handelsstromen, nieuwe en steeds ingewikkelder toeleveringsketens en bedrijfsmodellen (zoals e-commerce), evenals nieuwe logistiek en concurrentiedruk, brengen grotere hoeveelheden, een sneller tempo en een steeds ingewikkelder omgeving met zich mee. Door de globalisering van criminaliteit en terroristische activiteiten zijn ook de risico's die inherent zijn aan de internationale toeleveringsketens, groter geworden. Daarnaast is de douane onder druk van een snel groeiend takenpakket en hogere verwachtingen van de stakeholders activiteiten gaan ontplooiën op andere terreinen, wat de behoefte aan bijkomende vaardigheden, instrumenten en hulpmiddelen heeft versterkt. Aan de douane zijn momenteel controletaken opgedragen in meer dan zestig wetteksten²⁸. Aan de andere kant hebben de gevolgen van de economische crisis de druk op de hulpbronnen verhoogd en is er een stijgende noodzaak om meer met minder te doen. De timing van de crisis kwam voor de douanediens op een ongelukkig moment; er moest immers in grote IT-projecten worden geïnvesteerd om belangrijke wetsvormingen uit te voeren op een moment dat er drastisch op begrotingen en hulpmiddelen werd bezuinigd.

2.2. Interne druk

De Commissie en de lidstaten hebben ook erkend dat het functioneringsmodel van de douane-unie op zich inherente zwakheden kent. De modernisering in de richting van een pan-Europese elektronische douaneomgeving met een realtime inlichtingenuitwisseling tussen de 27 lidstaten betekent de toepassing van nieuwe processen in de hele EU, meer IT-investeringen en nieuwe vaardigheden voor het personeel. Hierdoor worden veel van de huidige zwakten, zoals de inefficiëntiekosten bij dubbel werk, duidelijker zichtbaar.

²⁶ COM(2003) 452 definitief van 24.7.2003.

²⁷ Verordening (EG) nr. 450/2008 van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek), PB L 145 van 4.6.2008, blz. 1, en Beschikking nr. 70/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven, PB L 23 van 26.1.2008, blz. 21.

²⁸ Bijlage 2 bij het werkdokument van de diensten van de Commissie – Impact Assessment of an action programme for customs and taxation in the European Union for the period 2014-2020 (FISCUS) - SEC(2011) 1317 definitief.

In 2010 is een introspectieve evaluatie gestart om uit te zoeken wat de interne pijnpunten van de douane-unie zijn. Een "zelfevaluatie"²⁹ stelde een aantal probleemgebieden vast die moeten worden aangepakt. Daarnaast is een aantal ideeën geopperd om oplossingen te bieden voor de toekomst.

Op basis van de evaluatie onderscheidde de Commissie in haar verslag aan de Raad in 2011³⁰ een aantal gebieden waarin de douane-unie beter moet functioneren.

Uit het verslag van de Commissie is gebleken dat:

- **een bredere strategische aanpak nodig is bij de samenwerking met andere instanties en internationale partners op het gebied van beveiliging, gezondheid, veiligheid en het milieu;**
- **het beheer van de uitvoering van de douane-unie moet worden gemoderniseerd en verbeterd, zowel wat de structuren als de werkmethoden betreft, ook om een betere prioritering van initiatieven en een gestroomlijnder gebruik van schaarse middelen mogelijk te maken;**
- **de lidstaten onderling en de lidstaten en de Commissie hun capaciteiten en vaardigheden beter moeten delen en bundelen om de efficiëntie, de effectiviteit en de uniformiteit te verbeteren en schaalvoordelen te realiseren;**
- **een mechanisme voor het meten en beoordelen van de prestaties van de douane-unie een absolute vereiste is voor de verdere ontwikkeling van de douane-unie.**

Onlangs zijn verdere gedetailleerde beoordelingen uitgevoerd voor kritieke gebieden zoals risicobeheer³¹, handhaving van intellectuele-eigendomsrechten³² en liquidemiddelencontroles. Daarnaast startte de Commissie in 2012 een breed opgezette externe evaluatie om de beoordeling vanuit het standpunt van de stakeholders te voltooien.

De resultaten van deze studies zullen de basis vormen voor een bredere bezinning in 2013 over concrete prioriteiten voor de ontwikkeling van de douane-unie.

3. DOUANE-UNIE 2020 – OP NAAR DE TOEKOMST

De operationele doelstelling van deze mededeling is een handelswijze uit te stippelen om de uitdagingen het hoofd te bieden en te zorgen voor een beter presterende, meer robuuste en sterker verenigde douane-unie die in 2020 overal in de EU dezelfde kwaliteitsvolle diensten verleent. De Raad benadrukte in zijn conclusies van 10 december 2012 in antwoord op het

²⁹ Future Business Architecture for the Customs Union and Cooperative Model in the Taxation Area in Europe, TAXUD/R3/VDL D(2010) 433216, raamcontract DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II.

³⁰ COM(2011) 922.

³¹ Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for risk analysis and targeting, PricewaterhouseCoopers, 31 mei 2012.

³² Werkdocument van de diensten van de Commissie – Samenvatting van de effectbeoordeling bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane - SEC(2011) 597 en SEC(2011) 598 en werkdocument van de diensten van de Commissie- Report on the Implementation of the EU Customs Action Plan to Combat Intellectual Property Right Infringements for the Years 2009 to 2012 – SWD(2012) 356.

verslag van 2011 van de Commissie dat "*de douane-unie zich moet blijven ontwikkelen teneinde te kunnen blijven voldoen aan haar doelstellingen inzake het ondersteunen van het concurrentievermogen van de EU door het ondernemingsklimaat te beschermen, handel te vergemakkelijken en kwalitatief hoogstaande diensten aan de belanghebbenden te bieden*"³³.

Met het oog op deze ontwikkeling is het voltooiën van de wettelijke en procedurele modernisering uitermate dringend. De cruciale processen om de uitdagingen vast te stellen, zijn afgerond, er wordt goede voortgang geboekt met de analyses van lacunes en een aantal individuele lacunes wordt al aangepakt. Ten slotte moeten de structurele aspecten expliciet worden aangepakt.

Een consistente en alomvattende aanpak voor de ontwikkeling van de douane-unie vereist derhalve drie sleutelementen:

- (1) het voltooiën van de modernisering die in 2003 is begonnen;
- (2) het voltooiën van de analyses van lacunes en het vaststellen van de prioriteiten die moeten worden aangepakt, en
- (3) het herzien en hervormen van de beheer- en organisatiestructuren van de douane-unie.

Deze elementen moeten vanzelfsprekend op een consistente en planmatige manier worden uitgevoerd om een verstoring van de dagelijkse gang van zaken bij het beheer van de internationale handelsstromen van de EU te voorkomen.

3.1. Het voltooiën van de modernisering

In 2003 is een grondige modernisering van de douanewetgeving en – procedures gestart die voorzag in een grotere rol voor de douane bij het beveiligen van de buitengrenzen, de rationalisering van het rechtskader, verdere standaardisering van de douanevoorschriften en de uitvoering ervan, de vereenvoudiging van de douaneregelingen en de automatisering van alle aangiften en de gegevensuitwisseling.

De eerste grote stap in deze modernisering was in 2005 de vaststelling van het veiligheidsamendement van het communautair douanewetboek³⁴ dat de weg effende voor de invoering in 2011 van een systematische automatische risicoanalyse aan de hand van gegevens die door de bedrijven elektronisch worden ingediend voorafgaand aan de binnenkomst en de uitgang van goederen.

Dankzij de door de IT-ontwikkelingen geboden nieuwe mogelijkheden bieden alle nationale douanediensdiensten nu doorgaans de mogelijkheid om douaneaangiften elektronisch in te dienen. Vandaag de dag wordt meer dan 90 % van alle douaneaangiften in de EU elektronisch ingediend. De modernisering is volop gaande. De IT biedt aanzienlijke productiviteitswinst voor de douane-unie.

³³ Ref.

³⁴ Verordening (EG) nr. 648/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek.

Tot de belangrijkste aanjagers van de verdere en ruimere ontwikkelingen in het moderniseringsproces behoorden in 2008 de vaststelling van het *gemoderniseerde douanewetboek* en de *beschikking betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven*. Het gemoderniseerde douanewetboek is echter nog niet van toepassing en momenteel ligt er hiervoor een voorstel tot herschikking op tafel³⁵. De beschikking betreffende een papierloze omgeving moet eveneens worden herzien.

De belangrijkste prioriteiten op weg naar de toekomst zijn de voltooiing en vaststelling van de wetgeving door het Europees Parlement en de Raad, de vaststelling van de respectieve besluiten van de Commissie en de doelmatige uitvoering door de lidstaten.

3.2. Analyseren van lacunes en vaststellen van prioriteiten

Er is of wordt op dit moment een aantal analyses van lacunes uitgevoerd, met name op het gebied van risicobeheer en de beveiliging van de toeleveringsketen, intellectuele-eigendomsrechten, markttoezicht, gezondheid, veiligheid en milieu en crisisbeheer.

Op het gebied van de **handhaving van intellectuele-eigendomsrechten** heeft de Commissie uitdagingen vastgesteld en actie ondernomen door in 2011 een herziene IER-douaneverordening voor te stellen³⁶. Daarnaast heeft de Raad op 10 december 2012 een nieuw actieplan voor 2013 tot en met 2017 vastgesteld en wordt de samenwerking met internationale partners versterkt om de intellectuele-eigendomsrechten in de hele toeleveringsketen beter te beschermen.

Op het gebied van **gezondheid, veiligheid en milieu** is het duidelijk dat de douane beter in staat moet worden gesteld om wettelijke verboden of beperkingen ten aanzien van de in- en uitvoer van goederen te handhaven. Om deze wettelijke eisen in overeenstemming te brengen met douaneprocedures en -processen, zal de Commissie een reeks standaardprocedures opstellen die in toekomstige wetgeving moeten worden opgenomen. De beperkingen en verbodsbepalingen zullen verder worden geïntegreerd in Taric en er wordt een blauwdruk voorbereid voor een éénloketsysteem voor de afhandeling van alle douaneformaliteiten. Er worden verdere richtsnoeren, opleidingen en capaciteitsopbouwende instrumenten ontwikkeld om de douanediensten te ondersteunen bij de handhaving van niet-fiscale wetgeving, evenals een gemeenschappelijke beheeraanpak op basis van risicoanalyse. Verder moet de kenniskloof in verband met de resultaten van de handhaving van wetgeving door de douane worden aangepakt om de beleidsvorming en de evaluatie van deze wetten te verbeteren. De ontwikkeling van meetinstrumenten en statistieken van resultaten van douanecontroles, bijvoorbeeld op het gebied van productveiligheid en naleving, is van cruciaal belang. Al deze acties moeten worden samengevoegd in een gezamenlijke strategie van de Commissie en de lidstaten die de douanediensten beter in staat moet stellen niet-fiscale wetgeving te handhaven. De Commissie heeft al een deskundigengroep samengesteld waarbij douanediensten en autoriteiten die met niet-fiscale wetgeving zijn belast, bovengenoemde activiteiten op zich nemen.

³⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (COM(2012) 64 van 20.2.2012).

³⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane - COM(2011) 285.

Na de ontdekking van explosieven in de luchtvracht ("het Jemen-incident") en in het kader van het verslag van de werkgroep op hoog niveau over een betere beveiliging van het luchtvrachtvervoer heeft de Commissie in nauwe samenwerking met de verschillende stakeholders, bedrijven en internationale partners gekeken naar manieren om de beveiliging van de toeleveringsketen te verbeteren en bij te dragen aan de ontwikkeling van internationale normen. In een *mededeling van de Commissie inzake risicobeheer en de beveiliging van de toeleveringsketen* zullen de lacunes en behoeften op het gebied van **risicobeheer en de beveiliging van de toeleveringsketen** uitgebreid worden beoordeeld³⁷. In het zevende Kaderprogramma van de EU (KP7) worden op dit gebied eveneens onderzoeks- en internationale projecten ondernomen.

Om de financiële belangen van de EU en haar lidstaten beter te beschermen, moeten toekomstige maatregelen ook worden ontworpen met het oog op de verbetering van het douanerisicobeheer en de beheersmaatregelen op EU-niveau³⁸.

De Commissie heeft eveneens ernstige problemen vastgesteld als gevolg van verschillende benaderingen van **inbreuken op EU-douanewetgeving en de toepassing van sancties**, die in een voorstel in 2013 moeten worden aangepakt. Bovendien is na het kernongeval in Fukushima een actieplan³⁹ opgesteld om het crisisbeheer door de douanediens ten te verbeteren. De regels inzake tariefschorsingen/contingenten worden eveneens geëvalueerd in het kader van een onderzoek dat in 2013 van start gaat. Het kan zijn dat hieruit de noodzaak volgt om deze regels te herzien.

Wat de **internationale dimensie** van de douane-unie betreft, moet het bilaterale werk met de handelspartners en het werk in multilaterale fora om instrumenten en voorwaarden te ontwikkelen voor de beveiliging van de toeleveringsketen en de bevordering van de handel, blijvend prioriteit krijgen. Daarbij dient de nadruk te liggen op douanevereenvoudigingen, wederzijdse erkenning van geautoriseerde marktdeelnemers en het delen van informatie met derde landen over het eind-tot-eindbeheer van de toeleveringsketen. Activiteiten om de smokkel van illegale goederen, inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten en fraude te bestrijden, zullen hoge prioriteit blijven krijgen bij internationale overeenkomsten zoals bilaterale handelsovereenkomsten, en daarbij moet de nadruk worden gelegd op de modernisering van de in dergelijke overeenkomsten vervatte oorsprongsregels.

Tot de vastgestelde prioriteiten in 2013 behoren:

- **een mededeling van de Commissie over risicobeheer en de beveiliging van de toeleveringsketen;**
- **een gezamenlijke strategie van de Commissie en de lidstaten om de douanediens ten beter in staat te stellen niet-fiscale wetgeving te handhaven;**
- **een voorstel om verschillende benaderingen van inbreuken op EU-douanewetgeving en van de toepassing van sancties aan te pakken;**
- **de uitvoering van het actieplan om het crisisbeheer door douanediens ten te**

³⁷ Publicatie volgt begin 2013.

³⁸ Rekenkamer - speciaal verslag nr. 1/2010 – Worden vereenvoudigde douaneprocedures voor importen op doeltreffende wijze gecontroleerd?

³⁹ TAXUD/B2/061/2011.

verbeteren;

- **het evalueren en (dientengevolge) mogelijk herzien van de regels inzake tariefschorsingen en contingenten;**
- **in bilaterale en multilaterale internationale overeenkomsten prioriteit geven aan instrumenten en voorwaarden voor de bevordering van de handel, de beveiliging van de toeleveringsketen en de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten;**
- **de analyses van lacunes en prioriteringen voltooien, met name door follow-up van de evaluatie van de douane-unie in 2013.**

3.3. Het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit via een hervorming van het beheer van de douane-unie

Het huidige, op nationaal niveau gedecentraliseerde systeem voor de uitvoering en het beheer van een gemeenschappelijke kern van verantwoordelijkheden, taken en in toenemende mate gemeenschappelijke processen en IT-systemen heeft om tal van redenen de grenzen van effectiviteit en efficiëntie bereikt. Hiertoe behoren dubbel werk, inconsequenties, problemen met de interoperabiliteit en een incongruentie tussen hulpmiddelen en behoeften in de hele EU. Recente ervaringen met de toepassing van pan-Europese processen en IT-applicaties bij de uitvoering van het veiligheidsamendement van het communautair douanewetboek en bij de toepassing van bepaalde in de hele EU geldende vergunningen bevestigen deze problemen. Marktdeelnemers hebben daarnaast melding gemaakt van een uiteenlopende behandeling in de hele EU en hun beklag gedaan over de onzekerheid en de kosten als gevolg van uiteenlopende dienstverleningsniveaus en praktische vereisten waar zij in de hele EU mee te maken krijgen.

Aangezien de rechtsgrondslag gemeenschappelijk is, is het duidelijk dat het de operationele uitvoering is die in dit verband tekortschiet. Het sinds jaren ongewijzigde systeem van uitvoering en beheer op nationaal niveau moet plaatsmaken voor een nauwere samenwerking tussen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de diensten die uitvoering geven aan de douane-unie. Hervormingen van wetten en werkmethoden, evenals het oplossen van specifieke kwesties, zullen hieraan bijdragen. Het zeer gedecentraliseerde en in toenemende mate ingewikkelde beheer van de uitvoering van de douane-unie blijft echter een algemeen probleem.

Het beheer van de douane-unie moet worden hervormd, niet in de laatste plaats om meer efficiëntieverbeteringen te kunnen boeken (zoals schaalvoordelen door hulpbronnen te bundelen) en de effectiviteit te kunnen verhogen (zoals het risicobeheer op basis van gebundelde risico-informatie). De hervorming van het beheer moet er bovenal op zijn gericht om een consequent hoog dienstverleningsniveau in de hele EU te garanderen.

Om in de hele EU een efficiënte en effectieve kwaliteitsvolle dienstverlening te garanderen, moet de hervorming zorgen voor de volgende verbeteringen:

- **het definiëren van operationele doelstellingen/kwaliteit van dienstverlening voor de EU en een gemeenschappelijk systeem van toezicht daarop;**

- **het intensiveren van de operationele coördinatie en gezamenlijke actie waar nodig;**
- **een mechanisme voor de vaststelling van behoeften en prioriteiten en de overdracht/ondersteuning van capaciteit waar dit wordt gewenst.**

4. CONCLUSIE

De douane-unie heeft een duidelijke en onbetwiste meerwaarde voor de maatschappij en het bedrijfsleven in de EU. Zij zorgt nog altijd voor de inning van aanzienlijke inkomsten voor de EU en de lidstaten en is in veel opzichten een hoedster van de interne markt, een onmisbare steun voor de soepele doorstroming van de EU-handel en tegelijkertijd biedt zij waardevolle bescherming aan de bedrijven, de maatschappelijke organisaties en het milieu in de EU tegen diverse bedreigingen van de internationale goederenhandel.

In de afgelopen jaren zijn de wetgeving, procedures en werkmethoden van de douane-unie in grote mate hervormd en gemoderniseerd. Desalniettemin moeten de hervormingen volledig worden uitgevoerd. Bovendien moet de hervorming zich uitbreiden tot de interne structuren van de douane-unie, namelijk het beheer van haar operationele werking.

De Commissie roept de Raad en het Europees Parlement op:

- **de modernisering zonder vertragingen te voltooien;**
- **in overleg te treden met de relevante stakeholders, met inachtneming van de resultaten van recente evaluaties en analyses van lacunes, inclusief de in 2012 verrichte evaluatie van de douane-unie, om prioriteiten vast te stellen;**
- **het beheer en de taken en verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie te hervormen met betrekking tot het algehele operationele beheer van de douane-unie. Tot de volgende stappen moet de opstelling van een blauwdruk voor de hervorming uiterlijk in 2014 behoren.**