

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.4.2008
COM(2008) 169 definitief

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

Strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie

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

Strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie

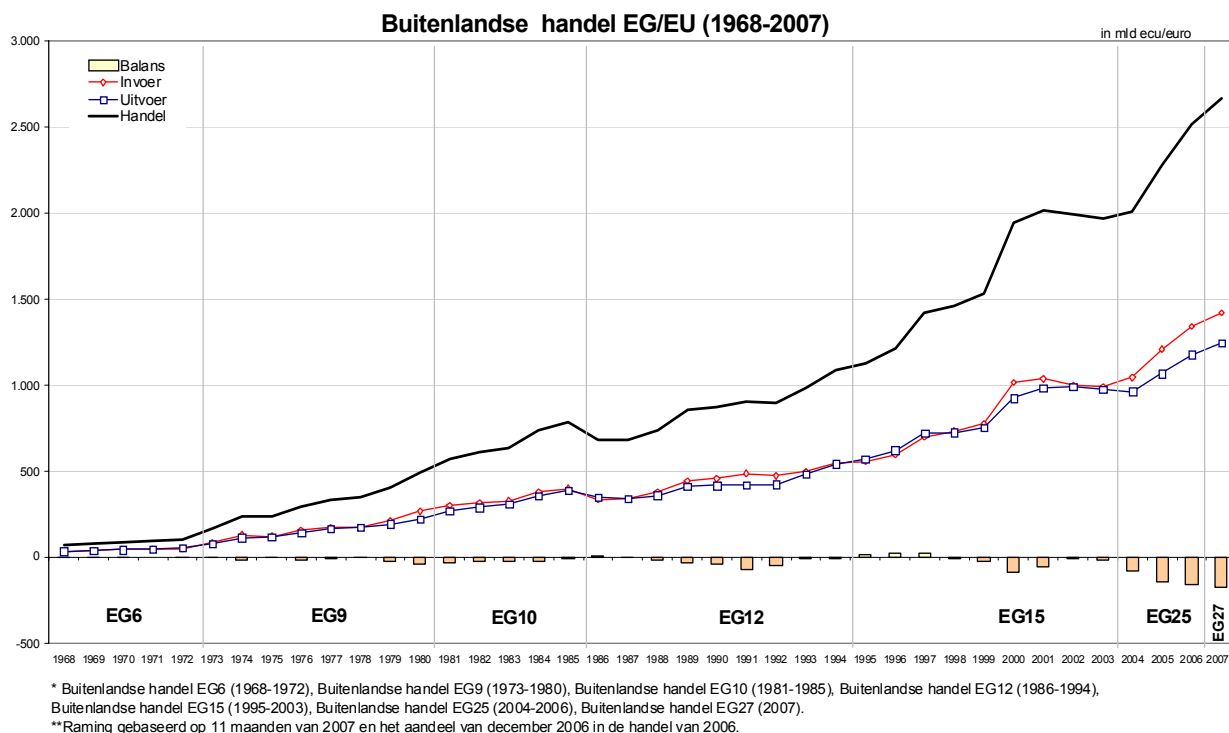
1. INLEIDING

De douane-unie van de Europese Unie (EU) die op 1 juli 2008 veertig jaar wordt, is een van de hoekstenen van de Europese Gemeenschap. De douane-unie heeft zich steeds uitgebreid, zowel kwantitatief - van 6 tot 27 leden - als kwalitatief – zij is een enkele markt geworden. Zij heeft bijgedragen tot de welvaart in Europa door het handelsverkeer zowel binnen de Unie als met derde landen te vergemakkelijken.

Tezamen met de lidstaten heeft de Commissie de rol van de douane aan een diepgaand onderzoek onderworpen. De bevindingen zijn met de hoogste ambtenaren van de douanediens ten van de lidstaten besproken. Er bestaat algemene overeenstemming over het feit dat de werkmethode n moeten worden verbeterd en dat de coördinatie moet worden versterkt. Het is daarom van belang dat de in deze mededeling beschreven strategie politiek wordt gesteund.

De douane moet tegenwoordig werken in een snel veranderende omgeving. Productie- en consumptiepatronen veranderen, de internationale handel neemt steeds meer toe, er moet het hoofd worden geboden aan wereldwijde bedreigingen zoals terrorisme, georganiseerde misdaad, klimaatverandering en aan nieuwe risico's, zoals de handel in gevaarlijke goederen.

De douanediens ten van de EU spelen in dit alles een cruciale rol. Bij de controle van de toeleveringsketen moeten zij steeds een evenwicht zien te vinden tussen enerzijds het beschermen van de maatschappij en anderzijds het faciliteren van de handel, zowel aan de buitengrenzen als binnen de EU. De douanediens ten krijgen informatie over alle goederen die in de EU worden ingevoerd en uit de EU worden uitgevoerd en zij passen de nieuwste systemen en methodes toe om alle soorten goederen te controleren. De hoeveelheid goederen die de buitengrenzen van de EU overschrijden, is enorm.



In 2006 werden ongeveer 173 miljoen douaneaangiften afgehandeld¹. Slechts zeer efficiënte douanediens ten kunnen een zulke grote hoeveelheid behandelen zonder grote vertragingen en zonder dat fraude, ongewenst of illegaal handelsverkeer een kans krijgen.

Om ervoor te zorgen dat de douane in deze veeleisende omgeving haar rol kan blijven spelen, is er een begin gemaakt met een ambitieuze hervorming. Op de eerste plaats werd het wetgevend kader gemoderniseerd: binnenkort zal een aangepast, gemoderniseerd douanewetboek worden gepubliceerd². Op de tweede plaats wordt een Besluit van het Europees Parlement en de Raad uitgevoerd voor het opzetten van een pan-Europees elektronisch douanesysteem³ – dat wil zeggen een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven, waarmee wordt gestreefd naar een robuuste communicatieketen tussen alle douanekantoren in de EU, tussen de douane en andere overheidsinstanties met activiteiten aan de grens, en tussen overheidsinstanties en bedrijven.

Deze mededeling levert een sluitstuk van het hervormingsproces met een element dat verband houdt met de toekomstige **organisatie en menselijke dimensie** van de douane. Er wordt een algemene ontwikkeling op lange termijn voorgesteld, gebaseerd op hernieuwde strategische doelstellingen voor de douane. Het gaat om het moderniseren van werkmethoden, het ontwikkelen van de vaardigheden van het personeel en het beschikbaar maken van middelen op een doelmatige en doeltreffende wijze.

¹ De waarde van de in- en uitvoer in 2006 was meer dan € 2 500 miljard.

² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek) COM(2005) 608 van 5.12.2005 en gemeenschappelijk standpunt van de Raad, PB C 298 E van 11.12.2007, blz. 1.

³ Besluit nr. 70/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad, PB L 23 van 26.1.2008, blz. 21.

Met dit sluitstuk van het hervormingsproces zal de douane gelijke tred kunnen houden met de ontwikkeling van de internationale handel, zodat zij de bescherming kan blijven bieden die burgers, bedrijven en overheden verwachten, maar ook de EU-bedrijven zal helpen concurrerend te blijven.

2. DOUANE: EEN SLEUTELROL

De totstandkoming van de interne markt betekende het einde van alle douaneformaliteiten aan de grenzen tussen de lidstaten. De nationale douanediensden werden verantwoordelijk voor de bescherming van de buitengrenzen wat het goederenverkeer betreft: zij werden de enige verdedigingslinie tussen de internationale handel in illegale of gevaarlijke goederen en het vrije verkeer op de interne markt.

De nationale douanediensden zijn ook verantwoordelijk voor de bescherming van de financiële belangen van de EU op een hoog niveau van doelmatigheid, daar de rechten die bij de invoer van goederen worden geheven 15% uitmaken van de totale inkomsten van de EG-begroting (ongeveer € 17 miljard/jaar).

Sinds de totstandkoming van de interne markt in 1993 is het kader gewijzigd waarbinnen het internationale handelsverkeer plaatsvindt: goederen en grondstoffen worden steeds meer wereldwijd aangekocht en concepten zoals het "just in time" leveren van goederen doen bij de bedrijven de verwachting ontstaan dat de douanecontroles minder tijdrovend zullen worden. Tezelfdertijd zijn terroristen en misdaadorganisaties steeds vindingrijker geworden.

De douanediensden van de EU spelen, in nauwe samenwerking met andere instanties, een **sleutelrol** bij:

- de ondersteuning van het legitieme handelsverkeer en de versterking van het concurrentievermogen;
- de inning van rechten en heffingen;
- de bestrijding van namaak en piraterij;
- de bestrijding van andere soorten fraude, georganiseerde misdaad, de illegale handel in drugs en terrorisme door de verwerking van informatie, het onderzoek naar wijzigingen in handelspatronen en risicoanalyse om frauduleuze, terroristische en criminele activiteiten op te sporen;
- de toepassing van handelspolitieke maatregelen (bijvoorbeeld preferentiële handelsovereenkomsten, contingenten en antidumpingmaatregelen);
- de bescherming van het milieu en de burgers tegen allerlei gevaarlijke goederen.

3. AANPASSING AAN EEN VERANDERENDE EN VEELEISENDE OMGEVING

De douane, die zich vandaag de dag geconfronteerd ziet met een snel veranderende en veeleisende omgeving, moet burgers en bedrijven van de EU een uitstekende dienstverlening blijven garanderen.

De modernisering en vereenvoudiging van de juridische en technische omgeving van de douane is enkele jaren geleden begonnen met een belangrijke wijziging van het communautair douanewetboek⁴ (goedgekeurd in 2005). Hierdoor konden de douanediens ten van de EU aan enkele van de hoogste veiligheidseisen ter wereld voldoen, zonder de legitieme handel te verstoren. Naar verwachting zal dit gewijzigde wetboek medio 2009 volledig kunnen worden toegepast.

Het gemoderniseerde douanewetboek biedt de nodige vereenvoudigingen waardoor douane en bedrijven, wanneer dit wetboek volledig wordt toegepast, beter, sneller en goedkoper zullen kunnen werken.

Het besluit inzake elektronische douane is reeds een belangrijke stap vooruit bij het op elkaar aansluiten van de nationale informatie- en communicatiesystemen van de douane, wat zowel de douane als het bedrijfsleven ten goede komt. Een pan-Europese elektronische douane die aan de behoeften van de moderne logistiek voldoet, zal het concurrentievermogen van bedrijven die in Europa zaken doen versterken, zal de nalevingskosten verminderen en de veiligheid aan de EU-grenzen verhogen.

Het voorstel⁵ tot wijziging van de bepalingen inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken⁶ zal de huidige IT-systemen stroomlijnen en verbeteren en de fraudebestrijdingscapaciteit in de douanesector versterken.

Dit zijn belangrijke juridische en technische maatregelen waarmee de douane in de nabije toekomst en op middellange termijn haar taken beter zal kunnen vervullen.

Maar men moet **verder kijken** en een **strategisch kader** opzetten voor de modernisering van de werkmethoden van de douane en daarvoor de nodige middelen uittrekken, op gecoördineerde wijze.

4. EEN STRATEGISCH KADER...

Hoofddoel is de spilfunctie van de douane als een moderne, verantwoordelijke partner van het bedrijfsleven te handhaven: zij beschermt de financiële belangen en de veiligheid van de EU, zij werkt met andere overheidsinstanties samen, is goed uitgerust om aan eventuele crisissituaties het hoofd te bieden en kan voldoen aan de nieuwe eisen die aan overheidsbeleid worden gesteld. Om dit allemaal te kunnen doen, moet de douane van de EU gemeenschappelijke strategische doelstellingen hebben.

... met gemeenschappelijke strategische doelstellingen:

⁴ Verordening (EG) nr. 648/2005 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, PB L 117 van 4.5.2005, blz. 13.

⁵ Voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (COM(2006) 866 van 22.12.2006).

⁶ De bepalingen inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken in overeenkomsten tussen de EU en derde landen.

- **Bescherming:** *bescherming van de maatschappelijke en van de financiële belangen van de EU door:*

1. de correcte en efficiënte inning van rechten en heffingen;
2. doeltreffende maatregelen tegen of toezicht op het verkeer in illegale, aan beperkingen onderworpen en verboden goederen;
3. een doeltreffende risicoanalyse om terrorisme en criminaliteit tegen te gaan, waaronder ook de handel in illegale drugs en in nagemaakte en illegaal gekopieerde goederen;
4. de preventie en opsporing en, binnen nationale kaders, het onderzoek naar en de vervolging van inbreuken op of misbruik van de douanewetgeving;
5. de wederzijdse bijstand tussen douanediens ten behoeve van de correcte toepassing van de douane- en landbouwwetgeving.

- **Concurrentievermogen:** *ondersteuning van het concurrentievermogen van Europese ondernemingen door:*

1. modernisering van de omgeving en de werkmethode van de douane (bijv. door gebruik van systeemgebaseerde werkwijzen, meer geharmoniseerde werkmethode enz.);
2. een papierloze douane-omgeving (elektronische douane) en
3. een proactieve benadering van normen, door de goedkeuring van internationale normen zoals die van de Werelddouaneraad, en, in voorkomend geval, door de ontwikkeling van nieuwe EU-normen die wereldwijd als model kunnen dienen.

- **Facilitering:** *verdere facilitering van de legitieme handel door:*

1. het ontwerpen en verbeteren van controlesystemen die de goederenstroom zo min mogelijk verstoren en de administratieve lasten zoveel mogelijk beperken teneinde andere doelstellingen van het overheidsbeleid te kunnen nastreven, zoals veiligheid, en door
2. het bieden van faciliteiten aan bonafide bedrijven om de nalevingskosten te verminderen.

- **Controle:** *het controleren en beheren van de internationale toeleveringsketens door:*

1. het verbeteren en versterken van doelmatige controles op de meest aangewezen plaatsen (aan de grens of in het binnenland) in de toeleveringsketen;
2. de correcte en consistente toepassing van de EU- en nationale wetgeving betreffende de goederencontrole en het goederenverkeer;
3. het doelmatig en systematisch delen van risico-informatie;

4. het overwegen van mogelijkheden om informatie te delen met de belangrijkste handelspartners zodat de gehele toeleveringsketen, van begin tot eind, kan worden gecontroleerd en beheerd.
- **Samenwerking:** *handhaving, ontwikkeling en versterking van de goede samenwerking tussen de douanediensdiensten van de lidstaten, tussen de douane en andere overheidsinstanties en tussen douane en bedrijfsleven door:*
 1. het verdiepen van de bestaande douanesamenwerking;
 2. het coördineren van maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de EU;
 3. het voortouw nemen bij het ontwikkelen van mechanismen voor de coördinatie met andere instanties met grensgerelateerde activiteiten (één loket);
 4. het verbeteren van de mechanismen voor zakelijke samenwerking en raadpleging;
 5. versterking van de internationale samenwerking **of de wederzijdse administratieve bijstand** in douanezaken door middel van overeenkomsten met derde landen en uitbreiding van de deelname aan internationale fora op het gebied van internationaal recht of internationale besluiten (zoals embargo's, milieu-overeenkomsten, overeenkomsten inzake de intellectuele eigendom enz..).
 - *... en een gemeenschappelijke aanpak om nieuwe werkmethoden en vaardigheden te ontwikkelen:*

Om deze strategische doelen te bereiken, moet een aanpak worden ontwikkeld om de gemeenschappelijke werkmethoden van de douane verder aan te passen en te verbeteren. Slechts door **een voortdurende ontwikkeling van en strategische investeringen in vaardigheden en middelen kan de douane haar doelmatigheid en doeltreffendheid handhaven**. De in deze mededeling geschetste strategie biedt een structuur in het kader waarvan **27 lidstaten zich tegelijkertijd en op dezelfde wijze kunnen ontwikkelen**.

5. NOODZAAK VAN EEN STRATEGISCH KADER

Om dit alles te kunnen realiseren is politieke steun van de lidstaten van het allergrootste belang. Voordat de Commissie, in nauwe samenwerking met de lidstaten, een algemene strategie opstelt en een gedetailleerd programma voor de uitvoering van die strategie (dat wil zeggen een beschrijving van alle maatregelen en projecten die voor de uitvoering van die strategie nodig zijn), moet zij er zeker van zijn dat de Raad het eens is met de gemeenschappelijke strategische doelstellingen en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke aanpak, zoals hierboven uiteengezet.

Uitgaande van de ervaring die met de uitvoering van het Besluit Elektronische Douane is opgedaan, waarbij een strategisch meerjarenprogramma alle actoren (Commissie, lidstaten en bedrijfsleven) een kader biedt voor de planning van hun middelen, wordt voorgesteld een soortgelijke strategie te ontwikkelen om op gecoördineerde en gemeenschappelijke wijze de hierboven uiteengezette strategische doelstellingen te realiseren.

6. CONCLUSIE

De Commissie verzoekt de Raad:

- bovenstaand strategisch kader goed te keuren;
- de inspanningen te steunen die erop zijn gericht alle gegevensuitwisselingssystemen en gegevensbanken, waaronder die voor fraudebestrijding, interoperabel te maken en naast elkaar te laten functioneren;
- de Commissie te verzoeken, samen met de lidstaten in de Groep Douanebeleid, het overeenkomstige strategische programma en uitvoeringsprogramma op te stellen, en
- er nota van te nemen dat de geschetste strategie, die een aanvulling vormt op lopende initiatieven, een duidelijke wegwijzer dient te zijn voor de douane in de periode 2013-2019.