

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking)

(COM(2012) 64 final — 2012/0027 (COD))

(2012/C 229/13)

Rapporteur: **de heer PEZZINI**

De Raad en het Europees Parlement hebben respectievelijk op 7 en 13 maart 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artt. 33, 114 en 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking)

COM(2012) 64 final — 2012/0027 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 mei 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 23 en 24 mei 2012 gehouden 481^e zitting (vergadering van 23 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 135 stemmen vóór en 3 tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Het EESC acht een goed functionerende douane-unie een *conditio sine qua non* voor het Europese integratieproces, die op uniforme wijze op het hele grondgebied van de EU moet zorgen voor een efficiënt, veilig en transparant vrij verkeer van goederen, een optimale bescherming van de consument en het milieu, en een doeltreffende aanpak van fraude en vervalsing.

1.2 Er zou daarom één douanebeleid moet worden gevoerd op basis van uniforme, actuele, transparante, doeltreffende en vereenvoudigde procedures waarmee kan worden bijgedragen tot een Europese Unie die wereldwijd de economische concurrentie aankan, en waarmee de intellectuele eigendom en de rechten en veiligheid van het bedrijfsleven en de Europese consumenten kunnen worden beschermd.

1.3 Om die reden juicht het EESC het toe dat de Europese Commissie haar goedkeuring heeft gehecht aan het voorstel voor een verordening tot herschikking van Verordening nr. 450/2008 van 23 april 2008, en hoopt het dat er wordt gezorgd voor bindende termijnen, een eenduidige interpretatie, een uitgebreide voorlichting en opleiding en voldoende financiële middelen op nationaal en Europees niveau.

1.4 Het EESC vindt het uiteraard een goede zaak dat de bepalingen van het wetboek inzake de bevoegdheidsdelegatie en de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden worden **aangepast** aan het **Verdrag van Lissabon** en dat daarbij wordt gezorgd voor de juiste balans tussen het Europees Parlement en de Raad, zodat beide instellingen op het punt van gedelegeerde handelingen op voet van gelijkheid komen te staan.

1.5 Voor een vlotter handelsverkeer en een betere coördinatie van de maatregelen op het gebied van preventie en

bestrijding is het even belangrijk als noodzakelijk dat er **moderniseringsmaatregelen** worden getroffen, **zoals vereenvoudiging van de douanewetgeving** en voltooiing van de **interoperabele informatisering** van de douane.

1.6 Het is zorgwekkend dat de douanewetgeving van de Unie **op nationaal niveau voor meerdere interpretaties vatbaar is**. Voor het bedrijfsleven, en met name voor kleinere ondernemingen, kan dit tot een hoop bureaucratische rompslomp leiden, met alle gevolgen van dien voor het Europese concurrentievermogen.

1.7 Het EESC staat dan ook volledig achter het proces van **gecentraliseerde inklaring** met behulp van de juiste elektronische systemen, een systematisch gebruik van gestandaardiseerde werkmethoden, **bedrijfsprocesmodellering**, verspreiding van alle initiatieven inzake e-douane en de oprichting, bij wijze van proef, van een Europese taskforce voor snelle interventie ter ondersteuning van innovatieve processen.

1.8 Het EESC beseft dat het **beter is** om de inwerkingtreding van het wetboek **uit te stellen**, zodat er tijd is om geharmoniseerde elektronische systemen te ontwikkelen, om de douaneprocedures voor de buitengrenzen van de Europese Unie beter te organiseren en vooral om **het personeel op de juiste wijze** te kunnen **voorlichten en opleiden** en zo de internationale handel en een vlot verkeer van personen en goederen te bevorderen.

1.9 Het EESC acht een **nauwere samenwerking** tussen de douanediens, de markttoezichtautoriteiten, de diensten van de Commissie en de Europese agentschappen noodzakelijk, zodat er meer controle kan worden uitgeoefend op de kwaliteit van de ingevoerde goederen.

1.10 Het is belangrijk dat de kwaliteit van de dienstverlening voor het bedrijfsleven en andere betrokkenen wordt verbeterd. De Commissie zou ondernemingen met tastbare voordelen en vereenvoudigde procedures ertoe moeten aansporen om de **status van geautoriseerde marktdeelnemer** aan te vragen.

1.11 Het EESC pleit ervoor dat douanebeambten, marktdeelnemers en douanepersoneel een gedegen voorlichting en opleiding krijgen om ervoor te zorgen dat de wetgeving eenduidig wordt toegepast en geïnterpreteerd en dat de consument beter wordt beschermd. Daartoe moeten ook, in nauwe samenwerking met universiteiten en onderzoekscentra in de hele EU, **Jean Monnet-leerstoelen Europees douanerecht** worden opgericht.

1.12 Het EESC acht het absoluut noodzakelijk dat de capaciteit en vaardigheden van afzonderlijke lidstaten worden ontwikkeld om tot de oprichting van een **Europees hogeschool voor douaneopleidingen** te komen, waar hooggekwalificeerde professionals worden geleverd voor de douane die t.z.t. de overstap weten te maken naar **één Europees douanesysteem**.

2. Huidige context

2.1 De douane vervult een cruciale rol bij het waarborgen van veiligheid en beveiliging, de bescherming van de consument en het milieu, het garanderen van complete belastinginning, het feller bestrijden van fraude en corruptie en de inachtneming van intellectuele-eigendomsrechten. De invoer van namaak- en piraterijgoederen in de EU leidt tot inkomstenderving en schending van intellectuele-eigendomsrechten en brengt bovendien ernstige risico's met zich mee voor de veiligheid en gezondheid van de Europese consument.

2.2 Bij de procedures voor de omzetting van het communautair douanewetboek uit 1992, dat nog altijd van kracht is, worden vaak nog papieren documenten gebruikt, ofschoon de e-douane, die gebruikmaakt van nationale geautomatiseerde systemen, al geruime tijd is ingevoerd. Toch bestaat er geen communautaire verplichting om dit systeem toe te passen.

2.3 In tussentijd is de douane een steeds belangrijker rol gaan spelen als gevolg van het toegenomen handelsverkeer en andere factoren in verband met productveiligheid en nieuwe informatietechnologieën die, mede dankzij de met het Verdrag van Lissabon doorgevoerde veranderingen, de interne markt concurrerender hebben gemaakt.

2.4 In 2008 is het gemoderniseerd douanewetboek (MCC) ⁽¹⁾ ingevoerd om het hoofd te kunnen bieden aan het steeds intensievere handelsverkeer, het nieuwe risicomanagement en de bescherming en beveiliging van legale handel, en om voor de douane en de handel een gemeenschappelijke IT-omgeving te creëren.

2.5 De voorschriften van het MCC zijn reeds van kracht, maar kunnen pas echt worden toegepast als de noodzakelijke uitvoeringsbepalingen zijn getroffen. Dit is gepland voor 24 juni 2013, maar om technische en praktische redenen en vanwege knelpunten op juridisch, operationeel en IT-terrein zal die termijn niet kunnen worden gehaald.

⁽¹⁾ Zie PB L 145 van 4.6.2008, blz. 1.

2.6 Het EESC heeft in eerdere adviezen over dit onderwerp reeds erop gewezen dat „die termijnen [...] wel wat aan de optimistische kant [zijn]” ⁽²⁾ en dat „het ontbreken van een uitvoeringsreglement, waarvan de formulering niettemin een bevoegdheid van de Commissie is, voorlopig een zekere mate van onzekerheid oplevert ten aanzien van sommige voorschriften” ⁽³⁾. Toch is het nog altijd van mening dat „de douane-unie, ooit het speerpunt van de economische eenwording van Europa, [...] er onherroepelijk schade van [zal] ondervinden als zij nu achteropraakt bij de internationale handel” ⁽⁴⁾.

2.7 Wat de financiële middelen betreft, onderstreept het EESC nogmaals zijn in het recente advies over het „actieprogramma voor belastingen en douane in de Europese Unie voor de periode 2014-2020” (**Fiscus**) ⁽⁵⁾ verwoorde standpunt. Toch zou dit, zoals het reeds meerdere malen heeft bepleit ⁽⁶⁾, slechts „de eerste stap moeten vormen op weg naar een georganiseerde samenwerking tussen alle nationale en Europese agentschappen en diensten die betrokken zijn bij de bestrijding van financiële fraude en criminaliteit (witwassen van geld, georganiseerde misdaad, terrorisme, smokkel enz.)”.

2.8 Aangezien er de afgelopen jaren twee verschillende programma's zijn ontwikkeld (**Douane 2013** en **Fiscalis 2013**), die nu tot één programma (Fiscus) zijn samengevoegd, moet er voorts worden vastgehouden aan „het meest positieve element van het programma”, namelijk „**de aandacht voor de menseelijke factor**”:

— „De nationale belasting- en douanediensdiensten moeten toereikend uitgerust zijn om de uitdagingen van het komende decennium aan te gaan.

— De belasting- en douanesector moet kunnen beschikken over een modern en efficiënt IT-systeem. Daartoe behoren zaken als het gemoderniseerde douanewetboek (MCC).

— Het EESC zou graag een uitgebreide evaluatie willen zien van de gevolgen van het voorgestelde programma voor de begrotingen van de EU en de lidstaten”. ⁽⁷⁾

2.9 Voor de modernisering van de douane zijn voldoende financiële middelen nodig om uitvoering te kunnen geven aan de met de douaneactiviteiten samenhangende procedures en processen en om met name elektronische systemen te ontwikkelen en de betrokken medewerkers op te leiden.

⁽²⁾ Zie PB C 318 van 23.12.2006, blz. 47.

⁽³⁾ Zie PB C 309 van 16.12.2006, blz. 22.

⁽⁴⁾ Zie PB C 324 van 30.12.2006, blz. 78.

⁽⁵⁾ Zie PB C 143 du 22.05.2012, blz. 48.

⁽⁶⁾ Zie de EESC-adviezen „Bestrijding van btw-fraude”, PB C 347 van 18.12.2010, blz. 73; „Bevordering van goed bestuur in belastingzaken”, PB C 255 van 22.9.2010, blz. 61; „Belastingontduiking bij invoer”, PB C 277 van 17.11.2009, blz. 112; „Invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen” en „Administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen”, PB C 317 van 23.12.2009, blz. 120

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 5, ibidem.

2.10 De strategische doelstellingen van het nieuwe voorstel blijven dezelfde als die van de te herschikken Verordening (EG) nr. 450/2008, namelijk doelstellingen die in overeenstemming zijn met het bestaande beleid inzake de handel in goederen die de Europese Unie binnenkomen of verlaten. Het EESC heeft zich reeds over deze doelstellingen uitgesproken ⁽⁸⁾.

2.11 Het Europees Parlement heeft zich in zijn verslag van 1 december 2011 over de modernisering van de douane ⁽⁹⁾ over de volgende kwesties uitgelaten: de douanestrategie, de instrumenten ter waarborging van het concurrentievermogen en het risicomangement, het éénloketsysteem, de harmonisatie van de douanecontroleregelingen en de sancties, de vereenvoudiging van de procedures, de financiële belangen, de intellectuele-eigendomsrechten en de versterkte samenwerking.

2.12 In haar Voortgangsrapport in verband met de strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie ⁽¹⁰⁾ pleit de Commissie van haar kant voor het volgende:

- een bredere strategische benadering van de samenwerking met andere instanties en internationale partners op het vlak van beveiliging, gezondheid en het milieu;
- bestuurlijke verbetering en actualisering, zowel voor structuren als werkmethode, met name in de richting van een meer bedrijfsgerichte aanpak van de processen van de douane-unie;
- een gezamenlijk gebruik en uitwisseling van capaciteiten en vaardigheden tussen de lidstaten, en tussen de lidstaten en de Commissie, met het oog op een grotere doeltreffendheid en eenvormigheid en voor het verwezenlijken van schaalvoordelen in het kader van het Fiscus-programma;
- een grondslag bepalen voor het meten en beoordelen van prestaties (ook resultaten) om na te gaan of de douane-unie haar doelstellingen verwezenlijkt en/of om achterstanden en lacunes vast te stellen.

2.13 De Raad heeft ten slotte in zijn resolutie van 13 december 2011 ⁽¹¹⁾ besloten om een strategie uit te stippelen voor toekomstige douanesamenwerking, met als doel de maatregelen vast te stellen die moeten worden genomen om douanesamenwerking en samenwerking met andere autoriteiten verder te verbeteren, de rol van de douane als leidende instantie voor de controle op het verkeer van goederen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te versterken en tot een effectievere bescherming van de burgers van de Unie te komen.

3. Het Commissievoorstel

3.1 De Commissie stelt voor om Verordening (EG) nr. 450/2008 (gemoderniseerd douanewetboek) te vervangen door een herschikte tekst, die onder meer:

- de verordening in overeenstemming brengt met het Verdrag van Lissabon;

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁹⁾ Zie EP-resolutie van 1.12.2011 (2011/2083/INI).

⁽¹⁰⁾ Zie COM(2011) 922 van 20 december 2011.

⁽¹¹⁾ Zie PB C 5 van 7.1.2012, blz. 1.

- de verordening aanpast aan de praktische aspecten en ontwikkelingen op het gebied van de douanewetgeving en andere beleidsterreinen die van belang zijn voor het verkeer van goederen tussen de EU en derde landen; en
- voldoende tijd biedt voor de ontwikkeling van de ondersteunende IT-systemen.

3.2 De herschikking van Verordening (EG) nr. 450/2008 zorgt ervoor dat de wetgeving beter wordt afgestemd op de handelspraktijk, onder meer dankzij een optimale architectuur en planning voor IT-ontwikkelingen. Tegelijkertijd blijven echter alle voordelen van de verordening waarop het herschikkingsvoorstel betrekking heeft, namelijk de vereenvoudiging van administratieve procedures voor overheidsinstanties (EU of nationaal) en private partijen, behouden.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC juicht het toe dat de Europese Commissie haar goedkeuring heeft gehecht aan het voorstel voor een verordening tot herschikking van Verordening nr. 450/2008 van 23 april 2008 tot vaststelling van het gemoderniseerd douanewetboek van de Unie.

4.2 Ondanks deze steun voor het nieuwe voorstel zou het EESC graag zien dat het volgende in acht wordt genomen:

- Er moeten bindende termijnen worden gehanteerd voor de omzetting van de wetgeving, om te voorkomen dat er nieuwe herschikkingen nodig zijn of dat er nog meer uitstel ontstaat.
- Om **één Europese douane** te kunnen creëren moet de douanewetgeving van de Unie, die als één geheel dient te fungeren, eenduidig worden geïnterpreteerd.
- Marktdeelnemers moeten, met behulp van gestandaardiseerde controleprocedures, overal op het douanegebied van de EU in dezelfde mate worden gecontroleerd en op dezelfde wijze worden behandeld, het éénloketsysteem moet verder worden verbeterd en de toegang tot de status van „geautoriseerde marktdeelnemer” moet worden vereenvoudigd.
- Alle betrokken marktdeelnemers moeten uitgebreid worden voorgelicht, zodat de nieuwe voorschriften en geautomatiseerde procedures eenduidig (dus op basis van gemeenschappelijke normen) worden toegepast en er voor volledige interoperabiliteit kan worden gezorgd.
- Douanebeambten en marktdeelnemers moeten met behulp van platforms en Europese normen een gedegen scholing krijgen. Op die manier kan er, met behulp van het juiste toezicht en Europese kwaliteitsindicatoren, worden gezorgd voor meer professionaliteit en verantwoordelijkheid.
- Er moeten op nationaal en Europees niveau voldoende middelen worden aangereikt. Daartoe moet een beroep worden gedaan op speciale programma's, zoals **Fiscus, de EU-programma's voor levenslang leren**, ook op het gebied van taalonderwijs en IT-vaardigheden, en de **Jean Monnet-leerstoelen**.

— De capaciteit en vaardigheden in de verschillende lidstaten moeten op Europees niveau worden gedeeld en gebundeld om uiteindelijk tot de oprichting van een **Europees hogeschool voor douaneopleidingen** te komen, om uitmuntendheid in de douanesector te bevorderen.

4.3 Deze punten zijn volgens het EESC vooral van belang met het oog op de opleiding en de gemeenschappelijke IT-initiatieven waarmee moet worden gezorgd voor een hoog niveau van interoperabiliteit van de douanesystemen, en een gemeenschappelijk **Europees douanecorpus** van kwalificaties en homogene uitvoeringsniveaus.

4.4 Ondanks de aanzienlijke investeringen die reeds zijn gedaan in geautomatiseerde en interoperabele douanesystemen, zijn er nog altijd verschillen in regelgeving en het gebruik van gegevens. Om meer vaart te zetten achter de harmonisering en om daadwerkelijk tot een „gemeenschappelijk Europees douanecorpus” te komen, dat als grondslag zal dienen voor de door het EESC bepleite doelstelling, nl. de totstandbrenging van **één Europese douane**, zou moeten worden vastgehouden aan de door de Commissie gestelde termijn.

4.4.1 Voor een homogene toepassing van de nieuwe verordening stelt het EESC voor om, bij wijze van proef, een Europese taskforce voor snelle interventie op te richten die de douane, met name aan de buitengrenzen, steunt bij haar zware en kwalitatief hoogstaande werk.

4.5 Het bevestigt nogmaals dat „beheer van de douane een langetermijndoelstelling van de EU moet worden: een dergelijk beheer heeft voordelen, omdat het een eenvoudig, betrouwbaar en voordelig systeem is en interconnectie mogelijk maakt met andere systemen van landen in en buiten de EU” (12).

4.6 Het EESC onderstreept het belang van aangepaste richtsnoeren voor de controle op de invoer (dit in verband met de productveiligheid) en van een openbare database van gevaarlijke, door de douane in beslag genomen goederen.

4.7 De Commissie zou rekening moeten houden met hetgeen het EESC in zijn advies van 13 december 2007 (13) betreffende het horizontaal rechtskader heeft opgemerkt over de noodzaak van een betere coördinatie en een intensief markttoezicht.

4.8 Wat de rechtsbescherming op de EU-markt betreft, zouden de voorschriften de weg moeten vrijmaken voor nieuwe systemen waarmee de oorsprong van producten kan worden achterhaald en waarmee producten kunnen worden getraceerd, zodat de consument beter wordt geïnformeerd en er bij de douane meer kan worden gedaan aan de preventie van illegale praktijken en fraude.

Brussel, 23 mei 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

(12) PB C 318 van 13.9.2006, blz. 47.

(13) PB C 120 van 16.5.2008, blz. 1.