

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

505^e ZITTING VAN HET EESC VAN 18 EN 19 FEBRUARI 2015

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de EU-strategie en het actieplan voor douanericobehoor: risico's aanpakken, veiligheid van de toeleveringsketen vergroten en handel vergemakkelijken

(COM(2014) 527 final)

(2015/C 251/05)

Rapporteur: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Corapporteur: Jan SIMONS

De Commissie heeft op 1 oktober 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de EU-strategie en het actieplan voor douanericobehoor: risico's aanpakken, veiligheid van de toeleveringsketen vergroten en handel vergemakkelijken”

COM(2014) 527 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 februari 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 18 en 19 februari 2015 gehouden 505^e zitting (vergadering van 18 februari 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 141 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met de mededeling van de Commissie over de strategie en het actieplan voor douanericobehoor. Om de strategie correct te kunnen uitvoeren moeten de douaneautoriteiten niet alleen onderling samenwerken, maar ook met de overheden (onder meer de diensten die bevoegd zijn voor gezondheid en consumptie, en de veiligheidsdiensten via justitiële samenwerking).

Wat telt is dat de douanewetgeving van de EU daadwerkelijk wordt toegepast en dat de in het EU-recht vastgelegde samenwerkingsmechanismen naar behoren functioneren.

1.2. Voor een integraal risicobehoor door de douane is ook bij de uitvoering van andere beleidsmaatregelen harmonisatie en overeenstemming vereist. De afzonderlijke landen beschikken al over officiële gegevens ter zake; deze moeten ter beschikking worden gesteld van alle lidstaten en er moet informatie worden uitgewisseld, met name waar het gaat om officiële gegevens inzake ernstige risico's.

1.3. Bij de uitwerking en aanvulling van haar eigen regels moet de EU zich baseren op de normen van het Risk Management Compendium en andere normen van de Werelddouaneorganisatie (WDO), zodat de EU-douanewetgeving grotendeels strookt met de bestaande normen ter zake.

1.4. Volgens doelstelling 3 van het actieplan moet duidelijk worden aangegeven wie, wanneer en waar moet worden gecontroleerd; het is dan ook wenselijk dat de Commissie de risico's in kaart brengt en een rangorde opstelt. Een dergelijke maatregel is van groot belang en zou prioriteit moeten krijgen.

1.5. Aangezien de uniforme toepassing van de EU-douanewetgeving op de eerste plaats komt, is ook doelstelling 5 van het actieplan van groot belang. De hele strategie draait namelijk om de bevordering van de samenwerking op alle niveaus tussen de nationale uitvoerings- en opsporingsinstanties en de uitwisseling van informatie tussen nationale douanediens ten en de EU.

1.6. Het EESC wil erop wijzen dat bij de uitwerking van de strategie rekening moet worden gehouden met de specifieke situatie op douanegebied in de verschillende lidstaten; het gaat dan onder meer om de omvang van de handelstromen, de hoeveelheden en de praktijken; belangrijk daarbij is wel dat de maatregelen compatibel zijn en dat de beginselen en wetgeving van de EU worden nageleefd.

1.7. In de mededeling wordt veel belang gehecht aan de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. Het EESC onderschrijft die visie maar wil ook wijzen op het belang en de mogelijke rol van andere bij de strategie betrokken sociale actoren.

1.8. Het EESC zou graag zien dat proefprojecten in het veld meer zichtbaarheid krijgen, iets wat de Commissie niet expliciet aankaart. Alle partijen zouden daardoor nauwer bij een en ander worden betrokken en er zouden meer particuliere investeerders worden aangetrokken, wat bevorderlijk zou zijn voor innovatie en dus ook voor de strategie van de Commissie.

2. Inleiding

2.1. Risicobeheer is een basisprincipe van de moderne methoden voor douanecontrole. Douanediens ten maken gebruik van analyse- en beoordelingsmechanismen om ervoor te zorgen dat de controleprocedures in het gehele douanegebied doeltreffend verlopen. De procedures moeten voortdurend worden geëvalueerd en, indien nodig, worden aangepast om te voldoen aan nieuwe eisen.

2.2. Uitgangspunt voor risicobeheer is dat de douanediens ten een goede, redelijke balans trachten te bereiken tussen enerzijds fraudebestrijding en anderzijds de noodzaak om legale goederen- en personenstromen zo min mogelijk te hinderen en de kosten zo laag mogelijk te houden.

2.3. Aangezien het soms onmogelijk is om een behoorlijk deel van de goederen te controleren, wordt in het Safe-programma de basis gelegd voor het stelsel van zogeheten „geautoriseerde marktdeelnemers” (Authorised Economic Operators, AEO), d.w.z. bedrijven die vooraf zijn gecontroleerd en te boek staan als betrouwbare partners op douanegebied. Hiervoor is het noodzakelijk dat de autoriteiten perfect inzicht hebben in de activiteiten van de ondernemer, zich een duidelijk beeld kunnen vormen van zijn bedrijfsprocessen en van het ondernemingsklimaat waarin hij actief is, en permanent toegang hebben tot zijn boekhouding. In artikel 5 bis van Verordening (EG) nr. 648/2005 ⁽¹⁾ wordt gedefinieerd wat in de Unie onder „geautoriseerd marktdeelnemer” wordt verstaan. Bedrijven zijn het er onderling over eens dat aan deze voorwaarde moet worden voldaan om goed te kunnen functioneren op de markt.

2.4. De „douane-unie” is een beleidsterrein waarvoor de Europese Unie, krachtens het VWEU, exclusief bevoegd is, evenals de in- en uitvoerrechten en -procedures. Het beleid op dit terrein geldt als supranationaal recht, gelijk aan primair recht, en is vastgelegd in artikel 28 tot en met artikel 37 van de titel inzake „Het vrije verkeer van goederen”. De douane krijgt tegenwoordig echter ook steeds meer andere taken toebedeeld. We onderscheiden drie grote categorieën, te weten belastingen, veiligheid en het toezicht op de non-tarifaire normen. Een gedeelte daarvan is bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 87 VWEU dat betrekking heeft op politie samenwerking, een gebied dat niet tot de exclusieve bevoegdheden van de EU behoort.

2.5. In een mededeling van de Commissie van januari 2013 ⁽²⁾ wordt de invoering van een gemeenschappelijke benadering voor geïntegreerd risicobeheer voorgesteld, op de plaatsen van binnenkomst en vertrek, die kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen inzake:

- een betere toewijzing van personele en financiële middelen door ze, waar nodig, te concentreren,
- volledige en uniforme toepassing van de communautaire douanewetgeving,
- een geïntegreerd samenwerkingsstelsel voor overheden-bedrijven-vervoerders,
- stroomlijning van praktijken en vermindering van transactietijden en -kosten.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 648/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 (PB L 117 van 4.5.2005, blz. 13); zie ook aanverwante regelgeving, bv. Verordening (EG) nr. 2454/1993 (PB L 253, 11.10.1993, blz. 1).

⁽²⁾ COM(2012) 793 final.

2.6. Het EESC heeft zich al eerder positief uitgelaten⁽³⁾ over deze mededeling uit 2013 door te stellen dat een gemeenschappelijke aanpak van het douanericobeheer en de beveiliging van de toeleveringsketen van fundamenteel belang zijn om te kunnen zorgen voor een uniforme en niet-discriminerende toepassing van de EU-wetgeving door alle belanghebbende autoriteiten op het gehele grondgebied van de douane-unie.

2.7. In zijn conclusies van 18 juni 2013 verzocht de Raad de Commissie om een coherente strategie inzake risicobeheer en een betere beveiliging van de toeleveringsketen te presenteren. De gemeenschappelijke strategische doelstellingen die de EU nastreeft omvatten de bescherming van de veiligheid en integriteit van de toeleveringsketen en de veiligheid van de burgers, de behartiging van de financiële belangen van de EU en haar lidstaten, en het vergemakkelijken en versoepelen van legitieme handel om de concurrentie te stimuleren.

2.8. Het huidige herziene douanewetboek, dat bij Verordening (EU) nr. 952/2013⁽⁴⁾ werd aangenomen, betreft niet alleen risicobeheer als specifieke taak van de douane, maar gaat ook over de basis van het systeem, nl. het regelen van het gemeenschappelijk douanetarief en de toezichtfunctie. Door risicobeheer op te nemen in het douanewetboek worden de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de nationale douaneautoriteiten en andere instanties en de Commissie verbeterd, en krijgt deze laatste in bepaalde gevallen zelfs handhavingsbevoegdheden.

3. De mededeling van de Commissie

3.1. Deze nieuwe strategie van de Commissie om het douanericobeheer in de Europese Unie te verbeteren, die vergezeld gaat van een gedetailleerd actieplan, zal de groeiende handelsstromen en de steeds complexere internationale toeleveringsketen op efficiëntere wijze in goede banen leiden.

3.1.1. Het actieplan bevat voor elke doelstelling een reeks maatregelen. Met de acties moeten de vastgestelde lacunes worden opgevuld zodat EU-douaneautoriteiten steeds beter en systematischer met andere instanties, marktdeelnemers en internationale handelspartners kunnen samenwerken. Het actieplan bevat verder activiteiten om waar mogelijk de internationale normen en standaarden te ondersteunen en ontwikkelen.

3.1.2. De Commissie zal streven naar complementariteit en samenhang met lopende, verwante initiatieven, zowel op het gebied van de douane als op andere beleidsterreinen; we denken dan bijvoorbeeld aan initiatieven op het vlak van veiligheid, vervoer en bescherming van intellectuele-eigendomsrechten.

3.2. De douane maakt gebruik van risicobeheer om effectieve en efficiënte controles uit te kunnen voeren, onnodige verstoring van de legitieme handel te vermijden en middelen efficiënt te gebruiken. Op deze manier kunnen middelen en interventies met voorrang worden ingezet daar waar het risico het grootst is.

3.3. Deze strategie heeft betrekking op het risicobeheer en de controle van goederen die de Unie binnenkomen, de Unie verlaten of door de Unie heen worden gevoerd. Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de goederen, de omvang van het risico en de kosten. Dit houdt in dat het hele spectrum aan dreigingen en risico's die samenhangen met de goederen en het goederenverkeer, vastgesteld, beoordeeld en geanalyseerd moet kunnen worden.

3.3.1. De onderliggende beginselen van het EU-douanericobeheer van de toeleveringsketen zijn volgens de Commissie:

- voorafgaande inschatting van het risico en controles waar nodig,
- samenwerking tussen verschillende instanties,
- een gelaagde en gecoördineerde aanpak, en
- efficiënte besteding van middelen.

3.3.2. Om het EU-brede risicobeheerkader effectiever en efficiënter te maken, moeten de Commissie en de lidstaten samen een gelaagd risicobeheer uitwerken om de maatregelen te nemen die nodig zijn om onderstaande doelstellingen te verwezenlijken:

- het verbeteren van de gegevenskwaliteit en indieningsprocedures,

⁽³⁾ PB C 327 van 12.11.2013, blz. 15.

⁽⁴⁾ Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB L 269, van 10.10.2013, blz. 1).

- instaan voor de beschikbaarheid van gegevens over de toeleveringsketen en de uitwisseling van risicorelevante informatie tussen douaneautoriteiten,
- de uitvoering, waar nodig, van risicobeperkende en controlemaatregelen,
- het versterken van de capaciteit,
- het bevorderen van samenwerking tussen instanties en de uitwisseling van informatie tussen douanediens­ten en andere autoriteiten op het niveau van de lidstaten en de EU,
- een betere samenwerking met bedrijven, en
- het aanboren van het potentieel dat de internationale douanesamenwerking biedt.

3.3.3. De Commissie geeft per doelstelling aan welke middelen nodig zijn, zodat de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten er uiteindelijk toe zal leiden dat de nodige maatregelen worden genomen.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is ingenomen met de mededeling van de Commissie. Een meer gemeenschappelijke aanpak van het douanerisicobeheer en de beveiliging van de toeleveringsketen is van fundamenteel belang om te kunnen zorgen voor juridische zekerheid en een uniforme toepassing van de EU-douanewetgeving. Het vrije verkeer van goederen zal daar wel bij varen.

4.1.1. Het voorstel is om douane-instrumenten die hecht verankerd zijn onder de nationale autoriteiten, de Commissie en de marktdeelnemers, te versterken en toe te passen, en uit te breiden met de functie risicobeheer. Deze moet reeds bestaande functies — douanetarieven, handelsmaatregelen en statistieken — aanvullen.

4.2. Het actieplan van de Commissie bevat een aantal doelstellingen en manieren om dit te verwezenlijken. Op die manier krijgt de EU een grotere douanecapaciteit en zullen de douaneautoriteiten systematischer kunnen samenwerken met andere organen (marktdeelnemers of eventueel ook internationale handelspartners).

4.2.1. De strategie van complementariteit met andere bevoegde autoriteiten die in de toeleveringsketen actief zijn moet duidelijk worden aangegeven. Voor een goede uitwerking van de strategie moeten de douaneautoriteiten — in internationaal verband — meer en efficiënter samenwerken met elkaar, maar ook met andere overheidsinstanties, zoals gezondheidsdiensten en consumentendiensten.

4.2.2. De zogenoemde „officiële gegevens”, die op nationaal niveau al voorhanden zijn voor de verschillende grenscontroles (zoals gezondheidscontroles — mensen, dieren en gewassen — en controles van geneesmiddelen en cosmetische producten), worden door middel van informaticasystemen beheerd. Aangezien deze gegevens niet centraal beheerd of gedeeld worden zal het systeem worden versoepeld en het werk van de douane worden vergemakkelijkt; dit instrument brengt namelijk goed in beeld in welke schakels van de toeleveringsketen zich problemen met handelswaar (kunnen) voordoen.

4.2.3. De transnationale dimensie van de dreigingen — en van de oplossingen — maakt duidelijk dat de „officiële gegevens” die op nationaal niveau worden verzameld, ter beschikking moeten worden gesteld van alle lidstaten. Vandaar het voorstel om EU-criteria vast te stellen aan de hand van gemeenschappelijke internationale normen die worden aangepast aan de context van de Unie. Het EESC dringt daarom aan op interoperabiliteit van de gegevens, zodat de in de strategie vastgelegde acties efficiënt kunnen worden uitgevoerd; de transnationale dimensie maakt immers duidelijk dat de „officiële gegevens” die op nationaal niveau worden verzameld, ter beschikking moeten worden gesteld van alle lidstaten.

4.2.4. Om de administratieve samenwerking te verbeteren is het EESC voorstander van een systeem voor het opsporen van risico's dat onder meer gebaseerd is op de volgende beginselen:

- de maatregelen, criteria en normen inzake risico's en de wijzigingen daarvan, om nauwkeurig te kunnen nagaan welke risicoproducten onder het douanerisicobeheersysteem (CRMS) zouden moeten vallen, dat is ingevoerd bij Verordening (EU) nr. 952/2013, rekening houdend met systemen voor vroege waarschuwing en regels inzake gegevensbescherming,

- verbanden met alle andere relevante regelingen, zoals degene die zijn vastgelegd in Verordening (EG) nr. 515/1997 van de Raad ⁽⁵⁾, zijn een goede zaak,
- gebruik van de basisbeginselen van het informatiesysteem voor de interne markt (IMI), in de wetenschap dat dit systeem al geëvalueerde instrumenten omvat; afstemmen hiervan op de douane,
- de maatregelen/criteria/normen inzake evaluatie van risico's op het gebied van producten, materiaal, routes, herkomst en andere factoren die op risico's kunnen wijzen, om met behulp van Taric de meest ernstige risico's zo goed mogelijk en waar haalbaar in kaart te kunnen brengen.

Bovendien hamert het EESC er nogmaals op dat de douanediens ten informatie moeten uitwisselen.

4.2.5. Wat de onderlinge afstemming van de in de strategie vastgelegde samenwerking betreft moet ook worden gekeken naar beleidsinitiatieven voor de veiligheid van producten, dieren, levensmiddelen en diervoeder, initiatieven voor milieubescherming, en hiermee samenhangende initiatieven op het gebied van intellectuele-eigendomsrechten. De uitwisseling van gegevens over ernstige problemen op het gebied van de gezondheidszorg, het milieu en de veiligheid en bescherming van burgers is van groot belang.

4.3. Wat het Risk Management Compendium en andere normen van de Werelddouaneorganisatie (WDO) betreft: de EU zou er goed aan doen deze gemeenschappelijke maatstaven als uitgangspunt voor haar eigen normen te nemen en ze met het oog op haar eigen situatie aan te vullen.

4.4. Het is een goede zaak dat „geautoriseerde marktdeelnemers' via AEO-programma's met het beheer van risico's worden belast; zij en hun omgeving worden uitvoerig geëvalueerd voordat zij het certificaat krijgen, dat bovendien past binnen het beleid om douaneprocedures te vereenvoudigen.

4.5. Voor de uitvoering van eventuele risicobeperkende en controlemaatregelen zou de methode die wordt voorgesteld in het Compendium van de Werelddouaneorganisatie in overweging moeten worden genomen.

4.6. In het kader van de door de Commissie op te stellen rangorde van risico's, na het nodige en transparante overleg met de nationale deskundigen en na de economische sector te hebben geraadpleegd op grond van de artikelen 50, lid 1, en 284 van het douanewetboek, moet de derde doelstelling van het actieplan concreter geformuleerd worden, zodat duidelijk is op wie, wanneer, op welk moment en waarop het beginsel „Schat vooraf het risico in en controleer waar nodig" precies van toepassing is. In feite moet dit de eerste actie zijn die wordt uitgevoerd, want op die manier is er bij de uitvoering van de andere actieplannen en de evaluatie van risico's een grotere mate van duidelijkheid en rechtszekerheid.

4.7. Doelstelling 5 van het actieplan is van groot belang. De hele strategie draait namelijk om de bevordering van de samenwerking tussen instanties en de uitwisseling van informatie tussen nationale douanediens ten en de EU, iets wat altijd al hoog op de agenda van het EESC heeft gestaan. Het Comité verwijst korthedshalve naar zijn aanbevelingen hieromtrent neergelegd in de paragrafen 1.9 en 1.10 alsmede hoofdstuk 4, „Risicobeheer van de toeleveringsketen" van zijn advies van 2013 inzake een beter gestructureerde en systematische samenwerking tussen douane- en andere relevante autoriteiten op de interne markt, en een samenhangende en gecoördineerde uitvoering van de maatregelen uit het actieplan.

4.8. Het EESC herhaalt dat de strategie voor risicobeheer de toepassing van de douanewetgeving door de lidstaten niet in de weg mag staan; het is de bedoeling dat zij rekening kunnen blijven houden met de omvang van de handelstromen zonder daarbij de samenhang van het EU-recht uit het oog te verliezen.

4.9. Het EESC is van oordeel dat het mogelijk is vast te houden aan een hoog niveau van bescherming en tegelijk de nationale maatregelen om de handel te vergemakkelijken, te verscherpen; zo kan de administratieve rompslomp worden verminderd door meer formaliteiten af te handelen zonder papier, en kunnen de procedures en de toekenning van het statuut van „geautoriseerd marktdeelnemer" worden vereenvoudigd.

4.10. Er moet worden gestreefd naar nauwe samenwerking met andere nationaal beleidsverantwoordelijke ministeries en handhavingsinstanties, onder meer om de lasten, inclusief de administratieve, voor het bedrijfsleven zo laag mogelijk te houden. In dit verband zou het EESC graag zien dat gebruik van de basisbeginselen van het IMI wordt overwogen. Of er nu uiteindelijk gekozen wordt voor harmonisatie of douanesamenwerking of een mengeling van beide, de „beste praktijken" en niet het Europese gemiddelde niveau dienen de basis voor de voorstellen te vormen.

⁽⁵⁾ PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1.

4.11. Het Comité dringt er bij de strategieopstelling en -uitwerking op aan de binnenkort komende wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 over wederzijdse bijstand douane (voorstel COM(2013) 796) daarin te betrekken vanwege de hechte verwantschap in onderwerpen.

4.12. Het EESC beklemtoont dat proefprojecten meer zichtbaarheid moeten krijgen en op grotere schaal moeten worden verspreid, om zo de betrokkenen aan te moedigen een grotere rol te gaan spelen. Op die manier kunnen meer privé-investeringen worden aangetrokken, waardoor innovatie een nieuwe impuls zou krijgen, wat de in de mededeling voorgestelde strategie ten goede zou komen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Bij de in par 3.1.1 vermelde, door de EU Commissie genoemde, activiteiten inzake internationale normen en standaarden zou een normering voor verzegeling, die controle via geautomatiseerde systemen toestaat, kunnen worden bevorderd om ingepast te worden in het „Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade” (Safe).

5.2. In de strategie wordt niet gesproken over het risico van informatiefraude en „aanleunen/meeliften” op naamsbekendheid (de zogenoemde identity tag). Risicobeheer zou het de douaneautoriteiten ook mogelijk moeten maken om gevallen van informatiefraude en misbruik van een goede reputatie op te sporen, zodat de invoer van vervalste en gevaarlijke producten wordt voorkomen.

5.2.1. Ofschoon in doelstelling 6 door de Commissie wel aangestipt, roept het Comité op om duidelijker pilotprojecten voor een innovatie in de controlesystemen, uiteraard onder voorwaarden, toe te staan en dan bij bewezen positief resultaat ook de verdere toepassing toe te staan.

5.3. Volgens de Commissie zal de nieuwe strategie de groeiende handelsstromen en de steeds complexere internationale toeleveringsketen op efficiëntere wijze in goede banen leiden (paragraaf 3.1); er moet dan ook worden gewerkt aan een efficiënter beheer, wat zijn weerslag zal hebben op de verbetering van de toeleveringsketen.

5.4. Het EESC betreurt dat de Commissie in haar strategie enkel verwijst naar samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie, en de aanbevelingen uit eerdere adviezen inzake de noodzaak van samenwerking met de marktdeelnemers naast zich neer legt.

Brussel, 18 februari 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE
