

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

519E ZITTING VAN HET EESC, 21-22 SEPTEMBER 2016

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rechtskader van de Unie inzake douaneover-tredingen en sancties

(COM(2013) 884 final — 2013/0432 (COD))

(2016/C 487/08)

Algemeen rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Raadpleging	Europees Parlement, 22.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de voltallige vergadering	21.9.2016
Zitting nr.	519 ^a
Stemuitslag	173/0/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat een efficiënte douane-unie binnen het Europese integratieproces een essentieel element is om veilig en transparant vrij verkeer van goederen te waarborgen, met inachtneming van de concurrentieregels en een hoog niveau van bescherming van consumenten en milieu, en om overtredingen, fraude en namaak doeltreffend te bestrijden alsook de ontwikkeling van de legale handel te bevorderen.

1.2. Het Comité onderschrijft ten volle de doelstellingen van het Commissievoorstel, aangezien de voorgestelde maatregelen erop gericht zijn:

- een eerste stap te zetten naar een doeltreffend Europees douanestelsel, met een unitaire governance en gemeenschappelijke administratieve en rechterlijke douane-instanties zoals een Europees gerechtshof voor douane-aangelegenheden, gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen bij het douanewetboek, een gemeenschappelijk informatiesysteem met uniforme nalevingsprocedures, eenduidige interpretatie van de regelgeving, waardoor de intra- en extracommunautaire handel zich gemakkelijker kan ontwikkelen;
- te zorgen voor rechtszekerheid en een uniforme toepassing van de wetgeving in de gehele EU, via een geharmoniseerd systeem voor het vaststellen en toerekenen van inbreuken, alsook voor het opleggen van al dan niet strafrechtelijke (inclusief niet-geldelijke) sancties, die in verhouding staan tot de ontdoken rechten en de ernst van de overtreding en waarvoor gemeenschappelijke minimale en maximale drempelwaarden worden gehanteerd;

- versterkte gemeenschappelijke mechanismen voor preventie en ontmoediging van inbreuken als integraal onderdeel van de regelgeving op te nemen, daarbij gebruikmakend van computermodellen en automatische systemen voor vroegtijdige waarschuwing;
- te voorzien in gemeenschappelijke mechanismen voor geschillenbeslechting en sanctieregelingen om de ontwikkeling van de Europese handel te stroomlijnen en te versnellen en om dure en langdurige juridische procedures te vermijden;
- volledig te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit internationale referentiekaders van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de Werelddouaneorganisatie (WDO).

1.3. Het EESC zou graag zien dat aan de doelstellingen van de richtlijn wordt toegevoegd dat dit instrument, waarmee geleidelijk maar noodzakelijkerwijs zou worden toegewerkt naar één gemeenschappelijke regeling, zowel wat toepassing als interpretatie betreft, moet worden aangevuld met controle en markttoezicht, op basis van automatische vaststellingsmechanismen, zonder de ontwikkeling van de Europese legitieme handel te belemmeren.

1.4. Het Comité pleit ervoor om in het verslag dat moet worden voorgelegd aan het Europees Parlement (EP), de Raad en het EESC, in aanvulling op de beoordeling van de mate van convergentie van de tenuitvoerlegging van de nieuwe wetgeving op territoriaal niveau, indicatoren voor te stellen voor de volgende stappen op weg naar:

- de oprichting van een echt **Europees douaneagentschap**;
- de oprichting van een **Europees gerechtshof voor douaneaangelegenheden**;
- de totstandkoming van een doelmatig en doeltreffend **gemeenschappelijk douanecorps**, om de douaneregelingen voor inbreuken en sancties op elkaar af te stemmen, op een gemeenschappelijke regelgevings- en handhabingsbasis, met een eenduidige interpretatie.

2. Inleiding

2.1. De douane-unie is de hoeksteen van de Europese Unie. De EU-douanewetgeving is sinds 1992 volledig geharmoniseerd wat materiële en procedurele regels betreft. In 2013 is het nieuwe douanewetboek aangenomen (Union Customs Code — UCC) bij Verordening (EU) nr. 952/2013, die in 2016 in werking is getreden.

2.2. Douaneaangelegenheden vallen met betrekking tot de regelgevende aspecten onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie op grond van artikel 3 VWEU, terwijl de lidstaten bevoegd blijven voor activiteiten met betrekking tot de organisatie van de controles, de sanctieregeling en de handhavingsactiviteiten in het kader van de justitiële samenwerking in strafzaken (titel V van het VWEU).

2.3. De douanewerkzaamheden van de EU bestrijken ca. 16 % van de wereldhandel, met een jaarlijks invoer- en uitvoervolume voor een waarde van ruim 3 500 miljard EUR. De in 2013 geïnde douanerechten beliepen 15,3 miljard EUR, d.i. zo goed als 11 % van de EU-begroting.

2.4. Niet-geharmoniseerde nationale douanestelsels voor overtredingen en sancties kunnen ertoe leiden dat illegale handelaars hun bedrijvigheden verschuiven naar lidstaten waar het risico om te worden betrapt kleiner is en de boeten lager zijn, terwijl bonafide ondernemingen te maken krijgen met hogere kosten wanneer zij in meerdere rechtsgebieden actief zijn. De verschillende sanctieregelingen kunnen immers de handelsstromen en de patronen van de economische activiteit in de interne markt beïnvloeden en voordelen opleveren voor bedrijven die actief zijn in landen met minder strenge douanecontroles.

2.5. Sinds het programma Douane 2013 is een analyse verricht van de nationale douanestelsels inzake overtredingen en sancties en is een groot aantal verschillen vastgesteld tussen de regelingen, zoals in recente grondige analyses nog is bevestigd ⁽¹⁾.

2.6. Om inbreuken op de douanewetgeving te bestrijden, worden immers 28 ⁽²⁾ verschillende juridische stelsels en administratieve of juridische tradities gevolgd, met een grote variatie in de vaststelling en de zwaarte van de betreffende sancties. Het gebrek aan uniformiteit in de toepassing van de douanewetgeving is dan ook van invloed op de concurrentievoorwaarden die in de interne markt gelijk zouden moeten zijn.

2.7. De verschillen in toepassing van de wetgeving hebben met name betrekking op: de aard van de administratieve en/of strafrechtelijke sancties, de soorten sancties, de drempelwaarden en de ernst van de inbreuk, de geschillenregeling, het niveau en het soort aansprakelijkheid, eventuele verzwarende of verzachtende omstandigheden, de termijnen en de verjaring en de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

⁽¹⁾ Zie „Analysis and effects of the different Member States' customs sanctioning systems”. PE 569.990 — januari 2016.

⁽²⁾ Op dit moment.

2.8. Er moet een eind komen aan de verschillen in toepassing en werk worden gemaakt van geharmoniseerde Europese douanestelsels, volgens het beginsel van één douane, waarbinnen lidstaten mechanismen voor geschillenbeslechting kunnen overeenkomen. In het geval van douanedelicten kan dan worden overgegaan tot verrekening, afhankelijk van de aard en de ernst van de inbreuk, en kunnen dure en langdurige juridische procedures voor beide partijen worden vermeden.

2.9. Voorts zij eraan herinnerd dat de douane-unie de operationele arm is voor een groot deel van de maatregelen van het EU-handelsbeleid, waarbij tal van internationale overeenkomsten die verband houden met de handelsstromen van de EU worden geïmplementeerd. Via de administraties van de lidstaten ontwikkelen zich belangrijke horizontale processen voor gegevensbeheer, beheer van de marktdeelnemers en toepassingen. Over de verschillen in toepassing in het Europese stelsel is reeds eerder bij de WTO klacht ingediend.

2.10. De ernstige werkingsproblemen waarmee de douane-unie door de uiteenlopende toepassing van de wetgeving te kampen heeft, dreigen de algemene efficiëntie in het gedrang te brengen. Het EESC heeft er dan ook reeds eerder op gewezen dat er „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”⁽³⁾.

2.11. Om een echte interne markt tot stand te brengen, is het zaak, zoals het EESC beklemtoont⁽⁴⁾, dat er bindende termijnen worden gehanteerd voor de omzetting van de wetgeving en dat er een uniforme interpretatie komt van de douanewetgeving van de Unie, die als één administratie moet optreden met het oog op: gelijke behandeling van marktdeelnemers op het hele EU-douanegebied, gemakkelijkere toegang tot de status van geautoriseerd marktdeelnemer, uitvoerige voorlichting van alle belangstellenden, geïnformatiseerde procedures en degelijke opleiding van personeel. Uiteindelijk gaat het erom dat we in staat moeten zijn één Europese douane tot stand te brengen.

2.12. Alleen als doeltreffend vooruitgang wordt geboekt op weg naar een gemeenschappelijke Europese douane en passende governancestructuren, zal een oplossing kunnen worden gevonden voor de thans nog ingewikkelde en sterk uiteenlopende werking van de douane-unie.

3. Het Commissievoorstel

3.1. Het voorstel van de Commissie heeft voornamelijk tot doel door middel van deze harmonisatierichtlijn te komen tot een gemeenschappelijk rechtskader dat gericht is op:

- gelijke behandeling van marktdeelnemers;
- doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de EU;
- doeltreffende handhaving van de wetgeving op het gebied van douaneovertredingen en -sancties;
- rechtszekerheid (*lex certa*), koppeling aan voorwaarden en evenredigheid van straf (*nulla poena sine culpa*);

door het waarborgen van een uniforme naleving van de douaneregels in de hele EU via de geharmoniseerde toepassing van de regelgeving inzake douaneovertredingen en -sancties, teneinde al te uiteenlopende nationale overtredings- en sanctieregelingen te vermijden die de concurrentieregels aantasten en van invloed zijn op het vrije verkeer van goederen.

3.2. De Commissie heeft met name op basis van de gekozen rechtsgrondslag, nl. artikel 33 VWEU, voorgesteld om werk te maken van:

- een lange lijst van strafbare zaken die in drie grote categorieën worden opgesplitst: strafbare situaties in geval van „strict liability” (vergelijkbaar met objectieve aansprakelijkheid), in geval van schuld of nalatigheid, of bij met opzet begane overtredingen;

⁽³⁾ Zie PB C 229 van 31.7.2012, blz. 68.

⁽⁴⁾ Zie de EESC-adviezen PB C 229 van 31.7.2012, blz. 68 en PB C 251 van 31.7.2015, blz. 25.

- een schaal van „doeltreffende, evenredige en afschrikkende” sancties voor elk van die categorieën, overeenkomstig de criteria die zijn vastgesteld in de rechtspraak van het Hof van Justitie ⁽⁵⁾;
- een waaier aan boeten die kunnen worden opgelegd, van 1 % tot 30 % van de waarde van de goederen, of die forfaitair zijn vastgesteld indien de overtreding betrekking heeft op een bepaalde status of vergunning;
- de invoering, om een eind te maken aan verschillende verjaringstermijnen, van een verjaringstermijn van vier jaar vanaf de dag waarop de overtreding heeft plaatsgevonden, of in geval van voortzetting of herhaling van de overtreding vanaf de dag waarop deze is beëindigd;
- de invoering van mechanismen om de administratieve procedure te schorsen indien met betrekking tot dezelfde feiten een strafprocedure is ingeleid;
- het aanmoedigen van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten.

3.3. Het voorstel, dat drie jaar geleden door de Europese Commissie is voorgelegd, is afgetoetst bij het Europees Parlement en aan de bezwaren van verscheidene lidstaten. Het Litouwse Parlement heeft aangevoerd dat de voor het voorstel gekozen rechtsgrondslag (artikel 33 VWEU) de Unie niet machtigt maatregelen te nemen om een kader vast te stellen voor schendingen van de EU-douanewetgeving of voor sancties voor dergelijke inbreuken ⁽⁶⁾. Dit zou immers niet stroken met het subsidiariteitsbeginsel, met name omdat niet zou worden voldaan aan de voorwaarden van het beginsel van bevoegdheidstoedeling op grond waarvan de Unie alleen kan optreden indien de verdragen voorzien in een rechtsgrondslag voor de bedoelde maatregelen.

3.4. Het Parlement heeft het voorstel thans opnieuw in behandeling genomen en opdracht gegeven aan de heer Kaja KALLAS, rapporteur van de IMCO-commissie, een advies op te stellen. De heer KALLAS heeft verzocht de rechtsgrondslag met artikel 114 VWEU ⁽⁷⁾ uit te breiden, waarbij wordt voorzien in verplichte raadpleging van het EESC, zoals aangegeven in de raadplegingsbrief van de voorzitter van de IMCO-commissie.

3.5. Het EESC is het volledig eens met deze keuze, en onderstreept het belang van een **uniform** douanesysteem, dat in staat is waarden en eenheid te garanderen, niet alleen voor de interne markt maar ook voor de hele Europese samenleving, die nu meer dan ooit op zoek is naar unitaire stelsels.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat een efficiënte douane-unie binnen het Europese integratieproces een essentieel element is om het vrije verkeer van goederen te waarborgen, met inachtneming van de concurrentieregels en een hoog niveau van bescherming van consumenten en milieu.

4.2. Het EESC acht een gemeenschappelijke aanpak van cruciaal belang voor het voorkomen, het ontmoedigen en het ondubbelzinnig vaststellen van overtredingen, alsook voor een uniform beheer van sancties, met inbegrip van regelingen voor schikkingen, teneinde te zorgen voor een uniforme en niet-discriminerende toepassing van de EU-wetgeving op het gehele grondgebied als bedoeld in artikel 3 VWEU.

4.3. Het EESC is een groot voorstander van een versnelling van het lopende proces dat moet leiden tot een echte interne Europese douane middels een unitaire governance met een Europees douaneagentschap, de instelling van gemeenschappelijke administratieve en rechterlijke instanties ⁽⁸⁾ en een Europees gerechtshof voor douaneaangelegenheden ⁽⁹⁾, naar het voorbeeld van het Noord-Amerikaanse systeem voor de toepassing van één regeling voor inbreuken en in laatste instantie een uniforme sanctieregeling, aangevuld met de activering vooraf van preventiesystemen en geschillenregelingen/schikkingen, gericht op het beperken/vermijden van dure geschillen die ten koste gaan van de communautaire handel en met name van kleine en middelgrote ondernemingen.

⁽⁵⁾ Zie de arresten van het Hof van Justitie in de zaken C-382/92 en C-91/02.

⁽⁶⁾ Zie het Seimas van de Litouwse Republiek — Conclusies van de commissie voor Europese aangelegenheden, document nr. ES-14-51 van 9 juli 2014, nr. 100-P-71.

⁽⁷⁾ Artikel 33 VWEU vormt bijgevolg de correcte rechtsgrondslag wat betreft het kader voor samenwerking tussen douaneautoriteiten. Artikel 114 VWEU is de rechtsgrondslag voor de vaststelling van harmonisatiemaatregelen betreffende de interne markt. Voorwaarde voor de in dit artikel bedoelde harmonisatiemaatregelen is dat er tussen de wetgevingen van de lidstaten verschillen bestaan die de handel binnen de interne markt kunnen verstoren.

⁽⁸⁾ Dit is juridisch haalbaar op basis van artikel 257 van het VWEU, waarop reeds een beroep is gedaan voor het Gerecht voor ambtenarenzaken (zijnde de arbeidsrechtbank voor Europese ambtenaren) en waarop in de toekomst ook een beroep zal worden gedaan voor de totstandbrenging van een Europees Hof voor handelsmerken en octrooien.

⁽⁹⁾ De Court of International Trade van de VS zou hiervoor als voorbeeld kunnen dienen. Het douanewetboek van 1980 voorziet in een alomvattende regeling voor rechterlijke toetsing van civiele vorderingen die voortvloeien uit invoer- en federale transacties die van invloed zijn op de internationale handel.

4.4. Volgens het Comité moet de uniforme toepassing van de EU-douanewetgeving ook betrekking hebben op de geschillenfase tussen marktdeelnemers, wat zowel de interne als de internationale markt betreft, alsmede op de preventieve benadering, op basis van eenduidige en verstrekte ICT-telematicaoplossingen, om de bureaucratische rompslomp i.v.m. identificatiewerkzaamheden te vermijden.

4.4.1. Het Comité bevestigt het belang van „het voeren van één douanebeleid op basis van uniforme, transparante, effectieve, efficiënte en vereenvoudigde procedures, waarmee de Europese Unie de mondiale concurrentie aankan en waarmee de rechten en veiligheid van het bedrijfsleven en de Europese consumenten, evenals de intellectuele eigendom kunnen worden beschermd”⁽¹⁰⁾.

4.5. Het EESC is ervan overtuigd dat een Europees systeem voor overtredingen, geschillenregelingen en sancties vergezeld moet gaan van maatregelen die ook betrekking hebben op alle andere elementen die deel uitmaken van de algemene rechtshandhaving, zoals toezicht, controle, onderzoek en monitoring.

4.6. Het Comité acht het van essentieel belang te zorgen voor rechtszekerheid en een uniforme toepassing van de regelgeving in de gehele EU, via een geharmoniseerd systeem voor het vaststellen en toerekenen van inbreuken, aan de hand van vaste en welomschreven categorieën, alsook voor al dan niet strafrechtelijke (inclusief niet-geldelijke) sancties, die in verhouding staan tot de ernst van de overtreding en waarvoor ter wille van de convergentie gemeenschappelijke minimale en maximale drempelwaarden worden gehanteerd.

4.7. Bij deze eerste stap naar convergentie van inbreuk- en sanctieregelingen in de gemeenschappelijke douanewetgeving, is het volgens het EESC zaak:

- de verjaringstermijnen af te stemmen op de termijnen voor het melden van een douaneschuld, die thans in het douanewetboek op drie jaar zijn vastgesteld;
- te verzekeren dat overtredingen worden bestraft op basis van de mate van schuld;
- ervoor te zorgen dat geldboetes op een evenredige manier worden opgelegd, in overeenstemming met de ontdoken rechten en niet met de waarde van de betrokken goederen.

4.8. Het EESC dringt aan op gewaarborgde volledige interoperabiliteit tussen de verschillende databanken van het Europese systeem voor markttoezicht, teneinde het afschrikkend effect ten aanzien van inbreuken te verhogen. Een en ander moet gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke strategie met aanzienlijke steun van communautaire programma's, zodat informatie tussen de verschillende instanties op verschillende niveaus in real time kan worden uitgewisseld, met name in het geval van zware inbreuken en sancties, ook om de strijd tegen illegale handel op te voeren en de procedures voor legale handel te vereenvoudigen.

4.9. Aansluitend bij de rechtspraak van het Hof van Justitie is het voor het Comité aanvaardbaar dat artikel 114 naast artikel 33 in de rechtsgrondslag van het voorstel wordt opgenomen, aangezien de maatregelen zoals genoemd in artikel 114 VWEU erop gericht zijn de voorwaarden voor de werking van de interne markt te verbeteren en bijdragen tot het wegwerken van concurrentievervalsingen, zoals het geval is bij het onderhavige wetgevingsvoorstel.

4.10. In afwachting van een effectieve douane-unie dringt het EESC erop aan de EU-acties voor opleiding en ontwikkeling van gekwalificeerd personeel op te voeren en de beheerscapaciteit van het communautaire regelgevingskader te verhogen, ook via interventies op het gebied van administratieve capaciteit en de oprichting van een gemeenschappelijke centrale douane-taskforce ter verzekering van een uniforme toepassing van de sanctie- en geschillenregelingen.

4.11. Het Comité zou graag zien dat in het verslag dat de Commissie om de twee jaar aan het Europees Parlement, de Raad en het EESC moet voorleggen, niet alleen een beoordeling van het behaalde convergentieniveau tussen de lidstaten wordt opgenomen, maar vooral ook een overzicht van de sleutelindicatoren inzake doeltreffendheid van douanesancties, verspreiding van beste praktijken, doeltreffendheid van daarmee samenhangende diensten en efficiëntie van het goedgekeurde EU-wetgevingskader. Aldus kan worden ingeschat welke verdere stappen moeten worden gezet met het oog op de oprichting van een **echt Europees douaneagentschap, een Europees gerechtshof voor douaneaangelegenheden en de opleiding van een doelmatig en doeltreffend gemeenschappelijk douanecorps**.

Brussel, 21 september 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Zie EESC-advies, PB C 271 van 19.9.2013, blz. 66.