



Brussel, 21.12.2016
COM(2016) 813 final

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

De ontwikkeling van de EU-douane-unie en haar governance

1. INLEIDING

In deze mededeling wordt ingegaan op de vraag hoe de Commissie en de lidstaten er samen voor kunnen zorgen dat de werking van de douane-unie zo goed mogelijk bijdraagt aan de welvaart en veiligheid in de EU.

De nu bijna 50 jaar oude douane-unie is een vroeg succesverhaal van integratie in de EU. De douane-unie schiep de voorwaarden voor de totstandbrenging van de eengemaakte markt en vormde een stabiele basis voor economische integratie en groei. Met een sterke en goed beheerde douane-unie kan de EU concurrerende ondernemingen laten groeien en gedijen, kan ze haar inkomstenbronnen beschermen en de bevolking tegen terrorisme, gezondheids-, milieu- en andere bedreigingen beschermen. Om succesvol te zijn, moet er, net als op veel andere beleidsterreinen, een evenwicht worden gezocht tussen de belangen van de afzonderlijke lidstaten en moeten met de strategie gemeenschappelijke doelen worden nagestreefd.

In tijden waarin terroristen en andere zware criminelen grensoverschrijdend en transnationaal te werk gaan, wordt steeds meer beroep gedaan op douaneautoriteiten – wetshandhavingsautoriteiten verantwoordelijk voor grenscontrole – om niet-fiscale taken uit te voeren ter versterking van de interne veiligheid van de EU. Op veiligheidsgebied speelt de douane een bijzonder relevante rol bij het afsnijden van geldtransfers van terroristische organisaties en het droogleggen van hun inkomstenbronnen, zoals wordt erkend in het actieplan van de Commissie ter versterking van de strijd tegen de financiering van terrorisme¹. Om bij te dragen aan een doeltreffende en duurzame veiligheidsunie, is er is echter meer coördinatie nodig tussen de verschillende beleidsterreinen die betrokken zijn bij grensbeheer en moet de synergie tussen de verschillende rechtshandhavingsautoriteiten worden verbeterd. In dit verband is beter informatie-uitwisseling van essentieel belang.

De snel veranderende technologieën en bedrijfsmodellen, de groeiende volumes die op wereldschaal worden verhandeld, de aanhoudende dreiging van transnationale criminaliteit en de veiligheidsrisico's, de uitbreiding en verdieping van de EU en het toenemende aantal douanetaken hebben de werking van de douane-unie onder druk gezet. Dit heeft geleid tot een grondige herziening van het wetgevingskader door middel van de goedkeuring en tenuitvoerlegging van het douanewetboek van de Unie². Dit douanewetboek was bedoeld als een kader waarbinnen eerlijke en legitieme Europese ondernemingen dagelijks het hoofd kunnen bieden aan de concurrentie op de wereldmarkten, zonder daarbij door onnodige bureaucratische rompslomp te worden gehinderd en waarbij ze worden ondersteund door uniforme, geautomatiseerde en efficiënte douanediens ten in de hele EU.

¹ COM(2016) 50 final

² Verordening (EU) nr. 952/2013 van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking). Het nieuwe wetgevingskader introduceert de verplichting dat alle contacten tussen douanediens ten en bedrijven en tussen de verschillende douaneautoriteiten onderling via elektronische gegevensverwerkingsystemen plaatsvinden. Dit is niet enkel bedoeld om de administratie en de handelsfacilitatie op middellange termijn te moderniseren en kostenefficiënter te maken, maar helpt ook om de migratiestromen echt gezamenlijk in de hele Unie te beheren.

Hoewel de douanewetgeving op EU-niveau wordt aangenomen, zijn de lidstaten en hun nationale douanediens ten verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. De aard van de douane-unie leidt er echter toe dat nationale overheden onderling afhankelijk zijn, hetgeen moeten worden erkend om de douane-unie maximaal te benutten. Bij de uitvoering bestaat de uitdaging erin dat de verschillende douaneautoriteiten, die onder verschillende geografische, budgettaire en organisatorische omstandigheden werkzaam zijn, gelijkwaardige resultaten moeten bereiken.

Bovendien vraagt de verstrengeling tussen het beleidsterrein Douane en andere beleidsterreinen die verband houden met veiligheid en grenscontrole, om een coherenter en sectoroverschrijdende aanpak, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van het volledige potentieel door nauwere samenwerking tussen douane- en andere wetshandhavingsautoriteiten, onder meer door middel van synergieën en interoperabiliteit tussen informatiesystemen.

Daarom is het nu voor de douane-unie van cruciaal belang dat de douanediens ten het douanewetboek van de Unie effectief en efficiënt kunnen uitvoeren, waarbij ze samenwerken als waren ze één dienst en tegelijk effectief samenwerken met instanties die bevoegd zijn voor andere beleidsgebieden die gevolgen hebben voor de veiligheid aan de grenzen en binnen de EU. Dit is van essentieel belang voor de correcte tenuitvoerlegging van het nieuwe douanewetboek van de Unie, iets wat, gezien de nadruk die wordt gelegd op de volledig elektronische communicatie tussen de douanediens ten en het bedrijfsleven, alleen mogelijk is op basis van EU-brede interoperabele IT-systemen en de uniforme toepassing van de regels door alle douanediens ten. Dit is ook van cruciaal belang in de huidige politieke context, gezien de rol die de douane speelt bij de bescherming van de burgers van de Unie.

Dit vraagt binnen het bestaande institutionele kader om een vernieuwd en krachtig partnerschap tussen de lidstaten en de Commissie met het oog op:

- een door alle lidstaten en de Commissie gedeelde algemene beheersvisie voor de douane-unie om te zorgen voor flexibelere en doeltreffendere samenwerking en betere regelgeving;
- een effectievere handhaving van de regels door middel van betere coördinatie van en samenwerking tussen de operationele diensten op het terrein;
- een sterkere rol voor de douane om voor geïntegreerde rechtshandhaving en grensbeheer te zorgen, met de uitbouw van nauwere samenwerking en betere informatie-uitwisseling met overheden die betrokken zijn bij andere betrokken beleidsterreinen;
- een langetermijnstrategie op IT-gebied voor kosteneffectieve processen voor de douaneautoriteiten en het bedrijfsleven en voor synergieën met andere betrokken beleidsterreinen;
- betere prestaties van douanediens ten in de hele EU door meer gebruik te maken van beste praktijken en innovatieve gemeenschappelijke oplossingen, onder meer om tegemoet te komen aan hun financiële behoeften.

2. GOVERNANCE ONTWIKKELEN

2.1. Governance bij de beleidsformulering en -uitvoering

De aanneming en toepassing per 1 mei 2016 van het douanewetboek van de Unie heeft het rechtskader van de douane-unie versterkt en gemoderniseerd. Met het douanewetboek van de Unie zet de douane de laatste stap naar een papierloze en volledig elektronische en interoperabele omgeving met eenvoud, dienstbaarheid en snelheid als kernwaarden. Het in 2014 aangenomen en in 2016³ herwerkte werkprogramma voor het douanewetboek van de Unie⁴ bevat een tijdschema voor de uitrol van de ondersteunende IT-systemen in een overgangsperiode, waarbij wordt voortgebouwd op een complex netwerk van de bestaande IT-systemen die door de lidstaten en de Commissie worden gebruikt.

Wat het douanewetboek van de Unie betreft, moet de komende jaren voorrang worden gegeven aan de effectieve en uniforme toepassing van het wetboek en, waar nodig, aan de snelle wijziging van de technische handelingen die ten grondslag liggen aan de algemene structuur.

Gezien de mate waarin de wetten in de douane-unie nu geïntegreerd en geharmoniseerd zijn en gezien de onderlinge afhankelijkheid van de douanediensdiensten, moet het beleid regelmatig met alle lidstaten worden gecoördineerd en is het noodzakelijk dat de lidstaten in hoge mate operationeel samenwerken.

Diverse instanties houden zich bezig met verschillende aspecten van de werking van de douane-unie. Het beleid en de operationele aspecten worden evenwel niet overkoepelend gecoördineerd. Er is in het bijzonder behoefte aan coördinatie bij de integratie van strategieën in andere beleidsgebieden die invloed hebben op de douane en tot meer douanetaken leiden.

Tot nu toe werd het beleid van de douane-unie in grote mate gecoördineerd door de Groep douanebeleid, een 53 jaar geleden door de Commissie opgerichte informele groep van deskundigen. Deze groep bestaat uit de hoofden van de douanediensdiensten, maar heeft geen formele wettelijke besluitvormingsbevoegdheden. Nog minder formeel zijn de vergaderingen van de directeuren-generaal van de nationale douanediensdiensten in de zogenaamde “bijeenkomsten van de club”.

Om de beleidsmaatregelen van de lidstaten te coördineren en EU-wetgeving te onderhandelen en goed te keuren, heeft de Raad van de EU zijn eigen governancestructuur om het werk op verschillende gebieden te organiseren. In de Raadsformatie Concurrentievermogen worden de douanegerelateerde werkzaamheden voornamelijk behandeld in twee werkgroepen van de Raad (één voor de douane-unie en één voor douanesamenwerking), maar wellicht zonder een gestructureerde visie op beleidsontwikkeling en op een manier die enigszins ad hoc is. Voorts

³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/578 van de Commissie van 11 april 2016 tot vaststelling van het werkprogramma voor de ontwikkeling en de uitrol van de elektronische systemen waarin het douanewetboek van de Unie voorziet.

⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2014/255 van de Commissie van 29 april 2014 tot vaststelling van het werkprogramma voor het douanewetboek van de Unie

is in de Raad onlangs een nieuw orgaan opgericht waarin de directeuren-generaal van de douanediensdiensten worden samengebracht. Bedoeling van dit orgaan is dat een antwoord wordt geboden op sommige van de bovenvernoemde vraagstukken, dat er strategische kwesties worden besproken en dat er wordt gezorgd voor coördinatie met andere beleidsterreinen van de Raad.

Volgens de Commissie moet de uit te werken en aan te houden operationele visie, met inachtneming van de institutionele regelingen en verantwoordelijkheden, driedig zijn:

- strategisch – transversale kwesties, zoals veiligheid, bestrijding van terrorismefinanciering, fraude of e-commerce, moeten op hoog niveau worden aangepakt en de technische aspecten moeten afzonderlijk op het passende technische niveau worden besproken;
- in overeenstemming met andere beleidsmaatregelen die aan de grens moeten worden uitgevoerd, zowel met de maatregelen die rechtstreeks betrekking hebben op het verkeer van goederen als met de door de douane gesteunde maatregelen m.b.t. het verkeer van mensen;
- inhoudrijk – zij moet een leidraad bieden voor vraagstukken als de ontwikkeling van een langetermijnstrategie op IT-gebied, de evaluatie van de prestaties op basis van kernprestatie-indicatoren, het creëren van gemeenschappelijke risicobeheersmaatregelen voor veiligheidsrisico's enz.

De Commissie zal van haar kant de rol van de Groep douanebeleid formaliseren en zodanig ontwikkelen dat deze gericht is op het leveren van input op basis waarvan beleids- en operationele aspecten overkoepelend kunnen worden gecoördineerd en duidelijke prioriteiten voor de toekomst kunnen worden gesteld (hiertoe zal voor de Groep douanebeleid een reglement van orde worden opgesteld). Hiertoe zullen de diensten van de Commissie, als onderdeel van het prestatieproject van de douane-unie, samen met de lidstaten gestructureerde informatie verzamelen over kernaspecten van de werking van de douane-unie (zie punt 2.2 hieronder).

De Commissie zal de Groep douanebeleid met name om ondersteuning vragen bij het vaststellen van de operationele doelstellingen in de hele Unie op basis van uitdagingen waarmee de douane-unie wordt en zal worden geconfronteerd, alsmede bij het waarborgen van de algehele samenhang. Voor de Groep douanebeleid zal in samenspraak met de lidstaten eveneens een agenda voor de lange termijn worden opgesteld. De agenda zal worden toegespitst op horizontale, strategische vraagstukken.

De Commissie houdt bij het opstellen en uitvoeren van douaneprocedures ter bescherming van de financiële belangen van zowel de lidstaten als de EU⁵ ook rekening met de belangrijke rol die is weggelegd voor het bedrijfsleven. De Commissie wordt momenteel geadviseerd door een groep deskundigen, de zogenaamde “Trade Contact Group”, en op nationaal niveau bestaan gelijkwaardige adviesorganen. Uit onlangs bij het overleg over de

⁵ Douanerechten zijn eigen middelen van de EU.

uitvoeringsbepalingen van het douanewetboek van de Unie opgedane ervaring blijkt ook dat het nuttig is gezamenlijke vergaderingen met marktdeelnemers, nationale overheden en de Commissie te organiseren. De Commissie is van plan haar werkwijze te blijven toepassen en deze uit te breiden zodat meer partijen bij het proces worden betrokken en zodat bij het overleg vooral aandacht wordt besteed aan de kernaspecten van het evenwicht tussen handelsfacilitatie, de naleving van de regels en bescherming.

De Commissie zal aan de Raad en het Parlement een tweejaarlijks verslag voorleggen op basis van de resultaten van het werk van de douane-unie en met suggesties voor de prioriteiten/richting voor de verdere uitbouw van de douane-unie en voor een betere samenhang met andere beleidsprioriteiten van de EU. Het verslag zou de basis kunnen vormen voor een regelmatig debat op hoog niveau in de Raad over de werking van de douane-unie. Op die manier zou de strategische koers van de douane-unie op lange termijn kunnen worden bepaald, maar zou ook een kader voor debat en samenwerking kunnen worden geboden ter ondersteuning van de werkzaamheden op de vele onderling verbonden terreinen, zoals de opsporing en voorkoming van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme.

2.2. Governance bij de monitoring en analyse van het beleid

Een wetgevingskader up-to-date houden vereist kennis over de impact ervan. Voor operationele besluiten op basis van grensoverschrijdende samenwerking is ook informatie nodig over de dagelijkse uitvoering van het beleid.

Het prestatieproject van de douane-unie waaraan de Commissie en lidstaten momenteel werken, is een project voor diepgaande prestatiemeting met kernprestatie-indicatoren op basis van de strategische doelstellingen van de douane-unie⁶. Om ervoor te zorgen dat de gegevens en het beheersinstrument die nodig zijn voor de uitvoering, beschikbaar zijn, zal de Commissie onderzoeken of een nieuwe rechtsgrondslag kan worden vastgesteld voor een reeks kernprestatie-indicatoren en voor de rapportering van gegevens om deze vast te stellen. Dit zou richting geven aan de besluitvorming en een kader bieden voor de evaluatie van de resultaten/uitvoering. Ook de evaluatiecyclus van het kader voor douanerisicobeheer zal helpen bij douanecontroles en de uitvoering van de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer⁷.

Om de lidstaten te helpen de douanewetgeving van de EU correct toe te passen, zullen de controleactiviteiten in het kader van het Douane 2020-programma en de daarmee samenhangende processen worden herzien om tekortkomingen op te sporen en te verhelpen, en zal een herzien controlebeleid worden voorgelegd.

<i>De Commissie zal:</i>

⁶ COM(2008) 169 final van 1 april 2008, bevestigd door de conclusies van de Raad inzake de voortgang van de strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie van 19.3.2013 (2013/C 80/05)

⁷ COM(2014) 527 final

- *de rol van de Groep douanebeleid zodanig formaliseren en vormgeven dat haar werkzaamheden worden toegespitst op de algemene coördinatie van de beleids- en operationele aspecten binnen de grenzen van het huidige institutionele kader;*
- *meer gezamenlijke vergaderingen tussen de Commissie, de nationale overheden en marktdeelnemers organiseren en het mechanisme voor raadpleging van het bedrijfsleven herzien;*
- *aan de Raad en het Europees Parlement een tweejaarlijks verslag voorleggen over de resultaten van de werkzaamheden van de douane-unie, zodat op regelmatige basis over de beleidsprioriteiten kan worden gedebatteerd;*
- *haar diensten opdragen een reeks kernprestatie-indicatoren vast te stellen en in voorkomend geval na overleg met de belanghebbenden een nieuwe rechtsgrondslag voor het systeem van prestatiemeting voor te stellen.*

3. BELANGRIJKE KWESTIES DIE DE GOVERNANCESTRUCTUREN MOETEN OPLOSSEN

De Commissie heeft drie belangrijke doelstellingen geïdentificeerd die strategische en samenhangende maatregelen vereisen. Deze zijn:

- de uitvoering van een visie over hoe de **douaneautoriteiten kunnen samenwerken zodat zij op een doeltreffende en coherente manier actie kunnen ondernemen;**
- de totstandbrenging en uitvoering van een door de douaneautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten gedeelde visie op het **beheer van de grenzen van de EU** en de coördinatie van hun respectieve activiteiten;
- een antwoord bieden op de grote **financiële uitdagingen van de douane-unie.**

3.1. Met één stem sprekende douaneautoriteiten

De uitvoering van het douanewetboek van de Unie vormt zowel voor de lidstaten als de Commissie een grote uitdaging. De lidstaten moeten bij het beheer van de douane-unie met één stem spreken om ervoor te zorgen dat nationale overheden, bedrijven en het publiek er maximaal de vruchten van plukken. De Commissie ziet vier grote prioriteiten, die alle steunen op een voortdurende uitwisseling van beste praktijken.

3.1.1. Onderlinge overeenstemming over de toepassing van de EU-wetgeving

Ten eerste moet ervoor worden gezorgd dat alle belanghebbenden onderling overeenstemming bereiken over hoe de wettelijke bepalingen van de EU in de lidstaten moeten worden toegepast. Die consensus zal ook belangrijk zijn wanneer de Commissie samen met de belanghebbenden innovatieve concepten, zoals gecentraliseerde vrijmaking en beoordeling door de marktdeelnemer zelf, in detail uitwerkt.

In samenwerking met de lidstaten en het bedrijfsleven zal de Commissie een gemeenschappelijke reeks richtsnoeren uitwerken die voortbouwen op de bestaande niet-wetgevingsrichtsnoeren. Zo kan ervoor worden gezorgd dat alle belanghebbenden duidelijk

weten hoe de wet moet worden toegepast. De diensten van de Commissie zullen voor nationale personeelsleden ook moderne vormen van cursusmateriaal leveren, zoals meertalige e-learningprogramma's en e-books.

3.1.2. Competentieontwikkeling van personele middelen

Ten tweede moeten de douanediens­ten optimaal gebruikmaken van hun 120 000 douanemedewerkers. Hiertoe hebben zij behoefte aan consistente kwaliteitsnormen en passende opleidingen, zodat verordeningen en initiatieven eenvormig worden toegepast.

Nauwere samenwerking bij de ontwikkeling en opleiding van het personeel moet inhouden dat de opleidingen van nationale douanediens­ten, de processen voor personeelsontwikkeling en de oprichting van gezamenlijke opleidingscentra in de lidstaten gebeuren op basis van het EU-competentiekader. Het doel is om bij alle douanediens­ten van de EU alsook in het bedrijfsleven de expertise- en prestatiegraad op een consistente manier te verbeteren en zo bij te dragen tot de modernisering van de overheidsdiensten en het proces van administratieve capaciteitsopbouw. De Commissie wil een actieplan voorleggen met daarin de uit te voeren activiteiten ter verbetering van de personeelsontwikkeling.

3.1.3. Governance, architectuur en financiering van de IT-systemen

Ten derde taak moet toezicht worden gehouden op het complexe proces van:

- de modernisering of introductie en de werking van de nieuwe, in het douanewetboek van de Unie voorziene Europese IT-systemen;
- de onderlinge afstemming van de moderniseringsprocessen van de IT-systemen van de lidstaten die door de wijzigingen als gevolg van het douanewetboek van de Unie zullen worden beïnvloed. Daarnaast moeten de IT-systemen van de douanediens­ten in het belang van de interoperabiliteit op elkaar worden afgestemd.

De bestaande instrumenten zullen helpen om reeds overeengekomen projecten te voltooien. Deze bieden als zodanig echter geen antwoord op het langetermijnvraagstuk hoe dubbel werk en dubbele kosten kunnen worden vermeden bij de creatie of vervanging van oude IT-systemen in elk van de lidstaten. Ook bieden zij geen antwoord op het probleem van het langetermijnbeheer van een steeds geavanceerdere EU-brede IT-architectuur waarin de continuïteit en de integriteit van de verbindingen en transmissiesystemen, alsook de beschikbaarheid steeds crucialer worden.

De kosten voor de ontwikkeling en het onderhoud van de IT-systemen in het kader van het douanewetboek van de Unie zullen de komende jaren aanzienlijk groot zijn. Alleen al de Commissie heeft voor het Douane 2020-programma een budget van ongeveer 380 miljoen EUR⁸ uitgetrokken voor de ontwikkeling en het onderhoud van reeds geplande systemen. Alles bij elkaar zullen de kosten voor de lidstaten aanmerkelijk groter zijn. Dankzij deze investeringen zullen alle belanghebbenden optimaal kunnen profiteren van de douane-unie. In dit verband zijn rationalisering, het voorkomen van overlapping en de toepassing van

⁸ Het deel van de begroting voor 2015-2020 voor Douane 2020 (aangepaste geplande bedragen)

beste praktijken van essentieel belang. Dit is met name belangrijk wanneer nieuwe grote projecten volledig moeten zorgen voor de gewenste efficiëntieverhogingen, zoals het tegelijk ondersteunen van douaneprocedures en verplichte risicoanalyses. Om de synergieën en efficiëntiewinsten te maximaliseren, zullen alle spelers zich moeten inzetten voor langetermijnoplossingen.

Op dit moment hebben niet alle lidstaten dezelfde gemeenschappelijke visie over hoe en wanneer gemeenschappelijke systemen zouden moeten worden gebruikt. Sommige geven de voorkeur aan een zogenoemde “hybride systeemarchitectuur” waarbij ze kunnen kiezen om van gemeenschappelijke EU-diensten gebruik te maken of om nationale oplossingen op zichzelf staand of parallel te gebruiken. Op de langere termijn en in ieders belang zullen de governancestructuren evenwel een gemeenschappelijke visie moeten bieden op welke diensten op EU-niveau moeten worden ontwikkeld of behouden en hoe zij op nationale systemen moeten worden afgestemd, rekening houdend met de budgettaire beperkingen op EU-niveau en het belang van doeltreffende governance en geschikte systeemeigendom. Op dit ogenblik wordt dit veeleer geval tot geval bekeken. Het gebrek aan een gemeenschappelijke visie maakt het voor lidstaten die voor gemeenschappelijke oplossingen kiezen, moeilijker om deze maximaal te benutten. Hierdoor vermindert ook de doeltreffendheid van de maatregelen van de Commissie.

De Commissie is van mening dat er fundamenteel behoefte is aan een herziening van de architectuur, het beheer en de financiering van de netwerken en databanken. Daarbij zouden ook relevante initiatieven op andere beleidsterreinen van de EU moeten worden onderzocht, alsook de maatregelen die de Commissie heeft getroffen na de mededeling van april 2016 over krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid⁹. Er valt misschien wat te zeggen voor een permanente structuur om de verschillende delen van de IT-infrastructuur te beheren. Dit wordt des te belangrijker gezien de ambitie van het douanewetboek van de Unie om te zorgen voor naadloze douanewerkzaamheden in de hele EU en voor gelijkwaardige resultaten dankzij een grotere risicoanalysecapaciteit in de lidstaten, waarbij nationale en transnationale risico's worden aangepakt in het gemeenschappelijk kader voor risicobeheer. Dit is essentieel om de douanediensten toe te laten effectief resultaten boeken op het vlak van risicobeheer en in het bijzonder bij de beoordeling van de veiligheidsrisico's verbonden aan alle goederen die de buitengrenzen de EU passeren.

Ter voorbereiding van een debat in de aanloop naar toekomstige besluiten over het volgende meerjarig financieel kader zal de Commissie onderzoeken wat de toekomstige mogelijkheden voor de ontwikkeling en het onderhoud van IT-systemen voor douanediensten zijn. Om een realistisch langetermijnplan te kunnen opstellen moet bij de analyse van de nauwere samenwerking tussen administratieve grensbeheers- en rechtshandhavingsdiensten worden gekeken naar mogelijke synergieën met bestaande agentschappen¹⁰. Zoals uiteengezet in de

⁹ COM(2016) 205 final

¹⁰ In het bijzonder met het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA).

mededeling over krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid, onderzoekt de Commissie mogelijkheden voor synergieën en interoperabiliteit tussen verschillende informatiesystemen en de bijbehorende infrastructuur voor douane-, grensbeheers- en rechtshandavingswerkzaamheden.

3.1.4. Versterkte samenwerking tussen douaneautoriteiten

Ten vierde zal de Commissie steun verlenen aan snellere operationele samenwerking op basis van beste praktijken en bestaande gemeenschappelijke systemen, in het bijzonder wanneer groepen van lidstaten problemen ondervinden waar niet alle lidstaten mee worden geconfronteerd. Hiertoe maakt een innovatief instrument, het zogenaamde deskundigenteam, het in het Douane 2020-programma mogelijk flexibele structuren op te zetten. Dergelijke deskundigenteams kunnen onder meer worden ingezet om EU-brede en regionale samenwerking tussen nationale douanediens ten te bevorderen ter ondersteuning van de dagelijkse operationele werkzaamheden die door de lidstaten zijn vastgesteld. Bestaande voorbeelden zijn onder meer de samenwerking bij het beheer van de oostelijke en zuidoostelijke landgrens¹¹ en het optimale gebruik van de beschikbare middelen bij indelingsproblemen.

De uitwisseling van beste praktijken zal ook verder moeten worden ondersteund met het Douane 2020-programma en de opvolger daarvan.

De Commissie zal:

- *een coherente reeks richtsnoeren opstellen voor de toepassing van het douanewetboek van de Unie;*
- *een actieplan voorleggen met daarin de uit te voeren activiteiten ter verbetering van de personeelsontwikkeling;*
- *een evaluatie uitvoeren van de architectuur, het beheer en de financiering van de IT-netwerken en databanken van de douanediens ten, alsook van hun verhouding tot andere EU-netwerken;*
- *in het kader van de voorbereiding van het volgende meerjarig financieel kader nagaan wat de meerwaarde en potentiële langetermijnvoordelen van een permanente structuur voor het beheer van de IT-infrastructuur zijn en mogelijke synergieën met bestaande agentschappen onderzoeken;*
- *het gebruik van deskundigenteams bevorderen ter ondersteuning van de operationele samenwerking tussen de douanediens ten met betrekking tot zowel EU-brede als regionale vraagstukken.*

¹¹ CELBET - Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team

3.2. Coördinatie van de verschillende met grensbeheer verband houdende beleidsterreinen

3.2.1. Algemeen grensbeheer

De douanediens ten vervullen ook uiteenlopende taken op andere beleidsterreinen dan het handelsbeleid en de toepassing van tarieven (met name met betrekking tot douanecontrole en risicobeheersing). Deze terreinen zijn onder andere veiligheid, terrorismebestrijding, productveiligheid, gezondheid, intellectuele-eigendomsrechten, milieubescherming en bescherming van de markt, producten voor tweeeërlei gebruik en wapens.

De Commissie zal haar actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering¹² blijven uitvoeren. Voor douanewerkzaamheden legt het actieplan de nadruk op het droogleggen van de inkomstenbronnen van terroristische organisaties, voornamelijk door de controle van liquide middelen en van financiering via illegale handel in (cultuur)goederen. De Commissie heeft vandaag een voorstel ingediend voor een verordening betreffende controles van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten, die tot de intrekking van de verordening controle van liquide middelen¹³ zou leiden. Bovendien wordt er gewerkt aan een wetgevingsinitiatief om de invoer van cultuurgoederen te reguleren (met bijzondere nadruk op de financiering van terrorisme), die volgens de planning in juni 2017 zal worden aangenomen. Om input te leveren voor de voorbereidende werkzaamheden is ook opdracht gegeven voor een studie naar de verschillende uitdagingen in verband met de illegale handel in cultuurgoederen waarmee de douanediens ten van de EU worden geconfronteerd, alsook naar de mogelijke beleidsopties. De Commissie zal in de strijd tegen de illegale handel in vuurwapens ook de operationele samenwerking met buurlanden opdrijven (zoals de landen van het Midden-Oosten en Noord-Afrika, de Westelijke Balkan en Oekraïne).

De Commissie heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om, in gevallen waarin meerdere beleidsterreinen betrokken zijn, de samenwerking op procedureel vlak tussen verschillende overheidsdiensten aan te moedigen. Op het gebied van veiligheid en milieubescherming heeft de Commissie maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de douane reeds in een vroeg stadium betrokken wordt bij het ontwerp van EU-wetgeving.

De diensten van de Commissie zullen beleidsmakers en wetgevers die betrokken zijn bij het maken van EU-wetgeving, een instrumentarium bieden dat ervoor moet zorgen dat de douanediens tenen en andere relevante overheidsdiensten van de lidstaten doeltreffer en zonder onnodige rompslomp de regels kunnen toepassen.

De diensten van de Commissie zullen ook de interactie tussen alle bij grensbeheer betrokken beleidsterreinen bekijken om in kaart te brengen wat de verdere mogelijkheden zijn voor een meer samenhangende en holistische aanpak, voortbouwend op de in de volgende paragraaf uiteengezette specifieke aspecten.

¹² COM(2016) 050 final

¹³ Verordening (EG) nr. 1889/2005 betreffende de controle van de Gemeenschap binnenkomen of verlaten. De nieuwe Verordening zal onder meer zorgen voor meer mogelijkheden voor de controle van via post- en vrachtovervoer verzonden liquide middelen, zodat de autoriteiten kunnen reageren wanneer er bij kleinere bedragen aanwijzingen van illegale activiteiten zijn en de definitie van “liquide middelen” kunnen uitbreiden tot onder meer goud.

3.2.2. Samenwerking tussen douaneautoriteiten en andere rechtshandhavingsinstanties

Met de samenwerking op het vlak van douanezaken en andere vormen van rechtshandhaving houdt de Groep douanesamenwerking van de Raad zich onder meer bezig. De planning van deze activiteiten en hun evaluatie moet volledig worden geïntegreerd in de algemene governance van de douane-unie. Het tweejaarlijkse verslag van de Commissie over de resultaten van de werkzaamheden van de douane-unie zal de verbinding maken met het werk van de Groep douanesamenwerking en andere instanties van de Raad die op dit gebied actief zijn. Op basis hiervan en zonder afbreuk te doen aan de in het Verdrag opgenomen regeling, zal de Commissie trachten om met de Raad de gezamenlijke rechtshandhavingsactiviteiten van de douane- en andere autoriteiten te coördineren.

Er wordt reeds nauwer samengewerkt met veiligheids- en rechtshandhavingsdiensten van de EU, zoals Europol, en met de Europese grens- en kustwacht¹⁴. Deze samenwerking zal worden voortgezet en in dat verband is betere informatie-uitwisseling van essentieel belang. Ook de in het kader van de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit nagestreefde nauwe coördinatie met andere rechtshandhavingsinstanties zal worden voortgezet.

Verordening (EU) 2016/1624 biedt een solide basis voor een goed gestructureerde samenwerking tussen douaneautoriteiten en grenswachten op landelijk en EU-niveau. Samenwerking tussen agentschappen onderling is een van de kernelementen van de Europese geïntegreerde strategie voor grensbeheer. De samenwerking zal worden opgezet zonder afbreuk te doen aan de bestaande bevoegdheden van de Commissie en de lidstaten.

Op het specifieke gebied van de nationale samenwerking tussen grenswachters en douanediens ten, heeft de Commissie richtsnoeren opgesteld die zijn uitgetest tijdens de recente migratiecrisis aan de buitengrenzen van de EU. Zij zijn een praktische manier om de samenwerking tussen de twee instanties te versterken. Rekening houdend met de verschillen in organisatiestructuur en bevoegdheden in de lidstaten, beschrijven de richtsnoeren verschillende gebieden van samenwerking, zoals gesynchroniseerde controles, informatie-uitwisseling en gezamenlijke operaties, en maken zij op basis van de mate van samenwerking een onderscheid tussen drie modules.

De Commissie zal de richtsnoeren actualiseren op basis van de feedback over de ervaringen waar de landen zoals gepland verslag over zullen uitbrengen. De feedback zal onder meer informatie over de gebruikte instrumenten en voorbeelden van goed praktijken, evenals de resultaten van bezoeken ter plaatse bevatten. Dit zal bijdragen tot de versterking van de samenwerking tussen de twee instanties.

¹⁴ Europese grens- en kustwacht (bestaande uit het Agentschap en de nationale autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor grensbeheer), opgericht bij Verordening (EU) 2016/1624 die voorziet in nauwere samenwerking tussen de Europese grens- en kustwacht, de Commissie en de nationale douanediens ten. Wat Europol betreft, zijn er regelmatig contacten tussen deskundigen van het Europol-team voor strategische analyse en het risicobeheersteam van DG TAXUD om de mogelijkheden voor de uitwisseling van strategische informatie te onderzoeken.

3.2.3. Eénloketsysteem

De Commissie onderzoekt een werkbare oplossing voor de invoering van een éénloketsysteem op EU-niveau waarin de verschillende interacties tussen de overheidsdiensten en het bedrijfsleven met betrekking tot het vervoer van goederen naar en vanuit de EU zouden worden gebundeld. Dat éénloketsysteem is bedoeld om de handel te faciliteren en geeft handelaars die over de grenzen heen werken, de mogelijkheid om op een enkele (elektronische) plek en/of via een enkele instantie regelgevingsdocumenten in te dienen.

Gezien de complexiteit van het éénloketsysteem en het aantal IT-toepassingen voor douanediensdiensten dat op dit ogenblik in het kader van het douanewetboek van de Unie wordt ontwikkeld, zal de EU zich wat het éénloketsysteem betreft op korte termijn op specifieke en gerichte toepassing focussen, namelijk de ontwikkeling van de certificatedatabank op EU-niveau. Door de databank te koppelen aan de nationale systemen voor douaneaangiften zullen de certificaten automatisch kunnen worden gecontroleerd. De Commissie zal voorrang geven aan deze werkzaamheden en een langetermijnvisie voor het éénloketconcept uitwerken. Tegelijkertijd worden nationale maritieme éénloketsystemen ingevoerd om de meldingsformaliteiten van schepen in de Europese havens via e-manifest te vereenvoudigen¹⁵.

3.2.4. Samenwerking op het gebied van douanezaken en belastingen

Een belangrijk aspect van het douanewerk is het innen van ontvangsten, zoals douanerechten, maar ook btw en accijnzen op de invoer van goederen. Daarom moet bij de uitvoering van het douanewetboek van de Unie aandacht worden besteed aan de inning van belastingen. Bovendien wordt in de mededeling van de Commissie over een actieplan betreffende de btw¹⁶ voorgesteld om in de strijd tegen btw-fraude de samenwerking tussen belasting-, douane- en andere overheidsdiensten te versterken. Aangezien er op het gebied van belastingen en douanezaken aan beide zijden reeds wetten en structuren voor samenwerking bestaan, is het meer dan ooit nodig om praktische manieren te vinden om deze op elkaar af te stemmen en op een efficiënte en doeltreffende wijze dwarsverbanden tussen die twee zijden te creëren. Daarbij kan het onder meer gaan om:

- het houden van een strategische bespreking tussen de hoofden van de douane- en belastingdiensten;
- een model van een memorandum van overeenstemming over samenwerking op het gebied van belastingen en douanezaken, zoals is gebeurd voor douanesamenwerking met de autoriteiten voor markttoezicht;
- een gezamenlijk forum inzake belastingen en douanezaken over de fiscale gevolgen van de uitvoering van het douanewetboek van de Unie;
- geautomatiseerde toegang van de douanediensdiensten tot de VIES-databank¹⁷ en andere informatie voor douanerisicobeheer en douanecontroles.

¹⁵ Richtlijn 2010/65/EU

¹⁶ COM(2016) 148 final

¹⁷ Btw-informatie-uitwisselingssysteem

De Commissie zal:

- *beleidsmakers en wetgevers die betrokken zijn bij het maken van EU-wetgeving, via haar diensten een instrumentarium bieden dat ervoor moet zorgen dat de douanediens en andere relevante overheidsdiensten van de lidstaten doeltreffender en zonder onnodige rompslomp de regels kunnen toepassen;*
- *in overeenstemming met het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen samenwerkingsverbanden opzetten tussen diensten die zich met grensbeheer bezighouden en mogelijke synergieën met bestaande agentschappen ontwikkelen;*
- *de richtsnoeren over samenwerking tussen douane- en grensbewakingsdiensten actualiseren op basis van de huidige verslagleggingsoefening en de samenwerking met de Europese grens- en kustwacht en Europol verder ontwikkelen met betrekking tot het risicobeheer inzake criminaliteit en terrorisme, alsmede de coördinatie met rechtshandhavingsactiviteiten in het kader van de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit;*
- *samen met de Raad de integratie van gezamenlijke rechtshandhavingsactiviteiten tussen douane- en andere autoriteiten in de governance van de douane-unie coördineren;*
- *zoeken naar een werkbare oplossing voor de totstandbrenging van een Europees éénloketsysteem;*
- *de follow-up van de mededeling over een actieplan betreffende de btw integreren in het douanebeleid, met name door de samenwerking op het terrein tussen belasting- en douanediens te verbeteren.*

3.3. Grote financiële uitdagingen van de douane-unie aanpakken

Zowel op het vlak van de personele als de financiële middelen staan de douaneautoriteiten voortdurend onder druk. Bovendien is er niet altijd voldoende begrip voor de centrale rol die zij spelen in de bescherming van de eengemaakte markt, de veiligheid en de beveiliging van de Europese Unie en hun belangrijke rol bij de inning van de belastingen. In het huidige rechtskader is bepaald dat de lidstaten 20 % van de douane-inkomsten inhouden als inningskosten. Het is echter aan de lidstaten om te beslissen over de toewijzing van de douanefinanciering.

De geleidelijke invoering sinds 2005 van een geïntegreerd risicobeheer in de douanewetgeving van de EU heeft aangetoond dat de lidstaten bereid zijn om de traditionele aanpak met betrekking tot de douane te herzien. Dit impliceert dat er geleidelijk wordt overgeschakeld van systematische documentcontroles en fysieke controles naar risicogebaseerde methoden, gebruikmakend van alle beschikbare moderne instrumenten en met name voortbouwend op het gebruik van gemeenschappelijke risicocriteria en de intensieve uitwisseling van informatie over risico's. Samen met de uitvoering van het douanewetboek van de Unie zal dit een aanzienlijk effect hebben op de IT-uitgaven op nationaal en EU-niveau.

3.3.1. Uitrusting

Een bijzonder vraagstuk is dat van de financiering van niet-invasieve opsporingsuitrusting en laboratoriumapparatuur. Moderne en efficiënte apparaten, zoals röntgenscanners, zijn relatief

dure maar kostenefficiënte controlemiddelen. Mobiele scanners zijn bijzonder nuttig, omdat zij op specifieke plaatsen kunnen worden ingezet om op plotseling verhoogde risico's in te spelen. Zij kunnen ook worden gedeeld of worden ingezet om op moeilijke momenten de capaciteit van andere lidstaten aan bepaalde grenzen te verhogen, hetgeen ook geldt voor de hoogtechnologische laboratoriumuitrusting die nodig is om fysieke controles te ondersteunen of te valideren. De onder punt 3.1.4 vermelde deskundigenteams kunnen worden ingezet om de uitwisseling van apparatuur te ondersteunen.

Het bestaande Douane 2020-programma laat niet toe dat dergelijke apparatuur wordt gefinancierd. Toen de Raad het programma goedkeurde, vroeg hij de Commissie evenwel om tegen 2018 te bestuderen of het mogelijk is om in toekomstige programma's in een dergelijke financiering te voorzien¹⁸. De Commissie wil deze kwestie aanpakken in de effectbeoordeling die zij zal uitvoeren ter voorbereiding van het volgende programma in het kader van het volgend meerjarig financieel kader. In de tussentijd zal zij steun blijven verlenen aan lidstaten met een duidelijk aangetoonde behoefte aan financiering in het kader van de structuurfondsen.

De Commissie zal:

- *in haar effectbeoordeling van het douaneprogramma van de volgende generatie onderzoeken en evalueren of het mogelijk is behoeften m.b.t. uitrusting te financieren in toekomstige financiële programma's van de Commissie.*

4. CONCLUSIE

De Commissie is van mening dat met het nieuwe kader van het douanewetboek van de Unie een belangrijke stap wordt gezet in de versterking van de EU en de douane-unie. Het hierin sterk vervatte risicobeheersingsaspect zal ook toelaten om de steeds belangrijker wordende rol van de douane bij de beveiliging van de interne markt van de EU te versterken. Terwijl de volledige voordelen van het douanewetboek van de Unie alsook de verbeteringen van de controles door middel van risicobeheer geleidelijk merkbaar worden, moet er echter tegelijk worden gefocust op de governance van de douane-unie in haar geheel om ervoor te zorgen dat zij op een uniforme en doeltreffende wijze functioneert. De werkzaamheden met betrekking tot de governance van de douane-unie moeten gericht zijn op intensievere samenwerking tussen de douaneautoriteiten van de lidstaten binnen het huidige institutionele kader. Deze werkzaamheden moeten ook gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke interpretatie van de regels en hiervoor moet nauw worden samengewerkt en informatie worden uitgewisseld met overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor andere relevante beleidsgebieden, alsook met andere belanghebbenden die bij het grensbeheer en de rechtshandhaving betrokken zijn, zodat wordt bijgedragen tot de Europese Veiligheidsagenda alsook tot een doeltreffende en daadwerkelijke veiligheidsunie.

¹⁸ Verklaring van de Raad 16094/13 ADD 1 REV 2

In deze mededeling heeft de Commissie een aantal terreinen in kaart gebracht waarop actie moet worden ondernomen. Het leeuwendeel van de werkzaamheden heeft betrekking op de duidelijkheid van de regels, de versterking van de slagkracht van de douane en de coördinatie en synergie met veel andere beleidsterreinen van de EU.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad de in deze mededeling voorgestelde politieke richting en specifieke maatregelen goed te keuren.