

Brussel, 17.5.2023
SWD(2023) 141 final

Douanehervorming

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie, tot oprichting van de
douaneautoriteit van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU)
nr. 952/2013**

{COM(2023) 258 final} - {SEC(2023) 198 final} - {SWD(2023) 140 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van de herziening van de Uniedouanewetgeving
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
Het huidige systeem is ontoereikend. De EU verliest inkomsten. Er komen illegale en niet-conforme producten de EU binnen die de veiligheid van EU-burgers in gevaar brengen. 1. <i>De douane heeft het moeilijk om haar taak (het beschermen van de financiële belangen van de Unie) uit te voeren en het steeds groter wordende aantal niet-financiële voorschriften in het kader van sectoraal beleid (productveiligheid, waarborging van de veiligheid, bescherming van de gezondheid van mens, dier en plant, en van het milieu enz.) te doen naleven. De douane en andere bevoegde autoriteiten werken onvoldoende samen.</i> 2. <i>De huidige douaneprocessen vereisen dat bedrijven soortgelijke informatie over goederen meerdere keren in de toeleveringsketen aan verschillende autoriteiten verstrekken via meerdere en niet altijd interoperabele IT-systemen. Dit leidt tot administratieve lasten voor legitieme marktdeelnemers.</i> 3. <i>Het douanemodel is niet geschikt voor e-commerce. De enorme groei van de e-commerce heeft het handelsverkeer veranderd: goederen worden niet meer in grote hoeveelheden via vracht de Unie binnengebracht maar in miljoenen kleine zendingen rechtstreeks naar individuele consumenten verzonden. De douane kan het toegenomen aantal goederen en aangiften niet aan.</i> 4. <i>De kwaliteit van, toegang tot en analyse van gegevens zijn beperkt. Hoewel douaneprocessen worden gedigitaliseerd, zijn de gegevens die nodig zijn voor douanetoezicht en risicoanalyse en controles gefragmenteerd en worden zij meer dan eens in meerdere systemen in een gedecentraliseerde IT-infrastructuur ingevoerd. Dit kost de douane veel geld, is niet flexibel en belemmert een efficiënt gebruik van gegevens.</i> 5. <i>De operationele uitvoering in de lidstaten loopt sterk uiteen wat betreft controlepraktijken en -methoden. Er is geen passende EU-risicoanalyse om naar behoren toezicht te kunnen houden op handelsstromen en niet-conforme goederen op te kunnen sporen.</i>
Wat moet worden bereikt?
De Commissie wil de douane-unie op een hoger plan brengen. De algemene doelstelling is dat de douaneautoriteiten in de EU als één optreden om niet-conforme goederen tegen te houden, meer douanerechten te innen en adequate controles uit te voeren zonder de autoriteiten en bedrijven buitensporig te belasten. De specifieke doelstellingen zijn: - versterken van het EU-douanerisicobeheer voor financiële en niet-financiële risico's door op EU-niveau realtime-inzicht en -analyse in de hele toeleveringsketen te hebben; - verminderen van de administratieve lasten en vereenvoudigen van de procedures voor bedrijven, consumenten en douaneautoriteiten, zonder afbreuk te doen aan een doeltreffend douanetoezicht; - zorgen voor een gelijk speelveld tussen e-commerce en traditionele handel op douanegebied, in overeenstemming met de btw-regels; - verbeteren van de toegang tot en het gebruik van douanegegevens voor strategische acties om het douanetoezicht te verbeteren en te zorgen voor een geïntegreerde aanpak van risicobeheer; - ervoor zorgen dat de douane-unie als één kan optreden door te zorgen voor doeltreffende EU-brede bescherming, ongeacht waar goederen de buitengrens oversteken.
Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?

Er moet op EU-niveau actie worden ondernomen. De douane-unie is een exclusieve bevoegdheid en een cruciaal onderdeel voor de goede werking van de eengemaakte markt. Nationale maatregelen zouden het probleem niet doeltreffend aanpakken.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

Er zijn vier opties overwogen om het geconstateerde probleem aan te pakken:

1. *Een pakket eenvoudiger processen:* verduidelijking van de verantwoordelijkheden van de actoren, afschaffing van onnodige stappen in invoerprocedures, invoering van maatregelen voor e-commerce en extra voordelen voor transparante bedrijven, binnen het huidige digitaliseringsmodel en de bestaande governancestructuur voor de douane. Eenvoudigere processen met gerichte verantwoordelijkheid zal de doeltreffendheid vergroten.
2. *Een EU-douaneautoriteit voor de coördinatie:* in aanvulling op bovenstaande optie: het oprichten van een nieuwe EU-douaneautoriteit om de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van risicobeheer te coördineren, een uniforme uitvoering van de regels vast te stellen en douaneprogramma's te beheren.
3. *Een centrale EU-douanedatahub, beheerd door de Commissie:* eenvoudiger douaneprocessen en gerichte verantwoordelijkheid voor actoren, te implementeren in een gecentraliseerd IT-model. De datahub zou het makkelijker maken om informatie van de verschillende actoren te verzamelen, te verwerken voor het EU-douanerisicobeheer en uit te wisselen met andere bevoegde autoriteiten.
4. *Een EU-douaneautoriteit voor coördinatie en activiteiten, die een EU-douanedatahub beheert:* eenvoudiger douaneprocessen, geïmplementeerd via de EU-douanedatahub, beheerd door een EU-douaneautoriteit die (in aanvulling op optie 2) verantwoordelijk is voor operationeel risicobeheer, gegevensbeheer en de totstandbrenging van vereenvoudigde processen.

De voorkeursoptie is 4. De drie onderdelen hiervan (hervormde douaneprocessen, geïmplementeerd in een centrale EU-douanedatahub, beheerd door een EU-douaneautoriteit) versterken elkaar om betere resultaten te boeken en EU-breed synergieën tot stand te brengen. Dit is de meest efficiënte optie, omdat investeringen in centrale structuren de kosten voor lidstaten en bedrijven aanzienlijk verlagen.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

De belanghebbenden gaan grotendeels akkoord met douaneautoriteiten die als één optreden, eenvoudiger douaneprocessen met duidelijke verantwoordelijkheden voor elke stap, een effectievere samenwerking tussen de douane en andere autoriteiten en een vereenvoudigde verstrekking van gegevens in een IT-douaneomgeving op EU-niveau. De mogelijke elementen van een douaneherforming leveren geen noemenswaardig bezwaar op.

De douaneautoriteiten zijn vooral positief over een hernieuwd partnerschap met het bedrijfsleven in ruil voor betere toegang tot gegevens, maar ze verschillen van mening over verdere uitgaven voor IT-ontwikkelingen en de hervorming van de governance.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

- **Het douanetoezicht wordt versterkt.** Een betere toegang tot en verwerking van gegevens via de EU-douanedatahub zal het EU-risicobeheer efficiënter maken en de douane beter in staat stellen fraude op te sporen door risicovolle in de EU actieve marktdeelnemers te profileren. Dit zal extra inkomsten voor de Unie en haar lidstaten genereren. Een betere toegang tot gegevens en een betere coördinatie tussen de autoriteiten zullen de douane beter in staat stellen om goederen die niet aan de Unievoorschriften voldoen, op te sporen en tegen te houden, wat burgers en consumenten ten goede komt.
- **De administratieve lasten en de nalevingskosten voor het legitieme handelsverkeer worden verminderd.** De herziene processen zijn eenvoudiger en de informatie wordt eenmaal uit de juiste bron verzameld via één enkele interface in de EU-douanedatahub.
- **Centralisatie van functies (IT-, gegevens- en risicobeheer)** in de EU-douaneautoriteit leidt tot aanzienlijke **besparingen** op de IT-uitgaven van **nationale douanediens tenen**. De **EU-douaneautoriteit zorgt voor de coördinatie** tussen de nationale douanediens tenen en andere autoriteiten.
- **Het speelveld voor e-commerce en de traditionele handel wordt gelijkgetrokken.** Dankzij de herziene processen kunnen e-commercebedrijven financiële en niet-financiële informatie eenvoudiger verstrekken en worden zij daarvoor aansprakelijk; consumenten profiteren van transparantere prijzen en kosten, minder verstoring van toeleveringsketens voor fiscale formaliteiten en betere bescherming tegen schadelijke goederen.
- **De douane-unie treedt op als één.** Een centrale EU-douaneautoriteit zorgt ervoor dat de herziene processen plaatsvinden in een centrale EU-douanedatahub om een uniforme uitvoering in alle lidstaten te vergemakkelijken en verschillen te voorkomen.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; anders van de belangrijkste opties)?

De kosten van de voorkeursoptie voor de begroting van de Unie zijn toe te schrijven aan:

- de **centrale ontwikkeling van de EU-douanedatahub**. Over een periode van vijftien jaar zouden de diensten van de EU 559 miljoen EUR meer investeren dan in het basisscenario (door hogere eenmalige investeringen in de eerste zeven jaar) en 2 miljard EUR om de datahub te onderhouden. De centralisatie van de kosten zou leiden tot aanzienlijke economische besparingen voor de IT-uitgaven van de lidstaten;
- de **oprichting van een EU-douaneautoriteit**: hiervoor zou in de periode van vijftien jaar nog eens 230 miljoen EUR aan nettokosten voor voltijdequivalenten (vte's) op EU-niveau nodig zijn. De autoriteit wordt in acht jaar geleidelijk opgebouwd en stabiliseert zich in jaar negen met een geraamd personeelsbestand van ongeveer 250 fte.

De kosten worden geraamd in lopende prijzen, op basis van het tijdschema, de overgangsperiode en andere vermelde veronderstellingen.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en het concurrentievermogen?

Het initiatief heeft naar verwachting geen negatieve gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen. De belangrijkste elementen ervan komen overeen met de verwachtingen en prioriteiten van kleine en middelgrote ondernemingen en zullen het voor hen makkelijker maken om deel te nemen aan het buitenlandse handelsverkeer. De belangrijkste gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen zullen voortvloeien uit de hervorming van de douaneprocessen, die alle ondernemers vereenvoudigingsvoordelen zal bieden. Kleine en middelgrote fabrikanten zullen profiteren van maatregelen ter vermindering van oneerlijke concurrentie van ingevoerde producten die niet aan de EU-regels en -normen voldoen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De centralisatie in optie 4 zal de administratieve kosten voor de lidstaten, zowel op het gebied van IT als

personeel, verminderen.

Naar verwachting zouden de lidstaten in een periode van vijftien jaar naar schatting ongeveer 21 miljard EUR aan IT en nog eens 1 miljard EUR aan personeelskosten besparen door personeel van hun huidige taken te ontlasten. Deze voordelen worden geraamd in lopende prijzen, op basis van het tijdschema, de overgangsperiode en andere vermelde veronderstellingen.

Evenredigheid?

De voorkeursoptie gaat niet verder dan wat nodig is om de problemen volledig aan te pakken, gezien de omvang en de ernst van de uitdagingen waarmee de douane-unie wordt geconfronteerd.

D. Evaluatie

Het toezicht en de evaluatie worden gefaciliteerd door de EU-douanedatahub en geïmplementeerd door een betere prestatiemeting van de douane-unie.