



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.12.2011
COM(2011) 922 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Voortgangsrapport in verband met de strategie voor de ontwikkeling van de douane-
unie**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
1.1.	Strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie voor 2008-2013	3
1.2.	Een zich ontwikkelende context.....	5
2.	Ontwikkelingen sinds 2008.....	5
2.1.	Ontwikkeling van de douane-unie in cijfers	5
2.2.	Ontwikkeling van de douane-unie in IT.....	7
2.3.	Ontwikkeling van de douane-unie in beleid en de uitvoering ervan.....	8
2.3.1.	Bescherming van de EU: uitvoering van het veiligheidsamendement.....	8
2.3.2.	De handel verder faciliteren: het gemoderniseerde douanewetboek.....	8
2.3.3.	Een nieuwe context beïnvloedt het beleid sinds december 2009: het Verdrag van Lissabon	9
2.3.4.	De douane-unie en samenwerking	9
3.	Voortgang van specifieke projecten.....	10
3.1.	Eén loket.....	10
3.2.	Systeemgebaseerde benadering.....	11
3.3.	Bestrijding van namaak en piraterij	11
3.4.	Vermogen om snel te reageren op crisissen.....	12
3.5.	Bestrijding van fraude en aanverwante illegale activiteiten	13
4.	Beschouwingen over het operationeel model van de douane-unie	14
5.	Toekomstperspectieven: manieren om de prestaties van de douane-unie (uniformiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid) te versterken.....	15
5.1.	Strategische discussies over te hanteren mogelijkheden.....	15
5.1.1.	Nauwer samenwerken als douane-unie.....	15
5.1.2.	Synergieën zoeken met andere beleidsterreinen	16
5.1.3.	Bestuur en werkmethoden verbeteren.....	16
5.1.4.	De kwaliteit van de prestaties en resultaten meten en verbeteren.....	16
5.2.	Toekomstige maatregelen	16

1. INLEIDING

In het begin van de 21e eeuw werden de douanediens ten overal ter wereld geconfronteerd met een snel veranderende omgeving: veranderende productie- en consumptiepatronen, groeiende internationale handel, mondiale dreigingen zoals terrorisme, georganiseerde misdaad, de aantasting van het milieu en de toenemende risico's van de handel in gevaarlijke goederen.

Om de overheden van de douane-unie van de Europese Unie (EU)¹ in staat te stellen hun vele taken te blijven vervullen in deze uitdagende omgeving, werd een ambitieuze hervorming gelanceerd. In de eerste plaats werd het gemoderniseerde douanewetboek² vastgesteld. Daarnaast legde de 'e-douanebeschikking'³ de grondslag voor het creëren van een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven⁴.

Om een brede en coherente ontwikkeling op langere termijn te garanderen, voerde de Commissie samen met de lidstaten een grootschalig onderzoek uit naar de rol en het werk van de douane in de EU⁵. Het verslag, dat in 2007 aangenomen werd door de 27 directeuren-generaal Douane⁶, vormde de basis voor de mededeling van de Commissie in 2008 over een strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie⁷ ('strategie'). Het Future Customs Initiative ('FCI') was daarmee een feit.

1.1. Strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie voor 2008-2013

De strategie omvat de **strategische doelstellingen** van de douane-unie. Ze biedt een **beleidskader** om ontwikkelingen en nieuwe initiatieven op coherente wijze te sturen. De strategie wil een aanvulling vormen op de bovenvermelde hervorming van het wettelijke en IT-kader, en verwijst uitdrukkelijk naar het belang van de menselijke aspecten van de toekomstige ontwikkeling van de douane-unie, met inbegrip van de middelen en vaardigheden.

De strategische doelstellingen van de douane-unie zijn (1) **de EU beschermen** en (2) **het concurrentievermogen van de EU ondersteunen**. Deze doelstellingen zullen op een eenvormige en doelmatige wijze verwezenlijkt worden, door een efficiënte en doelmatige **controle** toe te passen, en door voor een nauwe **samenwerking** te zorgen tussen de douanediens ten onderling en tussen de douanediens ten en andere autoriteiten, het bedrijfsleven en internationale partners.

¹ Met 'douane-unie' wordt in dit verslag uitsluitend verwezen naar de douane-unie en het douanegebied van de EU als omschreven in hoofdstuk 1 van het VWEU, met uitsluiting van de douane-unies met Turkije, Andorra en San Marino.

² Verordening (EG) nr. 450/2008 van 23.4.2008 (PB L 145 van 4.6.2008).

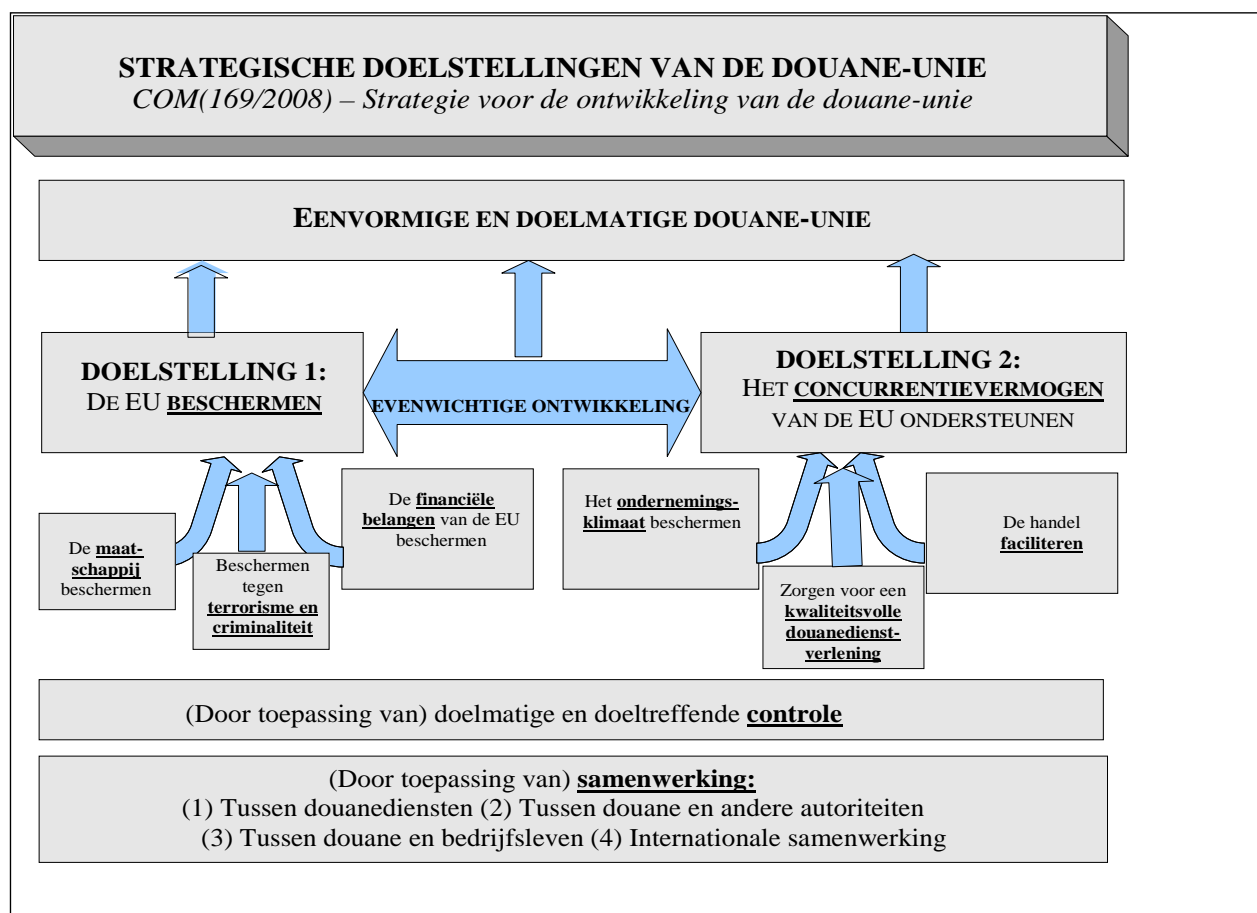
³ Beschikking nr. 70/2008/EG van 15.1.2008 (PB L 23 van 26.1.2008, blz. 21).

⁴ Informeel ook het '*e-douane-initiatief*' genoemd. Het heeft tot doel een degelijke communicatieketen tot stand te brengen tussen alle douanekantoren in de EU, tussen de douane en andere overheden die betrokken zijn bij de handel in goederen, en tussen douaneautoriteiten en bedrijven.

⁵ Project 'Future Role of Customs' (FRoC).

⁶ TAXUD/1434/2007.

⁷ COM(2008) 169 definitief.



Bron: Illustratie gebaseerd op de doelstellingen in COM(169/2008)

Op 14 mei 2008 bekrachtigde de ECOFIN-Raad de strategie, de doelstellingen en de noodzaak om te investeren in vaardigheden, competenties, middelen en technologieën. Op 19 juni 2008 keurde het Europees Parlement (EP) een resolutie goed⁸, die de strategie op dezelfde manier ondersteunde en een beroep deed op de lidstaten en de Commissie voor de daadwerkelijke uitvoering ervan. Daarnaast werd er naar een allesomvattend **uitvoeringsplan** gevraagd, dat sindsdien opgesteld werd in overleg met de lidstaten in de Groep douanebeleid⁹. De Raad en het EP beklemtoonden in het bijzonder de noodzaak om **éénloketediensten** en **nieuwe controlemethoden** te ontwikkelen (de systeemgebaseerde benadering), en om de **bestrijding van namaak en piraterij, het vermogen om op crisissen te reageren**, en de **fraudebestrijding** te versterken. Beide instellingen legden er in het algemeen ook de nadruk op dat de **samenwerking** met de belanghebbenden en andere autoriteiten bevorderd moest worden. De Raad vroeg een voortgangsrapport in 2011, dat is opgenomen in dit document.

⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 19 juni 2008 over veertig jaar douane-unie. PB C 286 van 27.11.2009 blz. 20.

⁹ Het FCI-uitvoeringsplan, TAXUD/379996/2009_rev2.

1.2. Een zich ontwikkelende context

Sinds de strategie goedgekeurd werd, hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan, niet het minst de financiële en economische crisis, de globalisering van de terroristische dreiging en een aantal door de mens of de natuur veroorzaakte rampen. Er is een nieuw Verdrag in werking getreden en de EU heeft voor zichzelf een nieuwe politieke agenda opgesteld om de groei aan te moedigen¹⁰ en de veiligheid te verbeteren¹¹. Deze ontwikkelingen hebben een invloed op de werking van de douane-unie.

Daarom wordt dit verslag over de voortgang in specifieke dossiers aangevuld met wat meer toelichting bij de recente ontwikkelingen en context en de gevolgen hiervan op de uitvoering van de strategie voor de douane-unie. Dit verslag verwijst ook naar de lopende uitvoeringswerkzaamheden en hervormingen, de externe druk en de resultaten van een recente 'zelfevaluatie' van de structuren van de douane-unie en de diverse vormen van samenwerking en integratie tussen de 28 diensten die ze uitvoeren (27 lidstaten + Commissie). In het licht van deze context geeft het verslag dan ook een kort overzicht van de voornaamste beperkingen en vooruitzichten voor een geslaagde toekomstige uitvoering van de strategie.

2. ONTWIKKELINGEN SINDS 2008

De voornaamste ontwikkelingen van de douane-unie van de EU sinds 2008 kunnen worden samengevat in kerncijfers (2.1), in de ontwikkeling van IT (2.2), en in beleidsontwikkeling en -uitvoering (2.3).

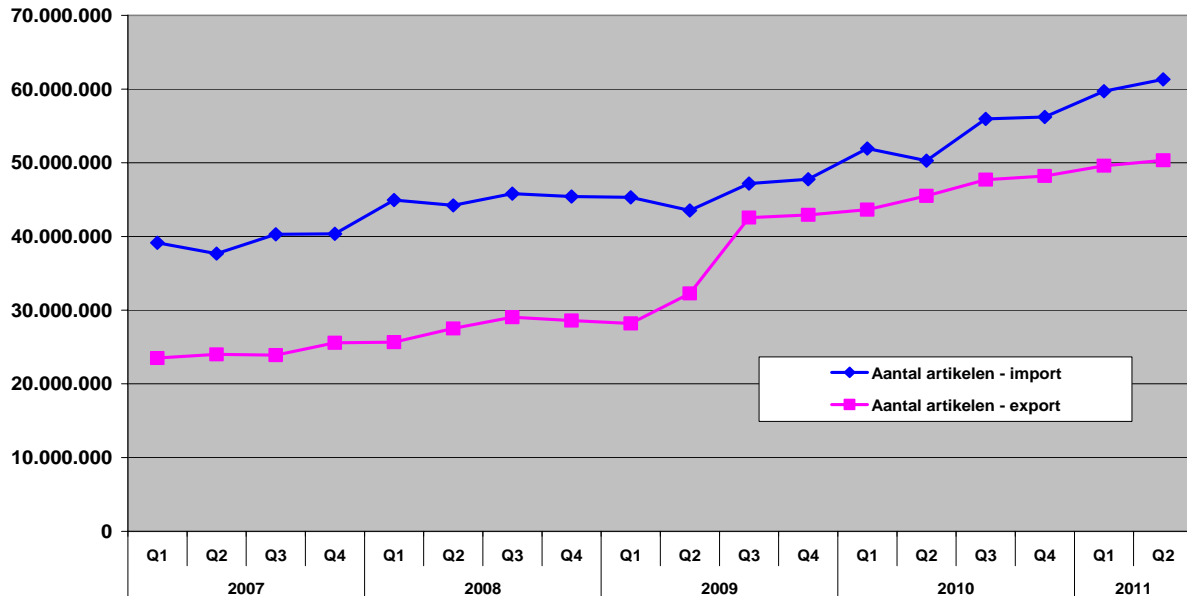
2.1. Ontwikkeling van de douane-unie in cijfers

De ontwikkeling van het totale aantal ingediende douaneaangiften vertoonde tussen 2007 en 2011 een groeiende langetermijntrend (ondanks de crisis).

¹⁰ De 2020-strategie en de Single Market Act.

¹¹ Het Stockholm-programma.

Figuur 1: Ontwikkeling van de douaneaangiften (normaal + vereenvoudigd) die ingediend werden in 2007-2010



Bron: MoR data

De impact van de financiële/economische crisis kwam weliswaar tot uiting in het aantal douaneaangiften die volgens de normale procedures werden ingediend, maar, eigenaardig genoeg, niet in de vereenvoudigde procedures¹². Uit andere kerncijfers, die beschikbaar zijn dankzij de nieuwe EORI-database¹³ (Economic Operator Registration and Identification), is sinds 2010 duidelijk dat de douane-unie bijna 3 miljoen klanten bedient. Bovendien had de douane-unie op 25 oktober 2011 11 867 aanvragen geregistreerd voor de 'trusted trader'-status van geautoriseerd marktdeelnemer (AEO), waarvan er op 25 oktober 2011 8 072 waren goedgekeurd.

Ofschoon de werkbelasting toeneemt en blijft toenemen, zijn de middelen gevoelig teruggelopen. Tussen 2007 en 2010 is het aantal douanemedewerkers in de EU (d.w.z. in de douanediensten van de lidstaten) met 13 % afgenomen en deze daling zet zich voort.

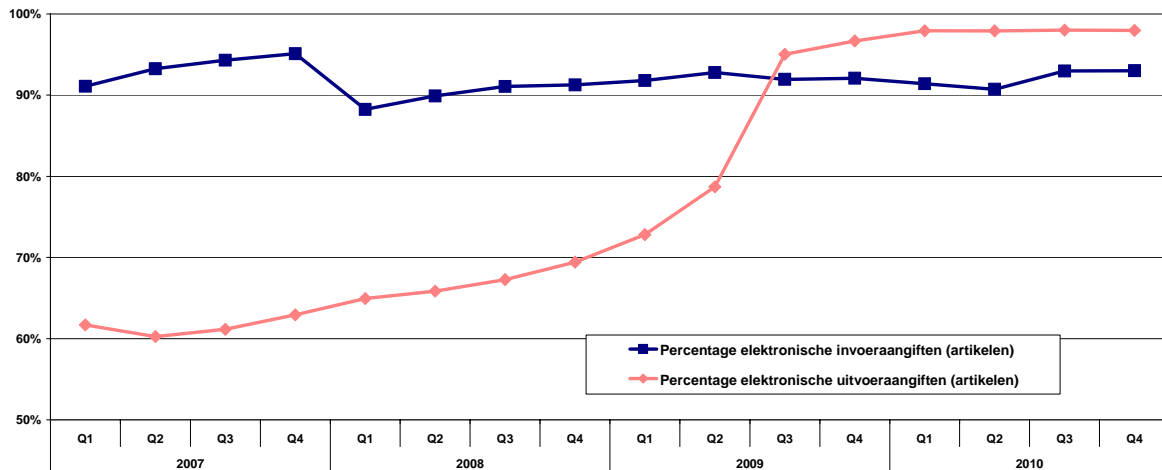
¹² De impact kwam eind 2008 en begin 2009 duidelijk tot uiting in het niveau van de normale procedures, maar niet in het niveau van de vereenvoudigde aangiften (allebei gemeten op het niveau van de artikelen). Er is geen duidelijke douanegerelateerde verklaring voor dit fenomeen, maar het is mogelijk dat de handelspatronen van grote ondernemingen die op regelmatige basis handeldrijven (degene die de vereenvoudigde procedures toepassen) in werkelijkheid minder van de crisis te lijden hadden dan het gemiddelde bedrijfsleven.

¹³ Meer informatie over het systeem in het vervolg van de tekst.

2.2. Ontwikkeling van de douane-unie in IT

Gedurende de periode 2008-2011 steeg het percentage elektronische input ¹⁴, vooral voor de export, dankzij de invoering van het trans-Europese **exportcontrolesysteem (ECS)** dat sinds begin 2008 tot de automatisering van de export in alle lidstaten leidde ¹⁵.

Figuur 2: Ontwikkeling van het percentage elektronische input voor normale en vereenvoudigde procedures tezamen (27 lidstaten)



Bron: MoR data

In dezelfde periode vergde de uitvoering van het 'veiligheidsamendement' van het douanewetboek ¹⁶ aanzienlijke inspanningen van de nationale douaneautoriteiten. Het vereiste de ontwikkeling van gloednieuwe nationale IT-systemen, met inbegrip van het **importcontrolesysteem (ICS)** om de nieuwe vereiste summier aangiften bij binnenkomst te ontvangen en te verwerken, en voor de upgrade van het **nieuwe geautomatiseerde systeem voor douanevervoer (NCTS)** en het **ECS** ¹⁷. Daarnaast vereiste het amendement de ontwikkeling of upgrade van **nationale risicoanalyse systemen** om het gemeenschappelijke kader voor douanerisicobeheer (CRMF) uit te voeren, dat ondersteund wordt door het centrale **gemeenschappelijke systeem voor douanerisicobeheer (CRMS)**. Bovendien moest de Commissie de nieuwe centrale EU-databank ontwikkelen om alle **EORI-nummers** te delen teneinde de validatie van deze aangiften mogelijk te maken, evenals het nieuwe systeem om de aanvragen voor geautoriseerde marktdeelnemers en het autorisatieproces te verwerken (**AEO**).

¹⁴ Zowel voor de normale als voor de vereenvoudigde procedures.

¹⁵ De overgang van exportaanmeldingen op papier naar elektronische aangiften nam een aanvang in 2008.

¹⁶ Verordening (EEG) nr. 2913/92 werd gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 648/2005 en Verordening (EEG) nr. 2454/93 werd gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1875/2006.

¹⁷ Hoewel al deze trans-Europese IT-systemen gebaseerd zijn op en ontwikkeld werden in de 27 nationale systemen, kunnen ze onderling samenwerken dankzij een hoog harmonisatieniveau en interconnectieregels die in de systemen zijn ingebouwd.

Los van de ontwikkelingen die verband hielden met de uitvoering van het veiligheidsamendement, werden in de periode 2008-2011 nog verschillende andere systemen geüpgraded: van **TARIC** naar **TARIC3**, evenals de **QUOTA-** en **Surveillance2**-systemen¹⁸.

Deze IT-ontwikkelingen vertegenwoordigden een aanzienlijk bedrag en kostten de EU-lidstaten **320 miljoen euro aan IT-investeringen** in 2008, 2009 en 2010.

2.3. Ontwikkeling van de douane-unie in beleid en de uitvoering ervan

De voornaamste beleidsontwikkelingen gedurende de periode 2008-2011 hebben betrekking op de uitvoering van het **veiligheidsamendement** als bijdrage tot de bestrijding van het terrorisme, de opstelling en herziening van het **gemoderniseerde douanewetboek**, en de nieuwe samenwerkingsvormen tussen douane en **andere autoriteiten, het bedrijfsleven en internationale partners**.

2.3.1. Bescherming van de EU: uitvoering van het veiligheidsamendement

Het veiligheidsamendement was een belangrijke stap met het oog op de betere beveiliging van de EU tegen risico's in de globale toeleveringsketen. Het AEO-programma werd ingevoerd, wat inhoudt dat marktdeelnemers vrijwillig de veiligheid van hun toeleveringsketens verbeteren in ruil voor extra voordelen op het vlak van handelsfaciliteiten. Er werden risicoregels aangenomen om de EU beter te beschermen tegen veiligheidsrisico's, en deze worden nu uitgevoerd. Toch leverde het uitvoeringsproces zelf enkele belangrijke lessen op voor de toekomst. Door een trage start en moeilijkheden met de synchronisatie, die te wijten waren aan het feit dat het amendement het traditionele douanegebied uitbreidde en nieuwe belanghebbenden bij de douaneprocessen betrok, kon de volledige uitvoering pas met enige vertraging tegen 1 januari 2011 gerealiseerd worden. De uitvoering heeft in de praktijk vooral aangetoond dat het in dit tijdperk van een '*onderling verbonden e-douane-unie*' van primordiaal belang is om met alle belanghebbenden doelstellingen af te spreken, processen te bepalen en de methodologie en uitvoeringsplanning vast te leggen *voordat* wetgeving aangenomen wordt. Sindsdien werd de systematische Business Process Modelling (BPM) ingevoerd, om te vermijden dat wetteksten in de toekomst verschillend geïnterpreteerd en uitgevoerd worden, dat de uiteindelijke processen incompatibel zijn met IT-ontwikkelingen en dat de deadlines alleen met grote extra kosten gehaald kunnen worden.

Nu de nodige IT-systemen actief zijn, kon het risicobeheersysteem getest worden naar aanleiding van het incident met luchtvrachtbeveiliging eind 2010 en het stralingsongeval in Fukushima in 2011. Hierbij is duidelijk geworden dat er ruimte voor verbetering is.

2.3.2. De handel verder faciliteren: het gemoderniseerde douanewetboek

De goedkeuring van het gemoderniseerde douanewetboek in 2008 gaf aanleiding tot een ander omvangrijk project. Rekening houdend met de lessen die getrokken werden uit de uitvoering van het veiligheidsamendement, en met de moeilijkheden die de financiële/economische crisis zowel voor de lidstaten als voor de handelaars veroorzaakt bij het doen van steeds grotere investeringen (veel meer dan voor het veiligheidsamendement), heeft men ingezien dat het nodig is om alle douanebedrijfsprocessen nauwgezet te

¹⁸ Verdere IT-ontwikkelingen door de EU die specifiek gericht zijn op fraudebestrijding, zoals ontwikkeld door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), komen aan bod in deel 3.5 hierna.

omschrijven en te analyseren (en indien nodig de bijsturing/wijziging ervan voor te stellen). Bovendien is duidelijk geworden dat nieuwe IT-architectuur zo moet worden ontworpen dat het mogelijk wordt beschikbare nieuwe technologieën te gebruiken die zowel voor de lidstaten als voor de handelaars besparingen kunnen opleveren (bijvoorbeeld dankzij schaalvoordelen op EU-niveau).

Op basis van deze inzichten en de gevolgen van het Verdrag van Lissabon werd besloten om het gemoderniseerd douanewetboek te herwerken. De herwerking van de regelgeving zal rekening houden met het nieuwe institutionele kader van de EU en de nodige correcties doorvoeren, evenals een aantal wijzigingen dat nodig bleek naar aanleiding van de analyse van de bedrijfsprocessen die opgezet werd om uitvoeringsbepalingen op te stellen.

In afwachting van de uitvoering van het gemoderniseerde douanewetboek, die door de herwerking vertraging zal oplopen, werden maatregelen aangenomen zoals de opstelling van de grensoverschrijdende vergunning voor het gebruik van vereenvoudigde aangiften (SASP). Daarnaast, en in het bijzonder met betrekking tot de centrale rol die de douaneautoriteiten spelen in het waarborgen van de correcte en eenvormige inning van traditionele eigen middelen (TEM), moet er rekening gehouden worden met de zorgen en aanbevelingen van het speciaal verslag van de Rekenkamer¹⁹ over de vereenvoudigde procedures²⁰.

2.3.3. Een nieuwe context beïnvloedt het beleid sinds december 2009: het Verdrag van Lissabon

Het Verdrag van Lissabon heeft op twee manieren een weerslag op de douane-unie. Ten eerste wordt de formele scheiding tussen douaneactiviteiten op EU-niveau opgeheven door het verdwijnen van de pijlers en is een wettelijke analyse lopende om de gevolgen voor de douane-unie duidelijk te begrijpen. Ten tweede verschillen bepaalde institutionele bepalingen met betrekking tot de uitvoering en delegatie van bevoegdheden alsook de nieuwe comitologievoorschriften aanzienlijk van de status-quo van 2008.

2.3.4. De douane-unie en samenwerking

Tijdens de periode 2008-2011 werden ontwikkelingen in de samenwerkingsmechanismen en -akkoorden van de douane-unie beïnvloed door de toenemende nadruk op de door de douanediensten uitgevoerde veiligheids- en beveiligingsmaatregelen. Bovendien betekende de politieke druk om te rationaliseren en maatregelen aan de grenzen te integreren een bijkomende stimulans voor de **samenwerkingsagenda** van de douane-unie.

Gezondheids-, veiligheids- en milieumaatregelen aan de grens toepassen en bovendien ook de doeltreffendheid van zowel overheden als het bedrijfsleven verbeteren, dit alles vereist een nauwere en betere coördinatie en samenwerking **tussen douanediensten en andere bevoegde overheidsinstanties** (bv. veterinaire, fytosanitaire of markttoezichtautoriteiten, politie, grenswachters). Deze factoren waren de aanleiding om werk te maken van éénloketdiensten voor het in- en uitklaren van goederen en van een reeks maatregelen in het kader van de

¹⁹ Speciaal verslag van de Rekenkamer 1/2010 over de doeltreffendheid van de controles op vereenvoudigde douaneprocedures voor import.

²⁰ In het algemeen blijven de handhaving en, waar nodig, de verbetering van de controle op de correcte inning van inkomsten door de douane een belangrijke doelstelling in de toekomstige tenuitvoerlegging van wetgeving en initiatieven, zoals de ontwikkeling van risicobeheer en de toepassing van de systeemgebaseerde benadering van douanecontroles.

Internetveiligheidsstrategie²¹ om de veiligheid te versterken door een betere coördinatie van het grensbeheer, ook op nationaal niveau.

Het belang van **internationale betrekkingen** wordt ook steeds groter opdat beleidsdoelstellingen zeker zouden worden behaald. Enerzijds worden internationale akkoorden afgesloten met bijvoorbeeld belangrijke handelspartners, ook burens in het oosten, om de handelsvoorwaarden te verbeteren, om wederzijdse administratieve bijstand mogelijk te maken, om fraude, inbreuken op IER of handel in gevaarlijke goederen zoals drugsprecursoren te bestrijden. Zo heeft de EU sinds 2008 zeven bijkomende overeenkomsten gesloten of aanvullende bepalingen goedgekeurd met betrekking tot 20 landen over instrumenten voor een toenemende en meer doeltreffende wederzijdse administratieve bijstand met derde landen. Anderzijds tracht de EU wederzijdse erkenningsovereenkomsten te sluiten om de handel voor betrouwbare handelaars ('trusted traders') uit de EU te vergemakkelijken; zo werd er reeds wederzijdse erkenning bereikt met Noorwegen, Zwitserland²² en Japan.

3. VOORTGANG VAN SPECIFIEKE PROJECTEN

De Raad heeft een voortgangsverslag gevraagd en heeft in het bijzonder het belang van vijf ontwikkelingen benadrukt die uitermate belangrijk worden geacht voor de strategische doelstellingen van de douane-unie: het éénloketproject, de systeemgebaseerde benadering voor douanecontrole, de bestrijding van namaak en piraterij, het vermogen om snel op crisissen te reageren en fraudebestrijding.

3.1. Eén loket

Na de goedkeuring van de strategie is er tussen douanedeskundigen en met vertegenwoordigers uit de handel heel wat gediscussieerd over de definitie en het ontwerp van het éénloketconcept. In 2010 heeft de Commissie een projectgroep opgericht met deskundigen uit de lidstaten en kandidaat-lidstaten en met vertegenwoordigers van autoriteiten van andere beleidsgebieden (diergeneeskunde en landbouw) om een werkbare en wederzijds aanvaardbare oplossing te bepalen. Aangezien de internationale definitie voor 'één loket' in de verschillende EU-landen en elders voor meerdere interpretaties vatbaar is en zelfs verschillende praktische uitvoeringen kan hebben (al dan niet door de douane aangestuurd), was de vaststelling van een 'Europese norm' en de definitie van het concept één loket een eerste groot succes. Dit concept omvat een afgesproken norm voor mogelijke mededelingen die tussen de douanediensten en de andere autoriteiten worden uitgewisseld. Deze norm zou de automatisering van de communicatie tussen alle autoriteiten mogelijk maken voor de laagst mogelijk prijs. Een voorstel voor een pragmatisch stappenplan voor één loket²³ dat voorziet in een mogelijke manier om de vereisten van alle andere verschillende beleidsgebieden te integreren, werd door de conferentievoorbereidingsgroep (CPG) gesteund als de beste manier om vooruitgang te boeken.

²¹ COM(2010) 673, inclusief in het kader van Doelstelling 4 - Actie 4: *Samenwerking tussen de verschillende instanties op nationaal niveau verbeteren.*

²² Voor Noorwegen en Zwitserland maakt de wederzijdse erkenning van AEO deel uit van een ruimere overeenkomst over voornamelijk douaneveiligheidsmaatregelen.

²³ TAXUD/359494/2011.

3.2. **Systeemgebaseerde benadering**

In 2008 heeft de Commissie de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van de systeemgebaseerde benadering voor douanecontrole. Deze benadering houdt in dat de douanediens­ten voor sommige handelaars die vooraf op hun kwaliteit beoordeeld zijn, de huidige transactie­gerichte aanpak om iedere zending te controleren vervangen door een controlemodel op basis van de kwaliteit en degelijkheid van de controles die zulke handelaars uitoefenen op hun eigen goederen en toeleveringsketen. Een speciale projectgroep van deskundigen uit de lidstaten heeft in 2008 dit concept besproken samen met de implicaties en mogelijke voordelen ervan voor het bedrijfsleven en de douane; een daaropvolgende werkfase in 2009 verschaftte een dieper inzicht in de voorwaarden en beperkingen bij de uitvoering van deze aanpak. Een derde werkfase in 2010-2011 zal in december 2011 worden voltooid en zal onder meer leiden tot een stappenplan om de aanpak op een geharmoniseerde manier in de EU uit te voeren. Tijdens de ontwikkeling hiervan werden frequent contacten gelegd met de particuliere sector, die via deskundigen haar inbreng gaf, in het bijzonder over de wenselijkheid en mogelijke voordelen die systeemgebaseerde douanecontrole van de naleving meebrengt voor handelaren. Hoewel een systeemgebaseerde controle voor de meeste handelaren waarschijnlijk niet interessant of toepasbaar is²⁴, zal zij naar verwachting zowel de douane als de handel aanzienlijke voordelen bieden als ze wordt toegepast door de bedrijven met de hoogste handelsvolumes. Indien systeemgebaseerde controle goed wordt uitgevoerd, zal zij een zeer modern controlemodel vormen dat zowel de doeltreffendheid en doelmatigheid van de douanecontrole verbetert als de handel faciliteert, zowel voor systeemgebaseerd gecontroleerde ondernemingen als voor ondernemingen met traditionele transactiegerichte controle van hun handelsstromen. Verdere uitvoerings­stappen omvatten onder meer gerichte proefacties om de geschikte mechanismen en werkmetho­den voor speciale vereisten vast te stellen en te testen (bijvoorbeeld gegevens die te vinden zijn in de rekeningen, controlenormen, enz.).

3.3. **Bestrijding van namaak en piraterij**

De douanediens­ten zijn bij uitstek geschikt omdat ze een volledig overzicht hebben van de handelsstromen aan de EU-grenzen en ze hebben indrukwekkend werk geleverd om IER te handhaven. Sinds 2008 zijn er meer oproepen tot actie maar ook nieuwe initiatieven in de strijd tegen inbreuken op de intellectuele eigendomsrechten (IER). In 2009 werd een Europees 4-jarenactieplan goedgekeurd om de respons van de douanediens­ten tegen de handel in goederen die inbreuk maken op IER te versterken²⁵. Dit actieplan vormt het kader voor gezamenlijke inspanningen van de Commissie en de lidstaten om IER aan de grenzen beter te doen naleven²⁶. Tijdens de periode 2008-2010 is het aantal aanhoudingen gestegen van ongeveer 49 000 tot bijna 80 000. Dit geeft niet alleen het niveau van de douaneactiviteiten weer maar ook de omvang van het probleem dat de douane moet aanpakken.

²⁴ Het verwachte belang voor bedrijven is niet gebaseerd op omvang of ligging maar eerder op kenmerken in verband met kwaliteit (bv. kwaliteit van het beheer van de toeleveringsketen en van boekhoudsystemen) en behoefte aan service (bv. het relatieve belang van de internationale handel in de omzet van het bedrijf). Midden- en kleinbedrijven met een bepaald profiel (bv. met relatief veel douaneaangiften) kunnen het concept even interessant vinden als bepaalde grote multinationals.

²⁵ Resolutie van de Raad van 16 maart 2009 over het EU-douaneactieplan tegen inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten (IER) voor de jaren 2009-2012.

²⁶ Hoewel het EU-actieplan pas volgend jaar wordt beoordeeld, is het nu al zeer nuttig bevonden om gezamenlijke ontwikkelingen op zowel EU- als nationaal niveau te sturen.

In mei 2011 heeft de Commissie, als onderdeel van de strategie voor een eengemaakte IER-markt, een voorstel gedaan voor een nieuwe verordening inzake de handhaving van IER door de douane teneinde het handhavingsvermogen van de douane verder te versterken en tegelijkertijd rekening te houden met de belangen van legitieme handelaren²⁷. Daarenboven hebben de Commissie en nationale douanediens ten actie ondernomen om de samenwerking met het bedrijfsleven te ontwikkelen, om consumenten en ondernemingen bewust te maken, om beste praktijken uit te wisselen, enz.²⁸.

Internationale samenwerking is ook essentieel om te vermijden dat goederen die inbreuk maken op IER hun weg vinden naar de EU-markt. De EU werkt samen met belangrijke handelspartners zoals de VS en Japan. Een nauwere samenwerking met de Chinese douane wordt momenteel ontwikkeld via een speciaal actieplan betreffende IER-handhaving teneinde het probleem bij de bron aan te pakken. De douane speelt ook een vooraanstaande rol in andere internationale initiatieven, met name de recent afgesloten Handelsovereenkomst ter bestrijding van namaak (ACTA). IER-handhaving aan de grenzen komt ook aan bod in bilaterale handelsovereenkomsten en samenwerkingsakkoorden met diverse derde landen. Het is te vroeg om de effecten van deze activiteiten op de handelstendenzen te beoordelen maar ze hebben de verdienste dat ze landen ertoe aanzetten samen te werken om een essentiële troef van de moderne economie te beschermen.

3.4. Vermogen om snel te reageren op crisissen

Het vermogen van de douane-unie om snel te reageren op crisissen betreft het beheer van risico's veroorzaakt door uitzonderlijk gevaarlijke situaties of veiligheidssituaties zoals terreuracties, sanitaire, veterinaire en fytosanitaire incidenten of milieuongevallen. Eind 2010 heeft de EU een crisismanagementnetwerk voor de douane opgericht. Dit netwerk bestaat uit centrale contactpunten in alle lidstaten en gebruikt het douanerisicobeheersysteem als voornaamste communicatieplatform. Het netwerk is in maart 2011 voor de eerste keer gebruikt in het kader van de Fukushima-crisis. Het is een essentieel element van het risicobeheerkader gebleken en een belangrijk instrument om lidstaten in een crisissituatie met elkaar in verbinding te brengen. Naar aanleiding van deze eerste oefening zal het douanecrisisbeheerproces enigszins worden aangepast om de "live"-communicatie tijdens een crisis te verbeteren.

Hogerop moet het vermogen van EU-douanediens ten worden verbeterd om snel op dezelfde manier op crisissen te reageren. Dit houdt in dat de toegang tot informatie over de door een crisis aangetaste internationale handel moet worden verbeterd; ook de toegang tot de door de bevoegde autoriteiten aangenomen maatregelen om de crisis aan te pakken moet beter worden. Controlemaatregelen moeten aan douaneprocedures en werkmethoden zijn aangepast. Een beter gestructureerde coördinatie tussen de verschillende bevoegde instanties zowel op EU- als op nationaal niveau is onontbeerlijk.

²⁷ COM(2011) 285.

²⁸ Zo werd onlangs een deskundigengroep opgericht om de enorme uitdaging aan te pakken van kleine zendingen met IER-inbreukmakende goederen die via het internet worden verkocht en met de post worden verzonden.

3.5. Bestrijding van fraude en aanverwante illegale activiteiten

Wederzijdse administratieve bijstand tussen douanediensdiensten is een essentieel element in de verdediging van de EU-financiën en de bestrijding van fraude en fraudeurs. Om deze fraudebestrijding te verbeteren heeft de EU aanzienlijke wetgevende, operationele en strategische activiteiten ontwikkeld sinds de goedkeuring van de strategie 2008. Deze omvatten onder meer de wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997²⁹ betreffende wederzijdse bijstand³⁰ die de uitwisseling van informatie over vermoedelijke fraude uitbreidde naar systematische communicatie van vooraf bepaalde handelsinformatie, die het toepassingsgebied van het douane-informatiesysteem (DIS) voor strategische en operationele analyse en de verslaggeving van beslagleggingen uitbreidde en die het referentiebestand van onderzoeksdossiers op douanegebied ("FIDE") instelde³¹. Sinds 2008 hebben de instrumenten en operationele activiteiten een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt, zoals gezamenlijke operaties (waarvan OLAF er sinds 2009 negen heeft gecoördineerd). In de toekomst zal verder worden nagedacht over een **meer permanente structuur** in nauwe relatie met de lidstaten, OLAF en alle betrokken instanties, met inbegrip van Europol en Interpol.

Wat betreft de **informatie-uitwisseling** tussen de bevoegde autoriteiten, die een cruciale rol speelt in een doeltreffender fraudebestrijding, heeft de Commissie een beleid ontwikkeld dat de toegang tot informatie voor de betrokken autoriteiten op EU en op nationaal niveau vergemakkelijkt. Sinds 1 januari 2011 staan de financiële-inlichtingeneenheden (bevoegd voor de bestrijding van het witwassen van geld) van de EU in verbinding met het AFIS-portaal voor de uitwisseling van informatie over bewezen of verdachte illegale geldbewegingen³².

Teneinde abnormale patronen in de **doorvoer** en afwijkingen van bestemmingen op te sporen, werd een administratieve regeling over het fraudebestrijdingsinformatiesysteem voor douanevervoer (ATIS) in juli 2011 aanvaard zodat de Commissie volledige toegang heeft tot gegevens over het douanevervoer.

OLAF heeft ook een stevige expertise opgebouwd om de nationale overheden bij te staan bij de coördinatie van douaneonderzoeken met betrekking tot het **smokkelen van echte en namaaksigaretten**. Die expertise is bijzonder nuttig gebleken bij vermoedens van internationale fraudenetwerken achter de smokkel en richt zich op specifieke namaakproducten, met name gevaarlijke goederen (bv. medicijnen, meststoffen, auto-onderdelen, elektrische apparaten, enz.).

In 2011 heeft de Commissie een **mededeling goedgekeurd over de bescherming van de financiële belangen van de EU via het strafrecht en door administratieve onderzoeken**³³ en een nieuwe **fraudebestrijdingsstrategie**³⁴ om haar beleid voor de bestrijding van fraude en aanverwante misdaden aan te passen en te actualiseren, met inbegrip van een reeks

²⁹ PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1.

³⁰ Verordening (EG) nr. 766/2008 (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 48).

³¹ Via FIDE kunnen nationale overheden, belast met douaneonderzoeken, bevoegde autoriteiten van andere lidstaten identificeren die dezelfde personen of bedrijven onderzoeken of hebben onderzocht teneinde hun werk te coördineren.

³² Artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1889/2005 (PB L 309 van 25.11.2005, blz. 9-12).

³³ COM(2011) 293.

³⁴ COM(2011) 376.

maatregelen die ervoor moet zorgen dat op alle niveaus en in alle sectoren optimale instrumenten beschikbaar zijn om fraude en andere illegale activiteiten die van invloed zijn op de EU-begroting te voorkomen, op te sporen en te bestrijden. De nieuwe fraudebestrijdingsstrategie bestrijkt de hele "fraudebestrijdingscyclus", d.w.z. van de preventie en opsporing van fraude in een vroeg stadium tot en met onderzoeken, sancties en de terugvordering van ten onrechte betaalde middelen. In dit kader gaat de strategie gepaard met een **EU-actieplan tot bestrijding van sigaretten- en alcoholsmokkel**³⁵ aan de oostelijke grens van de EU, waarbij het de bedoeling is dat dit plan vooral door de EU-douane wordt uitgevoerd. Dit initiatief kan een grote stap voorwaarts betekenen voor de fraudebestrijding aangezien wordt geschat dat de EU en haar lidstaten tot 10 miljard euro aan belasting- en douane-inkomsten mislopen door de tabak- en alcoholsmokkel.

Alles wel beschouwd zijn de inspanningen van de douane-unie om fraude te bestrijden verbeterd en is er een meer strategische aanpak aangenomen op EU-niveau. Niettemin moet er cruciale vooruitgang worden geboekt bij de uitvoering van het nieuwe actieplan.

4. BESCHOUWINGEN OVER HET OPERATIONEEL MODEL VAN DE DOUANE-UNIE

De veranderende omgeving, recente (positieve zowel als negatieve) ervaringen met de uitvoering van het veiligheidsamendement en andere projecten, de beschouwingen over en het voorbereidende werk voor de toekomstige uitvoering van het gemoderniseerde douanewetboek alsmede de noodzaak om gevolg te geven aan de bevindingen van de Rekenkamer inzake een correcte inning van TEM hebben bijgedragen aan een aantal **strategische besprekingen** tussen de hoofden van de douanediens van de EU over de manier waarop de **prestaties** van de douane van de EU (op het gebied van **doeltreffendheid** en **uniformiteit**) kunnen worden verbeterd, terwijl tegelijk wordt gepoogd om te bezuinigen op middelen, noodzakelijke investeringen te beperken en de bedrijfskosten te verlagen (**doelmatigheid**).

In het licht van de dreigingen wordt in de pers steeds vaker gewezen op de risico's voor de financiële belangen van de EU en haar lidstaten, voor de werking van de interne markt en met name voor de beveiliging en veiligheid van de EU die kunnen voortvloeien uit ontoereikende, inadequate of onjuist ingezette middelen voor de douane zodat deze haar opdracht, namelijk het beheer van de handel en de bescherming van de EU niet kan uitvoeren. Deze risico's zijn eveneens erkend in recente gesprekken in het Europees Parlement³⁶. De harde realiteit van de modernisering is dat er nog forse investeringen in menselijk en fysiek kapitaal nodig zijn voor de nodige IT-systemen en voor de capaciteit en nieuwe vaardigheden die vereist zijn om nieuwe procedures en betere risicoanalyses toe te passen. Van de kant van de EU wordt het belangrijkste ondersteuningsmechanisme ingezet via ontwikkelingswerkzaamheden in DG TAXUD en via het actieprogramma Douane-2013³⁷. In de toekomst moet de EU-ondersteuning op het gebied van instrumenten en financiering worden versterkt en verder

³⁵ SEC(2011) 791.

³⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 1 december 2011 over modernisering van de douane (2011/2083(INI)); P7_TA(2011)0546.

³⁷ Beschikking nr. 624/2007/EG van 23 mei 2007 tot vaststelling van een actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap (Douane-2013).

ontwikkeld in het kader van het voorgestelde FISCUS-programma³⁸ teneinde de algehele doelmatigheid van de douane-unie te verbeteren.

Ook zullen meer structurele kwesties moeten worden opgelost. Teneinde het huidige operationele model volledig en systematisch te analyseren heeft het DG TAXUD opdracht gegeven tot een **onderzoek naar de bedrijfsarchitectuur van de douane-unie**³⁹. Naast een SWOT-analyse van de bedrijfsstructuur, die de vinger legde op enkele centrale pijnpunten waaraan moet worden gewerkt, beoordeelde het onderzoek ook een aantal opties ter verbetering van de werking van de douane-unie. Deze opties en de mogelijke uitvoering en follow-up daarvan zijn in eerste instantie bestudeerd en besproken door de interne belanghebbenden, de Commissie en de douaneautoriteiten van de lidstaten.

Aansluitend op interne structurele ontwikkelingen is in besprekingen tussen de autoriteiten van de lidstaten en de Commissie algemeen erkend dat in de toekomst nog grotere inspanningen moeten worden verricht, vooral met het oog op de verdere ontwikkeling van de **concepten en mechanismen voor risico- en datamanagement van de douane-unie**, de verbetering van het **vermogen en de flexibiliteit** van de douane-unie om te **reageren op crisissen** alsmede het opzetten van betere **samenwerking met andere instanties en internationale partners**.

5. TOEKOMSTPERSPECTIEVEN: MANIEREN OM DE PRESTATIES VAN DE DOUANE-UNIE (UNIFORMITEIT, DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID) TE VERSTERKEN

5.1. Strategische discussies over te hanteren mogelijkheden

Gezien de ontwikkelingen sinds 2008, de toekomstige risico's en de contextuele en structurele moeilijkheden ondervonden bij de praktische uitvoering van een aantal maatregelen, zijn enkele strategische besprekingen tussen autoriteiten gehouden waarin verschillende manieren centraal stonden om in de toekomst een betere uitvoering te garanderen. De volgende onderwerpen zijn besproken:

5.1.1. Nauwer samenwerken als douane-unie

Zoals bevestigd door diverse externe onderzoeken en evaluaties⁴⁰ betreffende de werkstructuren van de douane-unie moeten de actoren in de douane-unie⁴¹ nauwer samenwerken en vernieuwingen doorvoeren op het gebied van faciliteringsmechanismen, met name op het operationele niveau en op gebieden waar de middelen bijzonder schaars zijn (veiligheid en beveiliging, risicomanagement). Door op deze terreinen een aantal lacunes in middelen op te vullen, met een combinatie van versterkte EU-ondersteuning en het gemeenschappelijk gebruik van bijzondere middelen door de lidstaten, kan niet alleen een doeltreffender beveiliging mogelijk worden gemaakt, maar kunnen ook moderne en geavanceerde werkmethode worden verspreid die tevens bijdragen aan het terugdringen van de administratieve lasten en aan het faciliteren van de handel ten behoeve van de bonafide

³⁸ COM(2011) 706.

³⁹ Future business architecture for the Customs Union and cooperative model in the taxation area in Europe (mei 2011). TAXUD D(2010) 433216.

⁴⁰ Study on the Business Architecture of the Customs Union (2011); Midterm evaluation of the Customs 2003 Programme (2011).

⁴¹ Namelijk de autoriteiten van de lidstaten en de Commissie.

bedrijven. De motivering voor een steeds nauwere samenwerking ligt bovenal in de mogelijkheden om de bedrijfskosten te verlagen en de doelmatigheid op EU-niveau te verbeteren (schaalvoordelen, vooral op het gebied van IT). Er moet voorrang worden gegeven aan nauwere samenwerking op het gebied van opleiding, vooral op prioritaire terreinen en op terreinen waar 'menselijke input' van bijzonder belang is voor eenvormige resultaten in de gehele EU.

5.1.2. Synergieën zoeken met andere beleidsterreinen

Vanwege het toenemende aantal beleidsterreinen en autoriteiten die met douanewerkzaamheden in wisselwerking staan, moet een strategische benadering worden gekozen die ervoor zorgt dat juridische vereisten, werkmethoden en bedrijfsprocessen op elkaar aansluiten en synergieën tot stand brengen, waarbij zo mogelijk kostenbesparingen voor de publieke en particuliere belanghebbenden worden gerealiseerd. Bovendien kunnen gelijkaardige instrumenten en samenwerkingsmechanismen die voor de samenwerking tussen douaneautoriteiten worden overwogen, wellicht ook worden gebruikt om de samenwerking met andere instanties te versterken, bijvoorbeeld met de statistische diensten (aangezien de douanegegevens over in- en uitvoer de belangrijkste gegevensbron vormen voor statistieken over de Europese handel), met instanties op het gebied van diergeneeskunde, visserij en markttoezicht en met de verschillende vervoersautoriteiten.

5.1.3. Bestuur en werkmethoden verbeteren

In een steeds complexere en grotere douane-unie moeten de bestuursmechanismen in algemene zin worden geactualiseerd en verbeterd. De herzieningswerkzaamheden moeten gericht zijn op de vastgestelde pijnpunten in de bestaande complexe coördinatie- en bestuursstructuur, zowel in als tussen instanties op EU-niveau. Bestuurlijke verbeteringen moeten zich uitstrekken tot de operationele activiteiten, wanneer de coördinatie lijdt onder de verbrokkeling en ondoelmatigheid in de nieuwe institutionele omgeving.

Bestuurlijke verbeteringen kunnen de vorm aannemen van nieuwe 'bovenstroomse' werkmethoden, zoals business process modelling (BPM) en business case-methodiek ter verbetering van de effectbeoordeling van zowel strategische als operationele beslissingen. Over de gehele linie kunnen procesmanagement en meting van de prestaties van processen van de douane-unie mogelijk een steviger grondslag leggen voor de toekomstige ontwikkeling van initiatieven, werkmethoden en de toewijzing van middelen.

5.1.4. De kwaliteit van de prestaties en resultaten meten en verbeteren

Het verbeteren van de kwaliteit van de prestaties en de resultaten in de douane-unie van de EU vereist het opzetten van een systeem voor het meten, beoordelen en vaststellen van zwakke punten en achterstanden en (in een volgend stadium) voor het prestatiebeheer van de douane-unie. DG TAXUD heeft een projectgroep van deskundigen uit de lidstaten opgezet die een samenhangend prestatiebeheerssysteem binnen de douane-unie zal uitwerken.

5.2. Toekomstige maatregelen

In het licht van de ontwikkelingen sinds 2008, recente onderzoeken en besprekingen kan met het oog op de toekomst het volgende worden geconcludeerd:

(1) De strategische doelstellingen van de douane-unie die in 2008 werden vastgesteld, zijn nog altijd geldig en relevant.

(2) Naast de reeds genomen maatregelen voor de uitvoering van de strategie van de douane-unie is het van cruciaal belang dat de douane-unie zich verder ontwikkelt volgens deze lijnen:

- een bredere strategische benadering van de **samenwerking met andere instanties en internationale partners** op het vlak van beveiliging, gezondheid, veiligheid en het milieu;
- **bestuurlijke** verbetering en actualisering, zowel voor structuren als werkmethoden, met name in de richting van een meer bedrijfsgerichte aanpak van de processen van de douane-unie. Naast de behandeling van bestuurlijke structuren en institutionele kwesties en de stroomlijning van het dagelijks bestuur moet in dit licht worden overgegaan tot een systematisch gebruik van degelijke, gestandaardiseerde werkmethoden met het oog op een betere bepaling van business cases en gedetailleerde business process modelling voor alle initiatieven. Dit zal niet alleen vooraf een beter inzicht verschaffen in de mogelijke uitvoerbaarheid, effecten en resultaten van initiatieven, maar het zal tevens een betere prioritering van initiatieven en een meer gestroomlijnde benutting van schaarse middelen mogelijk maken;
- gezamenlijk gebruik en uitwisseling van **capaciteiten en vaardigheden** tussen de lidstaten, en tussen de lidstaten en de Commissie, met het oog op een grotere doeltreffendheid, doelmatigheid en eenvormigheid en voor het verwezenlijken van schaalvoordelen. Dit zou kunnen worden bereikt door het versterken van bestaande en het toevoegen van nieuwe mechanismen in het kader van het toekomstige FISCUS-programma;
- een grondslag bepalen voor het **meten en beoordelen van prestaties** (ook resultaten) om na te gaan of de douane-unie haar doelstellingen verwezenlijkt en/of om achterstanden en lacunes vast te stellen. Dit is een bijzonder lastige opgave, omdat hiervoor indicatoren moeten worden bepaald of gecreëerd die relevant zijn op het niveau van de douane-unie en die afgeleid kunnen worden uit beschikbare, betrouwbare brongegevens.