



Brussel, 5.7.2018  
COM(2018) 524 final

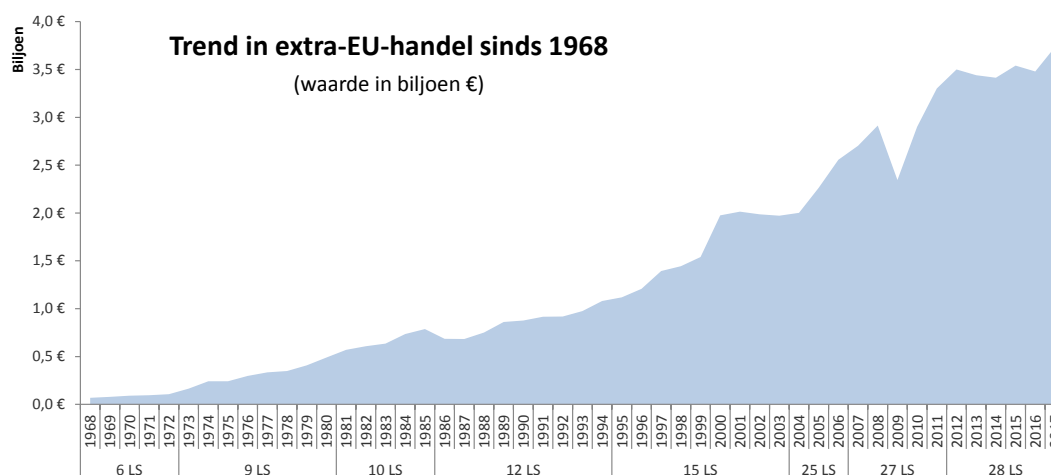
**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES  
PARLEMENT**

**Eerste tweejaarlijks verslag over de vooruitgang in de ontwikkeling van de EU-douane-  
unie en haar governance**

## 1. INLEIDING

Iets meer dan een jaar geleden heeft de Commissie een debat<sup>1</sup> geïnitieerd met vijf mogelijke scenario's voor de manier waarop de Europese Unie (EU) zich in de komende jaren zou kunnen ontwikkelen om het hoofd te bieden aan de vele uitdagingen waarmee zij wordt geconfronteerd. Deze uitdagingen lopen uiteen van globalisering en de invloed van nieuwe technologieën op de samenleving tot veiligheidskwesties en de opkomst van het populisme. De Commissie is van mening dat de douane-unie<sup>2</sup>, die dit jaar haar vijftigjarige bestaan viert, een belangrijke rol speelt in de aanpak van deze uitdagingen en dat haar verdere ontwikkeling daarom van essentieel belang is.

De douane-unie is een van de eerste wapenfeiten van de EU en kan worden beschouwd als een van de belangrijkste Europese succesverhalen. Dankzij de douane-unie is de EU niet alleen in staat geweest om interne grenzen op te heffen maar ook om de concurrentie met de rest van de wereld aan te gaan. De eengemaakte markt van de EU, die alle bedrijven die in de EU gevestigd zijn in staat stelt zonder interne grenzen overal in de EU hun goederen te verkopen en te investeren, zou onmogelijk zijn geweest zonder de tariefvrije omgeving die is gecreëerd door de douane-unie en de rol die de douane-unie speelt bij het uitoefenen van toezicht op de invoer en uitvoer. Internationaal gezien is de EU nu het grootste handelsblok ter wereld, dat goed is voor 15 % van de wereldhandel.<sup>3</sup> De EU heeft daardoor een veel sterkere positie in handelsbesprekingen met derde landen dan een lidstaat die alleen zou onderhandelen.



De douane-unie heeft de afgelopen vijftig jaar een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt en de douaneautoriteiten vervullen momenteel met succes een breed pakket aan taken aan de grenzen. De douaneautoriteiten van de lidstaten werken samen aan het bevorderen van de handel, het terugdringen van de bureaucratie, het innen van belastingen voor de nationale en EU-begrotingen<sup>4</sup> en het beschermen van de bevolking tegen terrorisme, gezondheidsbedreigingen, milieugevaren en andere dreigingen. Door dit ruime mandaat zijn

<sup>1</sup> COM(2017) 2025.

<sup>2</sup> De douane-unie bestaat uit de 28 lidstaten van de Europese Unie, enkele gebieden van het Verenigd Koninkrijk die geen deel uitmaken van de Europese Unie, en Monaco.

<sup>3</sup> De totale statistische waarde van het handelsverkeer van de 28 EU-lidstaten was in 2016 3,5 biljoen EUR, ofwel 9,5 miljard EUR per dag (bron: Eurostat).

<sup>4</sup> Douanerechten maken 14 % uit van de totale EU-begroting – in 2016 bedroegen de douanerechten 20 miljard EUR van in totaal 25 miljard EUR aan geïnde belastingen.

de douaneautoriteiten nu in feite de hoofdautoriteit voor controle van goederen aan de buitengrenzen van de EU.

Er liggen echter nog veel uitdagingen in het verschiet. Nieuwe trends en technologieën, zoals digitalisering, verbonden apparaten, het internet der dingen, data-analyses, kunstmatige intelligentie en blockchaintechnologie, zijn zowel kansen als bedreigingen. Nieuwe bedrijfsmodellen zoals e-commerce en optimalisering van de toeleveringsketen zijn in opkomst en moeten worden bevorderd. Tegelijkertijd staan de overheidsfinanciën onder druk, neemt de wereldhandel in omvang toe<sup>5</sup>, zijn fraude en smokkel een constante en groeiende reden voor zorg<sup>67</sup> en is er sprake van een aanhoudende dreiging van grensoverschrijdende criminaliteit en bedreigingen van de veiligheid. Strategieën die op andere beleidsterreinen worden geïntroduceerd, beïnvloeden en verzwaren de douanetaken. Er is behoefte aan middelen en financiering, met name voor het ontwikkelen en onderhouden van de elektronische systemen die momenteel van cruciaal belang zijn voor een goede werking van de douane-unie. Daarnaast moet ook prioriteit worden verleend aan de vele douanegerelateerde implicaties van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU. Als gevolg van dit alles komen de Europese douaneautoriteiten onder steeds grotere druk te staan.

De afgelopen jaren zijn er stemmen opgegaan voor een uniformere benadering van de douane-unie en een effectiever en coherenter totaalbeheer voor een goede aanpak van deze uitdagingen. Het Europees Parlement<sup>8</sup> heeft aandacht gevraagd voor het risico dat verschillende elektronische douanesystemen in de lidstaten fragmentering, bijkomende administratieve lasten en vertraging kunnen veroorzaken die het grensoverschrijdend goederenverkeer hinderen. De Europese Rekenkamer<sup>9</sup> heeft verklaard dat ondoeltreffende toepassing van invoerprocedures en tekortkomingen in het wettelijk kader een nadelig effect hebben op de financiële belangen van de EU. Het Europees Economisch en Sociaal Comité<sup>10</sup> stelt onder meer dat het voor een doeltreffende uitvoering van de douanewetgeving noodzakelijk is mogelijk uiteenlopende interpretaties door de douanediensten van de lidstaten terug te dringen.

In haar mededeling over de ontwikkeling van de EU-douane-unie en haar governance (de "Governance-mededeling")<sup>11</sup> uit 2016 heeft de Commissie oplossingen aangedragen voor de aanpak van deze uitdagingen, waaronder een meer samenhangende en uniforme toepassing van de gemeenschappelijke douaneregels op basis van een sterker beleid en operationele structuren die zijn gebaseerd op partnerschap; betere samenwerking van de douaneautoriteiten met andere autoriteiten die de grenzen beheren en beveiligen; en een uitgebreidere langetermijnstrategie voor de ontwikkeling en het onderhoud van elektronische

---

<sup>5</sup> In de tweede helft van 2016 gaf de wereldhandel een sterk en gestaag herstel te zien. In 2017 bedroeg de jaarlijkse handelsgroei 4,5 %, in vergelijking met slechts 1,5 % in 2016 – Voorjaarsprognoses 2018, aantekening nr. 1: Standpuntnota (directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken, Europese Commissie).

<sup>6</sup> In het voortgangsverslag van de Raad over de strijd tegen fraude met accijnzen (11760/17 van 8 september 2017) wordt gesteld dat "volgens conservatieve schattingen de smokkel van tabaksproducten de begrotingen van de lidstaten en de EU jaarlijks meer dan 10 200 miljoen EUR aan misgelopen inkomsten kost." Tegelijkertijd hebben de douanekantoren bij de grensdoorlaatposten van de EU een schrijnend tekort aan controleapparatuur en -systemen.

<sup>7</sup> Uit cijfers van onderzoeken door Europol en het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie blijkt dat nagemaakte en door piraterij verkregen producten 5 % van alle invoer in de Europese Unie uitmaken, en een waarde hebben van 85 000 miljoen EUR. De merken die het meest te lijden hebben van inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten zijn voornamelijk geregistreerd in de Europese Unie (*Situatierapport over vervalsing en piraterij in de Europese Unie, Europol en het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie, juni 2017*).

<sup>8</sup> Resolutie over de aanpak van de uitdagingen rond de tenuitvoerlegging van het EU-douanewetboek – 2016/3024.

<sup>9</sup> Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer 19/2017.

<sup>10</sup> INT/814.

<sup>11</sup> COM(2016) 813 final.

douanesystemen. In maart 2017 heeft de Raad van de Europese Unie zich positief uitgesproken over<sup>12</sup> de Governance-mededeling en de Commissie verzocht tweejaarlijks verslag uit te brengen over de laatste ontwikkelingen, met name over de ontwikkelingen in de domeinen die door de Raad specifiek zijn aangemerkt als gebieden waar bijzondere aandacht nodig is.

Tegen deze achtergrond wordt in onderhavige mededeling een evaluatie uitgevoerd van de werking van de douane-unie tot op heden en worden er prioriteiten voor de toekomst gesteld. De mededeling is bedoeld om een betere dialoog op gang te brengen met alle belanghebbenden, met inbegrip van burgers, bedrijven, lidstaten, het Europees Parlement en andere Europese instellingen, wier inbreng van essentieel belang is voor het blijvende welslagen van de douane-unie.

## 2. ACHTERGROND

### *Rol van de douane:*

Gedurende de vijftig jaar dat de douane-unie bestaat, is de wereld ingrijpend veranderd en hetzelfde geldt voor de rol van de douaneautoriteiten van de lidstaten. Naast het permanent beschermen van de financiële belangen van de EU en haar lidstaten hebben de douaneautoriteiten verantwoordelijkheid genomen voor de tenuitvoerlegging van de grensbewakingsaspecten van andere gemeenschappelijke EU-beleidsmaatregelen, en met aanzienlijk succes. Alle goederen die de EU binnenkomen of verlaten, zijn onderwerp van douanetoezicht en kunnen worden onderworpen aan douanecontroles.

De douane neemt met name het voortouw in de strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad. Na de aanslag van 2001 op het World Trade Center in New York reageerde de EU met het doorvoeren van een veiligheidsamendement in haar douanewetgeving<sup>13</sup>. Dit amendement voorziet in een EU-brede toepassing van gemeenschappelijke risicocriteria in vooraf uitgevoerde risicoanalyses van lading en een Gemeenschappelijk Kader voor Risicobeheer<sup>14</sup> om douaneautoriteiten te helpen operationele risicogegevens en -resultaten te delen, zodat er in geval van een crisisgebeurtenis in de toeleveringsketen meteen kan worden ingegrepen. Bovendien controleren de douaneautoriteiten of er in de EU grote geldbedragen worden in- of uitgevoerd door individuele reizigers. Dit is een integraal onderdeel van de EU-maatregelen om het witwassen van geld en het financieren van terroristen te bestrijden, en de douaneautoriteiten werken nauw samen met andere douane- en veiligheidsautoriteiten om deze bedreigingen het hoofd te bieden.

---

<sup>12</sup> Conclusies van de Raad over de ontwikkeling van de EU-douane-unie en haar governance (doc. 7585/1/17 REV 1).

<sup>13</sup> Het communautair douanewetboek, dat inmiddels is vervangen door het douanewetboek van de Unie. Krachtens het douanewetboek van de Unie mogen er ten aanzien van een aantal dreigingen risicocontroles worden uitgevoerd (waaronder risico's ten aanzien van de veiligheid, beveiliging en bescherming van het milieu, de gezondheid en de consument). Het wetboek ondersteunt de bijdragen van de douane aan de opsporing en preventie van zware misdaad en terrorisme in het goederenvervoer, ongeacht of er specifiek sprake is van een overtreding van de "douanewetgeving".

<sup>14</sup> Het Gemeenschappelijke Kader voor Risicobeheer geeft de douaneautoriteiten nieuwe gemeenschappelijke instrumenten in handen, met inbegrip van een douanerisicobeheersysteem waarmee operationele risicogegevens en -resultaten kunnen worden gedeeld, zodat hoogmobiele grensoverschrijdende criminaliteit kan worden gesignaleerd en bestreden en er bij een crisisgebeurtenis in de toeleveringsketen meteen kan worden ingegrepen. Op basis van de ervaringen met het douanerisicobeheersysteem zijn er speerpunten voor verbetering vastgesteld en het Actieplan voor douanerisicobeheer van de Europese Unie, dat in december 2014 is goedgekeurd door de Raad, bevat een uitgebreide agenda voor verbetering van het risicobeheer op zeven gebieden.

## Douane in cijfers<sup>15</sup>

### *Inning van ontvangsten*

- In 2016 hebben nationale douaneautoriteiten vastgesteld dat er een bedrag van 537 miljoen<sup>16</sup> EUR aan niet-betaalde douanerechten uitstaat. Dit bedrag dient ten goede te komen aan de EU-begroting.

### *Strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad.*

- In 2016 werden er in de EU door de douane bijna 6 300 vuurwapens, ruim 1 miljoen stuks ammunitie en meer dan 1 500 explosieven in beslag genomen.
- In datzelfde jaar heeft de douane bijna 300 ton drugs in beslag genomen (hierbij was sprake van een toename van in beslag genomen cocaïne en synthetische drugs). De hoeveelheid drugs die in beslag is genomen in post- en expreszendingen steeg met 23 % in vergelijking met 2015, en bedroeg in totaal 13 ton.
- Door de douane worden elk jaar gemiddeld 100 000 aangiften van liquide middelen afgehandeld, ter waarde van een totaalbedrag van 60 à 70 miljard EUR, terwijl er gemiddeld circa 300 miljoen EUR per jaar aan niet of onjuist gedeclareerde contanten worden gedetecteerd<sup>17</sup>.

### *Bescherming van intellectuele-eigendomsrechten - inbeslagnemingen van nagemaakte en culturele goederen*

- De douane is er in 2016 in geslaagd meer dan 41 miljoen nagemaakte goederen die inbreuk maakten op intellectuele eigendomsrechten in beslag te nemen, met een geschatte waarde van bijna 672 miljoen EUR (voornamelijk sigaretten, speelgoed en levensmiddelen).
- In datzelfde jaar ontdekte de douane 96 gevallen waarin fraudeurs probeerden Europese schatten uit de EU te smokkelen.

### *Beheer van grensoverschrijdende handelsstromen in de EU*

- In de hele EU behandelen de douaneautoriteiten per seconde ruim negen douaneaangiften en ruim 100 000 EUR aan waarde. Per jaar innen zij douanerechten met een totaalwaarde van 25 miljard EUR.
- Tegenwoordig doen Europese handelaren 99 % van hun douaneaangiften elektronisch, en binnenkort zullen zij de elektronische systemen van de douane ook kunnen gebruiken voor andere onderdelen van hun zakelijke activiteiten, in lijn met de huidige invoering van elektronische systemen krachtens het douanewetboek van de Unie.
- De snelheid van het in- en uitklaringsproces van de douane ligt momenteel erg hoog: zelfs douaneaangiften die via de standaardprocedure zijn ingediend (d.w.z. waarbij geen gebruik is gemaakt van vereenvoudigde procedures) worden gemiddeld binnen één uur afgehandeld (93 % in 2016).

### *Wettelijk kader*

Douanewetgeving wordt aangenomen op EU-niveau, hoewel de tenuitvoerlegging daarvan de verantwoordelijkheid is van de lidstaten via hun nationale douanediensten. Sinds 2016 biedt het douanewetboek van de Unie een vernieuwd en uitgebreid wettelijk kader met douaneregels en -procedures voor het douanegebied van de EU, dat is aangepast aan de moderne handelsrealiteit en wereldwijde standaards om de internationale handelsactiviteiten

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/facts\\_figures\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/facts_figures_en.pdf).

<sup>16</sup> Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – Fraudebestrijding Jaarverslag 2016, SWD(2017)266 final, 21.07.2017.

<sup>17</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie - Effectbeoordeling - Begeleidend document bij het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake controles van contanten die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005, SWD(2016)470 final.

van Europese bedrijven te bevorderen. Er is grote vooruitgang geboekt in het volledig digitaliseren van alle douaneprocessen, zoals vereist ingevolge dit nieuwe wetboek<sup>18</sup>. De douaneautoriteiten dragen ook zorg voor de tenuitvoerlegging van meer dan zestig onderdelen van niet-douanewetgeving. Dit is onderdeel van haar taak tot tenuitvoerlegging van de grensaspecten van andere gemeenschappelijke EU-beleidslijnen. Bovendien stellen wetgeving en niet-wetgevende instrumenten de douaneautoriteiten van de EU in staat met elkaar samen te werken aan de bestrijding van veiligheids- en financiële risico's en zijn er met veel derde landen internationale samenwerkingsovereenkomsten afgesloten.

### *Elektronische systemen*

De Commissie en de lidstaten werken sinds 2008 aan de ontwikkeling en exploitatie van elektronische systemen die de werkzaamheden van de douane ondersteunen<sup>19</sup>. Deze systemen zijn er voor diverse douaneprocessen, met inbegrip van douaneaangiften, goederenvervoer inclusief vervoer in en uit de EU, informatiestromen tussen de douanediens ten en informatie-uitwisseling met de Commissie<sup>20</sup>. Hieronder zijn mede begrepen enkele gemeenschappelijke databanken, bijvoorbeeld voor douanetarieven. De ontwikkeling van zeventien elektronische systemen<sup>21</sup> voor het beheer van de processen die in het douanewetboek van de Unie zijn genoemd, is een grote stap voorwaarts in de e-douanestrategie en is van essentieel belang omdat douanediens ten in staat moeten worden gesteld hun taken uit te voeren en tegelijkertijd handelsstromen te bevorderen.

### *Handelsbevordering*

De missie van de douane<sup>22</sup> is gebaseerd op een eenvoudig overkoepelend uitgangspunt, namelijk dat de douane moet zorgdragen voor handhaving van een billijk evenwicht tussen de douanecontroles en bevordering van legitieme handel, zodat de economie van de EU tot bloei kan komen en er zich in de EU een concurrerend bedrijfsleven kan ontwikkelen. Het douanewetboek van de Unie is gericht op het realiseren van dit evenwicht, met eenvoudigere regels en procedures en de introductie van zaken zoals verplichte garanties en strengere veiligheids- en beveiligingsregels.

Een belangrijk instrument voor het handhaven van een billijk evenwicht tussen douanecontroles en bevordering van legitieme handel, dat is geïntroduceerd als onderdeel van het veiligheidsamendement, is het regime voor de “geautoriseerde marktdeelnemer” (Authorised Economic Operator of AEO)<sup>23</sup>. Geautoriseerde marktdeelnemers genieten bepaalde voordelen (bijv. minder grenscontroles, eenvoudigere verslaglegging, lagere risicoscore, etc.) in ruil voor nauwe samenwerking met de douaneautoriteiten om veiligheid van de toeleveringsketen te waarborgen. Bedrijven die willen profiteren van dit regime moeten zich onderwerpen aan een streng certificeringsproces, zoals vastgelegd in EU-wetgeving, en moeten bereid zijn extra inspanningen te leveren om continu bij de

---

<sup>18</sup> Verslag over de tenuitvoerlegging van het douanewetboek van de Unie –

<sup>19</sup> Beschikking nr. 70/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 januari 2008 betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven (PB L 23 van 26.1.2008, blz. 21).

<sup>20</sup> Waaronder, bijvoorbeeld, een interface met het antifraude-informatiesysteem (AFIS), bestaande uit overkoepelende applicaties die de douaneautoriteiten van de lidstaten in staat stellen douanefraude te signaleren en te bestrijden.

<sup>21</sup> Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/578 van de Commissie van 11 april 2016 tot vaststelling van het werkprogramma voor de ontwikkeling en het gebruik van de elektronische systemen zoals bepaald in het douanewetboek van de Unie.

<sup>22</sup> Artikel 3, douanewetboek van de Unie.

<sup>23</sup> Het begrip geautoriseerde marktdeelnemer is in 2005 geïntroduceerd via het Safe-Framework of Standards (FoS) van de Werelddouaneorganisatie (World Customs Organisation of WCO) en is internationaal erkend als een effectief instrument voor beveiliging van de toeleveringsketen dat daarnaast beoogt de internationale handel te bevorderen. Het begrip geautoriseerde marktdeelnemer wordt in toenemende mate gebruikt als een benchmark voor het opzetten van 'trusted trader' programma's op andere gebieden, met name voor beveiliging van de burgerluchtvaart, maritieme beveiliging, uitvoercontroles van goederen voor tweërlei gebruik, en belastingheffing.

douaneautoriteiten aan te tonen dat zij volledig kunnen voldoen aan hun verplichtingen en actief bijdragen aan de veiligheid en beveiliging van de internationale toeleveringsketens. In het douanewetboek van de Unie zijn de voordelen van het regime verder uitgewerkt en daarnaast zijn aanvullende strenge voorwaarden geformuleerd waaraan potentiële geautoriseerde marktdeelnemers moeten voldoen. Het aantal geautoriseerde marktdeelnemers bedroeg eind 2016 bijna 16 000 en het niveau van hun betrokkenheid bij de toeleveringsketens bereikte datzelfde jaar 77 %.

Er worden voortdurend maatregelen genomen om het totaalbeheer van het regime te verbeteren en een uniforme aanpak binnen de douane-unie te waarborgen. Dit regime kan echter alleen geloofwaardig en effectief zijn wanneer de lidstaten ervoor zorgen dat het streng wordt gecontroleerd. Met name moet er direct actie worden ondernomen wanneer er moeilijkheden of gevallen van niet-naleving worden gesignaleerd. Daarom wisselen de lidstaten voortdurend informatie uit over de specifieke risico's in alle stadia van het regime voor de geautoriseerde marktdeelnemers.

### **3. EVALUATIE VAN DE WERKING VAN DE DOUANE-UNIE IN PRIORITEITSGEBIEDEN**

Ondanks het feit dat er de afgelopen vijftig jaar veel bereikt is, deelt de Commissie de mening van het Europees Parlement, de Europese Rekenkamer en de Raad dat er meer moet worden ondernomen om te verzekeren dat de douane-unie in staat is de uitdagingen die in het verschiep liggen het hoofd te bieden. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren op het gebied van verbetering van de werking van de douane-unie, zoals voorgesteld door de Commissie in haar Governance-mededeling, en zoals goedgekeurd door de Raad in zijn conclusies van maart 2017. Centraal in dit hoofdstuk staan de prioriteitsgebieden die door de Raad in zijn conclusies zijn geïdentificeerd. Ook wordt ingegaan op de werkzaamheden die worden uitgevoerd om verdere vooruitgang te boeken op elk van de specifieke gebieden die zijn onderzocht.

#### **i. Tenuitvoerlegging van het douanewetboek van de Unie**

De volledige tenuitvoerlegging van een modern en effectief wettelijk kader is van cruciaal belang voor het succesvol functioneren van de douane-unie. De Commissie heeft onlangs verslag gedaan<sup>24</sup> van de stand van zaken op het gebied van de tenuitvoerlegging van het douanewetboek van de Unie dat vanaf 1 mei 2016 van kracht is. De tenuitvoerlegging van de wettelijke bepalingen verloopt soepel, en er vinden regelmatig besprekingen plaats met het bedrijfsleven en de lidstaten om eventuele problemen op het gebied van interpretatie of toepassing op te lossen. Bovendien heeft de Commissie in 2016 vijftien e-learningmodules voor het douanewetboek ter beschikking gesteld ter ondersteuning van de invoering en uniforme tenuitvoerlegging van deze wetgeving. Ook voorlichtingsdocumenten waarin uitleg wordt gegeven over de praktische aspecten van de toepassing van de regels spelen een belangrijke rol in de juiste tenuitvoerlegging van het douanewetboek. Lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven hebben met de Commissie samengewerkt aan de voltooiing van alle vereiste voorlichtingsdocumenten en blijven samenwerken aan updates van deze documenten zodra de noodzaak daartoe zich voordoet.

---

<sup>24</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van het douanewetboek van de Unie en de uitoefening van de bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen krachtens artikel 284 van dat wetboek -

Het grootste deel van het werk dat gemeoid is met het upgraden of opzetten van (in totaal zeventien) elektronische systemen ingevolge het douanewetboek van de Unie zal in 2020 zijn afgerond. Sommige systemen zullen echter geleidelijk in gebruik worden genomen tot 2025<sup>25</sup> en zijn afhankelijk van financiering van de volgende generatie douanefinancieringsprogramma's van de EU. De oplevering van de elektronische systemen is van essentieel belang om de douanediens in staat te stellen de beveiligings- en financiële risico's te beheersen en de handel te bevorderen.

Een belangrijke taak voor de douanediens van de lidstaten is de herbeoordeling van veel van de vergunningen die zijn verleend uit hoofde van de eerdere wettelijke douaneregels die waren vervat in het communautair douanewetboek. Deze herbeoordeling moet vóór mei 2019 worden afgerond. Er worden aan marktdeelnemers voor verschillende doeleinden vergunningen verleend, veelal om hen in staat te stellen vereenvoudigde of minder omslachtige douaneprocedures te volgen. Een goed voorbeeld is de vergunning voor het voeren van de titel geautoriseerde marktdeelnemer. Omdat de voorwaarden voor toekenning van vergunningen krachtens het douanewetboek van de Unie kunnen afwijken van eerdere wetgeving, en in sommige gevallen strenger en uniformer zijn geworden, moeten bestaande vergunningen worden herbeoordeeld om strikte toepassing van de nieuwe regels te verzekeren.

*De Commissie helpt de lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven door tot mei 2019 discussiefora aan te bieden, waar problemen die zich voordoen tijdens de herbeoordeling van vergunningen kunnen worden besproken. De tenuitvoerlegging van het douanewetboek van de Unie en het inbedden van de nieuwe bepalingen en nieuwe IT-systemen moeten de komende jaren prioriteiten blijven.*

## **ii. Ontwikkeling van een uitgebreide strategie voor douane-IT-systemen op de middellange en lange termijn**

Zoals de Commissie al heeft opgemerkt in haar Governance-mededeling zullen er de komende jaren aanzienlijke kosten zijn verbonden aan het onderhoud van de steeds geavanceerdere EU-brede elektronische douanesystemen, en moeten er oplossingen voor het beheer daarvan worden gevonden. Daarnaast zijn er problemen op de langere termijn wat betreft het voorkomen van dubbel werk en verspilling van middelen bij het upgraden van oude elektronische systemen in de verschillende lidstaten. Tegelijkertijd zijn de elektronische systemen onmisbaar voor de efficiënte en gemoderniseerde werking van de douane-unie.

De afgelopen tijd hebben de lidstaten en de Commissie uitvoerige besprekingen gehouden om te komen tot een efficiëntere, meer kosteneffectieve en gestroomlijnde aanpak van het beheer van de elektronische systemen. Er is enige vooruitgang geboekt in het identificeren van mogelijke oplossingen met betrekking tot de digitale agenda, het potentieel voor sectoroverschrijdende interoperabele benaderingswijzen, en de implicaties van technologische innovaties gedurende de komende jaren.

*De Commissie heeft onlangs haar goedkeuring gehecht aan een voortgangsverslag<sup>26</sup> over een IT-strategie voor de douane teneinde enige sturing te geven aan het debat dat de komende jaren moet worden gevoerd. Prioriteit heeft de oprichting van een "katalysatorgroep" bestaande uit belanghebbende lidstaten en de Commissie die zich bezighoudt met het*

<sup>25</sup> COM(2018) 85 final, 2 maart 2018.

<sup>26</sup> COM(2018) 178 final.



*verkennen van de specifieke kwesties die in het voortgangsverslag zijn genoemd. Zoals aangegeven in het voortgangsverslag is het de bedoeling een haalbaar scenario voor de langere termijn op te stellen en een route uit te stippelen om dat doel te bereiken, met inbegrip van mogelijke verdere “proefprojecten” en due diligence-onderzoek naar synergieën met andere actoren, alsook passende juridische analyses en kosten-batenanalyses. De Commissie staat klaar om hieraan actief haar medewerking te verlenen.*

### **iii. Ontwikkeling van de governance van de douane-unie**

De Raad en de Commissie zijn het erover eens dat er voor de douane-unie behoefte bestaat aan een overkoepelend beleid en een gezamenlijke visie op het operationeel beheer voor de lange termijn. Aldus kan de noodzakelijke besluitvorming met betrekking tot de verschillende beleidslijnen op inclusieve wijze en in een sfeer van samenwerking met de verschillende belanghebbenden tot stand komen, rekening houdende met de behoeften van alle partijen.

Een van de groepen die wordt ingezet voor het gemeenschappelijk beheer van de douane-unie is de adviesgroep van de Commissie bestaande uit de directeuren-generaal douanezaken (de Groep douanebeleid). De betrokkenheid van de Groep douanebeleid bij de evaluatie van de uitvoeringsdata voor de elektronische systemen zoals vermeld in het douanewetboek van de Unie, is een recent voorbeeld van hoe een versterkt partnerschap tussen de Commissie en de lidstaten kan bijdragen aan doeltreffend beheer van douaneprioriteiten. De Commissie stelt voor om deze groep een duidelijkere en specifiekere rol te geven ten aanzien van de werkzaamheden voor de douane-unie.

*De Commissie is gestart met het proces voor het omzetten van de Groep douanezaken in een officiële deskundigengroep, met duidelijke taken en een duidelijk reglement van orde<sup>27</sup>.*

### **iv. Blijvend werken aan verbetering van de prestaties van de douane-unie**

Doorlopende controle, analyse en beoordeling van de mogelijke gevolgen van het beleid vormen een essentieel onderdeel van de governance van de douane-unie. Daartoe werkt de Commissie aan de ontwikkeling van de Performance tool voor de douane-unie teneinde de beleidsformulering en strategische besluitvorming te helpen sturen. Deze tool moet mogelijkheden scheppen voor de systematische beoordeling van de prestaties van de douane-unie aan de hand van haar strategische doelstellingen op het gebied van efficiëntie, doeltreffendheid en uniformiteit. Op deze manier kan worden vastgesteld op welke punten de prestaties moeten worden verbeterd. Dit is een onmisbaar instrument om de belangrijkste belanghebbenden en het grote publiek bewust te maken van de prestaties en toegevoegde waarde van de douane-unie.

Met de Performance tool van de douane-unie wordt het functioneren van de douane-unie gecontroleerd aan de hand van kernprestatie-indicatoren voor tal van gebieden, zoals bescherming van financiële belangen, waarborging van de veiligheid en beveiliging van Europese burgers en vaststelling van de mate waarin de douane bijdraagt aan de groei en het concurrentievermogen van de EU. Hoewel het prestatieproject van de douane-unie zijn waarde al heeft bewezen, moet het project nog verder worden ontwikkeld om gegevensgestuurde beleidsformulering te versterken, onder meer door ontwikkeling van

<sup>27</sup> Referentievermelding indien dit is voltooid vóór de goedkeuring van het verslag.

kernprestatie-indicatoren en verbetering van het gebruik van het systeem van referentiewaarden en moderne analysemethoden en -instrumenten. Bij deze werkzaamheden is het van essentieel belang om synergieën tot stand te brengen tussen de douaneautoriteiten, de Commissie, andere autoriteiten met verantwoordelijkheden op het gebied van grensbeheer en internationale organisaties, teneinde hergebruik van databronnen mogelijk te maken en mogelijke overlappingsen te vermijden.

*Onder het komende Oostenrijkse voorzitterschap zullen deze werkzaamheden worden ondersteund en zal de strategische dimensie van het prestatieproject van de douane-unie verder worden versterkt door middel van de organisatie van een seminar op hoog niveau over dit onderwerp in het najaar van 2018. De Commissie raadpleegt momenteel belanghebbenden en doet onderzoek naar de behoefte aan en haalbaarheid van een wettelijke basis ter ondersteuning van het prestatieproject van de douane-unie, zoals reeds aangegeven in de Governance-mededeling.*

#### **v. Eénloketsysteem**

De Commissie werkt momenteel aan de ontwikkeling van een éénloketsysteem voor de EU dat marktdeelnemers in staat moet stellen de vereiste gegevens voor een breed scala van regelgevingsdoeleinden (bijv. veterinaire doeleinden, sanitaire doeleinden, milieudoeleinden, enz.) in te voeren in een gestandaardiseerd formaat voor meerdere ontvangers en via geharmoniseerde toegangspunten. Een éénloketsysteem voor de Europese douane kan diverse voordelen opleveren, zowel voor het bedrijfsleven als voor de regelgevende autoriteiten. Dit is een ingewikkelde materie en er moet zorgvuldig worden gehandeld om overlappingsen en onnodige kosten te vermijden. Daarom zijn de Commissie en de lidstaten overeengekomen om het éénloketsysteem voor de douane gefaseerd in te voeren. De eerste fase bestaat uit het ter beschikking stellen van instrumenten om EU-certificeringssystemen te verbinden met nationale systemen teneinde de douaneautoriteiten van de lidstaten mogelijkheden te geven voor geautomatiseerde ontvangst van elektronische certificaten die zijn uitgegeven door andere autoriteiten. Hiervoor wordt een database op EU-niveau opgezet. Een eventuele tweede fase zou gericht kunnen zijn op het aanbieden van een kader voor de inrichting van een geïntegreerde en coherente omgeving voor de diensten van het éénloketsysteem van de douane in de EU.

*De Commissie blijft werken aan een Europees éénloketsysteem voor de douane en blijft derhalve mogelijke verdere stappen overwegen.*

#### **vi. Verbetering van de samenwerking tussen de douane- en belastingautoriteiten**

Verbetering van de samenwerking tussen de douane- en belastingautoriteiten is noodzakelijk en van cruciaal belang, met name om te verzekeren dat de douane de juiste btw- en accijnstarieven toepast op de invoer van goederen. De voordelen van samenwerking, zoals al veelvuldig benadrukt door de Raad, het Europees Parlement, de Europese Rekenkamer en de Commissie, bestaan onder meer in een beter evenwicht tussen douanecontroles en handelsbevordering, opheffing van incongruenties tussen regels, betere fraudebestrijding en beter gestroomlijnde douanediensdiensten. Het afgelopen jaar hebben zich in dit opzicht belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.

De lidstaten kwamen in december 2017 overeen<sup>28</sup> om eenvoudigere en efficiëntere btw-regels uit te vaardigen voor bedrijven die online goederen verkopen aan consumenten, en om de huidige btw-vrijstelling voor invoer van kleine zendingen goederen van buiten de EU af te schaffen omdat deze resulteerde in oneerlijke concurrentie en marktverstoring ten nadele van Europese bedrijven. Er zijn nog besprekingen gaande met de douane- en belastingautoriteiten omdat de douane onder de nieuwe regels aanzienlijke verantwoordelijkheden krijgt toebedeeld wat betreft de toepassing van de btw op ingevoerde goederen.

In november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring verleend aan een voorstel<sup>29</sup> dat is bedoeld om het btw-systeem fraudebestendiger te maken en grootschalige btw-fraude tegen te gaan. Het voorstel beoogt verbetering te brengen in de samenwerking tussen douane- en belastingautoriteiten op het gebied van de inning van de btw bij invoer van buiten de EU, teneinde misbruik te voorkomen van een handelsbevorderingsmaatregel die bekend staat als regeling 42. Dit voorstel is een reactie op de zwakke punten in de tenuitvoerlegging van deze douaneregeling, die aan het licht zijn gebracht door de Europese Rekenkamer en door onderzoeken van het Europees Bureau voor fraudebestrijding.

De onderhandelingen in de Raad zijn nog gaande en een overeenkomst over dit initiatief is een belangrijk onderdeel van de douaneagenda voor de komende jaren. De wetgevingsmaatregelen dienen vergezeld te gaan van een concrete toezegging van de douane- en belastingautoriteiten van de lidstaten om de noodzakelijke samenwerkingskanalen op te zetten.

Bovendien zal het toekomstige Europees Openbaar Ministerie (EOM)<sup>30</sup> de bevoegdheid krijgen om EU-fraude en andere criminaliteit die de financiële belangen van de Unie schaadt, te onderzoeken en te vervolgen, met inbegrip van douanefraude en zware btw-fraude. De richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-richtlijn)<sup>31</sup> die is goedgekeurd op 5 juli 2017, harmoniseert de definities, sancties en verjaringstermijnen voor dezelfde strafbare feiten.

*De Commissie en de douaneautoriteiten van de lidstaten moeten nauw blijven samenwerken om zich voor te bereiden op 2021, het jaar van afschaffing van de huidige btw-vrijstelling<sup>32</sup> voor goederen van buiten de EU met een waarde van minder dan 22 EUR. Dit zal tot gevolg hebben dat de douane btw moet innen voor een groter aantal ingevoerde goederen.*

#### **vii. Blijvende betrokkenheid van bedrijfsleven bij douanewetgeving van EU**

Het bedrijfsleven blijft een cruciale rol spelen in het werkbaar houden van de douaneprocedures en -regels en het zorgen voor een juist evenwicht tussen de behoeften van legitieme handelaren en doeltreffende controles. De Commissie werkt aan de verdere ontwikkeling van het mechanisme ter versterking van de bijdrage van het bedrijfsleven in verschillende stadia van de procedures, door evaluatie van het mandaat van het belangrijkste raadplegingsorgaan: de Trade Contact Group. In aanvulling op het hoofdplatform bevordert

<sup>28</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/05/vat-on-electronic-commerce-new-rules-adopted/>

<sup>29</sup> COM(2017) 706 final.

<sup>30</sup> Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

<sup>31</sup> Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

<sup>32</sup> Richtlijn (EU) 2017/2455 van 5 december 2017.

de Commissie ook besprekingen tussen de douane en het bedrijfsleven in diverse stadia van de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van wetgeving.

*Het herziene mandaat van de Trade Contact Group is goedgekeurd en bekendgemaakt in 2017<sup>33</sup>. Er is een proactieve instelling van het bedrijfsleven vereist om te verzekeren dat de nauwere samenwerking zo veel mogelijk waarde oplevert. De Commissie zal op haar beurt doorgaan met het organiseren van regelmatig overleg met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven op basis van deze nieuwe afspraken.*

### **viii. Beter integratie van operationele en bestuurlijke aspecten van de douaneautoriteiten**

De Commissie is van mening dat een nauwere operationele samenwerking tussen nationale douaneautoriteiten van cruciaal belang is. Met name vanuit de optiek van het Europese gemeenschappelijke kader voor risicobeheer van douanecontroles moet er speciale aandacht worden besteed aan de organisatorische capaciteiten op het gebied van samenwerking, opdat het grootst mogelijke rendement wordt behaald op de investeringen in nieuwe data, systemen en regels.

Hoewel de tenuitvoerlegging van de douanewetgeving onder de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten valt, is een uniforme tenuitvoerlegging een taak en aangelegenheid van de douane-unie als geheel. Het Douane 2020-programma verschaft het organisatorische, methodologische en budgettaire kader voor de samenwerking tussen nationale douaneautoriteiten die een sterkere integratie op operationeel niveau mogelijk moet maken. De toegevoegde waarde is het prominentst aanwezig op het gebied van elektronische systemen, waar het programma mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling en exploitatie van de trans-Europese systemen. Maar het programma biedt ook aanzienlijke toegevoegde waarde op het gebied van samenwerkingsactiviteiten zoals projectgroepen. Dergelijke samenwerkingsactiviteiten hebben veel waardevolle resultaten opgeleverd voor de douane-unie<sup>34</sup>.

Nieuw in het Douane 2020-programma zijn de teams van deskundigen. Hierbij is het de bedoeling dat een beperkt aantal landen ten aanzien van een bepaalde kwestie resultaten boekt door onderling nauwer samen te werken. Diverse teams van deskundigen die in 2016 zijn samengesteld, hebben in 2017 veelbelovende resultaten geboekt, zoals nationale douanelaboratoria waar expertise en apparatuur worden gebundeld voor het analyseren van monsters en het delen van resultaten, en CELBET - zie onderstaande tabel. Ondanks deze veelbelovende resultaten is van sommige teams van deskundigen niet het volledige potentieel benut. Uit een onderzoek dat is uitgevoerd in de zomer van 2017 blijkt dat de reden onder meer gelegen kan zijn in de administratieve rompslomp van het opzetten en aansturen van een team van deskundigen.

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/customs-trade-consultations\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-trade-consultations_en)

<sup>34</sup> - analyses van grensoverschrijdend verkeer, bedreigingen en middelen;

- creatie van netwerken van deskundigen, bijv. voor lucht-, zee- en landvervoer, die goede werkmethoden delen en operationele/technologische kwesties evalueren ter ondersteuning van risicoanalyses;

- een prototype voor douaneondersteuning met behulp van gedeelde diensten voor zeecontainers;

- het hervormingsprogramma voor het invoercontrolesysteem (ICS), dat een nieuw platform biedt voor de samenwerking tussen de douane en andere wetshandhavers bij proactieve risicobeoordeling van goederen met als doel de kwaliteit van de aangiftegegevens te verbeteren en mogelijk te maken aangiftegegevens en risico-informatie (met inbegrip van controleresultaten) in realtime te delen.

### **CELBET (Customs Eastern Land Border Expert Team<sup>35</sup>)**

In dit team van deskundigen zijn anderhalf jaar lang vertegenwoordigers van elf lidstaten<sup>36</sup> met landsgrenzen in het oosten en zuidoosten verenigd. De medefinanciering door de EU bedraagt 927 000 EUR. Veelbelovende resultaten zijn onder meer:

- Risicobeheer: gezamenlijke creatie van risicoprofielen en evaluatie daarvan na gebruik
- Operationele controles: in kaart brengen van niet-commerciële grensdoorlaatposten; uitvoeren van gezamenlijke intensievere acties bij geselecteerde grensdoorlaatposten
- Uitrusting en aanschaf: er is een inventarisatie gemaakt van alle controle- en detectieapparatuur die beschikbaar is bij de grensdoorlaatposten, er is vastgesteld welk type apparatuur wordt gebruikt en er zijn kloofanalyses uitgevoerd
- Opleiding: er is een kloofanalyse van opleidingen uitgevoerd; opleidingsmateriaal voor grenswachten en douane wordt momenteel voorbereid
- Evaluatie en prestatiemeting: er wordt gewerkt aan kernprestatie-indicatoren voor grensdoorlaatposten
- Samenwerking met grenswachten en buurlanden: aanbevelingen voor verbetering van de uitwisseling van informatie wanneer men werkt bij grensdoorlaatposten.

Het functioneren van de douane-unie en de verdere integratie van de nationale douaneautoriteiten die de unie aansturen, blijft volledig onderworpen aan het Douane 2020-programma. Gezien de uitdagingen waarmee de wereld, de Europese Unie en de douane-unie worden geconfronteerd, is het van essentieel belang dat dit programma na 2020 wordt voortgezet.

*De Commissie heeft onlangs voorstellen gepresenteerd voor de oprichting van i) een nieuw douaneprogramma dat moet dienen als solide basis voor het aangaan van de uitdagingen waarmee de douane-unie wordt geconfronteerd, met name door versterking van de huidige samenwerkingsmechanismen en capaciteitsopbouwfuncties en ii) een fonds voor douanecontroleapparatuur, dat is bedoeld ter ondersteuning van gelijkaardige douanecontroles.*

#### **4. KOMENDE PRIORITEITEN**

De douane-unie mag niet stilstaan. Markten, bedrijven en technologieën zijn dynamisch en de douane-unie moet deze ontwikkelingen blijven volgen. Daarom moeten de douanediensdiensten van de lidstaten niet alleen vooruitgang boeken op de gebieden die in het voorgaande hoofdstuk zijn genoemd, maar moeten zij ook strategieën formuleren voor toekomstige ontwikkeling, nieuwe benaderingen en andere werkwijzen, temeer daar er rekening mee moet worden gehouden dat in de toekomst de middelen krapper kunnen worden en de verantwoordelijkheden kunnen toenemen. In die geest komt de Commissie met de volgende lijst van prioriteiten die op korte termijn in beleidsfora van de douane moeten worden besproken:

<sup>35</sup> Het CELBET-projectverslag van 26 september 2017 over Werkpakket 3.1 “Inventarisatie van de momenteel gebruikte controle- en detectieapparatuur”, bevat een verslag van de resultaten van Subtaak 3.2.1, Kloofanalyse per grensdoorlaatpost. De conclusie luidde (blz .15 van het verslag): “De voornaamste bevinding van de inventarisatie [van 174 grensdoorlaatposten aan de buitengrens van de EU] is dat de situatie wat betreft apparatuur en infrastructuur niet ideaal is. Het meest zorgwekkende aspect van de analyse is dat 53 % van de grensdoorlaatposten niet beschikt over systemen voor automatische kentekenplaatherkenning, die een solide basis en effectief instrument zijn voor risicobeheersing. Daarnaast beschikt 46 % van de grensdoorlaatposten niet over scanners voor lading- en voertuiginspectie van trucks en treinwagens en beschikt 51 % van de grensdoorlaatposten niet over handbediende controle-instrumenten.

<sup>36</sup> Estland (coördinator), Finland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Hongarije, Roemenië, Bulgarije, Griekenland & Kroatië.

**a) Goed omgaan met de Brexit.** De terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie en haar douane-unie en het daaruit voortvloeiende gegeven dat het Verenigd Koninkrijk een derde land wordt, zal van grote invloed zijn op alle douaneprocessen. Het zorgdragen voor een ordelijk verlopende terugtrekking en het doorvoeren van veranderingen, zoals aanpassingen van de douaneprocessen, zullen gevolgen hebben voor de middelen van de Commissie en de lidstaten, vooral vanwege de vele onzekerheden die de terugtrekking van het VK met zich brengt. De Commissie werkt in nauwe samenwerking met de lidstaten aan de screening van douaneprocessen en -procedures om vast te stellen ten aanzien van welke wettelijke, IT- en andere aspecten er maatregelen moeten worden genomen in het licht van de Brexit. Het is duidelijk dat deze maatregelen aanpassingen van de douane-IT-systemen zullen vereisen, en dit kan leiden tot extra kosten, een toename van de vraag naar middelen en een grotere roep om samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie alsook tussen de lidstaten onderling. Evenzo zullen er aanpassingen vereist zijn aan de zijde van de marktdeelnemers. Als eerste stap om de belanghebbenden te informeren, is er een kennisgeving gepubliceerd over de gevolgen van de terugtrekking van het VK voor de douane en de relevante aspecten van indirecte belastingen (btw en accijnzen).

**b) Aanscherpen van controles en fraudebestrijding.** Omdat de ontduiking van invoerrechten en btw moet worden gecompenseerd door hogere bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting en derhalve uiteindelijk voor rekening komt van de Europese belastingbetalers, is het voor de lidstaten van essentieel belang na te gaan hoe de doeltreffendheid van de controles kan worden verbeterd. Om een gemeenschappelijke aanpak van het financieel risicobeheer van de douane in de hele EU te waarborgen, heeft de Commissie onlangs een besluit vastgesteld met betrekking tot de gemeenschappelijke financiële risicocriteria en -normen.<sup>37</sup> Gezien de omvang van de grensoverschrijdende activiteiten moet er voor een succesvolle fraudebestrijding gebruik worden gemaakt van nieuwe en andere manieren om goederen te controleren, bijvoorbeeld door optimalisatie van IT-systemen zodat het mogelijk is risicovolle transacties beter te controleren en door meer te vertrouwen op bonafide handelaren en hun gegevens, zonder dat dit ten koste gaat van beproefde controlemethoden in situaties waarin deze passend zijn.

**c) Meer controle op de tenuitvoerlegging van Europese douanewetgeving.** De uniforme tenuitvoerlegging van douanewetgeving door de lidstaten is van cruciaal belang omdat fraudeurs gebruik kunnen maken van zwakke plekken bij een van de buitengrenzen en zo problemen veroorzaken die doorwerken naar de hele douane-unie. Van de Commissie wordt verwacht dat zij de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke douaneregels door de lidstaten controleert en zo nodig actie onderneemt om naleving door de lidstaten te verzekeren. Hoewel het inleiden van inbreukprocedures hierbij een belangrijk instrument is, moet dit worden gezien als een laatste redmiddel. Daarom ontplooit de Commissie ook activiteiten voor samenwerking en capaciteitsopbouw in de lidstaten, met inbegrip van onderling toezicht, om beste praktijken te bevorderen en iedereen bewust te maken van de douaneregels. Het huidige beleid van de Commissie met betrekking tot controle van de douane-unie wordt momenteel geëvalueerd, teneinde te komen tot een beter begrip van de procedure bij alle partijen en een betere benutting van middelen.

---

<sup>37</sup> Referentievermelding indien dit is voltooid vóór de goedkeuring van het verslag.

**d) Verbetering van de efficiëntie van douanediensden.** Meer samenwerking tussen operationele diensten, inclusief samenwerking tussen belasting- en douanediensden, maakt efficiënter gebruik van de schaarse middelen mogelijk. De opgedane ervaring bij de huidige projecten in het kader van Douane 2020 wijst erop dat samenwerking op dit gebied tussen de lidstaten en de Commissie grote toegevoegde waarde oplevert en om die reden moet worden nagestreefd, bijv. wat betreft het uitproberen van nieuwe technieken voor data-analyse, het testen van op samenwerking berustende werkmethoden en het identificeren van eventuele capaciteitsbehoeften ter ondersteuning van de lidstaten in hun aanpak van transnationale risico's bij hun vrijgavewerkzaamheden en controles achteraf.

**e) Benutten van innovatie.** De nieuwe digitale realiteit met haar nieuwe bedrijfsmodellen, werkmethoden, automatisering, fragmentering en veranderingen in de waardeketen is van invloed op de concurrentiepositie van de EU, de billijkheid die zij nastreeft en haar veiligheid en beveiliging. Het is van cruciaal belang dat de EU meegroeit met nieuwe technologieën en daarvan gebruik weet te maken, vooral wat betreft data-analyses en de opkomende blockchain-technologie, zoals reeds bij diverse gelegenheden besproken met de lidstaten. Sectoroverschrijdende samenwerking en interoperabiliteit zijn belangrijke vereisten ter ondersteuning van alle technologische ontwikkelingen. Bovendien kunnen nieuwe Europese en internationale normen noodzakelijk zijn.

**f) Optimalisering van elektronische douanesystemen en hun gebruik.** Betere samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van elektronische systemen is van essentieel belang voor het terugdringen van de totaalkosten en het vermijden van dubbele kosten bij de ontwikkeling en het onderhoud en gebruik van de systemen. Er bestaat onder de lidstaten al grote vraag naar nader onderzoek met betrekking tot meer centralisatie van systemen en oplossingen voor samenwerking, zoals beschreven in het verslag van de Commissie over de IT-strategie voor de douane.<sup>38</sup> De Commissie zal op basis van dit verslag op korte termijn de verschillende alternatieven op dit gebied analyseren.

**g) Goed omgaan met e-commerce.** De uitdagingen van e-commerce voor de douane zijn inmiddels welbekend. De douane wordt momenteel geconfronteerd met een fenomenale toename van de hoeveelheid goederen die online buiten de EU worden gekocht. Deze goederen moeten worden gecontroleerd en de verschuldigde rechten moeten worden geïnd. Vooral de hoeveelheid goederen van geringe waarde die wordt ingevoerd in de EU neemt ieder jaar toe met 10 à 15 %. Naast het uitvoeren van doeltreffende controles om de prioriteit fraudebestrijding in de praktijk te brengen en het innen van de verschuldigde invoerrechten over deze goederen, moet de douane tegelijkertijd de ontwikkeling van deze vorm van handel ondersteunen en bevorderen omdat deze veel voordelen met zich meebrengt voor bedrijven en burgers. De Commissie draagt zorg voor actieve ondersteuning van handelaren bij hun voorbereiding op het vooraf elektronisch verstrekken van informatie voor veiligheids- en beveiligingsdoeleinden, dat in 2020 verplicht zal zijn ingevolge het douanewetboek van de Unie.

---

<sup>38</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de IT-strategie voor de douane - COM(2018) 178 final.

**h) Benutten van de douane-unie voor een veiligere EU.** Het ondernemen van actie ter verbetering van de veiligheid in de EU impliceert dat gezocht moet worden naar wegen om gemeenschappelijk beleid op het gebied van politie, grensbewaking en douane zodanig onderling af te stemmen dat zware en georganiseerde misdaad en terrorisme beter kunnen worden bestreden. Hierbij moet met name worden gedacht aan een betere bescherming van de buitengrenzen van de EU. Ook moet worden nagegaan hoe op operationeel niveau praktische samenwerking met grensbewakers en het Europees Grens- en kustwachtagentschap kan worden ontwikkeld. Als belangrijkste autoriteit voor het toezicht op grensoverschrijdend goederenverkeer, met een speciale verantwoordelijkheid voor proactieve risicoanalyse van goederen, is de douane een belangrijke partner voor de veiligheids- en rechtshandavingsinstanties in de strijd tegen transnationale dreigingen.

**i) Verder werken aan internationale betrekkingen.** In 2017 bereikte de EU-invoer vanuit derde landen een waarde van 1 879 miljard EUR en bedroeg de EU-uitvoer naar derde landen 1 859 miljard EUR<sup>39</sup>. Deze externe handel neemt nog steeds in omvang toe. Dit vereist voortdurende en steeds intensievere samenwerking tussen de EU en derde landen, enerzijds om de naleving van de douaneregels te verzekeren en anderzijds om tegelijkertijd de EU-handel met derde landen te bevorderen. Dit moet binnen het forum van de Werelddouaneorganisatie vergezeld gaan van inspanningen om de toeleveringsketens op internationaal niveau robuuster te maken door middel van verdere versterking van de status van geautoriseerde marktdeelnemer. De verdere ontwikkeling van programma's voor de wederzijdse erkenning van geautoriseerde marktdeelnemers met partnerlanden, zoals reeds operationeel in de Verenigde Staten, China, Japan, Zwitserland en Noorwegen, is eveneens van cruciaal belang om bredere erkenning van de status van erkende marktdeelnemer te bewerkstelligen.

## 5. CONCLUSIE

De douane-unie bevindt zich op een kruispunt. We hebben een nieuw wettelijk kader, nieuwe werkmethoden en nieuwe IT-instrumenten. Deze moeten de komende jaren worden samengebracht in een coherente tenuitvoerlegging die naleving bevordert en risicogebieden aanpakt en die zich uitstrekt tot andere beleidsgebieden, waarbij met name aandacht moet worden besteed aan beveiliging, om het gemeenschappelijke EU-beleid te versterken.

De ontwikkeling van de douane-unie is een dynamisch proces en de afgelopen jaren hebben wij vooruitgang geboekt op veel gebieden die verband houden met een beter beheer van de douane-unie. Het werk op deze gebieden moet worden voortgezet. De Commissie is echter van mening dat de Europese douane zich tegelijkertijd moet oriënteren op nieuwe prioriteiten om klaar te zijn voor de uitdagingen die in het verschiet liggen. Het gaat hierbij om de volgende uitdagingen:

- Goed omgaan met de Brexit
- Aanscherpen van controles en fraudebestrijding
- Meer controle op de tenuitvoerlegging van Europese douanewetgeving
- Verbetering van de efficiëntie van douanediensten

---

<sup>39</sup> Prestaties van de douane-unie - Jaarverslag 2016.



- Benutten van innovatie
- Optimalisering van elektronische douanesystemen en hun gebruik
- Goed omgaan met de uitdagingen van e-commerce
- Benutten van de douane-unie voor een veiligere EU
- Verder werken aan internationale betrekkingen

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad hun goedkeuring te hechten aan dit verslag en ziet ernaar uit samen met deze instellingen actief te werken aan een follow-up.