



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.07.2003
COM(2003) 452 definitief

2003/0167 (COD)

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

**Eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediens-
ten en de marktdeelnemers**

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

over de rol van de douane in het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot
vaststelling van het communautair douanewetboek**

(ingediend door de Commissie)

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

**Eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediens-
ten en de marktdeelnemers**

INHOUD

ACHTERGROND.....	05
INLEIDING.....	06
1. Achtergrond.....	08
2. De uitdaging	10
2.1. Wat verwacht de maatschappij van de douane ?.....	10
2.2. Wat verwacht het bedrijfsleven van de douane ?.....	11
2.3. Conclusie.....	12
3. De doelstellingen.....	12
3.1. Ingrijpende vereenvoudiging en modernisering van de wetgeving en de procedures	12
3.2. Interoperabiliteit van de systemen dankzij een compatibel IT-netwerk.....	13
4. Hoe kunnen deze doelstellingen worden bereikt? - Actieprogramma	14
4.1. Vereenvoudiging van de douanewetgeving, integratie van de beveiligingsaspecten.....	14
4.1.1. Algemene regel: elektronische aangifte en elektronische gegevensuitwisseling.....	15
4.1.2. Aanzienlijke vermindering van het bestaande aantal douaneregelingen.....	15
4.1.3. Een enkele zekerheid.....	16
4.1.4. Grensoverschrijdende Europese vergunningen.....	16
4.1.5. Herziening van de bepalingen betreffende de douaneschuld en van de taken van de douanekantoren aan de grenzen en in het buitenland.....	17
4.1.6. Herziening van de functie van de handelaar en van de expediteur	18
4.1.7. Rechtsgrondslag van de nieuwe instrumenten en werkwijzen.....	19
4.1.8. Elektronische handtekening, elektronische documenten, elektronische archivering.....	20
4.1.9. Standaardisering en harmonisering van de informatievereisten	21
4.2. Rationalisering van handelstransacties door het gebruik van moderne technologie	21
4.2.1. Vaststellen van interfaces douane/douane en handelaar/douane.....	22
4.2.2. Beveiliging van internet-betalingsystemen.....	22
4.2.3. Een enkel geautomatiseerd aanspraakpunt voor het handelsverkeer	22
4.2.4. Transparantie.....	22

CONCLUSIE.....	22
Bijlage 1: Actieprogramma	24
Bijlage 2: Belangrijkste kosten en baten voor handelaren en overheidsdiensten.....	38

ACHTERGROND

Deze mededeling sluit aan op de resolutie van de Raad inzake de vereenvoudiging van de douaneprocedures¹, de eerdere mededeling van de Commissie betreffende een strategie voor de douane-unie² en de daarmee verband houdende resolutie van de Raad³. Zij komt tegemoet aan het verzoek van de Raad om een actieprogramma voor de vereenvoudiging en de rationalisering van de douanevoorschriften en procedures en tot invoering van doeltreffende, op informatietechnologie, risicoanalyse en geavanceerde auditsystemen gebaseerde werkmethoden. Tevens beoogt zij de doelstellingen van e-Europa⁴ te bevorderen en de initiatieven ter verbetering van de regelgeving⁵ op douanegebied te implementeren. Tenslotte houdt zij rekening met de evoluerende taken van de douanekantoren, zowel aan de grenzen als in het binnenland, na de op handen zijnde uitbreiding van de Gemeenschap. Hierbij gaat tevens een mededeling van de Commissie inzake de rol van de douane bij de beveiliging van de buitengrens⁶

¹ PB C 332 van 1996, blz. 1.

² COM(2001)51 def. van 08/02/2001

³ PB C 171 van 2001, blz. 1.

⁴ COM(2002) 263.

⁵ COM(2001) 726 def. (Mededeling van de Commissie inzake de vereenvoudiging en de verbetering van de regelgeving, Brussel 05.12.2001)

⁶ COM(2003) 452 def, 24.07.2003

INLEIDING

De mondialisering en liberalisering van het groeiende handelsverkeer, het systeem van de “just-in-time” levering, het geavanceerde karakter van de producten en de vervoerssystemen en de groei van de elektronische handel confronteren de douanediensden voortdurend met nieuwe uitdagingen⁷.

Bovendien moet onze maatschappij beter worden beschermd tegen gevaarlijke of schadelijke producten en hebben de gebeurtenissen van 11 september 2001 aangetoond dat het noodzakelijk is de veiligheidsaspecten beter in de douaneprocedures te integreren en zo spoedig mogelijk oplossingen te vinden die het beveiligingsaspect en de vereenvoudiging van het handelsverkeer met elkaar verenigen. Deze ogenschijnlijk tegenstrijdige doelstellingen kunnen worden bereikt door het gebruik van instrumenten van informatietechnologie (IT) in combinatie met moderne technieken van risicomangement. Opdat deze technieken efficiënt kunnen worden toegepast, is het echter noodzakelijk dat bepaalde invoer/uitvoergegevens in een vroeg stadium (indien mogelijk voor de goederen de grens bereiken) beschikbaar zijn en met elektronische middelen, met gebruikmaking van een enkel communicatiekanaal, aan de douane en andere diensten aan de grens worden toegezonden.

Daar komt nog bij dat de douanebehandeling in de gehele douane-unie van de Europese Gemeenschap van een vergelijkbaar niveau dient te zijn en dat de risicoanalyse en de risicoevaluatie derhalve moeten worden georganiseerd op een wijze die rekening houdt met de omvang van de interne markt. Dit aspect is bijzonder belangrijk in het licht van de op handen zijnde uitbreiding van de Gemeenschap, die de verschuiving van een groot gedeelte van de landgrenzen van de Europese Unie ten gevolge zal hebben. De invoering van papierloze procedures voor het goederenverkeer, aangevuld met beperkte grenscontroles voor veiligheidsdoeleinden, terwijl de andere controles worden overgedragen aan de douanediensden die bevoegd zijn voor de bedrijfsruimten van de handelaar, zodat het gevaar voor fraude en niet-naleving van de voorschriften geminimaliseerd wordt, zullen de eerste fase zijn van het maatregelenpakket dat te dien einde zal worden vastgesteld.

In de ruimere Europese context is **e-Europe**⁸ thans een politieke prioriteit geworden en de overheden van de lidstaten hebben zich bereid verklaard tegen het jaar 2005 on-line te gaan teneinde de dienstverlening aan hun burgers te verbeteren en een beter openbaar bestuur te waarborgen.

Het is derhalve logisch en in overeenstemming met de geest van de douane-unie dat de douanediensden deze mogelijkheid aangrijpen om vereenvoudigde en papierloze procedures voor het handelsverkeer in te voeren en, zodoende, een voorbeeld van e-government te stellen op Europees niveau.

Hoewel zij met dezelfde problemen worden geconfronteerd, hebben de lidstaten hun eigen strategieën voor de totstandbrenging van elektronische douaneprocedures ontwikkeld, rekening houdend met hun interne behoeften en praktijken. Dit heeft onvermijdelijk geleid tot verschillende IT-oplossingen en uiteenlopende wijzen van

⁷ Zie de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité betreffende een strategie voor de douane-unie, COM(2001) 51 def., 08/02/2001.

⁸ COM (2002) 263 def., blz.10.

tenuitvoerlegging van de douanevoorschriften en –procedures, terwijl de oude obstakels binnen de interne markt in stand worden gehouden, en mogelijk nog nieuwe obstakels (met name digitale) worden toegevoegd, waardoor de gelijkheid van behandeling van de marktdeelnemers in het gedrang komt.

Handelaren die in meer dan één lidstaat bedrijvig zijn, worden met verschillende systemen van elektronische toegang tot de douanediens ten geconfronteerd, hetgeen onnodige kosten veroorzaakt en het functioneren van de interne markt in het gedrang brengt. Zelfs handelaren die in slechts één enkele lidstaat gevestigd zijn, doch goederen in- of uitvoeren over het grondgebied van een andere lidstaat, ondervinden moeilijkheden door het gebrek aan gemeenschappelijke voorschriften inzake de te verstrekken gegevens en aan gemeenschappelijke interfaces. De elektronische communicatie tussen de douanediens ten onderling wordt eveneens gehinderd door het ontbreken van gemeenschappelijke normen (behalve voor het nieuwe geautomatiseerde systeem voor douanevervoer – NCTS). De op handen zijnde uitbreiding van de Gemeenschap zal deze problemen nog verergeren en nog meer moeilijkheden doen rijzen.

Bovendien zijn de huidige douaneprocedures verouderd in die zin dat zij te ingewikkeld zijn en op het gebruik van papieren documenten gebaseerd zijn. Het is niet efficiënt de talrijke varianten van de douaneprocedures waarbij documenten van papier worden gebruikt en waaraan relatief hoge rechten zijn verbonden te handhaven en IT-oplossingen te ontwikkelen voor procedures die niet meer economisch gerechtvaardigd zijn. Bovendien kunnen zonder gemeenschappelijke interfaces en gegevenselementen de goederenbewegingen in meerdere lidstaten niet doeltreffend door de douane worden gevolgd.

Aangezien de lidstaten alleen niet de noodzakelijke wettelijke bepalingen en IT-procedures kunnen ontwikkelen, dient de Commissie als katalysator op te treden om ervoor te zorgen dat het wettelijk en operationeel kader geschikt is voor de ontwikkeling van vereenvoudigde en papierloze procedures voor de douanediens ten en de handelaren en dat de bestaande IT-systemen onderling compatibel zijn. Bonafide handelaren moeten zich in een ondernemingsvriendelijke omgeving kunnen bewegen waarin de controles ter bescherming van burgers en bedrijven op de meest doeltreffende en minst hinderlijke manier worden uitgevoerd.

De Europese Commissie verzoekt de Raad en het Europees Parlement de volgende strategische doelstellingen te onderschrijven:

- De douaneprocedures worden volledig herzien en ingrijpend vereenvoudigd ten einde de toepassing van moderne technieken, met inbegrip van het extensieve gebruik van IT⁹ en risico-analyse, mogelijk te maken.
- De douanewerkzaamheden worden derwijze georganiseerd dat de handelaren de schaalvoordelen van de interne markt kunnen benutten, ongeacht de plaats waar een douaneprocedure begint en eindigt.

⁹ Overeenkomstig een reeds in 1996 door de Raad geformuleerd verzoek (PB 1996 nr. C 332, blz. 1), waaraan tot nog toe ten dele gevolg is gegeven door de hervorming van de economische douaneregelingen.

- De douane moet ervoor zorgen dat de interne markt naar behoren functioneert en dat geen handelsbelemmeringen, met inbegrip van digitale, worden ingevoerd of gehandhaafd.
- De douanecontroles worden op alle plaatsen aan de buitengrenzen van de EU met dezelfde intensiteit en betrouwbaarheid verricht, in het bijzonder wanneer de bescherming van onze maatschappij en de veiligheid daarvan in het geding zijn. Dergelijke controles vinden gewoonlijk plaats aan de hand van pre-arrival en pre-departure informatie, terwijl de andere controles normaliter op basis van periodieke aangiften en controles in de bedrijfsruimten van de betrokken handelaar worden verricht. Dit vereist een gemeenschappelijk risicomanagement.
- De douane-IT-systemen van de lidstaten bieden handelaren overal dezelfde mogelijkheden en zijn volledig compatibel, en afgestemd op de taak van de Europese douane-unie in het hart van de interne markt¹⁰.

In deze mededeling worden de Raad en het Europees Parlement om politieke steun voor dit project verzocht en worden de grote lijnen en de belangrijkste fasen toegelicht van de gezamenlijke actie die de Commissie, de lidstaten (huidige en toekomstige) en de marktdeelnemers zullen moeten ondernemen om de nieuwe vereenvoudigde papierloze procedures te verwezenlijken.

1. ACHTERGROND

Zowel op Europees, als op internationaal en nationaal niveau worden inspanningen geleverd en initiatieven ontplooid om de legitieme handel te vergemakkelijken door het gebruik van IT en door het vereenvoudigen en verbeteren van de wetgeving.

Op de recente topconferentie in Sevilla in juni 2002 werden twee belangrijke politieke initiatieven genomen, met name “**e-Europe**” en “**betere wetgeving**”.

Het **e-Europe 2005**-initiatief¹¹ is erop gericht een klimaat te scheppen dat bevorderlijk is voor de productiviteit, de modernisering van de overheidsdiensten en het scheppen van werkgelegenheid, teneinde Europa tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie te maken. Belangrijke elementen van dit initiatief zijn onder meer:

- interactieve overheidsdiensten (e-overheid) die voor alle burgers op meerdere niveaus toegankelijk zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat alle betrokken partijen een gemeenschappelijk kader overeenkomen ter ondersteuning van de Pan-Europese e-overheidsdiensten ten behoeve van burgers en ondernemingen;
- herziening van de wetgeving betreffende e-handel.

Het “**betere regelgeving**”-initiatief, een van de doelstellingen van het Witboek inzake Europese Governance¹², heeft ten doel de Europese wetgeving te vereenvoudigen

¹⁰ Overeenkomstig het verzoek van de Raad in de resolutie betreffende een strategie voor de douane-unie (PB 2001 nr. C 171, blz. 1).

¹¹ COM(2002) 263 def.

¹² COM(2001) 428 def.

teneinde de aan de handel verbonden kosten in Europa terug te dringen en de rechtszekerheid voor de burgers te versterken.

De douane is wat dit betreft een belangrijke sector: de elektronische transmissie van geharmoniseerde gegevens door middel van gemeenschappelijke interfaces voorkomt dat handelaren bij verschillende diensten aan de grenzen meerdere aangiften moeten overleggen met dikwijls soortgelijk of zelfs dezelfde gegevens. Terzelfder tijd zouden alle formaliteiten bij invoer/uitvoer (bijvoorbeeld fytosanitaire maatregelen en maatregelen op het gebied van de volksgezondheid, het milieu enz.) op een enkele plaats van binnenkomst/uitgang kunnen worden afgehandeld.

Internationaal staan de vereenvoudiging van het handelsverkeer en het gebruik van IT voor douaneprocedures op de politieke agenda van zowel de WTO als de WDO. De Gemeenschap van haar kant voert onderhandelingen over bilaterale overeenkomsten en heeft in een aantal gevallen dergelijke overeenkomsten reeds gesloten.

Volgens de ministeriële verklaring van Doha in het kader van de **WTO** maakt de vereenvoudiging van het handelsverkeer integrerend deel uit van de lopende WTO-onderhandelingen en van het werkprogramma. Vereenvoudiging van de douaneprocedures, gebruik van moderne technologie en transparantie zijn de belangrijkste componenten van de vereenvoudiging van het handelsverkeer. Het is duidelijk dat indien de EU een leidende rol wil blijven spelen in het streven naar vereenvoudiging van het wereldwijde handelsverkeer, zij zelf de meest geavanceerde procedures en technieken dient toe te passen.

Het **WDO Customs Data Model** geeft bovendien een algemeen overzicht van de voor douanedoeleinden vereiste gegevens. Zoals in de herziene **Overeenkomst van Kyoto**¹³ is overeengekomen, wordt een wereldwijde norm voor de tenuitvoerlegging van de douanebepalingen vastgesteld, waarbij in een eerste stadium beperkte elektronische gegevens worden medegedeeld en achteraf periodieke aangiften en documenten tot staving van de aangifte worden ingediend.

Het is derhalve van wezenlijk belang dat elk initiatief op het niveau van de Gemeenschap ter vereenvoudiging en harmonisatie van de douaneprocedures en, zodoende, ter vereenvoudiging van het handelsverkeer naar behoren rekening houdt met de ontwikkelingen op internationaal niveau.

De huidige omstandigheden, zowel op Europees als op internationaal niveau, zijn een unieke gelegenheid om de douaneprocedures te vereenvoudigen en te automatiseren. Het is derhalve belangrijk dat wij van deze kans gebruik maken om doelstellingen te formuleren en te bepalen welke middelen vereist zijn voor de invoering van minder gecompliceerde en papierloze douaneprocedures waarbij de marktdeelnemers geen nadeel meer ondervinden van het feit dat de douanewetgeving door momenteel 15 en overige enige tijd 25 verschillende nationale administraties wordt toegepast.

¹³

PB L 86 van 2.4.2003, blz. 3.

2. DE UITDAGING

De douane wordt heden ten dage bij de uitvoering van haar taken met bijkomende problemen geconfronteerd als gevolg van de schijnbaar tegenstrijdige nieuwe eisen van het bedrijfsleven en de maatschappij. Zij dient immers op doeltreffende wijze een groter aantal grensoverschrijdende goederenbewegingen af te handelen, en dit in een hoger tempo en onder toenemende druk om de kosten zo laag mogelijk te houden, terwijl zij terzelfdertijd met een groter aantal controletaken wordt belast, onder meer op het gebied van het milieu, de volksgezondheid, de veiligheid enz.¹⁴.

De belangrijkste taak van de douane is van oudsher het innen van douanerechten en landbouwheffingen en de afdracht daarvan aan de begroting van de Gemeenschap. Zij speelt ook nog steeds een belangrijke rol bij de inning van de belasting over de toegevoegde waarde en de accijnzen ten behoeve van de begrotingen van de lidstaten. De douane speelt heden ten dage een centrale rol in het mondialiseringsproces en is een katalysator van het concurrentievermogen van landen en ondernemingen, aangezien zij een centrale taak heeft bij het toezicht op en het beheer van de internationale handel.

De douanediens ten zijn de eerste verdedigingslinie bij de controle van zowel passagiers en vracht uit derde landen, evenals bij de opsporing van illegale invoer van dieren en dierlijke producten en overtredingen van de veterinaire voorschriften.

Een even belangrijke taak van de douane is het handhaven van de wetgeving. Zij is de poortwachter die de maatschappij moet beschermen tegen alle gevaarlijke of zelfs illegale activiteiten die een bedreiging vormen voor onze veiligheid en die van onze handelspartners. De handhaving van de wetten en voorschriften door de douane omvat veelmeer dan grensinspecties en bestrijkt het gehele grondgebied van de Gemeenschap.

Zowel het bedrijfsleven als de maatschappij verwachten zeer veel van de douanediens ten.

2.1. Wat verwacht de maatschappij van de douane?

Hoewel de douane van oudsher tot taak heeft rechten en heffingen in te vorderen, speelt zij ook een belangrijke rol in de bescherming van de maatschappij.

De douane beschermt de *economie van de Europese Gemeenschap* tegen, bijvoorbeeld, invoer met dumping en subsidiëring of invoer van namaakartikelen.

De douane *beschermt niet enkel de volksgezondheid* tegen stoffen die een bedreiging vormen voor de gezondheid (dioxine, drugs, hormonen), doch is ook betrokken bij de bescherming van het milieu (radioactieve stoffen, afvalstoffen) en van bedreigde diersoorten (CITES-Verdrag).

Bovendien treedt de douane op tegen *criminele activiteiten*, zoals kinderpornografie en de illegale handel in wapens of goederen voor tweërlei gebruik, en tegen het witwassen van geld en de ontduiking van *internationale sancties* (embargo's).

¹⁴ Mededeling van de Commissie “naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie”, COM(2003) 233 def., 7.5.02, en mededeling van de Commissie betreffende de beveiliging van de buitengrenzen, COM(2003) 452 def., 24.07.2002.

De douane beschermt ook de economische belangen van de maatschappij door het **bestrijden van fraude** (op het gebied van de eigen middelen, de BTW en de accijnzen) en door toe te zien op de correcte toepassing van de beleidsinstrumenten op het gebied van de landbouw en de handel (exportrestituties, antidumpingrechten, uit- en invoervergunningen). De douane-aangifte is het belangrijkste instrument voor het personaliseren van de statistische gegevens die de bedrijven nodig hebben om hun marktstrategie te bepalen en de lidstaten om de onderhandelingen met hun handelspartners voor te bereiden.

Tenslotte draagt de douane bij tot de **regionale integratie**, met name door het bevorderen van welvaartverhogende preferentiële handelsbetrekkingen tussen landen en gebieden.

2.2. Wat verwacht het bedrijfsleven van de douane?

Door een beter beheer van de toeleveringsketen en nauwere samenwerking zijn de leveringstermijnen aanzienlijk korter geworden, mede dankzij de IT-toepassingen die alle betrokkenen met elkaar verbinden. Indien de douane geen schakel is van deze keten, zal zij een obstakel vormen voor de “just-in-time” levering.

In deze nieuwe context ligt het voor de hand dat het bedrijfsleven voordelen verwacht, waaronder een grotere efficiency, een betere dienstverlening en, ook voor de douane, een hogere productiviteit.

Zowel de vervoerkosten, de regelgeving, de vereenvoudigde toegang tot informatie, de voorspelbaarheid van de volledige transactie, met inbegrip van de grenscontroles, zijn bepalend voor het concurrentievermogen en openen nieuwe perspectieven voor het bedrijfsleven.

Strategisch partnerschap

De douanediensten, die de kritieke schakel (of obstakel) zijn in de toeleveringsketen, worden geacht handelstransacties te vereenvoudigen. Een strategisch partnerschap met de douane is van cruciaal belang voor het bedrijfsleven.

Korte en voorspelbare afhandelingstermijnen

Dankzij het multimodale vervoer en de elektronische handel kunnen goederen thans veel sneller worden geleverd, hetgeen ook tot uitdrukking komt in de wereldwijd geïntegreerde “just-in-time” productie- en distributiesystemen. In het kader van een dergelijk systeem zijn voorspelbare en uniforme douanecontroles en -procedures van cruciaal belang.

Overal in de EU dezelfde spelregels

Handelaren hebben behoefte aan voorspelbare en transparante regelgeving en een operationele context waarin **de wetgeving overal in de EU op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd** en waarin dezelfde douaneprocedures worden toegepast, zodat alle marktdeelnemers **op dezelfde wijze worden behandeld**.

Bovendien willen bedrijven onverwacht tijdverlies vermijden wanneer zij hun producten in de interne markt in de handel brengen. **Een enkel meldingspunt** voor douaneaangiften

en andere formaliteiten (zodat de handelaar daarvoor geen beroep moet doen op verschillende instanties en diensten) bij in- en uitvoer zou daar eveneens toe bijdragen.

Minder bureaucratie; verdere vereenvoudiging voor bonafide handelaren

Het bedrijfsleven verwacht dat de noodzakelijke (legitieme en gerechtvaardigde) controles niet in omslachtige en gecompliceerde, kostenverhogende procedures resulteren. Handelaren waarvan is gebleken dat zij de voorschriften naleven, dienen voor verdere vereenvoudigingen in aanmerking te komen. Door het gebruik van systemen van risicoanalyse die in de gehele Gemeenschap op dezelfde wijze worden toegepast, kunnen de controles nog verder worden teruggedrongen.

Samenhangende wetgeving

De importeurs en exporteurs dienen niet enkel de douanewetgeving maar ook de belastingwetgeving, de landbouwvoorschriften, de voorschriften van de handelspolitiek en de milieu- en gezondheidsvoorschriften na te leven. De samenhang tussen al deze voorschriften dient te worden versterkt teneinde de naleving daarvan en, zodoende, het handelsverkeer te vereenvoudigen, het aantal vergissingen terug te dringen en de naleving te verbeteren.

2.3. Conclusie

De douaneautoriteiten worden meer dan ooit geconfronteerd met de moeilijk verenigbare taken van vereenvoudiging van de procedures en handhaving van de wetgeving. Bovendien moeten zij zich aanpassen aan nieuwe handelspatronen en nieuwe technologie.

3. DE DOELSTELLINGEN

Aan deze moeilijk verenigbare eisen, namelijk, enerzijds, de noodzaak van meer controles ter bescherming van de financiële en sociale belangen en de veiligheids- en handelsbelangen van de Gemeenschap en, anderzijds, de vereenvoudiging van het bonafide handelsverkeer, kan enkel worden voldaan door middel van een tweevoudige oplossing:

3.1. Ingrijpende vereenvoudiging en modernisering van de wetgeving en de procedures

De aanpassing van de procedures aan het gebruik van moderne hulpmiddelen en technologie zal bevorderlijk zijn voor de eenvormige toepassing van de wetgeving en zal zodoende de kosten voor het bedrijfsleven en de kans op vergissingen verminderen.

Te dien einde moet een kader worden vastgesteld waarbij:

- de talrijke douaneregelingen en bijzondere procedures worden teruggebracht tot een aantal basisprocedures, zoals invoer, uitvoer en opschortende regelingen, met zoveel mogelijk gemeenschappelijke bepalingen en gegevensvereisten. Bijzondere regels zouden enkel mogen gelden in gevallen waarin er een sterke economische rechtvaardiging is voor een afwijking van de algemene regel;

- de goederen in de regel snel worden vrijgegeven wanneer de handelaar vooraf de vereiste informatie ten behoeve van de op risicoanalyse gebaseerde controles heeft verstrekt; de belastingcontroles en de controles uit hoofde van het handelsbeleid worden in hoofdzaak verricht door het douanekantoor dat bevoegd is voor de bedrijfsruimten van de handelaar, waar de douane- en belastingschuld normaliter ontstaat;
- alle transacties tussen de handelaar en de douanediensden normaliter elektronisch worden afgehandeld;
- de douanediensden van de Gemeenschap als een enkele overheidsdienst optreden, zodat informatie tussen handelaren en douanediensden in de lidstaten en tussen deze diensden onderling op dezelfde wijze wordt uitgewisseld, in de gehele Gemeenschap geldige vergunningen binnen strikte termijnen worden afgegeven en gemeenschappelijke procedurevoorschriften, interfaces, gegevensvereisten en risicocriteria worden gehanteerd;
- de douanediensden elektronisch gegevens kunnen uitwisselen met andere overheidsdiensden met het oog op de correcte toepassing van de voorschriften op het gebied van de belastingen, de landbouw, de handel en de volksgezondheid, evenals van de fytosanitaire maatregelen en andere bij in- of uitvoer geldende maatregelen, zodat de handelaren zich uiteindelijk tot slechts een aanspreekpunt behoeven te wenden.

De huidige douanevoorschriften, formaliteiten en systemen houden niet ten volle rekening met deze vereisten. Volgens de nieuwe regels en overeenkomstig de beginselen van de douane-unie maakt het geen verschil uit of een douanetransactie op het douanegebied van een enkele lidstaat of op grondgebied van meerdere lidstaten plaatsvindt. Na de uitbreiding vallen de meeste in- en uitvoertransacties vermoedelijk toch onder de laatstgenoemde categorie.

3.2. Interoperabiliteit van de systemen dankzij een compatibel IT-netwerk

Informatie en documentatie zijn cruciale elementen bij de controle van het internationale handelsverkeer. In de huidige wereld van met elkaar verbonden elektronische communicatiesystemen zullen deze controles in toenemende mate gebaseerd zijn op informatie die voor de aankomst van de goederen door de handelaar aan de douane wordt toegezonden teneinde deze in staat te stellen de noodzakelijke veiligheidscontroles uit te voeren en de goederen binnen redelijke termijnen vrij te geven.

De lidstaten hebben reeds veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van hun IT-systemen. Als gevolg van de verschillen tussen de bestaande systemen (vergelijkbaar met de situatie voor de harmonisatie van de nationale douanewetgevingen) doen de uiteenlopende voorschriften de voordelen van de tot op heden gerealiseerde harmonisatie evenwel teniet, met name door een gebrek aan interoperabiliteit.

Het is derhalve absoluut noodzakelijk dat interfaces worden aangebracht tussen de bestaande en de geplande nationale systemen en dat een gemeenschappelijke unieke interface voor het handelsverkeer wordt gecreëerd. Hiertoe dienen een convergentiekader en gemeenschappelijke normen alsmede, waar dienstig, gemeenschappelijke structuren te worden vastgesteld.

4. HOE KUNNEN DEZE DOELSTELLINGEN WORDEN BEREIKT? - TE NEMEN MAATREGELEN

In deze rubriek worden de grote stadia uiteengezet van een actieprogramma dat rekening houdt met het feit dat zowel een samenhangende en efficiënte wetgeving als een operationeel kader onontbeerlijk zijn voor eenvoudige en papierloze douaneprocedures. Dit programma voorziet bovendien in een overgangperiode waarin elektronische en op papieren documenten gebaseerde procedures naast elkaar bestaan.

4.1. Vereenvoudiging van de douanewetgeving, integratie van de beveiligingsaspecten

Het grootste gedeelte van de communautaire douanewetgeving en de uitvoeringsbepalingen daarvan is in de jaren '80 vastgesteld en in 1991 en 1993 goedgekeurd, met uitzondering van de regelingen voor douanevervoer en de economische douaneregelingen. Deze bepalingen beantwoorden niet meer aan de huidige tendensen en de realiteit van de internationale toeleveringsketen, noch aan het streven naar verlaging van de douanerechten.

Bovendien vereist de recent toegenomen aandacht voor de veiligheidsaspecten van het goederenverkeer dat risicogerelateerde gegevens¹⁵ in real time kunnen worden uitgewisseld tussen de douanediens ten van de lidstaten enerzijds en de douanediens ten en andere diensten (bijvoorbeeld politie, veterinaire autoriteiten) anderzijds. Aan de hand van deze gegevens kunnen de douanediens ten dan beslissen welke zendingen zij aan de grens aan een grondige fysieke controle zullen onderwerpen. Dit zal in hoofdzaak moeten geschieden door het gebruik van IT en de goedkeuring van passende wetgeving op communautair niveau waarin het gebruik van IT wordt voorgeschreven, zodat problemen in verband met uiteenlopende nationale rechtsvoorschriften worden vermeden (bijvoorbeeld op het gebied van de gegevensbescherming).

De invoering van gemeenschappelijke procedurevoorschriften en interfaces zal de harmonisatie van de douaneafhandeling en van de veterinaire en andere procedures vereenvoudigen.

De herziening van de douanewetgeving moet gericht zijn op de volgende doelstellingen:

- elektronische aangiften (m.i.v. geleidedocumenten) en elektronische gegevensuitwisseling worden de regel;
- de bestaande douaneprocedures en andere regelingen worden vereenvoudigd en beperkt;
- de vereenvoudigde procedures worden geharmoniseerd, aangepast aan de vereisten van de elektronische gegevensverwerking en de reikwijdte ervan wordt uitgebreid;
- de taken van de douanekantoren in het binnenland en aan de grenzen worden herzien;

¹⁵ Ondermeer voor gevoelige goederen (bijvoorbeeld gevaarlijke chemicaliën) of fraudegevoelige goederen (bijvoorbeeld goederen waarop hoge rechten of belastingen van toepassing zijn).

- de rechten en de verantwoordelijkheid van de handelaren en de expeditreurs worden herzien;
- de douanewetgeving dient in nieuwe instrumenten en werkwijzen te voorzien.

Een dergelijke modernisering en vereenvoudiging van de douanewetgeving zou de kosten voor het bedrijfsleven verlagen, de rechtszekerheid voor de burgers verhogen (betere wetgeving) en zowel bedrijven als burgers deze in staat stellen alle door de IT-procedures en de interne markt geboden mogelijkheden ten volle te benutten.

4.1.1. Algemene regel: elektronische aangifte en elektronische gegevensuitwisseling¹⁶

Zowel in het communautair douanewetboek als in de uitvoeringsbepalingen worden de elektronische aangifte en gegevensuitwisseling als een uitzondering op de regel behandeld en gelden de aangifte op papier en de overlegging van papieren documenten als algemene regel. De douanewetgeving dient derwijze te worden aangepast dat elektronische communicatie de grondslag vormt van de in- en uitvoertransacties, zowel tussen handelaren en douane als tussen de douanediensdiensten onderling. Hierdoor ontstaat tussen de handel en de douane een vloeiende informatiestroom met gemeenschappelijke gegevensvereisten en interfaces. Enkel onder bepaalde voorwaarden kan aangifte op papier worden gedaan. Vereenvoudigingen zoals mondelinge aangiften voor reizigers worden uiteraard gehandhaafd.

Begeleidende documenten (facturen, certificaten van oorsprong, dienen zoveel mogelijk in elektronische vorm te worden overgelegd via een enkel contactpunt of moeten in een voor de douane toegankelijke databank worden opgeslagen (bijvoorbeeld invoervergunningen). Wanneer dit niet mogelijk is, moeten specifieke voorwaarden worden vastgesteld die de echtheid waarborgen.

4.1.2. Aanzienlijke vermindering van het bestaande aantal douaneregelingen¹⁷

Teneinde de wetgeving eenvoudiger en coherenter te maken, zodat met een aantal gemeenschappelijke kerngegevens kan worden volstaan en, zodoende, de aan de naleving verbonden kosten worden gedrukt, wordt voorgesteld de dertien bestaande douaneregelingen¹⁸ en andere bijzondere regelingen (zoals de regelingen tijdelijke opslag, terugkerende goederen en producten van de zeevisserij) samen te voegen. Minder variatie in de wetgeving betekent ook minder procedurele verschillen tussen de lidstaten.

De huidige bepalingen, die verspreid zijn over het gehele communautair douanewetboek, kunnen worden gegroepeerd in de drie hierna genoemde categorieën douaneprocedures, met dien verstande dat, indien nodig, onder voldoende gerechtvaardigde omstandigheden afwijkingen kunnen worden toegestaan:

- invoer (d.w.z. aanbrenge van goederen bij de douane, summiere aangifte, tijdelijke opslag, in het vrije verkeer brengen met inbegrip van bijzondere bestemming, actieve veredeling [terugbetalingsregeling], intern douanevervoer [plaatsing onder een

¹⁶ Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor de invoering van papierloze procedures voor de douane.

¹⁷ Hoewel dit geen noodzakelijke voorwaarde is voor papierloze procedures voor de douane, zou de elektronische afhandeling van douanetransacties hierdoor worden vereenvoudigd.

¹⁸ Artikel. 4 nr. 15, 16 CDW.

douaneregeling], terugkerende goederen, producten van de zeevisserij, vernietiging, afstand),

- uitvoer (hetgeen momenteel wordt verstaan onder uitvoer, wederuitvoer, passieve veredeling, intern douanevervoer [verlaten van het douanegebied]),
- opschortende regelingen (hetgeen momenteel wordt verstaan onder extern douanevervoer, opslag in douane-entrepot, actieve veredeling [schorsingsregeling], behandeling onder douanetoezicht, tijdelijke invoer, vrije zones, vrije entrepots).

De BTW en de accijnzen zouden in het kader van opschortende douaneregelingen geschorst kunnen worden teneinde de toepassing van het bestemmingsbeginsel te vereenvoudigen (d.w.z. de belasting wordt betaald in de lidstaat waar de consument gevestigd is).

4.1.3. Een enkele zekerheid¹⁹

Door de samenvoeging van alle opschortende regelingen zal kunnen worden volstaan met zekerheid voor alle – momenteel gescheiden – procedures, op voorwaarde dat het gebruik van de verschillende varianten is toegestaan. Deze zekerheid zou, zoals thans bij het douanevervoer het geval is, ook gelden voor de BTW en de accijnzen, en kan elektronisch worden beheerd.

4.1.4. Grensoverschrijdende Europese vergunningen²⁰

Volgens de huidige vereenvoudigde procedures waarin de douanewetgeving voorziet, zijn de bepalingen betreffende de bijzondere bestemmingen en de economische douaneregelingen de facto beperkt tot het grondgebied van de lidstaat die de desbetreffende vergunning afgeeft. Hoewel de wet voorziet in grensoverschrijdende Europese vergunningen die in meerdere lidstaten geldig zijn, worden dergelijke vergunningen in de praktijk nauwelijks gebruikt omdat elke lidstaat over een vetorecht beschikt voor transacties die op zijn grondgebied plaatsvinden. Zolang dit vetorecht bestaat, kunnen grensoverschrijdende EUROPESE VERGUNNINGEN niet op ruime schaal worden gebruikt. Opgemerkt zij wat dit betreft dat de in een lidstaat verstrekte bindende tarief- en oorsprongsinlichtingen wel reeds in alle andere lidstaten geldig zijn.

De communautaire wetgeving zou moeten voorzien in besluiten die in de gehele Gemeenschap geldig zijn. Dit betekent dat de vergunning voor een centrale vereenvoudigde vrijmaking zou moeten worden verleend door het douanekantoor dat bevoegd is voor de plaats waar de handelaar gevestigd is, zijn hoofdboekhouding voert of zijn belangrijkste economische activiteit uitoefent (de juiste criteria voor de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten in gevallen waarin in meer dan één lidstaat aan deze voorwaarde is voldaan, dienen nog te worden vastgesteld). Dit waarborgt doeltreffende controles en zorgt ervoor dat vergunningen binnen redelijke termijnen worden afgegeven.

¹⁹ Dit is geen onontbeerlijke voorwaarde voor de invoering van papierloze procedures voor de douanediens. Een gemeenschappelijke zekerheid voor alle douaneregelingen vereenvoudigt evenwel het elektronisch beheer daarvan.

²⁰ Dit is geen onontbeerlijke voorwaarde voor de invoering van papierloze procedures voor de douanediens. Een gemeenschappelijke zekerheid voor alle douaneregelingen vereenvoudigt evenwel het elektronisch beheer daarvan.

Een dergelijke vergunning zou in de gehele Gemeenschap geldig zijn en de initiatiefnemende douanediens zou gehouden zijn de partnerdiensten te raadplegen om de haalbaarheid en de doeltreffendheid van de voorgenomen controlemechanismen veilig te stellen. Gezamenlijke teams van auditors zouden een audit verrichten zodat passende controlemechanismen kunnen worden ingesteld. Modelvergunningen zouden deze taken vereenvoudigen en bijdragen tot het voorkomen van taalproblemen.

Het beginsel dat een besluit betrekking kan hebben op gevallen waarin een in een lidstaat gevestigde onderneming wettelijk onafhankelijke filialen heeft in andere lidstaten, zou kunnen worden uitgebreid tot andere gebieden, zoals dat van de bindende tarief- en oorsprongsinlichtingen.

4.1.5. Herziening van de bepalingen betreffende de douaneschuld en van de taken van de douanekantoren aan de grenzen en in het binnenland²¹

De totstandkoming van de interne markt op 1 januari 1993 heeft het aantal zendingen waarvan aan de buitengrens aangifte moet worden gedaan en de behoefte aan communicatie tussen de grenskantoren en de binnenlandse kantoren sterk doen toenemen.

De toegenomen omvang van het handelsverkeer, de snelheid waarmee goederen moeten worden vrijgegeven en het feit dat commerciële in- en uitvoergegevens normaliter reeds in elektronische vorm beschikbaar zijn voor de feitelijke douanetransactie plaatsvindt, maken een herziening van de taken van de douanekantoren aan de grenzen en in het binnenland noodzakelijk.

- Hoewel volledige douaneafhandeling op de plaats van binnenkomst nog steeds tot de mogelijkheden zal behoren, zullen de meeste handelaars hiervan wellicht geen gebruik willen maken, gezien de voordelen van een globale inklaring op de plaats van vestiging (uitstel van overlegging van een volledige aangifte met de vereiste documenten, periodieke aangifte, uitstel van betaling). Bij uitvoer geschiedt de uitklaring nu reeds op de plaats waar de handelaar gevestigd is.
- Een gecentraliseerde vrijmaking neemt de grenskantoren werk uit handen en stelt deze in de gelegenheid hun aandacht te richten op veiligheidscontroles en controles om te bepalen of goederen het douanegebied al dan niet mogen binnenkomen. De douanekantoren in het binnenland verrichten andere controles (met name controles van de douanerechten, belastingcontroles en controles in het kader van de handelspolitiek, behalve wanneer controle aan de grens vereist is) in de bedrijfsruimten van de handelaar door middel van audits en controles ter plaatse op basis van in onderling overleg ontwikkelde en toegepaste risicocriteria.
- Bij dit systeem ontstaat de douaneschuld (en de aanverwante belastingschuld) op de plaats waar de handelaar is gevestigd.
- De douaneafhandeling zou voorspelbaarder zijn voor de handelaar indien de niet-frauduleuze overtreding van de douanewetgeving geen douaneschuld doet ontstaan

²¹ Dit is geen onontbeerlijke voorwaarde voor de invoering van papierloze procedures voor de douanediens. Een gemeenschappelijke zekerheid voor alle douaneregelingen vereenvoudigt evenwel het elektronisch beheer daarvan.

wanneer wordt vastgesteld dat de overtreding geen gevolgen van betekenis heeft gehad voor het correcte verloop van de procedure²² In dergelijke gevallen zouden administratieve sancties op communautair niveau meer garanties bieden voor de naleving van de procedures in de toekomst. Een dergelijke oplossing zou er op gericht zijn alle handelaren in de gehele Gemeenschap dezelfde behandeling te waarborgen zonder dat de financiële belangen van de Gemeenschap daardoor in het gedrang komen.

4.1.6. *Herziening van de functie van de handelaar en van de expediteur*²³

Volgens de huidige beginselen van het communautair douanewetboek hebben de importeur en de exporteur tot taak de douane de noodzakelijke informatie te verschaffen op het tijdstip waarop de goederen bij de douaneinstanties worden aangebracht, teneinde deze in staat te stellen de goederen te selecteren die zij aan een nader onderzoek wensen te onderwerpen. De sterke groei van het handelsverkeer en de noodzaak van snellere in- en uitklaringsprocedures hebben deze werkwijze in de praktijk onmogelijk gemaakt zodat op ruime schaal vereenvoudigde procedures (zoals inklaring ter plaatse) worden toegepast om de werkbelasting van zowel de handelaar als de douane te beperken. Volgens het communautair douanewetboek zijn dergelijke procedures echter uitzonderingen op de algemene regel. Het tijdstip is thans aangebroken om, rekening houdend met de recente ontwikkelingen, de begrippen “toegelaten handelaar” en “toegelaten exporteur” in te voeren.

De toegelaten handelaar:

- kan elektronisch aangifte ten invoer in de Gemeenschap doen, in zoverre mogelijk voor de aankomst van de goederen met opgave van een aantal basisgegevens (een daarvan is of de goederen ten invoer of voor een opschortende regeling worden aangegeven); dergelijke goederen kunnen voor verschillende lidstaten bestemd zijn;
- kan elektronisch aangifte ten uitvoer doen, normaliter voor het vertrek van de goederen, met opgave van een aantal basisgegevens; dergelijke goederen kunnen de Gemeenschap verlaten vanuit een andere lidstaat dan die waar de handelaar gevestigd is;
- is in beginsel enkel aan grenscontroles in verband met smokkel en aan veiligheidscontroles onderworpen;
- doet op gezette tijden volledige elektronische aangiften, berekent op gezette tijden de verschuldigde rechten, zorgt ervoor dat de kwantitatieve maxima worden nageleefd en wordt regelmatig aan een douane-audit onderworpen. Bepaalde vereenvoudigingen (bijvoorbeeld de ontheffing van de verplichting tot kennisgeving) kunnen worden toegestaan wanneer de douane toegang heeft tot de desbetreffende gegevens en de handelaar en de douane dit onderling zijn overeengekomen, rekening houdend met de noodzaak van gegevensbeveiliging;

²² Artikel 204 van het communautair douanewetboek bevat reeds een dergelijke bepaling die tot andere gevallen zou kunnen worden uitgebreid.

²³ Hoewel dit onderwerp niet rechtstreeks verband houdt met e-douane zou door het gebruik van IT een beter profiel kunnen worden opgesteld van de toegelaten handelaar.

- komt naargelang het type goederen dat hij verhandelt, de omvang van zijn transacties, de betrouwbaarheid en transparantie van zijn boekhouding en de mate waarin hij de voorschriften naleeft voor verschillende beveiligingsniveaus in aanmerking; de criteria voor de toekenning van de verschillende niveaus zijn in de gehele Gemeenschap gelijk.

De toegelaten expediteur of vervoerder kan:

- bepaalde verplichtingen op zich nemen die normaliter op een toegelaten handelaar rusten (hij kan bijvoorbeeld namens de handelaar douaneaangifte of kennisgeving doen);
- bepaalde bewijsstukken overleggen (bijvoorbeeld bij de aankomst van de goederen of wanneer deze het douanegebied van de Gemeenschap verlaten);
- geconsolideerde zendingen afhandelen die voor meerdere importerende of exporterende ondernemingen (mogelijk in verschillende lidstaten) bestemd zijn, in zijn hoedanigheid van gebruiker van een opschortende regeling bij binnenkomst in de Gemeenschap en door de bij het uitgaan van de goederen vereiste gegevens te verstrekken.

Importeurs en exporteurs die geen gebruik wensen te maken van het systeem van toegelaten handelaar/exporteurs of die niet aan de voorwaarden voldoen, zullen geen gebruik mogen maken van vereenvoudigde procedures en zullen bij invoer, aansluitend op een pre-arrival-aangifte, moeten kiezen tussen:

- in het vrije verkeer brengen, of
- plaatsing onder een opschortende regeling (in welk geval zekerheid moet worden gesteld).

Bij uitvoer zouden, voor de goederen worden geladen, de voor de veiligheidscontrole vereiste gegevens moeten worden verstrekt.

De handelaren kunnen in beide gevallen ook gebruik maken van een douaneagent (dit kan een toegelaten expediteur of vervoerder zijn) zodat de hierboven uiteengezette regeling aantrekkelijker wordt.

4.1.7. Rechtsgrondslag van de nieuwe instrumenten en werkwijzen²⁴

De herziening van de regels en procedures dient vergezeld te gaan van de invoering in de communautaire douanewetgeving van moderne, efficiënte instrumenten en methoden die voor alle douaneposten doeltreffende werkwijzen en eenzelfde controleniveau waarborgen. Dit houdt in:

- zelfevaluatie (afdracht op aangifte) gevolgd door audits als de normale wijze van douaneaangifte voor toegelaten handelaren;

²⁴

Rechtstreeks gelieerd aan de papierloze douaneafhandeling.

- een gemeenschappelijk methodologie en gemeenschappelijke criteria voor risicobeheer;
- gemeenschappelijke normen voor audits en pre-audits²⁵;
- gemeenschappelijke erkenningsnormen voor het verlenen van faciliteiten op basis van de omvang van de handelstransacties, het soort procedures, de risicoparameters, de mate waarin de voorschriften zijn nageleefd en de resultaten van een pre-audit (overeenkomstig het Stairway-beginsel);
- convenanten²⁶ die een zekere flexibiliteit brengen in de betrekkingen tussen douane en marktdeelnemer, met name wat de faciliteiten en controleregelingen betreft; modelconvenanten behoren tot de mogelijkheden;
- het beginsel dat de samenwerking tussen de douaneinstanties en andere diensten of agentschappen, enerzijds, en de marktdeelnemers, anderzijds, via slechts één enkel aanspreekpunt plaatsvindt;
- het gebruik van richtsnoeren en toelichtingen wanneer geen wettelijke bepalingen vereist zijn, doch harmonisatie in de praktijk niettemin noodzakelijk is, teneinde de transparantie en de gelijke behandeling van alle marktdeelnemers te waarborgen.

4.1.8. *Elektronische handtekening, elektronische documenten, elektronische archivering*²⁷

Bij het gebruik van informatietechnologie rijst het cruciale probleem van de echtheid en de betrouwbaarheid van elektronisch uitgewisselde of opgeslagen gegevens, zoals facturen²⁸, cognossementen, certificaten van oorsprong of van echtheid en vergunningen.

De elektronische handtekening authenticificeert de persoon die het elektronisch document ondertekent. Er bestaat reeds communautaire wetgeving die de wettelijke erkenning van elektronische handtekeningen waarborgt.

De richtlijn inzake de elektronische handtekening is in bijna alle lidstaten geïmplementeerd. De elektronische handtekening heeft hierdoor in de lidstaten rechtskracht verkregen en is in dezelfde mate als de ondertekening met de hand ontvankelijk als bewijsmateriaal in gerechtelijke procedures.

Dit betekent dat:

- i) de lidstaten die Richtlijn 1999/93/EG betreffende de elektronische handtekening nog niet hebben geïmplementeerd, dit alsnog dienen te doen;
- ii) in het communautair douanewetboek een specifieke bepaling zal moeten worden opgenomen die uitdrukkelijk de rechtskracht van elektronische handtekeningen en

²⁵ Pre-audits vinden indien nodig plaats voor de vergunning wordt verleend. Vooral in het kader van de grensoverschrijdende vergunning en de vereenvoudigde procedures.

²⁷ Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor de invoering van papierloze douaneprocedures. Zie Richtlijn 2001/115/EG betreffende BTW.

documenten voor douanedoeleinden erkent, ongeacht het stadium van implementatie in de verschillende lidstaten;

iii) wanneer een handelaar gebruik maakt van een elektronische handtekening die is erkend volgens de regels van de lidstaat waar hij gevestigd is, dienen de lidstaten de interoperabiliteit te waarborgen.

4.1.9. Standaardisering en harmonisering van de informatievereisten²⁹

Gestandaardiseerde en geharmoniseerde informatievereisten en -procedures zijn van cruciaal belang voor de gemeenschappelijke interpretatie die een doelmatige en doeltreffende gegevensuitwisseling tussen alle bij het internationale goederenverkeer betrokken partijen mogelijk maakt.

De standaardisatie- en harmonisatievereisten dienen verenigbaar te zijn met de resultaten van de door de G7 verrichte werkzaamheden. Initiatieven voor de harmonisatie van het ED³⁰ en het EAB³¹ wat de facultatieve vakken betreft, zouden operationele resultaten moeten opleveren. De aan andere lidstaten doorgegeven informatie moet noodzakelijkerwijze dezelfde zijn in de gehele Gemeenschap.

Het is belangrijk dat de informatiestroom niet wordt onderbroken: gegevens worden door de handelaren slechts éénmaal verstrekt (of tweemaal wanneer het systeem van de initiële onvolledige en aanvullende aangiften wordt gebruikt) en worden indien nodig van de ene lidstaat naar de andere doorgegeven.

Er moeten oplossingen worden gevonden voor de verschillen tussen de nationale wettelijke voorschriften, zoals belastingregelingen (bijvoorbeeld verlaagde BTW-tarieven, accijnzen). Het communautair douanewetboek biedt hiervoor geen oplossing, doch het ED en het EAB zijn instrumenten die standaardisering mogelijk maken.

4.2. Rationalisering van handelstransacties door het gebruik van moderne technologie³²

Zodra de informatievereisten geharmoniseerd en gestandaardiseerd zijn, dient de douaneinterface in elke lidstaat in dezelfde vorm aan de handelaar te worden aangeboden. Dit is een symbool voor de Gemeenschap en voorkomt taalkundige problemen.

4.2.1. Vaststellen van interfaces douane/douane en handelaar/douane

Om als een enkele douaneinstantie te kunnen optreden, dienen alle douanekantoren op het grondgebied van de EU met elkaar te zijn verbonden. Er moet derhalve worden gezorgd voor passende interfaces tussen van elkaar afwijkende elektronische douanesystemen.

²⁹ Dit is noodzakelijk voor de invoering van papierloze douaneprocedures.

³⁰ Enig document.

³¹ Enig Administratief Bericht.

³² Rechtstreeks gelieerd aan de papierloze douaneafhandeling.

De handelaar moet in staat zijn rechtstreeks vanuit zijn eigen IT-systeem aangifte of kennisgeving te doen (desgewenst via een in- en uitklaringsdienst of een douaneagent) en de douane via een gestandaardiseerde interface elektronisch alle gegevens te verstrekken. Wanneer de handelaar de douane vrijwillig elektronische toegang heeft gegeven tot zijn administratie kan de ontheffing van bepaalde kennisgevingsverplichtingen worden overwogen. Ook voor dergelijke gevallen dienen passende gemeenschappelijke interfaces te worden ontwikkeld. Aan ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf dient de mogelijkheid te worden geboden douaneaangifte of kennisgeving te doen via het internet.

4.2.2. Beveiliging van internet-betalingsystemen

Op het vlak van de technische beveiliging voorziet het **e-Europe-initiatief**³³ van de Commissie in diverse oplossingen, met inbegrip van een actieprogramma voor het gebruik van chipkaarten, en zijn verdere werkzaamheden op het gebied van de identificatie- en validatietechnieken gepland.

Deze ontwikkelingen dienen van nabij te worden gevolgd en er moet naar passende oplossingen worden gezocht.

4.2.3. Een enkel geautomatiseerd aanspreekpunt voor het handelsverkeer

Het is belangrijk dat de marktdeelnemers een enkel geautomatiseerd aanspreekpunt in de Gemeenschap ter beschikking wordt gesteld. Dit betekent dat zij vanaf dit punt toegang hebben tot de relevante douane-in- en uitklarings- en informatiesystemen. Gegevens zullen slechts éénmaal worden medegedeeld, ongeacht het aantal landen van bestemming.

4.2.4. Transparantie

Informatie betreffende douaneprocedures, vereenvoudigingen, erkenningscriteria, richtsnoeren enz. dient op het internet beschikbaar te zijn in een taal die in het internationale handelsverkeer door een groot aantal mensen wordt begrepen.

CONCLUSIE

In de mededeling van de Commissie betreffende een strategie voor de douane-unie³⁴ werd de aandacht gevestigd op de noodzaak van vereenvoudiging en rationalisering van de douanewetgeving teneinde rekening te houden met nieuwe tendensen in het handelsverkeer en met het oog op de fraudebestrijding. Daarbij werd in het bijzonder de nadruk gelegd op de invoering van moderne technieken en een betere informatieverspreiding die de douane en de marktdeelnemers helpen bij de correcte toepassing van de wetgeving.

In zijn resolutie van 30 mei 2001 betreffende een strategie voor de douane-unie³⁵ verzoekt de Raad de Commissie “een ruim opgevat programma voor de automatisering van de douaneprocedures en voor de uitwisseling van douaneinformatie te ontwikkelen

³³ COM(2002) 263 def.

³⁴ COM(2001)51 def., 08/02/2001

³⁵ PB C 171, blz. 1

en een geloofwaardige strategie uit te werken voor het ontwikkelen en het gebruiken van informatienetwerken voor de douaneactiviteiten”.

De doelstelling van vereenvoudigde en papierloze procedures ten behoeve van de douanediensten en de handelaren, waarbij legitieme goederenbewegingen met een minimale tussenkomst van de douane plaatsvinden, werd door het bedrijfsleven onderschreven tijdens het forum betreffende e-douane (Toledo, 2002).

Dit is de enige manier om te voorkomen dat verder wordt afgeweken van de beginselen van de interne markt en dat nog meer bilaterale overeenkomsten (zoals het geval is met de grensoverschrijdende vergunning) worden gesloten. Enkel standaardisering en vereenvoudiging van de douaneprocedures kan voorkomen dat bedrijven als het ware gaan “shoppen” om de voor hen meest voordelige vergunning te bemachtigen, hetgeen ernstige economische gevolgen heeft voor bepaalde lidstaten en uiteindelijk tot concurrentievervalsing leidt. Uitsluitend eenvormige en geïntegreerde douaneprocedures kunnen voorkomen dat Europese ondernemingen met hoge administratieve kosten en ernstige concurrentienadelen worden geconfronteerd.

Bovendien zorgt de voorgestelde aanpak er voor dat de veiligheid, de volksgezondheid en het milieu niet in het gedrang komen. Op deze wijze wordt vermeden dat minder veilige plaatsen van binnenkomst en gebieden in de Europese Unie worden gebruikt en dat bepaalde regio's en havens worden verlaten.

Er is geen andere alternatief dan er voor te zorgen dat douaneinstanties en handelaren hun taken onder optimale voorwaarden kunnen verrichten.

De bestaande wetgeving, systemen en procedures moeten worden herzien en vereenvoudigd en er moeten papierloze procedures worden ontwikkeld. Technische en juridische leemten moeten worden aangevuld zodat een geïntegreerd wettelijk en technisch kader ontstaat. Deze verbeteringen zullen er voor zorgen dat de regelgeving van de Gemeenschap gelijke tred houdt met de meest recente logistieke commerciële ontwikkelingen, de verlaging van de douanerechten en de op handen zijnde uitbreiding.

De douanecontroles zullen voor het bedrijfsleven minder omslachtig worden en zullen op meer efficiënte wijze deel uitmaken van elke handelstransactie.

Er werd een overzicht opgesteld van de belangrijkste actoren en hun respectieve taken en er werd een actieprogramma voorgesteld. De overheidsinstanties (Commissie en douanediensten en andere overheidsdiensten) en de particuliere sector (handelaren) zullen van gedachten moeten wisselen over dit actieprogramma en het moeten goedkeuren en vervolgens in onderlinge samenwerking en overleg op transparante wijze hun specifieke taken moeten verrichten.

Het succes van de strategie voor de invoering van vereenvoudigde en papierloze procedures voor de douane en het bedrijfsleven is in hoge mate afhankelijk van de betrokkenheid van de belangrijkste actoren bij de tenuitvoerlegging ervan.

Bijlage 1 bevat een eerste actieprogramma en bijlage 2 geeft een overzicht van de kosten en baten voor het bedrijfsleven en de overheidsdiensten.

Bijlage 1

VOORSTEL VOOR ACTIES IN HET KADER VAN E-DOUANE

1

<p><u>1. Welk type actie wordt voorgesteld?</u></p> <p><i>Wetgeving</i></p> <p>Voorstel tot wijziging van het communautair douanewetboek (Wijziging van Verordening Nr. 2913/92 van de Raad)</p>
<p><u>2. Onderwerp/Inhoud (belangrijkste elementen)</u></p> <p>Aanpassing van het douanewetboek aan het beginsel dat elektronische aangiften en berichten de regel zijn en aangiften op papier de uitzondering.</p> <p>Vaststellen van de voorwaarden voor een digitale douaneafhandeling</p> <p>Rationalisatie van de normale en de vereenvoudigde douaneprocedures en -afhandeling (van 13 naar 3), beperking van het aantal afwijkingen tot een minimum en vaststellen van gemeenschappelijke kernegegevens</p> <p>Herziening van de taken en de verantwoordelijkheid van de douanekantoren in het binnenland en aan de grenzen</p> <p>Gebruik van een enkele zekerheid voor alle douaneprocedures</p> <p>Uitbreiding van de centrale douaneafhandeling</p> <p>Vaststellen van een rechtsgrondslag voor de nieuwe instrumenten en methoden (bijvoorbeeld risicoanalysemodel en databank)</p>
<p><u>3. Belang van de actie: groot</u></p>
<p><u>4. Verwachte resultaten van de voorgestelde actie:</u></p> <p>Voorstel voor een nieuwe verordening van de Raad en het Parlement tot wijziging van het douanewetboek</p>
<p><u>5. Evaluatie van de bereikte resultaten:</u></p> <p>Goedkeuring van het voorstel</p> <p>Implementatie door de lidstaten</p>
<p><u>6. Kosten en baten³⁶ voor de belangrijkste betrokkenen:</u></p>

³⁶ Een haalbaarheidsonderzoek is momenteel in voorbereiding, met inbegrip van een kosten/baten-analyse. Tot de definitieve resultaten van dit onderzoek bekend zijn, zijn enkel prognoses mogelijk op basis van contacten met lidstaten en handelaren.

6.1 Commissie

Kosten: Lichte toename van de kredieten voor dienstreizen (onderzoek van de situatie in de lidstaten voor het haalbaarheidsonderzoek) en vergaderingen. Er zal tijdelijk behoefte zijn aan minstens twee A-ambtenaren (een A-ambtenaar werkt reeds aan het dossier) en een manjaar technische consultancy.

Voordelen: eenvoudiger wetgeving, eenvoudiger implementatie door de lidstaten en meer doeltreffende handhaving van de douanewetgeving door aanzienlijke verbeteringen in de fraudedetectie. Meer efficiënte invordering van rechten en heffingen (eigen middelen) als direct resultaat van het voorgaande (fraudedetectie) en van de betere naleving van de voorschriften bij douaneaangiften

6.2 Lidstaten

Kosten: De voorbereiding van de regelgeving zou geen extra kosten met zich mogen brengen (afgezien van de deelname aan bijkomende vergaderingen en seminars), althans voor de huidige lidstaten die op op veranderingen en vooruitgang willen anticiperen. Voor de nieuwe lidstaten zijn deze kosten reeds gepland en begroot voor de implementatie van het acquis.

Voordelen: Dezelfde als voor de Commissie. Efficiënter gebruik van personele middelen en andere hulpmiddelen door de toepassing van nieuwe douaneprocessen en -procedures en de afschaffing van activiteiten en controles die terzelfdertijd in meerdere lidstaten worden verricht. Meer efficiënt gebruik van NCTS-investeringen/infrastructuur, hoewel de buitengrenzen werden verschoven en er minder douanevervoer is. Handhaving van de douanekantoren in de huidige lidstaten zonder buitengrens. Betere beveiliging en naleving van de voorschriften.

6.3 Handelaren

Kosten: Investeringskosten die noodzakelijk zijn om toegang te verkrijgen tot de diensten (met inbegrip van client software en opleiding, kosten van netwerken/telecommunicatie en mogelijke beveiligingsmaatregelen. Kosten die zijn verbonden aan de invoering en de instandhouding van een gemeenschappelijke interface met de douane (slechts een voor alle lidstaten).

Voordelen: Talrijk en permanent. Snellere douaneaafhandeling en vrijgave. Vereenvoudiging en harmonisatie van de nalevingsverplichtingen en de procedures (bijvoorbeeld grensoverschrijdende vergunning, een enkele zekerheid voor alle douaneregelingen). Verhoogde transparantie, meer intensieve samenwerking en grotere uniformiteit in de betrekkingen met de douane. Kostenverlaging dankzij de automatisering van de douaneprocedures. Een enkel geautomatiseerd contactpunt voor alle in de EU binnenkomende goederen. Verhoogde flexibiliteit in de structuur van de samenwerking met de douanediensten.

7. Wanneer zou de voorgestelde actie moeten plaatsvinden?

Na de voorbereidende technische besprekingen in het comité douanewetboek (begonnen in 2002, tot einde 2003) zal het formele voorstel naar verwachting in 2004 aan de Raad en het EP worden voorgelegd (indien de nodige middelen beschikbaar zijn).

8. Duur van de actie:

+/- 1,5 jaar tot de indiening van het voorstel (afhankelijk van de beschikbare middelen).

9. Benodigde middelen (Commissie)

Minstens 2 A-ambtenaren (voltijds) en 1 externe consulent voor een periode van 1 jaar.

VOORSTEL VOOR ACTIES IN HET KADER VAN E-DOUANE

2

1. Welk type actie wordt voorgesteld?

Wetgeving

Voorstel tot wijziging van de bepalingen ter uitvoering van het communautair douanewetboek (Verordening van de Commissie)

2. Onderwerp/Inhoud (belangrijkste elementen)

Dezelfde als voor deel 1, doch op een meer "technisch" niveau (= handleiding bij het douanewetboek)

Aanpassing van de bepalingen aan het beginsel dat elektronische aangiften en berichten de regel zijn en aangiften op papier de uitzondering.

Vaststellen van de voorwaarden voor een digitale douaneafhandeling

Rationalisatie van de normale en de vereenvoudigde douaneprocedures en -afhandeling (van 13 naar 3), beperking van het aantal afwijkingen tot een minimum en vaststellen van gemeenschappelijke kernegegevens

Herziening van de taken en de verantwoordelijkheid van de douanekantoren in het binnenland en aan de grenzen

Gebruik van een enkele zekerheid voor alle douaneprocedures

Uitbreiding van de centrale douaneafhandeling

Vaststellen van een rechtsgrondslag voor de nieuwe instrumenten en methoden (bijvoorbeeld risicoanalysemodel en databank)

3. Belang van de actie: groot

4. Verwachte resultaten van de voorgestelde actie:

Voorstel voor een nieuwe verordening van de Commissie tot wijziging van de bepalingen ter uitvoering van het douanewetboek

5. Evaluatie van de bereikte resultaten:

Goedkeuring van het voorstel

Implementatie door de lidstaten

6. Kosten en baten³⁷ voor de belangrijkste betrokkenen: (dezelfde als voor deel 1, d.w.z.

6.1 Commissie

Kosten: Lichte toename van de kredieten voor dienstreizen (onderzoek van de situatie in de lidstaten voor het haalbaarheidsonderzoek) en vergaderingen. Er zal tijdelijk behoefte zijn aan minstens twee A-ambtenaren (een A-ambtenaar werkt reeds aan het dossier) en een manjaar technische consultancy.

Voordelen: eenvoudiger wetgeving, eenvoudiger implementatie door de lidstaten en meer doeltreffende handhaving van de douanewetgeving door aanzienlijke verbeteringen in de fraudedetectie. Meer efficiënte invordering van rechten en heffingen (eigen middelen) als direct resultaat van het voorgaande (fraudedetectie) en van de betere naleving van de voorschriften bij douaneaangiften

6.2 Lidstaten

Kosten: De voorbereiding van de regelgeving zou geen extra kosten met zich mogen brengen (afgezien van de deelname aan bijkomende vergaderingen en seminars), althans voor de huidige lidstaten die op op veranderingen en vooruitgang willen anticiperen. Voor de nieuwe lidstaten zijn deze kosten reeds gepland en begroot voor de implementatie van het acquis.

Voordelen: Dezelfde als voor de Commissie. Efficiënter gebruik van personele middelen en andere hulpmiddelen door de toepassing van nieuwe douaneprocessen en -procedures en de afschaffing van activiteiten en controles die terzelfdertijd in meerdere lidstaten worden verricht. Meer efficiënt gebruik van NCTS-investeringen/infrastructuur, hoewel de buitengrenzen werden verschoven en er minder douanevervoer is. Handhaving van de douanekantoren in de huidige lidstaten zonder buitengrens. Betere beveiliging en naleving van de voorschriften.

6.3 Handelaren

Kosten: Investerings die noodzakelijk zijn om toegang te verkrijgen tot de diensten (met inbegrip van client software en opleiding, kosten van netwerken/telecommunicatie en mogelijke beveiligingsmaatregelen. Kosten die zijn verbonden aan de invoering en de instandhouding van een gemeenschappelijke interface met de douane (slechts een voor alle lidstaten).

Voordelen: Talrijk en permanent. Snellere douaneafhandeling en vrijgave. Vereenvoudiging en harmonisatie van de nalevingsverplichtingen en de procedures (bijvoorbeeld grensoverschrijdende vergunning, een enkele zekerheid voor alle douaneregelingen). Verhoogde transparantie, meer intensieve samenwerking en grotere uniformiteit in de betrekkingen met de douane. Kostenverlaging dankzij de automatisering van de douaneprocedures. Een enkel geautomatiseerd contactpunt voor alle in de EU binnenkomende goederen. Verhoogde flexibiliteit in de structuur van de samenwerking met de douanediensdiensten.

³⁷

Een haalbaarheidsonderzoek is momenteel in voorbereiding, met inbegrip van een kosten/baten-analyse. Tot de definitieve resultaten van dit onderzoek bekend zijn, zijn enkel prognoses mogelijk op basis van contacten met lidstaten en handelaren.

7. Wanneer zou de voorgestelde actie moeten plaatsvinden?

Voor en na de goedkeuring van de nieuwe verordening van het EP en de Raad tot wijziging van het douanewetboek zal het technisch overleg in het Comité douanewetboek vermoedelijk worden geopend zodra het voorstel, tot wijziging van het douanewetboek is ingediend en een jaar na de vaststelling daarvan worden beëindigd.

8. Duur van de actie:

1-2 jaar (afhankelijk van de beschikbare middelen en de vorderingen die in de Raad en het EP worden gemaakt).

9. Benodigde middelen (Commissie)

Minstens 2 A-ambtenaren (voltijds) en 1 externe consultant voor een periode van 1 jaar.

VOORSTEL VOOR ACTIES IN HET KADER VAN E-DOUANE

3

1. Welk type actie wordt voorgesteld?

Operationeel (samenwerking tussen bepaalde lidstaten)

Proefproject inzake de automatisering van de uitvoer

2. Onderwerp/inhoud (belangrijkste elementen:)

Het proefproject zou betrekking hebben op indirecte uitvoer naar een derde land waarbij minstens twee lidstaten betrokken zijn (in de eerste lidstaat bevindt zich het kantoor van uitvoer en in de tweede lidstaat het kantoor van uitgang).

Tijdens het seminarie in Finland in december 2002 hebben drie lidstaten hun medewerking aan het proefproject (pp) aangeboden, deze landen zijn DE, IT en BE. Een aantal handelaren heeft belangstelling getoond voor deelname via geselecteerde ondernemingen.

3. Belang van de actie: groot

4. Verwachte resultaten van de voorgestelde actie:

Waarborgen (in een geautomatiseerde douaneomgeving) dat ten uitvoer, voor passieve veredeling of tot wederuitvoer aangegeven goederen het douanegebied met bestemming een derde land hebben verlaten nadat de legaliteit van de uitvoer gecontroleerd is.

Integratie van de gegevensvereisten van derde landen met betrekking tot de veiligheidsaspecten (en vaststellen van gemeenschappelijke gegevenselementen voor de uitvoer naar derde landen) in de gegevensstroom tussen het douanekantoor van vertrek en het douanekantoor van uitgang. Waarborgen van een optimale samenwerking tussen de douanekantoren in de betrokken lidstaten.

Vaststellen van knelpunten en problemen.

Uitwisselen van ervaring en resultaten met de huidige en de toekomstige lidstaten, evenals met de marktdeelnemers. Het is de bedoeling dat de voorgestelde actie model staat voor de geautomatiseerde uitvoerprocedure die in de gehele Gemeenschap van toepassing is en dat zij het eerste tastbare resultaat is van het e-douane initiatief na de inwerkingtreding van het nieuw geautomatiseerd systeem voor douanevervoer (NCTS). Organisatie van een seminar met alle belanghebbenden.

5. Evaluatie van de bereikte resultaten:

Evaluatie van de resultaten door de lidstaten en de Commissie (verslag) en tenuitvoerlegging door de betrokken lidstaten.

6. Kosten en baten voor de belangrijkste betrokkenen:

6.1 Commissie

Kosten: De kosten worden betaald uit de kredieten van het "electronic customs" programma van douane 2007 en de begroting interne markt (seminar)

Voordelen: Problemen met betrekking tot de regelgeving en technische problemen, met inbegrip van veiligheidsaspecten, worden opgespoord voor de wetgeving wordt gewijzigd (omdat uitvoer reeds een tweefasenprocedure is, behoeft het douanewetboek niet ingrijpend te worden gewijzigd, doch wel de uitvoeringsbepalingen daarvan) en voor de interfaces worden vastgesteld.

Er wordt concrete informatie verkregen over de vereisten van andere landen (zoals CSI³⁸) en er wordt een model voor de automatisering van de uitvoer in de lidstaten ontwikkeld.

6.2 Lidstaten

Kosten: De NCTS-infrastructuur zal mogelijk enige technische aanpassingen moeten ondergaan.

Voordelen: Dezelfde als voor de Commissie.

Gebruik van de NCTS-investering/infrastructuur, ofschoon de buitengrenzen zijn verschoven en het aantal douanevervoertransacties is teruggelopen. Douanekantoren in de oude lidstaten zonder buitengrens worden gehandhaafd. Betere beveiliging en naleving van de voorschriften.

6.3 Handelaren

Kosten: Mogelijk technische aanpassingen van de elektronische interface met de douane.

Voordelen: Verbetering van de douaneafhandeling en snellere vrijgave. Beter bewijs van de uitvoer voor belastingdoeleinden. Vereenvoudiging en harmonisatie van de nalevingsverplichtingen (met inbegrip van de vereisten voor derde landen in het kader van CSI) en de procedures.

7. Wanneer zou de actie moeten plaatsvinden?

In 2003 en 2004. Voorbereidende vergaderingen hebben reeds plaatsgevonden.

8. Duur van de actie:

+/- 1 tot 2 jaar (afhankelijk van de beschikbare middelen).

9. Benodigde middelen (voor de Commissie)

Dezelfde als voor tabel 1.

³⁸ CSI: Container Security Initiative.

VOORSTEL VOOR ACTIES IN HET KADER VAN E-DOUANE

4

1. Welke type actie wordt voorgesteld?

Technisch

Evaluatie van de huidige IT-omgeving voor de ontwikkeling van een convergentiekader tussen de lidstaten

2. Onderwerp/Inhoud (belangrijkste elementen):

Totstandbrenging van een convergentiekader tussen de lidstaten (die momenteel uiteenlopende elektronische systemen gebruiken voor de douane en aanverwante zaken) teneinde de interoperabiliteit te waarborgen. Een technische evaluatie is noodzakelijk.

3. Belang van de actie: Groot

4. Verwachte resultaten van de voorgestelde actie:

Opsporen van problemen en voorstellen van oplossingen om de interoperabiliteit tussen de IT-systemen van de lidstaten te waarborgen.

Vaststellen van technische convergentiespecificaties.

Opstellen en publicatie van een verslag op basis van door de lidstaten verstrekte informatie.

5. Beoordeling van de bereikte resultaten:

Evaluatie van de resultaten door de lidstaten en de Commissie, goedkeuring van een convergentieprogramma.

6. Kosten en baten voor de belangrijkste betrokkenen:

6.1 Commissie

Kosten: De werkzaamheden worden uitgevoerd door de lidstaten (met bijstand van de Commissie) in het kader van Douane 2007. De kosten van vergaderingen worden betaald uit de kredieten voor Douane 2007, post "elektronische douane".

Voordelen: Wanneer een convergentiekader tussen verschillende systemen interoperabiliteit mogelijk maakt, zijn geen financiële en personele middelen voor een centraal beheerd systeem van de Commissie vereist.

6.2 Lidstaten

Kosten: De reiskosten worden betaald uit de kredieten voor Douane 2007, personele middelen: 1 per lidstaat.

Voordelen: De lidstaten hebben in hun IT-systemen reeds aanzienlijke financiële en andere middelen geïnvesteerd. Indien de lidstaten deze systemen (in plaats van een nieuw

systeem) gebruiken, weliswaar met de nodige aanpassingen, zullen zij minder belastinggeld moeten uitgeven en minder personele middelen moeten inzetten (geen nieuwe opleiding vereist).

6.3 Handelaren

Kosten: Enige technische aanpassingen, voorzover de huidige interfaces worden gewijzigd.

Voordelen: Handelaren die hun douanetransacties reeds elektronisch afhandelen, hebben ervaring opgedaan met het IT-systeem van de lidstaat waar zij zijn gevestigd. Indien het systeem van de lidstaat wordt gehandhaafd, zijn geen verdere opleiding noch technische investeringen noodzakelijk.

7. Wanneer zal de geplande actie plaatsvinden?

In 2003 en 2004.

8. Duur van de actie:

+/- 2 jaar.

9. Benodigde middelen

Dezelfde als voor tabel 1 + 1 informaticaspecialist.

VOORSTEL VOOR ACTIES IN HET KADER VAN E-DOUANE

5

1. Welk type actie wordt voorgesteld?

Technisch

Ontwikkelen van interfaces die de interoperabiliteit waarborgen.

2. Onderwerp/Inhoud (belangrijkste elementen):

Teneinde interoperabiliteit tussen de lidstaten (die momenteel voor douanedoeleinden uiteenlopende elektronische systemen gebruiken) te waarborgen, is het belangrijk dat passende technische interfaces worden ontwikkeld:

Douane/Douane

Douane/andere overheidsdiensten (one stop shop)

Douane/handelaar en handelaar/douane

3. Belang van de actie: Groot

4. Verwachte resultaten van de voorgestelde actie:

Opsporen van problemen en aanreiken van oplossingen om de interoperabiliteit tussen de systemen van de lidstaten te waarborgen.

Vaststellen van technische specificaties voor de convergentie.

Opstellen en publiceren van een verslag op basis van door de lidstaten verstrekte informatie.

5. Beoordeling van de bereikte resultaten:

Evaluatie van de resultaten door de lidstaten en de Commissie. Vaststellen en bevestigen van interface-specificaties.

6. Kosten en baten voor de belangrijkste betrokkenen:

6.1 Commissie

Kosten: De werkzaamheden worden uitgevoerd door de lidstaten (met bijstand van de Commissie) in het kader van Douane 2007. De kosten van vergaderingen worden betaald uit de kredieten van het "electronic customs" programma van Douane 2007.

Voordelen: Wanneer convergentie tussen de verschillende systemen interoperabiliteit waarborgt, zijn geen financiële en personele middelen vereist voor een centraal beheerd systeem van de Commissie.

6.2 Lidstaten

Kosten: Extra kosten in verband met de aanpassing van de programmatuur. De lidstaten zouden deze kosten evenwel ook moeten maken voor het onderhoud en tijdens de ontwikkelingscyclus van hun programmatuur.

Voordelen: De lidstaten hebben reeds veel geld geïnvesteerd en personele middelen ingezet voor hun IT-systeem. Indien, dankzij passende interfaces, deze systemen (in plaats van een nieuw systeem) kunnen worden gebruikt, zullen de lidstaten minder belastinggeld moeten uitgeven.

6.3 Handelaren

Kosten: Investerings die noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van toegang tot de diensten, met inbegrip van client software en opleiding.

Voordelen: Algemene verlaging van de aan handelstransacties in de EU verbonden kosten doordat voor alle EU-douanediensten een enkele interface wordt gebruikt (momenteel 15 en over enige tijd 25 verschillende interfaces).

7. Wanneer zou de voorgestelde actie moeten plaatsvinden?

In 2004 en 2005.

8. Duur van de actie:

+/- 2 jaar.

9. Benodigde middelen (voor de Commissie):

Dezelfde als voor tabel 1 + 1 informaticaspecialist.

VOORSTEL VOOR ACTIES IN HET KADER VAN E-DOUANE

6

1. Welk type actie wordt voorgesteld?

Technisch

Vaststellen van gemeenschappelijke normen voor gemeenschappelijke gegevensvereisten.

2. Onderwerp/Inhoud (belangrijkste elementen):

Teneinde de interoperabiliteit tussen de lidstaten (die momenteel voor douanedoeleinden verschillende elektronische systemen gebruiken) te waarborgen, dienen gemeenschappelijke normen te worden vastgesteld voor de uitwisseling van gegevens van:

Douane naar douane

Douane naar andere overheidsdiensten (one stop shop)

Douane naar handelaren/handelaren naar douane

Voorts moet een minimum aantal gemeenschappelijke kerngegevens worden overeengekomen (zoals in het NCTS), die tussen de vorengenoemde entiteiten worden uitgewisseld en die de elektronische afhandeling van de goederenstromen mogelijk maken.

3. Belang van de actie: Groot

4. Verwachte resultaten van de voorgestelde actie:

Vaststellen van een aantal gemeenschappelijke kerngegevens en normen.

5. Beoordeling van de bereikte resultaten:

Vaststellen en bevestigen van een lijst van kerngegevens en normen.

6. Kosten en baten voor de belangrijkste betrokkenen:

6.1 Commissie

Kosten: De werkzaamheden worden door de lidstaten en de Commissie uitgevoerd in het comité douanewetboek en in het kader van Douane 2007. De kosten van vergaderingen worden, in het tweede geval, betaald uit de kredieten van het "electronic customs" programma van Douane 2007.

Voordelen: Een gemeenschappelijke gestandaardiseerde lijst van gegevens zal de uitwisseling van informatie tussen belanghebbenden vereenvoudigen.

6.2 Lidstaten

Kosten: Reiskosten + 1 persoon per lidstaat.

Voordelen: Dezelfde als voor de Commissie.

6.3 Handelaren

Kosten: Kosten van de aanpassing van de huidige datastructuur en codes.

Voordelen: Algemene verlaging van de aan handelstransacties in de EU verbonden kosten doordat op het niveau van de Gemeenschap gestandaardiseerde en gemeenschappelijke gegevens worden gebruikt.

7. Wanneer zou de actie moeten plaatsvinden?

In 2003 en 2004.

8. Duur van de actie:

+/- 2 jaar.

9. Benodigde middelen (voor de Commissie):

Dezelfde als voor tabel 1 + 1 informaticaspecialist.

Bijlage 2

Belangrijkste kosten en baten voor handelaren en overheidsdiensten

	<i>Baten</i>	<i>Kosten</i>
<i>Handelaren</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Snellere afhandeling van de formaliteiten door de douanediensden, in het bijzonder bekorting van de totale tijdsduur voor de in- en uitklaring van goederen • Vereenvoudiging en harmonisatie van de aan de naleving van de voorschriften en procedures verbonden verplichtingen dankzij, in het bijzonder, de vereenvoudiging en vermindering van het aantal douaneprocedures, de grensoverschrijdende vergunning en de mogelijkheid tot gebruikmaking van een doorlopende zekerheid • Grotere transparantie, voorspelbaarheid, samenwerking en eenvormigheid in de betrekkingen met de douanediensden en -systemen • Algemene daling van de aan het handelsverkeer in de Europese Unie verbonden kosten dankzij de automatisering van de procedures en de daarmee gepaard gaande vervanging van de op het gebruik van documenten van papier gebaseerde procedures • Eén enkel geautomatiseerd contactpunt met de overheidsdiensten van de EU, met inbegrip van de one-stop-shop/eenvenstertechnologie voor de douane en andere diensten • Goedkopere douanesoftware dankzij de totstandbrenging van één grote markt voor douanesoftware in de EU die aan een enkel pakket van specificaties moet voldoen, in plaats van 15 (of 25) markten met specifieke software voor elk land • Nieuwe zakelijke mogelijkheden voor douaneagenten en in- en uitklaringskantoren, met name wat de koppeling van de EU-interfaces aan de systeeminterfaces van particuliere ondernemingen en de vertegenwoordiging van buiten de Gemeenschap gevestigde handelaren bij het vervullen van hun aangifte- en betalingsverplichtingen betreft • Verhoogde flexibiliteit in de structuren van de samenwerking met de douanediensden doordat meer gebruik zal worden gemaakt van convenanten 	<ul style="list-style-type: none"> • Investeringsen voor het verkrijgen van toegang tot de diensten, met inbegrip van client software en opleiding, netwerk/telecommunicatiekosten alsmede veiligheidsmaatregelen/verplichtingen die mogelijkwijze zullen worden opgelegd • Grotere verantwoordelijkheid voor handelaren aan wie op het niveau van de EU faciliteiten worden toegekend

<i>Overheidsinstellingen</i>	<p>De nationale douanediensdiensten en de Europese Commissie (EC zullen hun taken beter kunnen verrichten dankzij:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een betere handhaving van de bestaande wetgeving om verhoogde veiligheid door aanzienlijke verbeteringen in de fraudedetectie, in het bijzonder wanneer meerdere lidstaten bij een in- of uitvoertransactie betrokken zijn, en in de toepassing van andere controles dankzij een geïntegreerde benadering (milieu, gezondheid, veiligheid enz.) • Meer efficiënte invordering van rechten en heffingen als direct resultaat van het voorgaande (betere controle van de goederenbeweging) en van de vermoedelijk betere naleving van de voorschriften bij de indiening van aangiften • Verbeterde (d.w.z. efficiëntere) allocatie van personele en andere hulpmiddelen dankzij de systematische herziening en vereenvoudiging van de douaneprocessen en -procedures • Daling van de kosten voor elk geautomatiseerd proces in het streven naar papierloze procedures waarbij alle douanetransacties elektronisch plaatsvinden 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassingen van de wetgeving met inbegrip van zowel de harmonisatie als alle noodzakelijke wijzigingen (lidstaten (LS)+EC) • Vaststelling van/convergentie naar gemeenschappelijke/uniforme middelen voor risicoanalyse, die uiteraard aan de behoeften van de betrokkenen of aan de lokale omstandigheden kunnen worden aangepast (LS+EC) • Vaststelling van een gemeenschappelijk interoperabiliteitsmodel (LS+EC) • Permanente coördinatie met het oog op de invoering en instandhouding van gemeenschappelijke functionele specificaties, datamodellen, enz. voor in de gehele EG bruikbare douanesystemen (LS+EC) • Investerings in infrastructuur (door de uitbreiding van bestaande systemen zoals CCN, die welke door de NCTS worden gebruikt enz. met inbegrip van openbare sleutelinfrastructuur/digitale handtekening enz. (LS+EC) • Totstandbrenging en instandhouding van de samenhang met andere niet-douanediensdiensten en administratieve instanties (LS+EC) • Planning en ontwikkeling van prototypes en uitvoeren van proefprojecten voor nieuwe geautomatiseerde systemen (LS+EC) • Haalbaarheidsonderzoek en opstellen van implementatie- en migratieplannen (EC) • Aanpassingen in de personele sfeer met inbegrip van de aanwerving van extra personeel en opleidingsprogramma's (vooral LS + ten dele EC) • Noodzakelijke reorganisatie van administratieve instanties en diensten die betrokken zijn bij de aanpassing van de douaneprocedures en -processen aan het handelsproces (LS+EC) • Bijkomende kosten voor de updating van software in verband met de convergentie van de IT-strategie (LS+EC) • Belangrijkste kosten die zijn verbonden aan de geleidelijke uitvoering van al de plannen (LS+EC) • Ontwikkelings- en andere implementatiekosten in verband met nieuwe softwaresystemen en infrastructuur (LS+EC) • Diverse kosten in verband met de geleidelijke invoering van de nieuwe systemen, die niet-kwantificeerbaar en ondefinieerbaar zijn, in kleine eenheden en wijdverbreid voorkomen, doch die in hun totaliteit toch significant zijn (deze kosten worden grotendeels door de lidstaten gedragen, e-Europe voorziet reeds in een gedeeltelijke deelname in deze kosten)
------------------------------	--	---

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

over de rol van de douane in het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen

Deze mededeling is een vervolg op de mededeling van de Commissie van mei 2002 «Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie³⁹».

Zij bouwt tevens voort op de mededeling van de Commissie van februari 2001 betreffende een strategie voor de douane-unie⁴⁰ en de daarop betrekking hebbende resolutie van de Raad van juni 2001⁴¹. Het is nu zaak de strategie voor de douane-unie zó om te buigen en te verruimen dat beter rekening wordt gehouden met de toenemende veiligheidszorgen. De douanediensten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor goederencontrole. In de nieuwe context die wordt gekenmerkt door de opkomst van nieuwe bedreigingen, moet de douanediensten evenwel een belangrijke rol worden toebedacht in de strijd tegen de bedreigingen die besloten kunnen liggen in de goederen die de grenzen van de Gemeenschap overschrijden. Of het nu gaat om illegale handel in goederen, gevaren voor de gezondheid en het milieu dan wel terrorisme, de Gemeenschap moet zich toerusten om de veiligheid en de zekerheid van haar burgers te waarborgen.

In deze mededeling wordt voorgesteld het beheer van de douanecontroles te rationaliseren. Er wordt gekozen voor een gemeenschappelijke aanpak van de aan goederen verbonden risico's, die in nauwe samenwerking met alle betrokken diensten in een gemeenschappelijke structuur en een gemeenschappelijk kader is vastgelegd. Er wordt voorgesteld prioriteiten bij douanecontroles te bundelen, een communautair risicobeheersysteem in te stellen en de noodzakelijke systemen en uitrusting in kaart te brengen, met als doel de douanediensten en de andere diensten die belast zijn met het beheer van de goederenstromen aan de buitengrens, de middelen te verschaffen om gezamenlijk alle mogelijke gevaren voor de veiligheid en de zekerheid in de Gemeenschap te bestrijden.

Er wordt geconcludeerd dat de grenswacht, die in de eerste plaats is belast met de personencontroles, en de douane, die is belast met de goederencontroles, een gemeenschappelijk doel nastreven: de burgers een hoog niveau van bescherming bieden in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Gezien het complementaire karakter van en de sterke samenhang tussen hun taken moeten de synergieën tussen deze diensten worden vergroot door te bouwen op de sterke punten van elk van hen en te voorzien in de mechanismen voor een sterkere en doeltreffende samenwerking.

³⁹ COM (2002) 233 def. van 7.5.2002.

⁴⁰ COM (2001) 51 def. van 8.2.2001.

⁴¹ PB C 171 van 15.6.2001, blz. 1.

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	43
2.	DOUANE EN VEILIGHEID: EEN EERSTE VASTSTELLING.....	45
3.	DE BELANGRIJKSTE BEDREIGINGEN VOOR DE VEILIGHEID	46
4.	DE VERBETERING VAN DE VEILIGHEID VAN GOEDEREN	47
4.1.	De traditionele rol van de douane bij goederencontroles.....	47
4.2.	Rationalisering van de douanecontroles aan de buitengrenzen.....	48
4.3.	Scheppen van een wettelijk en financieel kader voor de veiligheidstaak van de douane	49
5.	WENSELIJKE VERBETERINGEN	51
5.1.	Een gemeenschappelijke benadering van risico's	51
5.2.	Zorgen voor een passend niveau van middelen en mankracht.....	53
5.3.	De handel faciliteren zonder de veiligheid en de zekerheid in het gedrang te brengen	54
5.4.	De mogelijkheid bestuderen om de verantwoordelijkheden te delen	55
5.5.	De samenwerking met derde landen versterken.....	56
5.6.	Maatregelen ter ondersteuning van de uitbreiding.....	56
6.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	56

1. INLEIDING

- 1.1. In december 2001 verzocht de Europese Raad van Laken " (...) de Raad en de Commissie de mechanismen te bepalen voor samenwerking tussen de diensten die belast zijn met de controle aan de buitengrenzen en de voorwaarden te bestuderen waaronder het mogelijk is een gemeenschappelijk mechanisme of gemeenschappelijke diensten te creëren voor de controle van de buitengrenzen⁴²". In reactie op dit verzoek ontwikkelt de Commissie **een geïntegreerde Europese strategie** voor het beheer van de buitengrenzen, die rekening houdt met het multidimensionale karakter ervan. Het hoofddoel van deze strategie is de veiligheid te verhogen en de andere controles aan de buitengrenzen te verbeteren, terwijl tegelijkertijd ook het bonafide personenverkeer en het legale handelsverkeer wordt vergemakkelijkt.
- 1.2. De Commissie heeft in mei 2002 een mededeling gepresenteerd over «een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie⁴³», waarin hoofdzakelijk de problematiek van de personencontroles aan de orde werd gesteld en werd benadrukt dat een doeltreffend gemeenschappelijk beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie zou bijdragen tot de veiligheid en de burgers van de Unie sterker het gevoel zou geven dat zij tot een gemeenschappelijke ruimte behoren en dat hun lotsbestemming dezelfde is. In haar mededeling van mei 2002 kondigde de Commissie een tweede bijdrage aan, met name over goederencontroles, waaraan zij nu gevolg geeft met **deze mededeling; hierin worden verbeteringen gesuggereerd voor een geïntegreerd beheer van de controles op goederen en de voor het vervoer daarvan gebruikte vervoermiddelen (inclusief bagage) en worden ook voorstellen gedaan op gebieden waar het optreden van de douane de personencontroles van andere diensten kan ondersteunen**. Deze twee mededelingen vullen elkaar aan en vormen de eerste fase in de alomvattende strategie die de Commissie voorstelt voor een geïntegreerd en doeltreffend beheer van de buitengrenzen. Het is zaak een coherent kader te creëren voor gezamenlijke actie op het niveau van de Europese Unie.
- 1.3. Om een antwoord te geven op het verzoek van de Raad, moet niet alleen worden onderzocht **hóe de controles kunnen worden verbeterd via een sterkere samenwerking tussen de diensten** die verantwoordelijk zijn voor de controles aan de buitengrenzen, maar ook **óf de huidige controles de Gemeenschap en haar burgers voldoende veiligheid bieden**. De term "veiligheid" wordt in dit document in ruime zin gebruikt en heeft betrekking op zowel de bedreigingen voor de openbare veiligheid (criminele intenties, het gevaar van terroristische of andere aanslagen) waarbij sprake is van goederenverkeer (bijvoorbeeld smokkel van of verboden handel in wapens, biologische producten of explosieven), als de bedreigingen voor de samenleving wegens de handel in goederen die gevaarlijk zijn voor de gezondheid, het milieu en de consument. Bovendien hebben de maatregelen, of zij nu onder de eerste dan wel de derde pijler vallen, altijd hetzelfde doel en vullen zij elkaar aan. Zij moeten dus gezamenlijk de weg banen naar de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, zoals neergelegd in het Verdrag van Amsterdam.

⁴² Conclusie nr. 42 van de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001, blz. 12.

⁴³ COM (2002) 233 def. van 7.5.2002.

- 1.4. Met de huidige methoden die de douane bij goederencontroles toepast, kan geen afdoend antwoord worden gegeven op de toenemende veiligheidszorgen. Om die reden wordt in deze mededeling aanbevolen **de wijze waarop de bedreigingen voor de veiligheid worden bestreden, ingrijpend te wijzigen zonder daarbij de legale handel te belemmeren**. De voorgestelde aanpak voorziet in een rationalisering van de douanecontroles in combinatie met de gemeenschappelijke vaststelling, in samenwerking met de andere betrokken diensten, van de methoden en de middelen voor een betere controle van de goederen. De aanbevelingen strekken ertoe het gecombineerde effect van de controles van de verschillende autoriteiten te maximaliseren en tegelijkertijd een betere beschikbaarheid van de vereiste middelen en mankracht te garanderen. Deze voorstellen zullen, zodra zij ten uitvoer zijn gelegd, de veiligheid van de burgers verbeteren en een positief effect hebben op de handel, de investeringen, de groei, en bijgevolg ook de werkgelegenheid in de Gemeenschap.
- 1.5. In deze mededeling worden tevens alle verbeteringen voorgesteld die in de controles bij het overschrijden van de EU-grens moeten worden aangebracht om de veiligheid te versterken, **terwijl tegelijkertijd nieuwe lidstaten worden opgenomen**, die vanaf het moment van hun toetreding ervoor zullen moeten waken dat gevaarlijke of illegale goederen de veiligheid van de andere lidstaten en van de Gemeenschap in het gedrang brengen. Er moet in dit verband worden opgemerkt dat de meeste veiligheidscontroles, in tegenstelling tot sommige financiële controles, onvermijdelijk aan de grens moeten worden verricht.
- 1.6. Deze mededeling geeft een vervolg aan de krachtlijnen die werden uitgetekend in de mededeling van de Commissie betreffende een strategie voor de douane-unie van februari 2001⁴⁴ en de daarop betrekking hebbende resolutie van de Raad van juni 2001⁴⁵. Deze krachtlijnen worden verder uitgewerkt en er wordt naar gestreefd het veiligheidsaspect er sterker in mee te nemen.
- 1.7. Deze mededeling doet geen afbreuk aan de richtsnoeren en de prioritaire activiteiten die werden vastgesteld in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en de fraudebestrijding, overeenkomstig de mededeling van de Commissie COM(2000) 358 def. van 28 juni 2000 betreffende de algemene strategische aanpak voor 2000-2005, noch aan de acties van wederzijdse bijstand op douanegebied, die zijn geregeld in enerzijds Verordening (EG) nr. 515/97⁴⁶ en anderzijds de met derde landen gesloten protocollen of akkoorden inzake wederzijdse bijstand op douanegebied.

De Commissie verzoekt de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité zich over de voorgestelde krachtlijnen te beraden en de in punt 6 van deze mededeling voorgestelde maatregelen te onderschrijven, teneinde zo spoedig mogelijk concrete voorstellen voor de tenuitvoerlegging ervan te kunnen voorleggen.

⁴⁴ COM (2001) 51 def. van 8.2.2001.

⁴⁵ PB C 171 van 15.6.2001, blz. 1.

⁴⁶ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1-16).

2. DOUANE EN VEILIGHEID: EEN EERSTE VASTSTELLING

In de Gemeenschap hebben de werkzaamheden van de douane zich de afgelopen decennia steeds ontwikkeld rond de controles in de financiële of handels sfeer. In het algemeen gaan de bestrijding van frauduleuze activiteiten en het toezicht op goederenstromen van oudsher hand in hand. Meer recent werd de nadruk gelegd op de veiligheid van de burgers ten overstaan van gevaarlijke of risicovolle goederen. De organisatie van het werk werd volgens diezelfde logica opgebouwd en de communautaire instrumenten, zoals de programma's voor de modernisering van de douane, werden voornamelijk gebruikt om de beste werkwijzen op het gebied van financiële en handelspolitieke controles in kaart te brengen.

In het licht van de toenemende bedreiging die uitgaat van gevaarlijke goederen, de georganiseerde misdaad of terroristische organisaties, moet de vraag worden gesteld of de huidige aanpak de Gemeenschap en haar burgers op ieder punt van de buitengrens een passende bescherming biedt.

De Commissie is van oordeel dat het antwoord op deze vraag grotendeels negatief luidt.

Met de huidige controles kunnen de financiële belangen van de Gemeenschap en de lidstaten weliswaar worden beschermd, temeer daar problemen op dat gebied, wanneer ze worden vastgesteld na binnenkomst van de goederen, met behulp van audits achteraf kunnen worden rechtgezet. Maar controles kunnen tot op heden geen afdoend antwoord bieden op terroristische handelingen of deze voorkomen. Zij kunnen de burgers evenmin een hoog niveau van bescherming bieden tegen gevaarlijke goederen of goederen die gebreken vertonen.

Iedere lidstaat is actief op die terreinen, maar de maatregelen en prioriteiten verschillen van de ene lidstaat tot de andere, en hetzelfde geldt voor de investeringen in middelen en mankracht. Op communautair niveau resulteert dit in veiligheidscontroles die niet gelijkvormig zijn, niet geharmoniseerd zijn, en vaak niet snel genoeg inspelen op nieuwe bedreigingen. Dit leidt dan weer tot prestatieverschillen op die terreinen op verschillende plaatsen in het douanegebied: op sommige plaatsen werd een geïnformatiseerd risicobeheersysteem, tezamen met de nodige middelen en mankracht, opgezet; elders scoren de controles minder goed door een gebrek aan investeringen en moderne systemen.

Ten aanzien van de veiligheid betekent dit dat de kans dat een bom, een biologisch wapen of een gevaarlijk goed tijdig wordt tegengehouden, afhankelijk is van de plaats waar de buitengrens wordt overschreden. Na de uitbreiding wordt het risico op een verschillende aanpak alleen maar groter. Er bestaat dus een werkelijke behoefte aan coördinatie van de individuele benaderingen om de beste nationale werkwijzen tot communautaire normen te laten uitgroeien.

Deze mededeling is van toepassing op alle buitengrenzen van de Gemeenschap (landgrenzen, zee- en luchthavens), maar houdt tegelijkertijd ook rekening met het belang van de vijfde uitbreiding.

Om een doeltreffend en geïntegreerd gemeenschappelijk beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie te garanderen, dienen snelle en pragmatische oplossingen krachtige politieke steun en een solide financiële grondslag te krijgen. Als dat niet gebeurt, bestaat het gevaar dat de Gemeenschap een gemakkelijk doelwit wordt voor frauduleuze en terroristische handelingen.

De huidige veiligheidscontroles op goederen moeten daarom worden verbeterd teneinde op ieder punt van de buitengrens van de Gemeenschap een hoog en gelijk beschermingsniveau te garanderen.

In dit document worden oplossingsrichtingen aangereikt om de veiligheid van goederen te verbeteren. De belangrijkste bedreigingen en de zwakke schakels in de huidige systemen worden in kaart gebracht en er wordt gespecificeerd welke terreinen bijzondere aandacht vereisen. Er wordt aangegeven wat de douane zou moeten ondernemen om de situatie te verbeteren en hoe de samenwerking met de andere diensten die belast zijn met de veiligheid van goederen, moet worden versterkt.

3. DE BELANGRIJKSTE BEDREIGINGEN VOOR DE VEILIGHEID

De bedreigingen voor de veiligheid en de zekerheid in de Gemeenschap hebben een uiteenlopend karakter en kunnen in verschillende categorieën worden ingedeeld:

- **Bedreigingen van criminele of terroristische aard :** deze kunnen
 - direct zijn, d.w.z. dat er sprake is van moedwillig opzet om verboden goederen zoals explosieven of nucleaire, biologische of chemische wapens binnen te brengen, of
 - indirect zijn, d.w.z. dat er sprake is van smokkel van of illegale handel in goederen (drugs, sigaretten, alcohol, nagmaakte goederen) met het oog op de bevoorrading of financiering (witwassen van geld) van terroristische organisaties of de georganiseerde misdaad.
- **Gevaren voor de gezondheid en de veiligheid van de consument:**

Gevaren voor de gezondheid : het betreft hier bedreigingen voor de bio-veiligheid als gevolg van, bijvoorbeeld, de niet-toegelaten invoer van besmette producten (de verspreiding van de gekkekoeienziekte is in sommige gevallen getraceerd naar de invoer van partijen besmet vlees) of producten die het resultaat zijn van nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen zoals gmo's. Wat het verbruik betreft, kunnen ook verdovende middelen, anabolen of andere stimulerende middelen in deze categorie worden ingedeeld.

Risico's die verband houden met gevaarlijke goederen: deze categorie omvat bepaalde nagmaakte goederen of goederen die niet beantwoorden aan de communautaire veiligheidsnormen, bijvoorbeeld geneesmiddelen, voedingsmiddelen of gebruiksvoorwerpen (aanstekers, reserveonderdelen enz.).
- **Gevaren voor het milieu en de volksgezondheid:** deze doen zich voor wanneer bijvoorbeeld met uitsterven bedreigde planten- of diersoorten, radioactieve stoffen of zieke dieren illegaal de grens worden overgebracht.
- **Gevaren voor de openbare veiligheid:** zoals de smokkel van wapens of verdovende middelen.

Om deze toenemende bedreigingen van moedwillige aanvallen op of gevaren voor de veiligheid en de zekerheid in de Gemeenschap een halt toe te roepen, moet meer aandacht worden gegeven aan de goederencontroles.

Om het hoofd te bieden aan de bedreigingen voor de veiligheid, werden reeds verbeteringen voorgesteld op het gebied van de personencontroles, die in de eerste plaats worden verricht door de grenswacht, vaak in nauwe coördinatie met de douane. Maar om de criminaliteit, het terrorisme of ieder ander gevaar voor de veiligheid doeltreffend te bestrijden, dienen ook andere aspecten dan de controle van personen te zijn afgedekt. Bij de gevaren die te maken hebben met het binnenbrengen in de Gemeenschap van wapens, radioactieve stoffen of

explosieven, maar ook besmet vlees of niet-conforme geneesmiddelen, is er immers meestal sprake van goederenbewegingen aan de grenzen van de Gemeenschap. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de zowat 100 000⁴⁷ douaneambtenaren in de Europese Unie: de onderlinge coördinatie op Europees niveau moet worden versterkt en er moet nauwer worden samengewerkt met de andere diensten voor grenscontrole en in de eerste plaats de politie.

4. DE VERBETERING VAN DE VEILIGHEID VAN GOEDEREN

4.1 De traditionele rol van de douane bij goederencontroles

De douanediens ten verlenen soms steun aan de diensten die in de eerste plaats belast zijn met de personencontroles aan de grenzen. Het is bovendien zo dat met de informatie die wordt verkregen bij routinecontroles van reizigers en voertuigen, of gewoonweg door een fysieke aanwezigheid aan de grenzen, vaak sommige schakels in grensoverschrijdende criminele netwerken kunnen worden getraceerd, soms in nauwe samenwerking met andere handhavingsdiensten.

Wat de goederencontroles betreft, beschikt echter alleen de douane over een voldoende ruime en vergaande kennis om passende veiligheidscontroles te garanderen.

De douane heeft immers een langjarige ervaring met de controle op het gehele legale handelsverkeer, waardoor zij netwerken van nauwe contacten met de economische actoren heeft kunnen opbouwen en een diepgaande kennis van de goederen heeft kunnen verwerven. Via deze kennis en netwerken heeft de douane toegang tot informatie die haar in staat stelt illegaal handelsverkeer of handelsverkeer met een hoog risicogehalte gericht aan te pakken en te bestrijden. Naast deze bevoorrechte contacten is er ook de aanwezigheid van de douane aan alle grensposten, inclusief internationale zee- en luchthavens, en soms ook in de bedrijfsruimten van de economische actoren zelf. Daarmee is de douane de enige organisatie die de goederen kan volgen gedurende hun volledige reisweg naar, en zelfs binnen de Gemeenschap. Zij kan dit doen zowel op de plaatsen van doorgang en inkleding, als tijdens het vervoer van goederen, ongeacht of dit via het spoor, het land of de lucht geschiedt. Er moet profijt worden getrokken van deze voordelen om de veiligheid van goederen te verbeteren.

De douane vervult hiermee een **centrale rol in de controle op legale goederen, wat dan weer de opsporing van illegale goederen mogelijk maakt**. Bovendien komt de douane, door haar aanwezigheid aan de grenzen, onvermijdelijk illegale goederen op het spoor buiten het douanecircuit. Zij moet daarom over de nodige middelen beschikken voor een nauwe en doeltreffende samenwerking en coördinatie met de andere diensten die belast zijn met de veiligheid aan de grenzen. De douane beschikt immers over bepaalde soorten inlichtingen en heeft instrumenten voor bijstand en samenwerking⁴⁸ ontwikkeld; de politie en de andere diensten hebben dan weer hun eigen informatiesystemen en -bronnen (bijvoorbeeld inlichtingensystemen voor de opsporing van verdachte personen of criminelen). Het beter

47 Dit aantal mag omvangrijk lijken, maar het dekt in feite het geheel van douanetaken (fiscale taken, douanebeheer, specifieke nationale taken), die van lidstaat tot lidstaat verschillen.

48 Verordening (EG) nr.515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 82 van 22.3.1997); overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties (PB C 24 van 23.1.1998).

delen van al deze informatie zal een sleutelrol spelen in de verbetering van de opsporing van misdrijven, ongeacht de aard ervan, met inachtneming van de bevoegdheden van iedere dienst. Bovendien zouden de synergieën tussen de diensten hierdoor in grote mate worden versterkt.

Om de douane in staat te stellen deze taak te vervullen, moet opnieuw worden gekeken naar de verdeling van de douanetaken, teneinde de controles aan de buitengrenzen te rationaliseren. Dit is van wezenlijk belang, temeer daar de nieuwe lidstaten de dag na de uitbreiding onmiddellijk de communautaire douanewetgeving zullen moeten toepassen. Ook het Schengen-acquis zal vanaf de toetreding gelden, maar voor de opheffing van de controles aan de binnengrenzen met de nieuwe lidstaten zal een besluit van de Raad vereist zijn.

4.2 Rationalisering van de douanecontroles aan de buitengrenzen

In de regel verrichten de lidstaten de douanecontroles met inachtneming van de communautaire wetgeving, maar vaak dicteren de nationale belangen de keuze van de prioriteiten. Dit leidt onvermijdelijk tot uiteenlopende beschermingsniveaus in het douanegebied, met name wat de veiligheidscontroles betreft, die momenteel niet noodzakelijk op communautair niveau zijn opgezet. Dit stimuleert de illegale handel in goederen op die plaatsen aan de grens waar de controles het minst strikt zijn. Deze mazen moeten worden gedicht. Het is immers noodzakelijk een zo eenvormig mogelijk niveau van bescherming aan de buitengrenzen te garanderen door veiligheidscontroles in te stellen die gemeenschappelijk zijn voor alle lidstaten, temeer daar in de toekomst een groot aantal controles zal moeten worden verricht door de nieuwe lidstaten, die zelf ook hun eigen nationale prioriteiten hebben.

In dit kader mag niet uit het oog worden verloren dat de lidstaten die belast zijn met het beheer van de buitengrens, verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van de gehele Gemeenschap en niet alleen van hun eigen grondgebied. Het is dus in het belang van de Gemeenschap ervoor te zorgen dat de grootste veiligheidsrisico's op iedere plaats van de buitengrens een tijdige en gelijkwaardige behandeling krijgen.

Om de doeltreffendheid van de controles te maximaliseren, zouden de werkzaamheden van de douane moeten worden gereorganiseerd, waarbij via een rationaliseringsproces de prioriteiten worden vastgesteld en effectieve veiligheid met een optimaal beheer van de middelen wordt gecombineerd.

In dit verband zal een onderscheid worden gemaakt tussen twee kernfuncties van de douane:

- een ***fiscale en handelspolitieke functie***, die tot doel heeft de communautaire en nationale economische en financiële belangen te beschermen;
- een ***veiligheidsfunctie***, die tot doel heeft de Europese samenleving te beschermen.

De risico's in beide categorieën moeten worden gewogen teneinde de grootste risico's, waarvoor onmiddellijk bij overschrijding van de buitengrens controles zijn geboden, in kaart te brengen. Voor de andere - eveneens belangrijke - risico's zou controle op andere plaatsen kunnen worden overwogen, mits dit niet tot een toename van de fraude leidt. Doel zou zijn de controles op de grootste risico's, d.w.z. de controles die, als zij niet werden verricht op het tijdstip dat de goederen de grens oversteken, onherstelbare gevolgen zouden kunnen hebben, aan de buitengrenzen te concentreren.

In deze context zouden de controles van de douane in het kader van haar fiscale en handelspolitieke functie in vele gevallen gemakkelijk elders dan aan de grens kunnen worden verricht. Er zou immers, door de vereenvoudiging en de modernisering van de douaneprocedures - wat de mededeling over de *e-douane* beoogt -, op grotere schaal gebruik kunnen worden gemaakt van elektronische gegevensoverdracht, die op zodanige wijze verloopt dat een hoog niveau van bescherming van de communautaire en nationale belangen wordt gegarandeerd en de risico's op fraude niet toenemen. Zo zou beter kunnen worden bepaald welke van de fiscale en handelspolitieke controles aan de grens moeten worden gehandhaafd. Met een dergelijke rationalisering van de controles zouden bijvoorbeeld de lange wachtrijen aan de grenzen kunnen worden vermeden.

Een groot gedeelte van de controles die verband houden met de veiligheid en de zekerheid in de EU, kunnen daarentegen alleen aan de buitengrenzen worden verricht: het is absoluut noodzakelijk dat explosieven, besmette levensmiddelen of radioactieve stoffen de grenzen van de Gemeenschap niet kunnen oversteken zonder dat zij werden gecontroleerd en geregistreerd. De controles die onvoldoende garanties bieden als zij door een douanekantoor in het binnenland worden verricht, moeten daarom in kaart worden gebracht en aan de grenskantoren worden geconcentreerd.

De politieke overheid moet duidelijk aangeven welke risico's prioritair zijn en bijgevolg welke controles absoluut aan de grenskantoren dienen te worden verricht. Voorts moeten de douanediens ten de wettelijke, bestuurlijke en financiële middelen krijgen om dit rationaliseringsproces van de controles ten uitvoer te leggen.

4.3 Scheppen van een wettelijk en financieel kader voor de veiligheidstaak van de douane

Met het oog op een alomvattende strategie die het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen doeltreffender moet maken, moeten de controles als geheel worden bekeken, ongeacht of zij tot het nationale of communautaire domein behoren. Het willekeurige onderscheid dat tot op heden bestaat tussen de controles die onder de eerste of de derde pijler vallen, staat dwars op de te verwezenlijken doelstellingen: een hoog beschermingsniveau op ieder punt van de buitengrens zonder dat de legale handel daarbij in het gedrang komt. Op de langere termijn zal dit onderscheid waarschijnlijk kunnen worden opgeheven. De werkzaamheden van de Conventie over de toekomst van de EU lijken al in die richting te gaan. Zonder vooruit te lopen op de resultaten van de Conventie, moeten de bestaande instrumenten evenwel worden gebruikt om de veiligheidsfunctie van de douane te versterken.

Op de goederenstromen die zij tegenhoudt, past de douane twee strategieën toe: zij gaat over tot **controle**, in het kader van de toepassing van de douaneprocedures, of tot **onderzoek**, dat tot doel heeft fraude te voorkomen of te bestrijden en ook kan dienen als input bij de keuze van de controles of als bijkomend instrument waarmee risico's kunnen worden opgespoord die aan de controles zijn ontsnapt. In beide gevallen moet de implementatie worden verbeterd.

Wat controles betreft, moet er enerzijds worden gezorgd voor een uniforme toepassing van de communautaire bepalingen, inclusief de in het Gemeenschapsrecht vastgestelde beperkingen en verboden. Anderzijds dringt zich een harmonisatie op van de controles die voortvloeien uit nationale maatregelen en waarvan de van lidstaat tot lidstaat uiteenlopende uitvoering de veiligheid van de Gemeenschap als geheel schaadt. Met een gezamenlijke benadering van de controles en de wijze waarop zij worden verricht, vastgesteld op communautair niveau, zal er voor de gehele Gemeenschap hoger op veiligheid kunnen worden gescoord. Een dergelijke benadering belet niet dat er ook nationale prioriteiten inzake risico's worden gehandhaafd,

mits op ieder punt van de buitengrenzen hetzelfde belang wordt gehecht aan de fundamentele controles voor de veiligheid van alle lidstaten en zij op dezelfde wijze worden verricht.

Wat onderzoek betreft, verschillen de bevoegdheden van de douanediens ten sterk van de ene lidstaat tot de andere. De onderzoeksbevoegdheid is echter een logisch vervolg op de douanecontroles en onontbeerlijk om fraude effectief te bestrijden, vanaf de opsporing tot de vaststelling van inbreuken. Er moet dus worden gekozen voor een gezamenlijke benadering ten aanzien van de bevoegdheden, taken en functies van de douanediens ten van de lidstaten. Dit impliceert ook dat de synergieën met de politiediensten moeten worden versterkt. De douane moet uitdrukkelijker de rol van 'goederenpolitie' krijgen en actief bijdragen aan de door de politie verrichte onderzoeken om mogelijke fraudeurs te identificeren of terug te vinden, temeer daar zij dezelfde doelen nastreven. Het combineren van de vaak complementaire informatiestromen van politie en douane, het delen van de specialistische ervaring van deze diensten waarbij wordt voortgebouwd op de sterke punten van elk van hen, zal een impuls geven aan het opsporen, in kaart brengen en vaststellen van inbreuken.

Tegelijkertijd moet de Gemeenschap aanzetten tot een steeds nauwere samenwerking tussen de betrokken diensten, de onderlinge aanpassing van de werkmethode n, de samenbrenging van relevante informatie en de opbouw van interdisciplinaire netwerken. Dit omvat tevens de ontwikkeling, de invoering of de sterkere benutting van (bestaande of nog te ontwikkelen) systemen voor de opslag, de bewerking en de beveiligde uitwisseling van informatie.

Om deze verbeteringen te kunnen introduceren, moet het bestaande **wetgevingskader** worden uitgebreid en aangepast. Enerzijds zal de werkingssfeer van de wetteksten moeten worden uitgebreid tot de bevoegdheden en de taken van de douane. Anderzijds zullen de bestaande douanebepalingen moeten worden aangepast om de veiligheidsoverwegingen erin op te nemen. Zo is bijvoorbeeld het douanewetboek hoofdzakelijk gericht op de fiscale en handelspolitieke dimensie van de rol van de douane en komt het aspect "veiligheid" veel minder aan bod. Het douanewetboek moet worden aangepast zodat rekening wordt gehouden met het veiligheidsvraagstuk in, bijvoorbeeld, de instrumenten zoals risicobeheer en de maatregelen die de handel moeten faciliteren.

Tot slot moet worden vastgesteld dat het momenteel mangelt aan een werkelijk communautair beleid ten aanzien van de uitrusting die vereist is om controles te verrichten. Dit zou nog scherper tot uiting kunnen komen in een uitgebreide Unie. Het is daarom zinvol **passende financiële oplossingen**⁴⁹ te bestuderen en met name de mogelijkheden te verkennen die de communautaire (structuur- of andere) fondsen bieden, zonder dat een en ander elkaar overlapt.

Daarom moet de dimensie van veiligheid en zekerheid worden geïntegreerd in het geheel van wettelijke, financiële en douanetechnische instrumenten en werkmethode n. De Commissie kan daarbij een belangrijke rol spelen: zij moet niet in de plaats treden van de lidstaten, maar hen, met inachtneming van de subsidiariteit en via sterkere coördinatie, aanzetten tot samenwerking met het oog op de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen.

⁴⁹ Inclusief de eventuele benutting van de 25% die door de lidstaten als inningskosten voor de traditionele eigen middelen wordt ingehouden, voor de financiering van de fraudebestrijding en de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, zoals van toepassing sinds de inwerkingtreding van Besluit 2000/597/EG van de Raad van 29.9.2000.

5. WENSELIJKE VERBETERINGEN

5.1 Een gemeenschappelijke benadering van risico's

Het startpunt ligt onvermijdelijk bij de rationalisering van de aanpak en de methoden voor risicobeheer. Dit betekent dat in eerste instantie moet worden bepaald welke controles elders kunnen worden verricht, zonder dat daarbij de vermenigvuldiging van de risico's waartegen zij gericht zijn, in de hand wordt gewerkt, en welke controles in ieder geval aan de grensposten moeten worden verricht. Doel hiervan is ervoor te zorgen dat een prioritaire behandeling wordt gegeven aan de punten die absoluut noodzakelijk zijn voor de veiligheid van de Gemeenschap en dat de desbetreffende controles worden verricht op de meest doeltreffende plaats.

Hiervan uitgaande moet een **gemeenschappelijke benadering van de risico's** aan de buitengrens in een:

- **gemeenschappelijk,**
- **gerationaliseerd,**
- **geïnformatiseerd, en**
- **alomvattend**

kader worden geplaatst.

Gemeenschappelijk

De controles die om redenen van veiligheid en zekerheid aan de grensposten moeten worden gehandhaafd, moeten naar prioriteit worden gewogen. Alle betrokken diensten (douane, politie, consumentenbescherming, volksgezondheid, milieubescherming enz.) moeten gezamenlijk deze prioriteiten vastleggen en desbetreffende gemeenschappelijke risico-profielen definiëren. Overeenkomstig de vastgelegde profielen moeten ook de gegevens in kaart worden gebracht waarover elk van de betrokkenen beschikt, om daaruit die gegevens te selecteren die het nuttigst zijn voor risicoanalyse. In de Gemeenschap is hiermee reeds enige vooruitgang geboekt, maar de inspanningen zijn onvoldoende gecoördineerd. Het wordt steeds duidelijker dat één organisationeel kader dat al deze diensten samenbrengt, absoluut noodzakelijk is om de geleverde inspanningen sterker te coördineren en de vereiste verbeteringen of innovaties beter in kaart te brengen.

In de mededeling van de Commissie van mei 2002 werd voorgesteld een gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen in te stellen die de leidinggevenden van alle met de veiligheid van de buitengrenzen belaste diensten samenbrengt en een sturende en concipiërende rol vervult⁵⁰

In deze instantie (als zij een multidisciplinaire dimensie krijgt) of een andere nog te definiëren organisationele structuur zouden de douanediensten verantwoordelijk moeten zijn voor alle kwesties die verband houden met de controle op de goederen in het legale en illegale

⁵⁰ Deze instantie zou de volgende taken hebben: "als "hoofd" van het gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de buitengrenzen zorgen voor de gemeenschappelijke, geïntegreerde risicoanalyse; als "orkestleider" de operationele projecten, met name in crisissituaties, coördineren en sturen; als "manager en strateeg" zorgen voor een grotere convergentie tussen de nationale beleidsmaatregelen inzake personeel en voorzieningen; een vorm van inspectiebevoegdheid uitoefenen, met name in crisissituaties of indien de risicoanalyse dit vereist." COM (2002) 233, blz. 14.

handelsverkeer, in samenwerking met de andere autoriteiten. Op basis van de krachtlijnen die op communautair niveau door de Groep douanebeleid worden vastgelegd, en in synergie met de werkzaamheden van andere groepen, zouden dan douanerichtsnoeren kunnen worden bestudeerd. Zo zouden, in voorkomend geval, de activiteiten van de instantie kunnen worden uitgebreid tot buiten het kader van artikel 66, dat in de voorgaande mededeling als rechtsgrond werd voorgesteld, en haar werkzaamheden niet worden beperkt tot aspecten die verband houden met het vrije verkeer van personen.

Gerationaliseerd

Alle goederengegevens zouden door de ondernemers aan de douane moeten worden toegezonden met het oog op een eerste selectie van de risicogeveallen, op basis van de gemeenschappelijke profielen. Bepaalde informatie zou verplicht moeten worden toegezonden vóór de aankomst van de goederen. Op deze manier zou de douane de nodige gegevens centraliseren, waardoor het aantal informatiekkanalen dat momenteel wordt gebruikt, wordt verminderd. De expertise van de douane op het gebied van goederen en handel zou zo ter beschikking worden gesteld van de andere diensten zonder dat hierbij hun respectieve bevoegdheden in het gedrang komen. De douanediensten zouden immers de bevoegde diensten onmiddellijk de verzamelde risicogegevens die hen betreffen, toezenden, zodat zij er gevolg aan kunnen geven.

De bedoeling is dus om in één enkel kanaal te voorzien voor de toezending en vervolgens de verwerking van gegevens op basis van de door alle betrokken diensten opgestelde profielen. Deze benadering heeft het dubbele voordeel dat zij, enerzijds, het organisationele kader dat vereist is voor de veiligheid van de toekomstige grens van de Unie, verduidelijkt, en anderzijds de administratieve formaliteiten voor de ondernemers vereenvoudigt, bijvoorbeeld doordat soortgelijke gegevens niet meer in twee of drie exemplaren aan verschillende diensten moeten worden toegezonden of ook nog doordat een standaardformaat voor de toezending van gegevens wordt geïntroduceerd.

Er zal moeten worden voorzien in doeltreffende en snelle systemen voor de overdracht van gegevens tussen de douane en de andere bevoegde diensten. In mededeling COM (2002) 233 werd voorgesteld dat de instantie van buitengrenskundigen een veiligheidsprocedure (PROSECUR) zou instellen die een snelle gegevensoverdracht mogelijk maakt tussen de bij de veiligheid aan de buitengrenzen betrokken autoriteiten. De douanediensten en de andere in die instantie vertegenwoordigde autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de douanevoorschriften, zouden het kader moeten vaststellen voor de procedures voor de uitwisseling van goederengegevens, waarbij rekening wordt gehouden met en met name in aanpassingen wordt voorzien van de bestaande informatiesystemen (zoals het TARIC-systeem, het antifraude-informatiesysteem AFIS of het douane-informatiesysteem DIS⁵¹).

Deze activiteit zou moeten worden geïntegreerd in een alomvattende aanpak, zodat alle middelen worden benut die, naar gelang van de aard van de informatie en de vastgestelde risico's, tot doel zouden hebben rechtstreeks banden en uitwisselingen tot stand te brengen tussen de bij de veiligheid aan de buitengrenzen betrokken autoriteiten.

Geïnformatiseerd

⁵¹ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 (PB L 82 van 22.3.1997); overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied van 26 juli 1995 (PB C 316 van 27.11.1995).

De beschikbaarheid van de gegevens is niet het enige punt van belang, zij moeten ook in een passende vorm op de juiste tijd en plaats worden geleverd. Voor een snelle evaluatie van de risico's van omvangrijke goederenstromen moeten de gegevens in elektronische vorm beschikbaar zijn. Op dit ogenblik worden niet alle gegevens die aan de douane worden verstrekt, in die vorm ter beschikking gesteld. In sommige lidstaten zijn de gegevens van de douaneaangifte in elektronische vorm voorhanden, maar het is niet altijd mogelijk deze snel door te zenden naar waar zij het nuttigst zouden zijn; in andere lidstaten gebeurt de gegevensoverdracht (met name wat de uitvoergegevens betreft) alleen "manueel". Andere gegevensbronnen zoals de manifesten, die onontbeerlijk zijn voor een vroegtijdige evaluatie van de risico's, zijn nog minder vaak elektronisch toegankelijk.

Voor een snelle en doeltreffende verwerking van de gegevens zou elektronische overdracht de regel moeten worden. Dit betekent dat het gebruik van het elektronische formaat verplicht zou worden voor ondernemers - met een zekere flexibiliteit voor midden- en kleinbedrijven en individuele personen - en ook dat op communautair en/of nationaal niveau de databanken die de douane daarvoor nodig heeft, moeten worden opgezet.

Alomvattend

Het heeft geen zin een gemeenschappelijke benadering voor het beheer van risico's op te zetten, als deze niet samengaat met een gemeenschappelijke benadering voor de controles om risicogoederen op te sporen. Dit betekent dat er moet worden bepaald wat voor controles er moeten worden verricht. Voorts moeten er controlenormen worden vastgelegd, waarbij met name wordt aangegeven waar, door wie en en met welk soort gespecialiseerde apparatuur deze controles moeten worden verricht.

Met een gemeenschappelijke, gerationaliseerde, geïnformatiseerde en alomvattende benadering van de risico's zal de veiligheid van de Gemeenschap kunnen worden verhoogd, doordat een dergelijke benadering ervoor zorgt dat de fundamentele risico's overal aan de buitengrens met dezelfde prioriteit en op gelijkwaardige wijze worden behandeld. Nulrisico's bestaan echter niet en er moet ook worden voorzien in middelen om wat eventueel door de mazen van het douanenet is geglipt, toch nog te onderscheppen. De ervaring die de douane heeft opgedaan met het identificeren en volgen van goederenstromen, moet overal (zowel aan de grenskantoren als de kantoren in het buitenland) op alle terreinen of sectoren van bedrijvigheid worden benut waar dit de veiligheid van de Gemeenschap ten goede komt. Het is met name met het oog hierop dat de douane uitdrukkelijker de rol van «goederenpolitie» moet krijgen. Zij zou moeten deelnemen aan de onderzoeken om eventuele fraudeurs te identificeren of terug te vinden. Een grotere synergie tussen douane en politie zal het ook mogelijk maken fraudetrends beter in kaart te brengen, waardoor zij beter kunnen worden voorkomen.

5.2 Zorgen voor een passend niveau van middelen en mankracht

Zorgen voor een passend niveau van middelen en mankracht om de vereiste controles te kunnen verrichten, is absoluut noodzakelijk. De vraag naar de toereikendheid van de middelen en de mankracht die aan de buitengrenzen worden ingezet, is van communautair belang. De rol van de buitengrenzen is immers niet beperkt tot de landen waar die grenzen zich geografisch bevinden, maar strekt zich uit tot alle landen van de Gemeenschap. Daarom moeten de werkelijke behoeften gezamenlijk, rekening houdende met nationale en communautaire parameters, in kaart worden gebracht. Twee punten vragen om onmiddellijke aandacht:

- Er moet worden gegarandeerd dat op ieder controlepunt de **minimaal vereiste apparatuur beschikbaar** is (zoals scanners, stralingsdetectoren enz.). Met behulp van een inventaris van de vereiste/bestaande uitrusting zou kunnen worden bepaald welk niveau van uitrusting moet worden bereikt. Om buitensporige kosten te vermijden, zouden enkele grenskantoren moeten worden gespecialiseerd in de controle van bepaalde soorten goederen als daarbij een beroep moet worden gedaan op specifieke en dure apparatuur. Zo zouden die kosten beter kunnen worden gespreid en de specifiek vereiste kennis in die kantoren kunnen worden geconcentreerd. Er moet evenwel worden vermeden dat hierdoor niet-tarifaire obstakels voor de legale handel worden opgeworpen (bv. hogere kosten om de goederen te vervoeren naar de gespecialiseerde kantoren die ver verwijderd zijn van de plaats van bestemming van de goederen).
- Het zou zinvol zijn te bekijken of er **snellereactieteams voor onverwachte risico's kunnen worden opgericht**. Om overal aan de buitengrens een hoog niveau van veiligheid en zekerheid te garanderen, zou er snel moeten kunnen worden gereageerd op onverwachte gevaren en risico's daar waar zij zich situeren. De oprichting van een «Europees reservekorps», dat op ieder moment en op ieder punt inzetbaar is, zou aan deze behoefte tegemoet komen. Door de mogelijkheid om teams met specialistische kennis te mobiliseren zouden de niveaus van de controles en de soorten controles die worden verricht op ieder punt van de buitengrens, dichter tot elkaar kunnen worden gebracht. In het begin zouden deze teams een raadgevende taak kunnen vervullen; achteraf zouden zij een formele functie kunnen krijgen.

Er moet worden opgemerkt dat het gebruik en de financiering van de middelen onder de bevoegdheid van de lidstaten valt; waar dit wenselijk of mogelijk is, kan de Commissie echter de coördinatie tussen de lidstaten, de identificatie van de passende instrumenten en de zoektocht naar communautaire oplossingen stimuleren.

5.3 De handel faciliteren zonder de veiligheid en de zekerheid in het gedrang te brengen

Met deze mededeling wordt beoogd de «veiligheidsfunctie» van de douane opnieuw te bekijken en te versterken, zonder dat dit evenwel betekent dat haar andere functies minder belangrijk worden geacht.

De douane vervult in het bijzonder een essentiële rol in de economie: zij draagt bij aan de vlotte afwikkeling van de legale handel. Als de administratieve formaliteiten en de douaneprocedures traag verlopen, als ieder goed dat de grens oversteekt, fysiek moet worden gecontroleerd, wordt de douane een rem op de handel met de Gemeenschap. Dit is haar doel noch haar taak. Integendeel, zij moet het economische leven bevorderen. Daarom werden er talrijke maatregelen genomen om het handelsverkeer te vergemakkelijken door de douaneprocedures en -controles ten aanzien van de wettelijke handel te versnellen en te vereenvoudigen. Instrumenten zoals de mededeling betreffende een strategie voor de douane-unie van februari 2001, het programma Douane 2002 en de acties op het gebied van douane-samenwerking met derde landen hebben sterk hieraan bijgedragen. Deze mededeling onderstreept het belang van die maatregelen en de behoefte ze voort te zetten, waarbij wordt gelet op het vinden van **de gulden middenweg tussen de bescherming van de Gemeenschap en haar burgers, en de facilitering van de legale handel**.

Een voorbeeld van de acties ter facilitering van de handel is de vereenvoudiging van de douaneformaliteiten. Tot op heden werd bij de toekenning van faciliteiten hoofdzakelijk gelet op fiscale en handelspolitieke risico's.

Er moet nu evenwel ook worden gekeken naar de veiligheid van het vervoer. De faciliteiten worden doorgaans toegekend aan de ondernemingen, importeurs of exporteurs van goederen, die voldoende bekend zijn bij de douane of die de noodzakelijke garanties hebben geboden. Behalve in het geval van douanevervoer kan in dit stadium echter geen enkele garantie worden gegeven voor de tussenpersonen (vervoerbedrijven enz.). Een producent een vergunning verlenen zal slechts weinig effect hebben wat veiligheid betreft, als niet ook de vervoerder van de goederen betrouwbaar is.

De gehele aanpak van de «faciliteiten» die tot op heden werd gevolgd, moet dus opnieuw worden bekeken zodat ook rekening wordt gehouden met criteria inzake veiligheid en zekerheid als over de toekenning van faciliteiten wordt besloten. Er zullen onvermijdelijk meer garanties moeten komen voor de gehele logistieke bevoorradingsketen. Aangezien de Werelddouaneorganisatie zich ook met deze vraagstukken bezighoudt, is het zinvol elkaars beschouwingen te blijven coördineren met het oog op een geharmoniseerde tenuitvoerlegging.

5.4 De mogelijkheid bestuderen om de verantwoordelijkheden te delen

Bij sommige initiatieven werd het concept van de «gedeelde verantwoordelijkheid voor controles» tussen handelspartners ingevoerd. In het meest recente, namelijk het Amerikaanse initiatief betreffende de veiligheid van containers, wordt voorgesteld informatie te delen over de goederen die van het ene land naar het andere reizen met het oog op een betere selectie van het handelsverkeer dat een hoog risico inhoudt. Deze aanpak is interessant voor de versterking van de internationale veiligheid, maar binnen Europa zal hij slechts tot de verhoopde resultaten leiden als hij op communautair niveau is vastgelegd en op een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en, in voorkomend geval, met de betrokken derde landen is gebaseerd.

Op Europees niveau moeten de belangrijkste onderdelen van deze aanpak worden meegenomen: het is inderdaad doorgaans gemakkelijker controles te verrichten in het land van uitvoer in plaats van op het punt van binnenkomst. Met deze werkwijze zou de overdracht van gegevens kunnen worden gegarandeerd vanaf het punt waar zij het gemakkelijkst vast te stellen en het meest volledig zijn, teneinde de douaneprocedures voor de legale handel te versnellen zonder de veiligheid in het gedrang te brengen. Resultaat: tijdwinst en grotere doeltreffendheid.

De Gemeenschap zou het beginsel van de gedeelde verantwoordelijkheid moeten stimuleren, met name met de aangrenzende landen en met de landen die het eindpunt of vertrekpunt zijn van de belangrijkste commerciële lucht- of zeeverbindingen.

Uiteraard geldt het beginsel van de gedeelde verantwoordelijkheid ook voor de Gemeenschap, die bijvoorbeeld haar eigen verantwoordelijkheid bij de controle van de uitvoer moet nemen. Tot dusver zijn de controles in de Gemeenschap immers vooral gericht op de invoer en de controles op de uitvoer zijn verhoudingsgewijs zwak. De Gemeenschap is een belangrijke handelszone; zij moet dus zichzelf beschermen, maar zij moet ook de rest van de wereld, en met name de meest kwetsbare ontwikkelingslanden, beschermen tegen onrechtmatige en criminele voornemens (zoals bijvoorbeeld de illegale uitvoer van gevaarlijke of verboden chemische stoffen). De controle op de uitvoer is een belangrijke veiligheidsfactor die niet mag worden verwaarloosd. Door bepaalde controletaken met betrekking tot de uitvoer te laten verrichten door de douanekantoren in het binnenland, zou de Gemeenschap haar verantwoordelijkheid beter kunnen nemen zonder dat de controles aan de buitengrenzen worden overbelast. Door de elektronische overdracht van de nodige gegevens zou aan de

grenskantoren onmiddellijk kunnen worden geverifieerd of de vereiste controles daadwerkelijk werden verricht, en specifieke controles waarvoor speciale of dure apparatuur benodigd is, zouden aan de gespecialiseerde grenskantoren kunnen worden verricht.

5.5 De samenwerking met derde landen versterken

Een doeltreffend geïntegreerd beheer van de buitengrenzen vereist een alomvattend samenwerkingsbeleid met de derde landen.

Enerzijds is een nauwe samenwerking met de aangrenzende landen onontbeerlijk om de effectieve bewaking van de gemeenschappelijke grenzen te garanderen. De regionale initiatieven moeten worden voortgezet en uitgebreid⁵². Voorts is de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking, overeenkomstig de mededeling van de Commissie "De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden⁵³", van wezenlijk belang voor zowel de veiligheid als het goede functioneren van de grens, waarbij de grenskantoren voor alles een plaats van doorgang moeten zijn.

Anderzijds moet, wat de andere derde landen betreft, eveneens worden gewerkt aan een versterking van de bestaande samenwerking door de overeenkomsten aan te passen aan de wederzijdse behoeften van ieder land of geografisch geheel enerzijds en van de Gemeenschap anderzijds. In dit kader werden al talloze inspanningen geleverd; zaak is daarom deze inspanningen voort te zetten en aan te passen aan de nieuwe behoeften.

5.6 Maatregelen ter ondersteuning van de uitbreiding

Nieuwe lidstaten opnemen op het ogenblik dat nieuwe landen tot de WTO toetreden, betekent een toename van de handel, maar ook meer mogelijkheden voor criminelen.

In de periode die aan de toetreding voorafgaat, zouden bijkomende specifieke maatregelen ter ondersteuning van de nieuwe lidstaten kunnen worden overwogen om hen in staat te stellen hun voordeel te doen met de bestaande beste werkwijzen op het gebied van douane, door middel van bijvoorbeeld de oprichting van «gezamenlijke teams». Deze teams zouden bestaan uit douanemedewerkers van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten, en zich, op verzoek van de kandidaat-lidstaten, bezighouden met specifieke technische kwesties. Er zou daartoe een beroep kunnen worden gedaan op het programma voor de modernisering van de douane, Douane 2007.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aan de vooravond van de uitbreiding en in het licht van de toenemende veiligheidszorgen moet de Gemeenschap zich aan haar buitengrenzen toerusten met de middelen om de veiligheid en de zekerheid van haar burgers te garanderen. **Op de schouders van de douane rust de primaire verantwoordelijkheid van de controle op de goederen, die garant staat voor de veiligheid en de economische ontwikkeling van de Gemeenschap. De controles en de werkmethoden van de douane moeten worden aangepast zodat zij voorzien in de bescherming van de Gemeenschap en haar burgers tegen criminele en terroristische**

⁵² Zoals bijvoorbeeld het in 1999 in gang gezette proces van Imatra en de acties van de "Douaneconferentie van Oostzeestaten" in het kader van de Raad van Oostzeestaten.

⁵³ COM(2003) 104 def. van 11.3.2003.

handelingen. Deze reorganisatie moet worden ingepast in een algemeen en geïntegreerd kader voor het beheer van de buitengrenzen, wat nieuwe organisationele structuren betekent, maar ook mechanismen voor samenwerking en nauwe coördinatie tussen de betrokken diensten.

Om het welslagen van deze aanpak te garanderen, zal de Commissie, met inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten, zich moeten inspannen om de rol van katalysator in het veranderingsproces en van dynamische coördinator te vervullen. De acties die op touw worden gezet, zullen slechts vrucht dragen als zij in de gehele Gemeenschap worden uitgevoerd. Financiële toezeggingen zullen moeten worden gedaan, met name op communautair niveau.

De Commissie verzoekt de Raad, het Europees Parlement en het Europees Sociaal en Economisch Comité zich over de voorgestelde krachtlijnen te beraden en de onderstaande maatregelen te onderschrijven, zodat zij zo spoedig mogelijk concrete voorstellen voor de tenuitvoerlegging ervan kan voorleggen.

De volgende krachtlijnen worden aanbevolen:

I. De werklast van de douanecontroles aan de grenskantoren rationaliseren

- 1.1 De douanetaken tussen de grenskantoren en de kantoren in het binnenland verdelen:
- op basis van een definitie en een selectie van de prioritaire risico's;
 - door de ontwikkeling van controlemethoden die deze verdeling mogelijk maken (bv. de ontwikkeling van een gecoördineerde aanpak van audits achteraf), en;
 - door de aanpassing van de aan ondernemers toegekende faciliteiten zodat rekening wordt gehouden met criteria inzake veiligheid en zekerheid.
- 1.2 De veiligheid van de logistieke goederenbevoorradingsketen waarborgen, met name door de ontwikkeling en de verbetering van technieken om goederen en vervoermiddelen te volgen.

II. Een gemeenschappelijke risicobenadering voor goederen opzetten en deze in een gemeenschappelijk overleg- en samenwerkingsmechanisme in de praktijk brengen

- 2.1 De douaneautoriteiten zouden, in samenwerking met de betrokken diensten, moeten instaan voor de aansturing, follow-up en aanpassing van het kader voor de behandeling van de aan goederen verbonden risico's aan de buitengrenzen; dit betekent dat:
- de gemeenschappelijke prioritaire risico's op communautair niveau moeten worden gedefinieerd, in kaart gebracht en gewogen;
 - gemeenschappelijke risicoprofielen moeten worden vastgelegd, in een nog te definiëren organisationele structuur, die regelmatig kunnen worden aangepast overeenkomstig de vastgestelde resultaten;

- na de selectie van de risico's, het soort te verrichten controle op communautair niveau moet worden gedefinieerd en controlenormen moeten worden ontwikkeld.
- 2.2 Garanderen dat alle gegevens over aan goederen verbonden risico's die volgens de gemeenschappelijke risicoprofielen vereist zijn, zonder uitzondering worden verstrekt door de ondernemers aan de communautaire douanediens ten, via één enkel kanaal voor de toezending ervan.
- deze gegevens zouden verplicht moeten worden toegezonden langs elektronische weg;
 - bepaalde geselecteerde gegevens zouden verplicht moeten worden toegezonden vóór de aankomst van de goederen, binnen een overeen te komen termijn.
- 2.3 Erop toezien dat een databank en systemen worden opgezet (en/of bestaande systemen sterker worden samengebracht en de complementariteit ervan wordt verhoogd) om de noodzakelijke gegevens te bewaren, te verwerken en uit te wisselen; in het bijzonder geldt:
- een dergelijke databank, of hij nu gecentraliseerd is op het niveau van de Commissie dan wel gedecentraliseerd op het niveau van de lidstaten, moet absoluut toegankelijk zijn voor alle douanediens ten van de lidstaten;
 - de lidstaten zouden zich moeten verbinden tot het opzetten van geïnformatiseerde systemen voor risicoselectie waarin de op communautair niveau in kaart gebrachte risicoprofielen kunnen worden opgenomen ter aanvulling van de nationale profielen;
 - er zou moeten worden gegarandeerd dat de door de douane over de goederen verzamelde gegevens snel en doeltreffend worden verzonden naar de andere bevoegde autoriteiten en er zouden systemen moeten worden opgezet (of bestaande systemen sterker moeten worden samengebracht) zodat gerichte gegevens tussen al deze diens ten kunnen worden uitgewisseld.

<p>III. Een passend niveau van middelen en mankracht aan de buitengrenzen garanderen</p>

- 3.1 Erop toezien dat de noodzakelijke middelen om een hoog veiligheidsniveau aan de buitengrenzen te garanderen, voorhanden zijn. Dit betekent:
- dat de lidstaten instaan voor de beschikbaarheid en de opleiding van het vereiste douanepersoneel; wat opleiding betreft, zou - ter ondersteuning - een beroep kunnen worden gedaan op het programma Douane 2007;
 - dat de minimaal vereiste apparatuur (op communautair niveau) wordt gedefinieerd en er (op nationaal niveau) voor wordt gezorgd dat deze beschikbaar is;
 - dat wordt onderzocht welke mogelijkheden de Gemeenschapsbegroting biedt, binnen de grenzen van de verdragen, met name wat de financiering van apparatuur betreft;
 - dat de gevallen in kaart worden gebracht waar een versterkte synergie met andere diens ten aan de grenzen of de concentratie van dure douaneapparatuur in gespecialiseerde grenskantoren schaalvoordelen zou kunnen opleveren.

- 3.2 Specifieke acties overwegen, reeds in het stadium dat aan de toetreding voorafgaat, om de kandidaat-lidstaten in staat te stellen hun voordeel te doen met de bestaande beste werkwijzen op het gebied van douane, door middel van bijvoorbeeld de oprichting van «gezamenlijke teams», bestaande uit douanemedewerkers van de huidige en toekomstige lidstaten, die zich op verzoek van de kandidaat-lidstaten met specifieke kwesties bezighouden.
- 3.3 Nagaan welke de mogelijkheden zijn voor de oprichting van snellereactieteams voor onverwachte risico's. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een lijst van aanspreekpunten per lidstaat en van gespecialiseerd reservepersoneel, dat snel kan worden opgeroepen op verzoek van een betrokken lidstaat. Op deze manier zouden buitensporige lasten op budgettair of wetgevend gebied worden vermeden. Later zou de oprichting van interdisciplinaire en gespecialiseerde teams voor de behandeling van specifieke risico's sterker kunnen worden geformaliseerd, in het kader van het debat over de oprichting van een Europees korps van grenswachten.
- 3.4 De beste werkwijzen voor de veiligheid aan de buitengrenzen inventariseren, ontwikkelen en toepassen op communautair niveau, uitgaande van de nationale en communautaire ervaringen.
- 3.5 Maatregelen voor een gemeenschappelijke opleiding ontwikkelen en een organisationeel kader creëren voor de opleiding op het gebied van buitengrensbeheer met betrekking tot goederencontroles.

IV. Zorgen voor een wet- en regelgevingskader waarin rekening wordt gehouden met de dimensie "veiligheid" in de werkzaamheden van de douane

- 4.1 De werkingssfeer van wetteksten uitbreiden tot de bevoegdheden en taken van de douane.
- 4.2 Regel- en wetgeving aanpassen, met name het douanewetboek en de desbetreffende uitvoeringsbepalingen, teneinde rekening te houden met de ontwikkelingen op het gebied van risicobeheer, de toekenning van douanefaciliteiten mede afhankelijk te maken van criteria inzake veiligheid en zekerheid, en een betere follow-up van de bevoorradingketen mogelijk te maken. Tegelijkertijd moet worden gegarandeerd dat de aldus genomen maatregelen in overeenstemming zijn met de desbetreffende internationale normen, geen beperkend effect op de handel hebben en niet buitensporig zijn in vergelijking met de te verwezenlijken doelstellingen.
- 4.3 Overeenkomsten inzake gedeelde verantwoordelijkheid met de aangrenzende landen en de landen die het eindpunt of vertrekpunt zijn van de belangrijkste commerciële zee- en luchtverbindingen, in het wederzijds belang stimuleren. Dit betekent eveneens dat risicostromen vanaf hun ontstaan in derde landen of gebieden in kaart worden gebracht en daarvan uitgaande wordt gezocht naar een organisatie van de controles waarbij spaarzaam gebruik wordt gemaakt van tijd en infrastructuur en de grensoverschrijdende samenwerking wordt bevorderd.
- 4.4 De samenwerking met derde landen versterken en voortzetten.

V. De samenwerking met de politie, de grenswacht en de andere autoriteiten aan de buitengrenzen versterken

- 5.1 De operationele samenwerking en de uitwisseling van informatie, zowel op communautair als op nationaal niveau, tussen de diensten die belast zijn met de bewaking van de buitengrenzen, met name de grenswacht, de gezondheids-, milieu-, veterinaire en overige diensten, versterken, wanneer de taken en de functies van deze diensten samenvallen.
- 5.2 Werken aan structuren voor samenwerking/coördinatie tussen de diensten die belast zijn met de bewaking van de buitengrenzen in de belangrijkste grenskantoren.
- 5.3 Gezien de onderlinge samenhang tussen en de complementariteit van de gegevens waarover douane en politie beschikken, moeten de synergieën tussen beide diensten worden versterkt: de douane moet actief worden betrokken bij de onderzoeken van de politie om criminelen die betrokken zijn bij de illegale handel in goederen, op te sporen, te identificeren en te vervolgen (en vice versa); er moet worden voorzien in gemeenschappelijke mechanismen voor de uitwisseling en de samenbrenging van gegevens die de identificatie van fraudeurs en fraudetrends vergemakkelijken; er moet worden gezorgd voor een systematische samenwerking tussen beide diensten.

2003/0167 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van
het communautair douanewetboek**

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

Punt 1 (artikel 4, punt 14)

Dit amendement strekt ertoe te specificeren

- dat, enerzijds, douanecontroles niet alleen de correcte toepassing van de douanewetgeving moeten garanderen, maar ook van andere wetgeving die betrekking heeft op de invoer en de uitvoer van goederen, en
- dat, anderzijds, ook andere autoriteiten bij dergelijke controles betrokken kunnen zijn (bv. veterinaire dienst, politie), waardoor onderlinge coördinatie is geboden en uiteindelijk "één loket" of "one-stop-shop" tot stand wordt gebracht zodat importeurs en exporteurs voor dezelfde invoer- of uitvoertransactie niet langer meer contact hoeven op te nemen met verschillende diensten.

Punt 2 (artikel 4, punten 25-27)

Het communautair douanewetboek bevat momenteel geen verwijzing naar "risico", "risicobeheer" of "toegelaten ondernemer". De term 'ondernemer' omvat alle partijen die deel uitmaken van de logistieke keten van de internationale handel, met inbegrip van importeurs, exporteurs, vervoerders en douane-expediteurs. Deze begrippen worden momenteel door alle lidstaten gehanteerd, zij het volgens nationale criteria, wat tot verstoringen van de interne markt en veiligheidslacunes leidt. Deze nieuwe bepalingen moeten het mogelijk maken gemeenschappelijke, EU-brede criteria in te voeren. Deze definities vervolledigen het gewijzigde artikel 13 (zie punt 3).

Punt 3 (artikel 13)

Met dit amendement worden de lidstaten verplicht risicoanalysetechnieken te gaan gebruiken. Zolang er geen communautaire of internationale criteria bestaan, zullen nationale criteria worden toegepast (zoals nu het geval is). Met dit amendement wordt de Commissie opgedragen een gemeenschappelijke kader voor risicobeheer te creëren volgens de procedure van het Comité. Dit omvat het opzetten van gecoördineerde en onderling verbonden geautomatiseerde ondersteunende systemen; de vervolging van criminele activiteiten die onder de derde pijler vallen, valt hier buiten, aangezien daarvoor andere regels gelden. Nationale risicoanalyse-systemen, waarbij ook van nationale en lokale criteria gebruik wordt gemaakt, zullen blijven bestaan. Toegelaten ondernemers worden doorgaans als een kleiner risico aangemerkt en derhalve minder gecontroleerd. Het wordt nu ook mogelijk om douanecontroles te verrichten in een derde land, indien een internationale overeenkomst daarin voorziet. Dit zou slechts voor uitzonderlijke situaties gelden, aangezien de douane en andere diensten in principe goederen moeten controleren op het grondgebied waarvoor zij bevoegd zijn, en, indien nodig en voorzien in een internationale overeenkomst (zie punt 4), gegevens moeten uitwisselen met autoriteiten in andere landen.

Punt 4 (artikel 15)

In artikel 15 wordt momenteel niet aangegeven in welke gevallen vertrouwelijke inlichtingen die de douaneautoriteiten van de lidstaten of de Commissie bij de uitoefening van hun taken in het kader van de douanewetgeving hebben ontvangen, mogen worden uitgewisseld, met uitzondering van het geval van gerechtelijke procedures die uit die taakuitoefening voortvloeien. Dit amendement strekt ertoe te verduidelijken dat vertrouwelijke inlichtingen

met betrekking tot invoer- of uitvoertransacties (waaronder schorsingsregelingen, zoals douanevervoer en vrije zones) mogen worden uitgewisseld tussen:

- de douanediens ten van de lidstaten,
- deze douanediens ten en de Commissie,
- de douane- en belastingdiens ten van dezelfde lidstaat alsmede van verschillende lidstaten (bv. ten behoeve van de teruggaaf van BTW of accijns bij uitvoer),
- de douane- en andere autoriteiten (bv. veterinaire dienst, politie) van dezelfde lidstaat alsmede van andere lidstaten (bv. om te waarschuwen voor potentieel gevaarlijke goederen),
- de douane- en andere diens ten (bv. veiligheidsdiens ten) in derde landen, voorzover een internationale overeenkomst in een dergelijke informatie-uitwisseling voorziet.

De op communautair en nationaal niveau geldende bepalingen inzake gegevensbescherming zijn uiteraard van toepassing.

Punt 5 (artikelen 36 *bis* en 36 *ter*)

Dit is de belangrijkste vernieuwing waarin het voorstel voorziet: waar thans de summiere aangifte of de douaneaangifte pas moet worden ingediend wanneer de goederen bij de douane worden aangebracht, wordt voorgesteld dat een aangifte moet worden ingediend vóór de aankomst van de goederen. Hierdoor kan een voorafgaande controle op de vracht plaatsvinden en, indien nodig, vroegtijdig actie worden ondernomen op het vereiste niveau. Pre-arrival aangiften worden nu al door sommige lidstaten en sommige van de belangrijkste handelspartners van de Gemeenschap geëist. De ervaring met dergelijke systemen leert dat het bedrijfsleven en de andere betrokkenen de noodzakelijke procesmatige omschakeling kunnen maken. De grootste problemen die zich daarbij kunnen voordoen, zijn:

- de organisatie van de informatiestromen,
- het opzetten van compatibele IT-systemen,
- just-in-time leveringen die niet tijdig werden vooraangemeld.

Het communautair douanewetboek kan bijgevolg slechts in een algemeen kader voorzien; de praktische implementatie van pre-arrival aangiften moet worden overgelaten aan de uitvoeringsbepalingen en de bevoegde douaneautoriteiten, teneinde het juiste evenwicht te vinden tussen méér veiligheid en handelsfacilitering.

Als basisregel wordt daarom voorgesteld dat pre-arrival aangiften moeten worden ingediend 24 uur voordat de goederen bij de douane worden aangebracht. Indien een internationaal akkoord in een andere termijn voorziet, zou dit in de uitvoeringsbepalingen moeten worden vastgelegd. In de uitvoeringsbepalingen zal worden verduidelijkt dat een dergelijke aangifte wat gegevens en nauwkeurigheid betreft aan dezelfde normen moet voldoen als de douaneaangifte. Er zouden bijzondere regels gelden voor onder andere:

- goederen die reizigers met zich meevoeren (vrijgesteld),
- kleine zendingen (vrijgesteld), zolang er geen elektronische opsporingssystemen en ondernemer/douane-interfaces werden ingevoerd,

- land- en luchtvervoer, en ook zeevervoer als de reis minder dan 24 uur bedraagt (kortere termijnen),
- just-in-time leveringen door toegelaten ondernemers (kortere termijnen).

Tijdens de overgangperiode waarin er nog geen gemeenschappelijke interface op EU-niveau, of zelfs binnen eenzelfde lidstaat, bestaat, zullen minder strikte regels moeten worden toegepast. Zolang er geen ondernemer/douane-interface voor pre-arrival informatie bestaat, mogen lidstaten ontheffing van de voormeldingsplicht verlenen, tenzij een internationale overeenkomst anders bepaalt, of papieren documenten vereisen. Er zullen ook flexibele regelingen nodig zijn voor gevallen waarin de pre-arrival aangifte is gebeurd in een ander kantoor van binnenkomst dan het douanekantoor waar de goederen werkelijk zijn aangekomen, en er tussen deze twee kantoren nog geen interface bestaat.

Een aangifte zal ook niet worden afgewezen als er pas een summier aangifte (bv. scheepsmanifest) of een onvolledige, vereenvoudigde of volledige douaneaangifte wordt ingediend wanneer de goederen bij de douane worden aangebracht nadat ze het douanegebied zijn binnengekomen. Het belangrijkste gevolg is dat de verwerking van dergelijke aangiften meer tijd zal vergen en dat de goederen later zullen worden vrijgegeven dan wanneer de termijn in acht was genomen. Een ondernemer die systematisch termijnen overschrijdt of verkeerde informatie verstrekt, kan ook een bestuurlijke sanctie opgelegd krijgen of zijn status van toegelaten ondernemer kan worden beperkt (zie punt 2 en 3). Als een ondernemer op het tijdstip van aankomst van de goederen de reden van de invoer niet kent (dit zou een uitzondering moeten zijn), kunnen de goederen op basis van de vervoergegevens tijdelijk of onder het stelsel van douane-entrepots worden opgeslagen. Overeenkomstig de voorstellen die zullen worden gedaan in de mededeling "Eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediensten en de marktdeelnemers", zullen deze twee regelingen worden samengevoegd (tezamen met alle andere schorsingsregelingen).

Punten 6 - 8 (titel III, hoofdstuk 3, artikel 40 en artikelen 43 - 45)

De bepalingen betreffende de summier aangifte (momenteel de artikelen 43 tot en met 45) werden verplaatst naar de artikelen 36 *bis* en 36 *ter*, teneinde in de mogelijkheid van pre-arrival aangiften te voorzien. Hoofdstuk 3 van Titel III moet bijgevolg worden aangepast en de artikelen 43 tot en met 45 moeten worden geschrapt.

De huidige formulering van artikel 40 bevoordeelt vrije zones, in die zin dat in bepaalde gevallen de goederen niet bij de douane moeten worden aangebracht en er geen summier aangifte moet worden ingediend. Het amendement strekt ertoe deze veiligheidslacune aan te vullen. Toegelaten ondernemers mogen evenwel van hun aanbreningsplicht worden ontheven mits zij de in de artikelen 36 *bis* en 36 *ter* omschreven aangifte hebben ingediend.

Punten 9 en 10 (artikel 170, lid 2, en artikel 176, lid 2)

De toevoeging van punt d) aan lid 2 van artikel 170 brengt de regels betreffende de vrije zones in overeenstemming met de nieuwe formulering van artikel 40. Met de wijziging van artikel 176, lid 2, wordt de indiening van een pre-arrival en pre-departure aangifte ook verplicht gesteld voor goederen die rechtstreeks een vrije zone worden binnengebracht of verlaten, zoals bepaald in de artikelen 40, 182 *bis* en 182 *ter* (zie punt 8 en 13).

Punt 11 (artikel 81)

In artikel 181 wordt een verwijzing toegevoegd naar Titel V om rekening te houden met de nieuwe artikelen 182 *bis* en 182 *ter*.

Punt 12 (artikel 182, lid 3)

Aangezien in alle gevallen van wederuitvoer een pre-departure aangifte zal moeten worden ingediend (behalve wanneer ontheffing werd verleend), is de kennisgeving van artikel 182, lid 3, niet langer nodig en kan zij derhalve worden geschrapt.

Punt 13 (artikelen 182 *bis* en 182 *ter*)

De artikelen 182 *bis* en 182 *ter* corresponderen met de artikelen 36 *bis* en 36 *ter*.

Het belangrijkste verschil is dat:

- bij invoer het eerste douanekantoor dat met de goederen te maken krijgt, het kantoor van binnenkomst is (d.w.z. het eerste kantoor waar de goederen passeren nadat ze de grens van de Gemeenschap zijn overgestoken); dit kantoor moet derhalve de pre-arrival aangifte ontvangen, zodat het kan oordelen of veiligheidscontroles vereist zijn.
- bij uitvoer het eerste douanekantoor dat met de goederen te maken krijgt, het kantoor van uitvoer is (d.w.z. het kantoor dat bevoegd is voor de plaats waar de exporteur is gevestigd of waar de goederen met het oog op de uitvoer zijn verpakt of geladen (art. 161, lid 5)). Dit kantoor moet derhalve de pre-departure aangifte ontvangen (doorgaans de onvolledige, vereenvoudigde of volledige douaneaangifte), zodat het kan oordelen of er veiligheidscontroles vereist zijn.

Artikel 2 (inwerkingtreding)

Dit artikel bepaalt dat de wijzigingen in werking treden op de zevende dag na de bekendmaking in het Publicatieblad. Dit vormt geen probleem voor de definities (art. 4), het risicobeheer als dusdanig (art. 13), de uitwisseling van informatie (art. 15) en de uitbreiding van de normale regels tot de vrije zones (artikelen 170, 176, 181). De implementatie van systemen voor de verwerking van pre-arrival en pre-departure informatie en het opzetten van geautomatiseerde gecoördineerde en onderling verbonden ondersteunende systemen voor risicobeheer kunnen evenwel enige tijd vergen in lidstaten die dergelijke systemen nog niet benutten. Daarom wordt voorgesteld dat aan de artikelen 13, 36 *bis*, 36 *ter*, 182 *bis* en 182 *ter*, voorzover zij elektronische systemen vereisen, moet zijn voldaan twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name op de artikelen 26, 95, 133 en 135,

Gezien het voorstel van de Commissie⁵⁴,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁵⁵,

Handelend volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek⁵⁶, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2700/2000⁵⁷, zijn de regels vastgelegd voor de douanebehandeling van goederen die worden ingevoerd of zullen worden uitgevoerd.
- (2) Er dient te worden verduidelijkt onder welke omstandigheden informatie die door ondernemers aan de douane werd verstrekt, mag worden meegedeeld aan andere autoriteiten in dezelfde lidstaat, in andere lidstaten, aan de Commissie, of aan autoriteiten in derde landen.
- (3) Het is noodzakelijk de douanecontroles in de Gemeenschap op een gelijk niveau te brengen en erop te letten dat zij op geharmoniseerde wijze door de lidstaten worden verricht. Er zij aan herinnerd dat de primaire verantwoordelijkheid voor deze controles bij de lidstaten berust. Dergelijke controles moeten gebaseerd zijn op gezamenlijk overeengekomen normen en risicocriteria met betrekking tot de selectie van goederen en ondernemers, teneinde risico's voor de Gemeenschap en haar burgers zoveel mogelijk te beperken. De lidstaten en de Commissie moeten derhalve een EU-kader voor risicobeheer creëren ter ondersteuning van een gemeenschappelijke benadering, zodat de prioriteitenstelling effectief en de middelenallocatie efficiënt gebeuren,

⁵⁴ PB C [...] van [...], blz. [...]

⁵⁵ PB C [...] van [...], blz. [...]

⁵⁶ PB L 302 van 19.10.1992, blz. 1.

⁵⁷ PB L 311 van 12.12.2000, blz. 1.

teneinde een juist evenwicht te handhaven tussen douanecontroles enerzijds en facilitering van de legale handel anderzijds. Een dergelijk kader moet ook in gemeenschappelijke criteria en geharmoniseerde verplichtingen voor toegelaten ondernemers voorzien en garanderen dat dergelijke criteria en verplichtingen op geharmoniseerde wijze worden toegepast. De vaststelling van een kader voor risicobeheer dat gemeenschappelijk is voor alle lidstaten, mag de lidstaten niet verhinderen steekproefcontroles op goederen te verrichten.

- (4) Op risicoanalyse gebaseerde informatie over import- en exportgoederen moet onderling worden gedeeld tussen de bevoegde diensten van de lidstaten en de Commissie. De uit te wisselen informatie zal uit algemene controlegegevens over de goederen bestaan en geen ondernemer- of zendingsspecifieke gegevens omvatten. Te dien einde moet een gemeenschappelijk en veilig systeem worden opgezet, zodat de bevoegde autoriteiten deze gegevens tijdig en effectief kunnen opvragen, doorzenden en uitwisselen. Dergelijke gegevens mogen ook met derde landen worden gedeeld indien een internationale overeenkomst daarin voorziet.
- (5) Teneinde passende op risicoanalyse gebaseerde controles te kunnen verrichten, dient de aanlevering van pre-arrival of pre-departure informatie verplicht te worden gesteld voor alle goederen die het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen of verlaten, behalve voor goederen die over zee of door de lucht worden vervoerd zonder dat er in dit douanegebied een tussenstop wordt gemaakt. Dergelijke informatie moet beschikbaar zijn voordat de goederen het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen of verlaten. Er kunnen verschillende termijnen en regels worden vastgesteld afhankelijk van het soort goederen, vervoer en ondernemer. Deze verplichting moet ook worden ingevoerd voor goederen die een vrije zone worden binnengebracht of verlaten teneinde veiligheidslacunes te voorkomen.
- (6) Verordening (EEG) nr. 2913/92 moet dienovereenkomstig worden aangepast,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EEG) nr. 2913/92 wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 4, punt 14, wordt vervangen door:

"(14) Douanecontroles: specifieke handelingen die worden verricht door of in coördinatie met de douaneautoriteiten, teneinde de correcte toepassing van de douanewetgeving en andere wetgeving betreffende de invoer of uitvoer van goederen te garanderen, zoals verificatie van goederen, controle op de aanwezigheid en de echtheid van documenten, onderzoek van de boekhouding van ondernemingen en onderzoek van andere bescheiden, controle van vervoermiddelen, controle van bagage en andere goederen die personen bij of op zich dragen, en het verrichten van administratief onderzoek en andere soortgelijke handelingen, een en ander om te zorgen voor de naleving van de douanewetgeving en, in voorkomend geval, van de andere bepalingen die op goederen onder douanetoezicht van toepassing zijn."

2. Aan artikel 4 worden de volgende punten toegevoegd:

- “(25) Risico: de waarschijnlijkheid dat zich in het internationale verkeer en de internationale handel van goederen een gebeurtenis voordoet die de veiligheid en de zekerheid in de Gemeenschap bedreigt en een gevaar vormt voor de volksgezondheid, het milieu en de consument, daaronder begrepen iedere omstandigheid die in de weg staat aan de correcte toepassing van communautaire of nationale maatregelen ter zake van de goederen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.
- (26) Risicobeheer: het systematisch in kaart brengen en ten uitvoer leggen van alle maatregelen die vereist zijn om de blootstelling aan risico's te beperken. Dit omvat activiteiten zoals het verzamelen van data en informatie, het analyseren en evalueren van risico's, het voorschrijven en nemen van actie, en het regelmatig toezien op en herzien van het proces en de resultaten ervan, op basis van internationale, communautaire en nationale bronnen en strategieën.
- (27) Toegelaten ondernemer: een door de douaneautoriteiten erkende deelnemer aan het handelsverkeer die aan de volgens de procedure van het Comité vastgestelde criteria voldoet, en onder andere een passende staat van dienst op het gebied van de naleving van douaneverplichtingen heeft, een deugdelijke handelsadministratie voert en passende fysieke veiligheidsmaatregelen neemt. Op deze manier geeft de toegelaten ondernemer alle garanties die nodig zijn voor de correcte en veilige afhandeling van transacties, en komt hij derhalve in aanmerking voor bepaalde vereenvoudigingen, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De status van toegelaten ondernemer wordt voor een bepaalde periode verleend en regelmatig herzien.”

3. Aan artikel 13 wordt het volgende lid toegevoegd:

“Douanecontroles moeten gebaseerd zijn op risicoanalyse, die ertoe strekt de risico's in kaart te brengen en te kwantificeren alsmede de nodige maatregelen te ontwikkelen om de risico's te evalueren, op basis van criteria die op nationaal en, indien beschikbaar, op communautair en internationaal niveau werden ontwikkeld. Er wordt een gemeenschappelijk kader voor risicobeheer vastgesteld volgens de procedure van het Comité, waarin het organisationele kader en de procedure voor de vaststelling van gemeenschappelijke criteria en prioritaire controlegebieden worden gedefinieerd. De lidstaten en de Commissie zetten gecoördineerde en onderling verbonden geautomatiseerde ondersteunende systemen voor de tenuitvoerlegging van het risicobeheer op. Douanecontroles die ertoe strekken de correcte toepassing van de communautaire wetgeving te garanderen, kunnen in een derde land worden verricht indien een internationale overeenkomst daarin voorziet.”

4. Artikel 15 wordt vervangen door:

“Artikel 15

1. Alle inlichtingen van vertrouwelijke aard of die als vertrouwelijk zijn verstrekt, vallen onder het beroepsgeheim en worden door de bevoegde autoriteiten niet bekendgemaakt zonder uitdrukkelijke toestemming van de persoon of de autoriteit die deze inlichtingen heeft verstrekt. Het doorgeven van inlichtingen is evenwel toegestaan voorzover de bevoegde autoriteiten daartoe overeenkomstig de geldende bepalingen, met name inzake

gegevensbescherming, of in het kader van gerechtelijke procedures gehouden of gemachtigd zijn.

2. Douane-, belasting- en andere bevoegde autoriteiten mogen gegevens die zij in het kader van de invoer of uitvoer van goederen hebben ontvangen, aan elkaar, de lidstaten en de Commissie doorgeven indien dit voor de betrokken procedure is vereist, om de veiligheid van burgers en ondernemingen te beschermen dan wel onregelmatigheden op te sporen of te voorkomen. Het doorgeven van vertrouwelijke gegevens aan overheidsdiensten van derde landen is uitsluitend toegelaten in het kader van een internationale overeenkomst."
5. In hoofdstuk I (Het binnenbrengen van goederen in het douanegebied van de Gemeenschap) worden de volgende artikelen ingevoegd:

“Artikel 36 bis

1. Voordat goederen in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht, moet bij het douanekantoor van binnenkomst een summier aangifte worden ingediend. Niettegenstaande de aangever wettelijk verplicht is een douaneaangifte te doen, kan de indiening van een summier aangifte worden vervangen door een vooraanmelding en toegang tot de data van de summier aangifte op zijn elektronische bedrijfssysteem. Indien een ander douanekantoor dan het douanekantoor van binnenkomst een dergelijke aangifte ontvangt, geeft het deze onverwijld en langs elektronische weg aan het douanekantoor van binnenkomst door.
2. Indien een douaneaangifte moet worden ingediend nadat de goederen het douanegebied van de Gemeenschap zijn binnengekomen, wordt de summier aangifte vervangen door de elektronische douaneaangifte, mits deze binnen de voor de summier aangifte gestelde termijn wordt ingediend. Indien van een onvolledige of vereenvoudigde aangifte gebruik wordt gemaakt, moeten de vereiste gegevens worden opgegeven.
3. Een summier aangifte moet normalerwijze worden ingediend uiterlijk 24 uur voordat de goederen bij de douane worden aangebracht, behalve wanneer de reis korter is of een internationale overeenkomst in een andere termijn voorziet. Volgens de procedure van het Comité zullen worden vastgelegd:
 - een gemeenschappelijk(e) dataset en -formaat voor de summier aangifte, waarbij zoveel mogelijk van internationale normen gebruik wordt gemaakt,
 - bijzondere termijnen voor bepaalde soorten verkeer en ondernemers, en
 - de voorwaarden waaronder ontheffing van een dergelijke verplichting kan worden verleend, met name aan toegelaten ondernemers.
4. De goederen kunnen niet worden vrijgegeven voordat de summier aangifte of de douaneaangifte werd ingediend.

Artikel 36 ter

1. De summiere aangifte wordt ingediend in elektronische vorm overeenkomstig de volgens de procedure van het Comité bepaalde specificaties. Er mag gebruik worden gemaakt van handels-, haven- of vervoersgegevens, mits deze de vereiste data omvatten. In uitzonderlijke omstandigheden en tot maximaal twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening mogen de douaneautoriteiten summiere aangiften op papier aanvaarden.
2. De summiere aangifte wordt ingediend door
 - a) de persoon die de goederen het douanegebied van de Gemeenschap binnenbrengt of elke persoon die zich met het vervoer van de goederen belast nadat deze zijn binnengekomen, of
 - b) de persoon in wiens naam de onder a) bedoelde personen handelen, of
 - c) een vertegenwoordiger in de zin van artikel 5 van een van de onder a) en b) bedoelde personen.”
6. Titel III, hoofdstuk 3, wordt gewijzigd in “Lossing van bij de douane aangebrachte goederen”.
7. Artikel 40 wordt vervangen door:

“Artikel 40

Goederen die het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen, worden bij de douane aangebracht door de persoon die ze aldaar heeft binnengebracht of, in voorkomend geval, door de persoon die zich met het vervoer van de goederen belast nadat deze zijn binnengekomen, behalve wanneer de goederen uitsluitend door het luchtruim of de territoriale wateren van het douanegebied worden vervoerd zonder dat een tussenstop wordt gemaakt. Aan toegelaten ondernemers kan vrijstelling van de verplichting tot het aanbrengen van goederen bij de douane worden verleend, mits zij een summiere aangifte of een douaneaangifte hebben ingediend overeenkomstig de artikelen 36 *bis* en 36 *ter*.”

8. De artikelen 43 tot en met 45 worden geschrapt.
9. Artikel 170, lid 2, wordt vervangen door:
 - “2 Bij de douane dienen die goederen te worden aangebracht en douaneformaliteiten dienen voor die goederen te worden vervuld:
 - (a) die onder een douaneregeling zijn geplaatst welke door de binnenkomst van deze goederen in een vrije zone of een vrij entrepot wordt beëindigd; het aanbrengen is evenwel niet nodig indien in het kader van de betrokken douaneregeling vrijstelling van de verplichting tot het aanbrengen van de goederen wordt verleend;
 - (b) die in een vrije zone of een vrij entrepot zijn geplaatst op basis van een beschikking tot terugbetaling of kwijtschelding van de rechten bij invoer;

- (c) die onder de in artikel 166, onder b), bedoelde maatregelen vallen;
- (d) die rechtstreeks van buiten het douanegebied van de Gemeenschap een vrije zone of een vrij entrepot binnenkomen, behalve wanneer een ondernemer van de verplichting tot het aanbrengen van de goederen werd vrijgesteld en hij een summiere aangifte of een douaneaangifte heeft ingediend overeenkomstig de artikelen 36 *bis* en 36 *ter*.”

10. Artikel 176, lid 2, wordt vervangen door:

“2. Bij overlading van goederen binnen een vrije zone dienen de op de goederen betrekking hebbende bescheiden ter beschikking van de douaneautoriteiten te worden gehouden. De opslag van goederen voor korte tijd, die inherent is aan deze overlading, wordt beschouwd als onderdeel van de overlading.

Voor goederen die rechtstreeks van buiten het douanegebied van de Gemeenschap een vrije zone worden binnengebracht dan wel vanuit een vrije zone rechtstreeks het douanegebied van de Gemeenschap verlaten, moet een summiere aangifte worden ingediend overeenkomstig de artikelen 36 *bis* en 36 *ter* of 182 *bis* en 182 *ter*.”

11. Artikel 181 wordt vervangen door:

“Artikel 181

De douaneautoriteiten vergewissen zich ervan dat, wanneer goederen uit een vrije zone of een vrij entrepot worden uitgevoerd of wederuitgevoerd, de geldende bepalingen inzake de uitvoer of de wederuitvoer alsmede de bepalingen van Titel V worden nageleefd.”

12. In artikel 182, lid 3, eerste zin, worden de woorden "van de wederuitvoer of" geschrapt.

13. In Titel V (Goederen die het douanegebied van de Gemeenschap verlaten) worden de volgende artikelen ingevoegd:

“Artikel 182 bis

1. Voordat goederen het douanegebied van de Gemeenschap verlaten, moet bij het douanekantoor van uitvoer een summiere aangifte worden ingediend 24 uur voordat de goederen bij het douanekantoor van uitvoer worden aangebracht, behalve wanneer een internationale overeenkomst in een andere termijn voorziet. Niettegenstaande de aangever wettelijk verplicht is een douaneaangifte te doen, kan de indiening van een summiere aangifte worden vervangen door een vooraanmelding en toegang tot de data van de summiere aangifte op zijn elektronische bedrijfssysteem.
2. Indien een douaneaangifte moet worden ingediend voor de uitvoer of de wederuitvoer van goederen, wordt de summiere aangifte vervangen door de elektronische douaneaangifte, mits deze binnen de voor de summiere aangifte gestelde termijn wordt ingediend. Indien van een onvolledige of vereenvoudigde aangifte gebruik wordt gemaakt, moeten de vereiste gegevens worden opgegeven.

3. Volgens de procedure van het Comité zullen worden vastgelegd:
 - een gemeenschappelijk(e) dataset en -formaat voor de summiere aangifte, waarbij zoveel mogelijk van internationale normen gebruik wordt gemaakt,
 - bijzondere termijnen voor bepaalde soorten verkeer en ondernemers, en
 - de voorwaarden waaronder een dergelijke aangifte moet worden ingediend, en de voorwaarden waaronder ontheffing van een dergelijke verplichting kan worden verleend, met name aan toegelaten ondernemers.

Artikel 182 ter

1. De summiere aangifte wordt ingediend in elektronische vorm overeenkomstig de volgens de procedure van het Comité bepaalde specificaties. In uitzonderlijke omstandigheden en tot maximaal twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening mogen de douaneautoriteiten summiere aangiften op papier aanvaarden. Er mag gebruik worden gemaakt van handels-, haven- of vervoersgegevens, inclusief toegang tot het elektronische bedrijfssysteem, mits deze de vereiste data omvatten.
2. Wanneer geen douaneaangifte wordt gedaan, wordt een summiere aangifte ingediend door:
 - (a) de persoon die de goederen buiten het douanegebied van de Gemeenschap brengt of elke persoon die zich met het vervoer van de goederen belast, of
 - (b) de persoon in wiens naam de onder a) bedoelde personen handelen, of
 - (c) een vertegenwoordiger van een van de onder a) en b) bedoelde personen.”

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de zevende dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De systemen voor elektronische aangifte en de geautomatiseerde ondersteunende systemen voor de tenuitvoerlegging van het risicobeheer, zoals omschreven in de artikelen 13, *36 bis*, *36 ter*, *182 bis* en *182 ter*, moeten bedrijfsklaar zijn en de uitvoeringsbepalingen voor deze verordening moeten zijn vastgesteld twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, [...]

Voor het Europees Parlement
De voorzitter
[...]

Voor de Raad
De voorzitter
[...]

FINANCIËEL MEMORANDUM		[...]		
		DATUM: [...]		
1.	BEGROTINGSLIJN: B 5307 [...]	VASTLEGGINGS- KREDIETEN: [...]		
2.	TITEL: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (ingediend door de Commissie)			
3.	JURIDISCHE GRONDSLAG: Artikelen 26, 95, 133, 135 van het EG-Verdrag			
4.	DOEL: Rekening houden met eisen op het gebied van veiligheid			
5.	FINANCIËLE GEVOLGEN	12 MAANDEN (miljoen euro)	LOPEND BEGROTINGS- JAAR [n] (miljoen euro)	VOLGEND BEGROTINGS- JAAR [n+1] (miljoen euro)
5.0	UITGAVEN - TEN LASTE VAN EG-BEGROTING (RESTITUTIES/MAATREGELEN) - NATIONALE AUTORITEITEN - ANDERE	0,3	1,47	2,04
5.1	ONTVANGSTEN - EIGEN MIDDELEN EG (HEFFINGEN/DOUANERECHTEN) - NATIONAAL	[...]	[...]	[...]
		[n+2]	[n+3]	[n+4]
5.0.1	GERAAMDE UITGAVEN	2,34	1,99	[...]
5.1.1	GERAAMDE ONTVANGSTEN	[...]	[...]	[...]
5.2	BEREKENINGSWIJZE: De raming van de het projectkosten van IT [...]			
6.0	FINANCIERING MOGELIJK VIA KREDIETEN VALLENDE ONDER HET BETROKKEN HOOFDSTUK VAN DE LOPENDE BEGROTING:			JA
6.1	FINANCIERING MOGELIJK VIA OVERDRACHT TUSSEN HOOFDSTUKKEN VAN DE LOPENDE BEGROTING:			NEEN
6.2	AANVULLEND BUDGET NOODZAKELIJK:			NEEN
6.3	IN VOLGENDE BEGROTINGEN IN TE SCHRIJVEN KREDIETEN:			NEEN
OPMERKINGEN: De financiële gevolgen hebben betrekking op het opzetten van een geautomatiseerd systeem voor risicobeheer				

EFFECTBEOORDELINGSFORMULIER

EFFECT VAN HET VOORSTEL OP HET BEDRIJFSLEVEN, MET NAME OP HET MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF (MKB)

TITEL VAN HET VOORSTEL

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (ingediend door de Commissie)

REFERENTIENUMMER VAN HET DOCUMENT

VOORSTEL

1. Het goede functioneren van de douane-unie valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie. Gezien de huidige politieke situatie en de dreiging van terrorisme, die zwaardere veiligheidseisen stelt op het gebied van de wereldhandel, alsmede de mogelijkheid met de VS een bevredigend akkoord te bereiken over het Container Security Initiative (CSI), is het noodzakelijk in het douanewetboek nieuwe wettelijke verplichtingen voor ondernemers op te nemen. Dit zal ook als bijkomend effect hebben dat een geloofwaardige basis wordt gecreëerd voor de onderhandelingen met de VS in de context van het CSI.

Ofschoon de Commissie in aansluiting op de mededeling over het initiatief inzake elektronische douane voornemens is het douanewetboek volledig te herzien, moeten er dringend verschillende soorten maatregelen worden genomen om aan de veiligheidseisen tegemoet te komen, gezien de huidige politieke situatie in de wereld (en het gevaar van terroristische aanslagen). Dit zal de Commissie ook een rechtsgrond verschaffen voor het opzetten van een risicobeheersysteem op het niveau van de Gemeenschap, waarmee kan worden gegarandeerd dat de controles in de lidstaten van gelijk niveau zijn.

Het belang van dergelijke maatregelen, die vandaag al moeten worden genomen, neemt met de uitbreiding alleen maar toe, aangezien de veiligheidscontroles in grote havens zoals Antwerpen en Rotterdam ook afhankelijk zijn van de kwaliteit en de efficiency van de douanecontroles in de lidstaten waar de uitvoerformaliteiten worden vervuld. Als geen actie wordt ondernomen, kan de veiligheid van de handel in het gedrang komen, wat negatieve gevolgen zou hebben voor ondernemers en burgers in en buiten de Gemeenschap.

EFFECT OP HET BEDRIJFSLEVEN

2. Waarop is het voorstel van invloed?

Bedrijven die goederen in- en uitvoeren van en naar derde landen;

- welke bedrijfstakken? importeurs, exporteurs, vrachtvervoerders, douane-expediteurs

- welke bedrijfsomvang (met welk aandeel van kleine en middelgrote ondernemingen)? volgens schattingen verricht meer dan 30% van het MKB internationale zakelijke transacties
 - zijn er bijzondere geografische gebieden van de Gemeenschap waar deze bedrijven voorkomen? in elke lidstaat
3. Wat moeten de bedrijven doen om aan de voorgestelde wetgeving te voldoen?
- Binnen een bepaalde termijn pre-arrival (pre-departure) informatie verstrekken aan de douane voordat de invoer of uitvoer van de goederen plaatsvindt.
4. Welke economische gevolgen zal het voorstel waarschijnlijk hebben?
- voor de werkgelegenheid: geen
 - voor de investeringen en de oprichting van nieuwe bedrijven: geen
 - voor het concurrentievermogen van de bedrijven:
- Het zal voor toegelaten ondernemers de vrijgave van goederen versnellen en daarmee de tijd die de douaneformaliteiten in beslag nemen, inkorten. Anderzijds zouden ondernemers vóór de invoer/uitvoer preciezer gegevens moeten verstrekken, wat met name een extra last kan betekenen. Daarom is in een overgangperiode voorzien.
5. Bevat het voorstel maatregelen om rekening te houden met de bijzondere situatie van kleine en middelgrote bedrijven (minder zware of andere eisen enz.)?
- Faciliteiten zullen afhangen van de mate van naleving; het MKB kan een beroep doen op dienstverleners.

RAADPLEGING

6. Geef een overzicht van de organisaties die over het voorstel zijn geraadpleegd en zet hun standpunten in grote lijnen uiteen.
- Via de voor raadpleging ingestelde Contactgroep handel werden de volgende organisaties geraadpleegd:
- FTA (Foreign Trade Association)
 - UNICE
 - EUROCOMMERCE
 - EUROCHAMBERS
 - EUROPEAN SMALL BUSINESS ALLIANCE
 - CLECAT
 - OCEAN (Organisation de la Communauté Européenne des Avitailleurs de Navires)
 - US Chamber of Commerce
 - Vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen
- Ofschoon zij niet volstrekt afwijzend tegenover het voorstel stonden, maken zij zich zorgen over de pre-arrival en pre-departure termijnen en vroegen zij om vrijstelling voor bepaalde soorten vervoer en bepaalde soorten ondernemers. De besprekingen worden voortgezet en in de uitvoeringsbepalingen van het douanewetboek zal in uitzonderingen worden voorzien.