



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 22 mei 2023
(OR. en)

9622/23

UD 111
ENFOCUSTOM 58
ECOFIN 455
MI 433
COMER 59
TRANS 195
FISC 96

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	22 mei 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 257 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ Douaneherforming: de douane-unie op een hoger plan brengen

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 257 final.

Bijlage: COM(2023) 257 final



Brussel, 17.5.2023
COM(2023) 257 final

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

Douaneherforming: de douane-unie op een hoger plan brengen

1. INLEIDING

Het is tijd om de douane-unie op een hoger plan te brengen en te voorzien van een krachtiger kader, dat ons in staat stelt onze burgers en onze interne markt beter te beschermen. Ik zal een duidelijk pakket voorstellen voor een geïntegreerde Europese aanpak die het douanerisicobeheer versterkt en doeltreffende controles door de lidstaten ondersteunt.
Ursula von der Leyen, voorzitter van de Europese Commissie, juli 2019¹.

De douane-unie is een echt succesverhaal van Europese integratie en welvaart: de Europese Unie profiteert ten volle van haar connecties met de rest van de wereld via de internationale handel, terwijl goederen vrij kunnen bewegen binnen haar eengemaakte markt, die de grootste geïntegreerde eengemaakte markt ter wereld is². In 2021 dreef de EU voor 4,3 biljoen EUR handel met andere landen, wat 14 % van de wereldhandel vertegenwoordigde, terwijl tot 56 miljoen banen in de EU afhankelijk waren van de handel tussen de lidstaten³.

De douane bewaakt de EU-buitengrens voor goederen en voor de veiligheid van onze toeleveringsketens. De douane houdt toezicht op alle goederen die de douane-unie binnenkomen of verlaten, 24 uur per dag en 365 dagen per jaar; in 2021 zijn daarbij 691,5 miljoen invoeraangiften, 17,5 miljoen douanevervoerverrichtingen en 486,3 miljoen uitvoeraangiften afgehandeld⁴. De douane brengt risico's in kaart, op basis van handelsgegevens en veiligheidsinlichtingen, en verricht controles om de handhaving van de EU-regels te waarborgen. In 2021 heeft zij op jaarbasis meer dan 50 miljard EUR aan belastingen en ongeveer 25 miljard EUR aan douanerechten geïnd. 75 % van de geïnde rechten gaat naar de financiering van de EU-begroting, wat neerkomt op 8 % van de EU-begrotingsontvangsten. Nu er meer middelen nodig zijn om overheidsinvesteringen te financieren, is het van strategisch belang om de douane in de EU de instrumenten te geven die zij nodig heeft om de financiële belangen van de EU en de lidstaten te beschermen. Tegelijkertijd beschermen douanetarieven en andere handelsmaatregelen de EU tegen oneerlijke handelspraktijken. De douane beschermt de EU echter steeds vaker niet alleen meer met tarieven: samen met andere autoriteiten handhaaft zij ook normen op het gebied van bijvoorbeeld gezondheid, milieu en veiligheid, met name door middel van verboden en beperkingen⁵, bijvoorbeeld tegen de handel in illegale drugs en vuurwapens.

Het begin van de jaren 2020 werd gekenmerkt door aardverschuivingen in het geopolitieke landschap, die de mondiale toeleveringsketens hebben verstoord en opnieuw duidelijk hebben gemaakt dat de EU haar strategische afhankelijkheden moet bepalen en beperken. Zij moet hiervoor een mix van maatregelen inzetten, zoals uiteengezet in het industriële plan voor de Green Deal⁶. In dit nieuwe tijdperk kan het EU-bedrijfsleven alleen maar bloeien en de productiecapaciteit op de eengemaakte markt op peil blijven en zich verder ontwikkelen, met name in kritieke sectoren, als er een gelijk speelveld is met producenten van buiten de EU. Internationale concurrentie kan alleen in het wederzijdse voordeel van handelspartners werken wanneer regels worden toegepast en gehandhaafd. De EU en haar handelspartners hebben er baat bij als oneerlijke concurrentie en

¹ [Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2019–2024](#), blz. 18.

² Gemeten in koopkrachtpariteit, IMF World Economic Outlook.

³ [Internationale handel in goederen — Statistics Explained \(europa.eu\)](#)

⁴ [Douane-unie van de EU — uniek in de wereld \(europa.eu\)](#)

⁵ Europese Commissie, directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie, [Integrated EU prohibitions and restrictions list](#); indicative calendar and list as of 1.1.2022 legal notice, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022.

⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk", COM(2023) 62 final.

productiemethoden die de gezondheids- en veiligheidsnormen van de EU ondermijnen, het milieu uitputten of werknemers uitbuiten, worden aangepakt.

Een goed functionerende douane-unie is daarom van wezenlijk belang voor het concurrentievermogen, de duurzaamheid en de veerkracht van de EU. Een hervormde en versterkte douane-unie zal de integriteit van de eengemaakte markt bewaren en het concurrentievermogen van de EU in de dubbele groene en digitale transitie in stand helpen houden. Doeltreffend toezicht en controle op de toeleveringsketens van goederen aan de buitengrenzen van de EU is daarom, meer dan ooit, een zaak van strategisch belang voor de EU.

2. DE DOUANE IN TRANSITIE EN ONDER DRUK

De douane in Europa functioneert momenteel nog niet als één geheel. Daardoor is de douane-unie slechts zo sterk als haar zwakste schakel. In de loop der jaren zijn telkens weer noodzakelijke wijzigingen doorgevoerd [...], maar in een snel veranderende wereld zijn deze ontoereikend om de grote uitdagingen waarmee de douane wordt geconfronteerd, aan te pakken. De douane-unie is niet opgewassen tegen haar taak.

Groep van wijzen voor de toekomst van de douane⁷

Tijdens recente crises, en ondanks de beperkingen van het huidige kader, heeft de douane steeds met succes gehandeld en snel resultaten geboekt. De douane heeft een essentiële rol gespeeld in de gecoördineerde en krachtdadige reactie van de EU op de niet-uitgelokte Russische invasie van Oekraïne: van de handhaving van uitvoerverboden — onder meer op goederen voor tweërlei gebruik en militaire goederen — en invoercontroles tot het ondersteunen van humanitaire hulp via belastingvrijstellingen en “green lanes”. Pas een jaar eerder had zij een beslissende rol gespeeld tijdens de COVID-19-pandemie, toen ze toezicht hield op de doorvoer van levensreddende vaccins en medische uitrusting terwijl ze zich aanpaste aan ontworpen en verschuivende mondiale toeleveringsketens. Tegelijkertijd zijn de grenzen van de douane-unie in 2021 de facto gewijzigd na afloop van de overgangperiode na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU; dit was een enorme uitdaging die de douane met succes heeft aangepakt.

Deze crises hebben echter ook duidelijk gemaakt dat de douane in de EU structureel gemoderniseerd moet worden om de Europese Unie strategische slagkracht te geven. Op grond van de huidige verordening inzake het douanewetboek van de Unie (DWU)⁸ en het daaruit voortvloeiende governancekader is de EU exclusief bevoegd voor douanewetgeving en gemeenschappelijke tarieven, terwijl de lidstaten belast zijn met de uitvoering, met name door middel van risicobeheer en controles ter plaatse. Volgens de Europese Rekenkamer leidt deze opzet tot aanzienlijke en veelal ongewenste verschillen tussen de lidstaten bij de toepassing van de douanewetgeving, waardoor de douane-unie wordt verzwakt, de financiële belangen van de EU worden geschaad en “*marktdeelnemers die niet aan de voorschriften voldoen, zich kunnen richten op plaatsen van binnenkomst in de EU met lagere controleniveaus*”⁹. Ook bij de handel in niet-conforme goederen en in de georganiseerde misdaad wordt handig gebruikgemaakt van deze tekortkomingen en lacunes, waardoor de veiligheid van de EU en de integriteit van de eengemaakte markt worden ondermijnd. Uit onafhankelijke studies blijkt steeds opnieuw dat ingevoerde goederen in verschillende

⁷ Putting more Union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe, [Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union](#), Brussel, maart 2022.

⁸ Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB L 269 van 10.10.2013, blz. 1).

⁹ Speciaal verslag 04/2021 van de Europese Rekenkamer: [Douanecontroles: onvoldoende harmonisatie schaadt de financiële belangen van de EU](#)

productiesectoren, zoals chemische stoffen¹⁰ en speelgoed¹¹, in vele gevallen niet aan de eisen voldoen. Niet-conforme producten die de EU binnenkomen, ondergraven het concurrentievermogen van bedrijven die de regels volgen, en vormen ernstige risico's voor de gezondheid en het leven van consumenten in de EU; productgerelateerde verwondingen en vroegtijdige overlijdens veroorzaken bij de betrokkenen onmeetbare pijn. In een recent verslag is vastgesteld dat 95 % van de producten die via onlinemarktplaatsen wordt verkocht, op diverse manieren inbreuk maakt op de wetgeving inzake chemische stoffen¹². De maatschappelijke kosten hiervan worden op 76,6 miljard EUR per jaar geraamd¹³.

De douane wordt in toenemende mate met een steeds groter aantal taken belast. De afgelopen jaren heeft de EU een groot aantal zeer ambitieuze wetten aangenomen waarin milieu-, veiligheids-, gezondheids-, sociale en digitale normen worden vastgesteld die bepalend zijn voor de manier waarop bedrijven binnen en buiten de eengemaakte markt opereren. Recente voorbeelden van dergelijke wetgeving zijn de bijgewerkte verordening inzake algemene productveiligheid¹⁴, de verordening die de door de EU veroorzaakte ontbossing moet indammen¹⁵, de verordening die met dwangarbeid vervaardigde producten moet verbieden¹⁶, het EU-mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens¹⁷ en de Europese toegankelijkheidswet¹⁸. Vandaag de dag moeten goederen voldoen aan meer dan 370 onderdelen van EU-wetgeving die de douane moet handhaven. Door de gestage uitbreiding van de taken in verband met de handhaving van de EU-wetgeving inzake verboden en beperkingen is de douane onder grote druk komen te staan. Zonder centraal toezicht op de toeleveringsketen heeft de EU bovendien geen volledig beeld van en controle over welke goederen de eengemaakte markt binnenkomen en verlaten. Dat ondergraaft niet alleen de geloofwaardigheid van het sectorale beleid van de EU, maar beperkt ook de macht van de EU op het geopolitieke speelveld.

Deze uitdaging wordt nog groter door een forse toename van de handelsvolumes, die grotendeels is veroorzaakt door de buitengewone groei van de e-commerce, met een exponentiële stijging van het aantal pakjes met goederen van geringe waarde. Bij de hervorming van de btw op e-commerce in 2017, die een reactie was op de sterke groei van de e-commerce, werden verschillende wijzigingen ingevoerd om de inning van de btw op e-commerctransacties te vereenvoudigen, en werd de btw-vrijstelling voor ingevoerde

¹⁰ Uitgaande van het laatste verslag over de handhaving van Reach en CLP is tot 28 % van de invoer niet in overeenstemming met de Reach- (chemische stoffen) en de CLP-verordening (indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels). Volgens een recent rapport van de Cefic (Europese Raad voor de Chemische Industrie) was in 2020 80 % van de niet-conforme artikelen die verboden of aan beperkingen onderworpen chemische stoffen bevatten, afkomstig van buiten de EU/EER.

¹¹ In de periode 2016-2021 had meer dan een kwart van alle Rapex-/Safety Gate-meldingen betrekking op gevaarlijk speelgoed dat op de EU-markt werd aangetroffen; een grote hoeveelheid onveilig speelgoed was afkomstig uit niet-EU-landen (85 % alleen al uit China).

¹² [EEB-verslag over onlineplatforms](#): Role and Responsibility in Ecodesign policy.

¹³ Effectbeoordeling bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake algemene productveiligheid (SWD(2021) 168 final).

¹⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake algemene productveiligheid, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/357/EEG van de Raad en Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad (COM(2021) 346).

¹⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010 (COM(2021) 706).

¹⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie (COM(2022) 453).

¹⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (COM(2021) 564 final).

¹⁸ Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70).

goederen afgeschaft¹⁹. Doordat de vrijstelling van douanerechten van 150 EUR niet werd afgeschaft, maar wel de verplichting werd ingevoerd om een elektronische douaneaangifte in te dienen, werden er in 2022 1 miljard extra douaneaangiften ingediend, bovenop de standaard douaneaangifte, waarvan er in 2021 ook al nagenoeg dubbel zoveel werden ingediend (691,5 miljoen) als in 2019 (376,8 miljoen). Bovendien heeft de handhaving van de vrijstelling van douanerechten voor goederen tot 150 EUR de deur opengelaten voor systematisch misbruik van die drempel door zendingen te onderwaarderen en te splitsen. Ongeveer 65 % van de e-commercezendingen wordt ondergewaardeerd²⁰ om douanerechten te ontwijken, en uit studies blijkt dat 66 % van de online aangekochte producten niet aan de EU-veiligheidsvoorschriften voldoet²¹. Ten slotte maakt het verschil tussen de btw- en de douanebehandeling van e-commercegoederen het systeem complex voor de betrokken partijen. Momenteel beschikt de douane niet over de middelen om de internationale handelsregels voor grensoverschrijdende e-commerce naar behoren te handhaven. Er is behoefte aan een op maat gesneden douaneregeling voor e-commerce.

De douaneherforming van 2013 heeft, met de vaststelling van het douanewetboek van de Unie (DWU) dat sinds mei 2016 van kracht is, een papierloze, geïntegreerde en volledig elektronische EU-douaneomgeving gecreëerd. De IT-uitrol van de herforming is nog steeds aan de gang en zal eind 2025 voltooid zijn. De nadruk ligt daarbij op de digitalisering van bestaande processen zonder dat aan onderliggende beginselen wordt geraakt. Zoals echter al werd aangegeven in de mededeling “Een actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen”²², die in de conclusies van de Raad van december 2020 op brede steun kon rekenen, is de verdere voltooiing van de uitrol van het DWU een noodzakelijke maar ontoereikende voorwaarde om het hoofd te bieden aan de uitdagingen die zich aandienen. Ook het Europees Parlement benadrukte het belang van een volledige digitalisering van de IT-douanesystemen tegen 2025, maar drong ook aan op verdere hervormingen om het DWU te verbeteren en aan te passen, met name om “de uitdagingen en risico’s die voortvloeien uit de e-commerce” aan te pakken²³. De huidige aanpak waarbij nationale IT-systemen op EU-niveau met elkaar worden verbonden, stuit op zijn grenzen. Het is niet alleen duur om 27 + 1 IT-systemen te ontwikkelen en te onderhouden, en -wat de bedrijven betreft - om zich met verschillende nationale systemen te verbinden, maar ook de aanpassingen aan veranderingen verlopen traag en de douanegegevens blijven versnipperd.

3. HET HOGERE PLAN — KERNBEGINSELEN EN HOOFDKENMERKEN VAN DE HERFORMING

Om een duurzame omslag in de douane-unie te bewerkstelligen voor de komende decennia, heeft de Commissie de meest ambitieuze en alomvattende herforming van de douane-unie sinds haar oprichting in 1968 op tafel gelegd, uitgaande van drie kernbeginselen:

1. een **efficiënte douane-unie** met vereenvoudigde en gemoderniseerde douaneprocedures, zodat legitieme bedrijven kunnen profiteren van handelsmogelijkheden, in de zekerheid dat hun concurrenten ook voldoen aan het brede scala aan regels dat onder de paraplu van de douane wordt gehandhaafd, ongeacht waar de goederen de EU binnenkomen;

¹⁹ Richtlijn (EU) 2017/2455 van de Raad van 5 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkopen van goederen (PB L 348 van 29.12.2017, blz. 7).

²⁰ Copenhagen Economics (2016), E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment.

²¹ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf

²² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité “Een actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen” (COM(2020) 581 final).

²³ Resolutie van het Europees Parlement van 18 januari 2023 over het dertigjarig bestaan van de eengemaakte markt: de verwezenlijkingen viere en uitkijken naar toekomstige ontwikkelingen ([2022/3015\(RSP\)](#)).

2. een **geopolitieke douane-unie**, die in staat is de financiële belangen van de EU en haar lidstaten en ook de veiligheids-, gezondheids-, economische en milieubelangen en -waarden van de EU beter te verdedigen, handelsbeperkingen te coördineren en vorm te geven aan de internationale douanesamenwerking, door kennis en deskundigheid op centraal niveau in de EU-douaneautoriteit te bundelen;
3. een **wendbare en toekomstbestendige douane-unie**, die zich gemakkelijk kan aanpassen aan veranderingen in de toeleveringsketens, of het nu gaat om de dubbele groene en digitale transitie in het huidige decennium of toekomstige ontwikkelingen in het beheer van de toeleveringsketen. Dit zal worden ondersteund door de nieuwe EU-douanedatahub, die zo wordt ingericht dat zij meegroeit met nieuwe vereisten die aan douaneverrichtingen worden gesteld, in tegenstelling tot traditionele IT-systemen, die uitsluitend voor specifieke processen en doeleinden zijn opgezet.

Kader 1: de douaneherforming in een notendop

Deze hervorming moet een kostenefficiënter en doeltreffender samenwerkingskader voor de douane-unie tot stand brengen, op basis van een **nieuw partnerschap tussen de douaneautoriteiten in de EU onderling alsook tussen de douane en het bedrijfsleven**, met twee overkoepelende doelstellingen:

- (i) de **nalevingskosten** voor overheden en bedrijven **omlaag brengen** dankzij vereenvoudigde en gemoderniseerde procedures (hoofdstuk 4);
- (ii) de douane in de EU in staat stellen **de financiële en niet-financiële belangen van de EU en haar lidstaten en de eengemaakte markt beter te beschermen**, op basis van een gemeenschappelijk, EU-breed risicobeheer en sterkere harmonisatie van de controles (hoofdstuk 5).

Deze twee doelstellingen zijn intrinsiek met elkaar verbonden: hoe meer de controlecapaciteit wordt versterkt, des te meer de procedures kunnen worden vereenvoudigd; hoe meer de procedures worden vereenvoudigd, des te meer middelen kunnen worden vrijgemaakt om illegale handel aan te pakken. Om deze ambitie waar te maken, wordt in het kader van de hervorming voorgesteld om twee kritieke facilitatoren in het leven te roepen: de EU-douaneautoriteit en de EU-douanedatahub.

De belangrijkste taak van de **EU-douaneautoriteit** (zie ook kader 5) wordt **het bundelen van expertise en competenties** die momenteel verspreid zijn over de EU, om de nationale douaneautoriteiten in de EU te sturen, te coördineren en te ondersteunen. Dit zal een versterkt toezicht op de toeleveringsketen mogelijk maken, waarbij de douaneautoriteiten op EU- en nationaal niveau **“als één optreden”** bij de controle aan de EU-buitengrens voor goederen.

De nieuwe **EU-douanedatahub** (zie ook kader 3) wordt het gezicht en de motor van de douane-unie en zal absoluut noodzakelijk zijn om het toezicht te versterken en de procedures te vereenvoudigen. Mettertijd zal de bestaande IT-infrastructuur van de douane in deze hub worden geïntegreerd en vervangen, terwijl tegelijkertijd de interoperabiliteit met verwante beleidsterreinen zal worden versterkt (zie ook hoofdstuk 6). Op die manier zullen de EU en haar lidstaten **jaarlijks miljarden euro's op IT-ontwikkelings- en onderhoudskosten besparen** in vergelijking met de status quo²⁴.

Dankzij de vereenvoudigde procedures zullen de nalevingskosten voor bedrijven jaarlijks met ongeveer 2,7 miljard EUR dalen. Bovendien zal de hervorming meerdere

²⁴ De kostenbesparingen en baten zijn nog groter in vergelijking met een nulscenario met een ongecoördineerde nationale uitrol van datahubs, waarbij de versnippering in de douane-unie zich verder doorzet.

miljarden aan extra overheidsinkomsten in de EU opleveren, door de belasting- en douanefraude terug te dringen en de onderwaardering aan te pakken. Ook de op maat gesneden e-commerce-regeling zal jaarlijks naar schatting 1 miljard EUR extra inkomsten genereren.

4. EENVOUDIGER DOUANEPROCEDURES — EEN NIEUW PARTNERSCHAP TUSSEN DE DOUANE EN HET BEDRIJFSLEVEN

De hervorming omvat drie bouwstenen met vereenvoudigingen: met een eerste reeks maatregelen zullen de formaliteiten worden beperkt voor alle ondernemers, zonder dat evenwel aan de controlecapaciteit van de douane wordt geraakt. Een tweede reeks vereenvoudigingen zal alleen van toepassing zijn op een geselecteerde groep betrouwbare en gecertificeerde ondernemers (zogenaamde “Trust & Check-ondernemers”), waarbij wordt voortgebouwd op het bestaande concept van *geautoriseerde marktdeelnemers (AEO)*²⁵ dat verder wordt verbeterd. Tot slot zal een op maat gesneden douaneregeling voor e-commerce worden opgezet om de nalevingskosten in verband met de afwikkeling van deze vorm van handel te verminderen en de consument volledige transparantie te bieden. Transparantie is het algemene leidende beginsel van deze hervorming: hoe transparanter bedrijven in hun contact met de douane zijn over hun toeleveringsketens, des te minder inmenging in de praktijk nodig is. Dit betekent een fundamentele verschuiving in de relatie tussen de douane en het bedrijfsleven, die de administratieve formaliteiten en onnodige administratieve rompslomp zal verminderen maar ook de risicobeheercapaciteit zal versterken.

Kader 2: grote vereenvoudigingen voor bedrijven en autoriteiten

De belangrijkste vereenvoudigingen van deze hervorming zijn:

- **Eén EU-interface.** Douanegegevens zullen alleen bij de EU-douanedatahub moeten worden ingediend, en niet bij meerdere interfaces van de 111 afzonderlijke systemen die momenteel in de EU bestaan. Omdat informatie wordt vergaard uit stabiele gegevens in de toeleveringsketen, hoeven bewijsstukken slechts eenmaal te worden ingediend voor meerdere zendingen. De verplichting om een gestandaardiseerde aangifte in te dienen, zal worden geschrapt en in plaats daarvan zullen de betrokken actoren de relevante informatie tijdig ter beschikking moeten stellen. Op die manier zouden conforme goederen zonder tussenkomst van de douane moeten kunnen circuleren²⁶.
- **Éénloketsysteem van de douane.** “Trust & Check”-ondernemers zullen voor al hun activiteiten in de hele EU één enkele douanediensdienst als partner hebben. Bedrijven zullen hun formaliteiten niet meer moeten afhandelen met tot 27 verschillende nationale douanediensdiensten die er verschillende werkwijzen op nahouden, maar alleen contact hebben met de douanediensdienst waar zij zijn gevestigd, dankzij de EU-douanedatahub. Na een grondige evaluatie in 2035 kan deze aanpak worden uitgebreid tot alle bedrijven.
- **Eenvoudigere en transparantere invoerprocessen voor e-commerce.** Platforms zullen worden aangemerkt als de importeur van de goederen die zij verkopen, en zullen elke verkoop aan de douane moeten melden. Dit zal volledige transparantie bieden voor EU-burgers, die niet langer het risico zullen lopen dat post- of koeriersbedrijven hen onverwachts nalevingskosten aanrekenen.
- **Een vereenvoudigd systeem met vier korven voor de berekening van de rechten op goederen van geringe waarde.** Met de hervorming zal een nieuw systeem voor zendingen met een geringe waarde worden ingevoerd dat de indeling en waardering van

²⁵ De AEO-status is een door de douanediensdiensten afgegeven standaardvergunning. Deze vergunning bevestigt dat een marktdeelnemer heeft voldaan aan bepaalde normen met betrekking tot bijvoorbeeld veiligheid, naleving van douaneregels en financiële solvabiliteit.

²⁶ Goederen waarvoor beperkingen gelden, zullen niet onder dit systeem vallen.

goederen van geringe waarde aanzienlijk vereenvoudigt, zonder dat er mogelijkheden voor fraude worden gecreëerd. Op die manier kan de vrijstelling van douanerechten voor goederen met een waarde van maximaal 150 EUR, die momenteel een bron van douane- en btw-fraude is, worden afgeschaft.

Douaneprocessen weerspiegelen de complexe realiteit van de internationale handel, waarbij tal van actoren zoals leveranciers, handelaren, vervoerders en dienstverleners betrokken zijn. Momenteel wordt voor elke goederenzending, ongeacht de omvang ervan, informatie verzameld in meerdere aangiften en op verschillende tijdstippen: vóór binnenkomst of uitgang, bij aankomst, voor tijdelijke opslag en voor plaatsing onder een douaneregeling. Aangevers moeten vertrouwd zijn met tot 27 verschillende nationale IT-omgevingen. Zij moeten mogelijk ook bewijsstukken verstrekken in verband met de oorsprong of de vervaardiging van goederen, afhankelijk van de aard ervan, bijvoorbeeld wanneer het risico bestaat dat de productie inbreuk maakt op de EU-wetgeving inzake verbods- en beperkende maatregelen (bv. de geolokalisatie van het bos om ontbossing te bestrijden of informatie over fabrikanten die veroordeeld zijn voor dwangarbeid). De formaliteiten en diverse processen die hiermee samengaan, creëren overhead en brengen kosten met zich mee voor het bedrijfsleven.

Tegelijkertijd kan de douane de regels alleen handhaven wanneer zij van tevoren weet welke goederen vertrekken of aankomen en kan beslissen of en waar interventies en controles nodig zijn. Idealiter zouden procedures voor conforme handelsstromen dus eenvoudig, toegankelijk en volledig geautomatiseerd zijn. De douane zou haar middelen dan doelgericht kunnen inzetten om risico's beter aan te pakken en controles te verrichten op een manier die de handel zo min mogelijk verstoort. Dat kan alleen als de douane haar aandacht verschuift van de naleving van procedures bij afzonderlijke zendingen naar de problemen en risico's van toeleveringsketens in hun geheel, op basis van de informatie waarover zij beschikt. Deze douaneherforming zal de douane dus beter in staat stellen toezicht te houden op toeleveringsketens en, waar nodig, in te grijpen (zie ook hoofdstuk 5). Interoperabiliteit met andere relevante databanken, waarbij deze aan elkaar kunnen worden gekoppeld zoals het EU-douane-éénloketsysteem voor de uitwisseling van certificaten en het register van digitale productpaspoorten²⁷, zal douane- en handhavingscontroles in sterke mate faciliteren door gestandaardiseerde informatie in elektronische vorm aan te leveren.

Kader 3: de EU-douanedatahub — volop inzetten op de industriële gegevensrevolutie

De **EU-douanedatahub** wordt het gezicht en de motor van de douane-unie. Hier zullen alle relevante gegevens worden verzameld, verwerkt, gekoppeld en opgeslagen - het gaat dus om een volledig nieuwe manier waarop informatie wordt aangeleverd, voor douanetoezicht wordt gebruikt en met partnerautoriteiten wordt gedeeld. In de hub zullen ook risicoanalyses op EU-niveau worden verricht. De EU-douanedatahub is een kritieke facilitator van en voorwaarde voor:

- **de vereenvoudiging van de procedures en de verlaging van de nalevingskosten** voor zowel bedrijven als autoriteiten. Informatie kan bij de douane worden aangeleverd via een rechtstreekse verbinding met de EU-douanedatahub in plaats van via meerdere nationale systemen. De hub kan voor meerdere aangiften worden gebruikt en stabiele informatie kan eenmaal worden aangeleverd en vervolgens opnieuw worden gebruikt voor latere in- of uitvoer;

²⁷ Zoals opgenomen in het voorstel voor een verordening betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten en tot intrekking van Richtlijn 2009/125/EG (COM(2022) 142 final).

- **een gemeenschappelijke, EU-brede risicoanalyse ter onderbouwing van controleaanbevelingen**, op basis van gecentraliseerde gegevens, met als resultaat een efficiëntere en doeltreffendere bescherming van de EU-buitengrens voor goederen (hoofdstuk 5). De informatie die in de EU-douanedatahub wordt aangeleverd, zal worden gebruikt voor risicoanalyse op EU- en nationaal niveau. Behalve de EU-douaneautoriteit zullen ook de nationale autoriteiten, de Commissie, OLAF, het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en, onder bepaalde voorwaarden, Europol en Frontex toegang hebben tot de EU-douanedatahub, waardoor hun analysecapaciteit aanzienlijk zal worden versterkt. Op die manier kunnen risico's EU-breed in kaart worden gebracht en overal in de EU worden aangepakt, ongeacht waar goederen binnenkomen, en kan het risicobeheer op EU- en nationaal niveau worden ondersteund.

4.1 Vereenvoudigingen voor alle bedrijven

In het huidige systeem worden de douaneformaliteiten meestal verricht door een aangever, die niet noodzakelijk ook de importeur of de exporteur is. In het nieuwe systeem zal elke afzonderlijke zending worden gekoppeld aan **één enkele marktdeelnemer, die er verantwoordelijk voor zal zijn dat de douanerechten worden betaald en de productvoorschriften worden nageleefd**. Importeurs en exporteurs worden verantwoordelijk voor de betaling van de toepasselijke rechten en belastingen en voor de naleving van de verschillende procedurele en wettelijke voorschriften.

In dit **innovatieve nieuwe partnerschap** zullen bedrijven de informatie over hun in- en uitvoer die zij de douane gewoonlijk moeten verstrekken, rechtstreeks kunnen aanleveren via één IT-interface, de EU-douanedatahub. De verschillende actoren die bij het vervoer van goederen betrokken zijn, zoals expeditiebedrijven of entrepouthouders, zullen ook hun relevante gegevenselementen via het nieuwe instrument invoeren. De nadruk zal komen te liggen op de verzameling van authentieke gegevens uit handels- en commerciële systemen, webplatforms en andere bronnen, wat gepaard zal gaan met een daling in het gebruik van gegevens van derden en het aantal douaneprocessen in het algemeen. Stabiele informatie over toeleveringsketens die naar verwachting op korte termijn niet zal veranderen, kan eenmaal worden aangeleverd en vervolgens opnieuw worden gebruikt voor latere in- of uitvoer. Mettertijd zal dit uitmonden in een volledig overzicht van de toeleveringsketen en de activiteiten van bedrijven.

Dit partnerschap zal geen nieuwe lacunes creëren die door criminelen kunnen worden misbruikt: de douane zal alle realtime-informatie hebben die ze nodig heeft om te weten welke goederen wanneer binnenkomen (zie ook hoofdstuk 5). De douanerisicoanalyse zal worden versterkt door de verzameling van betere gegevens over de toeleveringsketen en door de invoering van risicoanalyses op EU-niveau ter bestrijding van grensoverschrijdende fraude; onder bepaalde voorwaarden zal deze analyse kunnen worden meegenomen in de dreigingsanalyses van andere agentschappen van de Unie, waaronder Europol en Frontex, binnen hun respectieve bevoegdheden. Zo zal de douane een vogelperspectief krijgen op de actuele handels- en toeleveringsketens. Samen met partnerautoriteiten kan zij op basis van haar risicoanalyse beslissen om voor een bepaalde zending maatregelen te nemen vóór het laden, bij binnenkomst, tijdens het vervoer of op de plaats van bestemming.

4.2 Vereenvoudigingen voor “Trust & Check-ondernemers”

Een kleine groep geselecteerde “Trust & Check-ondernemers” zal gebruik kunnen maken van nog meer vereenvoudigingen die het papierwerk en de formaliteiten tot een

minimum zullen beperken²⁸. Transparante handelstromen zullen via “green lanes” kunnen lopen zonder formele douane-interactie en zonder administratieve lasten, terwijl de douane alleen om een controle zal verzoeken indien dat nodig is. Het concept van “Trust & Check-ondernemers” bouwt voort op de huidige AEO-status maar verbetert en versterkt deze. Net zoals AEO’s zullen “Trust & Check-ondernemers” aan een aantal criteria moeten voldoen die hun *betrouwbaarheid* garanderen, zoals een blanco strafblad, een hoge mate van controle van hun activiteiten en toeleveringsketen, en financiële solvabiliteit. Zij zullen ook een elektronisch systeem moeten gebruiken dat realtimegegevens over de bewegingen van hun zendingen en de naleving van alle relevante vereisten beschikbaar stelt via de EU-douanedatahub.

Aangezien de douane in de EU een **volledig overzicht over de toeleveringsketen zal hebben voor deze “Trust & Check-ondernemers”**, kunnen zij door de douane worden gemachtigd om onder bepaalde voorwaarden zelf toe te zien op de conformiteit van hun goederen, goederen namens de douaneautoriteiten vrij te geven en periodiek rechten te betalen, zonder voor iedere zending een douaneaangifte op transactiebasis te moeten indienen. De douane zal in staat zijn om doorlopend risicoanalyses te verrichten en informatie te controleren en om een controle te verzoeken wanneer zij dat nodig acht. Aan de hand van de kwaliteit, samenhang en nauwkeurigheid van de ontvangen informatie zal zij kunnen toezien op de betrouwbaarheid van de marktdeelnemer. Indien nodig kan de douane de “Trust & Check-vergunning” intrekken of opschorten indien de “Trust & Check-ondernemers” niet meer voldoen aan de vergunningscriteria of in geval van wangedrag.

4.3 Een op maat gesneden douaneregeling voor e-commerce

Voortbouwend op de succesvolle modernisering van de btw²⁹ **wordt met deze hervorming een douaneregeling opgezet die op maat is gesneden van de e-commerce**³⁰. In 2017 kwamen de EU-lidstaten overeen de btw-vrijstelling voor ingevoerde goederen met een waarde tot 22 EUR vanaf 2021 af te schaffen om de btw-regels, gelet op de buitengewone groei van de e-commerce, af te stemmen op de realiteit van afstandsverkoop van goederen. Vóór deze hervorming was e-commerce een grote blinde vlek. Goederen van geringe waarde werden niet bij de douane aangegeven, waardoor het toezicht op de toeleveringsketen volledig wegviel. Sinds juli 2021 zijn alle ingevoerde goederen onderworpen aan btw en moeten zij elektronisch bij de douane worden aangegeven. Dit geldt ook voor goederen met een waarde tot 150 EUR, waarvoor momenteel geen douanerechten verschuldigd zijn.

Er zullen nieuwe procedures worden ingevoerd om de huidige regeling verder te vereenvoudigen en af te stemmen op de btw-regels voor e-commerce. Aangezien de douane niet over de middelen beschikt om de internationale handelsregels voor grensoverschrijdende e-commerce naar behoren te handhaven, zullen **digitale platforms worden aangemerkt als “gelijkgestelde importeur”** (in plaats van consument) en aansprakelijk worden gesteld voor alle douaneformaliteiten en betalingen. Zij zullen de douanerechten in rekening brengen op het tijdstip van de verkoop en deze aan de respectieve lidstaten betalen, zoals ze dat al voor de btw doen³¹.

²⁸ De verplichting om vóór het laden en vóór aankomst bepaalde minimuminformatie te verstrekken, moet daarentegen worden behouden.

²⁹ Voetnoot 9. Zie ook de btw-wetgeving van de EU (europa.eu)

³⁰ In de nieuwe regels zal terdege rekening worden gehouden met de multilaterale onderhandelingen die in het kader van de WTO worden gevoerd of de digitale partnerschappen die met Japan, Korea en Singapore zijn gesloten.

³¹ Platforms zullen er ook voor moeten zorgen dat afstandsverkopers worden geregistreerd bij organisaties voor producentenverantwoordelijkheid voor alle goederen die onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vallen, teneinde een gelijk speelveld met andere verkopers te waarborgen.

Daarnaast zal in het herziene gemeenschappelijk douanetarief **een vereenvoudigde methode worden ingevoerd voor de berekening van de toepasselijke invoerrechten voor goederen van geringe waarde** die op afstand aan consumenten worden verkocht. De verwachting is dat deze methode, in combinatie met de EU-douanedatahub, een mogelijke stijging van de administratieve kosten van de e-commerce-regeling zal compenseren. Zij zal gebaseerd zijn op een **getrapt systeem met vier korven** die elk een eigen *ad-valorem*-douanerecht³² hebben van respectievelijk 5 % (bv. voor speelgoed, huishoudartikelen), 8 % (bv. voor zijdeproducten, glaswerk), 12 % (bv. voor bestek, elektrische machines) en 17 % (bv. voor schoeisel). Dit zal de regels vereenvoudigen, zoals dat bijvoorbeeld al het geval is bij internationale partners zoals Canada³³, en tegelijkertijd een lacune in de wetgeving, die de EU-begroting momenteel ten minste 1 miljard EUR aan inkomsten kost, dichten.

Aangezien de douane van de platforms relevante informatie over al hun verkopen zal ontvangen, **zal zij met de nieuwe regels ook de naleving van de productvereisten beter kunnen handhaven**. Doet er zich bij een pakje een probleem voor, dan kan zij verder onderzoeken of het om een geïsoleerd geval dan wel een systemisch probleem gaat. Daarnaast zou de douane de handhaving van de nieuwe regels inzake verantwoordelijkheid die zijn opgenomen in de **digitaledienstenverordening**³⁴, kunnen ondersteunen.

Tot slot zullen de nieuwe regels verduidelijken wie welke verantwoordelijkheid heeft in het invoerproces, wat de e-commerce transparanter zal maken. Zo zullen EU-burgers niet meer voor onaangename verrassingen komen te staan, zoals onverwachte kosten en omslachtige douaneformaliteiten. Consumenten zullen duidelijkheid hebben over alle kosten van hun onlineaankoop en deze in één keer betalen, zoals zij al voor de btw doen. Zij zullen er ook sterker op kunnen vertrouwen dat de producten die zij aankopen, niet schadelijk zijn voor henzelf of het milieu, waardoor bedrijven worden gestimuleerd om duurzaam te produceren.

5. TOEZICHT OP DE TOELEVERINGSKETEN ALS GEOSTRATEGISCHE CAPACITEIT — EEN NIEUWE AANPAK VAN HET RISICOBEBEER AAN DE EU-GRENS VOOR GOEDEREN.

Kader 4: belangrijkste capaciteiten van het nieuwe EU-risicobeherkader

De hervorming zal een nieuw governancekader voor het EU-risicobehoor introduceren, waarbij de lidstaten, de Commissie, de nieuwe EU-douaneautoriteit (zie ook kader 5) en markttoezicht- en andere relevante autoriteiten betrokken zijn. Belangrijk is dat het nieuwe partnerschap met het bedrijfsleven dit nieuwe governancekader ondersteunt.

Met de hervorming zullen vier capaciteiten worden gecreëerd die van cruciaal belang zijn om vanuit het risicobehoor de gemeenschappelijke EU-grens voor goederen te beschermen:

1. een **centrale risicoanalysecapaciteit** in het hart van de **nieuwe EU-douaneautoriteit**, waarmee de nieuwe overvloed aan gegevens in de **EU-douanedatahub** wordt geëxploiteerd;
2. een mechanisme dat zorgt voor **meer harmonisatie bij de uitvoering van het risicobehoor en de controles** aan de gemeenschappelijke EU-grens voor goederen;
3. een **samenwerkingskader van verschillende autoriteiten** die de eengemaakte markt en de douane-unie beheren;

³² “Rechten geheven in de vorm van een percentage van de waarde van de ingevoerde goederen of diensten, en niet op basis van hun gewicht of het aantal stuks”.

³³ Zie https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/canada_sept21_e.pdf

³⁴ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening) (Voor de EER relevante tekst) (PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1).

4. een proces voor het tot stand brengen van een **gemeenschappelijke visie op risicoprioritering**.

Om behoeften en middelen met elkaar in evenwicht te brengen, zijn douanecontroles grotendeels gebaseerd op geautomatiseerd en doelgericht risicobeheer. Momenteel gebruiken de lidstaten hiervoor nationale systemen met nationale gegevens, zonder dat er een EU-breed toezicht op de toeleveringsketen bestaat. De lidstaten noch de Commissie hebben op dit ogenblik een volledig EU-breed overzicht van alle zendingen, marktdeelnemers of toeleveringsketens met het oog op risicobeheer- en controledoeleinden.

De Europese Rekenkamer heeft structurele uitdagingen en tekortkomingen bij het beheer van **financiële risico's** vastgesteld, die de financiële belangen van de EU in het gedrang brengen. Het risicobeheer in de EU ontbeert *belangrijke kenmerken [...], zoals: een EU-brede analyse op basis van gegevens over alle importen in de EU; geschikte datamineringstechnieken; en passende methoden om financiële risico's voor invoer als gevolg van elektronische handel aan te pakken; ook is een uniforme toepassing van douanecontroles door de lidstaten noodzakelijk om te voorkomen dat frauderende importeurs zich richten op grensdoorlaatposten met minder controles.*

Voor het beheer van **niet-financiële risico's** is de douane nog minder toegerust: in het huidige kader voor risicobeheer wordt onvoldoende rekening gehouden met het toenemende aantal en de complexiteit van EU-wetgeving op grond waarvan de douane de conformiteit van ingevoerde producten moet controleren. Synergieën met verwante beleidsmaatregelen blijven onbenut. Er bestaat geen gemeenschappelijke aanpak voor het prioriteren van niet-financiële risico's. De prioritering gebeurt momenteel ongestructureerd en lukraak, wat leidt tot 27 verschillende nationale controlebenaderingen aan de EU-grens voor goederen en de deur openzet voor het omleiden van goederen, omzeilen van maatregelen en fraude.

Kortom, **de douane-unie van de EU ontbeert een doeltreffend EU-kader voor risicobeheer** om de EU-grens voor goederen te beschermen. Vijf leidende beginselen vormen de conceptuele basis voor een holistisch EU-kader voor risicobeheer, waarbij wordt gestreefd naar gemeenschappelijke normen terwijl ook rekening wordt gehouden met specifieke nationale/regionale/sectorale kenmerken:

1. **op maat gesneden risicobeheer**, dat het evenwicht houdt tussen centrale beginselen en specifieke nationale/regionale/sectorale kenmerken en zowel niet-financiële als financiële risico's dekt;
2. **dynamisch risicobeheer**, dat zich aanpast aan een voortdurend veranderend risicolandschap en opsporingsinstrumentarium;
3. **inclusief risicobeheer**, dat voortbouwt op samenwerking met andere autoriteiten en "Trust & Check-ondernemers";
4. **gegevensgestuurd risicobeheer**, dat alle beschikbare gegevens efficiënt en volledig benut;
5. **doeltreffend risicobeheer**, dat zorgt voor een meer geharmoniseerde toepassing van douanecontroles aan de hele gemeenschappelijke buitengrens.

Er zijn geen douanegrenzen tussen de lidstaten en de controles van één douaneambtenaar gelden voor alle lidstaten. Een besluit over de mate waarin bepaalde risico's worden gecontroleerd — bijvoorbeeld de handhaving van sancties tegen Rusland —, heeft gevolgen voor de hele EU. Daarom moet het EU-risicobeheer gebaseerd zijn op een **gemeenschappelijke EU-27-risicoprioritering**. Voor financiële risico's stelt de Commissie nu al bepaalde prioritaire controlegebieden en gemeenschappelijke risicocriteria vast, die door de lidstaten moeten worden toegepast. Omdat de douane ook steeds meer niet-financiële

risico's moet beheren, introduceert deze hervorming een soortgelijk proces voor die niet-financiële risico's. Deze risicoprioritering zal de EU-douaneautoriteit (zie ook kader 5) helpen bij het uitvoeren van het operationele risicobeheer op EU-niveau en de douaneautoriteiten van de lidstaten bij hun controlebeslissingen. Aangezien dit ook een politieke kwestie is, zouden risicoweging en prioritering in de toekomst op politiek niveau in de Raad aan de orde kunnen worden gesteld.

Aangezien de niet-financiële risico's uiteenlopend zijn (veiligheid, milieu, enz.), hangt de meest efficiënte handhavingsstrategie af van de aard van de sectorale wetgeving. Voor alle niet-financiële risico's is een **nauwere strategische en operationele samenwerking tussen douane- en niet-douaneautoriteiten** (bv. markttoezichtautoriteiten, rechtshandhavingsautoriteiten, grensbeheerautoriteiten en belastingautoriteiten) hoognodig. Een inclusievere en holistischere beleidsvorming, waarbij rekening wordt gehouden met de rollen van en mogelijke synergieën tussen de respectieve autoriteiten upstream, moet de aanzet geven tot een dergelijke coördinatie. Dit moet de weg banen voor een strategischere aanpak van de handhaving van productnormen in de eengemaakte markt. Een dergelijke strategische aanpak moet operationeel worden aangevuld met gegevensuitwisseling en gezamenlijke risicoanalyse³⁵. De EU-douanedatahub, die voortbouwt op de EU-éénloketoemgeving voor de douane (EU CSW) en het nieuwe invoercontrolesysteem (ICS 2), zal een gezamenlijk gebruik van gegevens mogelijk maken dat verder gaat dan de geautomatiseerde kruiscontrole van vergunningen of de uitwisseling van documenten, om gemeenschappelijke risicobeheerstrategieën te ontwikkelen. De invoering van het digitale productpaspoort zal dit aanvullen door de digitale identificatie van producten op individuele, batch- of modelbasis mogelijk te maken en de toegang te garanderen tot gegevens over de herkomst van producten, de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen of kritieke grondstoffen en andere informatie over de samenstelling en duurzaamheid ervan. Daarnaast kan informatie van andere bevoegde autoriteiten over chemische stoffen waarvoor een beperking geldt of over niet-conforme toeleveringsketens die in een lidstaat zijn ontdekt, rechtstreeks worden meegenomen in de gemeenschappelijke risicoanalyse, waardoor de inlichtingen voor de controlebeslissingen van alle lidstaten worden verbeterd³⁶.

Kader 5: taken van de EU-douaneautoriteit

Om te beginnen zal de EU-douaneautoriteit douane-expertise bundelen op centraal niveau met het oog op EU-risicobeheer, waarbij voor risicoanalyse doeleinden gebruik wordt gemaakt van de overvloed aan voortdurend bijgewerkte gegevens in de EU-douanedatahub. Op basis van deze analyse zal de EU-douaneautoriteit **controleaanbevelingen** doen aan de nationale douaneautoriteiten, die deze zullen moeten toepassen of zullen moeten motiveren waarom ze dat niet doen. **Gemeenschappelijk risicobeheer**, dat tot uiting komt in een geharmoniseerdere toepassing van douanecontroles, zal een echte gemeenschappelijke buitengrens voor goederen tot stand helpen brengen. Dit zal van cruciaal belang zijn om “border shopping”, aan te pakken, een gangbare praktijk waarbij

³⁵ Om deze sectoroverschrijdende samenwerking te vergemakkelijken, zal de EU-douanedatahub worden opgezet in nauwe overeenstemming met het Europees interoperabiliteitskader (COM(2017) 134 final) en het daarmee verband houdende samenwerkingskader zoals voorgesteld door de Commissie met de verordening Interoperabel Europa (COM(2022) 720 final).

³⁶ Zo zou rechtstreekse toegang tot de databank van het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) het mogelijk maken te controleren of er een geldig registratienummer bestaat voor elke stof die door één juridische entiteit wordt vervaardigd of ingevoerd voor een hoeveelheid van 1 ton of meer. Zonder een dergelijke registratie is het in de handel brengen niet toegestaan. Verder zou toegang tot de databank van ECHA de douanediensdiensten in staat stellen vergunningsbesluiten te controleren wanneer de Commissie een vrijstelling heeft verleend voor stoffen die krachtens de REACH-wetgeving verboden zijn. Momenteel ondervinden de douaneautoriteiten vaak problemen bij het controleren van deze informatie, aangezien vergunningsbesluiten gericht zijn aan de gebruiker en niet aan de importeur van de stof.

bedrijven de integriteit van de eengemaakte markt ondermijnen door zich te richten op de zwakste schakel in de EU-buitengrens om illegale producten op de eengemaakte markt te brengen. **Het EU- en het nationale risicobeheer zullen inlichtingen uitwisselen en elkaar versterken.** De nationale douaneautoriteiten zullen nationale risicoanalyse- en -beheeractiviteiten, toegesneden op het risicoprofiel van een bepaalde lidstaat, blijven verrichten, op basis van sterk verbeterde inlichtingen die worden aangeleverd door de EU-douanedatahub en de samenwerkingsnetwerken die erdoor zullen worden ondersteund.

Ten tweede zal de EU-douaneautoriteit het operationele crisisbeheer coördineren. Op grond van de toepasselijke EU-wetgeving zal de EU-douaneautoriteit protocollen en procedures voor verschillende crisisscenario's ontwikkelen en ervoor zorgen dat deze worden toegepast. De EU-douaneautoriteit zal ook de **centrale douanegesprekspartner zijn voor niet-douaneautoriteiten** (bv. markttoezicht- of rechtshandhavingsautoriteiten, waaronder Europol) die tot taak hebben de integriteit van de eengemaakte markt te bewaken³⁷. Terwijl de EU-douanedatahub de IT en ondersteunende gegevens zal verstrekken en zo de integratie van innovatieve gegevensbronnen zoals het digitale productpaspoort zal waarborgen, zal de EU-douaneautoriteit zorgen voor operationele samenwerking en coördinatie met relevante entiteiten, waaronder EU-agentschappen zoals Europol en Frontex. Er zijn sterke synergieën tussen deze twee taken, aangezien de nieuwe EU-risicobeheercapaciteit in de EU-douaneautoriteit ook een veel snellere, doeltreffendere en alomvattendere aanpak van crisisgerelateerde risico's mogelijk zal maken, evenals een sterkere samenwerking tussen overheden dan wat momenteel mogelijk is.

Ten derde kan de Commissie de EU-douaneautoriteit belasten met de ontwikkeling en het onderhoud van de EU-douanedatahub en met het toezicht op de migratie en integratie van bestaande IT-douanesystemen in de loop van de volgende jaren. Verder kan de Commissie, indien dit passend wordt geacht, de uitvoering van toekomstige douaneprogramma's die uit de EU-begroting worden gefinancierd, delegeren.

6. TIJDSLIJN VAN DE HERVORMING

De hervorming zal in de loop van de komende 10 tot 15 jaar in verschillende fasen worden uitgerold. Op die manier kan de hervorming van 2016 worden geconsolideerd voordat de voordelen van het nieuwe model geleidelijk ingang kunnen vinden zonder dat de douaneactiviteiten worden verstoord. Een aantal belangrijke bepalingen van de nieuwe DWU-verordening zal kort na de vaststelling ervan van toepassing worden, maar er komt ook een overgangperiode waarin een aantal huidige praktijken wordt voortgezet.

De EU-douanedatahub zal gaandeweg worden ontwikkeld en uitgerold; daarbij zal op sommige bestaande IT-douanesystemen worden voortgebouwd maar er zullen ook andere systemen, waaronder die welke in het kader van de lopende IT-hervorming voor het DWU moeten worden geïmplementeerd, evenals het digitale productpaspoort in de hub worden geïntegreerd. De EU-douanedatahub zal in eerste instantie in een afgeslankte versie worden opgezet om het meest urgente probleem, de e-commerce, aan te pakken. De op maat gesneden douaneregeling voor e-commerce zal van toepassing zijn vanaf 2028, wanneer de EU-douanedatahub een eerste, beperkte operationele fase ingaat. In een tweede fase zullen reeds gecentraliseerde IT-douanesystemen³⁸ naar de EU-douanedatahub gemigreerd worden, waarna de migratie van de overige, nationale IT-systemen zal volgen. Ondernemers zullen

³⁷ Er zal ook een sterkere samenwerking tot stand komen met de strafrechtelijke autoriteiten en/of de autoriteiten die strafrechtelijke onderzoeken ondersteunen, en met Frontex, dat tot taak heeft grensoverschrijdende criminaliteit aan de EU-buitengrenzen op te sporen, te voorkomen en te bestrijden.

³⁸ Dit zijn onder meer: CRMS2, ICS 2, EU CSW-CERTEX, CCI.

vanaf 1 januari 2032 de EU-douanedatahub kunnen beginnen gebruiken en zullen dat moeten doen vanaf 1 januari 2038.

De EU-douaneautoriteit moet haar taken uitoefenen vanaf 1 januari 2028 en zal onmiddellijk haar verantwoordelijkheden op het gebied van risico- en crisisbeheer op zich nemen. Zij zal haar werkterrein geleidelijk uitbreiden naarmate de EU-douanedatahub wordt uitgerold, maar kan in de toekomst ook ruimere verantwoordelijkheden krijgen dan die waarin dit hervormingsvoorstel voorziet. Tot 2028 zullen de diensten van de Commissie hun risicobeheeractiviteiten die in overeenstemming zijn met en de weg helpen effenen voor de uitvoering van deze hervorming, voortzetten. De uitrol van kerninfrastructuur, zoals ICS2 en het douanerisicobeheersysteem (CRMS2), en de versterking van de gegevensanalysecapaciteit binnen de Commissie zullen niet alleen bijdragen tot een beter beheer van de EU-douane-unie op de korte termijn, maar er ook voor zorgen dat de EU-douaneautoriteit is toegerust om haar taken van meet af aan uit te voeren.



7. VERDER KIJKEN DAN DEZE HERVORMING — DE DOUANE WERELDWIJD MODERNISEREN

In haar mededeling “Evaluatie van het handelsbeleid — Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid”³⁹ van 2021 heeft de Commissie van de dubbele groene en digitale transitie een steunpilaar van het EU-handelsbeleid gemaakt. In dezelfde geest mag de modernisering van de douane niet stoppen aan de grenzen van de douane-unie van de EU. De uitdagingen van de klimaatnoodtoestand en de e-commerce hebben per definitie een mondiaal karakter en vereisen een grondige herziening van de douanesamenwerking wereldwijd.

Multilateralisme en op regels gebaseerde handel blijven centraal staan in de mondiale handelsstrategie van de EU. Om die reden blijft de hervorming van de Wereldhandelsorganisatie een topprioriteit voor de EU. Bovendien heeft de EU in 2021 een ambitieuze visie voor de modernisering van de Werelddouaneorganisatie⁴⁰ (WDO) ontwikkeld. Deze visie, die volop inzet op de industriële gegevensrevolutie en duurzame

³⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Evaluatie van het handelsbeleid – Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid (COM(2021) 66 final).

⁴⁰ De Werelddouaneorganisatie (WDO) is een intergouvernementele organisatie die zich bezighoudt met douanegerelateerde aangelegenheden zoals de indeling van goederen, waardering, oorsprongsregels, veiligheid van de toeleveringsketen en handelsfacilitatie.

waardeketens bevordert, heeft haar weg gevonden naar het strategisch plan van de WDO voor 2022-2025 en geeft zo vorm aan de mondiale discussies over douaneherformaties. In de toekomst moet meer worden gedaan: de mondiale douanegemeenschap moet structureel nadenken over een herformatie van de WDO om de douane tot een strategische capaciteit te maken in de dubbele transitie wereldwijd, met de douaneherformatie in de EU als inspiratiebron.

Om de douane wereldwijd toe te rusten voor het digitale tijdperk, hebben de EU en haar internationale partners in 2022 een nieuwe “**datastrategie voor de WDO**” goedgekeurd, die een “mondiaal data-ecosysteem” tot stand moet brengen. Dit vereist een gestructureerde en uitgebreide uitwisseling van douanegegevens op mondiaal niveau, met bijzondere aandacht voor de bescherming van vertrouwelijke handels- en persoonsgegevens. De EU-douanedatahub zal als rolmodel fungeren bij de wereldwijde uitrol van de WDO-datastrategie. Door internationale partners ertoe aan te zetten om vergelijkbare, interoperabele systemen voor gegevensbeheer op te zetten, zal de douane aanzienlijk meer slagkracht krijgen om de mondiale toeleveringsketens efficiënt te monitoren en te controleren.

Daarnaast moet de EU het voortouw nemen bij de ontwikkeling van een mondiaal groen douanebeleid. Er zijn verschillende gebieden waarop de douane wereldwijd **milieudoelstellingen** kan ondersteunen. Naast de vergroening⁴¹ van de douanediensten zelf moet de modernisering van de indeling van goederen in overeenstemming met de doelstellingen van de dubbele transitie deel uitmaken van de huidige strategische herziening van de **overeenkomst inzake het geharmoniseerde systeem (GS)**^{42 43}. De opties voor het vergroenen van de GS-indeling variëren van het opstellen van lijsten van milieugoederen tot het veranderen van de structuur van het GS, en zelfs het wijzigen van de indeling zelf op basis van nieuwe milieucriteria. Een dergelijke herziening kan ook helpen om de veerkracht te versterken en potentiële uitdagingen op het gebied van voorziening aan te pakken in sectoren die essentieel zijn voor de transitie naar groene energie. Een gestandaardiseerde indeling van milieuproducten zou een belangrijk uitgangspunt vormen waarop landen hun desbetreffende tarieven en regelgevingsmaatregelen zorgvuldig kunnen afstemmen en zou een doeltreffend instrument zijn om de duurzaamheid van het EU-handelsbeleid in de WTO, in vrijhandelsovereenkomsten en in nieuwe vormen van samenwerking, onder meer in het kader van nettonulpacten, te versterken.

Behalve multilateraal werkt de EU ook op basis van bilaterale handelsovereenkomsten samen met niet-EU-landen. Het grote verdragenetwerk van de EU faciliteert de handel en bevat ook verbintenissen inzake douanesamenwerking die tot wederzijds voordeel strekken door gezamenlijk de legale handel te vergemakkelijken en fraude, smokkel of criminele activiteiten op te sporen.

Veel van deze overeenkomsten kunnen de douane echter niet meer de instrumenten aanreiken of de informatie verstrekken die zij nodig heeft om de internationale toeleveringsketens te monitoren en te controleren. Momenteel gebeurt de inlichtingenuitwisseling met partnerlanden op verzoek. De douaneherformatie van de EU zal, met name via de EU-douanedatahub, een systematische uitwisseling van douane-informatie en zelfs van risicosignalen vergemakkelijken. In de toekomstige aanpak van de internationale

⁴¹ Bijvoorbeeld door soortgelijke normen als de EMAS-normen van de EU ook wereldwijd te ontwikkelen, onder auspiciën van de WDO.

⁴² Het verslag van de verkennende studie van de WDO over een eventuele strategische herziening van het GS wordt in 2024 verwacht.

⁴³ Het geharmoniseerde systeem is de multifunctionele internationale goederennomenclatuur die door de WDO is ontwikkeld. Deze nomenclatuur wordt door de meeste landen wereldwijd gebruikt als basis voor hun tariefindeling.

douanesamenwerking zal ook rekening moeten worden gehouden met het veranderende geopolitieke landschap en de noodzaak om kritieke toeleveringsketens veilig te stellen en de omzeiling van cruciaal EU-beleid, zoals sancties, te controleren.

8. CONCLUSIE

Meer dan een halve eeuw na de oprichting ervan blijft de douane-unie een belangrijke pijler van de EU-integratie. Zij vormt de basis van de eengemaakte markt en het bijbehorende regelgevingskader dat gericht is op de dubbele groene en digitale transitie. Door de recente dramatische verschuivingen in de geopolitiek en de wereldeconomie is de wereldhandel veranderd en is het meer dan ooit zaak om de douane-unie en haar regelgevings- en governancekader te moderniseren.

Deze hervorming is het meest ambitieuze en alomvattende initiatief om de douane-unie toe te rusten voor de komende decennia; om de douane in de EU in staat te stellen de Unie, haar burgers en bedrijven het best te dienen; om de douane in de EU om te vormen tot een echte Unie, die als één geheel optreedt.

De bedrijven in de EU moeten onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren, en de burgers en consumenten willen veilige producten en milieu- en sociale normen. De Commissie roept de lidstaten en het Europees Parlement daarom op snel overeenstemming te bereiken over de voorstellen die zij nu heeft voorgelegd, zodat burgers, bedrijven en overheden ten volle kunnen profiteren van de voordelen van een douane-unie met een efficiënt beheerde gemeenschappelijke grens voor goederen.