5.3 De lidstaten zenden in een identiek technisch formaat de aan de hand van gemeenschappelijke criteria uitgewerkte basisgegevens naar Eurostat (artikel 5 en bijlage I).

5.4 De statistische eenheden staan omschreven in Verordening (EG) nr. 696/1993 van de Raad (artikel 6). De Commissie en de lidstaten zetten een kwaliteitscontrolesysteem op (artikel 7).

5.5 Eurostat berekent KKP's voor ieder kalenderjaar (artikel 8) en publiceert de resultaten op geaggregeerd niveau voor elke lidstaat (artikel 9).

5.6 De lidstaten hoeven geen enquêtes uit te voeren als deze alleen zijn bedoeld voor de vaststelling van de correctiecoëfficiënten voor toepassing op de bezoldigingen en pensioenen van ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (artikel 10).

5.7 Temporele en ruimtelijke aanpassingsfactoren. De KKP's worden berekend aan de hand van de **nationale jaargemiddelden** (artikel 2.2). Aangezien „de gegevensverzameling beperkt [mag] blijven tot een of meer plaatsen in het economisch gebied" en „tot een bepaalde periode", moeten alle lidstaten een tijdelijke aanpassingsfactor (die niet ouder dan een jaar mag zijn) en een ruimtelijke aanpassingsfactor (die niet ouder dan zes jaar mag zijn) toepassen (bijlage I, Methodiek, paragrafen 2 t/m 4).

Brussel, 13 september 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven

COM(2005) 609 final — 2005/0247 (COD)

(2006/C 318/08)

De Raad heeft op 17 januari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 juli 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BURANI.

Het Comité heeft tijdens zijn op 429e zitting (vergadering van 13 september 2006) onderstaand advies uitgebracht, dat met 190 stemmen vóór, bij drie onthoudingen, is goedgekeurd.

1. **Inleiding**

1.1 Onderhavig Commissievoorstel betreft een nieuw plan voor de automatisering van de douane waardoor het Europese douanesysteem op den duur volledig geautomatiseerd, interoperabel, veilig, toegankelijk en elektronisch zou moeten worden, zonder dat er nog papier bij aan te pas komt. Die automatisering is de noodzakelijk aanvulling op het gemoderniseerde douanewetboek, waarvan de invoering door de Commissie is voorgesteld ([1]) en waarover het EESC een apart advies heeft uitgebracht.

1.2 Goedkeuring van dit geautomatiseerde systeem impliceert dat alle lidstaten zich daar samen voor moeten inzetten en dat hun inspanningen worden gecoördineerd. Dit geldt niet alleen voor de douane, maar ook voor niet tot de douane behorende grensdiensten die geacht worden de concepten „**één enkele interface**" en „**één enkel loket**" in praktijk te brengen: toepassing van die concepten heeft tot gevolg dat douaneafhandeling eenvoudiger, minder tijdrovend en voordeliger wordt, terwijl ook de controles van de douane met het oog op risicobeheersing aan doeltreffendheid winnen.

1.3 De lidstaten hebben al veel geïnvesteerd in de invoering van geautomatiseerde douanesystemen, maar die systemen vertonen van land tot land grote verschillen qua geavanceerdheid, regelgeving en gebruik van gegevens. Die dus nog gebrekkige harmonisatie komt bovenop een ander nog veel groter en tot dusverre onopgelost gebleven probleem, nl. dat de systemen **niet interoperabel** zijn.

([1]) COM(2005) 608 final.

1.4 Als systemen interoperabel zijn, kunnen de bestuurlijke instanties van de diverse landen informatie uitwisselen; bovendien bevat het plan — en hier blijkt dat ook de burgers niet worden vergeten — de mogelijkheid om **interfaces met het bedrijfsleven** te bieden, zodat niet alleen het concept van „één enkel loket" kan worden toegepast, maar ook de uitwisseling van informatie wordt gegarandeerd. Eenmaal volledig operationeel, zal het nieuwe geautomatiseerde systeem, in ieder geval louter vanuit douaneoogpunt, ontegenzeggelijk een stap vooruit zijn op de weg naar een echte interne markt, die dus alleen grenzen heeft met landen buiten de EU. Overigens moeten de betrekkingen met landen buiten de EU, vanwege de globalisering, noodzakelijkerwijs meewegen: aan dat aspect wordt in het Commissievoorstel voorbijgegaan.

2. **Algemene opmerkingen**

2.1 De Commissie merkt op dat de doelstellingen van een op interoperabele systemen gebaseerde automatisering ook hadden kunnen worden nagestreefd middels de uitwerking van een gecentraliseerd douanesysteem. Die oplossing is echter, zo vervolgt de Commissie, om meerdere redenen niet haalbaar, o. m. omdat het moeilijk is om, in afwijking van de beginselen van subsidiariteit en van evenredigheid, operationele bevoegdheden van de lidstaten naar de Commissie over te hevelen. Waarschijnlijk is de échte reden waarom die oplossing niet haalbaar is, dat de lidstaten er weinig voor voelen om hun prerogatieven op te geven, ook al weten ze dat een deel van de douane-opbrengsten rechtstreeks onder de communautaire begroting ressorteert. Welnu, het EESC is van mening dat communautair beheer van de douane een langetermijndoelstelling van de EU moet worden: een dergelijk beheer heeft voordelen, omdat het een eenvoudig, betrouwbaar en voordelig systeem is en interconnectie mogelijk maakt met andere systemen van landen in en buiten de EU. Gelet op mogelijke vertragingen bij de implementatie van de door elk van de 25 lidstaten ontwikkelde basissystemen zou moeten worden nagegaan of het niet beter is om gebruik te maken van volledig geautomatiseerde systemen zoals het geautomatiseerde invoersysteem en het geautomatiseerde uitvoersysteem, met elkaar verbonden via een vast Europees toegangspunt.

2.2 Onderhavig initiatief van de Commissie is in de eerste plaats iets waaraan niet valt te ontkomen, omdat het van kracht worden van het nieuwe douanewetboek vereist dat de procedures met de nieuwe normen overeenkomen. Daar komt nog bij dat dit initiatief onderdeel is van een reeks andere *eEurope*- en *eGovernment*-maatregelen ([2]) die op andere gebieden zijn genomen, en — meer specifiek — het logische vervolg is van de verplichtingen die zijn aangegaan met de in 2003 door de Commissie uitgebrachte Mededeling „*Eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediensten en de marktdeelnemers*" ([3]). Die verplichtingen werden overigens — ten minste t.a.v. het deel „afschaffing van papier" — al in het programma *Douane 2007* ([4]) aangegeven en vonden vervolgens bevestiging in 2004, bij de wijziging van de Verordening tot vaststelling van het communautair douanewetboek ([5]).

([2]) Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De rol van de elektronische overheid (*eGovernment*) voor de toekomst van Europa, COM(2003) 567 final van 26 september 2003.
([3]) COM(2003) 452 final van 24 juli 2003, aangehaald in het advies over het douanewetboek.
([4]) COM(2002) 26 final van 21 maart 2002, waarover een EESC-advies is uitgebracht: PB C 241 van 7 oktober 2002.
([5]) COM(2003) 452 final van 24 juli 2003, waarover een EESC-advies is uitgebracht: PB C 110 van 30 april 2004.

2.3 Het systeem dat de Commissie voorstelt, bevat een aantal vernieuwingen waarvan het EESC de voornaamste alleen maar kan toejuichen: interconnectie van de nationale systemen, interface met het bedrijfsleven via het „ene loket", mogelijkheid om *online* in- en uitklaring van goederen aan te vragen en geïntegreerd beheer van de risico's. Deze vernieuwingen zullen ongetwijfeld tot vooruitgang leiden, op voorwaarde dat de daarmee gemoeide kosten de draagkracht van burgers en bedrijfsleven niet te boven gaan. Daarom verdient het aanbeveling na te gaan welke gevolgen deze drastische veranderingen voor het douanepersoneel hebben (middelen, opleiding, loopbanen, aanpassing).

2.4 Desalniettemin plaatst het EESC een aantal kanttekeningen bij de integratie van de geautomatiseerde systemen en de complementariteit daarvan. De Commissie heeft volledige interoperabiliteit van de douanesystemen voor ogen: dat betekent dat de douane-administraties onderling en met „andere douanediensten die betrokken zijn bij het goederenverkeer van en naar de Gemeenschap" informatie moeten kunnen uitwisselen. **Instanties die belast zijn met het innen van de BTW** vallen duidelijk niet onder die formulering, terwijl een structurele band tussen douane en BTW-diensten nuttig kan zijn om, in sommige gevallen en voor bepaalde goederen, de handel in **imitaties van merken** in de hand te houden. Die handel in namaakgoederen is niet nieuw, maar een bestaand fenomeen dat voortdurend in omvang toeneemt: uit landen buiten de EU ingevoerde goederen worden vaak met Europese merknamen erop of als vervalste „Europese" merken weer in de Gemeenschap in omloop gebracht (met betaling van de BTW).

2.5 Ook vestigt het EESC de aandacht op de als volgt luidende tweede overweging van het Commissievoorstel: „De totstandbrenging van de pan-Europese e-overheid … vereist dat er maatregelen worden genomen om … **fraude, georganiseerde misdaad en terrorisme te helpen bestrijden** …". Alhoewel de intentieverklaring duidelijk is, is minder duidelijk hoe de Commissie dat doel denkt te bereiken met de desbetreffende bepalingen van haar voorstel. Gegevens die voor douanedoeleinden worden verzameld, kunnen alleen voor andere doeleinden worden gebruikt **als er een systeem wordt ingevoerd dat aansluiting heeft op andere systemen**.

2.5.1 Uitgaande van een evaluatie van de Commissie ([6]) en een aanbeveling van het Europees Parlement van 14 oktober 2004, heeft de Raad in december 2004 het **Haags programma** goedgekeurd. In dat programma is een reeks maatregelen en acties vastgelegd om de veiligheid in de EU te vergroten en vooral om „**de samenwerking op het gebied van politie, douane en justitie**" te verbeteren. Een daarop volgend document van 10 juni 2005 bevat **een actieplan ter verwezenlijking van het Haags Programma** waarin wordt gerefereerd aan een resolutie over douanesamenwerking die de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken op 30 maart 2004 heeft goedgekeurd, en aan een mededeling over de strijd tegen grensoverschrijdende handel van verboden of gereguleerde goederen. In weer een ander daarop volgend document ([7]) wordt douanesamenwerking opnieuw tot prioriteit verheven. Voor alle projecten in bovenstaande documenten wordt ervan uitgegaan dat er **informatie beschikbaar is** over repressie, wat ook onderdeel is van het Haags programma. Gezien de verscheidenheid

([6]) COM(2004) 401 final.
([7]) COM(2005) 184 final.

aan in dit verband belangrijke gegevens en de aard van de lopende projecten, moet uiteraard in een programma dat tot doel heeft om voorgoed een geautomatiseerd douanesysteem in te voeren, zijn vastgelegd dat de **database van de douane** op het tijdstip waarop dat systeem van kracht wordt of kort daarna **aansluiting heeft op andere systemen**, en met name op de stelsels voor interne veiligheid in en buiten Europa. Vanzelfsprekend moeten daarbij steeds de persoonlijke levenssfeer, het beroepsgeheim en de bescherming van gegevens worden gerespecteerd.

2.5.2 Afgezien van wat in par. 2.5 is aangehaald, is daarvan echter niets terug te vinden in het Commissievoorstel. Ook in de Toelichting bij dat voorstel wordt nergens naar het Haags programma verwezen: in de paragraaf „Samenhang met andere beleidsgebieden en doelstellingen van de EU" worden alleen de strategie van Lissabon en de initiatieven van de Commissie voor *e*-Europa en *e-government* genoemd. Zo'n belangrijk verzuim kan geen toeval zijn (afgezien van artikel 3 sub d), waarover later). De Commissie is hier een verklaring schuldig, maar dat mag niet betekenen dat dit initiatief op de lange baan wordt geschoven; er is daarentegen snel een besluit nodig.

2.5.3 De Commissie heeft om dit voorstel voor te bereiden, in twee jaar niet minder dan zes seminars gehouden, met gebruikers overlegd en discussies gevoerd in het comité Douanewetboek, de groep Douanebeleid, de groep „Douane 2007" voor de automatisering van de douane en de Trade Contact Group. Daar staat tegenover dat nergens gewag wordt gemaakt van contacten met Europol, Olaf of andere directoraten van de Commissie. Een systeem kan echter niet worden ontworpen door alleen maar uit te gaan van de eisen die daaraan door de rechtstreekse gebruikers ervan worden gesteld. Als het zo zou moeten worden opgezet dat het ook aansluit bij andere systemen, dan moeten de kenmerken van die andere systemen en wat voor die andere systemen nodig is, noodzakelijkerwijs ook bekend zijn. Het EESC ontkomt niet aan de indruk dat de bedenkingen die het al in zijn advies over het Douanewetboek naar voren heeft gebracht, nl. dat er onvoldoende besef is van **de onderlinge afhankelijkheid van de diverse overheidsinstanties bij misdaadbestrijding**, nu worden bevestigd.

2.5.4 Dat het roer moet worden omgegooid (zoals in de vorige paragraaf is aangegeven), wordt in de praktijk waarschijnlijk bemoeilijkt doordat het programma maar weinig tijd laat voor de uitvoering ervan. Toch lijkt het niet onmogelijk om nu al voor**„gevoelige goederen"** (wapens, springstoffen, kernmateriaal, machines en apparatuur voor de chemische, nucleaire en oorlogsindustrie, verdovende middelen, alcohol en tabak) **veiligheidsmaatregelen te nemen**. Dergelijke maatregelen zouden de vorm kunnen aannemen van onderzoek waarvan de resultaten, stelselmatig of op verzoek, aan de bevoegde autoriteiten worden doorgegeven.

2.6 Uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel, komen alleen de kosten die moeten worden gemaakt om de systemen interoperabel te maken, één enkele interface in te voeren of voor de douane portalen te creëren, in aanmerking voor **financiering uit de communautaire begroting**. Die kosten worden geraamd op ongeveer 180 miljoen euro, die op jaarbasis en progressief worden onderverdeeld in bedragen die van 4 miljoen in 2006 oplopen tot 111 miljoen in 2011 en de daarop volgende jaren. Het EESC stemt daarmee in, maar heeft zijn twijfels over het besluit om de **uitgaven voor de nationale portalen** voor rekening van de communautaire begroting te laten komen: ook al staan die portalen in beginsel ter beschikking van alle marktdeelnemers, of die nu uit eigen land of uit een andere EU-lidstaat komen, toch valt te verwachten dat die portalen vrijwel uitsluitend door marktdeelnemers uit eigen land zullen worden gebruikt. Daarom ligt het meer voor de hand dat iedere lidstaat die kosten zelf betaalt en dat de Gemeenschap daar niet voor opdraait. De situatie zou natuurlijk anders zijn als de Commissie op Europese portalen zou zinspelen, maar die mogelijkheid wordt niet met zoveel woorden genoemd.

2.7 De Commissie heeft voor alle lidstaten bindende **uitvoeringstermijnen** vastgesteld, die ingaan op het tijdstip van de publicatie van de beschikking in het Publicatieblad: een termijn van **drie jaar** voor de invoering van interoperabele geautomatiseerde systemen voor douaneafhandeling, systemen voor de registratie van marktdeelnemers en voor informatie-portalen; een termijn van **vijf jaar** voor de oprichting van een netwerk van vaste toegangspunten en de invoering van een tariefregeling die aan de EU-normen voldoet; een termijn van **zes jaar** voor het opzetten van een één-loketdienst. Het EESC vindt die termijnen, en vooral de eerste daarvan, **wel wat aan de optimistische kant**: drie jaar is kort als wordt meegerekend dat programma's om te beginnen een paar maanden lang moeten worden uitgeprobeerd en dat in die tijd met de andere deelnemers aan die programma's ervaringen moeten worden uitgewisseld. Daar komt nog bij dat niet alle lidstaten even ver zijn met de automatisering en dat niet alle lidstaten over evenveel personele en financiële middelen beschikken. Het zou de werking, maar vooral ook de geloofwaardigheid van het systeem geen goed doen als de Commissie zich gedwongen zou zien om verlengingen toe te staan, omdat één of meer lidstaten zich niet aan de termijnen houden. Daarom moet het huidige Meerjarig Strategisch Plan worden herzien, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat:

— alle lidstaten het systeem volledig in gebruik moeten hebben genomen voordat het operationeel kan worden;

— bedrijven minstens twaalf maanden de tijd moeten krijgen om een adequaat systeem op te zetten, te rekenen vanaf de ontvangst van de benodigde informatie van de douaneautoriteiten van hun land. Industrie en handel mogen er niet toe worden verplicht om hun summiere in- en uitvoeraangiften in te dienen voordat de systemen homogeen zijn.

3. **Bijzondere opmerkingen**

3.1 **Artikel 2**: **Doelstellingen**. Een van die doelstellingen luidt: „een gemeenschappelijke benadering bij de controle van goederen en de onderschepping van gevaarlijke en illegale goederen bewerkstelligen". Als de suggestie die het EESC in par. 2.5.4 doet, wordt overgenomen, dan moet die doelstelling anders worden geformuleerd.

3.2 **Artikel 3: Uitwisseling van gegevens**. Volgens het bepaalde sub d) van dit artikel moet de uitwisseling van gegevens ook mogelijk zijn tussen douanediensten van de lidstaten en „andere diensten of instanties die betrokken zijn bij het internationale goederenverkeer, hierna 'andere diensten of instanties' genoemd". Het EESC heeft al uitgebreid duidelijk gemaakt (cf. par. 2.4 e.v.) dat het die omschrijving beperkend vindt. Als de suggestie van het EESC om in het hoofdstuk „*Samenhang met andere beleidsgebieden en doelstellingen van de EU*" ook het Haags programma te vermelden, wordt opgevolgd, dan moet deze paragraaf dienovereenkomstig worden gewijzigd. Hoe dan ook moet de tekst worden verduidelijkt, omdat die nu verschillende interpretaties toelaat: ofwel het gaat om „diensten die betrokken zijn bij het internationale goederenverkeer" als tegenhanger van „instanties", ofwel het gaat om „diensten" in het algemeen: in dat laatste geval moet worden gespecificeerd dat de Commissie met die formulering een opening heeft willen creëren om aan het Haags programma te voldoen. De tekst zoals die nu is, in al haar vaagheid, en de daaruit voortvloeiende interpretatie, laten ruimte voor onzekerheid.

3.3 **Artikel 4: Systemen en diensten, en tijdschema.** Zoals al gezegd in par. 2.7, komen de termijnen die de Commissie voorstelt, als wel heel erg optimistisch over: de Commissie zou hierover met de lidstaten en **de diensten van iedere lidstaat die hier rechtstreeks bij betrokken zijn**, nog een „technische" discussie moeten voeren om de uitdrukkelijke garantie te verkrijgen dat al die lidstaten en diensten in staat zullen zijn om binnen de gestelde termijnen hun verplichtingen na te komen.

3.4 **Artikel 9: Middelen.** In dit artikel wordt bepaald dat de beschikbare personele, budgettaire en technische middelen over de Commissie en de lidstaten worden verdeeld, waarbij de „communautaire componenten" voor rekening van de Commissie komen en de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de „nationale componenten". De tekst van dit artikel is in orde, maar de betekenis ervan hangt af van artikel 10: daar wordt pas duidelijk wat precies met „communautaire componenten" en „nationale componenten" wordt bedoeld.

3.5 **Artikel 10: Financiële bepalingen.** Ook de formulering van dit artikel klopt, maar de interpretatie ervan is niet zonder risico's. In lid 3 staat: „De lidstaten dragen de kosten voor het opzetten en de exploitatie van de nationale componenten, *inclusief de interfaces met andere overheidsorganen en bedrijven*." Uit dat laatste moet worden afgeleid dat de **portalen** — waarvoor doorgaans de landstaal wordt gebruikt en die op de behoeften van het nationale bedrijfsleven zijn afgestemd — geacht worden tot de „**nationale componenten**" te behoren. Alleen staat in de Toelichting bij het voorstel (zie ook par. 2.6 van dit advies) dat portalen tot de „**communautaire componenten**" worden gerekend: dat is een interpretatie die verloren gaat voor degene die alleen de tekst van artikel 10 leest. Het EESC is van oordeel dat lid 3 *inhoudelijk* moet worden herzien als zijn opmerkingen gehoor vinden, en zoniet, dan toch in ieder geval *qua vorm* om aan het beginsel van transparantie te voldoen.

3.6 **Artikel 12: Verslagen.** De lidstaten moeten ieder jaar vóór 31 december een voortgangsverslag uitbrengen, met vermelding van de resultaten die zijn bereikt; de Commissie moet de lidstaten uiterlijk op 31 maart van het daarop volgende jaar een geconsolideerd verslag toesturen waarin „de resultaten van toezichtbezoeken en andere controles" moeten worden opgenomen. In beginsel valt daar niets op aan te merken, maar de vraag kan worden gesteld wat de implicaties van die „toezichtbezoeken" zullen zijn en of de resultaten daarvan openbaar moeten worden gemaakt.

3.7 **Artikel 13: Overleg met het bedrijfsleven.** In dit artikel staat dat „De Commissie en de lidstaten … regelmatig met de bedrijven (overleggen) in alle fasen van de voorbereiding, ontwikkeling en invoering van de in artikel 4 genoemde systemen en diensten". Dat overleg moet plaatsvinden volgens een „overlegmechanisme … waarin op regelmatige basis een representatieve groep van bedrijven wordt samengebracht". Volgens het EESC strookt een dergelijke regeling met de gebruikelijke gang van zaken in de Gemeenschap en is daarmee voldaan aan de beginselen van overleg en transparantie. Wel is uit ervaring gebleken dat er tijdens dat overleg niet te veel uiteenlopende eisen of tegenstrijdige tendensen naar voren moeten worden gebracht, omdat het wegwerken van de obstakels die daardoor kunnen worden opgeworpen, tijdrovend is en niet-rationele compromissen vergt. Daarom moet dit overleg uitvoerig zijn, maar ook verenigbaar met het vereiste dat snel een besluit moet worden genomen.

3.8 **Artikel 14: Toetredingslanden en kandidaat-lidstaten.** De tekst van dit artikel („De Commissie informeert de als toetredingsland of kandidaat-lidstaat voor toetreding tot de Europese Unie erkende landen over de voorbereiding, ontwikkeling en invoering van de in artikel 4 genoemde systemen en diensten en staat hun toe in deze fasen te participeren.") is onduidelijk: zo wordt niet aangegeven of die landen kunnen „participeren" als actieve leden of alleen als waarnemers. Ook is niet duidelijk of deze landen, in het vooruitzicht van hun toetreding, vergelijkbare douanesystemen mogen invoeren en of zij, in dat geval, op bijdragen uit de communautaire begroting kunnen rekenen. Het EESC dringt aan op een duidelijkere formulering van deze bepaling.

Brussel, 13 september 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND