EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG**

***bij***

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad**

**tot vaststelling van de éénloketomgeving van de Europese Unie voor de douane en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 952/2013**

{COM(2020) 673 final} - {SEC(2020) 360 final} - {SWD(2020) 237 final} -
{SWD(2020) 238 final}

## Samenvatting

Effectbeoordeling van het initiatief voor een EU-éénloketomgeving voor de douane

## A. Behoefte aan actie

### Waarom? Wat is het probleem?

Voor een vlotte doorstroming van de grensoverschrijdende handel zijn efficiënte douane- en controleprocedures nodig die de veiligheid van mensen en bedrijven in de EU waarborgen. Dit wordt voor een deel bereikt door de in het douanewetboek van de Unie voorgeschreven elektronische systemen, die de papieren procedures vervangen door elektronische procedures. Er moeten echter ook meer dan zestig niet-douanegerelateerde EU-handelingen en nationale niet-douanegerelateerde wetten (op het gebied van gezondheid en veiligheid, milieu, landbouw, visserij, internationaal erfgoed, markttoezicht, enz.) aan de buitengrenzen worden gehandhaafd. Hiervoor zijn andere documenten dan douaneaangiften vereist en dit heeft gevolgen voor tot 13 % van de bijna 300 miljoen jaarlijkse goederenoverbrengingen, waarvan er veel zeer gevoelig zijn. Aangezien autoriteiten vaak elk op hun eigen eilandje werken, zonder dat systemen en processen met elkaar in overeenstemming zijn gebracht, worden veel goederen op een inefficiënte manier behandeld, wat fouten en fraude in de hand werkt. Zo mogen hoeveelheden goederen op basis van sommige vergunningen, die in de hele EU geldig zijn, worden gesplitst in verschillende douaneaangiften. Als autoriteiten de gebruikte hoeveelheden moeten controleren, zijn handmatige controles tijdrovend en onvoldoende nauwkeurig. Zonder nieuw EU-optreden kunnen deze problemen niet worden opgelost, voor een deel omdat ze met EU-formaliteiten verband houden. Nationale inspanningen zijn vaak ook fragmentarisch, en kunnen het probleem nog eens verergeren door een gebrek aan interoperabiliteit en het grensoverschrijdende karakter van de handel. Het meest relevante EU-initiatief op dit gebied, EU-CSW-CERTEX, was tot op zekere hoogte succesvol, maar is slechts vrijwillig en heeft een beperkte reikwijdte.

### Wat zal met dit initiatief naar verwachting worden bereikt?

De algemene doelstelling is het verbeteren van de handhaving van wettelijke vereisten om de EU beter te beschermen en de internationale handel te vergemakkelijken. Om deze doelstelling te bereiken, zal het initiatief:

- een governancekader vaststellen om de samenwerking tussen de douane- en bevoegde partnerautoriteiten te verbeteren en interoperabele oplossingen te ontwikkelen, waar nuttig en passend;
- werkmethoden verbeteren tussen de regelgevende instanties die betrokken zijn bij de internationale handel, om meer geautomatiseerde, elektronische en geïntegreerde processen voor het in- en uitklaren van goederen mogelijk te maken;
- een kader voor de harmonisatie van gegevens vaststellen en het hergebruik van gegevens bewerkstelligen om aan de verschillende, door de douaneautoriteiten en andere autoriteiten dan de douaneautoriteiten vereiste formaliteiten voor de internationale handel te voldoen.

### Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

De vastgestelde problemen zijn inherent transnationaal, omdat zij op grensoverschrijdend verkeer van goederen betrekking hebben, en fouten of fraude in een afzonderlijke lidstaat kunnen gevolgen hebben voor de hele EU. Aangezien de EU verantwoordelijk is voor de douane-unie en voor de niet-douanegerelateerde wettelijke vereisten in kwestie, bevindt zij zich in een goede positie om maatregelen te coördineren, versnippering aan te pakken en schaalvoordelen te genereren. De bestaande en verwachte maatregelen zijn ontoereikend gebleken, omdat: i) voortdurende versnippering/gebrek aan interoperabiliteit de voordelen van geleidelijke digitalisering en modernisering zou beperken; ii) er weinig nationale initiatieven zouden zijn als gevolg van beperkte middelen, en deze initiatieven bepaalde belangrijke functies, zoals kwantiteitsbeheer op EU-niveau, niet mogelijk zouden maken; en iii) EU-CSW-CERTEX (een vrijwillig initiatief) aan kracht zou inboeten, als er geen verplichte maatregelen op volgen.

## B. Oplossingen

### Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Er werden acht beleidsopties vastgesteld. Deze vormen niet een lijst waaruit één optie kan worden gekozen, maar ze vallen grofweg in drie categorieën die gegroepeerd kunnen worden om gezamenlijk een toekomstige beleidskeuze te vormen:

- Categorie I (opties 1-4; combinatie van opties mogelijk): opties voor intergouvernementele samenwerking die het voor de douane- en bevoegde partnerautoriteiten gemakkelijker maken om informatie te delen. Elke optie heeft een andere reikwijdte. Optie 1 stelt EU-CSW-CERTEX verplicht en heeft betrekking op wettelijke vereisten die op EU-niveau worden beheerd, met een functionaliteit voor geautomatiseerd kwantiteitsbeheer. Optie 2 heeft betrekking op wettelijke EU-vereisten die in nationale elektronische systemen worden beheerd. Optie 3 heeft betrekking op nationale wettelijke vereisten en optie 4 op documenten van derde landen.
- Categorie II (opties 5-7; slechts één optie mogelijk): opties voor interactie tussen bedrijven en overheden, waarbij de samenwerking erop gericht is de interactie tussen marktdeelnemers en autoriteiten te verbeteren. Optie 5 voorziet in een geharmoniseerd portaal voor handelaren om EU-certificaten te beheren. In optie 6 wordt een éénloketsysteem op nationaal niveau ingesteld zodat marktdeelnemers over geharmoniseerde toegangspunten kunnen beschikken. Optie 7 voorziet in één toegangspunt op EU-niveau.
- Categorie III (optie 8): een horizontale optie voor het stroomlijnen van de manier waarop de douane- en bevoegde

partnerautoriteiten marktdeelnemers identificeren. Deze optie zou gebaseerd zijn op het toenemende gebruik van het bestaande EORI-systeem (registratie en identificatie van marktdeelnemers), hetzij voor de registratie en validatie (8i), hetzij alleen voor validatie (8ii).

De opties 1, 2, 6, 7 en 8ii zijn behouden voor een grondige analyse op basis van een screening. De effectbeoordeling legde gelijksoortige gevolgen voor alle opties bloot. De rechtstreekse economische gevolgen zouden bestaan uit eenmalige uitvoeringskosten en terugkerende kosten, en besparingen als gevolg van lagere administratieve lasten voor douaneautoriteiten, bevoegde partnerautoriteiten en marktdeelnemers bij het handhaven van EU-wetgeving en het in- en uitklaren van goederen. Ook zouden sommige (niet-kwantificeerbare) handelsvoordelen worden gerealiseerd. Verder zou het versterken van de samenwerking en het vergemakkelijken van het delen van informatie tussen de voor het in- en uitklaren van goederen verantwoordelijke autoriteiten de risicobeheerprocessen verbeteren en gevallen van fraude en menselijke fouten verminderen. Dit zou vervolgens weer de naleving en handhaving van niet-douanegerelateerde wetgeving verbeteren, en daarmee samenhangende sociale en milieuvoordelen genereren.

Om de voorkeursoptie vast te stellen, werden de verschillende pakketten opties met elkaar vergeleken wat betreft doeltreffendheid (d.w.z. handhaving van de relevante wettelijke vereisten en handelsfacilitatie), efficiëntie, samenhang met ander beleid en evenredigheid. Het meeste voordeel was uitsluitend mogelijk met pakketten die opties uit zowel categorie I als II bevatten, terwijl optie 8(ii) steeds wat aan elk pakket toevoegt. De opties 1 en 6 bleken kosteneffectief, samenhangend en evenredig, terwijl de opties 2 en (met name) 7 in dit verband uiterst problematisch waren. Het pakket dat de voorkeur geniet, bestaat daarom uit de opties 1+6 +8(ii).

**Wie steunt welke optie?**

Tijdens de uitgebreide raadpleging hebben de autoriteiten van de lidstaten en marktdeelnemers de volgende standpunten naar voren gebracht:

- Optie 1: nagenoeg unanieme steun, op basis van het bewezen succes van de voorganger ervan, EU-CSW-CERTEX, belangrijke verwachte voordelen en relatief beperkte uitvoeringskosten.
- Optie 2: slechts beperkte steun, vanwege de complexiteit ervan en de hoge uitvoeringskosten, en beperkte voordelen.
- Optie 6: matige tot sterke steun. Marktdeelnemers waardeerden het vermogen ervan om de handel te vergemakkelijken via het verwezenlijken van een volledig éénloketconcept door één toegangspunt te bieden voor de vereisten inzake het in- en uitklaren.
- Optie 7: zeer beperkte steun vanwege de complexiteit ervan en de zeer hoge kosten. Marktdeelnemers waren positief over het vermogen ervan om de douaneprocessen in de hele EU te stroomlijnen en te harmoniseren.
- Optie 8(ii): hoewel beperkt in reikwijdte, kreeg het de steun van bijna alle belanghebbenden als een manier om processen te stroomlijnen.

## C. Effecten van de voorkeursoptie

**Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?**

Het verkozen beleidspakket van de opties 1 + 6 + 8ii biedt verschillende relatieve voordelen. Het kreeg de meeste steun van belanghebbenden. Het genereert naar verwachting tevens aanzienlijke rechtstreekse economische voordelen, voor in totaal tussen de 209,4 miljoen EUR en 311,5 miljoen EUR per jaar bij volledige operationaliteit (d.w.z. na een gefaseerde implementatie over een periode van zeven jaar). Hoewel het totale economische voordeel minder groot is dan voor de meest uitgebreide optiepakketten, is de toegevoegde waarde van het verkozen optiepakket bijna 1,5 keer groter, wat de evenredigheid ervan aantoont. Dit komt bovenop de ruimere handelsvoordelen die waarschijnlijk aanzienlijk zijn, maar niet konden worden gekwantificeerd. Wat betreft de sociale en milieuvoordelen, zou dit pakket de belangrijkste voordelen van optie 1 combineren met extra voordelen als gevolg van de toegenomen harmonisatie en interoperabiliteit van de gegevens die van optie 6 worden verwacht, evenals additionele voordelen van optie 8(ii) die verband houden met een betere identificatie van marktdeelnemers. Als optie 2 niet wordt meegenomen, zouden slechts beperkte voordelen niet worden verkregen. Over het algemeen kan worden gesteld dat dit pakket het vermogen van de EU om als katalysator voor het éénloketconcept op te treden zo groot mogelijk maakt, door een kader te bieden om het EU-beleid doeltreffend en evenredig uit te voeren, en de meerwaarde aan te tonen.

**Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?**

De Europese Commissie en de nationale autoriteiten zouden de eenmalige implementatiekosten en terugkerende kosten dragen. De uitvoeringskosten omvatten IT-uitgaven, procesveranderingsbeheer, opleiding en ondersteuning, en zullen naar verwachting over een periode van 7 jaar worden uitgespreid. Later zullen de terugkerende kosten bestaan uit onderhoud, periodieke updates, ondersteuning en dagelijkse handelingen. De geraamde kosten zijn (in miljoen EUR, met een laag en hoog bereik, met uitzondering van de kosten van de EC):

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Totaal voor de geleidelijke implementatie (jaren 1-7) | EC | 64,73 | Jaarlijks totaal bij volledige operationaliteit, vanaf jaar 8 | EC | 6,35 |
| | Totaal autoriteiten van de lidstaten | 64,38 tot en met 127,73 | | Totaal autoriteiten van de lidstaten | 5,91 tot en met 11,75 |
| | Totaal | 129,11 tot en met 192,46 | | Totaal | 12,26 tot en met 18,10 |

**Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?**

De belangrijkste problemen hebben gevolgen voor bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen. Het initiatief

is daarom op handelsfacilitatie en het verminderen van administratieve lasten gericht, met name door tijd te besparen en het in- en uitklaren eenvoudiger en meer geautomatiseerd te maken. Het verkozen optiepakket zou marktdeelnemers voordelen in de orde van grootte van 494,1 miljoen EUR tot 688,4 miljoen EUR opleveren gedurende de zeven jaar van de gefaseerde implementatie, gevolgd door jaarlijkse voordelen van 141,2 miljoen EUR tot 196,7 miljoen EUR, bovenop de handelsvoordelen die niet konden worden gekwantificeerd. Aangezien bedrijven geen nieuwe apparatuur hoeven te kopen of snel nieuwe processen hoeven vast te stellen, worden de kosten verwaarloosbaar geacht.

**Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?**

Het initiatief maakt gebruik van het vermogen van de Commissie om schaalvoordelen te genereren. Er zijn echter aanzienlijke kosten voor overheden wat betreft uitgaven voor IT-hardware en -software, procesveranderingsbeheer en opleiding en ondersteuning, zoals hierboven is beschreven.

**Zijn er andere significante gevolgen?**

Uit een uitgebreide raadpleging van belanghebbenden en bestudering van soortgelijke initiatieven in andere lidstaten is gebleken dat er afgezien van de gevolgen die zijn vastgesteld, geen andere gevolgen zullen zijn. Als er kwesties met betrekking tot de bescherming en beveiliging van gegevens van marktdeelnemers kunnen opduiken, zullen deze in het kader van de desbetreffende EU-wetgeving worden behandeld.

## D. Evaluatie

**Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?**

Er zijn plannen voor de regelmatige monitoring en periodieke evaluatie ontwikkeld. De plannen voor de monitoring zullen op bronnen op EU-niveau (bv. IT-resultaten en -statistieken) en nationaal niveau (bv. gegevens over afhandelingstijden) zijn gebaseerd. De evaluatie zal zes jaar na de inwerkingtreding van de wetgeving plaatsvinden, en daarna om de drie jaar.