COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.07.1998
COM(1998) 471 def.

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN HET EUROPEES PARLEMENT

# betreffende de uitvoering

# van het programma Douane 2000

**(artikel 17 Beschikking nr. 210/97 van 19 december 1996)**

Bij Beschikking van 19 december 1996[1], hebben het Europees Parlement en de Raad hun goedkeuring gehecht aan het actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap («Douane 2000»).

Op grond van artikel 17, lid 3, van die Beschikking dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een tussentijds verslag in betreffende de uitvoering en de resultaten van het programma "Douane 2000", tezamen met haar beleidsvoornemens met het oog op een grotere doeltreffendheid van haar maatregelen op dit gebied.

## 1. ACHTERGROND

Bij de daadwerkelijke opheffing van de douanecontroles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap onstond de noodzaak om tot een intensievere administratieve samenwerking tussen de lidstaten te komen op alle gebieden waar verschillen in de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht door de nationale administraties aanleiding konden geven tot dysfuncties in het beheer van de eengemaakte markt. De daarop betrekking hebbende problematiek, die eerst in het rapport Sutherland van 1992 werd behandeld, is daarna uitvoerig bestudeerd door de Commissie, die over haar bevindingen verschillende mededelingen aan het Europees Parlement en de Raad heeft laten toekomen[2].

Van bij het begin werd het douanevraagstuk als prioritair beschouwd. Het is inderdaad belangrijk voor deze sector te voorzien in een volledige harmonisatie van de regelgeving, waarvoor reeds de grondslag is gelegd door het in werking treden van het communautair douanewetboek[3], en waarbij de toepassing van het Gemeenschapsrecht door alle nationale administraties in het douanegebied van de Gemeenschap homogeen wordt gemaakt. De opheffing van de douanecontroles op het handelsverkeer tussen de lidstaten heeft dus de unieke verwezenlijking tot gevolg gehad dat in de douanesector wordt voorzien in een uniforme tenuitvoerlegging van en controle op alle communautaire regelgeving waaraan de goederen welke het eengemaakte douanegebied binnenkomen en buitengaan, moeten voldoen.

De grote strategische betekenis van deze sector is bovendien het gevolg van het feit dat de douane, naast haar traditionele taak om de eigen middelen te innen en de financiële belangen van de Gemeenschap te beschermen, in toenemende mate nieuwe met de regeling van het handelsverkeer verband houdend opdrachten krijgt in die zin dat zij toeziet op de correcte toepassing van alle gemeenschappelijke beleidslijnen en communautaire voorschriften op in- en uitvoergebied.

---

1 Beschikking nr. 210/97/EG van 19 december 1996, PB nr. L 33 van 4.2.1997, blz. 24.

2 - Mededeling van de Commissie aan de Raad: "Een optimale benutting van de door de interne markt geboden kansen": strategisch programma, van 22.12.1993, COM(93) 632 definitief;
- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement de Raad over de ontwikkeling van de administratieve samenwerking bij de tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving van de gemeenschapswetgeving in de interne markt, van 16.2.1994, COM(94) 29 definitief.

3 Verordening (EG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober tot vaststelling van het communautair douanewetboek, PB L 302 van 19.10.1992, blz. 1.

De Commissie heeft daarom reeds in 1989 een modelproject betreffende de opleiding van ambtenaren van de douaneadministraties van de lidstaten opgezet, dat vaste vorm kreeg onder de naam "communautair actieprogramma Matthaeus"[4]. Doel van dat programma was het aan de hand van gemeenschappelijke opleidingsacties verzekeren van een uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht met betrekking tot de in- en uitvoer van goederen, en het bij de ambtenaren van de douaneadministraties bevorderen van besef van de communautaire dimensie van hun taak.

In 1994 en in het kader van bovenvermelde mededelingen werd genoemde actie verlengd en aangevuld met een modelproject gericht op de transparantie van de douaneactiviteiten in de Gemeenschap en het aanwijzen van de gebieden welke bij voorkeur in aanmerking komen voor samenwerking tussen de douaneadministraties van de lidstaten onderling, evenals tussen die administraties en de douanediensten van de Commissie, met het oog op de gecoördineerde uitwerking van nieuwe werkmethoden, ten einde aldus ertoe te komen dat overal op het douanegebied van de Gemeenschap de controles en procedures met een equivalente doeltreffendheid worden toegepast.

Op grond van de tijdens het proefproject opgedane ervaring heeft de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad voorgesteld een actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap op te zetten. De Beschikking betreffende "Douane 2000" werd op 19 december 1996 vastgesteld op basis van artikel 100A van het EG-Verdrag.

## 2. DOELSTELLINGEN VAN HET PROGRAMMA

Het programma "Douane 2000" loopt van 1 januari 1996 tot en met 31 december 2000.

### 2.1. Algemene doelstellingen

Doel van het actieprogramma is het op alle plaatsen van het douanegebied van de Gemeenschap vergroten van de doeltreffendheid van de douaneprocedures en -controles, door het verzekeren van transparantie met betrekking tot de toepassing van het Gemeenschapsrecht en het aanwijzen van de moeilijkheden betreffende de tenuitvoerlegging ervan alsook van de belangrijke samenwerkingsgebieden.

Bedoelde procedures en controles moeten een voldoende vlot verloop van het handelsverkeer maar ook de bescherming van de burgers en ondernemingen van de Unie kunnen verzekeren. Zij moeten de financiële belangen van de Gemeenschap en de lidstaten helpen beschermen en alle deelnemers aan het economisch verkeer een gelijkwaardige behandeling in hun betrekkingen met de douanediensten garanderen, ten einde met name distorsies van de concurrentie en het ontstaan van nieuwe soorten fraude, die nadelig zijn voor de goede werking van de interne markt, te voorkomen.

---

[4] Beschikking nr. 91/341/GEE van 20 juni 1991, PB nr. L 187 van 13.7.1991, blz. 41.

Met andere woorden moeten - bij gebrek aan een eengemaakte communautaire douaneadministratie - "de douaneadministraties van de Lid-Staten even efficiënt en effectief kunnen functioneren als één enkele administratie"[5].

## 2.2. Gemeenschappelijke doelstellingen

Voor de verwezenlijking van het programma wordt uitgegaan van de "gemeenschappelijke doelstellingen" van de Gemeenschap en de lidstaten (artikel 4 van de Beschikking) die een soort handvest van de douaneactie in de Gemeenschap vormen. Dit handvest moet de basis vormen van de douaneactie op zowel communautair als nationaal niveau en aldus ervoor zorgen dat die actie beantwoordt aan de behoeften van de interne markt van de Gemeenschap.

De Beschikking voorziet dus zowel in nieuwe door de Commissie en de lidstaten in partnerschap ten uitvoer te leggen maatregelen als in een nieuwe beheermethode, als garantie voor het beantwoorden van de douaneactiviteiten aan zowel de traditionele douanetaken als aan de nieuwe economische opdrachten welke de douane op zich zal moeten nemen

## 2.3. Oriëntatieschema voor de maatregelen

Uitgaande van de gemeenschappelijke doelstellingen stellen de Gemeenschap en de lidstaten gemeenschappelijke prioriteiten en gemeenschappelijk uit te voeren maatregelen vast. Met het oog op de doelstellingen van de Beschikking hebben de prioritaire thema's voor de acties betrekking op:

- de transparantie in de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht door de douaneadministraties van de lidstaten;
- het aanmoedigen van de gecoördineerde uitwerking en toepassing van nieuwe werkmethoden;
- de intensivering van het gemeenschappelijk opleidingsbeleid, tot stand gekomen in het kader van het Matthaeus-programma, door het opzetten van een gemeenschappelijke, aan de doelstellingen van het douanebeleid beantwoordende opleidingsstructuur;
- de intensivering van de voorlichting van en communicatie met de gebruikers van douanediensten;
- het bijdragen tot de totstandkoming van een internationaal douaneapparaat dat optimaal is afgestemd op het beheer van de buitengrens, door het leveren van een speciale inspanning ten behoeve van de douaneadministraties van de geassocieerde landen welke tot de Europese Unie wensen toe te treden.

---

5 Beschikking nr. 210/97/EG, zesde overweging.

## 3. TENUITVOERLEGGING VAN HET PROGRAMMA

De Beschikking waarvoor het voorstel door de Commissie op 6 april 1995 werd ingediend, werd na een bemiddelingsprocedure eerst op 19 december 1996 door het Europees Parlement en de Raad definitief goedgekeurd.

Dit verslag, bedoeld voor het midden van de uitvoeringstermijn van het programma, is dus minder dan 18 maanden na het effectief op gang komen van de tenuitvoerlegging opgesteld, omdat zoveel tijd nodig was voor het opzetten van de structuur voor het beheer van het programma.

Tijdens de verslagperiode hebben in het kader van de uitvoering van het programma zowel de lidstaten als de Commissie met betrekking tot de besteding van de beschikbare middelen prioriteit verleend aan projecten die erop gericht waren de compartimentering van de douaneactiviteiten te doorbreken en een echt communautair douanenetwerk op te zetten.

### 3.1. Transparantie bij de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht door de douaneadministraties van de lidstaten.

De op de transparantie betrekking hebbende actie wordt gevoerd met teams die toezien op de tenuitvoerlegging van de procedures en monitoring teams worden genoemd.

Deze teams zijn samengesteld uit ambtenaren van de administraties van de lidstaten en van de diensten van de Commissie. Zij voeren, op basis van een thematische indeling van de douaneactiviteiten, inspecties uit op een bepaald aantal plaatsen aan de buitengrens met het oog op een evaluatie van de tenuitvoerlegging van de communautaire voorschriften op die plaatsen, de moeilijkheden in verband met de toepassing ervan en de gebruikte werkmethoden. Zij kunnen aanbevelingen doen met betrekking tot de werkmethoden en de eventueel wenslijke aanpassingen van de voorschriften, ten aanzien waarvan door de bevoegde instanties later voorstellen kunnen worden opgesteld en besluiten kunnen worden genomen.

In overleg met de Commissie en de lidstaten werd op deze thematische grondslag gekozen voor de sectoren waar zich bij de toepassing van de douaneregeling de meeste problemen voordoen en waar de situatie veel zou kunnen worden verbeterd door de aanwending van meer doeltreffende werkmethoden (controle aan de hand van audits, computerisering, risicoanalyse). In het kader van het van 1994 tot en met 1996 lopend modelproject werden 10 monitoring-acties georganiseerd. Vier acties werden sedert de vaststelling van de Beschikking reeds gevoerd en zes andere zijn tegen eind 1999 gepland (zie bijlage).

De concrete resultaten van die acties moeten over een bepaald tijdsverloop worden beoordeeld. Verschillende acties hebben het mogelijk gemaakt moeilijkheden betreffende de toepassing van de douanerecht voor zowel de administraties als de ondernemingen te omschrijven, en waren aldus aanleiding voor de Commissie tot het voorstellen dan wel laten bestuderen van wijzigingen in het bestaande recht (bijvoorbeeld: het douanetoezicht op de communautaire vrije zones; bewijs van de communautaire status van goederen

vervoerd onder de regeling voor het maritiem douanevervoer) of hebben waardevolle gegevens opgeleverd voor de uitwerking van wetsvoorstellen, bijvoorbeeld op het gebied van de hervorming van de douanevervoerregelingen of de modernisering van de economische douaneregelingen.

Andere acties waren minder op rechtsontwikkelingen gericht maar hebben bijgedragen tot het verbeteren van de door de administraties in het kader van de toepassing van de voorschriften gebruikte werkmethoden. Dergelijke verbeteringen konden op verschillende gebieden worden vastgesteld (bijvoorbeeld: de controle van handbagage in de luchthavens, de toepassing van de voorschriften inzake facultatieve zekerheidstellingen en actieve veredeling).

Verder doet de monitoring het besef toenemen dat de activiteiten van de douanediensten een Europese dimensie hebben, omdat het onderhouden van contacten tussen de op de verschillende bestudeerde gebieden verantwoordelijke Europese douaneambtenaren erdoor wordt bevorderd.

Het ontvangen van onvoldoende gegevens over eventuele follow-up-acties in de lidstaten heeft evenwel tot gevolg dat de echte invloed van de monotoring-acties op de werking van de douaneadministraties niet voldoende kan worden geëvalueerd.

## 3.2. Aanmoediging tot het gecoördineerd uitwerken en toepassen van nieuwe werkmethoden.

Het gecoördineerd uitwerken van nieuwe werkmethoden is bevorderlijk voor aanpassingen van de douanediensten aan de zich ontwikkelende economische omstandigheden, omdat de homogeniteit en de samenhang van het douaneoptreden binnen de Gemeenschap erdoor toeneemt.

Voor de vijf in de Beschikking genoemde gebieden heeft de tenuitvoerlegging geleid tot de volgende acties:

### *3.2.1. Organisatie van douanecontroles op basis van risicoanalyses*

Een aantal lidstaten heeft zich speciaal beziggehouden met het gebruik van risicoanalyses als basis voor het organiseren van de door de douaneadministraties uit te voeren controles, zodat die zich in de eerste plaats richten op situaties welke inzake onregelmatigheden of een slechte toepassing van de communautaire voorschriften een groot aantal risicofactoren vertonen.

De gecoördineerde ontwikkeling van die analysetechnieken in alle lidstaten op basis van gemeenschappelijke criteria is nodig om op alle plaatsen van het douanegebied van de Gemeenschap tot, inzake niveau en doeltreffendheid, vergelijkbare controles te komen.

Uitgaande daarvan heeft de Commissie in samenwerking met de lidstaten een eerste gemeenschappelijke methodologische aanpak uitgewerkt waaraan concrete vorm werd gegeven in een "gids voor risicoanalyse bij de douane", waarvan de publicatie en de verspreiding van 4200 exemplaren in alle douanediensten op dit ogenblik bezig is.

Bovendien werd in overeenstemming met artikel 9, lid 1, van de Beschikking betreffende Douane 2000 besloten een modelproject op te zetten dat betrekking heeft op de omschrijving van risicoprofielen op communautair niveau. Dit modelproject wordt opgestart in 1998 en zal voortbouwen op de resultaten van de voorbereidende studie welke in de loop van 1997 met de lidstaten werd uitgevoerd, evenals op de eerste resultaten welke werden besproken op het Matthaeus-seminarie van oktober 1997 te Namen in België. Het wordt een gezamenlijk project van de Commissie en de lidstaten.

### *3.2.2. Het gebruik van audittechnieken voor het verifiëren van de rekeningen van ondernemingen*

In 1995 werd een ad-hoc-groep opgericht die belast is met het opstellen van de richtsnoeren inzake financiële controle. Na een eerste fase waarin gegevens over de in de lidstaten bestaande praktijken en werkzaamheden werden verzameld en geanalyseerd, en met name gebruik werd gemaakt van de resultaten van een te Athene (GR) in juni 1997 gehouden Matthaeus-seminarie over de financiële controle bij ondernemingen met het oog op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak, is de groep begin dit jaar effectief met zijn werkzaamheden gestart. De voltooiing van die werkzaamheden wordt verwacht tegen april 1999.

### *3.2.3. Convenanten tussen de douane het bedrijfsleven*

Een vertrouwensklimaat tussen de douane en het bedrijfsleven moet in een ongedwongen sfeer kunnen tot stand komen maar moet ook de mogelijkheid creëren om een aantal gezamenlijke initiatieven te nemen op het gebied van het beheer van de douaneregelingen en -procedures. In verband hiermee werd de sluiting van convenanten met het bedrijfsleven zeer sterk aanbevolen door het Europees Parlement, dat met betrekking daartoe een door het Economisch en Sociaal Comité zeer gunstig onthaald amendement van artikel 9 van de Beschikking opstelde. Een in het "actieprogramma voor het douanevervoer in Europa" opgenomen maatregel heeft hierop eveneens betrekking[6].

Met inachtneming van de verrichte werkzaamheden voor het uitwerken van een convenant met het bedrijfsleven in het kader van de vernieuwde douanevervoerregelingen wordt dit thema in de loop van 1998 nog verder onder de loep genomen door een ad-hoc-groep die zal proberen in samenwerking met de douaneadministraties en het bedrijfsleven een model voor een convenant tussen douane en bedrijfsleven op te stellen. Bedoelde groep wordt in haar opdracht geïnitieerd op een "Douane 2000"-seminarie waarop de juridische problemen, de concrete voordelen en de in de lidstaten tot stand gekomen praktijken worden besproken.

---

6 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 30.4.1997 : «Een actieprogramma voor het douanevervoer in Europa – Een nieuw douanebeleid », COM(97) 188 definitief, PB nr. C 176 van 10.6.1997. Fiche nr. 4.1.2.

### 3.2.4. *Vereenvoudiging van de douaneprocedures*

De Raad heeft op 25 oktober 1996 een resolutie aangenomen over de vereenvoudiging van de douaneprocedures en het Europees Parlement heeft tijdens de debatten betreffende de Beschikking gewezen op het belang van die vereenvoudiging. Die vereenvoudiging is in overeenstemming met de ruimere maatregelen welke worden besproken in het kader van de G7, de "Transatlantische Dialoog" en de ASEM, waar de Commissie het standpunt van de Gemeenschap coördineert en vertolkt.

De invoering van vereenvoudigde procedures in de EU stelt de Gemeenschap eveneens in staat een progressief standpunt in te nemen bij de besprekingen over het vergemakkelijken van de handel in het kader van de WHO.

In het kader van Douane 2000 vormt zij de basisgedachte van alle door de Commissie ingediende voorstellen tot wijziging van het communautair douanewetboek.

De Commissie heeft dan ook een voorstel ingediend dat gericht is op de invoering bij de douaneadministraties van een algemene vereenvoudigde procedure voor het in het vrije verkeer brengen van goederen. Met betrekking tot dit voorstel werd in het kader van het programma Douane 2000 in oktober 1997 te Brighton (VK) een seminarie gehouden. Dit voor het bedrijfsleven toegankelijke seminarie heeft het mogelijk gemaakt alle aspecten van een dergelijke procedure onder de loep te nemen en door gedachtenwisseling tussen de verschillende partijen tot meer duidelijkheid te komen. In verband met deze procedure worden in een aantal lidstaten in de loop van 1998 modelprojecten met geïnteresseerde ondernemingen opgezet.

Het vereenvoudigingsdoel maakt eveneens deel uit van de voorstellen tot wijziging van het wetboek en van de uitvoeringsvoorschriften gericht op de modernisering en vereenvoudiging van de economische douaneregelingen en het douanevervoer evenals van het eenvormig maken van de toepassing van de preferentiële-oorsprongregels die op 1 juli 1997 in werking zijn getreden voor een dertigtal landen (EG - EVA - LMOE - Malta - Slovenië) en de mediterrane landen.

DG XXI heeft bovendien alle afdelingen van het Douanewetboek-comité verzocht na te gaan welke voorschriften en procedures op belangrijke wijze kunnen worden vereenvoudigd zonder dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de controles. De Commissie heeft in verband hiermee eveneens een studie gefinancierd die tot doel heeft de economische gevolgen te onderzoeken van de vervanging van de "costs - insurance - freight"(cif)- door de "free on board"(fob)-voorwaarden als basis voor het berekenen van de invoerwaarde.

### 3.2.5. *Rationeel gebruik van de middelen: douanelaboratoria*

Op grond van artikel 12 van de Beschikking werd een werkgroep belast met een onderzoek van de voorwaarden voor samenwerking tussen de douanelaboratoria van de lidstaten met het oog op de totstandbrenging van een echt Europees netwerk van douanelaboratoria waarvan de prestaties en de

doeltreffendheid te vergelijken zijn met die van één groot geïntegreerd laboratorium. Deze werkgroep heeft zijn werkzaamheden in april 1998 beëindigd en deed naar aanleiding daarvan voorstellen die betrekking hebben op:

- de instelling van een groep voor de coördinatie van laboratoriumwerkzaamheden (GCL) ;
- de totstandbrenging van een gemeenschappelijk gegevensbank inzake analysemethoden en -procedures;
- de uitwerking en toetsing van analysemethoden en -procedures;
- de invoering van kwaliteitscontrole- en erkenningsregelingen voor de laboratoria.

Deze door de Commissie aan het comité Douanebeleid in april 1998 voorgelegde aanbevelingen werden door de bevoegde instanties van de nationale administraties aanvaard en worden tegen eind 2000 ten uitvoer gelegd.

### *3.2.6. Een gemeenschappelijke aanpak van het beheer: resultaatmetingen*

Artikel 4 van de Beschikking voorziet in "een toepassing van het Gemeenschapsrecht die op alle plaatsen van het douanegebied van de Gemeenschap gelijkwaardige resultaten waarborgt". Met het oog op de verwezenlijking van deze doelstelling werd een project opgezet waarbij alle lidstaten betrokken zijn. Op de uitvoering ervan wordt toegezien door een stuurgroep waarin 6 lidstaten en de Commissie zijn vertegenwoordigd. In de eerste fase, tijdens de herfst van 1997, werden de in de lidstaten bestaande meetsystemen onderzocht en uit dat onderzoek bleek dat die systemen meer aan nationale dan aan communautaire behoeften beantwoorden. De tweede fase is daarom gericht op het uitwerken van een communautair meetsysteem, ten aanzien waarvan voorstellen werden opgesteld en uitvoerig werden besproken op een studiebijeenkomst voor alle lidstaten in juni 1998. Verwacht wordt dat thans opdracht zal worden gegeven tot het uitvoeren van een aantal voorbereidende studies voor het uittesten van de meethypothesen.

### *3.2.7. De gecoördineerde opzet van een computerverwerkingssysteem voor de douaneprocedures*

Met het oog op zowel de toename van het handelsverkeer - en derhalve van de met beperkte middelen te bekostigen douaneverrichtingen - als van de behoefte aan informatie- en gegevensuitwisseling tussen de douaneadministraties van de Gemeenschap in het kader van de eengemaakte markt, is het nodig dat op gecoördineerde wijze wordt voorzien in de voor de vereiste gegevensverwerking en communicatie geschikte computerapparatuur. Dit element is eveneens belangrijk met betrekking tot de samenhang van het beheer van de douane-unie.

Dit is niet alleen een prioriteit in het kader van Douane 2000 maar werd als zodanig eveneens opgenomen in het IDA-programma[7], waarin op douanegebied een aantal informaticaprojecten worden erkend als "beantwoordend aan een specifieke behoefte en door de Gemeenschap moetende worden gesteund om in de gehele Gemeenschap operationeel te kunnen worden".

De eerste fase van het IDA-programma (1995-1997) omvatte acht projecten betreffende douaneaangelegenheden, te weten de projecten VIES, TRANSIT, QUOTA, de EBTI, TARIC, SCENT-SID/FISCAL, SEED-EXCISE CONTROL, en CCN/CSI. IDA wordt voortgezet zonder douaneprojecten, maar de douaneprojecten worden thans gegroepeerd in de programma's FISCALIS (VIES, SCENT) en Douane 2000 (het douanevervoer en de rest).

De begroting voor het voormalige IDA-programma werd, op basis van de toewijzing van 1997, zo verdeeld dat van de oorspronkelijke 39,3 miljoen ecu 23,6 miljoen ecu naar IDA 2 en 15,7 miljoen ecu naar de douaneprojecten gaat.

Voor de financiering van de douaneprojecten werd vooraf een totaal bedrag vastgelegd dat bovengenoemd bedrag van 15,7 miljoen ecu plus de van andere begrotingslijnen overgeschreven kredieten omvat. Deze totale toewijzing van 22 miljoen ecu in 1997 werd in 1998 verhoogd tot 27,9 miljoen ecu (waarvan 20,5 miljoen ecu naar Douane 2000 gaat) en de Commissie stelt voor 1999 29,8 miljoen ecu voor (waarvan 22,4 miljoen ecu naar Douane 2000 zou gaan), hetgeen overeenkomt met een netto verhoging van 35% in twee jaar en de haalbaarheid van de douaneprojecten waarborgt.

Omdat het IDA-programma afliep, en met het oog op de doorzichtigheid, werden alle informaticakredieten voor de douane vanaf 1 januari 1998 door de begrotingsautoriteit op de voor de financiering van activiteiten in het kader van Douane 2000 bedoelde lijn B5-3030 samengebracht. Het grootste gedeelte van het bedrag op de op Douane 2000 betrekking hebbende begrotingslijn gaat daardoor naar de computerisering (16,4 miljoen ecu op een totaal van 20,4 miljoen ecu in 1998).

- Het belangrijkste gedeelte van die middelen (bijna de helft van de kredieten voor automatisering in 1998) gaat naar projecten die bijdragen tot de op de douanevervoerregelingen betrekking hebbende computerisering:

– Het Douanevervoerprogramma (New Computerised Transit Sytem - NCTS) heeft vertragingen opgelopen waarvan het Europees Parlement en de Raad in kennis werden gesteld. De Commissie heeft een nieuwe, in februari 1998 door de deelnemende landen goedgekeurde, strategie uitgewerkt waardoor het mogelijk moet worden vanaf het einde van het 1e

---

7 Besluit nr. 95/468/EG van de Raad van 6 november 1995 betreffende de communautaire bijdrage aan telematische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten in de Gemeenschap (IDA), PB nr. L 269 van 11.11.1995, blz. 23.

kwartaal van 1999 de belangrijkste in het kader van dit programma tot stand komende diensten operationeel te maken.

- Het project "Common Communication Network/Common System Interface (CCN/CSI)" heeft tot doel een gemeenschappelijk platform voor de douane- en belastingadministraties van de lidstaten en de diensten van de Commissie te creëren, zodat het mogelijk wordt snel en met de grootse zekerheid grote hoeveelheden economische gegevens snel uit te wisselen. De financiering ervan is gekoppeld aan die van het FISCALIS-programma, dat betrekking heeft op de indirecte belastingen (met name het VIES-systeem voor de uitwisseling van gegevens betreffende de BTW), en het platform wordt gebruikt in het kader van het douanevervoerprogramma vanaf het eerst kwartaal van 1999 maar ook in het kader van andere douanesystemen, zoals dat voor de uitwisseling van gegevens over fraude (AFIS), de bindende tariefinlichtingen (EBTI), het geautomatiseerd geïntegreerd tarief (TARIC) of QUOTA (beheer van de tariefcontingenten), waar het reeds in gebruik is of zal worden genomen in de loop van het laatste kwartaal van 1998.

- De automatisering maakt het mogelijk een gemeenschappelijk architectuur voor de berichtenuitwisseling te gebruiken en zal dus bijdragen tot de standaardisering van de douanegegevens. De Commissie concentreert haar activiteiten op de specificering van een uniform model voor administratieve berichten - de computerversie van het huidige "Enig Document" - dat zal worden gebruikt in het kader van de in- en uitvoerregelingen, alsook in het kader van de computerisering van het douanevervoer zodra die in de loop van het 1e kwartaal van 1999 operationeel wordt.

De belangrijkste andere uitgewerkte of in voorbereiding zijnde projecten gericht op gevensuitwisseling tussen de lidstaten onderling evenals tussen de lidstaten en de Commissie in het kader van het beheer van de douane-unie, hebben betrekking op de volgende toepassingen:

- Tarifaire-gegevensbases:

- Het QUOTA-systeem wordt gebruikt voor het beheer van de tariefcontingenten en van de onder toezicht op Unie-niveau staande invoer van goederen.

- Het TARIC-systeem voorziet de douaneadministraties van de lidstaten continu van bijgewerkte gegevens betreffende alle communautaire maatregelen in het kader van de in- en uitvoer van goederen.

Het bindende-tariefinlichtingensysteem (BTI) voorziet in de real-time centralisatie van de door de lidstaten ten behoeve van het bedrijfsleven genomen besluiten betreffende indelingen in het gemeenschappelijk douanetarief (GDT). Tegen bedoelde door de administratie van een lidstaat genomen indelingsbesluiten kan namelijk door de andere administraties van de Unie gedurende een termijn van 6 jaar niet worden ingegaan. Dit systeem helpt een gelijke behandeling garanderen voor alle ondernemingen, ongeacht de plaats die zij voor hun vrijmakingsverrichtingen kiezen, en de vergissingen of onregelmatigheden corrigeren die te wijten zijn aan een slechte toepassing van

het GDT. Deze applicatie heeft reeds veel succes geoogst bij de ondernemingen, die jaarlijks gemiddeld 20 000 verzoeken indienen (de gegevensbank bevat op dit ogenblik 120 000 beschikbare BTI).

- Een vergelijkbare applicatie met inlichtingen betreffende de oorsprong (ORNET) bevindt zich op dit ogenblik nog in het ontwikkelingsstadium en wordt in de loop van het 1e kwartaal van 1999 operationeel.

- Systemen in ontwikkeling of uitbreiding welke door de Commissie worden gebruikt voor het verbeteren van de officiële publicaties, zoals met name:

- Het beheersysteem voor de regelgeving betreffende de gecombineerde nomenclatuur, dat werd ontwikkeld met het oog op de verbetering van het beheer van de publicatie van de voorschriften betreffende de gecombineerde nomenclatuur. Dit project is in het prototype-stadium en zou binnenkort operationeel moeten worden.

- Het tariefschorsingensysteem ter ondersteuning van de onderhandelingen over en de publicatie van de voorschriften inzake autonome tariefschorsingen. Dit sedert 1996 operationeel systeem werd op verzoek van de gebruikers in 1997 verbeterd en met een aantal functies uitgebreid.

- Fraudebestrijding

Op fraudebestrijdingsgebied voorziet de computerisering de gespecialiseerde diensten van de Commissie en de lidstaten van applicaties voor het snel uitwisselen van vertrouwelijke en gevoelige gegevens (gevallen van fraude, illegale handel, gevoelige producten).

De belangrijkste met de technische architectuur van de Anti-fraud Information Systems (AFIS) verband houdende en daarin geïntegreerde applicaties zijn het "Early Warning System" (EWS, gebruikt in het kader van het douanevervoer in afwachting van de ontwikkeling van de NCTS-applicatie), dat weliswaar operationeel is in het kader van het douanevervoer maar nog niet algemeen wordt geëxploiteerd, het Douane-informatiesysteem (SID) dat in het tenuitvoerleggingsstadium verkeert, en het "System for Customs Enforcement Network" (SCENT 3).

## 3.3. Versterking van het gemeenschappelijk opleidingsbeleid, ontwikkeld in het kader van het Matthaeus-programma voor de totstandbrenging van een "gemeenschappelijk basisprogramma voor opleiding" ten behoeve van de doelstellingen van het douanebeleid.

Opleiding staat centraal in de modernisering van de douaneadministratie en de aanpassing daarvan aan nieuwe en efficiënte werkmethoden en controletechnieken. Op communautair niveau worden de gemeenschappelijke opleidingsacties uitgevoerd en ontwikkeld in het kader van het Matthaeus-programma. Dit programma staat derhalve centraal in het door Douane 2000 ingestelde dispositief.

Sedert 1996 worden de opleidingsacties van het Matthaeus-programma gepland met inachtneming van de voor het douanebeleid vastgestelde prioriteiten. In dit

verband neemt het Matthaeus-programma de "component opleiding" van Douane 2000 voor zijn rekening.

Ter uitvoering van artikel 14 van de beschikking Douane 2000 en tegelijk met andere acties die in het kader van het Matthaeus-programma worden uitgevoerd, zijn in 1997 en 1998 de volgende acties ten uitvoer gelegd:

*3.3.1. Totstandbrenging van een "net van verantwoordelijken van de douaneopleidingscentra" van de lidstaten.*

Een eerste bijeenkomst van de verantwoordelijken van de opleidingscentra heeft in februari 1998 in Parijs plaatsgehad en een tweede bijeenkomst is voor november 1998 in Londen gepland.

Doel van dit net, het embryo van een "academie voor de communautaire douanediensten" is de praktische organisatie van de uitwisseling van docenten en leerlingen tussen de opleidingscentra van de lidstaten en van pedagogisch materiaal en de voorbereiding van opleidingsseminars voor leidinggevend personeel (follow-up van het seminar van Elsinore (DK) in juni 1997).

*3.3.2. Ontwikkeling van het gemeenschappelijk opleidingsprogramma*

Het oorspronkelijke gemeenschappelijk opleidingsprogramma, vastgesteld bij beschikking van de Commissie van 13 december 1992 (PB L 165 van 23.1.1992, blz. 14), beschrijft de minimum gemeenschappelijke basisopleiding die aan de douaneambtenaren van de Unie moet worden verstrekt. Dit programma is in samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten in de loop van 1996 en 1997 verdiept om de inhoud daarvan naargelang van de opleidingsbehoeften van het personeel in verband met hun taken te preciseren. Daartoe zijn begin 1998 zestien opleidingsprogramma's vastgesteld, die vorm geven aan de inhoud en het doel van de verschillende hoofdstukken van het oorspronkelijke gemeenschappelijk opleidingsprogramma en die vanaf 1998 door de nationale opleidingscentra ten uitvoer zijn gelegd.

*3.3.3. Voltooiing van de opleidingsprogramma's voor de nationale opleidingscentra.*

Deze lespakketten, bestemd voor de permanente opleiding van douaneambtenaren en die bijdragen tot de totstandbrenging van een gemeenschappelijk basisprogramma voor opleiding, worden in nauwe samenwerking met de nationale administraties samengesteld. Tot dusver zijn er reeds drie opleidingspakketten (namaak, afvalbeheer, gemeenschappelijk landbouwbeleid). Verschillende andere pakketten liggen momenteel ter studie of zijn in uitvoering, waaronder een pakket over het douanevervoer.

*3.3.4. Uitbreiding van de opleiding tot de geassocieerde landen*

De opleiding van douaneambtenaren in het kader van het Matthaeus-programma is uitgebreid tot de geassocieerde landen op grond van het uit het budget voor Douane 2000 gefinancierd proefproject. Deze landen nemen sedert 1996 deel aan de programma's voor de uitwisseling van ambtenaren en aan de Matthaeus-

seminars en zullen in aanmerking komen voor de gemeenschappelijke opleidingsprogramma's.

Gezien het succes van dit proefproject, zal de uitbreiding van het programma tot de geassocieerde landen van Midden en Oost-Europa het voorwerp uitmaken van een aanpassing van de beschikking om hen in staat te stellen overeenkomstig de voorwaarden vastgelegd in de Europa-overeenkomsten of de aanvullende protocollen betreffende hun deelname aan de communautaire programma's deel te nemen. Daarnaast zal het programma ook worden uitgebreid tot Cyprus en Turkije voorzover de communautaire wetgeving terzake dat toelaat.

### 3.4. Verdiepen van de voorlichting en communicatie met de gebruikers van de douane.

De aanpassing van de douane aan de behoeften om de internationale handel is niet mogelijk zonder een nauwe dialoog met de "gebruikers" van de douane, namelijk de deelnemers aan het internationale handelsverkeer.

Parallel met de contacten die de Commissie en de nationale administraties met de ondernemingen onderhouden, is ook gestreefd naar het ontwikkelen van een gestructureerde dialoog ter verbetering van de communicatie en de wederzijdse informatie met de ondernemingen die deelnemen aan het internationale handelsverkeer.

In dit verband zijn diverse acties ondernomen:

- Seminars voor ondernemers:
  - Brighton (VK), oktober 1997 over het ontwerp voor een gecentraliseerde vereenvoudigde procedure voor het in het vrije verkeer brengen,
  - Praag (CZ), november 1997, over de "evaluatie van een jaar gemeenschappelijk douanevervoer met de Visegrad-landen".
  - Münster (D), april 1998, over de hervorming van de procedures voor overdracht en douanevervoer.

- Steun voor voorlichtingsseminars voor het bedrijfsleven, georganiseerd in de lidstaten: Lissabon (september 1997), Ierland (november 1997). Op dit gebied zijn in 1998 diverse andere projecten gepland.

- In het kader van de hervorming van de regelingen voor douanevervoer heeft de Commissie in 1997 een "contactgroep douanevervoer" opgericht waarin de administraties van de tweeëntwintig landen die aan deze regelingen deelnemen en het bedrijfsleven, vertegenwoordigd door tweeëntwintig Europese beroepsorganisaties, zijn vertegenwoordigd. Deze groep komt tweemaal per jaar bijeen.

In dit verband heeft de Commissie zich beraden over een hervorming van haar procedures voor raadpleging van het bedrijfsleven om effectiviteit daarvan te vergroten en zij heeft daarbij de voorkeur gegeven aan een gericht overleg in functie van de behandelde thema's. Deze aanpak is met name gevolgd in het kader van de hervorming van de regelingen voor het douanevervoer en bij de organisatie

in Brussel in april 1998, tezamen met het Economisch en Sociaal Comité, van een "hearing" over het "beheer van de preferentiële tariefovereenkomsten als handelspolitiek instrument van de Gemeenschap" waaraan door de betrokken kringen van het bedrijfsleven is deelgenomen.

## 3.5. Bijdragen tot het ontstaan van een internationaal douaneklimaat dat gunstig is voor een optimaal beheer van de buitengrenzen

De snelle ontwikkeling van de internationale toestand sedert het begin van het decennium en de toegenomen liberalisering van het internationale handelsverkeer gaan gepaard met een snelle toename van het gevaar voor fraude en een daarmee gelijklopende mondialisering van de illegale handel op alle gebieden.

Op douanegebied betekent dit dat de samenwerking en technische bijstand tussen de douaneadministraties van de Unie en die van derde landen moet worden vergroot. Dat geldt met name voor de douaneadministraties van de geassocieerde landen in het kader van de voorbereiding op hun toekomstige toetreding tot de Europese Unie.

Sedert begin 1997 zijn de volgende acties ondernomen:

### *3.5.1. Steun voor de tenuitvoerlegging van de pretoetredingsstrategie*

Op dit gebied heeft het programma Douane 2000 als basis gediend voor maatregelen ter ondersteuning van de voorbereiding van de douaneadministraties van de kandidaat-landen op hun toekomstige toetreding, als aanvulling op maatregelen van meer algemene aard die door het Phare-programma zijn gefinancierd evenals voor maatregelen inzake samenwerking waarbij deze landen en die welke in de toekomst een gemeenschappelijke grens zullen hebben met de uitgebreide Unie worden betrokken. Deze maatregelen hadden hoofdzakelijk betrekking op:

- Opleiding: financiering van het modelproject dat de deelname van de geassocieerde landen aan de opleidingsprogramma's Matthaeus en Matthaeus Tax mogelijk moet maken;

- Tenuitvoerlegging van de pretoetredingsstrategie in het kader van het partnerschap voor de toetreding en de "road maps", met name door het oprichten van werkgroepen voor het ontwikkelen van blauwdrukken voor het ondersteunen van de reorganisatie van de douaneadministraties van de LMOE.

- Organiseren van seminars voor de lidstaten en de kandidaat-landen (nieuw systeem van de paneuropese cumulatie van de oorsprongsregels in het kader van de Europa-overeenkomsten - EU, EVA, LMOE, seminars met de douaneadministraties van de oeverstaten van de Oostzee - Tallinn).

### *3.5.2. Op de behoeften van derde landen afgestemde informatisering*

- Vergroting van de functionaliteit van de uitwisseling van computergegevens (EDI) in het kader van de automatisering van het douanevervoer voor de derde landen die deelnemen aan het "communautair douanevervoer" (Visegrad-landen).

- Voorbereidende werkzaamheden met het oog op de uitbreiding van de dienst voor de verspreiding van douanegegevens naar de administraties van derde landen.

*3.5.3. Technische bijstand*

Ten behoeve van de douaneadministraties van derde landen die daarom hebben verzocht zijn talrijke ad hoc acties op het gebied van technische bijstand georganiseerd, met name in het kader van de tenuitvoerlegging van de douanecomponent van de handelsovereenkomsten tussen de Europese Unie en die landen.

Voorts zal in 1998 met de Middellandse-Zeelanden een seminar worden georganiseerd over de toepassing van de oorsprongsregels tussen de landen van het gebied.

3.5.4. Samenwerking en totstandbrenging van gestructureerde betrekkingen met derde landen en internationale organisaties

De totstandbrenging van een gestructureerde dialoog op hoog niveau tussen de verantwoordelijken van de douane van de EU en van derde landen is nodig om aan deze betrekkingen een structuur te geven die de effectiviteit daarvan vergroot.

In 1997 en 1998 zijn aldus bijeenkomsten georganiseerd met de directeuren-generaal van de douane van de ASEM-landen (Wenen - 1997), en met die van de EVA landen en de LMOE (Reykjavik - 1997). Ook in 1998 zal een vergadering van de directeuren-generaal van de douane van de EU en de LMOE plaatsvinden.

## 4. BUDGETTAIRE TENUITVOERLEGGING VAN HET PROGRAMMA

De tenuitvoerlegging heeft het mogelijk gemaakt alle kredieten te gebruiken die in de oorspronkelijke beschikking voor de beschouwde periode waren vastgesteld. Door de late goedkeuring van het besluit konden niet alle kredieten uit hoofde van de herschikking van de kredieten "interne markt" in 1996 (2 miljoen ecu) worden aangewend en zijn zij naar het begrotingsjaar 1997 overgedragen. De voor 1996 uit hoofde van de "automatisering Douane 2000" uitgetrokken kredieten (1 miljoen ecu) daarentegen zijn in de loop van dat begrotingsjaar volledig gebruikt.

Wat de automatisering betreft, heeft de begrotingsautoriteit met het oog op de budgettaire transparantie aanvaard om met ingang van 1 januari 1998 de voor de uitvoering van automatiseringsprojecten op douanegebied toegekende kredieten samen te brengen op begrotingslijn B5-3030 (Douane 2000) om rekening te houden met het verstrijken van het programma IDA op 31 december 1997. De post automatisering is bijgevolg de belangrijkste begrotingspost van het budget

voor Douane 2000 geworden (16,4 miljoen ecu op in totaal 20,5 miljoen ecu uit hoofde van acties in verband met het "intern beleid" voor 1998). Ongeveer de helft van dat bedrag gaat naar de financiering van projecten voor het ontwikkelen en totstandbrengen van de automatisering van het douanevervoer.

De uitgaven in verband met de totstandbrenging en ontwikkeling van informaticatoepassingen die de douaneadministraties van de Unie in staat moeten stellen gegevens en inlichtingen uit te wisselen om hun taken van controle en bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap efficiënt uit te voeren, lagen over het algemeen iets hoger dan was verwacht. Het relatief kleinere aandeel van de uitgaven voor de financiering van gezamenlijke acties met de lidstaten is vooral het gevolg van het feit dat die acties veel personele en logistieke middelen vergen doch vanuit budgettair oogpunt naar verhouding minder duur zijn.

## 5. BALANS

### 5.1. Kenmerken van het programma

De effectiviteit van een actie met een omvang als die van Douane 2000 beoordelen over een zo korte termijn is een lastige taak. Elke soortgelijke actie moet worden gezien als een investering in de toekomst waarvan de resultaten slechts op middellange of lange termijn kunnen worden geëvalueerd.

Wat betreft het einddoel, namelijk de verbetering van de werking van de douane-unie, kan de bij de tenuitvoerlegging van het programma opgedane ervaring nog niet worden geëvalueerd. Daarvoor moeten bepaalde criteria zoals de tevredenheid van particulieren en ondernemers, bijvoorbeeld gemeten aan de hand van de evolutie van het aantal door de lidstaten en op communautair niveau behandelde geschillen,en een betere invordering van de eigen middelen, bijvoorbeeld vastgesteld via controles van de Rekenkamer van de Gemeenschap, worden geanalyseerd. Een en ander is op dit ogenblik uiteraard nog niet mogelijk.

Dit programma maakt het wel mogelijk om de sterke en zwakke punten van het huidige programma vast te stellen. Het biedt bovendien ook de gelegenheid om denkpistes voor te stellen om de effectiviteit daarvan in de toekomst te vergroten.

### 5.2. Douane 2000 en de subsidiariteit

In de douanediensten is de juridische integratie onbetwist het verst gevorderd en dit komt tot uiting in het gemeenschappelijk douanetarief en het communautaire douanewetboek.

Afgezien van deze juridische integratie, berust het succes van de interne markt voor de burgers en de ondernemers op de manier waarop het recht door de administraties van de verschillende lidstaten ten uitvoer wordt gelegd. Om van de voordelen van de interne markt te kunnen profiteren moet er bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht voor worden

gezorgd dat de douaneprocedures en -controles over het gehele douanegebied van de Gemeenschap op dezelfde wijze worden toegepast.

Om tot een dergelijke uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht te komen moet de harmonisatie op regelgevinggebied worden gecompleteerd met een versterkte samenwerking tussen de nationale administraties en met het toepassen van gezamenlijk ontwikkelde werkmethoden. Alleen een gezamenlijke actie van de Gemeenschap en de lidstaten kan tot een gedragswijziging leiden en het mogelijk maken dat het optreden van elke nationale administratie past in een kader waarin de communautaire dimensie van de douane is geïntegreerd.

## 5.3 Douane 2000 en partnerschap

De tenuitvoerlegging van het programma stoelt op een nauw partnerschap tussen de Commissie en de lidstaten, dat haar juridische grondslag vindt in artikel 3 van de beschikking. Het instrument van dit partnerschap is het comité douanebeleid, dat bestaat uit de directeuren-generaal van de douane van de lidstaten en tweemaal per jaar bijeenkomt.

Dit comité heeft getoond dat het een bevoorrecht orgaan vormt voor het partnerschap tussen de Commissie en de lidstaten en voor de politieke betrokkenheid van de verantwoordelijken van de douaneadministraties van de Unie bij de uitgevoerde actie. Wat de Commissie betreft, waarborgt het de eerbiediging van de oriëntaties en doelstellingen van de beschikking Douane 2000 en met name van de "gedragscodes" voor de douane die daarbij zijn ingesteld met het oog op het versterken van de samenhang van het douaneoptreden in de Gemeenschap.

Aan de in het comité vastgestelde oriëntaties en prioriteiten wordt gestalte gegeven via concrete gemeenschappelijke acties bij de uitvoering waarvan de nationale administraties als echte partners optreden. Het welslagen hiervan hangt af van de mate waarin elk van deze partners actief bij de tenuitvoerlegging is betrokken en daaraan deelneemt. De deelname van de lidstaten is in dit verband zeer groot geweest. Bij de opstelling van de jaarlijkse actieplannen voor 1997 en 1998 zijn bijvoorbeeld ruim 140 projecten ingediend door de nationale administraties, waardoor de Commissie een keuze heeft moeten maken op basis van criteria die in het comité gezamenlijk zijn aanvaard voor de identificatie van prioritaire acties.

Voor de tenuitvoerlegging van de acties waren belangrijke personele en logistieke middelen nodig. De door de nationale administraties geleverde inspanning toont aan hoeveel belang zij hechten aan het welslagen van dit programma en aan het algemene voordeel dat zij daarvan verwachten.

## 5.4. Bewustwording van de communautaire dimensie van de werkzaamheden van de douane

De tenuitvoerlegging van het programma heeft een intense samenwerking op gang gebracht tussen de douanediensten van de lidstaten onderling en

tussen die diensten en de Commissie. Deze samenwerking op gebieden die van oudsher onder de verantwoordelijkheid van de nationale administraties vielen was reeds ingezet in het kader van het Matthaeus-programma inzake de opleiding van personeel en draagt sterk bij tot het creëren van gemeenschappelijke werkgewoonten en een echte "communautaire reflex" bij het zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen.

De tenuitvoerlegging van het programma heeft aldus over een periode die te kort was om het volledige toepassingsgebied van het programma te bestrijken, bijgedragen tot de bewustwording van de communautaire dimensie bij de uitvoering van de douanetaken, een wens die bij de goedkeuring van de beschikking was geuit. Er is bijgevolg prioriteit gegeven aan thema's zoals het doelgericht maken van de douanecontroles door gebruik te maken van gemeenschappelijke methoden en criteria (risicoanalyse en accountantscontrole), het gecoördineerd ontwikkelen van instrumenten, de totstandbrenging op termijn van een echt net van douanelaboratoria in de Gemeenschap en de structurering van het net van opleidingscentra voor douaneambtenaren.

In deze context worden de lidstaten in de beschikking verzocht te voorzien in een communautair insigne op de uniformen van hun douaneambtenaren. Hoewel deze bepaling geen bindend karakter heeft, hebben verschillende lidstaten dit insigne reeds op de uniformen van hun ambtenaren aangebracht en sommige van hen hebben op de belangrijkste plaatsen waar reizigers de Gemeenschap binnenkomen panelen geplaatst waarop duidelijk het Europees symbool met de twaalf sterren is aangebracht.

## 5.5. Noodzakelijke versterking van de samenhang van het douaneoptreden

Bij de beoordeling van de effectiviteit van het programma Douane 2000 moet rekening worden gehouden met het feit dat daarnaast ook verschillende andere programma's, met uiteenlopende oogmerken, op douanezaken betrekking hebben:

- Matthaeus op het gebied van de gemeenschappelijke opleiding,
- Acties ter versterking van de bestrijding van fraude of de georganiseerde misdaad die onder programma's en begrotingen vallen die door verschillende diensten van de Commissie worden beheerd (evenals bepaalde acties georganiseerd in het kader van de samenwerking op douanegebied in de zin van Titel VI van het EG-Verdrag),
- Phare, Tacis en Meda op het gebied van externe maatregelen.

Dit grote aantal instrumenten maakt een coördinatie van de steunmaatregelen op verschillende gebieden noodzakelijk om de samenhang van de acties te waarborgen en doublures en verspilling van middelen te voorkomen.

Deze coördinatie vindt in zekere mate plaats in het comité douanebeleid waar de verantwoordelijken van de douaneadministraties ambtshalve

zorgen voor de synthese van de juridische acties in het kader van titels II en VI van het Verdrag.

De Commissie is daarentegen van mening dat er wat de communautaire acties betreft een grotere rationalisatie zou kunnen worden bewerkstelligd tussen de opleidingsacties, die onder het Matthaeus-besluit vallen, en die waarop de beschikking inzake Douane 2000 van toepassing is.

## 6. BELEIDSLIJNEN VOOR DE TOEKOMST

Op grond van de vaststellingen tijdens de periode van daadwerkelijke toepassing van het programma is de Commissie van oordeel dat de actie moet worden voortgezet en ontwikkeld en dat de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de beschikking van 19 december 1996 moet worden verbeterd.

Zoals zij op de vraag van de Commissies van het Europees Parlement tijdens de voorbereidende debatten over het op 3 september 1997 ingediende wijzigingsvoorstel, waarmee een aanpassing van de "bevoorrechte bedragen" en van de financiële nota van de oorspronkelijke beschikking inzake Douane 2000 van 19 december 1996 werd beoogd, heeft geantwoord is de Commissie van plan om binnenkort een nieuw voorstel in te dienen, gebaseerd op de conclusies van onderhavig verslag. In dit voorstel zou bijgevolg voorrang worden gegeven aan de volgende beleidslijnen:

### 6.1. Meer eensgezindheid in het douaneoptreden

Het optreden van de Gemeenschap hangt op dit ogenblik af van verschillende juridische instrumenten met elk hun eigen beheersmodaliteiten.

Het samenbrengen van al deze acties in een enkel besluit heeft het voordeel dat een coherente aanpak van het douaneoptreden wordt gecreëerd naar het voorbeeld van wat op het gebied van de indirecte belastingen met het programma FISCALIS tot stand is gebracht, en heeft tot gevolg dat:

- men over een duidelijke juridische grondslag beschikt die voldoende zekerheid biedt om informaticaprojecten die over verschillende begrotingsjaren zijn gespreid tot een goed einde te brengen.

- een grotere homogeniteit ontstaat bij het uitvoeren van de acties op douanegebied, het gebruik van de beschikbare instrumenten wordt gerationaliseerd en meer voordeel kan worden gehaald uit de tussen die instrumenten bestaande synergieën en complementariteit (bijvoorbeeld: toezicht, werkmethoden, opleiding/voorlichting).

- tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de lidstaten om in talrijke gevallen de acties in het kader van Douane 2000 te onderscheiden van die in het kader van het Matthaeus-programma, die naargelang van de programma's en de overeenkomstige begroting onder verschillende diensten ressorteren.

Dit juridisch instrument zou in een algemene aanpak alle acties moeten omvatten in verband met:

- informatisering, die tot dusver ten dele door Douane 2000 en door het eerste programma IDA werden bestreken,
- gezamenlijke acties met de lidstaten voor het ontwikkelen van nieuwe werkmethoden, die onder de huidige beschikking Douane 2000 vallen,
- opleidingsacties die op dit ogenblik onder het Matthaeus-programma vallen,
- de openstelling voor derde landen door acties inzake samenwerking en technische bijstand op douanegebied.

## 6.2. Versterking van het partnerschap

Het succes van het programma berust op de actieve deelname van de nationale administraties aan de gemeenschappelijke acties. De inzet van de nationale administraties is concreet tot uiting gekomen in het comité douanebeleid, zowel in zijn rol van stuur- en evaluatiecomité als om de naleving van de gedragslijnen van het in de beschikking vastgestelde douanebeleid te verzekeren.

Naast het comité douanebeleid zou een institutioneel comité de Commissie moeten bijstaan bij de concrete tenuitvoerlegging van de richtsnoeren die voor de verschillende gebieden van de gewijzigde beschikking zijn vastgesteld. Dit comité van beheer zou in de plaats komen van het huidige, bij het Matthaeus-besluit ingestelde comité van beheer waarvan de rol beperkt is tot opleidingsacties. De instelling van dit nieuwe comité zou bijdragen tot het versterken van de beheersstructuur en effectiviteit van het programma.

## 6.3. Duur

Het nieuwe voorstel moet erop zijn gericht de continuïteit van de in het kader van Douane 2000 ingezette actie te verzekeren. Daarnaast moet de uitvoeringstermijn daarvan voldoende lang zijn om de effectiviteit van de voorgestelde hervorming te kunnen aantonen.

Het nieuwe voorstel zal bijgevolg een langere toepassingsperiode voorstellen dan die van de beschikking Douane 2000, namelijk van 1 januari 1999 tot 31 december 2002. Hierdoor zal men:

- over een voldoende lange termijn beschikken om de nieuwe beschikking ten uitvoer te kunnen leggen;
- een echte "glijdende programmering" van de acties kunnen invoeren waardoor de continuïteit van de ingezette actie voor de modernisering van de douane in de Gemeenschap wordt verzekerd.

## 7. BESLUIT

De actie die in een eerste fase op communautair niveau met het Matthaeus-programma is ingezet en die met het programma Douane 2000 is ontwikkeld en vervolledigd, heeft bewezen dat er een echte communautaire dynamiek op douanegebied aanwezig is.

Uit de met de toepassing van de beschikking Douane 2000 opgedane ervaring kunnen geen definitieve conclusies worden getrokken ten aanzien van het effect van dit programma op de dagelijkse realiteit van de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht door de douaneadministraties en er kunnen evenmin meetbare resultaten in verband met de doeltreffendheid van de controles uit worden afgeleid.

Wat wel blijkt hieruit is hoe sterk die administraties zich inzetten voor de ondernomen actie alsook hun wil om hun actie in te passen in een versterkt communautair kader.

Bijlage

**Acties inzake monitoring**

In het kader van het proefproject zijn tussen 1994 en 1996 10 acties inzake monitoring georganiseerd over de volgende onderwerpen:

- vrije zones (2 fasen: mei-juli 1994/april-juni 1995),
- maritieme buitengrens (2 fasen: mei-juli 1994/april-juni 1995),
- douaneprocedures en -controles op textielgebied (TAFI): november 94-maart 95,
- luchthavens: oktober-december 1994,
- actieve veredeling: april-juli 1995,
- douanevervoer (centralisatiekantoren): november 1995-februari 1996,
- vereenvoudigde procedures: oktober 1995-februari1996,
- preferentiële oorsprong: april-september 1996,
- douane-entrepots: mei-juli 1996,
- douanevervoer (werking van de regeling in het algemeen): oktober 1996-februari 1997.

Sedert de aanneming van de beschikking zijn de volgende acties ondernomen:

- bindende tariefinlichtingen (2 acties): januari-april 1997,
- actieve veredeling (2e fase): februari-april 1997,
- toepassing van de oorsprongsregels: mei-oktober 1997,
- systeem voor het beheer van de tariefcontingenten en toezicht op de invoer (QUOTA): februari-mei 1998.

Voor de periode tussen juli 1998 en december 1999 zijn de volgende acties gepland:

- douane-entrepots (fase 2): september 1998-januari 1999,
- inventaris van de uitrusting voor fysieke controle aan de buitengrenzen: tenuitvoerlegging van fiche 4.3.5 van het actieplan voor het douanevervoer in Europa (aanbeveling nr 8 van de parlementaire enquêtecommissie over het douanevervoer): september-december 1998,
- voorwaarden voor de afgifte van vergunningen voor vereenvoudigde aangiften en voor het gebruik van de domiciliëringsprocedure: januari-april 1999,
- toepassing van verordening 338/97 van de Raad inzake de grenscontroles voor de in de CITES-overeenkomst vermelde soorten: april-juli 1999,
- controles op de overeenstemming van uit derde landen ingevoerd speelgoed met de veiligheidsvoorschriften (tenuitvoerlegging van verordening 339/93 van de Raad): juli-oktober 1999.

ISSN 0254-1513

COM(98) 471 def.

# DOCUMENTEN

NL 01 02 06

Catalogusnummer : CB-CO-98-481-NL-C

ISBN 92-78-38488-7

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg

24