



Brussel, 19.7.2016
COM(2016) 476 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Voortgangsverslag over de uitvoering van de EU-strategie en het actieplan voor
douanerisicobeheer**

{SWD(2016) 242 final}

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING.....	3
2	ALGEHELE BEOORDELING.....	3
2.1	Doel en methode.....	3
2.2	Doelstelling 1 — De gegevenskwaliteit en indieningsprocedures verbeteren	4
2.3	Doelstelling 2 — Ervoor zorgen dat gegevens over de toeleveringsketen beschikbaar zijn en dat risicorelevante informatie en controleresultaten wordt uitgewisseld	5
2.4	Doelstelling 3 — Waar nodig, risicobeperkende en controlemaatregelen uitvoeren ("Schat vooraf het risico in en controleer waar nodig").....	6
2.5	Doelstelling 4 — De capaciteit versterken om ervoor te zorgen dat het gemeenschappelijk kader voor douanerisicobeheer doeltreffend wordt uitgevoerd en het reactievermogen bij nieuwe risico's verbetert.....	6
2.6	Doelstelling 5 — De samenwerking tussen instanties en de uitwisseling van informatie tussen douanediens ten en andere autoriteiten op het niveau van de lidstaten en de EU bevorderen	8
2.7	Doelstelling 6 — De samenwerking met bedrijven verbeteren.....	10
2.8	Doelstelling 7 — Het potentieel dat de internationale douanesamenwerking biedt, aanboren.....	11
3.	VOORLOPIGE CONCLUSIES	11

1 INLEIDING

In de conclusies van de Raad van 4 december 2014 houdende goedkeuring van de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer van 2014¹ (hierna de "strategie" en het "actieplan" genoemd) wordt de Commissie verzocht binnen 18 maanden verslag uit te brengen aan de Raad over de uitvoering van de strategie en het actieplan en over de bereikte resultaten.

Met dit voortgangsverslag (hierna het "verslag" genoemd) komt de Commissie tegemoet aan dit verzoek.

De overkoepelende doelstelling van de strategie is om een hoogwaardige, gelaagde, effectieve en efficiënte aanpak van het risicobeheer te realiseren. De strategie omvat deze zeven kerndoelstellingen:

- i. de gegevenskwaliteit en indieningsprocedures verbeteren;
- ii. ervoor zorgen dat gegevens over de toeleveringsketen beschikbaar zijn en dat risicorelevante informatie tussen douaneautoriteiten wordt uitgewisseld;
- iii. waar nodig, risicobeperkende en controlemaatregelen uitvoeren;
- iv. de capaciteit versterken;
- v. sectoroverschrijdende samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen douanediens ten en andere autoriteiten op het niveau van de lidstaten en de EU bevorderen;
- vi. de samenwerking met bedrijven verbeteren; en
- vii. het potentieel dat de internationale douanesamenwerking biedt, aanboren.

Per doelstelling bevat het actieplan een reeks acties (in totaal 22 acties en 54 subacties). Voor de uitvoering van de acties is een stappenplan met 64 gewenste resultaten opgesteld. Het merendeel van de acties wordt uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van de Commissie.

Voor de uitvoering van de strategie wordt de Commissie bijgestaan door de coördinatiegroep voor de tenuitvoerlegging van de strategie voor risicobeheer, bestaande uit vertegenwoordigers van alle lidstaten. Deze groep heeft bijgedragen aan de voorbereiding van dit verslag.

2 ALGEHELE BEOORDELING

2.1 Doel en methode

Dit verslag geeft een algehele kwalitatieve beoordeling van de tenuitvoerlegging van de strategie². Er wordt nader ingegaan op de vooruitgang die m.b.t. elk van de zeven kerndoelstellingen is geboekt en er worden enkele voorlopige conclusies getrokken.

¹ COM(2014) 527 final.

² Er waren geen kwantitatieve resultaatindicatoren voorhanden om de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de strategie te meten.

Aangezien er sinds de lancering van de acties nog maar weinig tijd is verstreken, heeft dit verslag niet tot doel hun impact te beoordelen.

De in dit verslag gepresenteerde informatie werd verzameld door middel van een enquête uitgevoerd binnen de Commissie en in de lidstaten. In deze enquête werd aandacht besteed aan de tenuitvoerlegging van zowel de reeds gestarte als nog te lanceren afzonderlijke acties en hierdoor kon de Commissie vaststellen wat de successen en de werkpunten zijn, maar ook opmerkingen en suggesties verzamelen omtrent het uitvoeringsproces in het algemeen³.

Uit de enquête blijkt dat ten tijde van de opstelling van dit verslag, d.w.z. 18 maanden na de start van het uitvoeringsproces, het grote merendeel van de acties en subacties uit het actieplan waren opgestart of op stapel stonden⁴.

Het bij dit verslag bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie bevat meer informatie over de voortgang van de afzonderlijke acties en subacties.

2.2 Doelstelling 1 — De gegevenskwaliteit en indieningsprocedures verbeteren

In de strategie en het actieplan wordt aangedrongen op een rechtskader om de beschikbaarheid van hoogwaardige gegevens over voorafgaande vrachtinformatie m.b.t. de toeleveringsketen, alsook het correcte gebruik ervan door douaneautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten met het oog op risicobeheer te garanderen. De "meervoudige indiening" — het indienen van informatie over eenzelfde specifieke opdracht door verschillende marktdeelnemers — en de opheffing van de bestaande vrijstellingen voor postzendingen en zendingen van geringe waarde zijn van cruciaal belang om een goede gegevenskwaliteit te garanderen. Het rechtskader bestaat uit het douanewetboek van de Unie⁵ en de in de gedelegeerde handelingen⁶ en uitvoeringshandelingen⁷ vervatte uitvoeringsvoorschriften. Deze nieuwe wetgeving is van toepassing met ingang van 1 mei 2016 en de IT-systemen die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging ervan zullen worden ontwikkeld en verbeterd in overeenstemming met het tijdschema vervat in het werkprogramma voor het douanewetboek van de Unie⁸.

³ De enquête is gehouden in alle lidstaten en in tien departementen van de Commissie (DG Belastingen en Douane-unie, DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, DG Begroting, DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf, DG Migratie en Binnenlandse Zaken, DG Justitie en Consumentenzaken, DG Maritieme zaken en Visserij, DG Mobiliteit en Vervoer, DG Gezondheid en Voedselveiligheid en het Europees Bureau voor fraudebestrijding).

⁴ Van de 54 subacties uit de strategie en het actieplan zijn er 41 voltooid of lopende (76 %). Van de 64 in het tijdschema opgenomen gewenste resultaten zijn er bovendien 11 behaald (17 %) en wordt aan 34 de laatste hand gelegd (53 %).

⁵ Verordening (EG) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB L 269 van 10.10.2013, blz. 1).

⁶ Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het douanewetboek van de Unie (PB L 343 van 29.12.2015, blz. 1). Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/341 van de Commissie van 17 december 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met overgangsregels voor enkele bepalingen van het douanewetboek van de Unie voor de gevallen waarin de relevante elektronische systemen nog niet operationeel zijn, en tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 (PB L 69 van 15.3.2016, blz. 1).

⁷ Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447 van de Commissie van 24 november 2015 houdende nadere uitvoeringsvoorschriften voor enkele bepalingen van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB L 343 van 29.12.2015, blz. 558).

⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/578 van de Commissie van 11 april 2016 tot vaststelling van het werkprogramma voor de ontwikkeling en de uitrol van de elektronische systemen waarin het douanewetboek van de Unie voorziet (PB L 99 van 15.4.2016, blz. 6).

Het doel om te voorzien in een volledig rechtskader met bepalingen voor meervoudige indiening en betere gegevenskwaliteit, is dus bereikt en moet enkel nog worden uitgevoerd.

2.3 Doelstelling 2 — Ervoor zorgen dat gegevens over de toeleveringsketen beschikbaar zijn en dat risicorelevante informatie en controleresultaten wordt uitgewisseld

Om de gegevenskwaliteit en de indieningsprocedures te verbeteren en te waarborgen dat gegevens over de toeleveringsketen en risicorelevante informatie worden uitgewisseld tussen douaneautoriteiten, moeten de vereiste IT-systemen, en in het bijzonder van het nieuwe invoercontrolesysteem, worden ontwikkeld en beschikbaar zijn.

De IT-systemen voor andere douaneprocedures moeten ook worden ontwikkeld of verbeterd in het kader van het douanewetboek van de Unie.

Invoercontrolesysteem

Een in de strategie vastgestelde prioritaire actie is de ontwikkeling en uitvoering van passende IT-oplossingen met het oog op betere gegevenskwaliteit, indieningsprocedures en gegevensbeschikbaarheid voor de detectie van beveiligings- en veiligheidsrisico's op de plaats van binnenkomst van de goederen. De ontwikkeling van een nieuw invoercontrolesysteem is het belangrijkste gewenste resultaat van deze prioriteit. De Commissie heeft met de steun van de lidstaten op basis van een externe kosten-batenanalyse en externe haalbaarheidsstudies⁹ een businesscase en een visiedocument opgesteld.

Het nieuwe invoercontrolesysteem zal het EU-douanerisicobeheer aanzienlijk verbeteren. Een gemeenschappelijk register voor voorafgaande vrachtinformatie is van cruciaal belang – en zelfs een fundamentele voorwaarde – om de noodzakelijke verbeteringen op het vlak van gegevenskwaliteit en -beschikbaarheid te realiseren. In het licht van de invoering van meervoudige indiening en de verwachte toename van het volume aan voorafgaande vrachtinformatie — van jaarlijks ongeveer 40 miljoen aangiften in het huidige systeem naar ongeveer 400 miljoen in het nieuwe invoercontrolesysteem — zou een gedecentraliseerde aanpak erg belastend zijn voor de douane en de handelssector. Uit een in 2013 uitgevoerde kosten-batenanalyse en verder onderzoek van de mogelijke opties blijkt dat alleen door gecentraliseerd te werk te gaan, aan de behoefte aan een grote systeembeschikbaarheid kan worden tegemoetgekomen en een geharmoniseerde aanpak van het douanerisicobeheer voor voorafgaande vrachtinformatie kan worden gegarandeerd. Dankzij het gemeenschappelijk register zal het mogelijk zijn om het extra volume aan voorafgaande vrachtinformatie op te slaan en te verwerken en zullen alle lidstaten, gebruikmakend van de gegevens in het register, in om het even welke toeleveringsketen, rechtstreeks en tegelijkertijd doeltreffende en doelmatige risicobeoordelingen kunnen uitvoeren. Dit zal het tevens mogelijk maken om risicorelevante informatie en controleresultaten tussen lidstaten uit te wisselen.

De start van de formele uitvoeringsfase van ICS 2.0 is uitgesteld, maar er wordt gewerkt aan een antwoord op de openstaande vragen inzake budget, governance, resultaatstrategie en planning, operationele modus, een specifieke uitvoeringshandeling voor het IT-

⁹ De businesscase en de visiedocumenten zijn op 3 december 2015 aan de Groep douanebeleid voorgelegd.

systeem en de capaciteit van het project. Voor de verdere ontwikkeling en uitvoering is een pragmatische, gefaseerde aanpak nodig (door middel van "bouwstenen").

2.4 Doelstelling 3 — Waar nodig, risicobeperkende en controlemaatregelen uitvoeren ("Schat vooraf het risico in en controleer waar nodig")

De op dit gebied geboekte vooruitgang is grotendeels toe te schrijven aan de verdere ontwikkeling van de activiteiten die reeds liepen ten tijde van de goedkeuring van de strategie, namelijk deze met betrekking tot verboden en beperkingen. Er is — in samenwerking met de lidstaten — een reeks factsheets opgesteld met betrekking tot bepaalde in- en uitvoerverboden en -beperkingen voor goederen die aan de buitengrenzen van de EU moeten worden gecontroleerd. De factsheets geven een beschrijving van het rechtskader, de rol van de douane en de uit te voeren documentcontroles en fysieke controles. Op basis van deze factsheets kan worden bepaald wanneer de douanecontroles worden uitgevoerd en of verdere aanbevelingen voor de douane- en andere autoriteiten nodig zijn.

De diensten van de Commissie hebben richtsnoeren uitgewerkt ter ondersteuning van de opstelling of herziening van rechtshandelingen van de EU betreffende de wijze van betrokkenheid van de douane, inclusief hoe douanerisicobeheer in aanmerking moet worden genomen.

2.5 Doelstelling 4 — De capaciteit versterken om ervoor te zorgen dat het gemeenschappelijk kader voor douanerisicobeheer doeltreffend wordt uitgevoerd en het reactievermogen bij nieuwe risico's verbeterd

Er is traag vooruitgang geboekt alhoewel er meerdere acties lopen ter vergroting van de capaciteit van de lidstaten en de EU voor de tenuitvoerlegging van het huidige kader voor douanerisicobeheer. Hoewel de lidstaten actief inconsistenties in de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk kader voor risicobeheer op nationaal niveau hebben opgespoord en manieren hebben gevonden om deze tekortkomingen aan te pakken, zijn er een aantal problemen wat betreft het probleemoplossend vermogen van de lidstaten en het vermogen van de EU om, via het initiatief van een nieuw invoercontrolesysteem, lidstaten adequate ondersteuning op het vlak van risicoanalyse-capaciteit te bieden.

In 2015 hebben de deskundigen van de Commissie en de lidstaten na analyse vastgesteld dat er behoefte is aan een beter IT-systeem voor de uitwisseling van informatie over risico's, d.w.z. aan een systeem voor douanerisicobeheer van de volgende generatie.

Zowel op lidstaat- als EU-niveau zijn gemeenschappelijke risicocriteria geëvalueerd. Lidstaten hebben proefprojecten opgestart om de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke risicocriteria te beoordelen en te testen. Tegelijkertijd zijn tests uitgevoerd met applicaties voor datamining en ontwerpen voor data-analyse op basis van gegevens die op EU-niveau beschikbaar zijn. Deze tests hadden tot doel mogelijke extra risicobeheercapaciteiten te vinden en de risico-opsporing te verbeteren, met name voor containervervoer.

Als onderdeel van het lopende proces om gemeenschappelijke criteria voor alle risico's te ontwikkelen, zijn de Commissie en de lidstaten begonnen met het opstellen van definities voor de uiteenlopende financiële risico's en met het herzien van de bestaande risicocriteria inzake veiligheid en beveiliging, met name voor de beveiliging van luchtvracht.

De Commissie en de lidstaten hebben ook stappen ondernomen om een geharmoniseerde tenuitvoerlegging van de risicocriteria te waarborgen.

Op het vlak van het toezicht op en de evaluatie van de tenuitvoerlegging hebben zij synergieën met de prestatiebeoordelingsoperatie van de douane-unie tot stand kunnen brengen.

2.6 Doelstelling 5 — De samenwerking tussen instanties en de uitwisseling van informatie tussen douanediens en andere autoriteiten op het niveau van de lidstaten en de EU bevorderen

De samenwerking tussen instanties is over het algemeen verbeterd, en met name in andere dan de douanegerelateerde beleidsterreinen.

Zo is een methode ontwikkeld voor de uitwisseling tussen douaneautoriteiten en markttoezichtautoriteiten van informatie over risico's op het gebied van productveiligheid. De grote lijnen van deze methode werden in december 2015 ook met de lidstaten gedeeld¹⁰.

Douane- en andere grensautoriteiten kunnen nog beter samenwerken voor het uitwisselen van informatie over controles van goederen die reizigers of bemanningsleden bij zich dragen. De kwestie werd in april 2016 benadrukt in de mededeling inzake *Krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid*¹¹.

Een beoordeling van de samenwerking tussen douanebeambten en grenswachters, met inbegrip van de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren van april 2013¹², is aan de gang. De eerste resultaten wijzen op een goed algemeen samenwerkingsniveau en op een aantal goede praktijken.

Op 7 en 8 mei 2015 vond in Riga een seminar op hoog niveau over passagierscontroles plaats voor een beter geïntegreerd grensbeheer door de douane- en andere autoriteiten. Tijdens het seminar werd een agenda vastgesteld voor nadere werkzaamheden en samenwerking tussen douane- en andere grensautoriteiten, waaronder het beschikbaar stellen van op voorhand af te geven passagiersgegevens voor gebruik door de douane. Om de samenwerking met Frontex¹³ te verbeteren, is een formele dialoog over de taken van het Agentschap en die van de douane, zoals het douanerisicobeheer, opgestart.

De afdeling risicobeheer van het Comité douanewetboek heeft geanalyseerd wat voor de douane de gevolgen zouden zijn van de informatieuitwisseling waarin richtlijnen persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) en op voorhand af te geven passagiersgegevens (API-gegevens) voorzien. Het is belangrijk dat de douaneautoriteiten deelnemen aan de nationale passagiersinformatie-eenheden (PIU's) en/of toegang hebben tot deze gegevens overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/681¹⁴, zodat het douanetoezicht op goederen in het passagiersvervoer doeltreffend en doelmatig verloopt. De gegevens worden zeer waardevol geacht voor de vaststelling van risico's verbonden aan de bagage van passagiers (of aan door passagiers vervoerde liquide middelen) en maken het de douane mogelijk doelgerichte en op risicoanalyse gebaseerde controles bij aankomst uit

¹⁰ Samenwerking tussen de douane- en de markttoezichtautoriteiten inzake risicobeheer op het gebied van productveiligheids- en conformiteitscontroles op ingevoerde goederen.

¹¹ COM(2016) 205 final van 6.4.2016.

¹² Richtsnoeren voor de samenwerking tussen grenswachters en douanediens en die werkzaam zijn aan de buitengrenzen, april 2013.

¹³ Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

¹⁴ Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 132).

te voeren en op die manier, met inachtneming van de garanties op het gebied van gegevensbescherming en persoonlijke levenssfeer, bij te dragen aan de strijd tegen zware en georganiseerde misdaad, terrorisme en de financiering van terrorisme.

De samenwerking met andere rechtshandavingsinstanties blijft een uitdaging (net als in sommige gevallen tussen de diensten belast met douanecontroles/risicobeheer en de diensten belast met onderzoeken binnen een douanediens). Tijdens de verslagperiode werd extra aandacht besteed aan betere communicatie en het beter uitleggen van de rol van risicobeheer en de bestaande en potentiële toekomstige douanecapaciteiten. Hierdoor is er nu meer wederzijds begrip over de verschillende verantwoordelijkheden van de douaneautoriteiten en andere rechtshandavingsinstanties, al blijven verdere inspanningen nodig.

De reikwijdte van de gegevensuitwisseling met het oog op wederzijdse bijstand tussen landelijke douaneautoriteiten onderling en tussen deze autoriteiten en de diensten van de Commissie is uitgebreid door de wijziging van de verordening betreffende de wederzijdse bijstand¹⁵. De gewijzigde verordening voorziet in een bredere juridische basis voor een aantal maatregelen die gericht zijn op betere naleving van de douane- en landbouwwetgeving door marktdeelnemers. Toegang tot de overeenkomstig de verordening voor douanerisicobeheer verzamelde gegevens zou het douanerisicobeheer op lidstaat- en EU-niveau verbeteren.

De douanediensten dragen onder meer bij aan de uitvoering van de Europese veiligheidsagenda¹⁶ met de ontwikkeling van specifieke regels inzake risico's (gemeenschappelijke risicocriteria) voor de beveiliging van luchtvracht. Er is overeenstemming bereikt over een eerste reeks gemeenschappelijke risicocriteria. Aangezien de criteria inzake luchtvracht niet alleen betrekking hebben op de douaneautoriteiten, maar ook op andere autoriteiten, werden ook de relevante diensten van de Commissie, het EU-Centrum voor inlichtingenanalyse, en de nationale deskundigen inzake douane, civiele luchtvaart en terrorismebestrijding betrokken bij de ontwikkeling ervan. De gemeenschappelijke risicocriteria voor luchtvracht zijn bijgevolg gebaseerd op multidisciplinaire, sectoroverschrijdende informatie van alle betrokken partijen en zullen een extra beveiliging vormen bovenop de bestaande beveiligingsmaatregelen voor vracht- en postafhandeling in de burgerluchtvaart. Aangezien de nieuwe regels alleen op basis van het nieuwe invoercontrolesysteem zullen worden toegepast, zullen zij niet ten uitvoer worden gelegd vóór eind 2020.

De strategie ondersteunt ook de implementatie van de maritieme veiligheidsstrategie van de Europese Unie en het bijbehorende actieplan, aangenomen door de Raad op 16 december 2014, en met name de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur (CISE) die is ontwikkeld als een metaproject voor nauwere samenwerking en gegevensuitwisseling tussen civiele en militaire autoriteiten met het oog op de verdere verbetering van het gemeenschappelijk maritiem situationeel bewustzijn en de uitwisseling van gegevens. Met het oog op de verbetering van de

¹⁵ Verordening (EU) 2015/1525 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 243 van 18.9.2015, blz. 1) treedt in werking op 1 september 2016, evenals de volgende uitvoeringshandelingen van de Commissie: Verordening (EU) 2016/345 (PB L 65 van 11.3.2016, blz. 38) en Verordening (EU) 2016/346 (PB L 65 van 11.3.2016, blz. 40).

¹⁶ COM(2015) 185 final.

veiligheid van de toeleveringsketen en de ondersteuning van op risicoanalyse gebaseerde controle van het goederenverkeer op maritiem gebied, bevordert CISE de gegevensuitwisseling tussen de verschillende autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit (bijvoorbeeld smokkel van goederen, illegale wapen- en drugshandel en grensoverschrijdende stromen van geldopbrengsten uit illegale handel). Relevante EU-agentschappen¹⁷ worden uitgenodigd om de samenwerking tussen de instanties te versterken. CISE zal in het kader van het pre-operationele valideringsproject "EUCISE2020" in 2017-2018 op grote schaal worden getest, waarna deze structuur gefaseerd tot 2020 ten uitvoer zal worden gelegd.

In het kader van de bovengenoemde gegevensuitwisseling zullen de grondrechten, en met name die van privacy en bescherming van persoonsgegevens, worden geëerbiedigd.

2.7 Doelstelling 6 — De samenwerking met bedrijven verbeteren

De samenwerking tussen de douane en de handelssector is reeds verbeterd dankzij de versterking van het concept van de geautoriseerde marktdeelnemer (AEO). Door de wijzigingen in het AEO-concept die het douanewetboek van de Unie en de daarbij behorende gedelegeerde en uitvoeringshandelingen met zich hebben meegebracht, was een update van de AEO-gids¹⁸ nodig.

De AEO-netwerkgroep, die in 2007 werd opgericht om toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van het AEO-concept, heeft in 2013 een tweede initiatief inzake toezicht gelanceerd, ontworpen om de juiste en uniforme toepassing van de AEO-bepalingen te garanderen. Uit het toezicht is gebleken dat het AEO-concept solide en betrouwbaar is. De lidstaten hebben robuuste procedures ontwikkeld om het hoogwaardige, doeltreffende en samenhangende beheer van het concept te waarborgen.

In 2015 werden in het douanerisicobeheersysteem twee specifieke doelgroepen voor de uitwisseling van informatie over AEO-processen en -procedures ingesteld: een groep voor de uitwisseling van gevoelige informatie in het AEO-proces en een groep voor de uitwisseling van informatie over onregelmatigheden waarbij een AEO-partnerland is betrokken.

Op andere gebieden, zoals het verbeteren van de kennis over toeleveringsketens, is trager vooruitgang geboekt.

De totstandbrenging van een juridisch kader om de beschikbaarheid van hoogwaardige gegevens voor risicobeheer te garanderen, heeft geleid tot de vraag of en hoe de door de handelaars ingediende gegevens die zijn opgenomen in de douaneaangiften voor postpakketten (de zogenoemde CN23-aangifte), beschikbaar kunnen worden gesteld en kunnen worden hergebruikt voor het indienen van een summiere aangifte bij binnenbrengen voor veiligheid en beveiliging, alsook voor het indienen van de douaneaangifte. Deze discussie is eveneens relevant gezien de voortdurende toename, als gevolg van de e-commerce, van het aantal kleine zendingen. Douaneautoriteiten van de lidstaten, exploitanten van postdiensten, ondernemersorganisaties en internationale partners (de VS, Canada en China) zijn betrokken bij de analyse van de beschikbare

¹⁷ EMSA, EFCA, Frontex, EDA, Europol en ESA.

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_nl.pdf.

opties binnen het globale postmodel van de Wereldpostunie. Ongeacht de gekozen optie is het belangrijk dat deze kan worden gebruikt met het nieuwe invoercontrolesysteem.

2.8 Doelstelling 7 — Het potentieel dat de internationale douanesamenwerking biedt, aanboren

Een aantal activiteiten werden gelanceerd om door middel van internationale samenwerking het risicobeheer van de toeleveringsketen te verbeteren.

Tot de successen behoren onder meer de herziening van het SAFE Framework of Standards¹⁹ van de Werelddouaneorganisatie (WDO), de ontwikkeling van internationale normen, bv. wat betreft gegevensuitwisseling over luchtvracht vóór het laden²⁰, alsook de ontwikkeling van wederzijdse erkenning van AEO-concepten²¹. Er is een aantal projecten lopende met betrekking tot gegevensuitwisseling met derde landen (bv. in het kader van het proefproject Intelligente en veilige handelsstromen met China²²). Om deze projecten te doen slagen, zullen evenwel betrouwbare IT-systemen moeten worden ontwikkeld.

3. VOORLOPIGE CONCLUSIES

De hervorming van het douanerisicobeheer is een operatie die veel middelen vergt. Het kost tijd om resultaten te boeken. Hoewel een groot aantal acties is opgezet, zijn niet op alle vlakken dezelfde vorderingen gemaakt.

De vooruitgang is het sterkst merkbaar bij acties die vallen onder de bevoegdheid van de douane, maar verloopt trager bij acties die meer samenwerking tussen de douane en andere instanties vergen, met name bij samenwerkingsverbanden met rechtshandhavings- en veiligheidsdiensten.

In dit stadium van het implementatieproces vormt informatietechnologie de grootste uitdaging. Hoewel haalbare oplossingen zijn gevonden, bv. om de beschikbaarheid van gegevens te garanderen, informatie uit te wisselen en risicoanalyses te automatiseren, is de succesvolle tenuitvoerlegging afhankelijk van zowel de verbetering van de bestaande IT-systemen als de ontwikkeling en uitrol van nieuwe systemen (hetzij door de lidstaten, met of zonder steun van de Commissie, hetzij door de Commissie).

Het gebrek aan voldoende financiering om de vereiste IT-systemen te ontwikkelen, remt de vooruitgang aanzienlijk af, vooral met betrekking tot het nieuwe

¹⁹ De herzieningscyclus van het SAFE Framework van de WDO, goedgekeurd door de raad van de WDO in juni 2015, heeft wijzigingen aan het SAFE Framework van de WDO met zich meegebracht, onder meer wat betreft gegevensuitwisseling over luchtvracht vóór het laden.

²⁰ d.w.z. binnen de gezamenlijke werkgroep van de *Internationale Burgerluchtvaartorganisatie* (ICAO) en de Werelddouaneorganisatie inzake luchtvrachtinformatie.

²¹ Er zijn overeenkomsten over de wederzijdse erkenning van AEO-concepten gesloten met Noorwegen, Zwitserland, Andorra, de VS, Japan en China; de onderhandelingen met Canada zijn gaande. Een systeem van automatische gegevensuitwisseling voor wederzijdse erkenning is tot stand gebracht met China, Japan, Zwitserland en de VS.

²² Het in 2006 opgestarte proefproject Intelligente en veilige handelsstromen (SSTL) is bedoeld om specifieke veiligheids- en beveiligingsgerelateerde aanbevelingen die in het kader van het SAFE Framework van de WDO worden gedaan, te toetsen in de handelsbetrekkingen tussen de EU en China. In 2014 heeft de groep IT-deskundigen van het SSTL-proefproject een begin gemaakt met de ontwikkeling van een nieuw IT-instrument waarmee grotere, en dus betekenisvollere, datavolumes zullen kunnen worden uitgewisseld.

invoercontrolesysteem. Hoewel het actieprogramma Douane 2020 in de Douane 2020-verordening wordt erkend als een Europees informatiesysteem, is het budget ontoereikend om de kosten van de IT-implementatie te dekken.

Op het niveau van de lidstaten is er een gelijkaardig tekort aan middelen. In sommige lidstaten kan het, gezien het beperkte aantal te behandelen aangiften, moeilijk zijn om de extra middelen die nodig zijn voor de ontwikkeling van de vereiste IT-systemen, te rechtvaardigen.

Bij gebrek aan extra middelen zal een aantal acties niet, zoals bepaald in de strategie en het actieplan, vóór het einde van 2020 kunnen worden uitgevoerd. Een vertraging zou ook invloed hebben op de uitvoering van de verbintenissen m.b.t. douanegerelateerde aspecten in het kader van de Europese veiligheidsagenda.

Bovendien moet verder onderzoek worden verricht naar de gevolgen van de nieuwe EU-wetgeving inzake gegevensbescherming, met name wat betreft de rechtshandavingsinstanties.

In dit stadium van het implementatieproces stelt de Commissie niet voor wijzigingen aan te brengen aan de strategie en het actieplan.

Externe gebeurtenissen en ontwikkelingen²³ waarmee geen rekening is gehouden in het stappenplan voor de uitvoering van de strategie en het actieplan, kunnen evenwel gevolgen hebben voor de tenuitvoerlegging en vereisen dat specifieke acties worden gewijzigd en bepaalde subacties prioriteit krijgen. Het stappenplan moet dus worden bijgewerkt.

De aanbevelingen van de Raad en het Europees Parlement en de gevolgen voor de grondrechten zullen in overweging worden genomen.

Er dient ten gronde te worden beoordeeld of de middelen aanwezig zijn om volledig tegemoet te komen aan de in de strategie en het actieplan vastgestelde behoeften inzake douanerisicobeheer, onder andere ter ondersteuning van transnationale risicoanalyses in alle douaneprocedures.

²³ bv. de terroristische aanslagen in Parijs in 2015 en in Brussel in 2016, speciaal verslag nr. 24/2015 van de Europese Rekenkamer de bestrijding van de intracommunautaire btw-fraude: *De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig.*