



Brussel, 20.7.2018
COM(2018) 549 final

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

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

{SWD(2018) 380 final}

1. INLEIDING

1.1 *Nieuwe dreigingen, nieuwe antwoorden*

In de eerste 50 jaar van de douane-unie is de wereld ingrijpend veranderd en daarmee ook de rol van de douaneautoriteiten van de EU. Omdat zij een leidende rol spelen in het toezicht op het goederenverkeer aan de buitengrenzen van de EU zijn de douaneautoriteiten momenteel de eerste verdedigingslinie tegen gevaarlijke en criminele activiteiten gericht op de commerciële handel. Voorbeelden daarvan zijn de handel in niet-compliance of gevaarlijke goederen, illegale handel in cultuurgoederen, vuurwapens, drugs, wilde dieren en planten of andere illegale handel, fraude, terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Alle goederen die in de EU onderwerp zijn van invoer, uitvoer of doorvoer (met inbegrip van goederen die worden vervoerd door reizigers), zijn onderworpen aan douanetoezicht en zo nodig aan douanecontroles.

De douane speelt een cruciale rol in het waarborgen van de veiligheid van onze samenleving, en het beschermen van de financiële belangen van de EU en haar lidstaten. Zij ziet zich dan ook gesteld voor een uitdaging van formaat wat betreft de ontwikkeling van controles binnen een gemeenschappelijk kader voor risicobeheer. Om deze doelstelling te verwezenlijken, moet de douane zorgdragen voor handhaving van een billijk evenwicht tussen enerzijds facilitering van de legale handel en behoud van de doorstroming in de toeleveringsketens die vereist zijn voor onze economie, en anderzijds het waarborgen van onze veiligheid.

1.2 *Inwilliging van verzoek van de Raad*

In 2014 heeft de Commissie een mededeling over "de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer" goedgekeurd¹. In de strategie wordt een aantal hoofddoelstellingen geformuleerd, met als algemeen doel te komen tot een hoogwaardige, gelaagde benadering van risicobeheer die effectief en efficiënt is. Het actieplan bevat een reeks maatregelen voor het verwezenlijken van de verschillende doelstellingen. In december 2014 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer, en heeft de Raad de Commissie verzocht om binnen 18 maanden verslag uit te brengen aan de Raad over de uitvoering daarvan en de bereikte resultaten².

Na het verzoek van de Raad heeft de Commissie in juli 2016 het eerste voortgangsverslag over de uitvoering van de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer gepresenteerd³. Uit het verslag blijkt dat het overgrote deel van de in het actieplan genoemde acties 18 maanden na de start van de uitvoering al in gang was gezet.

¹ COM(2014) 527 definitief.

² 15403/14

³ COM(2016) 476 definitief.

In het verslag werd echter vastgesteld dat de hervorming van het douanerisicobeheer een operatie is die veel middelen vergt en waarbij het tijd kost om resultaten te behalen. In het verslag wordt vastgesteld dat IT-kwesties in dit stadium van de tenuitvoerlegging de grootste uitdaging vormen, zowel wat betreft gebrek aan voldoende financiering om de vereiste IT-systemen te ontwikkelen als kwesties op het gebied van gegevensbeschikbaarheid en informatie-uitwisselingsmechanismen.

De Raad heeft in december 2016 conclusies aangenomen met betrekking tot het voortgangsverslag van de Commissie⁴. In de conclusies van de Raad werd benadrukt dat risicobeheerprocessen van essentieel belang zijn voor het waarborgen van de veiligheid en financiële belangen van de EU en haar lidstaten en voor de facilitering van de legale handel. De Raad benadrukte ook de noodzaak tot voortzetting van de uitvoering van de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer en onderstreepte de belangrijke rol daarvan in de vernieuwde internetveiligheidsstrategie en de implementatie daarvan, met name in de strijd tegen terrorisme en grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.

De Raad heeft de Commissie verzocht binnen 18 maanden een tweede voortgangsverslag over de uitvoering van de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer te presenteren en om een efficiënt rapporteringsmechanisme te ontwikkelen voor het meten van de impact van specifieke acties.

Met het onderhavige tweede voortgangsverslag geeft de Commissie gehoor aan dit verzoek. Evenals het vorige verslag bevat dit verslag een algehele kwalitatieve beoordeling van de uitvoering van de strategie, met uitleg over de vooruitgang die sinds de publicatie van het eerste verslag is geboekt op het gebied van elk van de zeven hoofddoelstellingen. Opgemerkt zij dat het onderhavige verslag geen evaluatie is, noch een beschouwing over de toekomst van de strategie na voltooiing van de tenuitvoerlegging van de huidige strategie. Bovendien bevat dit verslag geen voorstellen tot wijziging van de huidige strategie.

Het werkdocument van de diensten van de Commissie, dat als bijlage bij dit verslag is gevoegd, geeft meer informatie over de vooruitgang die bij de tenuitvoerlegging van de individuele acties en subacties is geboekt.

2. VOORTGANGSVERSLAG

1. DOELSTELLING 1 — DE GEGEVENSKWALITEIT EN INDIENINGSPROCEDURES VERBETEREN

De doelstelling betreffende het opzetten van een volledig wettelijk kader met vereisten betreffende "meervoudige aanmelding" en verbetering van de gegevenskwaliteit is gerealiseerd. Alleen de implementatie moet nog worden verwezenlijkt⁵.

⁴ 14894/16

⁵ De materiële bepalingen van het Wetboek zijn op 1 mei 2016 van kracht geworden. Hoewel de rechtsgrondslag in dezen is goedgekeurd, is de constructie van de belangrijkste IT-oplossing in kwestie (het Invoercontrolesysteem 2 ("ICS2")) nog niet van start gegaan. Dit betekent dat er nog geen uitsluitsel kan worden gegeven over de verlangde resultaten.

Naast de noodzaak tot afstemming van bepaalde technische onderdelen op de gegevensvereisten, heeft de Commissie nog geen grote problemen bij de toepassing daarvan waargenomen.

Zowel de voordelen als de impact van het douanewetboek van de Unie (het Wetboek)⁶ zullen echter pas volledig waarneembaar zijn wanneer alle IT-systemen in kwestie operationeel zijn.

2. DOELSTELLING 2 — ERVOOR ZORGEN DAT GEGEVENS OVER DE TOELEVERINGSKETEN BESCHIKBAAR ZIJN EN DAT RISICORELEVANTE INFORMATIE EN CONTROLERESULTATEN WORDEN UITGEWISSELD

Met het oog op de uitdagingen waarmee de douane-unie wordt geconfronteerd, is een van de belangrijkste doelstellingen van het Wetboek het voltooien van de overgang naar een papierloze en elektronische omgeving voor de douane en het zorgdragen voor betere EU-brede digitale integratie.

Daarom blijft de Commissie samen met de lidstaten en het bedrijfsleven werken aan de ontwikkeling van de verschillende IT-systemen die de basis vormen voor de tenuitvoerlegging van het Wetboek. Het volledige pakket IT-systemen zal de invoer-, uitvoer- en doorvoerprocedures verder moderniseren en harmoniseren, en nieuwe concepten zoals gecentraliseerde douaneafhandeling introduceren.

De Commissie en de lidstaten zullen er echter niet in slagen alle systemen voor 2020 op te leveren. De oorzaak hiervan is gelegen in de beperkte tijd en financiële middelen die beschikbaar zijn onder het Douane 2020-programma alsook de complexiteit en het ambitieniveau van de verschillende onderling verbonden onderdelen. De Commissie heeft daarom een voorstel goedgekeurd⁷ tot wijziging van artikel 278 van het Wetboek om de wettelijke uiterste termijn (overgangperiode) voor het opleveren van sommige IT-applicaties te verlengen van 2020 naar 2025.

1.3 Invoercontrolesysteem (ICS2)

Met betrekking tot goederen die de EU binnenkomen, wordt momenteel invulling gegeven aan de hervorming van de EU-voorschriften betreffende vroegtijdige uitwisseling van informatie over de lading (ICS).

De strategie en het plan voor het nieuwe Invoercontrolesysteem (ICS2) werden in december 2017 goedgekeurd door de lidstaten. Volgens het plan zal het ICS2-programma in drie operationele fasen worden uitgevoerd. Deze zijn: (i) goederen in post- en expreszendingen in het luchtvervoer (summiere aangiften bij binnenkomst vóór het laden (ENS) en minimale gegevensvereisten); (ii) nieuwe ENS-vereisten voor al het luchtvervoer; en (iii) voltooiing van de hervorming met ENS-vereisten voor zee-, weg- en treinvervoer.

⁶ Verordening (EG) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013.

⁷ COM(2018) 085 definitief.

In 2018 zullen alle onderdelen die benodigd zijn voor het beginnen met de uitvoering beschikbaar en overeengekomen met de lidstaten zijn.

De uitvoering van ICS2 na 2020 is tevens afhankelijk van de vraag of de benodigde financiële middelen kunnen worden verkregen uit hoofde van het volgende meerjarig financieel kader. In dit verband heeft de Commissie onlangs een voorstel gepresenteerd voor een nieuw Douane-programma⁸.

1.4 Andere projecten en systemen

Elektronische douane, die met name ondersteund wordt door het strategische meerjarenplan (multiannual strategic plan, MASP) voor elektronische douanesystemen, is een belangrijke ontwikkeling voor de douane-unie van de EU. Dit initiatief beoogt de papieren douaneprocedures te vervangen door EU-brede elektronische procedures om een efficiëntere en modernere douaneomgeving te creëren. De update van het MASP werd eind 2017 voltooid, nadat de Raad zijn goedkeuring had gehecht aan de uitgestelde voltooiing van enkele IT-systemen.

Het is de bedoeling dat het "Surveillance 3"⁹-systeem in oktober 2018 wordt uitgerold. De lidstaten moeten in hun nationale systemen wel de vereiste veranderingen aanbrengen om dit toezichtstelsel te voorzien van de relevante gegevenselementen. Op grond van het Wetboek hebben de lidstaten een overgangperiode tot 2020 om aan deze verplichting te voldoen.

De werkzaamheden van het forum voor digitaal vervoer en digitale logistiek (Digital Transport and Logistics Forum, DTLF)¹⁰ zijn nog gaande en het mandaat van het forum zal waarschijnlijk met twee à drie jaar worden verlengd.

Begin 2016 lanceerde de Commissie het eManifest-proefproject¹¹, dat bedoeld is om een geharmoniseerd elektronisch systeem voor ladingsgegevens op te zetten dat de gegevens bevat die vereist zijn voor scheepvaart- en douaneformaliteiten wanneer schepen de Europese havens binnenkomen of verlaten.

Op het gebied van productconformiteit en veiligheid heeft de Commissie een samenwerking tussen douane- en markttoezichtautoriteiten voorgesteld om de uitwisseling van informatie over risico's tussen de bevoegde autoriteiten te bevorderen¹².

⁸ COM(2018) 442 definitief.

⁹ Het IT-toezichtstelsel van Surveillance 3 is bedoeld om te voldoen aan de vereisten van het douanewetboek van de Unie, zoals standaarduitwisseling van informatie met behulp van elektronische gegevensverwerkingstechnieken en de creatie van passende functionaliteiten om alle door de lidstaten aangeleverde toezichtgegevens te verwerken en analyseren.

¹⁰ Het forum zet zich in voor de verdere digitalisering van vrachtovervoer en logistiek. Het brengt lidstaten en belanghebbenden uit de vervoers- en logistieksector samen om na te gaan op welke gebieden gemeenschappelijke EU-actie benodigd is. Het DTLF werd in april 2015 door de Commissie opgericht (Besluit tot oprichting van een groep van deskundigen inzake digitaal vervoer en digitale logistiek - het Digital Transport and Logistics Forum C(2015)/2259).

¹¹ De algemene doelstelling van dit proefproject is het testen van de procedures die bij het indienen van gegevens voor ladingsformaliteiten worden vereist door de verschillende autoriteiten, teneinde de administratieve lasten van de verstrekkers van scheepsgegevens te verlichten.

¹² COM(2017) 795 definitief.

3. DOELSTELLING 3 — WAAR NODIG, RISICOBEPERKENDE EN CONTROLEMAATREGELEN UITVOEREN ("SCHAT VOORAF HET RISICO IN EN CONTROLEER WAAR NODIG")

Zoals opgemerkt in het verslag van 2016 is de op dit gebied geboekte vooruitgang grotendeels toe te schrijven aan de verdere ontwikkeling van de lopende activiteiten ten tijde van de goedkeuring van de strategie, met inbegrip van de vooruitgang op het gebied van verboden en beperkingen.

Met betrekking tot Doelstelling 3 is verdere vooruitgang geboekt, met name ten aanzien van de volgende activiteiten:

1.1 Systeemgerichte aanpak (System-Based Approach, SBA)

De systeemgerichte aanpak (SBA) is een controlemethode voor betrouwbare marktdeelnemers, waarbij wordt gefocust op de interne controlesystemen die door de bedrijven worden gehanteerd om de risico's op het gebied van naleving van de douanewetgeving te verkleinen. De werkzaamheden van het SBA-netwerk en de respectieve projectgroep zijn afgerond en het SBA-eindverslag is in december 2017 overgelegd aan de Groep van deskundigen inzake douanebeleid (Customs Policy Group, CPG). In dit verslag wordt de SBA beoordeeld als een effectieve, efficiënte en solide controlemethode en wordt aangeraden deze in de toekomst op grotere schaal te gebruiken.

1.2 Geloofwaardigheidscontroles

Geloofwaardigheidscontroles zijn geautomatiseerde controles die worden uitgevoerd in het inklaringsstadium van de invoer. Bij deze maatregel wordt de compatibiliteit van de gegevens in de douaneaangifte gecontroleerd aan de hand van drie parameters: (i) juridische toetsing (controle van de compatibiliteit van gegevens aan de hand van de juridische parameters van goederenomschrijving); (ii) massagerichte controles (controle van de geloofwaardigheid van de in de aangifte vermelde bijzonderheden (bijv. nettomassa per eenheid of nettomassa per geleverde eenheid)); en (iii) prijsgerichte controles (controle van de geloofwaardigheid van de vermelde prijzen (waarde per eenheid)). Tot op heden zijn er 428 van dergelijke maatregelen genomen via het geïntegreerd tarief van de Europese Unie (Integrated Tariff of the European Union, TARIC)¹³.

1.3 Productconformiteit en veiligheid

In het eerste voortgangsverslag van 2016 werd verwezen naar de richtlijnen en controlelijsten voor productconformiteit en veiligheid. Sindsdien zijn er nog enkele aanvullende controlelijsten vastgesteld voor producten die vallen onder de communautaire harmonisatiewetgeving ("geharmoniseerde producten"). Deze worden gebruikt en regelmatig bijgewerkt.

¹³ Verordening(EEG) nr. 2658/87 van 23 juli 1987.

In december 2017 heeft de Commissie een voorstel goedgekeurd voor een verordening tot vaststelling van voorschriften en procedures voor de naleving en de handhaving van de harmonisatiewetgeving van de Unie inzake producten¹⁴, bedoeld ter versterking van het wettelijk kader voor controles op producten die de markt van de Unie binnenkomen. Het voorstel dient voorts ter verbetering van de samenwerking tussen de markttoezicht- en douaneautoriteiten teneinde tot effectievere controles van ingevoerde producten te komen. Het voorstel verschaft een wettelijke basis voor nauwere samenwerking tussen de markttoezicht- en douaneautoriteiten die wordt gefaciliteerd door een EU-netwerk voor productconformiteit. Het voorziet daarnaast in uitgebreide nationale markttoezichtstrategieën voor invoer en digitale toeleveringsketens, structurele uitwisseling van informatie en bewijsmateriaal tussen de markttoezicht- en douaneautoriteiten, internationale samenwerking en een betere aansluiting bij de bepalingen van het Wetboek, zoals de bepalingen met betrekking tot geautoriseerde marktdeelnemers (Authorised Economic Operators, AEO).

4. DOELSTELLING 4 — DE CAPACITEIT VERSTERKEN OM ERVOOR TE ZORGEN DAT HET GEMEENSCHAPPELIJK KADER VOOR DOUANERISICOBEBEER DOELTREFFEND WORDT UITGEVOERD EN HET REACTIEVERMOGEN BIJ NIEUWE RISICO'S VERBETERT

Zoals opgemerkt in het verslag van 2016 is er met betrekking tot Doelstelling 4 aanvankelijk slechts matige vooruitgang geboekt, omdat er meerdere acties moesten worden ondernomen ter vergroting van de capaciteit van de lidstaten en voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk kader voor douanerisicobeheer (Common Risk Management Framework, CRMF). Sindsdien zijn er nieuwe ontwikkelingen geweest op diverse gebieden:

3.1 *Verdere versterking van de capaciteiten*

De lidstaten hebben aanvullende capaciteiten geïdentificeerd die vereist zouden kunnen zijn voor de ondersteuning van effectiever en efficiënter risicobeheer, onder meer om beter te kunnen reageren op nieuwe risico's. Uit de gebruikelijke behoeftenanalyses van personele en andere middelen bleek doorgaans dat meer middelen onontbeerlijk zijn of dat de huidige middelen moeten worden uitgebreid of gemoderniseerd om de risicobeheercapaciteit te vergroten. Volgens het speciaal verslag van de Europese Rekenkamer (European Court of Auditors, ECA) van december 2017¹⁵ moeten de lidstaten worden gestimuleerd meer en betere douanecontroles uit te voeren onder uniforme toepassing van douanewetgeving.

Andere belangrijke behoeften zijn onder meer interne en externe coördinatie met andere nationale agentschappen en met douaneautoriteiten van andere lidstaten, en gebruik van nieuwe instrumenten, gegevens of methoden voor risicoanalyses.

¹⁴ COM(2017)795.

¹⁵ Speciaal verslag 19/2017 van 5 december 2017.

Veel lidstaten hebben al actie ondernomen op basis van de resultaten van hun analyses en hebben de geconstateerde tekortkomingen aangepakt. Daarnaast zijn sommige douaneorganisaties gereorganiseerd en is hun interne coördinatie verbeterd.

3.2 Tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk kader voor risicobeheer (Common Risk Management Framework of CRMF)

De lidstaten hebben melding gemaakt van belangrijke ontwikkelingen in hun nationale IT-systemen. De meest genoemde resterende hindernis voor de effectieve tenuitvoerlegging van het CRMF op nationaal niveau blijkt echter de slechte kwaliteit, beschikbaarheid en bruikbaarheid van gegevens te zijn. Een extra uitdaging is het gebrek aan toegang tot de gegevens van andere lidstaten.

Met alle lidstaten is een model voor een CRMF-evaluatiecyclus ontwikkeld. De Commissie heeft een CRMF-subgroep geformeerd die een eerste evaluatiecyclusverslag heeft aangeleverd in december 2017, waarin de CRMF-evaluatiecyclus wordt vergeleken met het prestatieproject van de douane-unie om te waarborgen dat deze elkaar ondersteunen en consistent zijn in hun aanpak. De subgroep heeft bovendien zorggedragen voor nauwe coördinatie ter verbetering en verdere ontwikkeling van de prestatie-indicatoren op het gebied van controles, waarbij zo nodig gegevens worden hergebruikt en overlappingen in de gegevensverzameling worden voorkomen.

Het eerste CRMF-evaluatiecyclusverslag bevat een beschrijving van de kwesties waarmee rekening moet worden gehouden, en die verder moeten worden besproken en geprioriteerd door de lidstaten, afhankelijk van de beschikbare middelen. In het verslag wordt voorgesteld om extra aandacht te besteden aan de organisatorische capaciteiten voor samenwerking. Het verslag bevat tevens een inventarisatie van de tenuitvoerlegging van het CRMF tot op heden, met aandacht voor de aanzienlijke gemeenschappelijke prestaties die sinds de aanvang van het CRMF zijn geboekt. Deze prestaties omvatten onder meer: (i) het opzetten van trans-Europese netwerken van risicodeskundigen; (ii) de invoering van gemeenschappelijke risicocriteria; en (iii) de voortdurende inzet van het gemeenschappelijke risicobeheersysteem van de EU voor het delen van informatie over risico's, het ondersteunen van prioritaire controlegebieden en het bevorderen van crisisresponsacties van de douane.

3.3 Thematische werkgroepen

Op EU- en multilateraal niveau zijn er veel werkgroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de Europese Commissie en de lidstaten, die werken aan de speerpunten voor verbetering van de douanecontroles en risicobeheercapaciteiten.

3.4 Financiële risicocriteria

Het besluit betreffende financiële risicocriteria (FRC)¹⁶ is bedoeld om via een gemeenschappelijke EU-brede aanpak de financiële risico's in de EU te ondervangen. In

¹⁶ C(2018) 3293 definitief.

het besluit wordt gereageerd op enkele van de tekortkomingen die waren geïdentificeerd in het speciaal verslag van de Europese Rekenkamer van december 2017¹⁷.

In het besluit worden de gemeenschappelijke risicocriteria beschreven die moeten worden toegepast op speciale soorten financiële risico's: marktdeelnemers die blootstaan aan risico's, goederen die blootstaan aan risico's, onderwaardering, ontduiking van antidumpingheffingen, misclassificatie, ongepaste quota, ongepaste preferentiële oorsprong, douaneprocedures die blootstaan aan risico's (bijv. douaneprocedure 42) en douanevereenvoudigingen. Er zullen financiële risicocriteria worden toegepast in de dagelijkse elektronische risicobeheerprocessen ter harmonisatie van het selectieproces voor douanecontroles.

Dit initiatief stelt lidstaten in staat om financiële risico's op soortgelijke wijze aan te pakken aan de buitengrenzen, zonder de legale handel onnodig te belasten. Het identificeert tevens de meest geschikte tijd en plaats voor de controle, afhankelijk van de reikwijdte en aard van het risico en de beschikbaarheid van gegevens en documentatie.

5. DOELSTELLING 5 — DE SAMENWERKING TUSSEN INSTANTIES EN DE UITWISSELING VAN INFORMATIE TUSSEN DOUANEDIENSTEN EN ANDERE AUTORITEITEN OP HET NIVEAU VAN DE LIDSTATEN EN DE EU BEVORDEREN

Alle lidstaten maken melding van uitgebreide, effectieve en vaak dagelijkse samenwerking met andere nationale autoriteiten (in het bijzonder rechtshandavingsautoriteiten en belastingautoriteiten) en agentschappen.

Op dit gebied was de bijdrage van risicogebaseerde douanecontroles van cruciaal belang voor het detecteren en voorkomen van georganiseerde criminaliteit en terrorisme gericht op grensoverschrijdend goederenverkeer aan de buitengrenzen.

Er bestaat tevens potentieel voor het verder vergroten van de douanecapaciteit voor het vooraf uitvoeren van risicoanalyses van lading in samenwerking met andere rechtshandavings- en beveiligingsautoriteiten.

3.5 Samenwerking met Europol

Binnen het prioritaire controlegebied voor vuurwapens hebben de Commissie en de lidstaten nieuwe vormen van samenwerking met de politie uitgeprobeerd. Dit omvatte onder meer een specifieke oefening met Europol betreffende gaspistolen en een spoedzendingenoperatie betreffende illegale handel in vuurwapens in 2017. Deze activiteiten zijn een duidelijk bewijs van de toegevoegde waarde van samenwerking tussen douane en politie waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe vormen van interactie.

Europol werkt momenteel aan de verdere ontwikkeling van zijn samenwerking met de douaneautoriteiten. Het verslag van Europol over de tenuitvoerlegging van de "Strategische evaluatie: Europol en douane" bevestigt dat er behoefte bestaat aan verdere

versterking van de aanwezigheid van douanebeambten binnen Europol, inclusief de behoefte bij de douane aan toegang tot de applicatie voor veilige informatie-uitwisseling (SIENA) van Europol.

Voorts is de samenwerking tussen het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en Europol verder verbeterd. OLAF is een service die samenhangt met het "COPY-analyseproject" van Europol. Dit project houdt zich bezig met georganiseerde criminaliteit die zich richt op intellectuele-eigendomsrechten (IER). In overeenstemming met Europol-verordening (EU) nr. 2016/794 heeft OLAF indirect toegang tot de gegevens in de gegevensbanken van Europol. OLAF heeft onlangs ook een memorandum van overeenstemming getekend met Europol over veilige communicatie en is aangesloten op het SIENA-systeem. Dit moet de communicatie tussen deze twee instanties bevorderen.

3.6 Samenwerking met het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)

De vaststelling van de Verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht (European Border and Coastguard, EBCG) in 2016¹⁸ maakte de weg vrij voor betere samenwerking tussen de douane en de werkzaamheden van het agentschap dankzij de strategische complementariteit van de verschillende functies.

Via deze Verordening is Frontex van een nieuw mandaat voorzien en sterker betrokken bij het grens- en migratiebeheer. Het agentschap heeft nu een mandaat om op te treden tegen potentiële dreigingen aan de buitengrenzen en helpt aldus met het aanpakken van zware criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter, en dit waarborgt een hoog niveau van interne beveiliging in de EU.

3.7 Intellectuele-eigendomsrechten (IER)

De Commissie zet haar steun aan de lidstaten voor het bestrijden van IER-inbreuken voort en heeft daarbij de volgende hoofdprioriteiten vastgesteld: (i) homogene uitvoering van de handhaving door de douane van intellectuele-eigendomsrechten in de hele EU; (ii) beter risicobeheer op het gebied van intellectuele-eigendomsrechten; en (iii) betere samenwerking tussen autoriteiten.

Eerdere samenwerking en coördinatie op het gebied van IER-inbreuken tussen handhavingsautoriteiten op EU-niveau heeft geresulteerd in de inbeslagname van miljoenen nagemaakte en mogelijk schadelijke producten en heeft bijgedragen aan de ontmanteling van diverse transnationale criminele netwerken. Het beleidsterrein IER-inbreuken is als mandaat voor actie opgenomen in het actieplan van de Groep douanesamenwerking (2018-2019)¹⁹.

De Europese Commissie bevordert de uitwisseling van informatie over risico's (via het douanerisicobeheersysteem (Customs Risk Management System, CRMS)) en statistische analyse van nieuwe trends. De in 2018 op te richten gemeenschappelijke douanedeskundigengroep, die zich gaat bezighouden met IER-risicoanalyses, zal

¹⁸ Verordening (EU) nr. 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016, en in het bijzonder artikel 52, lid 3.

¹⁹ Het ontwerpmandaat is op 31 januari 2018 goedgekeurd.

beoordelen of de bestaande instrumenten toereikend zijn voor het analyseren van risico's en het afhandelen van IER-inbreuken of dat er meer moet worden gedaan.

3.8 De Europese veiligheidsagenda

Als bewaker van het verkeer van goederen aan de EU-grenzen speelt de douane een cruciale rol in de bescherming van de EU en haar burgers, maar ook van internationale toeleveringsketens, tegen criminele activiteiten en terroristische aanvallen.

Met de uitvoering van de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer levert de Commissie een bijdrage aan de implementatie van de Europese veiligheidsagenda - een centraal onderdeel van de algemene doelstelling betreffende de creatie van een ruimte van rechtvaardigheid en fundamentele rechten.

In de afgelopen twee jaar heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan diverse wetgevingsvoorstellen gericht op het stopzetten van financiële steun aan terroristen. Het meest relevant zijn de voorstellen betreffende: (i) illegale geldtransacties²⁰; (ii) illegale handel in cultuurgooederen²¹; en (iii) EU-certificering van controleapparatuur voor luchthavens²². De Commissie blijft ook EU-actieplannen uitvoeren: (i) tegen illegale handel in en het gebruik van vuurwapens en explosieven²³; (ii) ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering²⁴; en (iii) tegen illegale handel in wilde dieren en planten²⁵.

3.9 Het actieplan voor "aanscherping van de chemische, biologische, radiologische en nucleaire beveiliging in de Europese Unie" (het CBRN-actieplan van de EU)

Het vergroten van de weerbaarheid tegen CBRN-dreigingen in termen van preventie, paraatheid en respons vereist aanzienlijke investeringen door de lidstaten. Daarom wordt opgeroepen tot nauwere samenwerking op EU-niveau om grensoverschrijdend van elkaar te leren, expertise te bundelen en synergieën te ontplooien. Een van de hoofdprioriteiten van het CBRN-actieplan van de EU is het waarborgen van grensbeveiliging en opsporingscapaciteit om de illegale invoer van CBRN-materialen te voorkomen. Het aanpassen van ladingsinformatiesystemen is van essentieel belang voor het verbeteren van het toezicht en de risicogebaseerde controles van internationale toeleveringsketens om te verzekeren dat CBRN-materialen niet illegaal de EU binnenkomen.

3.10 Het actieplan voor de Groep douanesamenwerking (Customs Cooperation Working Party (CCWP) Action Plan)

²⁰ COM(2016) 825 definitief.

²¹ COM(2017) 375 definitief.

²² COM(2016) 491 definitief.

²³ COM(2015) 624 definitief.

²⁴ COM(2016) 050 definitief.

²⁵ COM(2016) 87 definitief.

In mei 2017 heeft de EU een nieuw vierjarenplan vastgesteld voor de strijd tegen zware internationale en georganiseerde criminaliteit. In dit plan, dat bekend staat onder de naam "EU-beleidscyclus", zijn de topprioriteiten voor de bestrijding van de criminaliteit in de periode 2018-2021 beschreven. In vergelijking met eerdere jaren is de betrokkenheid van de douaneautoriteiten bij de uitvoering van de beleidscyclus gaandeweg toegenomen.

Hun deelname is echter nog steeds selectief en beperkt tot enkele criminaliteitsprioriteiten (voornamelijk op het gebied van accijnzen, intracommunautaire ploffraude (Missing Trader Intra Community fraud, MTIC) en milieudelicten). De synergieën tussen de EU-beleidscyclus voor 2018-2021 en het negende actieplan van de Groep douanesamenwerking (2018-2020) werden verder versterkt door complementaire acties onder leiding van dezelfde actoren, gebundeld beleid en gezamenlijke douaneacties, enz.

Voorts bestaat het negende actieplan van de Groep douanesamenwerking onder meer uit actie op het gebied van "betere integratie van de douane in de Europese dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit" (EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, EU SOCTA) met betrekking tot de deelname van de douaneautoriteiten in de EU SOCTA, alsook bredere samenwerking tussen de douane en Europol. De nadruk ligt op het identificeren van gebieden waar verbetering vereist is, de uitwisseling van beste praktijken, voorlichting en opleiding.

SOCTA 2017 is de meest uitgebreide onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit dat ooit is uitgevoerd in de EU.

3.11 Samenwerking tussen douane en grensbewaking

Douanebeambten en grensbewakers zijn strategische partners in de grenscontroles aan de buitengrenzen van de EU. In oktober 2017 zijn er herziene richtsnoeren voor de samenwerking tussen douanebeambten en grensbewakers opgesteld op basis van de evaluatie in 2015-2017. In deze richtsnoeren wordt het belang van strategische samenwerking benadrukt en aandacht besteed aan de belangrijkste samenwerkingsgebieden van de twee autoriteiten.

6. DOELSTELLING 6 —DE SAMENWERKING MET BEDRIJVEN VERBETEREN

De samenwerking tussen douane en bedrijven is in hoofdzaak verbeterd dankzij de versterking van het AEO-concept.

1.1 Het geautoriseerde marktdeelnemer-programma (Authorised Economic Operator (AEO) programme)

Het AEO-programma is gebaseerd op een door de Werelddouaneorganisatie (WDO) geïntroduceerde partnerschap tussen douaneautoriteiten en bedrijven. Het is een essentieel beveiligingsmechanisme voor de toeleveringsketen dat bonafide en betrouwbare handelaren die vrijwillig voldoen aan een breed scala van criteria de kans geeft te profiteren van optimale vereenvoudiging en facilitering. In 2018 is het tien jaar geleden dat het AEO-programma van start ging.

De lidstaten hebben robuuste procedures ontwikkeld voor de toepassing van de wettelijke AEO-vereisten, en deze staan garant voor een hoogwaardig, consistent en efficiënt beheer van het programma.

De voornaamste wijzigingen omtrent de AEO-wetgeving in de context van het Wetboek van de Unie en gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen houden verband met de overkoepelende beleids- en structurele veranderingen op grond van het Wetboek. Deze wijzigingen zijn het resultaat van de lessen die zijn geleerd in de tien jaar van praktische uitvoering van het AEO-programma van de EU. De AEO-richtsnoeren zijn in 2016 bijgewerkt.

1.2 Meten van de impact van het AEO-concept

Er zijn in de verslaglegging van het prestatieproject van de douane-unie (Customs Union Performance, CUP) een aantal indicatoren gebruikt voor het meten van de impact van het AEO-concept. Het CUP biedt een mechanisme voor het meten en beoordelen van de prestaties van de douane-unie, met inbegrip van het AEO-concept, afgezet tegen de strategische doelstellingen van de EU. Op het belangrijkste aandachtsgebied, te weten bevordering van de bedrijfsvoering en concurrentiekracht, is het AEO-concept geanalyseerd op basis van algemene aspecten. Dit zijn onder meer het aantal autorisaties en aanvragen op EU-niveau, de betrokkenheid van AEO's bij de toeleveringsketen en controleaspecten in verband met de bevordering van de bedrijfsvoering van AEO's.

1.3 Directe elektronische toegang voor geautoriseerde marktdeelnemers (e-AEO)

De Europese Commissie ontwikkelt momenteel directe elektronische toegang voor geautoriseerde marktdeelnemers. Dit stelt handelaren vanaf 1 oktober 2019 in staat om hun AEO-aanvragen elektronisch in te dienen en elektronisch AEO-beschikkingen te ontvangen. Het bedrijfsleven en de douane in de EU kunnen op coherente en uniforme wijze met elkaar communiceren via de e-AEO-module.

1.4 Verstrekken van elektronische ladinginformatie vóór het laden en de wijze waarop dit is ingepast in de tenuitvoerlegging van ICS2, met name wat betreft exploitanten van post- en koeriersdiensten

Sinds de succesvolle wijziging van het Wereldpostverdrag van de Wereldpostunie (WPU) die de verplichting oplegt vóór het laden elektronisch postgegevens te verstrekken, heeft de Commissie nauw met de postsector samengewerkt om ter nakoming van deze verplichting gezamenlijk te komen tot effectieve en wereldwijde normen die zo min mogelijk marktverstoring zijn. De Commissie onderhoudt ook nauw contact met wereldwijde partners (zoals de VS, Australië en Canada). Momenteel zijn de postdiensten nog vrijgesteld van de verplichting gegevens te verstrekken. Het postverkeer is bijzonder kwetsbaar, en derhalve is het vooraf ontvangen van elektronische postgegevens van groot belang voor het verbeteren van de beveiliging van de luchtvracht die de EU binnenkomt en voor het aanpakken van de risico's die inherent zijn aan dit soort transacties. De eerste versie van het nieuwe ICS2-systeem is van toepassing op postzendingen in het luchtverkeer en is derhalve een oplossing voor het bestaande hiaat in de meeste transactiemodellen in de postsector.

7. DOELSTELLING 7 — HET POTENTIEEL DAT DE INTERNATIONALE DOUANESAMENWERKING BIEDT, AANBOREN

Samenwerking en uitwisseling van douanegerelateerde informatie met derde landen zijn belangrijk voor de douane-unie en het gemeenschappelijke handelsbeleid. Samenwerking en uitwisseling van informatie kunnen het douanerisicobeheer verbeteren en de legale handel sneller en goedkoper maken doordat de nadruk ligt op douanecontroles en vereenvoudiging van douaneprocedures. Samen met verplichte aangiften vóór aankomst kan zodoende worden bijgedragen aan de veiligheid van de EU door de strengere controles ter voorkoming van de invoer van gevaarlijke stoffen, vuurwapens, explosieven en goederen voor tweërlei gebruik en ter vermindering van IER-inbreuken en de invoer van en illegale handel in grondstoffen voor drugs.

De Commissie vertegenwoordigt de Europese Unie in de Werelddouaneorganisatie (World Customs Organisation, WCO), in het bijzonder wat betreft het verdedigen van de belangen van de EU en haar lidstaten in kwesties die verband houden met de nomenclatuur en indeling van goederen, maar ook wat betreft horizontale kwesties zoals samenwerking en veiligheid op het gebied van elektronische handel, belastingen en douane.

1.5 *Initiatieven ten aanzien van de uitwisseling van douanegerelateerde informatie met derde landen*

Er zijn diverse initiatieven ontplooid om de douaneautoriteiten in de EU en derde landen in staat te stellen in specifieke omstandigheden bepaalde douanegerelateerde informatie uit te wisselen:

- internationale overeenkomsten en besluiten die zijn afgesloten en vastgesteld door instanties die krachtens internationale overeenkomsten zijn opgericht (bijv. overeenkomsten betreffende onafhankelijke douanesamenwerking en wederzijdse administratieve bijstand of hoofdstukken over douane en bevordering van vrije handel in vrijhandelsovereenkomsten; overeenkomsten over handelsbevordering en -beveiliging; overeenkomsten inzake douanevervoer; besluiten van het Gemengd Comité douanesamenwerking betreffende wederzijdse erkenning van AEO/"trusted trader" programma's; en
- afspraken of proefprojecten zonder bindende rechtskracht (bijv. verzending van gegevens van het carnet TIR naar Rusland; intelligente en veilige handelsstromen (Smart and Secure Trade Lanes, SSTL) met China). De strategische doelstelling van SSTL is het testen van de beveiligingsmaatregelen die worden toegepast in de logistieke toeleveringsketens, bevordering van rechtstreekse uitwisseling van gegevens tussen douanediensten, vaststelling van gemeenschappelijke risicoregels en wederzijdse erkenning van douanecontrole- en handelspartnerschapsprogramma's.

1.6 *Preferentiële handelsovereenkomsten*

Teneinde het internationale handelskader van de EU verder te verbeteren, draagt de Commissie bij aan nieuwe en lopende onderhandelingen over douanegerelateerde bepalingen in preferentiële handelsovereenkomsten, met name met Mercosur, Mexico, Indonesië, Chili, Australië en Nieuw-Zeeland.

Daarnaast zijn er momenteel een aantal lopende activiteiten die gericht zijn op verbetering van het risicobeheer van de toeleveringsketen door middel van internationale samenwerking.

Tot de opmerkelijke successen behoort de herziening van het "Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE)" van de Werelddouaneorganisatie, de nieuwe internationale normen over bijvoorbeeld het vooraf verstrekken van informatie over luchtvracht, en de wederzijdse erkenning van AEO-programma's.

7.3 Andere initiatieven - Seminar op hoog niveau

Het Bulgaarse voorzitterschap heeft op 7 en 8 juni 2018 een seminar op hoog niveau georganiseerd over de uitwisseling van douanegerelateerde informatie met derde landen. De deelnemers aan het seminar: (i) evalueerden de huidige stand van zaken op het gebied van uitwisseling van douanegerelateerde informatie met derde landen en bevestigden het toenemend belang van dergelijke uitwisselingen alsook de noodzaak om tijdig actie te ondernemen; (ii) maakten een inventarisatie van de vereisten voor verbetering van de uitwisseling van douanegerelateerde informatie met derde landen; en (iii) bespraken en identificeerden de potentiële reikwijdte, doelstellingen, voordelen, middelen en beperkingen van verbeterde uitwisselingen van douanegerelateerde informatie. In de conclusies van het seminar was men het erover eens dat er behoefte bestaat aan een strategische en consistente aanpak bij het bepalen van de partijen met wie informatie moet worden uitgewisseld, de soorten informatie die in de praktijk moeten worden uitgewisseld en de concrete doelstellingen van de uitwisselingen, rekening houdende met de huidige financiële risico's en veiligheidsrisico's, handelspatronen en politieke belangen.

3. CONTROLESYSTEEM

De Commissie is verzocht om in nauwe samenwerking met de lidstaten een prestatie- en controlekader te ontwikkelen voor het systematischer en daadkrachtiger controleren van de tenuitvoerlegging van de strategie in de toekomst.

De Commissie is gestart met de ontwikkeling van dit systeem, en heeft indicatoren en bewijsbronnen geïdentificeerd voor de efficiënte controle van de strategie. Deze eerste gespreksonderwerpen zijn gedetailleerd beschreven in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd. Deze zijn bedoeld als basis voor verder overleg met de lidstaten in de werkgroepen in kwestie.

4. CONCLUSIE

Risicobeheer is een proces dat niet beperkt is tot specifieke acties met een vast begin en eind. De douaneautoriteiten worden geconfronteerd met nieuwe bedreigingen en uitdagingen en moeten voortdurend alert en flexibel handelen om de veiligheid van Europese burgers te waarborgen, en moeten daarbij ongewenste nadelige gevolgen voor de internationale handelsstromen vermijden. Daarom zijn een aantal handelingen in de strategie aangemerkt als "onderhanden" omdat deze naar hun aard geen vaste uiterste

termijn hebben, juist vanwege het noodzakelijke en voortdurende proces dat inherent is aan alle uitdagingen.

Dit verslag en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie bieden een momentopname van de staat van tenuitvoerlegging van de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer per medio 2018.

Zij tonen aan dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt in de tenuitvoerlegging van de strategie en het actieplan sinds de publicatie van het vorige verslag, zowel door de lidstaten als door de Europese Commissie.

Van de 54 subacties die zijn genoemd in de strategie en het actieplan is met slechts twee nog geen aanvang gemaakt, terwijl er 41 onderhanden en 11 voltooid zijn.

Dit bewijst dat de lidstaten en de Commissie grote vorderingen hebben gemaakt bij het verbeteren van de samenwerking tussen alle actoren die betrokken zijn bij het initiëren van nieuwe initiatieven. Enkele voorbeelden zijn het besluit van de Commissie betreffende financiële risicocriteria en de deelname van de douaneautoriteiten aan activiteiten op het gebied van veiligheid.

Ondanks deze geboekte vooruitgang worden de douaneautoriteiten geconfronteerd met voortdurende uitdagingen, inclusief een ongekend grote toename van de terrorismedreiging en andere veiligheidsbedreigingen. Omdat de EU-invoer van goederen voortdurend toeneemt, moeten de douaneautoriteiten hun krachten bundelen met de markttoezichtautoriteiten om te voorkomen dat er onveilige of niet-compliance producten op de markt komen. De douaneautoriteiten worden daarnaast geconfronteerd met tal van andere uitdagingen die hun prestaties kunnen belemmeren, zoals de opkomst van elektronische handel en het fenomeen van onderwaardering van goederen.

Voorts verloopt de implementatie van de IT-systemen die benodigd zijn voor het verzamelen en delen van gegevens voorspoedig, hoewel de einddatum van de volledige oplevering van sommige systemen moest worden uitgesteld van 2020 naar 2025.

Hoewel de momentopname in dit verslag zo nauwkeurig mogelijk is, kan het verslag geen allesomvattend beeld geven van de risicobeheeractiviteiten van de douane. De douaneautoriteiten moeten zichzelf immers iedere dag opnieuw uitvinden om het hoofd te bieden aan de nieuwe dreigingen die zich dagelijks aandienen en die een negatieve financiële impact kunnen hebben op de begroting van de EU en de lidstaten. Deze dreigingen houden vaak verband met de activiteiten van criminele netwerken die steeds slimmer gebruikmaken van technologie.

In dit verband moeten de lidstaten en de Commissie door het verzamelen en analyseren van op feiten gebaseerde gegevens de voortgang kunnen meten in termen van een betere bescherming die in evenwicht is met facilitering van de handel. Hieronder zijn mede begrepen kwantitatieve gegevens van risicobeheercontroles, en van controleresultaten op verschillende punten van de toeleveringsketen. Dit alles wordt ondersteund en aangevuld door het prestatieproject van de douane-unie, waarin de overkoepelende prestaties van de douane-unie worden gemeten. Wat betreft toezicht en controle moeten wij erkennen dat kwantitatieve gegevens weliswaar van essentieel belang zijn, maar de geleverde bijdrage nooit volledig kunnen weergeven omdat er altijd onderliggende verschillen in processen en resultaten zullen zijn.