



Brussel, 18.1.2021
COM(2021) 9 final

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

**Derde voortgangsverslag over de uitvoering van de EU-strategie en het actieplan voor
douanericiscobeheer**

{SWD(2021) 2 final}

1. INLEIDING

De douaneautoriteiten verwerken aanzienlijke en voortdurend toenemende hoeveelheden goederen. Zij moeten de toename van de legale handel vergemakkelijken en tegelijkertijd zijn zij voortdurend betrokken bij de bestrijding van fraude en smokkel van illegale of onveilige goederen. Intussen zijn er grote uitdagingen, zoals de huidige gezondheids crisis, de gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de eengemaakte markt en de douane-unie van de EU, en de opkomst van digitalisering en e-commerce, die het werk van de douane beïnvloeden.

Risicobeheer stelt douaneautoriteiten in staat om zendingen die een risico vormen, beter te identificeren en zich daarop te richten. Het maakt het mogelijk deze risico's op het beste moment in de toeleveringsketen aan te pakken om de veiligheid van de inwoners van de EU en de bescherming van de financiële belangen van de EU en haar lidstaten te waarborgen. Ook maakt risicobeheer het mogelijk om douanemiddelen beter te benutten.

In 2014 heeft de Commissie een EU-strategie en een actieplan voor douanerisicobeheer¹ goedgekeurd. De strategie is van toepassing op de periode 2014-2020 en bevat zeven belangrijke doelstellingen die zijn gestoeld op de overkoepelende doelstelling om een hoogwaardige, gelaagde aanpak van het risicobeheer te realiseren. Het actieplan bevat concrete maatregelen voor elke doelstelling. Op verzoek van de Raad heeft de Commissie in juli 2016 een eerste voortgangsverslag² en in juli 2018 een tweede voortgangsverslag³ over de uitvoering van de strategie en het actieplan gepresenteerd.

De Raad toonde zich in zijn conclusies van januari 2019 over het tweede voortgangsverslag verheugd over de vooruitgang die is geboekt met de uitvoering van de strategie, waaronder de versterking van de samenwerking tussen alle betrokken actoren, de lancering van nieuwe initiatieven, met name het besluit van de Commissie over financiële risicocriteria, en de deelname van douanediensten aan veiligheidsgerelateerde activiteiten. Ook benadrukte de Raad dat risicobeheer een continu proces is, dat wil zeggen niet beperkt tot specifieke acties met een duidelijk omschreven begin- en einddatum, en dat de douaneautoriteiten moeten blijven innoveren en bereid moeten zijn om op nieuwe of opkomende dreigingen te reageren. De Raad heeft de Commissie in zijn conclusies van januari 2019 verzocht om binnen twee jaar een derde en laatste voortgangsverslag over de uitvoering van de huidige strategie voor de periode 2019-2020 in te dienen.

Met het onderhavige derde voortgangsverslag geeft de Commissie gehoor aan dit verzoek. Evenals de vorige verslagen bevat dit verslag een algehele kwalitatieve

¹ COM(2014) 527 final.

² Eerste voortgangsverslag over de uitvoering van de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0476&from=EN> (voor de periode 2015-2016).

³ Tweede voortgangsverslag over de uitvoering van de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0549&from=en> (voor de periode 2017-2018).

beoordeling van de uitvoering van de strategie, met een uiteenzetting van de vooruitgang die sinds het tweede verslag met elk van de zeven belangrijke doelstellingen is geboekt. In het verslag worden per doelstelling de belangrijkste vorderingen en de ondervonden problemen belicht, terwijl het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie een diepgaande analyse bevat.

2. VOORTGANGSVERSLAG

2.1. Doelstelling 1 - De gegevenskwaliteit en indieningsprocedures verbeteren

Het doel om een alomvattend rechtskader op te zetten met vereisten betreffende “meervoudige aanmelding” van gegevens voor veiligheidsrisicoanalyse waarbij gegevens van summiere aangiften bij binnenbrengen in lagen worden verstrekt, en betreffende verbetering van de gegevenskwaliteit is gerealiseerd, maar nog niet volledig geïmplementeerd.

Rechtskader

Het rechtskader bestaat uit het douanewetboek van de Unie en de in de gedelegeerde handeling en uitvoeringshandeling vervatte uitvoeringsvoorschriften. Het douanewetboek is op 1 mei 2016 in werking getreden. In 2020 zijn de uitvoerings- en de gedelegeerde handeling van het douanewetboek van de Unie verder geactualiseerd om er de regels inzake voorafgaande informatie en de analyse van veiligheidsrisico's in op te nemen.

Evaluatie van het douanewetboek van de Unie

De Commissie is onlangs begonnen met een evaluatie van het douanewetboek van de Unie, die eind 2021 moet zijn afgerond. Met deze evaluatie moet worden vastgesteld of de wetgeving en de operationele elektronische systemen tegen die datum nog steeds geschikt zijn om gemoderniseerde, gestroomlijnde en vereenvoudigde procedures ter ondersteuning van compliantie bedrijven en douaneautoriteiten te waarborgen.

Deze evaluatie zal gegevens opleveren voor toekomstige besluiten over de vraag of het douanewetboek en de bijbehorende uitvoerings- en gedelegeerde handeling moeten worden herzien. Er zal met name worden nagaan of het douanewetboek van de Unie flexibel genoeg is voor het beheer van douaneformaliteiten tijdens crises zoals de huidige pandemie en in het licht van nieuwe bedrijfsmodellen zoals e-commerce.

De ontwikkeling en uitvoering van passende IT-oplossingen

De volledige uitvoering van het douanewetboek van de Unie hangt af van 17 elektronische systemen.

Hoewel op dit gebied tastbare vooruitgang wordt geboekt en acht systemen reeds zijn uitgerold en nu operationeel zijn, zijn er negen nog in ontwikkeling. Dit is in overeenstemming met de planning van het werkprogramma voor het douanewetboek van de Unie. Zie voor verdere details het volgende hoofdstuk.

2.2. Doelstelling 2 - Ervoor zorgen dat gegevens over de toeleveringsketen beschikbaar zijn en dat risicorelevante informatie en controleresultaten worden uitgewisseld

De Commissie is samen met de lidstaten en het bedrijfsleven blijven werken aan de ontwikkeling van de IT-systemen die de volledige uitvoering van het douanewetboek ondersteunen. Sinds het laatste voortgangsverslag zijn belangrijke mijlpalen bereikt met de ontwikkeling en uitrol van de geplande IT-systemen en met de regels voor het verstrekken of uitwisselen van informatie. Met het volledige pakket IT-systemen zullen de invoer-, uitvoer- en douanevervoerprocessen verder worden gemoderniseerd en geharmoniseerd, en nieuwe concepten zoals gecentraliseerde vrijmaking worden geïntroduceerd.

Het nieuwe invoercontrolesysteem (ICS2)

Met betrekking tot goederen die de EU binnenkomen, wordt met de hervorming van de EU-voorschriften betreffende vroegtijdige uitwisseling van informatie over de lading (ICS) goede vooruitgang geboekt. Het systeem is bedoeld om douaneautoriteiten ruim voor de feitelijke verzending op de hoogte te brengen van de aankomst van goederen. Aan de ontwikkeling van ICS2 wordt nog gewerkt en een eerste resultaat wordt verwacht in het voorjaar van 2021. Het volledige systeem zal in drie stappen worden opgeleverd, zoals beschreven in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie. Het systeem zal naar verwachting in oktober 2024 volledig operationeel zijn en zal de analyse van veiligheidsrisico's aanzienlijk verbeteren.

Andere projecten en systemen

Het **systeem Surveillance 3 (SURV3)** verzamelt de in douaneaangiften verstrekte informatie en slaat deze op in een gegevensbank. SURV3 is een upgrade van het vroegere systeem (SURV2) en brengt dit in overeenstemming met de vereisten van het douanewetboek van de Unie. In de gegevensbank worden EU-handelsgegevens (in- en uitvoer) geregistreerd en gecentraliseerd die de nationale douaneautoriteiten uit hun systemen halen en dagelijks doorsturen naar de Commissie. Het gebruik van het platform voor gegevensanalyse begon met de uitrol van een dashboard voor het handelsverkeer in maart 2020. Te zijner tijd zullen meer functionaliteiten worden toegevoegd om de Commissie in staat te stellen toezichtgegevens beter te benutten.

Het **CUP (Customs Union Performance, prestaties van de douane-unie)** wordt gebruikt als beheer-/stuurinstrument voor empirisch onderbouwde beleidsformulering en strategische besluitvorming, en om prestaties te evalueren en tendensen te monitoren. Met het CUP worden geleidelijk kernprestatie-indicatoren ontwikkeld om te evalueren hoe de lidstaten douanecontroles uitvoeren, de rol van de douane bij het innen van inkomsten voor de EU-begroting voor het voetlicht te brengen, de veiligheid van de EU-burgers te waarborgen, de interne markt te beschermen en het belang van de bijdrage van

de douanediensdiensten aan de doelstellingen inzake groei, concurrentie en innovatie in overeenstemming met de Europa 2020-agenda te benadrukken.

Met de **gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur (Common information-sharing environment, CISE)** wordt de uitwisseling van relevante maritieme informatie tussen de verschillende betrokken autoriteiten bevorderd. Er is aanzienlijke vooruitgang met deze structuur geboekt toen deze de overgangsfase (2019-2021) bereikte, die wordt beheerd en geleid door het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (European Maritime Safety Agency, EMSA), in nauwe samenwerking met de lidstaten.

In het **forum voor digitaal vervoer en digitale logistiek (Digital Transport and Logistics Forum, DTLF)** onder leiding van de Commissie worden deskundigen en belanghebbenden op het gebied van vervoer en logistiek uit zowel de particuliere als de publieke sector bijeengebracht met als doel om samen een gemeenschappelijke visie en routekaart voor digitaal vervoer en digitale logistiek op te stellen. In april 2020 heeft de Raad nieuwe regels vastgesteld die het voor goederenvervoerders gemakkelijker zullen maken om in digitale vorm informatie aan de autoriteiten te verstrekken. Dankzij de toegenomen digitalisering van het goederenvervoer en de logistiek zullen bedrijven veel geld kunnen besparen en wordt de vervoersector efficiënter en duurzamer.

Het geïntegreerde veterinaire computersysteem (Trade Control and Expert System, Traces) is het meertalige onlinebeheerinstrument van de Europese Commissie voor alle sanitaire en fytosanitaire voorschriften betreffende de handel binnen de EU en de invoer van dieren, sperma en embryo's van dieren, levensmiddelen, diervoeders en planten. Het belangrijkste doel van dit systeem is het digitaliseren van het gehele certificeringsproces, in overeenstemming met de digitale agenda voor Europa⁴. De Commissie heeft een nieuw project opgestart in de vorm van de ontwikkeling van een IT-systeem voor de elektronische indiening en het elektronische beheer van vangstcertificaten uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1005/2008⁵ houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen. Dit nieuwe systeem zal de autoriteiten van de lidstaten helpen bij de uitvoering van hun controle- en risicobeheertaken in verband met de invoer van visserijproducten in de EU.

Het initiatief voor een **Europees éénloketsysteem voor de douane** is bedoeld om de geautomatiseerde verificatie van bewijsstukken die bij de douaneaangifte bij de in- en uitklaring worden verstrekt, te vergemakkelijken. Het zal als zodanig een instrument zijn om de coördinatie van de controles tussen de douaneautoriteiten en de bevoegde partnerautoriteiten aan de grens te ondersteunen en marktdeelnemers feedback over controles te geven. Het éénloketsysteem verbindt nationale douanesystemen en EU-oplossingen voor elektronische vergunningverlening zoals Traces of het uitvoersysteem voor producten voor tweërlei gebruik.

⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/>

⁵ PB L 286 van 29.10.2008, blz. 1.

2.3. Doelstelling 3 - Waar nodig risicobeperkende en controlemaatregelen uitvoeren (“Schat vooraf het risico in en controleer waar nodig”)

De derde doelstelling (“Schat vooraf het risico in en controleer waar nodig”) staat centraal in de strategie, in die zin dat alle andere doelstellingen er uiteindelijk toe moeten bijdragen dat de douaneautoriteiten hun controles beter kunnen afstemmen wat betreft het tijdstip waarop en de plaats waar deze plaatsvinden. Er is grote vooruitgang geboekt met doelstelling 3, met name voor prioritaire controlegebieden, financiële risico's en productconformiteit en -veiligheid. De Commissie werkt ook verder aan de ontwikkeling en uitbreiding van het gebruik van geloofwaardigheidscontroles.

Prioritair controlegebied

Prioritaire controlegebieden vormen een essentieel mechanisme in het kader voor douanerisicobeheer dat de EU in staat stelt specifieke gebieden aan te wijzen die voor douanecontroles als prioriteit moeten worden behandeld. Het instrument van prioritaire controlegebieden wordt al sinds 2007 gebruikt om de douanemaatregelen van de EU op de meeste belangrijke risicogebieden te coördineren, levert operationele resultaten op en voorziet in strategische lessen. Tijdens een crisis moeten andere prioriteiten worden gesteld en daarom worden prioritaire controlegebieden vervangen door gezamenlijke acties die op de desbetreffende crisis zijn gericht. Dit was het geval voor COVID-19 in 2020.

Financiële risicocriteria

Uit de inspecties van de Commissie van de traditionele eigen middelen (TEM) en eerdere werkzaamheden met betrekking tot EU-maatregelen om de douanekloof te verkleinen, is een gebrek aan harmonisatie vastgesteld bij de uitvoering van douanecontroles om het risico van ondergewaardeerde invoer in de gehele douane-unie te beperken.

In mei 2018 heeft de Commissie een belangrijk uitvoeringsbesluit vastgesteld dat maatregelen bevat voor de uniforme toepassing van douanecontroles, met gemeenschappelijke financiële risicocriteria en -normen⁶.

De financiële risicocriteria en -normen zijn een reeks regels die de in- en uitklaringssystemen van de lidstaten in staat stellen om systematisch transacties te identificeren (of “elektronisch te markeren”) die potentiële financiële risico's inhouden en verder onderzoek en/of controlemaatregelen vereisen. Zij omvatten het merendeel van de bekende financiële risico's en helpen een consequentere aanpak van douanecontroles te hanteren.

Het besluit inzake financiële risicocriteria en -normen, dat uitsluitend beschikbaar is voor deskundigen op het gebied van douanerisicobeheer in de lidstaten, stelt lidstaten in staat om financiële risico's op gelijke wijze aan te pakken aan de buitengrenzen, zonder de legale handel onnodig te belasten. In het besluit worden tevens de meest geschikte tijd en

⁶ C(2018) 3293 final.

plaats voor de controle vastgesteld, afhankelijk van de reikwijdte en aard van het risico en de beschikbaarheid van gegevens en documentatie.

Productveiligheid en -conformiteit

In 2019 hebben het Europees Parlement en de Raad Verordening (EU) 2019/1020 betreffende markttoezicht en de conformiteit van niet-voedingsproducten met de EU-wetgeving⁷ vastgesteld. Deze nieuwe wetgeving versterkt het juridisch kader voor controles op goederen die de EU binnenkomen. De verordening zal de samenwerking tussen de douane- en markttoezichtautoriteiten voor effectievere controles van ingevoerde producten aanzienlijk verbeteren. De nieuwe verordening zal vanaf 16 juli 2021 volledig van toepassing zijn. De voorbereidingen voor een efficiënte uitvoering ervan zijn in volle gang.

Geloofwaardigheidscontroles

De geloofwaardigheidscontroles werden in 2013 via Taric in de nationale systemen van de lidstaten ingevoerd en worden voortdurend verder ontwikkeld en uitgebreid. Het zijn geautomatiseerde controles die worden uitgevoerd tijdens het inkларingsproces en waarmee de geldigheid van de opgegeven waarden wordt beoordeeld. Met de geloofwaardigheidscontroles wordt nagegaan of vermeldingen in de douaneaangifte verenigbaar zijn met specifieke parameters en zo niet, dan worden deze vermeldingen geblokkeerd of gemarkeerd, waarbij een waarschuwing wordt gecreëerd zodat de douaneautoriteiten de aangifte kunnen controleren.

2.4. 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

De uitvoering van het kader voor douanerisicobeheer verbeteren

De douanediensten van de lidstaten hebben voorrang gegeven aan de verbetering van de uitvoering van het kader voor douanerisicobeheer en hebben op dit gebied een aantal maatregelen genomen. Dit heeft geleid tot meer samenwerking en de uitwisseling van informatie over risico's tussen de lidstaten, onder meer via het douanerisicobeheersysteem (Customs Risk Management System, CRMS), en tot een beter financieel risicobeheer. Verscheidene lidstaten hebben ook melding gemaakt van een verbetering van de risicoanalyse dankzij nieuwe of verbeterde IT-systemen en de indienstneming of opleiding van personeel.

Veel lidstaten hebben ook melding gemaakt van belemmeringen die hen ervan hebben weerhouden alle gewenste maatregelen uit te voeren of verdere vooruitgang te boeken. De grootste uitdagingen zijn ontoereikende IT-infrastructuur, financiële beperkingen en een gebrek aan personele middelen en beschikbaarheid van gegevens.

⁷ Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011. PB L 169 van 25.6.2019, blz. 1.

Het douanerisicobeheersysteem (CRMS)

Het CRMS is een gemeenschappelijke gegevensbank waarnaar formulieren en berichten worden verzonden en waarin deze worden opgeslagen. De lidstaten kunnen het systeem raadplegen om na te gaan welke informatie in het nationale risicoanalysesysteem moet worden ingevoerd of onderling moet worden uitgewisseld.

Het CRMS is sinds 2005 regelmatig bijgewerkt om er nieuwe functies aan toe te voegen en de gebruiksvriendelijkheid ervan te verbeteren. In 2016 werd besloten tot een volledige herziening ("CRMS2") op basis van de ervaring die was opgedaan met de lidstaten en de gebruikers van het systeem. De eerste stap (analyse van de CRMS 2-vereisten) is nu afgerond en de ontwikkelingsfase loopt. Hierna volgt een testfase, voordat CRMS2 naar verwachting in het vierde kwartaal van 2021 operationeel zal worden.

Op 4 februari 2020 werd in het CRMS/crisisbeheersysteem een specifieke crisiswaarschuwing met betrekking tot COVID-19 geopend om de lidstaten in staat te stellen informatie en richtsnoeren te delen en te ontvangen over het prioriteren van risico's voor douanecontroles in verband met COVID-19. Sindsdien werden meer dan 400 risico-informatieformulieren (RIF's) afgegeven over gevaarlijk en niet-conform medisch materiaal en gevaarlijke en niet-conforme medische hulpmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen.

Thematische werkgroepen

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

Bijna alle lidstaten nemen deel aan een of meer contact- of deskundigengroepen die in het kader van het Douane-programma zijn opgericht om de samenwerking in het veld en de coördinatie tussen de douanediens ten aan de buitengrenzen van de EU te versterken. Tot deze groepen behoren de Europese contactgroep voor landgrenzen (Land Frontier Contact Group, LFCG) en verschillende contactgroepen voor havens en luchthavens (RALFH, ODYSSUD en ICARUS). Verscheidene lidstaten nemen ook deel aan het deskundigenteam voor de douane aan de oostelijke en zuidoostelijke landgrens (Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team, CELBET), dat tot doel heeft de operationele samenwerking aan deze EU-grens te versterken en te verbeteren.

2.5. 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

De samenwerking tussen instanties en de uitwisseling van informatie tussen douanediens ten en andere bevoegde autoriteiten op het niveau van de lidstaten en de EU wordt in de strategie benadrukt als een belangrijk middel om een doeltreffender risicobeheer te waarborgen en de veiligheid van de toeleveringsketen te verbeteren.

Het verbeteren van de samenwerking en informatie-uitwisseling met andere autoriteiten is voor de meeste lidstaten een absolute prioriteit. Hoewel er verdere vooruitgang is geboekt bij de totstandbrenging van overeenkomsten en memoranda van overeenstemming tussen instanties, hebben de meeste lidstaten gemeld dat verbeteringen in de integratie van informatie over risico's of verbeterde risicobeheerpraktijken beperkt zijn als gevolg van onder meer juridische beperkingen in verband met onvoldoende aangepaste vereisten inzake gegevensbescherming en de bescherming van de grondrechten. De vele juridische kaders die bij de samenwerking tussen instanties een rol spelen, worden beschouwd als een belemmering voor de coördinatie en de vaststelling van gemeenschappelijke prioriteiten.

De voor douanezaken bevoegde dienst van de Commissie is actief betrokken bij de activiteiten van de veiligheidsunie, en de Groep douanesamenwerking heeft zich beziggehouden met een aantal relevante prioritaire gebieden.

Veiligheid

Bij Verordening (EU) 2017/625⁸ betreffende officiële controles, die in december 2019 in werking is getreden, is een geïntegreerde aanpak van de invoercontroles van levensmiddelen, diervoeders en vee vastgesteld. Bovendien zal het voorstel van de Commissie voor een Europees éénloketsysteem voor de douane de collaboratieve verwerking en uitwisseling van informatie en een betere risicobeoordeling voor overheidsinstanties mogelijk maken.

Intellectuele-eigendomsrechten

In november 2020 heeft de Commissie het actieplan inzake intellectuele eigendom⁹ aangenomen, dat onder meer tot doel heeft de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten te verbeteren, met name door de capaciteit van de rechtshandavingsinstanties te versterken, de douaneautoriteiten van de lidstaten te ondersteunen bij het verbeteren van risicobeheer en fraudebestrijding¹⁰, en een EU-toolbox tegen namaakpraktijken op te zetten. De toolbox heeft tot doel (i) de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren (houders van de rechten, leveranciers, verschillende groepen tussenpersonen¹¹ en publieke handhavingsinstanties, waaronder douaneautoriteiten) te verduidelijken en (ii) manieren te vinden om de samenwerking tussen die actoren te versterken, met name wat betreft het delen van relevante gegevens over goederen en handelaren.

De samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties verbeteren

⁸ PB L 95 van 7.4.2017, blz. 1.

⁹ COM(2020) 760.

¹⁰ COM(2020) 581 final.

¹¹ Bijvoorbeeld onlineplatforms, sociale media, de reclame-industrie, betalingsdiensten, domeinnaamregistrators/-registers, en vervoers- en logistieke bedrijven.

Een grote meerderheid van de lidstaten voert activiteiten uit of heeft deze voltooid om de samenwerking met rechtshandavingsinstanties te verbeteren. Dit omvat deelname aan projecten en gezamenlijke operaties met Europol en nationale rechtshandavingsinstanties, samenwerkingsovereenkomsten en informatie-uitwisseling, en samenwerking ter voorbereiding op de uitvoering van ICS2.

Sommige lidstaten hebben echter melding gemaakt van problemen, zoals juridische uitdagingen, onvoldoende personele en financiële middelen en een gebrek aan IT-instrumenten, die hen ervan hebben weerhouden de gewenste acties uit te voeren of meer vooruitgang te boeken in de samenwerking met andere autoriteiten op het niveau van de lidstaten en de EU.

Europese veiligheidsagenda

De douaneautoriteiten van de EU spelen als bewaker van de goederenstromen aan de buitengrenzen van de EU een cruciale rol in de bescherming van de EU en haar burgers, alsook in de bescherming van internationale toeleveringsketens tegen criminele activiteiten en terroristische aanvallen. Door de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer uit te voeren, draagt de Commissie bij tot de uitvoering van de Europese veiligheidsagenda. In de nieuwe EU-strategie voor de veiligheidsunie voor de periode 2020-2025¹² die op 27 juli 2020 is aangenomen, wordt gewezen op het belang van een veilige buitengrens en op de cruciale rol van de douane bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. Ook wordt in de strategie verwezen naar het “[...] actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen” dat op 28 september 2020 is aangenomen¹³ en waarin maatregelen zijn aangekondigd om het risicobeheer te versterken en de binnenlandse veiligheid te verbeteren, onder meer door de haalbaarheid te beoordelen van een koppeling tussen de relevante informatiesystemen voor veiligheidsrisicoanalyse.

Het actieplan van de Groep douanesamenwerking (GDS)

In het negende actieplan van de GDS (2018-2019) lag de nadruk wederom op inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten, en de activiteiten op dit gebied zullen naar verwachting in het volgende actieplan worden voortgezet.

Evenzo zijn er acties van de GDS ontwikkeld voor milieumisdrijven. Het tiende actieplan voor 2020-2021 bevat maatregelen die gericht zijn op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke en andere afvalstoffen, op illegale handel in ozonaantastende stoffen en op handelsbeperkingen, teneinde milieuduurzaamheid te bevorderen.

¹² COM(2020) 605 final.

¹³ COM(2020) 581 final.

De douaneautoriteiten zijn ook geïntegreerd in het rapportagemechanisme voor de dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit (Socta) door middel van een specifieke actie van de GDS op het gebied van “betere integratie van de douane in de EU-Socta”. Het tiende actieplan van de GDS bevat een specifieke vervolgactie op dit gebied.

Tegelijkertijd worden de synergieën tussen de EU-beleidscyclus 2018-2021/Empact en het tiende actieplan van de GDS voor de periode 2020-2021 verder versterkt om de acties van de GDS in het kader van de EU-beleidscyclus op elkaar af te stemmen en waar nodig te integreren.

2.6. Doelstelling 6 - De samenwerking met bedrijven verbeteren

De samenwerking tussen de douane en het bedrijfsleven is voornamelijk verbeterd dankzij de versterking van het concept van de geautoriseerde marktdeelnemer (AEO). De lidstaten hebben in grote lijnen verklaard dat de resultaten van dit EU-programma, waaronder een betere toegang tot en een betere kwaliteit van gegevens, de toegenomen bekendheid van het AEO-programma en een betere samenwerking en communicatie met de bedrijven, hebben geleid tot gerichtere controleactiviteiten en tot vergemakkelijking van de legale handel. Een minderheid van de douanediens ten heeft te maken gehad met grote uitdagingen die hebben verhinderd dat zij de gewenste acties konden uitvoeren of meer vooruitgang konden boeken in hun samenwerking met marktdeelnemers. De weinige uitdagingen betroffen in grote lijnen IT-systemen, een gebrek aan menselijke capaciteit en deskundigheid, en wetgeving, waaronder de AVG.

Versterking van het AEO-programma van de EU

De Commissie en de lidstaten zijn het eens geworden over een alomvattende strategie en methodologie om de daadkrachtige uitvoering van het programma te verbeteren, onder meer door het verband met het douanerisicobeheer te versterken. Er is ook een plan om de bekendheid met het programma te verbeteren door middel van bewustmakingsstrategieën, die samen met de handelaren moeten worden ontwikkeld.

Deze activiteiten omvatten in het bijzonder informatiebezoeken van de Commissie aan alle lidstaten om te beoordelen hoe het AEO-programma wordt uitgevoerd en om beste praktijken vast te stellen. Deze bezoeken gingen in juli 2019 van start, maar zijn in 2020 opgeschort vanwege de COVID-19-situatie. In de eerste bevindingen is een aantal beste praktijken opgenomen, die ter beschikking van alle lidstaten zullen worden gesteld.

Daarnaast zijn er enkele zwakke punten aan het licht gekomen, die ook al door de Europese Rekenkamer zijn vastgesteld, met name op het gebied van interne controles, toezicht, samenwerking tussen geautoriseerde marktdeelnemers en risicobeheerdiensten, en is er de specifieke situatie van koeriersdiensten/postdiensten. Deze onderwerpen zullen onder meer moeten worden aangepakt door middel van een wijziging van de AEO-richtsnoeren en, waar nodig, de wettelijke bepalingen.

Directe elektronische toegang voor geautoriseerde marktdeelnemers (e-AEO)

De AEO-module (e-AEO) van het EU-douaneportaal voor handelaren, die door de Commissie samen met de lidstaten is ontworpen, werd operationeel op 1 oktober 2019 (voor de eerste fase) en 16 december 2019 (voor de tweede fase). Deze module biedt één toegangspunt tot de AEO- en BTI-systemen. Hiermee wordt de uitwisseling van informatie, mededelingen en kennisgevingen in verband met AEO-aanvragen, vergunningen en daarmee samenhangende beheersprocessen vergemakkelijkt en versneld, zoals uiteengezet in het douanewetboek van de Unie en de bijbehorende gedelegeerde en uitvoeringshandeling. De module is bedoeld om de toegang tot verschillende douanesystemen van de EU voor marktdeelnemers te harmoniseren. Alle andere douanesystemen van de EU zullen naar verwachting in de nabije toekomst met dit portaal worden verbonden.

2.7. Doelstelling 7 - Het potentieel dat de internationale douanesamenwerking biedt, aanboren

Samenwerking en uitwisseling van douanegerelateerde informatie met derde landen is belangrijk voor de douane-unie en het gemeenschappelijke handelsbeleid.

De Commissie vertegenwoordigt de EU in de Werelddouaneorganisatie (WDO) en zorgt ervoor dat de beginselen en regels van de EU worden verankerd in internationale normen, met name op gebieden die van belang zijn voor douanerisicobeheer, zoals de nomenclatuur en indeling van goederen, e-commerce en veiligheid. De Commissie is onlangs ook begonnen actief deel te nemen aan de herziening van de Overeenkomst van Kyoto en het Risk Management Compendium.

SSTL-proefprogramma (Smart and Secure Trade Lanes) met China

In de afgelopen periode is het aantal exploitanten en SSTL-havens en -handelsstromen verder toegenomen en is het proefprogramma onder de huidige voorwaarden voor gegevensuitwisseling uitgebreid naar andere vormen van vervoer. Met name het aantal spoorlijnen tussen de EU en China is toegenomen en verscheidene lidstaten hebben ook luchtcorridors geopend. Twee e-commerceplatforms hebben zich eveneens aangesloten bij de SSTL, waardoor het gemakkelijker is geworden om grote hoeveelheden goederen te verwerken.

Wederzijdse erkenning van AEO

De Commissie is doorgegaan met de uitvoering van de bestaande overeenkomsten betreffende wederzijdse erkenning met China, Japan, de VS, Noorwegen en Zwitserland. Daarnaast is de Commissie onderhandelingen met Canada aangegaan over een overeenkomst betreffende wederzijdse erkenning en heeft zij voorbereidende stappen ondernomen met Singapore.

Bilaterale overeenkomsten betreffende douaneveiligheid

De Commissie heeft vooruitgang geboekt bij de onderhandelingen over wijzigingen in de bilaterale overeenkomsten betreffende douaneveiligheid met Zwitserland en Noorwegen om deze in overeenstemming te brengen met de meest recente wijzigingen in het EU-

recht. De Commissie heeft ook intensief met Zwitserland en Noorwegen gewerkt aan de deelname van beide landen aan het ICS2-systeem en aan alle daarmee verband houdende juridische en operationele processen voor marktdeelnemers en overeenkomstsluitende partijen.

3. CONTROLESYSTEEM

De Raad heeft de Commissie in zijn conclusies van januari 2019 verzocht om in nauwe samenwerking met de lidstaten een prestatie- en controlekader te ontwikkelen voor het systematischer en daadkrachtiger controleren van de uitvoering van de strategie in de toekomst.

Hoewel de huidige strategie van 2014 tot 2020 loopt, moet dit controlekader ook van toepassing zijn op de opvolger ervan. Hoewel alle details van deze toekomstige strategie momenteel nog worden voorbereid, zullen vele van de in de huidige strategie vastgestelde problemen waarschijnlijk worden aangepakt en opgevolgd. De Commissie heeft een ontwerp van een controlekader ontwikkeld (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag), maar sommige operationele aspecten kunnen pas worden gedefinieerd wanneer de nieuwe strategie is aangenomen.

CONCLUSIES

Dit verslag en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie schetsen een beeld van de stand van uitvoering van de huidige EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer vanaf eind 2020. Hieruit blijkt dat er sinds de publicatie van het vorige verslag aanzienlijke vooruitgang is geboekt met de uitvoering van de strategie en het actieplan, door zowel de lidstaten als de Commissie. De lidstaten hebben de strategie gebruikt om het beheer van douanerisico's te verbeteren en kennen er veel positieve resultaten aan toe. Dit houdt onder meer in dat nationale overheidsdiensten zich meer bewust zijn geworden van risicobeheer en dat het risicobeheer een hogere prioriteit krijgt.

Ondanks deze vooruitgang moeten de procedures en verplichtingen uit hoofde van het huidige kader verder worden aangescherpt. Dit omvat: (i) beter gebruikmaken van bestaande gegevens om meer en betere risicoanalyse mogelijk te maken; (ii) doeltreffendere procedures voor het omgaan met de toenemende hoeveelheid goederen die via e-commerce binnenkomt; (iii) duidelijker regels; (iv) een strengere controlereactie van de lidstaten wanneer risico's op het niveau van de EU zijn vastgesteld en aan de lidstaten zijn meegedeeld; (v) een systematischere samenwerking met andere autoriteiten; en (vi) betere toezichtsystemen voor AEO's. Tegelijkertijd moeten de douaneautoriteiten proactieve en innovatieve antwoorden bieden om nieuwe uitdagingen aan te pakken die de traditionele benadering van douanerisicobeheer en controles ondermijnen.

Risicoanalyse blijft een cruciaal element van de doeltreffendheid van douanecontroles, dat de douaneautoriteiten in staat stelt doelgericht te controleren in een situatie waarin de toenemende omvang en snelheid van de handel meer dan ooit een selectieve en gerichte aanpak vereisen.