



Brussel, 28.9.2020
COM(2020) 581 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Een actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen

I. Inleiding

Om vrij te mogen bewegen op het grondgebied dat onder de douane-unie van de EU valt, moeten goederen eerst een hele reeks controles van de douaneautoriteiten van de EU-lidstaten ondergaan; deze controles hebben tot doel zowel de inkomsten van de EU als de veiligheid, gezondheid en welvaart van EU-burgers en -bedrijven te beschermen.

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de douaneautoriteiten van de lidstaten de uitdagingen van hun diverse takenpakket moeilijk het hoofd kunnen bieden. Ondanks een ingrijpende modernisering van de EU-douanewetgeving in 2016 is geen einde gemaakt aan problemen zoals de onderwaardering van goederen om douanerechten en btw¹ te ontwijken, of de smokkel van illegale of onveilige goederen. Ook het feit dat de douanecontroles in de verschillende lidstaten niet gelijkwaardig zijn en dat goederen worden omgeleid naar de zwakste in- en uitgangspunten van het EU-douanegebied om ze aan de ogen van de douane te onttrekken, stemt tot bezorgdheid. Door de snel veranderende wereld, met een versnellende digitale transformatie en nieuwe bedrijfsmodellen zoals e-commerce, stellen de implementatie en handhaving van de EU-wetgeving betreffende in- en uitvoer de douane voor steeds grotere uitdagingen. Tegelijkertijd moet de douane er altijd naar streven om de legitieme handel te faciliteren, omdat het succes van de EU op de internationale handel drijft. Daarnaast hebben ook de intensieve voorbereidingen op het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit het EU-douanegebied aan het einde van de overgangperiode de werklast bij de EU-douaneautoriteiten fors doen toenemen. Onder deze omstandigheden is het risico groot dat er inkomsten verloren gaan voor de EU-begroting, de veiligheid van EU-burgers in het gedrang komt en de druk op de legitieme handel sterk oploopt, tenzij er maatregelen worden genomen om het optreden van de nationale douaneautoriteiten in de hele EU te versterken.

In die wetenschap verklaarde Ursula von der Leyen, voorzitter van de Europese Commissie, in haar politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie op 16 juli 2019² dat “[h]et tijd [was] om de douane-unie op een hoger plan te brengen en te voorzien van een krachtiger kader, dat ons in staat stelt onze burgers en onze interne markt beter te beschermen.” Zij kondigde ook aan dat de Commissie “een geïntegreerde Europese aanpak die het douanericobeheer versterkt en doeltreffende controles door de lidstaten ondersteunt” zou voorstellen.

Deze mededeling bevat een actieplan dat de politieke beleidslijnen van voorzitter Von der Leyen moet omzetten in tastbare voordelen voor de Europese burgers, bedrijven en samenleving.

Gelet op de grote impact van de COVID-19-pandemie is een slim beheer van de EU-douane-unie belangrijker dan ooit. De douanediensten van de Commissie hebben snel op de crisis gereageerd en wetgeving aangenomen, richtsnoeren uitgevaardigd en actief steun verleend aan de lidstaten en het bedrijfsleven, met name om een flexibele naleving van de verplichtingen inzake douaneschuld

¹ Zo is het potentiële verlies aan douanerechten en btw als gevolg van de onderwaardering van ingevoerde textielgoederen en schoenen uit China in de periode 2013-16 voor een bepaalde lidstaat op bijna 5,2 miljard euro becijferd. Zie speciaal verslag nr. 19/2017 van de Europese Rekenkamer: “Invoerprocedures: tekortkomingen in het rechtskader en een ondoeltreffende uitvoering zijn van invloed op de financiële belangen van de EU”.

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_nl_0.pdf

mogelijk te maken, een snelle en vlotte afhandeling van medische apparatuur en beschermingsmiddelen te faciliteren, en te voorkomen dat nagemaakte of onveilige apparatuur de EU binnenkomt. Dit moet de douane helpen haar taken uit te voeren als er een nieuwe algemene uitbraak van COVID-19 zou komen. De crisis heeft echter duidelijk gemaakt dat het nu zaak is om grondig te bekijken hoe de douane-unie en de douaneautoriteiten van de lidstaten zo efficiënt mogelijk kunnen functioneren, flexibel en veerkrachtig kunnen blijven in tijden van crisis en beter op problemen kunnen anticiperen. Daarbij moet er vooral naar worden gestreefd dat gegevens en gegevensanalyses op grotere schaal beschikbaar zijn en gebruikt worden voor douanedoeleinden en dat een passende reeks instrumenten voor prognose en gemeenschappelijk crisisbeheer wordt ontwikkeld.

Voor sommige van de voorgestelde actiepunten zullen de lidstaten de nodige middelen moeten toewijzen op nationaal niveau en de EU-middelen voor het reeds voorgestelde nieuwe EU-programma Douane en het nieuwe financiële instrument voor douaneapparatuur moeten aanvullen. Wat de EU-middelen betreft, zijn de bedragen beperkt³ maar kunnen zij veel effect sorteren, aangezien de douanerechten alleen al goed zijn voor 14 % van de totale begrotingsinkomsten van de EU (het uitstralings-effect op de btw-inkomsten van de lidstaten daargelaten). Ongeveer 85 % van de voorgestelde middelen voor het nieuwe EU-programma Douane is bestemd voor de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van de elektronische douanesystemen, die het naadloze en coherente kader vormen voor de vlotte werking van de douane-unie en de bescherming van de eengemaakte markt en de EU-burgers.

II. Achtergrond

In het kader van de EU-douane-unie passen de EU-lidstaten een gemeenschappelijk systeem van douanerechten toe op de invoer van goederen van buiten het EU-douanegebied en worden er aan de grenzen tussen de EU-lidstaten geen douanerechten geheven of douanecontroles verricht. De EU is lid van de Wereldhandelsorganisatie, voert een gemeenschappelijk handelsbeleid en treedt op als één handelsblok bij het afsluiten van internationale handelsovereenkomsten. De douaneautoriteiten van de lidstaten oefenen toezicht uit op alle goederen die het EU-douanegebied binnenkomen of verlaten, ongeacht de wijze waarop dat gebeurt.

Sinds 2016 bestaat er een gemoderniseerd regelgevingskader van douanevoorschriften en -regelingen en de werkzaamheden voor de upgrade en de ontwikkeling van de elektronische systemen die de douane-unie tot een moderne, verbonden en volledig papierloze omgeving moeten maken, zouden in de hele EU uiterlijk eind 2025 voltooid moeten zijn.

De douane oefent tegenwoordig zeer uiteenlopende toezichts- en controletaken uit met betrekking tot goederen die het douanegebied van de EU worden ingevoerd. Zij int niet alleen douanerechten, btw en, in voorkomend geval, accijnzen op de goederen die worden ingevoerd, maar verricht ook talrijke niet-fiscale controles, om zich er bijvoorbeeld van te vergewissen dat die goederen voldoen aan EU-eisen inzake productconformiteit⁴, aan voorschriften en regels inzake voeding, gezondheid en milieu, en dergelijke meer.

³ Het voorgestelde bedrag is lager dan 1 miljard euro gespreid over zeven jaar.

⁴ Productconformiteit heeft niet alleen betrekking op de naleving van de wetgeving inzake productharmonisering, maar ook op andere vereisten zoals productveiligheid en toegankelijkheid voor personen met een handicap

De douane gaat ook na of ingevoerde goederen in overeenstemming zijn met de regels voor de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten, zij controleert de invoer van drugsprecursoren om te voorkomen dat deze worden misbruikt voor de vervaardiging van drugs, zij ziet toe op de handel in cultuurgoederen, de handel in wilde dieren en planten en de overbrenging van afvalstoffen om de illegale in- en uitvoer ervan te voorkomen, en zij handhaaft de regels ter bestrijding van het illegale verkeer van liquide middelen naar en van de EU in het kader van de EU-antiwitwaswetgeving. Samen met rechtshandhavingsautoriteiten, overheidsinstanties en agentschappen die belast zijn met de grensbewaking en de binnenlandse veiligheid, werkt zij mee aan de bestrijding van fraude, terrorisme en georganiseerde misdaad. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor het beheer en de handhaving van een groeiend aantal preferentiële handelsovereenkomsten tussen de EU en andere landen.

Met de interne markt van de EU, die een ruimte zonder binnengrenzen voor het verkeer van goederen tot stand heeft gebracht, is het belangrijker dan ooit om ervoor te zorgen dat de regels aan de buitengrenzen op uniforme wijze worden toegepast op goederen die vrij kunnen reizen zodra zij zich in het douanegebied bevinden. De douane moet een evenwicht houden tussen deze controles en de facilitering van de internationale handel en de mondiale toeleveringsketens: de afgelopen decennia is de uitvoer naar de rest van de wereld steeds belangrijker geworden voor de activiteiten van de Europese bedrijven en voor de werkgelegenheid in Europa⁵, terwijl 80 % van de invoer in de EU goed is voor de aanvoer van grondstoffen voor productieactiviteiten in de EU. Nieuwe wetgeving met EU-maatregelen op niet-douanegerelateerde beleidsterreinen leidt vaak tot nieuwe taken voor de douane en deze trend zal waarschijnlijk doorzetten. Zo wordt de douane al gevraagd om gegevens te verzamelen en te delen met andere autoriteiten. Telkens wanneer de douane nieuwe taken krijgt, moet er een nieuw elektronisch systeem worden opgezet en beheerd, met de extra personele en financiële kosten die dat met zich meebrengt voor de Commissie en de douaneautoriteiten van de lidstaten.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie in 2018 een initiatief opgezet dat beleidsmakers moet helpen ervoor te zorgen dat de EU-douane op de lange termijn doeltreffend kan blijven functioneren. In dit innoverende verkenningsproject over “De toekomst van de douane in de EU-2040”⁶ werd ernaar gestreefd om met de hoofdrolspelers tot een gemeenschappelijke en strategische zienswijze op de aanpak van actuele en toekomstige uitdagingen voor de douane te komen en een toekomstvisie voor de EU-douane in 2040 te ontwerpen.

Dit verkenningsproject heeft geresulteerd in een visie van een EU-douane-unie van de toekomst waarin de douane volledig geïntegreerd handelt:

- zij beschermt de samenleving, het milieu en de EU-economie door een doeltreffende facilitering van de legitieme handel en een slim, op risico's gebaseerd toezicht op de toeleveringsketens;
- zij is proactief, werkt naadloos samen met alle betrokken partijen, streeft naar innovatie en duurzaamheid en is het referentiepunt op douanegebied wereldwijd;
- zij wordt gezien als één enkele dienst.

⁵ Sinds 2000 is de uitvoer naar landen buiten de EU gemiddeld met 6 % per jaar in waarde en met 3 % in tonnage gestegen; de hoeveelheid goederen die naar landen buiten de EU worden uitgevoerd, is sinds 2010 met 12 % op jaarbasis toegenomen.

⁶ <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+customs>

Om dit toekomstbeeld te verwezenlijken, zijn er volgens de projectdeelnemers verschillende stappen nodig, zoals meer datamining en beter gebruik van gegevensbronnen, meer interoperabiliteit tussen douane- en andere grensinformatiesystemen, een sterkere governance van de douane-unie, een beter systeem voor de opleiding van douaneambtenaren en betere samenwerking tussen de EU en andere landen op multilateraal en bilateraal niveau.

III. De weg vooruit

In overeenstemming met de inspanningen inzake betere regelgeving, is het verkenningsproject van groot belang geweest voor de Commissie, omdat het een toekomstbeeld heeft geschetst voor de douane van de EU en omdat het de belangrijke banden met de ruime stakeholdergemeenschap heeft versterkt. De Commissie komt nu met een reeks actiepunten waarmee zij de douane-unie tijdens haar ambtstermijn op een hoger plan wil brengen; daarbij heeft zij rekening gehouden met de resultaten van het verkenningsproject, de raadplegingen met de EU-lidstaten en de stakeholders⁷, en een aantal conclusies die zich naar aanleiding van de recente COVID-19-pandemie op het gebied van douane opdringen. Als een eerste stap naar de verwezenlijking van het toekomstbeeld van het verkenningsproject wordt met name ingezet op het op grotere schaal beschikbaar stellen en gebruiken van gegevens en gegevensanalyses voor douanedoeleinden en op een slim, op risico's gebaseerd toezicht op de toeleveringsketens. De actiepunten zijn onder de vier onderstaande rubrieken gegroepeerd:

a) Risico's beheersen is de pijler waarop het douanecontrolebeleid rust, omdat de douaneautoriteiten de grote hoeveelheden goederen die het douanegebied binnenkomen en verlaten, niet zending per zending kunnen controleren en omdat de legitieme handel gefaciliteerd moet worden. De douaneautoriteiten verrichten nu al risicobeheer op basis van een EU-breed gemeenschappelijk kader voor risicobeheer dat voorziet in gemeenschappelijke risicocriteria⁸ en -normen, maatregelen inzake de uitwisseling van informatie over risico's, en de uitvoering van elektronische risicoanalyse. Centraal hierbij staan twee verdedigingslijnes: i) beoordeling vooraf en ii) controle waar en wanneer dat nodig is, voor of na de vrijgave van de goederen in het EU-douanegebied. Er heerst echter bezorgdheid over het feit dat het kader voor risicobeheer niet in alle lidstaten op gelijkwaardige wijze ten uitvoer wordt gelegd. Daarnaast kan het voorkomen dat belangrijke informatie ontbreekt in de risicobeoordelingssystemen van de lidstaten, omdat die informatie niet wordt verzameld of niet wordt gedeeld tussen de lidstaten, of omdat de lidstaten niet beschikken over vergelijkende gegevens voor de hele EU op basis waarvan zij hun eigen nationale gegevens kunnen interpreteren. Gegevensanalyse op EU-niveau moet een aanjager worden voor een beter en grootschaliger gebruik van gegevens uit alle bronnen, inclusief uit internationale douanesamenwerking, en voor een betere afstemming bij risicobeheer, douanecontroles en fraudebestrijding.

b) E-commerce beheersen - E-commerce is een positieve ontwikkeling waar (in het bijzonder kleine en middelgrote) bedrijven en consumenten baat bij hebben, en de facilitering ervan is een van de hoekstenen van de strategie voor een digitale eengemaakte markt. Het is voor de

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12305-Action-Plan-on-the-Customs-Union>

⁸ Alleen toegankelijk voor deskundigen op het gebied van risicobeheer in de lidstaten.

belasting- en douaneautoriteiten evenwel zeer lastig om de naleving van belasting- en douaneregels bij de onlineaankoop van goederen te handhaven. Bovendien moeten de douaneautoriteiten ook nog eens een brede waaier aan niet-fiscale controletaken verrichten, zoals hierboven al werd beschreven, onder andere in verband met de naleving van EU-veiligheidsvoorschriften, intellectuele-eigendomsrechten en andere normen. Het btw-pakket inzake e-commerce⁹, dat op 5 december 2017 werd aangenomen en ten uitvoer wordt gelegd vanaf 1 juli 2021, strekt ertoe btw-fraude te bestrijden, gelijke voorwaarden voor EU-bedrijven te creëren en de grensoverschrijdende handel te vergemakkelijken. De douanewetgeving en de IT-systemen worden momenteel aangepast om rekening te houden met deze nieuwe btw-regels. Nieuwe rapportageverplichtingen voor postdiensten vanaf 15 maart 2021 zullen de veiligheid helpen garanderen van online aangekochte goederen die worden ingevoerd. Er zijn evenwel extra maatregelen nodig, waaronder internationale samenwerking, om een doeltreffende controle van de douane op deze goederen te garanderen.

c) De naleving bevorderen - De naleving versterken en vergemakkelijken is van wezenlijk belang om middelen vrij te maken en de aandacht van de douane op verdachte goederenbewegingen te kunnen richten. Er bestaat al een regeling waarbij betrouwbare bedrijven voordelen kunnen krijgen als zij er zich toe verbinden in de EU-douanewetgeving vastgestelde criteria na te leven; deze regeling wordt op grote schaal toegepast, maar om misbruik te voorkomen moet zij beter worden beheerd. Tegelijkertijd moeten de inspanningen worden voortgezet om faciliteiten te verlenen aan bedrijven die de regels naleven en weinig risico vormen, met name door ervoor te zorgen dat de vereenvoudigingen van douaneprocedures waarin de douanewetgeving voorziet, ook werkelijk functioneren. Een ander belangrijk aspect wat de naleving betreft is het verder ontwikkelen van de samenwerking met belangrijke internationale partners, op bilateraal en multilateraal niveau, in combinatie met de monitoring van de tenuitvoerlegging van de bestaande preferentiële overeenkomsten van de EU met derde landen en de handhaving van de regels daarvan.

d) Optreden als één douaneautoriteit - Hoewel de lidstaten al op vele terreinen samenwerken, moet er een bredere en sterkere operationele samenwerking tussen de douaneautoriteiten op thematische of geografische grondslag tot stand worden gebracht, zodat de douane haar kernprioriteiten kan vervullen. Ook de samenwerking tussen de douaneautoriteiten onderling en met andere nationale autoriteiten moet worden verbeterd en op het internationale toneel moet de EU in douanezaken met één stem spreken. Het is zaak dat onevenwichtigheden tussen de lidstaten op het gebied van douanecontroles worden aangepakt, met name door ervoor te zorgen dat alle lidstaten over voldoende, opgeleide medewerkers en moderne, betrouwbare douanecontroleapparatuur kunnen beschikken. Gelijkwaardigheid van de resultaten bij de uitvoering van controles aan de buitengrenzen moet ook worden gegarandeerd door een nauwkeurige prestatiemeting van de douaneactiviteiten en -taken. Bovenal is het evenwel zaak om een antwoord te bieden op meer fundamentele vragen, bijvoorbeeld hoe crisissen zoals de recente COVID-19-pandemie moeten worden aangepakt; hoe de kosten van de elektronische douanesystemen moeten worden beheerd; hoe ervoor kan worden gezorgd dat de douane-instrumenten, -opleidingen en -methoden en de organisatiestructuren toereikend en geschikt

⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en

zijn; hoe de rol van de douane in de maatschappij zichtbaar kan worden gemaakt en getalenteerde en gemotiveerde mensen kunnen worden aangetrokken.

Onder deze vier hoofdrubrieken kondigt de Commissie in het volgende hoofdstuk verschillende actiepunten aan. Voor sommige daarvan zijn de voorbereidende werkzaamheden al van start gegaan, maar zij moeten toch worden vermeld omdat ze belangrijk zijn om de douane-unie op een hoger plan te tillen. De Commissie zal de uitvoering van deze actiepunten via haar programma's voor technische bijstand ondersteunen. De hieronder aangekondigde actiepunten sluiten niet uit dat de douane nog extra EU-beleidstaken aan de buitengrenzen toegewezen zal krijgen, afhankelijk van de beschikbaarheid van personele en financiële middelen, een beleids- en IT-effectbeoordeling en passende planning.

IV. Actiepunten

a) Doeltreffender douanerisicobeheer ten behoeve van doeltreffendere controles

1) Een gemeenschappelijke analysecapaciteit (Joint Analytics Capabilities, afgekort JAC) voor de EU

Uit discussies over douanecontroles is duidelijk geworden dat de douaneautoriteiten, voor tal van douanedoeleinden, veel baat zouden hebben bij meer gegevens en gegevensanalyse. Een betere gegevensanalyse zou nuttig zijn bij risicobeheer, controles voor en na vrijgave van de goederen, en fraudebestrijding. Op de langere termijn zou de monitoring van trends en patronen via gegevensanalyse de Commissie en de douaneautoriteiten bijvoorbeeld kunnen helpen om tekortkomingen en kwetsbaarheden in kaart te brengen en met meer kennis van zaken beleidsbeslissingen te nemen.

In diverse EU- en nationale databanken en -platformen is een veelheid van gegevens aanwezig die tot op zekere hoogte al worden gebruikt voor risicobeheerdoeleinden, en er komen steeds meer gegevens beschikbaar voor werkzaamheden op EU-niveau naarmate nieuwe elektronische systemen en upgrades uit hoofde van het douanewetboek van de Unie (DWU) online komen. Al deze gegevens zijn evenwel nog nooit degelijk ontgonnen of aan elkaar gekoppeld en de douaneautoriteiten en de Commissie moeten beter toegang tot deze gegevens kunnen hebben, ook voor fraudebestrijding.

Daarom stelt de Commissie voor om binnen haar eigen diensten een initiatief voor een "gemeenschappelijke analysecapaciteit" voor de EU op te zetten om de verzameling van gegevens en een beter gebruik van de gegevens uit douane- en niet-douanebronnen te faciliteren en instrumenten aan te reiken voor een betere uitwisseling en onderlinge koppeling van die gegevens. Er zal nauw worden samengewerkt met de lidstaten en de resultaten van de werkzaamheden zullen met hen worden gedeeld en zo een aanvulling vormen op hun eigen inlichtingen en instrumenten. De gegevensanalyses zullen ook beschikbaar worden gesteld voor fraudebestrijdings- en handhavingsacties, inclusief maatregelen die moeten voorkomen dat traditionele eigen middelen (TEM) verloren gaan.

De verbetering van het risicobeheer zal de eerste stap zijn die wordt gezet in het initiatief voor gemeenschappelijke analyse, dat - in overeenstemming met de huidige risicobeheerstrategie - de hoogste prioriteit zal geven aan een betere bescherming van de financiële belangen van de Unie en een

grotere veiligheid van de EU en haar burgers. De resultaten zullen de douaneautoriteiten helpen risicovolle handelsstromen, inclusief in crisissituaties, in kaart te brengen. Zo zullen zij doelgerichtere, efficiëntere en kosteneffectievere controles kunnen verrichten en de schaarse middelen optimaal kunnen inzetten, wat zich moet vertalen in betere scores van de prestatie-indicatoren voor de douane-unie (zie verder).

Binnen dit kader zullen de werkzaamheden in eerste instantie gericht zijn op de ontginning van de gegevens die reeds beschikbaar zijn in Surveillance, de EU-douanedatabank met invoer- en uitvoergegevens, om handelsstromen te analyseren. De analyse van de gegevens uit Surveillance zal ook bijdragen aan de correcte en uniforme toepassing van het Unietarief in de douaneafhandelingssystemen van de lidstaten.

Het nieuwe elektronische douanesysteem voor invoercontrole (ICS2), dat in drie fasen wordt uitgerold tussen 2021 en 2024 en veiligheidsrisico's moet opsporen voordat goederen in de EU aankomen, zal verdere gegevens en mogelijkheden voor gegevensanalyse bieden. De voorbereidende werkzaamheden naar de mogelijkheden van deze gedeelde ICS2-analysecapaciteit zullen in 2020 van start gaan en de Groep douanebeleid zal in december 2020 worden verzocht zijn goedkeuring te geven aan het analyse-instrument voor ICS2.

Vervolgens zullen de diensten van de Commissie, afhankelijk van de beschikbare middelen, de reikwijdte van hun gegevensanalysewerkzaamheden uitbreiden door na te gaan of en hoe gegevens van andere bronnen de JAC-analyse kunnen aanvullen. Zo kunnen gegevens van het douanesysteem Surveillance worden gecombineerd met gegevens over inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten (IPR) uit COPIS (systeem voor de bestrijding van namaak en piraterij), kunnen er gegevens worden gebruikt van het antifraude-informatiesysteem (AFIS) en kan er een beroep worden gedaan op nieuwe gegevensbronnen, waaronder gegevens die kunnen worden verzameld in het kader van verschillende actiepunten die verder in deze mededeling worden beschreven (btw-betalingsgegevens, onlineplatformen, instrument inzake de prestaties van de douane-unie (CUP), elektronische systemen van het douanewetboek van de Unie en andere). Bij de JAC-analyse kan, mettertijd en voor zover haalbaar, ook een beroep worden gedaan op artificiële intelligentie/machinaal leren.

Er zullen passende governance-oplossingen worden ontwikkeld voor het beheer van de analyseresultaten en er zal aandacht worden besteed aan de bescherming en de vertrouwelijkheid van gegevens. Op de middellange termijn kan er, voor zover dat nodig is en nadat er een effectbeoordeling is verricht, een EU-architectuur voor gegevensopslag en -beheer worden opgezet, binnen bestaande structuren dan wel in een nieuw op te richten agentschap (zie ook hieronder).

Actiepunt: 2020-2024:

- **Vanaf 2020:** er is al begonnen met de ontwikkeling van instrumenten in het elektronische EU-systeem Surveillance om op basis van de uitgebreide verzameling van invoer- en uitvoergegevens trends te bepalen die de financiële belangen van de Unie kunnen schaden. Voor ICS2 moeten de lidstaten in december hun goedkeuring geven aan het voorgestelde ICS2-analyse-instrument.
- **Vanaf eind 2021** zullen de diensten van de Commissie gebruikmaken van de Surveillance-gegevensanalyse om de correcte en uniforme toepassing van het Unietarief te ondersteunen.
- **Tegen eind 2023**, na de geplande uitbreiding van de Surveillance-gegevensset met extra gegevenselementen en afhankelijk van de beschikbaarheid van middelen, zullen de diensten van de Commissie de analyse uitbreiden en gegevens van dit systeem combineren met

gegevens van andere systemen met betrekking tot, bijvoorbeeld, inbeslagnames van namaakgoederen (COPIS), het antifraude-informatiesysteem (AFIS), btw-betalingsgegevens, onlineplatformen, het CUP-instrument en de elektronische DWU-systemen. Daarnaast, na de ontwikkeling van het ICS2-analyse-instrument en na de implementatie van twee van de drie fasen van ICS2, zullen de Commissie en de lidstaten beginnen met de analyse van de gegevens die bij post-, koerier- en vrachtvervoer door de lucht, vóórdat goederen worden geladen en vóórdat goederen aankomen, van tevoren moeten worden verstrekt.

- **Tegen eind 2024**, na de implementatie van de laatste fase van ICS2, zullen de Commissie en de lidstaten analyses uitvoeren van de gegevens die door alle zee-, weg- en luchtvervoerders en logistieke dienstverleners vóór het laden en vóór de aankomst van de goederen van tevoren moeten worden verstrekt.

2) *De risicobeheerstrategie herzien*

De Commissie is voornemens het bestaande risicobeheerkader te hervormen en te versterken om het risicobeheer nog doelgerichter en gestructureerder aan te pakken. De werkzaamheden op het gebied van risicobeheer zijn gericht op veiligheids- en financiële risico's. De Commissie wil het kader versterken door de voorgestelde nieuwe gemeenschappelijke analysecapaciteit ten volle te benutten. Daarnaast wil zij een gezonde en efficiënte governance ontwikkelen om financiële risico's aan te pakken in het kader van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Commissie van 2018 betreffende financiële-risicocriteria¹⁰.

Om de interne markt en de burgers van de EU te beschermen, zal de Commissie er ook naar streven om het huidige risicobeheerproces voor de diverse niet-fiscale taken die de douane moet uitvoeren, zoals hierboven werd beschreven, te versterken. In dit verband zouden de nieuwe instrumenten voor realsamenwerking tussen douaneautoriteiten en voor de opsporing van risico's die in het kader van het elektronische douanesysteem voor invoercontrole (ICS2) zullen worden opgezet, deze autoriteiten zeer goed te pas komen bij het beheersen van veiligheidsrisico's vóór de aankomst van goederen, doordat zij hen in staat zullen stellen realtime samen te werken om risicozendingen in het vizier te nemen nog voordat deze in een derde land worden geladen. Ook de processen voor het opsporen en beheersen van risico's die kunnen ontstaan nadat goederen in het douanegebied van de EU zijn aangekomen, moeten worden verbeterd. Tot slot zal het nieuwe risicobeheerkader een antwoord moeten bieden op nieuwe uitdagingen, zoals die welke voortvloeien uit het stijgende aantal e-commercegoederen die het douanegebied binnenkomen.

Actiepunt: 2021

- Vaststelling van een nieuwe risicobeheerstrategie in de vorm van een mededeling van de Commissie (om ten volle te profiteren van de gemeenschappelijke analysewerkzaamheden, governance voor financiële risico's te ontwikkelen, het risicobeheer voor niet-fiscale risico's te versterken en de snelle groei van e-commerce aan te pakken) in **het eerste kwartaal van 2021**.

b) E-commerce beheersen

3) *Btw-gegevens gebruiken voor douanedoeleinden*

¹⁰ C(2018) 3293 (toegang beperkt tot deskundigen inzake risicobeheer van de lidstaten)

Zoals zij in haar actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie¹¹ heeft aangekondigd, wil de Commissie de mogelijkheid onderzoeken om binnen Eurofisc¹², het netwerk voor de bestrijding van belastingfraude, een EU-hub voor fiscale inlichtingen op te richten, die niet alleen nuttig is voor de btw-diensten maar ook voor de douane- en fraudebestrijdingsdiensten, en om een directe verbinding te leggen tussen de douane en Eurofisc. Er zijn al uitwisselingen tussen deze diensten¹³, maar deze moeten worden gestroomlijnd en gestructureerd door met name de douaneautoriteiten een directe toegang tot fiscale inlichtingen te verschaffen.

De Commissie wil er ook voor zorgen dat de douane ten volle gebruik kan maken van de nieuwe rapportageverplichtingen voor betalingsgegevens die vanaf 1 januari 2024 voor betalingsdienaarsbieders zullen gelden voor btw-doeleinden¹⁴. Deze betalingsgegevens zullen de identiteit van de ontvangers van die betalingen bevatten en informatie geven over de datum en het bedrag van de betaling en de lidstaat van oorsprong van de betaling/betaler. Als de douane toegang heeft tot deze gegevens, kan zij gemakkelijker goederen terug naar de bron traceren en zo met name nagaan of ingevoerde goederen ondergewaardeerd zijn. Dit zou ook een grotere synergie tussen de douane- en de belastingautoriteiten tot stand brengen en zo de inspanningen op het gebied van fraudebestrijding versterken.

Actiepunten: 2020-2024

- De douane **tegen 2022** een directe toegang verschaffen tot de Eurofisc-hub voor fiscale inlichtingen¹⁵
- De Commissie zal vanaf **het derde kwartaal van 2020** evalueren op welke wijze de douane toegang kan krijgen tot btw-betalingsgegevens en, afhankelijk van die evaluatie, een definitieve oplossing voorstellen tegen **1 januari 2024**.

4) De rol en de verplichtingen van de e-commercespelers, met name platformen, opnieuw bekijken

Met het btw-pakket voor de e-commerce, dat op 5 december 2017 is aangenomen en vanaf 1 juli 2021 van toepassing wordt, is de huidige drempel van 10/22 EUR waaronder ingevoerde goederen zijn vrijgesteld van btw, afgeschaft. Dit betekent dat de douane, vanaf de dag waarop dit pakket in werking treedt, btw zal moeten heffen op alle goederen wanneer zij in de EU aankomen, tenzij de verkoper de btw al heeft geïnd op het moment van de aankoop in het kader van het éénloketsysteem voor invoer (IOSS). Vanaf diezelfde datum zullen onlinemarktplaatsen (“platformen”) ook bepaalde gegevens moeten bijhouden voor btw-doeleinden en deze op verzoek aan de belastingautoriteit moeten verstrekken.

¹¹ COM(2020) 312 van 15.7.2020.

¹² Eurofisc is een netwerk voor de snelle uitwisseling, verwerking en analyse van doelgerichte inlichtingen over grensoverschrijdende belastingfraude tussen de lidstaten en voor de coördinatie van vervolgacties.

¹³ Deze uitwisselingen zijn bijvoorbeeld gebeurd in het kader van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact). Er heeft onder die regeling een concrete en operationele samenwerking plaatsgevonden tussen EU-belastingdiensten (via Eurofisc), douanediensten en zowel Europol als OLAF op het gebied van de opsporing en preventie van btw-fraude.

¹⁴ Richtlijn (EU) 2020/284 van de Raad van 18 februari 2020 (PB L 62 van 2.3.2020, blz. 7) en Verordening (EU) 2020/283 van de Raad van 18 februari 2020 (PB L 62 van 2.3.2020, blz. 1)

¹⁵ Zie actie 9 van het actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie (voetnoot 10 hierboven).

Voortbouwend op deze fiscale rapportageverplichtingen zal de Commissie onderzoeken of er ook voor de douane rapportageverplichtingen kunnen worden opgelegd aan platformen om de uitdagingen van e-commerce het hoofd te bieden. Hoewel platformen doorgaans niet betrokken zijn bij de douaneafhandeling van online gekochte goederen, beschikken zij over gegevens die de hele verkoopketen in beeld brengen, van de oorspronkelijke verkoper via de transactiewaarde tot de uiteindelijke koper, en kunnen zij deze gegevens delen. Deze gegevens zouden een aanvulling vormen op de informatie in douaneaangiften en de douane- en belastingdiensten helpen om frauduleuze activiteiten zoals de onderwaardering van goederen, foute omschrijvingen en valse oorsprongsverklaringen, btw- en douanefraude, beter aan te pakken, net als de diverse niet-fiscale risico's. Als de platformen gegevens verstrekken, zou dit ook ten goede komen van de bedrijven, omdat zendingen met een laag risico die onder de drempel voor vrijstelling van douanerechten vallen, zouden kunnen worden geïdentificeerd en sneller worden vrijgegeven wanneer de btw al is betaald onder het IOSS-systeem. De Commissie zal ook nagaan welke effecten e-commerce heeft op de inning van douanerechten en de concurrentievoorwaarden voor EU-marktdeelnemers. Daarbij zal onder meer worden bekeken of de inning van de douanerechten op een soortgelijke leest als de nieuwe aanpak voor de inning van de btw kan worden geschoeid.

Actiepunten: 2021-2023

- Na afloop van een proefproject en afhankelijk van de resultaten van een effectbeoordeling: wetswijziging van het DWU-pakket waarbij platformen een rapportageverplichting voor de douane wordt opgelegd: **eerste kwartaal 2023**.
- Analyse van de impact van e-commerce op de inning van douanerechten en de concurrentievoorwaarden voor EU-marktdeelnemers: startdatum in **2021**.

c) De naleving versterken en vergemakkelijken

5) *Het AEO-programma uitbouwen*

Het programma voor geautoriseerde marktdeelnemers (AEO) van de EU dat in 2008 in het leven is geroepen, strekt ertoe de veiligheid van de internationale toeleveringsketens te versterken en tegelijkertijd de legitieme handel te faciliteren. Het geeft bedrijven de mogelijkheid om gebruik te maken van een reeks vereenvoudigingen van de douaneformaliteiten als zij in ruil daarvoor strengere maatregelen nemen om de douanevoorschriften na te leven en met de douane samen te werken. De Commissie heeft een alomvattende strategie en methodologie ontwikkeld om de degelijke uitvoering van het programma te verbeteren, onder meer door het programma sterker te koppelen aan het douanerisicobeheer en bedrijven er beter mee bekend te maken.

De Commissie zal tijdens bezoeken aan de lidstaten aan feitenverzameling doen en afhankelijk van de resultaten daarvan wetgeving introduceren die de lidstaten nadere toezichtsverplichtingen op AEO's zal opleggen om te garanderen dat deze aan de AEO-criteria blijven voldoen. Apart daarvan zal de Commissie de AEO-gids bijwerken; deze gids moet de lidstaten en de marktdeelnemers helpen bij de toepassing van het AEO-programma.

Actiepunten: 2021

- Wetgevingsvoorstel betreffende nadere toezichtsverplichtingen (indien nodig): **tweede/derde kwartaal 2021**

- Bijwerking van de AEO-gids: **tweede/derde kwartaal 2021**

6) *Het EU-éénloketsysteem voor douane opzetten en uitrollen*

De Commissie werkt aan een voorstel voor een EU-éénloketsysteem voor douane, dat strengere controle mogelijkheden zou bieden maar ook de handel zou faciliteren.

Het voordeel voor bedrijven zou erin bestaan dat zij alle grensformaliteiten, zowel voor de douane als voor andere doeleinden zoals volksgezondheid, milieu, product- en voedselveiligheid, in één elektronisch proces kunnen afhandelen en goederen bij in- en uitvoer sneller kunnen vrijmaken aan de grens. Voor overheden opent de maatregel de weg naar samenwerkingsprocessen, het delen en uitwisselen van inlichtingen en een betere risicobeoordeling. Er loopt in negen lidstaten¹⁶ al een proefproject in deze zin tussen de douane en partnerautoriteiten die bevoegd zijn voor de agrovoedselketen, de invoer van hout en fytosanitaire formaliteiten.

Actiepunten: 2020

- Wetgevingsvoorstel voor een éénloketsysteem voor douane tegen het **vierde kwartaal van 2020**.

7) *Evaluatie van het douanewetboek van de Unie*

Er bestaat sinds 2016 een gemoderniseerd rechtskader van douanevoorschriften en -regelingen, dat is vastgelegd in het douanewetboek van de Unie (DWU). Meer dan de helft van de zeventien elektronische systemen van het DWU die van de douane-unie een moderne en volledig papierloze omgeving moeten maken, zijn al operationeel en de overige systemen zullen ten laatste eind 2025 voltooid zijn. De Commissie zal tegen eind 2021 een tussentijdse evaluatie verrichten om na te gaan of het DWU en de tegen die datum voltooide elektronische systemen hun oorspronkelijke doel nog dienen, namelijk zorgen voor gemoderniseerde, gestroomlijnde en vereenvoudigde processen die bonafide bedrijven en de douane ondersteunen. Deze evaluatie zal de input vormen voor een eventuele herziening van het DWU en de bijbehorende uitvoerings- en gedelegeerde handelingen. Er zal met name worden bekeken of het DWU voldoende flexibel is om douaneformaliteiten te kunnen beheren tijdens crisissen zoals COVID-19 en bij nieuwe bedrijfsmodellen zoals de e-commerce.

Actiepunt: 2021

- Tussentijdse evaluatie van het douanewetboek van de Unie - **vierde kwartaal 2021**.

8) *Gemeenschappelijk systeem van douanesancties*

Ondanks het feit dat de douanewetgeving geharmoniseerd is, wordt zij niet overal op dezelfde wijze gehandhaafd omdat dit een taak van de nationale autoriteiten van de lidstaten is. Het ontbreken van een gemeenschappelijk systeem van inbreuken en sancties leidt tot rechtsonzekerheid voor bedrijven

¹⁶ Bulgarije, Cyprus, Estland, Ierland, Letland, Polen, Portugal, Slovenië en Tsjechië.

en kan concurrentievervalsingen op de interne markt creëren. Met name de inning van de inkomsten wordt erdoor kwetsbaar en het handhavingsbeleid wordt ondergraven. Volgens de regels van de Wereldhandelsorganisatie moet de EU een uniforme toepassing van de douanewetgeving garanderen, daaronder begrepen van de sancties wegens niet-naleving.

De Commissie zal daarom een voorstel doen voor een andere aanpak ter zake, aangezien er geen overeenstemming werd bereikt over haar voorstel uit 2013 voor een rechtskader van de Unie inzake douaneovertredingen en -sancties¹⁷.

De Commissie stelt voor om samen met lidstaten in een projectgroep een bijgewerkt alomvattend verslag op te stellen over de afzonderlijke sanctiesystemen in elke lidstaat in overeenstemming met artikel 42 van het douanewetboek van de Unie. Op basis van dat verslag zal de Commissie richtsnoeren opstellen voor de toepassing van de criteria die in artikel 42, lid 1, voor dergelijke nationale systemen zijn vastgesteld, namelijk dat sancties “effectief, proportioneel en afschrikkend” moeten zijn. Deze werkzaamheden kunnen te zijner tijd tot een nieuw wetgevingsvoorstel leiden dat in de plaats van het voorstel van 2013 komt..

Actiepunten: 2020-2022

- Richtsnoeren inzake criteria voor nationale sanctieregelingen - **vierde kwartaal 2021**.
- Uitgaande van de ervaringen met de richtsnoeren zal de Commissie bekijken of er wetgeving betreffende sancties wegens niet-naleving moet worden voorgesteld - **2022**.

9) Rechtskader voor de bestrijding van douanefraude

Op Unieniveau is Verordening (EG) nr. 515/97¹⁸ het belangrijkste rechtsinstrument om douanefraude te bestrijden door middel van samenwerking en inlichtingenuitwisseling tussen de lidstaten en met de Commissie. De Commissie verricht momenteel een grondige evaluatie van deze verordening met als voornaamste doel te beoordelen of de verordening nog geschikt en relevant is voor het aanpakken van de uitdagingen die voortvloeien uit nieuwe douanefraudepatronen. Op basis van de resultaten van deze evaluatie zal de Commissie beslissen of de verordening moet worden herzien.

Actiepunt 2020-2021

- Evaluatieverslag van Verordening (EG) nr. 515/97 tegen het **vierde kwartaal van 2020**.
- Beoordelen of het nodig is Verordening (EG) nr. 515/97 bij te werken om de actuele uitdagingen op het gebied van douanefraude aan te pakken — **eerste kwartaal 2021**.

10) De douane betrekken bij de bescherming van de interne markt tegen de invoer van niet-conforme en onveilige producten

¹⁷ COM(2013) 884 final van 13.12.2013.

¹⁸ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 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 82 van 22.3.1997, blz. 1, als gewijzigd).

Op basis van een nieuwe verordening¹⁹ betreffende markttoezicht en productconformiteit die van toepassing zal worden in 2021, zullen producten die de EU binnenkomen, doeltreffender kunnen worden gecontroleerd. De COVID-crisis heeft, met talrijke voorbeelden van gevaarlijke, niet-conforme of nagemaakte beschermingsmiddelen die vanuit derde landen naar de lidstaten zijn verzonden, opnieuw de aandacht gevestigd op de risico's van illegale producten. De Commissie zal uitvoeringswetgeving aannemen om het douaneoptreden en de douanesamenwerking doeltreffender te maken, onder meer door middel van een versterkt kader voor risicobeheer, en ook een nieuw interface op EU-niveau tussen de douane- en markttoezichtsystemen ontwikkelen ter ondersteuning van de inlichtingenuitwisseling.

Actiepunten: 2021-2025

- De Commissie zal vanaf **2021** uitvoeringshandelingen voor de markttoezichtverordening aannemen om douanegerelateerde aspecten te regelen.
- De Commissie zal tegen **2025** een nieuw interface op EU-niveau ontwikkelen tussen het informatie- en communicatiesysteem voor pan-Europees markttoezicht (ICSMS) en het EU-éénloketsysteem voor douane.

11) Het functioneren van preferentiële handelsregelingen monitoren

De preferentiële handelsregelingen van de EU met andere landen zijn van essentieel belang om EU-producenten en -exporteurs toegang tot externe markten te helpen krijgen, maar de niet-naleving van preferentiële oorsprongsregels kan de deur openzetten voor verlegging van het handelsverkeer. De Commissie zal de implementatie van preferentiële oorsprongsregels en -procedures blijven monitoren en de reikwijdte van haar monitoringactiviteiten uitbreiden tot vrijhandelsovereenkomsten om ook de invoer uit de belangrijkste partnerlanden en de exportbelangen van de EU in het oog te houden. Op basis van deze monitoring zal in kaart worden gebracht op welke gebieden de regels kunnen worden verbeterd en bijgewerkt. Daarnaast zal de Commissie de instrumenten waarover zij beschikt, versterken om de samenwerking met alle partijen te verbeteren, met name de autoriteiten en de exporteurs van de begunstigde landen, en tegelijkertijd ook onderzoeken hoe de door hen aangegane verbintenissen het best kunnen worden gehandhaafd. Deze instrumenten omvatten onder meer een betere toegang tot informatie, nauwkeurige richtsnoeren, technische bijstand en opleiding.

Het uiteindelijke doel is de eigen middelen van de EU te beschermen door ervoor te zorgen dat de preferenties alleen worden verleend voor producten die er ook werkelijk recht op hebben, terwijl wordt gegarandeerd dat EU-producten een preferentiële toegang hebben tot de markten van partnerlanden.

Actiepunt: vanaf 2021

- De diensten van de Commissie zullen **vanaf 2021** hun monitoring op de toepassing van de preferentiële oorsprongsregels en -procedures uitbreiden tot vrijhandelsovereenkomsten en zullen samen met de betrokken landen trachten problemen op te lossen die samenhangen met

¹⁹ 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).

gebreken en tekortkomingen bij de implementatie van die regels en procedures.

- Als er sprake is van een duidelijke schending van de geldende oorsprongsregels en -procedures, zal de Commissie in overleg treden met het betrokken land en gebruikmaken van de mechanismen waarin de preferentiële handelsregeling in kwestie voorziet om de naleving van de regels te herstellen en de financiële belangen van de EU te beschermen.

12) De internationale structuren van samenwerking in douanezaken met belangrijke handelspartners, met name China, analyseren en in voorkomend geval versterken

De Commissie zal de internationale structuren van samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken met belangrijke handelspartners en in multilaterale fora analyseren en in voorkomend geval versterken. De eerste prioriteit is de verbetering van de samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand met China gelet op de omvang van onze bilaterale handel en met name de exponentiële groei van de e-commercezendingen uit dat land.

Als tweede prioriteit zal de Commissie de mogelijkheden bekijken om de samenwerking met andere handelspartners te ontwikkelen of uit te breiden, rekening houdende met criteria zoals EU-toetredingsperspectief, geografische nabijheid en nabuurschap, transitstromen en EU-handelsbelangen. Waar passend zullen daarbij onder meer initiatieven worden opgezet om bijvoorbeeld de elektronische uitwisseling van douanedocumenten te faciliteren, het actieplan inzake productveiligheid bij online verkoop te implementeren, of het risicobeheer en de veiligheid van de toeleveringsketen te ondersteunen (zoals inlichtingenuitwisselingen tussen douanediensten onderling, wederzijdse erkenning van geautoriseerde marktdeelnemers en douanecontroles). Ook kunnen bestaande bilaterale overeenkomsten worden herzien om de handhavingsaspecten aan te scherpen.

Tot slot kan een versterkte douanesamenwerking ook ten goede komen aan partnerlanden omdat een betere mobilisatie van binnenlandse middelen hierdoor wordt bevorderd.

Actiepunt: 2020-2021

- China: De EU zal naar verwachting voor **eind 2020** een akkoord sluiten met China over een nieuw strategisch kader voor douanesamenwerking 2021–2024. Daarnaast is de Commissie ook bezig met een evaluatie van de huidige overeenkomst inzake douanesamenwerking en wederzijdse administratieve bijstand met China om te bekijken of er onderhandelingsrichtsnoeren moeten worden gevraagd om de overeenkomst te herzien.
- De Commissie zal eind 2020 van start gaan met een brede analyse van het EU-systeem voor internationale samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken om zo nodig verbeteringen van algemene of specifieke strekking/reikwijdte voor te stellen in **2021**.

d) Optreden als één douanedienst

13) De samenwerking tussen de douane- en de veiligheids- en grensbeheerautoriteiten verbeteren en de synergieën tussen hun informatiesystemen versterken

Het is absoluut zaak om de kloof te dichten tussen de douane-informatiesystemen en andere informatiesystemen die tot doel hebben de EU-buitengrenzen te beschermen en de interne veiligheid te verhogen. Er zal naar worden gestreefd om veiligheids- en andere risico's aan de grens te

ondervangen, in het belang van alle burgers, met behulp van nieuwe samenwerkingsmethoden en kruiscontroles van gegevens, die moeten resulteren in een coherent en toekomstbestendig optreden bij de verschillende bevoegde autoriteiten, en om duplicatie van rapportagesystemen te vermijden.

De diensten van de Commissie zijn al van start gegaan met de ontwikkeling van een interoperabiliteitskader voor informatiesystemen voor veiligheids-, grens- en migratiebeheer. Een groep van veiligheids-, grensbeheer- en douanedeskundigen uit de lidstaten, die door de Commissie is bijeengeroepen, heeft een voorlopige evaluatie verricht van de interoperabiliteit van de desbetreffende systemen met de douanesystemen op het gebied van veiligheids- en veiligheidsrisicobeoordelingen. In deze evaluatie wordt met name aanbevolen om een verbinding te realiseren tussen de gegevens van het Schengeninformatiesysteem (SIS) en van Europol met die van het invoercontrolesysteem (ICS2) van de douane, dat in drie fasen zal worden uitgerold tussen 2021 en 2024. Volgens de deskundigen zou de interoperabiliteit tussen deze systemen het beheer van veiligheidsrisico's kunnen verbeteren. Aansluitend op de aanbeveling van de deskundigen zal de Commissie een haalbaarheidsstudie laten uitvoeren om na te gaan welke kansen interoperabiliteit tussen deze drie systemen kan bieden en welke financiële, operationele, technische en juridische uitdagingen, inclusief op het gebied van gegevensbescherming en vertrouwelijkheid, daarmee gepaard gaan. Voorts moeten de synergieën worden onderzocht tussen andere elektronische douanesystemen dan ICS2 en de door de veiligheids- en grensbeheerautoriteiten gebruikte systemen.

Actiepunt: 2021-2024

- Voltooiing van de haalbaarheidsstudie naar de ontwikkeling van interoperabiliteit tussen de gegevens van het Schengeninformatiesysteem en van Europol met die van het invoercontrolesysteem (ICS2) van de douane tegen **eind 2021** teneinde eventuele verbindingen tot stand te brengen tegen de tijd dat ICS2 definitief wordt uitgerold (**2024**).

14) Prestatie van de douane-unie

De Commissie werkt aan een formele opzet van haar instrument voor de verzameling van jaar- en kwartaalgegevens van de lidstaten over douanegerelateerde processen, waarbij duplicatie met rapportageverplichtingen op andere, voor de douane relevante beleidsgebieden wordt vermeden. Het vrijwillige karakter van de huidige architectuur voor de verzameling van CUP-gegevens leidt tot een aantal tekortkomingen in het proces en doet ook twijfel rijzen over de kwaliteit van de gegevens. Een uitgebreidere rapportage zou de benchmarking verbeteren en op termijn kunnen resulteren in een samenloop van de praktijken van verschillende jurisdicties; zij zou ook belangrijke geaggregeerde informatie verschaffen, die de analytische capaciteit voor risicobeheer versterkt. Een rechtskader kan ertoe bijdragen om de nationale praktijken inzake gegevensverzameling beter op elkaar af te stemmen en zo het gebruik van kernprestatie-indicatoren bevorderen en de effecten van beleidsbeslissingen op het gebied van douane helpen beoordelen. Eerst moet evenwel zorgvuldig worden overwogen of er behoefte is aan een rechtskader en welke alternatieven er bestaan.

Actiepunt: 2021

- Beoordelen of het ontbreken van een specifieke rechtsgrondslag voor periodieke prestatierapportage (CUP) een belemmering heeft gevormd voor de douane-unie - dit moet gebeuren in het kader van de tussentijdse evaluatie van de tenuitvoerlegging van het douanewetboek van de Unie tegen **eind 2021**.

15) De lidstaten beter uitrusten met moderne en betrouwbare douanecontroleapparatuur

De Commissie heeft in het kader van het volgende meerjarig financieel kader (MFK), dat tegen eind 2020 moeten worden goedgekeurd, een financieel instrument²⁰ voor de aankoop, het onderhoud en de modernisering van relevante, state-of-the-art en betrouwbare douanecontroleapparatuur (röntgenapparaten, scanners, handtoestellen en systemen voor de geautomatiseerde herkenning van nummerplaten, en laboratoriumapparatuur) voorgesteld.

De beschikbaarheid van moderne en betrouwbare douanecontroleapparatuur zou de zwakke punten bij het binnenkomen/uitgaan van goederen in/uit het douanegebied, die de bescherming van de financiële belangen van de EU en de veiligheid ondergraven, helpen aanpakken en ervoor zorgen dat de douanecontroles in de toekomst gelijkwaardig zijn. Het voorgestelde instrument is een antwoord op de frequente vraag van vele lidstaten naar financiële steun voor de aankoop van dergelijke apparatuur. Het is daarom van wezenlijk belang dat het Europees Parlement en de Raad het zo snel mogelijk eens worden over het voorstel van de Commissie om een instrument voor de financiering van douanecontroleapparatuur op te zetten zodat de gelijkwaardigheid van de resultaten van douanecontroles wordt gegarandeerd.

Actiepunt: 2021

- Als het financiële instrument wordt goedgekeurd, zullen de Commissie en de lidstaten **vanaf 2021** een beroep doen op het programma om de gelijkwaardigheid van de resultaten van douanecontroles te helpen garanderen.

16) Samenwerkingsmechanismen in het kader van het Douane-programma (MFK 2021-2027) opzetten en verdiepen

In het kader van het volgende meerjarig financieel kader (MFK), dat uiterlijk eind 2020 moet worden goedgekeurd, heeft het Douane-programma tot doel²¹ het functioneren en het moderniseren van de douane-unie te ondersteunen, teneinde ook de interne markt te versterken. Het wil daartoe de samenwerking tussen de deelnemende landen, hun douaneautoriteiten en hun ambtenaren vergemakkelijken. Het is cruciaal dat deze samenwerking wordt verbeterd en geïntensiveerd.

De afgelopen jaren hebben de lidstaten steeds meer belangstelling getoond voor nauwere operationele samenwerking tussen douaneautoriteiten op geografische of thematische basis in de vorm van deskundigenteams, een van de instrumenten van het programma. Er is kennelijk een sterke vraag naar en behoefte aan een uitbreiding van deze operationele samenwerking tot meer gebieden zoals e-commerce en tot een groter aantal deelnemende landen.

Daarnaast moet het profiel van het beroep van douaneambtenaar worden versterkt om de beste mensen voor de douane aan te trekken, en moet er een gemeenschappelijke opleidingsaanpak komen, ook met het oog op kostenbesparingen. In dit verband kan worden gedacht aan concepten zoals “mobiliteit” waarbij medewerkers van de douane overal in de EU aan de slag kunnen gaan met wederzijdse erkenning van kwalificaties, en aan het opzetten van een EU-brede gemeenschappelijke opleiding en

²⁰ COM(2018) 474 final van 12.6.2018.

²¹ COM(2018) 442 final van 8.6.2018.

competentieontwikkeling voor douaneambtenaren, in voorkomend geval in samenwerking met andere instanties zoals Cepol²².

Maatregelen in het kader van het programma Douane kunnen worden aangevuld met technische ondersteuning aan de douanediensten van de lidstaten in het kader van het instrument voor technische ondersteuning 2021-2027.

Actiepunt: vanaf 2021

- De Commissie zal de lidstaten vanaf **2021 (tot 2028)** aanmoedigen veelvuldiger gebruik te maken van de faciliteiten voor operationele samenwerking en competentieontwikkeling waarin de instrumenten van het Douane-programma voorzien, op zo veel mogelijk terreinen.

17) Slimmer beheer van de douane-unie

De afgelopen paar maanden heeft de Commissie, als reactie op de COVID-19-pandemie, verschillende wetgevingsmaatregelen vastgesteld en richtsnoeren voor de interpretatie van wetgeving uitgevaardigd om de douaneautoriteiten en de bedrijven tijdens de crisis te ondersteunen. In de op stapel staande evaluatie van het douanewetboek van de Unie zal bovendien worden bekeken of het wetboek flexibel genoeg is om douaneformaliteiten te kunnen beheren tijdens crisissen. Er is evenwel ook geopperd dat oplossingen moeten worden overwogen die verder reiken dan het wetboek. Daarnaast is er ook bereidheid om, aansluitend op het toekomstverkenningproject, het debat voort te zetten over de met dit onderwerp samenhangende vraag naar hoe de douane-unie beter kan worden toegerust voor de toekomst.

In het licht van deze ontwikkelingen stelt de Commissie voor om in het kader van het Douane-programma een discussiegroep van lidstaten en belanghebbenden op te richten om te onderzoeken hoe de douane-unie slimmer, wendbaarder, technologisch geavanceerder en crisisbestendiger kan worden gemaakt. In dit verband kan worden gedacht aan methoden om problemen beter te voorspellen en te voorkomen, snellereactiemechanismen, lessen van de COVID-19-crisis en de beste manieren om ervoor te zorgen dat de douane-unie haar doelstellingen verwezenlijkt.

Voorts is het misschien ook tijd om een sterker operationeel kader voor douaneactiviteiten te overwegen. Rekening houdend met de beperkingen die het Verdrag oplegt aan het delegeren van bepaalde bevoegdheden aan een agentschap, zou het opzetten van een dergelijke structuur kunnen worden onderzocht. Daartoe zal de Commissie te zijner tijd een effectbeoordeling verrichten om na te gaan of een EU-douaneagentschap (als nieuw agentschap of onderdeel van een bestaand) met passende bevoegdheden een betere en meer gecoördineerde operationele douanerespons kan bieden op crisissen en de mogelijkheid biedt om trends en patronen te monitoren en kwetsbare punten in kaart te brengen.

Bij deze effectbeoordeling zal ook worden getracht vast te stellen of het met een agentschap mogelijk is om gegevensanalyses te beheren, te bewaren, verder te ontwikkelen en daadwerkelijk uit te wisselen ter ondersteuning van alle lidstaten bij hun risicobeheer- en fraudebestrijdingsactiviteiten, en om een doeltreffende en uniforme aanpak van het risicobeheer in het hele EU-douanegebied te helpen

²²Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving.

bewerkstelligen. Bij de beoordeling zal ook worden bekeken of het beheer, de ontwikkeling en het onderhoud van elektronische douanesystemen zouden worden verbeterd als deze taken werden toevertrouwd aan een EU-agentschap, met een verlaging van de kosten die de lidstaten moeten dragen wanneer zij die systemen apart financieren. De Commissie zal ook beoordelen of een agentschap een formele structuur voor samenwerking tussen de lidstaten bij douanecontroles en voor snellereactieteams van deskundigen uit verschillende lidstaten kan bieden wanneer dat nodig is, en of een agentschap het beroep van douaneambtenaar kan helpen bevorderen en de opleidingskosten voor de lidstaten kan verlagen door middel van mobiliteitsprogramma's en gemeenschappelijke opleidingen. Voordat een keuze wordt gemaakt, moeten de synergieën en de mogelijke overlap met bestaande rechtshandavingsagentschappen zorgvuldig worden overwogen.

Actiepunt: 2021-2023

- Discussiegroep van lidstaten en belanghebbenden over de toekomst van de douane/crisisbeheer - zal van start gaan begin **2021**
- In 2022 zal de Commissie van start gaan met een effectbeoordeling (die tegen **2023** voltooid moet zijn) van de voor- en nadelen van een agentschapsstructuur voor een aantal domeinen van de douanesamenwerking, zodat zij kan beslissen of ze voor het volgende meerjarig financieel kader een dergelijk agentschap zal voorstellen

V. Conclusie

Dit actieplan bevat een ambitieuze reeks maatregelen die, uitgaande van vier aandachtspunten, tot een coherenter en sterkere douane-unie moeten leiden: risicobeheer, e-commerce, naleving en één douane-unie. De Commissie heeft dit plan opgesteld voor de werkzaamheden die tot en met 2025 moeten worden verricht, rekening houdend met de standpunten die de lidstaten en de belanghebbenden naar voren hebben gebracht in de diverse raadplegingen waarnaar in deze mededeling wordt verwezen. Het sluit aan bij de langetermijnvisie van de douane-unie die in het toekomstverkenningproject is geschetst, en houdt rekening met de gevolgen die de COVID-19-crisis heeft gehad voor de douaneautoriteiten en de marktdeelnemers.

Een centraal aandachtspunt wordt de toevoeging van gegevensanalysecapaciteit op EU-niveau, ter ondersteuning van alle lidstaten bij de risicoanalyse en, bij uitbreiding, de doeltreffendheid van controles. Het doel is om de verschillende risico- en controleaspecten te ondersteunen en te versterken teneinde de gehele structuur te consolideren, de kosten voor de lidstaten te verlagen en de legitieme handel verder te faciliteren.

Er moet worden benadrukt dat de omvang en de haalbaarheid van sommige, maar niet alle, van de voorgestelde actiepunten zullen worden bepaald door het eindresultaat van de onderhandelingen voor het volgende meerjarig financieel kader, zowel wat de huishoudelijke als de operationele middelen betreft. Er moet ook worden benadrukt dat er voor de lidstaten een belangrijke rol zal weggelegd zijn en dat zij de nodige middelen zullen moeten vrijmaken op nationaal niveau. Als deze voorwaarden niet worden vervuld, zullen niet alle actiepunten kunnen worden uitgevoerd.

De Commissie wil het debat met de lidstaten over mogelijke manieren om de douane-unie slimmer, wendbaarder en crisisbestendiger te maken, voortzetten. Op de middellange termijn wil de Commissie de oprichting van een douaneagentschap onderzoeken als een instrument om het beheer van de

douane-unie kosteneffectiever en efficiënter te maken, dubbele kosten bij de verschillende lidstaten te vermijden en een sneller en doeltreffender antwoord te kunnen bieden op crisissen.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad dit actieplan te steunen.

AANHANGSEL: overzicht van actiepunten en termijnen

2020

1. Gemeenschappelijke analysecapaciteit: gegevensanalyse met behulp van EU-Surveillance om trends te bepalen: bezig
2. Eénloketsysteem voor douane - wetgevingsvoorstel: vierde kwartaal 2020
3. Herziening Verordening (EG) nr. 515/97 betreffende douanefraude: vierde kwartaal 2020
4. China: internationale samenwerking: nieuw strategisch kader met China: eind 2020
5. Start van de analyse van het EU-systeem voor internationale samenwerking in douanezaken: eind 2020

2021

1. Gemeenschappelijke analysecapaciteit: gebruik van Surveillance-gegevens ter ondersteuning van de juiste toepassing van het Unietarief
2. Herziene risicobeheerstrategie: tweede kwartaal 2021
3. Beoordelen of het nodig is Verordening (EG) nr. 515/97 bij te werken om de uitdagingen op het gebied van douanefraude aan te pakken: eerste kwartaal 2021
4. AEO-programma: eventueel wetgevingsvoorstel voor preciezere monitoringverplichtingen: tweede/derde kwartaal 2021
5. AEO-programma: bijgewerkte richtsnoeren: tweede/derde kwartaal 2021
6. Tussentijdse evaluatie van het douanewetboek van de Unie: vierde kwartaal 2021
7. Markttoezichtverordening - uitvoeringshandelingen voor douaneaspecten: vanaf 2021
8. Preferentiële handelsregelingen — aanscherping monitoring: vanaf 2021
9. Eventuele verbeteringen van de internationale samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken op basis van de resultaten van de analyse: aanvang gepland 2021
10. Prestatie van de douane-unie (CUP) - evaluatie van de problemen vanwege het ontbreken van een rechtsgrondslag: eind 2021
11. Gemeenschappelijk systeem van sancties — richtsnoeren: vierde kwartaal 2021
12. Douanecontroleapparatuur: aanvang werkzaamheden betreffende de financiering van apparatuur gepland vanaf 2021
13. Nieuw Douane-programma: aanvang intensievere samenwerking gepland vanaf 2021
14. Start van de analyse van de effecten van e-commerce op de inning van douanerechten/gelijke concurrentievoorwaarden
15. Studie over de interoperabiliteit tussen douane- en grenssystemen: eind 2021
16. Discussiegroep over de toekomst van de douane/crisisbeheer - gaat van start begin 2021

2022

1. Toegang voor douane tot Eurofisc-hub met fiscale inlichtingen
2. Gemeenschappelijk systeem van sancties — discussies over wetgeving

2023

1. Gemeenschappelijke analysecapaciteit: start van de combinatie van Surveillance-gegevens met gegevens van andere nieuwe en bestaande elektronische systemen; ICS2-analyses van gegevens die vóór het laden en vóór de aankomst van goederen moeten worden verstrekt, bij post-, koerier- en vrachtvervoer door de lucht.
2. Douaneverplichtingen voor e-commerceplatformen - voorstel voor rapportage: eerste kwartaal 2023
3. Douaneagentschap - voltooiing van effectbeoordeling

2024

1. Gemeenschappelijke analysecapaciteit: ICS2-analyses van gegevens die vóór het laden en vóór de aankomst van goederen moeten worden verstrekt, bij zee-, weg- en luchtvervoer en logistieke dienstverlening
2. Samenwerking & interoperabiliteit met veiligheids- en grensbeheerautoriteiten - tijdschema voor verbinding (in overeenstemming met definitieve uitrol van ICS2)
3. Toegang voor douane tot btw-betalingsgegevens

2025

1. Nieuw interface tussen het systeem voor markttoezicht (ICSMS) en het EU-éénloketsysteem voor douane