

Brussel, 22 november 2022
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	18 november 2022
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2022) 635 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de eindevaluatie van het Douane 2020-programma

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 635 final.

Bijlage: COM(2022) 635 final



Brussel, 18.11.2022
COM(2022) 635 final

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

over de eindevaluatie van het Douane 2020-programma

{SWD(2022) 363 final}

1. ACHTERGROND

De douane-unie is een van de pijlers van de EU en is van cruciaal belang voor de werking van de eengemaakte markt. In het gebied van de Europese douane-unie gelden de gemeenschappelijke regels en procedures die zijn vastgelegd in het douanewetboek van de Unie (DWU)¹. Zij moeten correct en uniform worden uitgevoerd en toegepast in alle lidstaten. Bovendien moeten het douanebeleid en de douanediens ten voortdurend worden aangepast aan de moderne handelsrealiteit, toenemende verantwoordelijkheden en moderne communicatiemiddelen. Het DWU is een mijlpaal in de modernisering van de douane van de EU en is bedoeld om een papierloze en volledig geautomatiseerde douane-unie tot stand te brengen. Het Douane 2020-programma van de EU, het meerjarige actieprogramma voor de douane in de EU, dat is vastgesteld bij [Verordening \(EU\) nr. 1294/2013](#), is onmisbaar voor de ondersteuning van de uitvoering ervan. Het programma biedt de noodzakelijke middelen voor de werking van de bestaande Europese informatiesystemen (EIS) voor de douane (en voor de ontwikkeling van nieuwe systemen die nodig zijn voor de uitvoering van het DWU) en voor de bevordering en versterking van de samenwerking tussen de nationale douanediens ten.

Overeenkomstig artikel 18, leden 1 en 3, van Verordening (EU) nr. 1294/2013, op grond waarvan de Commissie bij het Europees Parlement en bij de Raad een tussentijds en een eindevaluatieverslag van het douaneprogramma moet indienen en waarin is bepaald dat die evaluaties door een onafhankelijke externe beoordelaar moeten worden uitgevoerd, is opdracht gegeven tot een extern onderzoek ter ondersteuning van de eindevaluatie van het programma. De resultaten van dit onderzoek worden gepresenteerd in het bijgaande werkdocument van de diens ten van de Commissie en vormen de basis voor dit verslag.

Deze eindevaluatie bouwt voort op de tussentijdse evaluatie van het douaneprogramma die in 2019 is gepubliceerd. De eindevaluatie is bedoeld om het Douane 2020-programma te beoordelen vanaf de invoering op 1 januari 2014 tot het einde van de looptijd ervan op 31 december 2020. De evaluatie heeft betrekking op alle gefinancierde activiteiten en belanghebbenden van het programma.

In overeenstemming met artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1294/2013 bevat het onderhavige verslag de resultaten van de eindevaluatie van: i) de voortgang van de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma; ii) de kostenefficiëntie van de verschillende gefinancierde activiteiten; iii) de samenhang van het programma en de bijdrage ervan aan het algemene beleid en de prioriteiten van de EU; iv) de blijvende relevantie van het programma; en v) de toegevoegde waarde van actie op EU-niveau. In de gehele analyse is rekening gehouden met de langetermijneffecten en de duurzaamheid van de gevolgen van het programma.

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

2. DOELTREFFENDHEID

De algemene doelstelling van het programma is ondersteuning van de werking en modernisering van de douane-unie door samenwerking tussen de deelnemende landen en hun douanediens-ten en -ambtenaren.

Uit de evaluatie is gebleken dat het Douane 2020-programma een belangrijk instrument was ter ondersteuning van de uitvoering en een consistentere toepassing van het nieuwe wetgevingskader inzake de douane (DWU). Het programma is vooral belangrijk geweest bij de geleidelijke **ontwikkeling en werking van de Europese informatiesystemen (EIS) voor de douane, waardoor een op samenwerking gerichte IT-omgeving is ontstaan** waarin douaneautoriteiten samenwerken en gegevens over de toeleveringsketens en risicorelevante informatie uitwisselen.

De door het programma gefinancierde EIS voor de douane hebben voorzien in de middelen voor een geautomatiseerde, solide en betrouwbare gegevensuitwisseling tussen nationale douanediens-ten en met marktdeelnemers en andere overheidsinstanties. Het aantal berichten dat tussen de douanediens-ten werd uitgewisseld via het door het programma ondersteunde beveiligde platform, is sinds 2014 voortdurend toegenomen en bereikte alleen al in 2020 een aantal van ongeveer 8,4 miljard berichten. Bepaalde informatie-uitwisselingen met marktdeelnemers zijn aanzienlijk verbeterd door de invoering van het Customs Trader Portal van de EU en van specifieke handelaarsportalen voor bepaalde systemen². Via deze portalen zijn verschillende EIS van de douane centraal toegankelijk en kon de uitwisseling van gegevens tussen douaneautoriteiten en marktdeelnemers op uniforme wijze plaatsvinden. Zij voorzagen in diens-ten aan marktdeelnemers in de vorm van het indienen van aanvragen en aanvullende informatie en het in ontvangst nemen van kennisgevingen van de douaneautoriteiten. De uitwisseling van informatie met andere overheidsinstanties werd bevorderd via het EU-douane-éénloketsysteem voor de uitwisseling van certificaten (EU-CSW-CERTEX), dat nationale douanesystemen van deelnemende landen verbond met EU-databases³ die ondersteunende documenten beheren die verband houden met niet-douanegerelateerde vereisten, zoals gemeenschappelijke gezondheidsdocumenten van binnenkomst, Flegt-vergunningen voor de invoer van hout en houtproducten en controlecertificaten voor biologische producten.

De gemeenschappelijke acties in het kader van het Douane 2020-programma waren een **instrument voor de uitwisseling van kennis en goede praktijken** tussen douaneautoriteiten en met andere overheidsinstanties binnen de deelnemende landen. Bij alle soorten acties, met inbegrip van deskundigenteams (een nieuw instrument waarmee op regionale of thematische basis betere operationele samenwerking wordt ondersteund), heeft het programma een bijdrage

² Systeem van geautoriseerde marktdeelnemers, Europees informatiesysteem betreffende bindende tariefinlichtingen (EBTI3) en inlichtingenbladen voor bijzondere regelingen.

³ Dit zijn het TRAdE Control and Expert System (Traces) en het ODS-vergunningensysteem.

geleverd aan de ontwikkeling van richtsnoeren en het vinden, verspreiden en toepassen van beste praktijken, wat heeft geleid tot betere werkmethoden en een consistentere en meer geharmoniseerde toepassing van het Unierecht op douanegebied en aanverwante zaken. **Gemeenschappelijke acties hebben ook geholpen bij de voorbereiding van nieuwe wetgevingsinitiatieven**, zoals het voorstel voor een verordening betreffende de EU-éénloketomgeving voor de douane⁴, en op deze manier bijgedragen aan de modernisering van de douane-unie en een betere werking van de eengemaakte markt.

De Douane 2020-**opleidingsactiviteiten hebben een belangrijke rol gespeeld bij de ondersteuning van een coherenter toepassing van het nieuwe wetgevingskader voor de douane (DWU)**, dat tijdens de financieringsperiode in werking is getreden. Dit heeft zowel onder de douaneautoriteiten als onder de marktdeelnemers geleid tot meer inzicht, en daardoor bijgedragen aan een vlottere uitvoering. Bovendien hebben opleidingsactiviteiten in combinatie met verschillende gemeenschappelijke acties sturing geboden bij de voorbereiding van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie.

Het Douane 2020-programma heeft **vertrouwen opgebouwd** tussen douanediens ten en hun ambtenaren en heeft werkrelaties en uitwisselingen bevorderd die verder gingen dan de specifieke programma-activiteiten. Deze mogelijkheden tot netwerkvorming, die altijd als een belangrijk onderdeel van het programma zijn beschouwd, zijn echter enigszins afgenomen door de COVID-19-pandemie, waardoor de noodzaak is ontstaan om opnieuw te beoordelen hoe het gebruik van persoonlijke en onlinevergaderingen kan worden geoptimaliseerd, evenals om geschiktere platforms en/of kanalen te verkennen die ervoor kunnen zorgen dat netwerkvorming via virtuele middelen wordt voortgezet, om gebruikelijke manieren van netwerkvorming te vervangen of aan te vullen.

Op basis van het bovenstaande is uit de evaluatie gebleken dat het Douane 2020-programma een **positief effect heeft gehad op de werking en modernisering van de douane-unie en de interne markt**, wat op zijn beurt het legale handelsverkeer heeft ondersteund en illegale activiteiten heeft voorkomen. **Het programma heeft op verschillende manieren legale economische activiteiten ondersteund.** Ten eerste heeft **de digitalisering van de door het programma gefinancierde douaneprocedures gezorgd voor vereenvoudiging en harmonisatie van sommige ervan** (en zal zij dit naar verwachting blijven doen naarmate meer systemen operationeel worden), waardoor de nalevingskosten afnemen en de rechtszekerheid voor handelaren toeneemt, en uiteindelijk het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen wordt versterkt. Ten tweede werd die doelstelling ook ondersteund in het opleidingsmateriaal dat zowel voor de douaneautoriteiten als voor de marktdeelnemers beschikbaar is. Bovendien hebben de uit gemeenschappelijke acties voortvloeiende beste

⁴ COM(2020) 673 final.

praktijken bijgedragen aan de verbetering van de voorwaarden en procedures voor het handeldrijven.

Zoals reeds vermeld, is de digitalisering echter een nog lopend proces en zijn sommige van de in het DWU beoogde IT-systemen nog niet ontwikkeld of geactualiseerd⁵, waardoor de verwezenlijking van de verwachte voordelen wordt vertraagd. Geraadpleegde marktdeelnemers zien ruimte voor meer handelsfacilitering in het algemeen en hebben de uitdagingen genoemd die verband houden met de complexiteit van de IT-omgeving, de ongelijk verlopende ontwikkeling van nationale componenten door de lidstaten en de ontoereikende communicatie daarover. Hoewel deze kwesties voornamelijk verband houden met het beleid en hoofdzakelijk onder de verantwoordelijkheid van de EU-lidstaten vallen, wijzen ze op de mogelijkheid om in het kader van de volgende versie van het programma naar een betere samenwerking met marktdeelnemers te streven.

Uit de evaluatie is gebleken dat **het programma de douaneautoriteiten heeft ondersteund bij het voorkomen van illegale activiteiten** en daarmee bij de bescherming van de financiële en economische belangen van de Unie en de lidstaten. Het digitaliseringsproces, dat door Douane 2020 is ondersteund, voorziet in de middelen voor het uitvoeren van geautomatiseerde controles, kruiscontroles en gegevensvalidatie, wat mogelijk bijdraagt aan het verminderen van fraude en fouten. Bovendien hebben de activiteiten op het gebied van IT-capaciteitsopbouw en gemeenschappelijke acties (met name de nieuwe deskundigenteams) gezorgd voor meer samenwerking tussen de douaneautoriteiten en de Commissie op het gebied van fraudepreventie. Activiteiten voor competentieontwikkeling hebben de competenties van douaneambtenaren op het gebied van controles in het douanegebied van de Unie versterkt.

Ondanks deze positieve bevindingen **zijn er aanwijzingen voor een inconsistente toepassing van douanecontroles**⁶, waaruit blijkt dat het nodig is om het risicobeheerkader aan te passen dat de Commissie met steun van het programma heeft opgezet om illegale activiteiten te voorkomen. Bovendien hebben verschillende geraadpleegde belanghebbenden **fraude in e-commerce als een onopgelost probleem** aangemerkt.

⁵ Het DWU is in 2019 gewijzigd waarbij de uiterste termijn voor de uitrol van drie nationale systemen tot 2022 en van zes trans-Europese systemen tot 2025 werd uitgesteld. Dit betreft onder meer het systeem voor summier aangiften bij binnenkomst, het systeem voor het externe en interne douanevervoer, het systeem voor goederen die het douanegebied verlaten, het systeem voor zekerheidstellingen voor mogelijke of bestaande douaneschulden, de douanestatus van goederen en de gecentraliseerde vrijmaking.

⁶ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 04/2021 — Douanecontroles: onvoldoende harmonisatie schaadt de financiële belangen van de EU.

3. EFFICIËNTIE

Voor het Douane 2020-programma is een begroting van **531,7 miljoen EUR** vastgelegd voor de **periode 2014-2020**. Dit bedrag is aanzienlijk hoger dan de 272 miljoen die voor de vorige programmeringsperiode (2007-2013) werd vastgelegd, voornamelijk vanwege de sterkere gerichtheid op de ontwikkeling van de EIS in het kader van de uitvoering van het DWU. **87 % van het begrote bedrag is besteed aan de ontwikkeling, het onderhoud en de exploitatie van de EIS voor de douane**. Deze gemeenschappelijke IT-systemen leggen dus een groot beslag op de middelen. Zij zijn echter onmisbaar voor het dagelijkse werk van de douanediens en bieden tal van voordelen op alle gebieden van douaneactiviteiten. Hoewel het niet mogelijk was om deze voordelen te kwantificeren, hebben ze hoofdzakelijk betrekking op de vereenvoudiging en standaardisatie van douaneprocedures door middel van automatisering, een effectievere uitvoering en consistentere toepassing van het douanerecht en de toegenomen interoperabiliteit en informatie-uitwisseling tussen douaneautoriteiten. Door de ontwikkeling en exploitatie van gemeenschappelijke componenten voor de EIS zijn met het programma belangrijke schaalvoordelen behaald, waardoor dubbel werk voor de lidstaten is vermeden en de nalevingskosten en administratieve lasten voor marktdeelnemers zijn verminderd. Ondanks het feit dat de evaluatie de kosteneffectiviteit van de activiteiten voor IT-capaciteitsopbouw niet kon bevestigen (voornamelijk vanwege de moeilijkheden om de voordelen ervan te kwantificeren), schetste zij over het algemeen een positief beeld van de efficiëntie ervan.

Gemeenschappelijke acties vertegenwoordigden 11 % van de vastgelegde begroting en droegen in hoge mate bij tot de doelstellingen van het programma. De gemiddelde kosten per deelnemer per actie voor alle soorten gemeenschappelijke acties (behalve deskundigenteams) bedroegen ongeveer 742 EUR. Projectgroepen waren verantwoordelijk voor bijna de helft van de uitgaven voor gemeenschappelijke acties, maar zijn waarschijnlijk het meest kosteneffectieve type vanwege hun bereik (meer dan 33 000 deelnemers) en relatief lage kosten (de gemiddelde kosten per deelnemer bedroegen 676 EUR). Zij hebben de samenwerking en werkrelaties tussen de deelnemers verbeterd en de voorbereiding van nieuwe douanewetgeving en de effectieve uitvoering van de geldende wetgeving ondersteund door beste werkmethoden voor administratieve procedures vast te stellen. Uit de evaluatie is gebleken dat de tijdigheid van uitnodigingen voor de vergaderingen moet worden verbeterd om de deelname van de best mogelijke deskundigen tegen de laagst mogelijke kosten te garanderen. Vanwege de uiteenlopende aard van de nieuw ingestelde deskundigenteams (en dus verschillende monitoringgegevens) is het moeilijk om de kosteneffectiviteit van de deskundigenteams te vergelijken met de andere gemeenschappelijke acties. Tijdens de evaluatie werd evenwel gewezen op het potentieel van de teams om de kosten omlaag te brengen, **aangezien zij de lidstaten de mogelijkheid bieden hun middelen en deskundigheid te bundelen in plaats van afzonderlijk te handelen**.

Hoewel slechts 2 % van de programmabegroting aan activiteiten voor **competentieontwikkeling** is besteed, worden ze geacht veel waar voor hun geld op te leveren, met name de e-

learningopleidingen die herhaaldelijk kunnen worden gebruikt zonder aanvullende kosten met zich mee te brengen (afgezien van de nodige actualiseringen die moeten worden doorgevoerd). Zoals blijkt uit de evaluatie, houden de belangrijkste voordelen van de opleidingsactiviteiten van Douane 2020 verband met een **coherentere toepassing van de douanewetgeving en uiteindelijk een effectievere en efficiëntere werking van de douane-unie, aangezien zij de capaciteit van douaneambtenaren om hun taken uit te voeren, evenals het inzicht van marktdeelnemers in douanevoorschriften, vergroten**. Dit was met name belangrijk tijdens deze versie van het programma waarbij een nieuw wetgevingskader op douanegebied van toepassing werd. In dit verband werd in 2016 het DWU EU-e-learningprogramma uitgebracht, bestaande uit 15 modules ter ondersteuning van de uitvoering van het DWU. De daaropvolgende jaren stonden vooral in het teken van het actualiseren en ontwikkelen van vertalingen van bestaande modules (met twee tot drie nieuwe modules in het Engels per jaar). In lijn met de publicatie ervan is het aantal e-learningmodules dat door de deelnemende landen wordt gebruikt, ook toegenomen gedurende de looptijd van het programma. Het aantal downloads van openbaar beschikbare e-learningmodules (namelijk die welke beschikbaar zijn voor marktdeelnemers) is gestegen van 3 219 in 2014 tot 30 408 in 2020 en het aantal nationale douaneambtenaren dat is opgeleid met gemeenschappelijk EU-opleidingsmateriaal is tijdens deze programmeringsperiode vertienvoudigd (van iets meer dan 4 000 in 2014 tot 40 000 in 2019). Deze opleidingen werden doorgegaan als kwalitatief goed ervaren.

4. SAMENHANG

De eindevaluatie was gericht op de *externe samenhang* van het programma met het algemene beleid en de prioriteiten van de EU. De bevindingen van de tussentijdse evaluatie, die gericht was op de *interne samenhang* tussen de verschillende functies, onderdelen en ontwerpaspecten van het programma, zijn nog steeds relevant. Uit de evaluatie is gebleken dat het **Douane 2020-programma andere EU-initiatieven en -programma's heeft ondersteund maar hier ook van heeft geprofiteerd**. Zoals uiteengezet in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd, is een voorbeeld van dergelijke onderlinge verbanden het geval van “verboden en beperkingen”, die verwijzen naar niet-douanegerelateerde wettelijke formaliteiten (sanitair, fytosanitair, milieu, landbouw enz.) die vereist zijn voor de invoer en uitvoer van goederen, en op de naleving waarvan de douane aan de EU-grenzen moet toezien. Ook is in redelijke mate samenhang met andere uitgavenprogramma's, zoals Fiscalis 2020, het steunprogramma voor structurele hervormingen of Hercules III, en hun respectieve beleidsterreinen bereikt, waarbij overlappingsen zijn vermeden en complementariteit is verwezenlijkt.

Om deze samenhang te waarborgen zijn verschillende mechanismen gebruikt, zoals vergaderingen en overleg tussen verschillende diensten van de Commissie, gemengde project- en deskundigengroepen, deelname van waarnemers van verschillende diensten van de Commissie aan vergaderingen of activiteiten van projectgroepen, of de beoordeling van projectvoorstellen van ambtenaren uit verschillende diensten van de Commissie. Ondanks de waargenomen

positieve resultaten, is uit de evaluatie en uit de effectbeoordeling voor het volgende financieringsprogramma gebleken dat er ruimte was voor verdere complementariteit en synergieën op bepaalde gebieden. Zo zouden aanvullende synergieën met de opvolger van het Hercules III-programma kunnen worden onderzocht voor de ontwikkeling van gegevensopslagplaatsen of voor gezamenlijke gegevensanalyse, of met het Fonds voor interne veiligheid en het instrument voor grensbeheer en visa, door te streven naar een meer gezamenlijke en sectoroverschrijdende aanpak op operationeel niveau. Ook werd samenwerking met derde landen bij de verwezenlijking van de EU- en internationale milieudoelstellingen genoemd als een potentieel gebied waarop de samenhang zou kunnen worden verbeterd.

Ten slotte werden in de evaluatie aanvullende manieren voorgesteld om de samenhang te verbeteren, zoals het verder structureren of formaliseren van de samenwerking tussen de betrokken diensten van de Commissie, volgens de beginselen en aanbevelingen van het Europees interoperabiliteitskader⁷, het vergroten van de zichtbaarheid van het programma en de complementariteit ervan met andere EU-fondsen in de lidstaten of het verkennen van IT-synergieën met andere EU-programma's waarbij belangrijke elektronische systemen worden gebruikt.

Het vervolginiciatief zou baat kunnen hebben bij het komende voorstel voor een verordening betreffende een hoog niveau van interoperabiliteit in de publieke sector in de hele Unie⁸ om naadloze gebieds- en grensoverschrijdende interacties verder te verzekeren. Dit zou ook helpen bij het vinden van succesvolle oplossingen en praktische ervaring waar anderen profijt van kunnen hebben.

5. RELEVANTIE

De douane-unie is een cruciaal onderdeel voor de werking van de eengemaakte markt en maakt hier integraal deel van uit. Aangezien het een exclusieve bevoegdheid van de EU is, wordt de douanewetgeving op EU-niveau aangenomen, maar wordt deze door de lidstaten uitgevoerd. De directe behoeften om de douane-unie optimaal te laten functioneren, liggen daarom voornamelijk bij de douanediens ten, die opereren onder omstandigheden waarin het steeds belangrijker wordt om informatie uit te wisselen, samen te werken en hun administratieve capaciteit op te bouwen. Bijkomende doelgroepen wier behoeften ook in aanmerking moeten worden genomen, zijn marktdeelnemers.

De relevantie van het douaneprogramma werd bevestigd door de tussentijdse evaluatie, waarin werd geconcludeerd dat de specifieke en operationele doelstellingen van het programma relevant waren voor de behoeften van de betrokken belanghebbenden en dat ambitieus beleid niet mogelijk zou zijn geweest zonder het programma. De eindevaluatie is daarom gericht op

⁷ Zie [The European Interoperability Framework in detail | Joinup \(europa.eu\)](#)

⁸ Opgenomen in het Werkprogramma van de Commissie voor 2022, blz. 7 ([resource.html \(europa.eu\)](#)).

blijvende relevantie in het licht van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds de tussentijdse evaluatie, met name de **brexit** en de **COVID-19-pandemie**. Bovendien werd **tijdens de evaluatie onderzocht of het programma is afgestemd op de problemen en acties die zijn vastgesteld in het douaneactieplan 2020** “Een actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen”⁹, waarin een herziene strategie voor de douane-unie wordt voorgesteld.

Uit de eindevaluatie is gebleken dat **het programma zowel relevant als noodzakelijk blijft** en dat de behoeften van de belanghebbenden sinds de tussentijdse evaluatie grotendeels onveranderd zijn gebleven. Dit komt tevens overeen met de **effectbeoordeling van het douaneprogramma voor de periode na 2020, waarin deze behoeften werden bevestigd**. Daarnaast werd in het **douaneactieplan 2020 een reeks maatregelen voorgesteld die verband houden met de specifieke en operationele doelstellingen van het programma**, wat de blijvende relevantie ervan bevestigt. De voorgestelde maatregelen, die goed aansluiten bij de doelstellingen van het programma, waren op het gebied van risicobeheer, beheer van e-commerce, bevordering van de naleving en operationele samenwerking tussen douaneautoriteiten¹⁰.

Het programma bleek nog altijd bijzonder relevant te zijn met het oog op de **noodzaak om de toepassing en effectieve uitvoering van de regelgeving van de douane-unie te harmoniseren**. Douaneautoriteiten, maar ook marktdeelnemers, gaven in het kader van de evaluatie aan dat de lidstaten dankzij de activiteiten van het programma waren samengebracht en dat ze daardoor dichter bij een grotere consensus over die regels zijn gekomen. Netwerkvorming, de uitwisseling van ideeën en werkmethoden en het opstellen van gemeenschappelijke richtsnoeren en normen werden gezien als belangrijke aspecten van deze activiteiten. De douaneautoriteiten bevestigden ook dat **het programma nog altijd nodig is om de lidstaten te ondersteunen bij de digitalisering en modernisering van douaneprocedures, die nog altijd aan de gang zijn**.

De ondervraagde **marktdeelnemers** verlangden in het algemeen **een nog verdere vereenvoudiging en harmonisatie van de douanewetgeving en -processen, waaruit blijkt dat dit een blijvende behoefte is**. Wat het beheer van het programma betreft, **riepen sommige marktdeelnemers op tot proactievere betrokkenheid en communicatie met het bedrijfsleven**, evenals een betere informatievoorziening aan bedrijven. Dit was reeds aanbevolen in de tussentijdse evaluatie van het programma en zal tijdens de volgende financieringsperiode worden aangepakt.

Over het algemeen was het programma goed afgestemd op onvoorziene gebeurtenissen, zoals COVID-19 en de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. De **activiteiten van het programma hebben geholpen bij de voorbereiding op de terugtrekking**

⁹ 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”, COM(2020) 581 final.

¹⁰ In het actieplan wordt dit gebied omschreven als “optreden als één douaneautoriteit”.

van het Verenigd Koninkrijk uit de EU, waaruit blijkt dat het programma soepel kon inspelen op onvoorziene ontwikkelingen. De douaneautoriteiten werden regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang op dit gebied en namen deel aan verschillende bijeenkomsten en seminars¹¹ over dit onderwerp. Er zijn specifieke gemeenschappelijke acties op dit belangrijke gebied uitgevoerd om de voorbereiding, toepassing en uitvoering van het Unierecht te ondersteunen, en in 2019 werd ook specifieke opleidingsondersteuning geboden ter voorbereiding op de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie¹². Bovendien werden de vereiste wijzigingen aan de trans-Europese systemen zoals het exportcontrolesysteem (ECS), het nieuwe computergestuurde douanevervoersysteem (NCTS) en andere systemen, tijdig en gecoördineerd voorbereid en uitgevoerd. Ondanks deze positieve beoordeling zijn de geraadpleegde douaneautoriteiten van mening dat **verdere programmasteun op dit gebied nog steeds nodig is**.

Het programma heeft zich ook goed aan de COVID-19-pandemie en de nieuwe realiteit aangepast. Zowel de douaneautoriteiten als de geraadpleegde marktdeelnemers waren het erover eens dat de **diensten van de Commissie belast met douanezaken, snel op de crisis hadden gereageerd** door wetgeving aan te nemen, richtsnoeren uit te vaardigen en lidstaten en bedrijven actief te ondersteunen bij het waarborgen van flexibiliteit met betrekking tot douaneverplichtingen en douaneafhandeling. Wat de programma-activiteiten betreft, **heeft het programma, na enige aanvankelijke onderbrekingen en vertragingen bij gemeenschappelijke acties en het testen van nieuwe IT-systemen, zich goed aan de situatie aangepast**. De meer virtuele omgeving lijkt echter van invloed te zijn geweest op de netwerkmogelijkheden en sommige douaneautoriteiten zijn van mening dat de beheersystemen van het programma verouderd zijn en niet aangepast aan de nieuwe realiteit van een toegenomen virtuele manier van werken en netwerkvorming.

Marktdeelnemers van hun kant wezen erop dat het **beheer van e-commerce en de technologische innovatie voor douaneprocessen** twee evoluerende behoeften zijn waar de Commissie en de lidstaten onvoldoende oog voor hebben gehad in het programma, waarmee werd bevestigd dat het programma relevant blijft.

6. TOEGEVOEGDE WAARDE VOOR DE EU

Het douanebeleid is een exclusieve bevoegdheid van de EU. De uitvoering van de EU-douanewetgeving ligt echter bij de lidstaten. Het wetgevingskader van de EU is op zich echter ontoereikend om de goede werking van de douane-unie te waarborgen. Het moet worden

¹¹ Een voorbeeld hiervan is het speciaal deskundigenseminar (EU27) over de gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU voor de IT-systemen voor de douane (CPG/054/047) dat op 13 februari 2019 werd gehouden. Deze bijeenkomst was bedoeld voor deskundigen die regelmatig de Coördinatiegroep elektronische douane (ECCG) bijwonen.

¹² Door de ontwikkeling van versnelde douanebijscholings- en -opleidingsprogramma's voor direct gebruik door nationale autoriteiten.

aangevuld met ondersteunende maatregelen, zoals de maatregelen die zijn vervat in het Douane 2020-programma, om ervoor te zorgen dat de douanewetgeving van de EU op nationaal niveau op convergerende en consistente wijze wordt toegepast.

Zoals eerder opgemerkt, is het Douane 2020-programma onontbeerlijk voor wat betreft de ondersteuning van alle aspecten van de uitvoering van het DWU. Deze uitvoering zou ook zelfstandig kunnen geschieden, maar zou zonder de ondersteuning van het programma lastiger te realiseren zijn en met een geringere mate van harmonisering. Het Douane 2020-programma zorgt voor financiële houdbaarheid van de EIS, die van doorslaggevend belang zijn voor het waarborgen van de beschikbaarheid en uitwisseling van gegevens over de toeleveringsketens en risicorelevante informatie. Daardoor levert het Douane 2020-programma **schaalvoordelen** en **efficiëntieverbeteringen** op en kunnen nationale overheden — en in veel gevallen marktdeelnemers — dankzij het programma tijd en middelen besparen. Dit is met name het geval in deelnemende landen met kleinere douanediens ten en minder middelen. Alles dat verband houdt met de interoperabiliteit en interconnectiviteit van centrale IT-systemen levert toegevoegde waarde op voor de EU. De symbiotische functies van de centrale EIS-architectuur zijn uniek en kunnen niet op nationaal niveau worden gereproduceerd.

De gemeenschappelijke acties hebben de deskundigheid en kennis van de deelnemende landen gebundeld en bieden de diensten daarmee **unieke mogelijkheden om samen te werken**, te communiceren en te netwerken. Uiteindelijk zorgt dit voor vertrouwen en grotere convergentie van benaderingswijzen en praktijken. Hetzelfde geldt voor de opleidingsactiviteiten, die er niet alleen toe hebben bijgedragen dat douanediens ten de douanewetgeving van de EU en daarmee samenhangende procedures beter begrijpen en uitvoeren, maar ook — en dit is minstens even belangrijk — dat deze uitvoering op een meer eenvormige wijze plaatsvindt. De efficiëntieverbeteringen zijn met name het grootst voor de deelnemende landen die nog niet beschikken over deskundigheid op een specifiek gebied of over goed ontwikkelde nationale opleidingsprogramma's. Het zelfstandig ontwikkelen van dergelijke programma's zou moeilijk en duurder zijn geweest of mogelijk helemaal niet van de grond zijn gekomen. Uiteindelijk heeft het Douane 2020-programma bijgedragen aan de onderlinge afstemming van nationale praktijken, waardoor er vertrouwen is geschapen en één gemeenschappelijke benadering en gedeelde visie tot stand is gebracht.

Wanneer het programma niet zou bestaan, zou de samenwerking tussen de deelnemende landen lastiger zijn, gebaseerd zijn op ongestructureerde relaties, formele tijdrovende kanalen en wederkerigheidsovereenkomsten (bilaterale of multilaterale overeenkomsten waarbij bepalingen wederzijds worden toegepast) die aanzienlijk complexer en duurder zouden zijn om in de praktijk te brengen en te onderhouden. Gezien de omvang van de activiteiten in het kader van het Douane 2020-programma in termen van het grote aantal gemeenschappelijke acties met een grote verscheidenheid aan onderwerpen met een Europese dimensie en pan-Europese deelname aan acties en opleidingen, is het moeilijk voor te stellen dat de organisatie van dergelijke activiteiten op een ander niveau mogelijk zou zijn. Wat betreft de Europese informatiesystemen

geldt dat deze zonder toekomstige financiering van voortdurend(e) ontwikkeling en onderhoud waarschijnlijk niet langer dan op middellange termijn bruikbaar zouden zijn. Er zou een groot risico bestaan dat zij verouderd raken en dat de schaalvoordelen en verlagingen van de totale kosten verloren gaan.

Douane 2020 heeft tastbare resultaten opgeleverd en heeft douaneambtenaren geholpen vaardigheden te verwerven en ervaringen uit te wisselen. De resultaten van het programma zullen waarschijnlijk slechts van korte duur zijn wanneer het programma zou worden stopgezet. Bestaande verschillen zouden blijven bestaan en de dankzij jarenlange samenwerking opgebouwde netwerken zouden geleidelijk verdwijnen.

7. CONCLUSIES EN LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Uit de evaluatie is gebleken dat het programma **doeltreffend is in het verwezenlijken van zijn doelstellingen en in hoge mate heeft bijgedragen aan een betere werking van de douane-unie** en aan de modernisering ervan. Het programma stimuleert samenwerking en uitwisseling van informatie, variërend van het faciliteren van convergentie op strategisch niveau tot het onderling afstemmen van benaderingswijzen, interpretaties, administratieve procedures, beste praktijken en regels op operationeel niveau. Het programma is van bijzonder belang geweest bij de overgang naar een papierloze douaneomgeving ter ondersteuning van de ontwikkeling en werking van de EIS voor de douane, omdat het heeft voorzien in de financiële duurzaamheid ervan en de beschikbaarheid en uitwisseling van gegevens over de toeleveringsketens en risicorelevante informatie heeft gewaarborgd.

Vanuit het oogpunt van **efficiëntie** hebben de moeilijkheden om de voordelen van de Douane 2020-activiteiten in geld uit te drukken ertoe geleid dat in de evaluatie niet nauwkeurig kon worden geconcludeerd in hoeverre de middelen van het programma de best mogelijke resultaten hadden opgeleverd tegen de laagst mogelijke kosten. Uit de bevindingen over de doeltreffendheid en de kosten is echter gebleken dat **het programma in het algemeen tegen een redelijke kostprijs waarde heeft opgeleverd voor de EU en de nationale douaneautoriteiten**.

Bij de evaluatie werd positief geoordeeld over de **samenhang van het Douane 2020-programma met het algemene beleid van de EU**, met name, maar niet alleen, met betrekking tot verboden en beperkingen die douaneautoriteiten aan de grens moeten handhaven. Bovendien werd de **toegevoegde waarde van het programma bevestigd**, die ligt in de ondersteuning van alle aspecten van de uitvoering van het DWU, die vraagt om EU-oplossingen voor EU-problemen en een nauwe samenwerking tussen de lidstaten. Het programma zorgt voor de financiële houdbaarheid van de interoperabele en onderling verbonden Europese informatiesystemen, waardoor met grotere schaalvoordelen en efficiëntie wordt voldaan aan de vereisten van het DWU. Ten slotte is uit de evaluatie **de blijvende relevantie van het douaneprogramma** gebleken, vooral met betrekking tot de behoeften van de nationale douanediens, die de belangrijkste begunstigden zijn. Over het algemeen blijft het programma inspelen op de behoeften van de belanghebbenden, waarbij het zich goed aanpast aan

onvoorziene gebeurtenissen (zoals COVID-19 en de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie) en problemen en prioriteiten aanpakt die zijn vastgesteld in de effectbeoordeling van het volgende douaneprogramma en in het douaneactieplan 2020.

Ondanks de geboekte vooruitgang wees de analyse die werd uitgevoerd op basis van de vijf evaluatiecriteria op een aantal uitdagingen en lessen voor de toekomst. In de analyse werden de volgende gebieden aangewezen waarop verbeteringen nodig zijn:

- Uit de evaluatie is gebleken dat er **verschillen waren in de toepassing van douanecontroles**, wat erop wees dat er ruimte was om het bestaande kader voor risicobeheer te herzien. Bovendien hebben verschillende belanghebbenden fraude in e-commerce als een onopgelost probleem aangemerkt en zijn sommige douaneautoriteiten van mening dat verdere programmaondersteuning voor de gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie nog steeds nodig is. Dit stemt overeen met de beoordeling in het Speciaal verslag “Douanecontroles”¹³ van de Europese Rekenkamer en in het verslag 2022 van de groep van wijzen over de uitdagingen waarmee de douane-unie wordt geconfronteerd¹⁴. In dit verband zouden acties voor toekomstige programma’s kunnen worden ontworpen om dergelijke verschillen aan te pakken.
- Uit de evaluatie is gebleken dat ondanks de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt bij de ontwikkeling van IT-structuren en -systemen, sommige van de in het DWU beoogde IT-systemen nog niet zijn ontwikkeld of geactualiseerd, **waardoor de marktdeelnemers geen voordelen van het DWU hebben ervaren** en hun bezorgdheid hebben geuit over de complexiteit van de IT-omgeving voor de douane. Zij hebben benadrukt dat de douanewetgeving en -processen verder moeten worden vereenvoudigd en geharmoniseerd. Dit stemt overeen met de resultaten van de tussentijdse evaluatie van de uitvoering van het DWU, waaruit is gebleken dat een groot aantal voorschriften nog steeds niet uniform wordt toegepast in de lidstaten. De volledige automatisering van de douaneprocessen is nog niet voltooid, ook al zijn er reeds belangrijke mijlpalen bereikt¹⁵.
- Uit de evaluatie is gebleken dat **aanvullende synergieën** met de opvolger van het Hercules III-programma kunnen worden onderzocht, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling

¹³ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 04/2021 — Douanecontroles: onvoldoende harmonisatie schaadt de financiële belangen van de EU.

¹⁴ Zie [TAX-20-002-Future customs-REPORT_BIS_v5 \(WEB\).pdf](#). In het verslag wordt gesteld dat er nog steeds verschillen bestaan tussen de nationale douaneautoriteiten als het gaat om de toepassing van regels en procedures en dat de douane steeds meer moeilijkheden ondervindt bij het controleren van de grenzen.

¹⁵ Zie [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE EVALUATION INTERIM EVALUATION of the implementation of the Union Customs Code - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

van gegevensopslagplaatsen of voor gezamenlijke gegevensanalyse, of met andere EU-programma's waarbij belangrijke elektronische systemen worden gebruikt. In de evaluatie is de bestaande coördinatie binnen de Commissie als goed beoordeeld, maar werd de noodzaak benadrukt om voortdurend te zoeken naar manieren om beter samen te werken met andere diensten met het oog op een snel veranderende wereld. In de evaluatie werd ook benadrukt dat de zichtbaarheid van het programma moet worden vergroot. Ook is uit de tussentijdse evaluatie van de uitvoering van het DWU gebleken dat bij de uitvoering van het DWU niet volledig gebruik is gemaakt van de potentiële synergieën met gerelateerd beleid en dat er geen goede coördinatie is tussen de douaneautoriteiten en andere relevante nationale overheden die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het EU-beleid aan de grens.

- Uit het evaluatieproces is gebleken dat het voor de Commissie en de lidstaten de moeite waard zou kunnen zijn **om meer douanegegevens te delen**. Hierdoor zouden onder meer de kosten en baten van de gedane investeringen beter kunnen worden gemeten. De behoefte aan betere douanegegevens is ook benadrukt in het verslag 2022 van de groep van wijzen. Hun gedetailleerde aanbeveling 2 om een nieuwe benadering van gegevens in voeren, gericht op het verkrijgen van gegevens van betere kwaliteit suggereert dat het douaneprogramma zich op dat doel zou moeten concentreren: de bestaande begroting voor 2021-2027 zou daarop kunnen worden geheroriënteerd.¹⁶
- Uit de evaluatie is gebleken dat het programma relevant blijft voor de financiering van de ontwikkeling, uitvoering en **exploitatie van IT-infrastructuur** en -systemen in de praktijk, aangezien zij veel middelen vergen en kunnen profiteren van de schaal- en toepassingsvoordelen. Dit stemt overeen met aanbeveling 9 in het verslag 2022 van de groep van wijzen om de douanediens ten naar behoren te voorzien van middelen, vaardigheden en uitrusting om te garanderen dat zij hun opdrachten kunnen vervullen.
- De evaluatie heeft bevestigd dat i) gemeenschappelijke acties de lidstaten de mogelijkheid hebben geboden zich toegang te verschaffen tot een grotere bundeling van kennis en deskundigen dan zij afzonderlijk hadden kunnen doen en schaalvoordelen te creëren; en dat ii) deskundigenteams de operationele samenwerking verbeteren en zorgen voor een consistentere toepassing van de douanewetgeving. Uit de evaluatie is echter ook gebleken dat het aansturen van de deskundigenteams een zware last is en dat geen enkel deskundigenteam alle lidstaten bijeenbrengt; de samenwerking is dus

¹⁶ Aanbeveling 2 luidt: een nieuwe benadering van gegevens invoeren, gericht op het verkrijgen van gegevens van betere kwaliteit op basis van commerciële bronnen, en ervoor zorgen dat deze in de hele keten aan kruisvalidatie worden onderworpen, beter worden gedeeld tussen overheden en beter worden gebruikt voor EU-risicobeheer. Verduidelijken welke private actoren — waaronder e-commerceplatforms — gegevens moeten aanleveren, met kosten voor niet-naleving. Ondernemingen voorzien van één enkel toegangspunt voor douaneformaliteiten en een éénloket-/éénportaalstelsel. Gegevens moeten worden opgeslagen en correct worden beheerd in een centrale gegevensopslagplaats. De bestaande begroting voor 2021-2027 zou op deze doelen kunnen worden geheroriënteerd.

noodzakelijkerwijs beperkt. In deze context zijn de instellingen van het Douane 2020-programma mogelijk niet toereikend voor het aanpakken van alle huidige uitdagingen waarmee de douane-unie wordt geconfronteerd. Bovendien kan het, zoals uiteengezet in het verslag 2022 van de groep van wijzen, nodig zijn om een nieuwe operationele actor op te zetten om diensten te verlenen en de inspanningen van de lidstaten te coördineren, daarmee te voorzien in een meer geïntegreerde samenwerking en er zo voor te zorgen dat de douane-unie als één douaneautoriteit optreedt.

Op grond van de tussentijdse evaluatie van het programma heeft de Commissie een actieplan gepresenteerd over hoe de 13 destijds gedane aanbevelingen moeten worden opgevolgd. Het ging hierbij om “programmering en ontwerpen”, “uitvoering”, “toezicht en verslaglegging” en “communicatie”. In het kader van het nieuwe programma zijn verschillende acties uitgevoerd en zijn sommige acties momenteel in uitvoering. Over het algemeen erkent de Commissie deze uitdagingen en zet zij zich in om deze aan te pakken in het kader van de uitvoering van het douaneprogramma 2021-2027.