



Brussel, 8.6.2018  
COM(2018) 442 final

2018/0232 (COD)

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot vaststelling van het Douane-programma voor samenwerking op het gebied van  
douane**

{SEC(2018) 295 final} - {SWD(2018) 321 final} - {SWD(2018) 322 final}

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Op 2 mei 2018 heeft de Commissie een pakket voor het volgende meerjarige financiële kader voor de periode 2021-2027<sup>1</sup> vastgesteld. Daarin stelde zij een nieuwe, moderne langetermijnbegroting voor, die duidelijk is afgestemd op de politieke prioriteiten van de Unie van 27 landen. In de voorgestelde begroting moet een combinatie van nieuwe instrumenten met gemoderniseerde programma's ervoor zorgen dat de prioriteiten van de Unie efficiënt worden verwezenlijkt. Op deze grondslag heeft de Commissie haar voorstel voor een nieuw Douane-programma onder de rubriek "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid" opgebouwd. Dit programma zal de werkzaamheden van en de samenwerking tussen de douaneautoriteiten ondersteunen, zoals beschreven in de mededeling bij het voorstel voor het meerjarige financiële kader<sup>2</sup>.

Dit voorstel, dat van toepassing zou moeten worden op 1 januari 2021, wordt voorgelegd voor een Unie van 27 lidstaten, in overeenstemming met de kennisgeving die het Verenigd Koninkrijk op basis van artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft gedaan van zijn voornemen om zich uit de Europese Unie en uit Euratom terug te trekken, en die de Europese Raad op 29 maart 2017 heeft ontvangen.

#### • **Motivering en doel van het voorstel**

Al 50 jaar is de douane-unie een sprekend voorbeeld van geslaagde integratie in de EU. De douane-unie is een van de weinige gebieden waarop de EU exclusieve bevoegdheid heeft, zonder welke het niet mogelijk was geweest de binnengrenzen af te schaffen. De EU is het grootste handelsblok ter wereld en vertegenwoordigt 15 % van alle wereldhandel. De afgelopen vijf jaar is het totale aantal douaneaangiften steeds verder gestegen, tot 313 miljoen aangiften in 2016 ofwel 10 per seconde, waarbij 98 % langs elektronische weg wordt ingediend.

De douane helpt de financiële belangen van de Unie en van de lidstaten te vrijwaren en zij beschermt ook, als bewaker van de buitengrens van de EU wat het goederenverkeer betreft, de samenleving tegen terroristische dreigingen, gevaren voor de volksgezondheid en het milieu en andere risico's. De douane past een lijst van meer dan 60 andere wetten toe die niet op douanezaken betrekking hebben maar onder andere op goederen voor tweërlei gebruik, vuurwapens, drugsprecursoren, verkeer van liquide middelen, intellectuele-eigendomsrechten, volksgezondheid, productveiligheid en consumentenbescherming, bescherming van wilde dieren en van het milieu. De rol van de douaneautoriteiten is ook cruciaal waar het erom gaat de integriteit van de toeleveringsketen te vrijwaren en te voorkomen dat terroristische organisaties ongehinderd hun financiële middelen kunnen verplaatsen. Het toekomstige ICS2 (invoercontrolesysteem 2) voor douanericobeheer zal een doorslaggevende bijdrage leveren aan de veiligheid van de Unie, haar burgers en bedrijven. Daarnaast wordt de druk om de douane-unie steeds beter te laten presteren en de douanediensten steeds meer taken toe te wijzen, almaar groter door nieuwe uitdagingen die zich aandienen in het spoor van snel veranderende technologieën (digitalisering, geconnecteerdheid, het internet der dingen, blockchain) en bedrijfsmodellen (e-commerce, optimalisatie van de toeleveringsketen), teruglopende overheidsmiddelen, toenemende wereldhandel en een aanhoudende grensoverschrijdende criminaliteits- en veiligheidsdreiging.

---

<sup>1</sup> COM(2018) 322 final.

<sup>2</sup> COM(2018) 321 final.

Sinds 2016 vormt het douanewetboek van de Unie het nieuwe rechtskader op het gebied van douane. De belangrijkste doelstellingen van het douanewetboek van de Unie bestaan erin een einde te maken aan de papieren procedures en de interactie tussen douane en bedrijven te digitaliseren, en ook het risicobeheer te versterken op basis van vooraf verstrekte vrachtgegevens. Het douanewetboek van de Unie heeft daarmee de aanzet gegeven tot een groots opgezet digitaliseringsproject met 17 verschillende elektronische systemen die voor het merendeel in 2020 klaar moeten zijn. Sommige van deze systemen zullen geleidelijk worden uitgerold tegen 2025. Alle douaneregelingen zullen worden afgehandeld via deze elektronische systemen, die daarmee de motor zullen vormen waarop de douane-unie draait. Het douanewetboek van de Unie zal, zodra het volledig ten uitvoer is gelegd, het concurrentievermogen van de Europese bedrijven versterken en het belangrijke evenwicht herstellen tussen douanecontroles en facilitering van het legitieme verkeer van goederen door, vanuit en naar de Unie.

Door het nakende vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU moet het land als lidstaat worden losgekoppeld van alle bestaande elektronische douanesystemen die met Douane 2020 gefinancierd zijn. De gevolgen en kosten hiervan kunnen evenwel niet precies worden geraamd en zijn dus niet meegenomen in dit document, omdat er nog grote onduidelijkheid over bestaat in deze fase van de lopende onderhandelingen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk.

De implementatie van al deze aspecten is alleen mogelijk door intensieve operationele samenwerking tussen de douanediens ten van de lidstaten onderling, tussen deze diensten en andere overheidsinstanties, alsook met bedrijven en andere betrokken partijen. Het voorgestelde programma, dat de opvolger is van Douane-2020, zal de samenwerking op het gebied van douane ondersteunen.

De douanesamenwerking en de capaciteitsopbouw zullen worden gegroepeerd rond acties ten behoeve van networking en competentieontwikkeling enerzijds en acties voor IT-capaciteitsopbouw anderzijds. In de eerste cluster zal de uitwisseling van goede praktijken en praktische kennis tussen de lidstaten en andere landen die aan het programma deelnemen, worden gestroomlijnd, waarbij in het bijzonder de nadruk wordt gelegd op projectgebaseerde gestructureerde samenwerking die verregaande en geïntegreerde vormen van samenwerking tussen de deelnemende landen mogelijk maakt, zodat de douane-unie zich verder kan ontwikkelen. Met de tweede cluster kunnen uit het programma een volledige IT-infrastructuur en een hele reeks IT-systemen worden gefinancierd, inclusief de digitalisering van de interactie tussen de douane en bedrijven en een versterkt risicobeheer dat de douanediens ten van de Unie in staat zal stellen zich tot volwaardige e-overheidsdiensten om te vormen.

- **Samenhang met bestaande beleidsbepalingen**

Dit voorstel is in overeenstemming met het douanewetboek van de Unie<sup>3</sup> en andere wetgeving die door de douaneautoriteiten moet worden toegepast.

Dit voorstel is ook in overeenstemming met het huidige Douane 2020-programma, dat tot doel heeft het functioneren en het moderniseren van de douane-unie te ondersteunen, teneinde de interne markt te versterken door middel van samenwerking tussen de deelnemende landen, hun douaneautoriteiten en hun ambtenaren. Het zal namelijk ook het operationele, organisatorische, methodologische en budgettaire kader scheppen om de doelstellingen en activiteiten op het gebied van het douanebeleid van de EU ten uitvoer te leggen.

---

<sup>3</sup> 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).

Het voorstel is daarmee een voortzetting van het huidige programma. Het zal evenwel ingrijpender zijn waar het gaat om de wijze van samenwerking en het aantal elektronische systemen alsook de mogelijkheid om rekening te houden met een bepaald niveau van innovatie.

- **Samenhang met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel is in overeenstemming met andere beleidsterreinen van de Unie en met name met andere voorgestelde EU-acties, -programma's en -fondsen die soortgelijke doelstellingen hebben op gerelateerde bevoegdheidsterreinen.

Het programma hangt nauw samen met het nieuwe Instrument voor douanecontroleapparatuur (een van de twee onderdelen van het nieuwe Fonds voor geïntegreerd grensbeheer), dat de aankoop, het onderhoud en de modernisering van subsidiabele apparatuur zal ondersteunen. Met het Douane-programma zullen daarentegen alle gerelateerde acties worden ondersteund, zoals samenwerkingsactiviteiten voor de beoordeling van behoeften aan apparatuur, opleidingen met betrekking tot aangekochte apparatuur enz.

Het Douane-programma moet ook de douaneautoriteiten ondersteunen bij, onder andere, de bescherming van de financiële belangen van de EU, en er zijn verbanden met de activiteiten van het Europese Bureau voor fraudebestrijding wat betreft de bestrijding van fraude met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Unie in overeenstemming met artikel 325 VWEU en het EU-fraudebestrijdingsprogramma. Er zullen synergieën zijn tussen laatstgenoemd programma, dat specifiek tot doel heeft de financiële belangen van de Unie te beschermen, en het Douane-programma, dat de goede werking van de douane-unie ondersteunt en zo bijdraagt aan de bescherming van deze financiële belangen. Beide programma's zullen dus een verschillende nadruk leggen, maar met de mogelijkheid tot aanvullende acties. Er zullen ook synergieën mogelijk zijn met de activiteiten van het Europees Openbaar Ministerie en het programma "Justitie" van het Fonds voor justitie, rechten en waarden op het gebied van opleiding over de toepassing van EU-douanewetgeving.

Het Douane-programma strekt er verder toe de productveiligheid en de bescherming van de Europese consument te waarborgen, alsook gelijke concurrentievoorwaarden voor de EU-industrie. Het sluit daarom aan bij de initiatieven in het kader van het Programma voor de eengemaakte markt die tot doel hebben het markttoezicht te versterken en ervoor te zorgen dat alleen conforme en veilige producten op de EU-markt komen.

Om veiligheidsuitdagingen het hoofd te bieden en criminele activiteiten tegen te gaan kan worden gezocht naar synergieën met het Fonds voor interne veiligheid. Schaalvoordelen zouden met name kunnen worden behaald bij de samenwerking tussen verschillende instanties, apparatuur voor douanecontroles en andere acties ten behoeve van capaciteitsopbouw.

Voorts bestaan er op uitvoeringsniveau belangrijke synergieën met het Fiscalis-programma, dat de samenwerking op het gebied van de belastingen ondersteunt. Wat elektronische systemen betreft, is er sprake van kruisbestuiving en gezamenlijke financiering van gemeenschappelijke componenten zoals de infrastructuur van het datacentrum en het gemeenschappelijk communicatienetwerk. Beide programma's hebben dezelfde IT-beheersaanpak en gemeenschappelijke mechanismen voor horizontale ondersteuning. Zij maken gebruik van hetzelfde soort gemeenschappelijke acties en hebben een vergelijkbare aanpak wat betreft competentieontwikkeling en opleiding. Het programmabeheer is volledig gestroomlijnd op het gebied van voorstellen, beheer, beheer van acties, uitvoeringshandelingen en prestatiemeting. Tot slot is er een nieuwe en groeiende behoefte

aan gemeenschappelijke activiteiten tussen belastingen en douane, met name op het gebied van e-commerce.

Beschikking nr. 70/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven voorziet in de opstelling van een strategisch meerjarenplan (MASP) voor de douane met het oog op de coördinatie van de ontwikkeling en de exploitatie van de elektronische douanesystemen, die hoofdzakelijk uit het programma worden gefinancierd. Om de samenhang en de coördinatie tussen het programma en het MASP te waarborgen, zullen de desbetreffende bepalingen van de beschikking in het programma worden opgenomen. Dienovereenkomstig zal het nieuwe voorstel de huidige e-douanebeschikking<sup>4</sup> intrekken en wordt het programma dus de grondslag voor het strategische meerjarenplan voor de elektronische douanesystemen (MASP-C).

Ten slotte zouden er nog verdere synergieën op IT-gebied kunnen worden benut met andere initiatieven van de Unie, zoals het Digitaal Europa-programma<sup>5</sup>, alle programma's waarbij (belangrijke) elektronische systemen worden gebruikt, hergebruik van de bouwstenen<sup>6</sup> van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF), het Europees interoperabiliteitskader<sup>7</sup>, het voortschrijdend plan voor ICT-normalisatie<sup>8</sup>, het FinTech-actieplan<sup>9</sup>, Horizon Europa<sup>10</sup>, de werkzaamheden van het EU-blockchainwaarnemingscentrum en -forum<sup>11</sup> en andere initiatieven in verband met fraude en gevaren voor cyberveiligheid.

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

### **• Rechtsgrondslag**

Dit voorstel vereist een combinatie van verschillende rechtsgrondslagen omdat het verschillende uiteenlopende maar toch met elkaar samenhangende doelstellingen heeft:

- artikel 33 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), krachtens welk de Unie maatregelen dient te nemen op het gebied van de douanesamenwerking en de EU-douane-unie;
- artikel 114 VWEU, krachtens welk de Unie maatregelen dient te nemen op het gebied van de interne markt; en
- artikel 207 VWEU, krachtens welk de Unie maatregelen dient te nemen op het gebied van het gemeenschappelijke handelsbeleid.

Artikel 33 VWEU dient voor de voortzetting van de douanesamenwerking in het kader van het huidige programma. Daarnaast is het voorstel, om voorbereid te zijn op en rekening te houden met het brede scala aan taken die de douaneautoriteiten moeten verrichten aan de grenzen op tal van gebieden die niet alleen maar douanesamenwerking behelzen, ook gebaseerd op artikel 114 VWEU en artikel 207 VWEU.

<sup>4</sup> Beschikking nr. 70/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven (PB L 23 van 26.1.2008, blz. 21).

<sup>5</sup> COM(2018) 434.

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/CEF+Digital+Home>

<sup>7</sup> COM(2017) 134.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/ict-standardisation\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/ict-standardisation_en)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/fintech\\_en#action-plan](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/fintech_en#action-plan)

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/info/designing-next-research-and-innovation-framework-programme/what-shapes-next-framework-programme\\_nl](https://ec.europa.eu/info/designing-next-research-and-innovation-framework-programme/what-shapes-next-framework-programme_nl)

<sup>11</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-launches-eu-blockchain-observatory-and-forum>

De EU dient ook maatregelen te nemen om te voldoen aan verplichtingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten, met name in het kader van de Wereldhandelsorganisatie.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Een optreden op Unieniveau in plaats van op nationaal niveau is noodzakelijk om de volgende redenen:

- De douane-unie is een exclusieve bevoegdheid van de Unie. Door bevoegdheden over te dragen aan de Unie, hebben de lidstaten ermee ingestemd dat maatregelen op douanegebied beter worden genomen op het niveau van de Unie. Het Uniewetgevingskader op zich is evenwel ontoereikend om de goede werking van de douane-unie te garanderen. Het moet worden aangevuld met ondersteunende maatregelen zoals die welke in het Douane-programma zijn vastgesteld, om te garanderen dat de douanewetgeving van de Unie op convergerende en geharmoniseerde wijze wordt toegepast.
- Vele activiteiten op het gebied van douane hebben een grensoverschrijdend karakter, waardoor ze betrekking hebben op en gevolgen hebben voor alle lidstaten; ze kunnen derhalve niet effectief en efficiënt worden verwezenlijkt door de lidstaten afzonderlijk. Een optreden van de Unie is noodzakelijk om de Europese dimensie van de douanewerkzaamheden te onderbouwen, verstoringen op de interne markt te vermijden en de doeltreffende bescherming van de buitengrenzen van de Unie te ondersteunen.
- In dit opzicht is een optreden van de Unie gerechtvaardigd om de goede werking en de verdere ontwikkeling van de douane-unie en het gemeenschappelijke wet- en regelgevingskader ervan te garanderen, omdat dit het meest efficiënte en effectieve antwoord is gebleken op tekortkomingen en uitdagingen bij de tenuitvoerlegging van de douane-unie en de douanesamenwerking.

- **Evenredigheid**

Een optreden op Unieniveau is veel efficiënter dan wanneer dit aan de lidstaten wordt overgelaten.

Het overgrote deel van de voorgestelde middelen zal worden besteed aan activiteiten voor IT-capaciteitsopbouw. Een sterk beveiligd en specifiek communicatienetwerk vormt de ruggengraat van de samenwerking op douanegebied. Dit gemeenschappelijke netwerk garandeert dat iedere nationale overheidsdienst slechts eenmaal verbinding hoeft te leggen met deze gemeenschappelijke infrastructuur om allerlei soorten inlichtingen te kunnen uitwisselen. Zonder een dergelijke infrastructuur zouden de lidstaten 26-maal een verbinding moeten maken met de nationale systemen van elke andere lidstaat. De gekozen aanpak is gebaseerd op een IT-architectuurmodel waarbij Europese elektronische systemen zijn opgebouwd uit een combinatie van gemeenschappelijke en nationale componenten. Dit model heeft de voorkeur gekregen boven een volledig gecentraliseerd IT-architectuurmodel omdat een deel van de budgettaire verantwoordelijkheid bij de lidstaten blijft, die de nationale elektronische componenten op nationaal niveau ontwikkelen ook rekening houdende met nationale voorkeuren, vereisten en beperkingen. De versterking van de interoperabiliteit en interconnectiviteit ten behoeve van de interne markt wordt aldus op een evenredige wijze gerealiseerd.

De Commissie oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit. De coördinatie door de Commissie dient te gebeuren met de nationale douaneautoriteiten, met gespecialiseerde vertegenwoordigers, op een operationeel niveau en op een langetermijnbasis, gelet op de huidige en toekomstige uitdagingen waarvoor

de Unie staat op het gebied van douane. De diverse forums en instrumenten van het programma bieden de Commissie een passend kader om haar coördinerende taak op het gebied van douane te vervullen.

- **Keuze van het instrument**

Overeenkomstig de conclusie in de effectbeoordeling is een EU-optreden door middel van een financieringsprogramma een passend instrument. De Commissie legt een voorstel voor een opvolger van het Douane 2020-programma voor.

### **3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

- **Evaluatie achteraf van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

In het voorstel wordt rekening gehouden met de aanbevelingen van de eindevaluatie van het Douane 2013-programma en met de voorlopige resultaten van de lopende tussentijdse evaluatie van het Douane 2020-programma. De bevindingen van de eindevaluatie<sup>12</sup> van Douane 2013 waren op hoofdlijnen positief wat betreft de bijdrage die het Douane 2013-programma aan de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen levert en de ondersteuning die het douaneautoriteiten biedt om als één dienst te functioneren. De belangrijkste baten kunnen als volgt worden samengevat:

- Versterking van de veiligheid, daaronder begrepen de integrale implementatie van het invoercontrolesysteem en het douanerisicobeheersysteem en de integratie van het AEO-systeem en systemen van marktdeelnemers.
- Facilitering van het handelsverkeer, waardoor het vervoer, de vrijgave en de in- en uitklaring van goederen, inclusief goederen onder de regeling douanevervoer, binnen de douane-unie sneller kunnen verlopen terwijl ook de veiligheid van de goederen wordt gewaarborgd.
- Bescherming van de financiële belangen van de EU, dankzij het gebruik van gecentraliseerde databanken en de grotere doeltreffendheid van risicobeheersystemen.

Volgens de evaluatie waren de verwezenlijkingen in de onderzochte periode niet louter een verdere ontwikkeling van reeds bestaande trends. Integendeel, zij waren belangrijk en baanbrekend (met name wat betreft de invoering van elektronische systemen met betrekking tot veiligheid) en een teken van grote vooruitgang op weg naar de realisatie van de hoofddoelstellingen van het programma.

Uit de evaluatie is gebleken dat het programma op EU-niveau een duidelijke meerwaarde heeft, met name wat betreft de ondersteuning van de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving op nationaal niveau. De elektronische systemen die met het programma gefinancierd worden, zijn zeer complementair aan nationale initiatieven en hebben veelal betrekking op de tenuitvoerlegging van dergelijke wetgeving. Daardoor zijn de administratieve kosten gedaald die elke lidstaat zou hebben moeten dragen als hij soortgelijke elektronische systemen op zichzelf had moeten ontwikkelen. Ook de networking die door de gemeenschappelijke acties van het programma wordt gestimuleerd, werd om verschillende redenen van cruciaal belang geacht, onder meer omdat het een consistente toepassing van gemeenschappelijke wetgeving

---

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/customs\\_2013\\_final\\_evaluation\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/customs_2013_final_evaluation_report.pdf)

waarborgt, beste praktijken helpt te verspreiden en bij de douanediens ten het vertrouwen s chept om op te treden alsof zij één dienst vormen.

De voorlopige bevindingen van de lopende tussentijdse evaluatie<sup>13</sup> van Douane 2020 kunnen als volgt worden samengevat:

- Relevantie: de belangstelling van de nationale douanediens ten om actief aan het programma deel te nemen, wijst erop dat de programma-activiteiten op werkelijke behoeften zijn afgestemd. De nationale autoriteiten beschouwen werkbezoeken als de nuttigste vorm van gemeenschappelijke acties, op de voet gevolgd door seminars, workshops, projectgroepen en de nieuw geïntroduceerde deskundigenteams.
- Doeltreffendheid: de douaneautoriteiten zijn het er mee eens dat de gemeenschappelijke acties van het programma geholpen hebben om de inlichtingen-uitwisseling tussen de douanediens ten te verbeteren. De opleidingsmodules die in het kader van het programma zijn ontwikkeld, hebben tot grotere uniformiteit geleid bij de toepassing van de EU-douanewetgeving in de deelnemende landen.
- Efficiency: de procedures voor de opstelling van de programmacyclus en de jaarlijkse werkprogramma's worden op hoofdlijnen positief beoordeeld. In het kader voor prestatie meting (PMF) wordt de implementatie van het programma grotendeels als geslaagd beschouwd. Hoewel de gegenereerde data voornamelijk uit eigen rapportage voortkomt, lijkt zij systematisch te worden verzameld en nuttige informatie op te leveren. Het is evenwel niet duidelijk in hoeverre PMF-data wordt gebruikt om beheersbeslissingen te nemen of aan de basis ligt van bijgestuurde programma-activiteiten. Het huidige systeem van toezicht moet worden vereenvoudigd, met name wat betreft het aantal effectindicatoren en de lengte van de formulieren voor de follow-up van acties.
- Samenhang: er bestaat brede overeenstemming over de bijdrage die gemeenschappelijke acties leveren aan nationale initiatieven, dankzij de ondersteuning van de consistente toepassing van het EU-recht en het beheer van de Europese elektronische systemen. Ook is erop gewezen dat door het programma ondersteunde initiatieven complementair zijn aan initiatieven op nationaal niveau.
- Meerwaarde van de EU: de nationale douanediens ten zijn in het algemeen positief gestemd over de mate waarin het programma tot resultaten leidt die niet mogelijk waren geweest als de nationale douanediens ten alleen hadden gehandeld. Een groot deel van de respondenten op de evaluatievragenlijsten is ook de mening toegedaan dat het programma vertrouwen helpt te scheppen en de samenloop van de uitvoeringspraktijk op het gebied van douane in de EU-lidstaten en andere deelnemende landen (kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten) sterk in de hand werkt. Uit eerste interviews blijkt ook dat er efficiencywinsten zijn geboekt dankzij het samenbrengen van middelen, met name op IT-gebied (schaalvoordelen en lagere ontwikkelingskosten). De eerste bevindingen lijken er ook op te wijzen dat de nationale autoriteiten voor de uitdaging staan om nationale overwegingen in overeenstemming te brengen met EU-douanevereisten: uiteenlopende belangen kunnen soms de verwezenlijking van de meerwaarde op EU-niveau in de weg staan en enkele nationale autoriteiten hebben ook de frustratie geuit dat zij hun ambities

---

<sup>13</sup> Beperkte evaluatie van het IT-domein omdat bij de opstelling van deze effectbeoordeling de antwoorden op de IT-vragenlijst en casestudy's nog niet waren meegenomen.



naar beneden moesten bijstellen omdat andere nationale douanediensden minder ver waren gevorderd.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Ter ondersteuning van de effectbeoordeling heeft de Commissie een externe studie laten verrichten waarbij doelgerichte raadplegingen hebben plaatsgevonden om een algemener beeld van de standpunten van de belanghebbenden te krijgen. Gelet op het specifieke toepassingsgebied van het programma (de enige directe begunstigen zijn douanediensden) waren deze raadplegingen gericht op de douanediensden, in de vorm van discussies in een projectgroep, landenbezoeken/casestudy's en doelgerichte enquêtes. Aanvullend werden ook interviews afgenomen bij brancheverenigingen en marktdeelnemers, academici, deelnemers aan het Douane 2020-programma en internationale organisaties (zoals de Werelddouaneorganisatie).

Er werd een open publieke raadpleging verricht over "EU-fondsen op het gebied van investeringen, onderzoek en innovatie, kleine en middelgrote ondernemingen en de eengemaakte markt". Hierin werden de meningen van burgers gepeild, onder andere over beleidsuitdagingen en de behoefte aan een EU-optreden op het gebied van de douane-unie.

- **Externe deskundigheid**

Ter ondersteuning van deze effectbeoordeling heeft de Commissie een externe studie laten verrichten om kwantitatieve en kwalitatieve informatie te verzamelen. Het doel van deze studie bestond erin: 1) de belangrijkste factoren in kaart te brengen die het douanelandschap na 2020 zullen bepalen, en de problemen waarmee de douane-unie en de douanediensden van de lidstaten te maken zullen krijgen, alsook de doelstellingen voor een EU-optreden op basis van de in kaart gebrachte factoren en problemen; 2) de mogelijke EU-beleidsopties in kaart te brengen om de doelstellingen te verwezenlijken en een toekomstige EU-financieringsmaatregel op te zetten, en de verwachte economische, sociale en milieugevolgen van de in kaart gebrachte opties te beoordelen; en 3) de opties te vergelijken op basis van de vastgestelde criteria (zoals efficiency, doeltreffendheid, relevantie, samenhang) en een gemotiveerde rangschikking op te maken.

De externe studie en de daarmee samenhangende raadplegingsactiviteiten hebben bevestigd dat de douanediensden voor grote uitdagingen staan en dat er behoefte is aan een ambitieus programma rond twee belangrijke aspecten: enerzijds, continuïteit en versterking van de acties voor capaciteitsopbouw (IT en competenties) en samenwerking zodat de douane-unie overall op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd en geïmplementeerd en, anderzijds, intensivering van de operationele samenwerking en verbetering van de aanpak van innovatie.

- **Effectbeoordeling**

Op 27 april 2018 heeft de Raad voor regelgevingstoetsing een positief advies uitgebracht over de bijgaande effectbeoordeling, met een aanbeveling om het verslag op een aantal cruciale punten nog te verbeteren, onder andere met een verduidelijking van het onderdeel betreffende elektronische systemen ter verantwoording van de verhoging van de begroting, en om een nadere toelichting te geven op de vereenvoudiging van het toezichtstelsel en van de toezichtsindicatoren die verder gaan dan de wettelijke basisindicatoren.

Met deze twee punten is rekening gehouden in de eindversie van de effectbeoordeling. Om de aanzienlijke verhoging van de begroting te verklaren, zijn de wettelijke context (verplichtingen die met name voortvloeien uit het douanewetboek van de Unie) en de complexiteit van de Europese elektronische systemen verduidelijkt. De indicatoren om informatie over de prestaties te verstrekken, zullen worden vereenvoudigd omdat dit

onderdeel van het toezichtstelsel de douanediens en DG TAXUD veel werk kostte zonder dat dit tot grote verbeteringen leidde in de opzet en het beheer van het programma.

Er zijn vier hoofdsenario's geanalyseerd:

- Het basisscenario met de EU27: de Unie moet haar douanewetgeving herzien en de verbeteringen in de afhandeling van douanewerkzaamheden die met de vaststelling van het nieuwe DWU in 2016 werden doorgevoerd, grotendeels terugdraaien. Dit kan gevolgen hebben voor de internationale verplichtingen van de EU en ook afbreuk doen aan andere EU-beleidsdoelstellingen, met name de veiligheidsagenda.
- Het scenario van de "kritische massa": na de tenuitvoerlegging is er geen verdere ontwikkeling meer mogelijk en de samenwerking blijft beperkt tot ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het DWU. In wezen komt dit neer op een achteruitgang op het gebied van IT-afhandeling en afhandeling van douanewerkzaamheden in het algemeen.
- Het scenario van de "continuïteit-plus": dit biedt zowel het noodzakelijke minimum voor de douane-unie - om te kunnen functioneren en haar doelstellingen te bereiken - als de volgende logische stap - na de vaststelling van het DWU.
- het scenario van de "structurele centralisatie": centralisatie - met een overgangsfase dan wel onmiddellijk volledig structureel - kan de douanediens in de EU beter helpen te presteren en de programmadoelstellingen te verwezenlijken. Dit zou evenwel een wijziging van de modus operandi vereisen, hetgeen niet zonder voorbereiding mogelijk is en dus voor het komende MFK zeer onrealistisch is.

Na analyse op het politieke niveau is gekozen voor het scenario van de "continuïteit-plus". De bestaande samenwerkingsmechanismen en -instrumenten moeten verder worden geoptimaliseerd om de voordelen van de douane-unie en de interne markt maximaal te realiseren: in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de EU in de Wereldhandelsorganisatie dienen de douanediens van de lidstaten te functioneren en op te treden alsof zij één dienst vormen. Hiermee wordt aangeknoopt bij de politieke boodschap in de recente mededeling van de Commissie over de ontwikkeling van de EU-douane-unie en haar governance. In tijden waarin meer dan ooit van de Unie wordt verwacht dat zij de grondslagen waarop ze gebaseerd is - en waarvan de douane-unie deel uitmaakt -, in de praktijk brengt, is het derhalve politiek en economisch van cruciaal belang om dit alles te verwezenlijken. Deze keuze is ook opgenomen in het pakket<sup>14</sup> met MFK-voorstellen voor de periode na 2020, dat de Commissie op 2 mei 2018 heeft voorgesteld.

Als reactie op een technische opmerking van de Raad voor regelgevingstoetsing is er een extra indicator voor de voltooiingsgraad van het DWU opgenomen, zodat ook inzicht kan worden verschaft in de ontwikkeling van de elektronische systemen van het DWU, die door het programma wordt ondersteund en een groot deel van de begroting in beslag neemt.

- **Vereenvoudiging**

Het lopende programma is al gestroomlijnd met een sterke nadruk op outputs en resultaten. Het implementeert alle vereenvoudigingen die in vorige evaluaties in kaart zijn gebracht. De belangrijkste extra vereenvoudiging die in kaart is gebracht, zou bestaan in een ruimer gebruik van vaste bedragen / eenheidskosten en de mogelijkheid om meerjarige werkprogramma's vast te stellen om de jaarlijkse administratieve lasten van de comitéprocedure te vermijden.

---

<sup>14</sup> COM(2018) 321 final.

- **Grondrechten**

Het voorstel heeft geen bijzondere gevolgen voor de grondrechten.

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

Het tijdschema voor de herziening van EU-financieringsprogramma's is gekoppeld aan het voorstel voor een nieuw meerjarig financieel kader, zoals gepresenteerd op 2 mei 2018<sup>15</sup>. Volgens dit voorstel is er voor deze verordening betreffende het Douane-programma voor de periode 2021-2027 een budget uitgetrokken van 950 miljoen euro (in huidige prijzen).

Het Douane-programma zal ten uitvoer worden gelegd volgens de methode van direct beheer en op basis van prioriteiten. In overleg met de belanghebbenden worden werkprogramma's opgesteld waarin de prioriteiten voor een bepaalde periode worden vastgelegd.

Het Douane-programma zal gevolgen hebben voor de inkomsten van de Unie en de lidstaten. Hoewel deze niet kwantificeerbaar zijn, zal het programma het werk van de douaneautoriteiten bij de inning van douanerechten en van btw en accijnzen bij invoer vergemakkelijken en stroomlijnen. Doordat de combinatie van samenwerking, IT-capaciteitsopbouw en competentieontwikkeling tot een betere kwaliteit van het verrichte werk zal leiden, zullen de douanediensten de financiële belangen van de Unie en de lidstaten efficiënter beschermen.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De effecten van het voorgestelde Douane-programma zullen worden beoordeeld in een tussentijdse en een eindevaluatie, alsook aan de hand van een permanent toezicht op een reeks bovengeschatte prestatiekernindicatoren. Deze evaluaties zullen worden verricht in overeenstemming met punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016<sup>16</sup>, waarin de drie instellingen hebben bevestigd dat evaluaties van bestaande wetgeving en bestaand beleid de basis moeten vormen voor effectbeoordelingen van opties voor verdere acties. In de evaluaties zullen de effecten van het instrument in de praktijk worden beoordeeld, uitgaande van indicatoren en streefdoelen en van een grondige analyse van de vraag in hoeverre het instrument als relevant, doeltreffend en efficiënt kan worden aangemerkt, voldoende meerwaarde voor de EU biedt en in overeenstemming is met ander EU-beleid. Er zal worden gekeken naar de opgedane ervaring om leemten/problemen in kaart te brengen, of ook mogelijkheden om acties en de resultaten ervan in de toekomst te verbeteren of zoveel mogelijk effect te laten sorteren. Ook de regelgevingskosten, baten en besparingen zullen geïdentificeerd en gekwantificeerd worden.

Het evaluatierapportagesysteem moet garanderen dat de gegevens voor de evaluatie van het programma efficiënt, doeltreffend, tijdig en op het juiste niveau van granulariteit worden verzameld. De betreffende gegevens en informatie moeten aan de Commissie worden verstrekt in overeenstemming met andere wettelijke bepalingen - zo nodig moeten bijvoorbeeld persoonsgegevens geanonimiseerd worden. Te dien einde moeten evenredige rapportagevereisten worden opgelegd aan de ontvangers van middelen van de Unie.

---

<sup>15</sup> COM(2018) 322 final.

<sup>16</sup> Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven van 13 april 2016 (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1-14).

De resultaten en outputs van het programma zullen regelmatig worden beoordeeld via een alomvattend toezichtstelsysteem, op basis van vastgestelde indicatoren, om rekenschap af te leggen over de kosten en baten.

Gegevens voor prestatiemetingen zullen worden gehaald uit diverse elektronische systemen en instrumenten voor gegevensverzameling. Daarbij wordt thans in eerste instantie gedacht aan formulieren voor de follow-up van acties, beoordelingsformulieren voor activiteiten en regelmatige peilingen van douaneambtenaren.

Aangezien het programma een ondersteunende rol vervult waarbij het de diensten van de deelnemende landen helpt informatie te delen en hun capaciteit te versterken, is het toezichtstelsysteem gericht op het volgen van de voortgang in de programma-activiteiten, op basis van indicatoren op outputniveau. Waar mogelijk worden ook indicatoren gevolgd op gebieden die verband houden met de bovengeschikte doelstellingen van het programma.

De Commissie zal elk jaar een voortgangsverslag over het programma opstellen met een samenvatting van de vorderingen die zijn geboekt op weg naar de doelstellingen van het programma, en de desbetreffende output- en resultaatindicatoren.

- **Toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel**

### **Hoofdstuk I – Algemene bepalingen**

Het voorgestelde programma zal de douane-unie en de douaneautoriteiten ondersteunen bij hun taak om de financiële en economische belangen van de Unie en haar lidstaten te beschermen, de Unie tegen oneerlijke en illegale handel te beschermen en de legale handel te ondersteunen, de veiligheid van de Unie en haar inwoners te garanderen en een billijk evenwicht te handhaven tussen de douanecontroles en de facilitering van de legale handel. Deze doelstelling is aangepast zodat er bredere steun aan de douane-unie en de douaneautoriteiten kan worden verleend voor het volledige pakket taken dat hun is toevertrouwd, zoals omschreven in het douanewetboek van de Unie, en rekening kan worden gehouden met opkomende behoeften, zoals nader beschreven in de effectbeoordeling.

Net als bij het huidige Douane 2020-programma zal aan het nieuwe programma kunnen worden deelgenomen door de lidstaten, toetredingslanden, kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten. In overeenstemming met het algemene beleid van de Unie zullen ook de landen van het Europese nabuurschapsbeleid en derde landen, overeenkomstig de voorwaarden die in specifieke overeenkomsten tussen de Unie en die landen zijn vastgesteld, de kans hebben om onder bepaalde voorwaarden aan het programma deel te nemen.

Zoals in het verleden zal in het kader van het programma financiering worden verstrekt in een van de vormen die zijn vastgesteld in het Financieel Reglement, met name subsidies, aanbestedingen en vergoeding van kosten. Als dat passend wordt geacht, kunnen voor specifieke acties ook prijzen worden overwogen, in welk geval de uitvoeringscriteria en -voorwaarden in de werkprogramma's zullen worden omschreven.

### **Hoofdstuk II - Subsidiabiliteit**

Het soort acties dat in aanmerking komt voor financiering uit het programma, is in wezen vergelijkbaar met het soort acties in het huidige programma. De verschillende soorten zijn evenwel vereenvoudigd en het aantal werd beperkt om meer flexibiliteit te bieden. De indicatieve lijst in bijlage I bevat een overzicht van concrete acties die in het kader van het programma kunnen worden gefinancierd.

Op basis van de ervaring die is opgedaan met het huidige instrument "deskundigenteams" van het lopende Douane 2020-programma, legt het voorstel bijzondere nadruk op projectgebaseerde gestructureerde samenwerking om een stimulans te geven aan intensievere

operationele samenwerking, die verregaande en geïntegreerde vormen van samenwerking tussen de deelnemende landen mogelijk maakt, zodat de douane-unie zich verder kan ontwikkelen.

Nieuw ten opzichte van het lopende Douane 2020-programma is dat in het programma acties zijn opgenomen ter aanvulling of ondersteuning van de acties die uitvoering geven aan de doelstellingen van het nieuw gecreëerde Instrument voor douanecontroleapparatuur, dat deel uitmaakt van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer. Met het Instrument voor douanecontroleapparatuur zal met name alleen steun worden verleend voor de aankoop, het onderhoud en de modernisering van in aanmerking komende apparatuur, terwijl met het Douane-programma alle gerelateerde acties zullen worden ondersteund, zoals samenwerkingsactiviteiten voor de beoordeling van behoeften aan apparatuur of, in voorkomend geval, opleidingen met betrekking tot aangekochte apparatuur.

Gelet op het belang van de mondialisering zal het programma de mogelijkheid blijven bieden om een beroep te doen op vertegenwoordigers van overheidsinstanties, ook van derde landen, en vertegenwoordigers van internationale organisaties, marktdeelnemers of de civil society als externe deskundigen wanneer dit de acties die uitvoering geven aan de doelstelling van het programma, ten goede komt.

### **Hoofdstuk III - Subsidies**

Het programma zal ten uitvoer worden gelegd met behulp van de vaakst gebruikte uitgavenmechanismen van de Uniebegroting, namelijk overheidsopdrachten en subsidies. Wat subsidies betreft, is in het voorstel bepaald dat er geen oproep tot het indienen van voorstellen zal worden gepubliceerd wanneer de subsidiabele entiteiten douaneautoriteiten zijn.

Zoals in het verleden is het de bedoeling dat het programma acties tot 100 % financiert gelet op hun grote EU-meerwaarde. Wanneer voor acties subsidies moeten worden verleend, zal in de werkprogramma's het toepasselijke medefinancieringspercentage worden vastgesteld.

### **Hoofdstuk IV - Specifieke bepalingen betreffende acties voor IT-capaciteitsopbouw**

De bepalingen in dit hoofdstuk strekken ertoe het kader en de governance voor de in het kader van dit programma opgezette acties voor IT-capaciteitsopbouw te versterken. Voortbouwend op de ervaringen van eerdere Douane-programma's en gelet op het stijgende aantal Europese elektronische systemen zijn enkele nieuwigheden voorgesteld. De definitie van de "gemeenschappelijke componenten" en de "nationale componenten" van de Europese elektronische systemen is aangepast en sluit nu beter aan bij de werkelijkheid van elektronische systemen en de kenmerken daarvan. Voorts is een lijst opgesteld van de taken die aan de Commissie zijn toevertrouwd, enerzijds, en die welke aan de lidstaten zijn toevertrouwd, anderzijds. Tot slot zal een strategisch meerjarenplan voor de douane (MASP-C), dat door de Commissie moet worden opgesteld in partnerschap met de lidstaten, een betere planning van de budgettaire en personele middelen mogelijk maken, zowel op nationaal als op EU-niveau. Er is voorzien in bijbehorende rapportageverplichtingen die voor een beter toezicht op de acties voor IT-capaciteitsopbouw moeten zorgen.

### **Hoofdstuk V - Programmering, toezicht, evaluatie en controle**

Gelet op het middellange- tot langetermijnkarakter van de nagestreefde doelstellingen en rekening houdende met de eerder opgedane ervaring moeten de werkprogramma's worden opgesteld voor meerdere jaren. Dit is nieuw ten opzichte van het lopende Douane 2020-programma, waarvoor jaarlijks een werkprogramma wordt opgesteld. De overschakeling van jaarlijkse naar meerjarige werkprogramma's zal de administratieve lasten voor de Commissie en de lidstaten verlichten.

In bijlage 2 is een lijst van kernindicatoren opgenomen ter verbetering van het toezicht op het programma en de prestaties ervan van bij de start. De Commissie zal de bevoegdheid krijgen gedelegeerde handelingen vast te stellen om de bepalingen voor een toezichts- en evaluatiekader op te stellen, inclusief via wijzigingen van bijlage 2 waarbij de lijst van indicatoren zo nodig wordt herzien en/of aangevuld.

Er zal tijdig een tussentijdse en een eindevaluatie worden verricht zodat de resultaten daarvan in de besluitvorming kunnen worden meegenomen.

#### **Hoofdstuk VI - Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie en comitéprocedure**

De Commissie zal de bevoegdheid krijgen gedelegeerde handelingen vast te stellen om het kader voor het toezicht op de prestaties en de desbetreffende indicatoren te herzien.

De Commissie zal worden bijgestaan door een Comité Douane-programma (onderzoeksprocedure).

#### **Hoofdstuk VII – Overgangs- en slotbepalingen**

Er zal op samenhangende, doeltreffende en evenredige wijze doelgerichte informatie worden verstrekt aan diverse doelgroepen, waaronder de media en het grote publiek.

Voorstel voor een

## **VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

### **tot vaststelling van het Douane-programma voor samenwerking op het gebied van douane**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 33, 114 en 207,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité<sup>1</sup>,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het bij Verordening (EU) nr. 1294/2013<sup>2</sup> opgezette Douane 2020-programma en de voorlopers ervan hebben de douanesamenwerking aanzienlijk vergemakkelijkt en versterkt. Vele activiteiten op het gebied van douane hebben een grensoverschrijdend karakter, waardoor ze betrekking hebben op en gevolgen hebben voor alle lidstaten; ze kunnen derhalve niet effectief en efficiënt worden verwezenlijkt door de lidstaten afzonderlijk. Een douaneprogramma op het niveau van de Unie, dat door de Commissie ten uitvoer zal worden gelegd, verschaft de lidstaten een Uniekader om deze samenwerkingsactiviteiten te ontplooiën, hetgeen kostenefficiënter is dan wanneer elke lidstaat afzonderlijk samenwerkingskaders op bilaterale of multilaterale basis opzet. Het is derhalve passend de continuïteit van de financiering van activiteiten op het gebied van douanesamenwerking door de Unie te waarborgen door op hetzelfde gebied een nieuw programma, het Douane-programma, vast te stellen.
- (2) De douane-unie heeft de afgelopen vijftig jaar grote ontwikkelingen doorgemaakt en de douanediensten vervullen inmiddels een breed takenpakket aan de grenzen. Samen zorgen zij ervoor dat de handel vlot verloopt en de administratieve rompslomp wordt beperkt, dat inkomsten voor de nationale begrotingen en de begroting van de Unie worden geïnd, en dat de samenleving wordt beschermd tegen terroristische dreigingen, gevaren voor de volksgezondheid en het milieu en andere risico's. Met name met de invoering van een EU-breed gemeenschappelijk risicobeheerkader<sup>3</sup> en douanecontroles op het vervoer van grote sommen liquide middelen om het witwassen

---

<sup>1</sup> PB C van , blz. .

<sup>2</sup> Verordening (EU) nr. 1294/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van een actieprogramma voor douane in de Europese Unie voor de periode 2014-2020 (Douane 2020) en tot intrekking van Beschikking nr. 624/2007/EG (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 209).

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/customs-risk-management/measure-customs-risk-management-framework-crmf\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-risk-management/measure-customs-risk-management-framework-crmf_en)

van geld en de financiering van terrorisme tegen te gaan, speelt de douane een toonaangevende rol in de strijd tegen terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Gelet op dit brede takenpakket is de douane thans de facto de leidinggevende instantie bij de controle van goederen aan de buitengrenzen van de Unie. In dit licht bekeken mag het Douane-programma niet beperkt blijven tot douanesamenwerking, maar moet het de douaneautoriteiten ook ondersteunen bij de uitvoering van hun missie in haar geheel, zoals omschreven in artikel 3 van Verordening (EU) nr. 952/2013, namelijk toezicht houden op het internationale handelsverkeer van de Unie, de uitvoering van de externe aspecten van de interne markt, van het gemeenschappelijk handelsbeleid en van ander gemeenschappelijk beleid van de Unie dat verband houdt met de handel, en de algemene veiligheid van de toeleveringsketen. De rechtsgrondslag heeft daarom betrekking op douanesamenwerking (artikel 33 VWEU), interne markt (artikel 114 VWEU) en handelsbeleid (artikel 207 VWEU).

- (3) Door een actiekader te creëren dat tot doel heeft de douane-unie en de douaneautoriteiten te ondersteunen, moet het programma bijdragen aan de bescherming van de financiële en economische belangen van de Unie en haar lidstaten, de bescherming van de Unie tegen oneerlijke en illegale handel en de ondersteuning van de legale handel, de handhaving van de veiligheid van de Unie en haar inwoners, en de facilitering van de legale handel, zodat burgers en bedrijven alle mogelijkheden van de interne markt en de wereldwijde handel kunnen benutten.
- (4) In deze verordening worden voor het programma de financiële middelen vastgelegd die voor het Europees Parlement en de Raad in de loop van de jaarlijkse begrotingsprocedure het voornaamste referentiebedrag vormen in de zin van punt 17 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer<sup>4</sup>.
- (5) Ter ondersteuning van het toetredings- en associatieproces van derde landen staat deelname aan het programma ook open voor toetredingslanden en kandidaat-lidstaten alsmede voor potentiële kandidaten en partnerlanden van het Europese nabuurschapsbeleid, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De deelname kan ook openstaan voor andere derde landen in overeenstemming met de voorwaarden die in specifieke overeenkomsten tussen de Unie en die landen zijn vastgesteld met betrekking tot hun deelname aan programma's van de Unie.
- (6) Verordening (EU, Euratom) [2018/XXX]<sup>5</sup> van het Europees Parlement en de Raad (het "Financieel Reglement") is op dit programma van toepassing. Zij bevat regels voor de uitvoering van de Uniebegroting, daaronder begrepen regels voor subsidies, prijzen, aanbestedingen en vergoeding van externe deskundigen.
- (7) De acties die konden worden verricht in het kader van het Douane 2020-programma, dienen te worden behouden omdat zij hun waarde hebben bewezen. Om de uitvoering van het programma eenvoudiger en flexibeler te maken en zo de doelstellingen ervan beter te kunnen verwezenlijken, moeten de acties alleen worden gedefinieerd in de vorm van algemene categorieën, met een lijst van voorbeelden ter illustratie van concrete activiteiten. Door middel van samenwerking en capaciteitsopbouw moet het Douane-programma ook de benutting en hefboomwerking van innovatie bevorderen

---

<sup>4</sup> PB C 373 van 20.12.2013, blz. 1.

<sup>5</sup> COM(2016) 605 final.



en ondersteunen om de kernprioriteiten van de douane nog beter te kunnen verwezenlijken.

- (8) Bij Verordening [2018/XXX] is, als onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, een Instrument voor douanecontroleapparatuur<sup>6</sup> vastgesteld. Om de samenhang en de horizontale coördinatie van alle samenwerkingsacties in verband met douane en douanecontroleapparatuur te handhaven, is het dienstig al deze acties ten uitvoer te leggen onder één wetgevingshandeling en regelstelsel, namelijk deze verordening. Daarom mag met het Instrument voor douanecontroleapparatuur alleen steun worden verleend voor de aankoop, het onderhoud en de modernisering van in aanmerking komende apparatuur, terwijl met dit programma alle andere gerelateerde acties moeten worden ondersteund, zoals samenwerkingsactiviteiten voor de beoordeling van behoeften aan apparatuur of, in voorkomend geval, opleidingen met betrekking tot aangekochte apparatuur.
- (9) De uitwisseling van douane- en daaraan gerelateerde informatie is van wezenlijk belang voor de goede werking van de douane en reikt veel verder dan louter uitwisseling binnen de douane-unie. Aanpassingen of uitbreidingen van Europese elektronische systemen tot derde landen die niet met het programma geassocieerd zijn, en tot internationale organisaties kunnen dan ook van belang zijn voor de Unie of de lidstaten. Daarom moeten kosten voor aanpassingen of uitbreidingen van Europese elektronische systemen met het oog op samenwerking met derde landen en internationale organisaties, wanneer een dergelijk belang voldoende onderbouwd is, in aanmerking komen voor financiering uit het programma.
- (10) Gelet op het belang van de mondialisering moet het programma de mogelijkheid blijven bieden om een beroep te doen op externe deskundigen in de zin van artikel 238 van het Financieel Reglement. Deze externe deskundigen moeten in hoofdzaak vertegenwoordigers van overheidsinstanties, ook van niet-geassocieerde derde landen, en vertegenwoordigers van internationale organisaties, marktdeelnemers of de civil society zijn.
- (11) In overeenstemming met haar streven naar samenhang en vereenvoudiging van financieringsprogramma's, dat de Commissie in haar mededeling "De evaluatie van de EU-begroting"<sup>7</sup> van 19 oktober 2010 verwoord heeft, moeten de middelen worden gedeeld met andere financieringsinstrumenten van de Unie wanneer de beoogde acties in het kader van het programma doelstellingen nastreven die verschillende financieringsinstrumenten gemeen hebben, zonder dat deze activiteiten evenwel dubbel kunnen worden gefinancierd. Bij de in het kader van dit programma opgezette acties moet ervoor zorg worden gedragen dat de middelen van de Unie ter ondersteuning van de douane-unie en de douaneautoriteiten op samenhangende wijze worden gebruikt.
- (12) Het grootste deel van de begroting van het programma zal worden besteed aan acties ten behoeve van capaciteitsopbouw op het gebied van informatietechnologie (IT). In specifieke bepalingen moeten respectievelijk de gemeenschappelijke en de nationale componenten van de Europese elektronische systemen worden beschreven. Voorts

---

<sup>6</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur.

<sup>7</sup> COM(2010) 700 def.

moeten de reikwijdte van de acties en de verantwoordelijkheden van de Commissie en van de lidstaten duidelijk worden omschreven.

- (13) Krachtens Beschikking nr. 70/2008/EG<sup>8</sup> van het Europees Parlement en de Raad moet de Commissie een strategisch meerjarenplan voor de douane opstellen met het oog op de totstandbrenging van een samenhangende en interoperabele elektronische douaneomgeving voor de Unie. De ontwikkeling en de exploitatie van de elektronische systemen die in het strategische meerjarenplan zijn opgenomen, worden hoofdzakelijk uit het programma gefinancierd. Om de samenhang en de coördinatie tussen het programma en het strategische meerjarenplan te waarborgen, moeten de toepasselijke bepalingen van de beschikking in deze verordening worden opgenomen. Aangezien alle toepasselijke bepalingen van Beschikking nr. 70/2008/EG thans worden overgenomen in Verordening (EU) nr. 952/2013 dan wel in deze verordening, moet Beschikking nr. 70/2008/EG worden ingetrokken.
- (14) Deze verordening moet ten uitvoer worden gelegd door middel van werkprogramma's. Gelet op het middellange- tot langetermijnkarakter van de nagestreefde doelstellingen en rekening houdende met de eerder opgedane ervaring moeten de werkprogramma's meerdere jaren kunnen bestrijken. De overschakeling van jaarlijkse naar meerjarige werkprogramma's zal de administratieve lasten voor de Commissie en de lidstaten verlichten.
- (15) Om eenvormige voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van deze verordening te waarborgen, moeten uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie worden toegekend. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011<sup>9</sup> van het Europees Parlement en de Raad.
- (16) Overeenkomstig punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeving van 13 april 2016<sup>10</sup> moet dit programma worden geëvalueerd op basis van informatie die wordt verzameld door middel van specifieke toezichtsvereisten, waarbij echter overregulering en administratieve lasten, in het bijzonder voor de lidstaten, worden vermeden. Waar passend kunnen in deze vereisten ook meetbare indicatoren worden opgenomen als basis voor de evaluatie van de effecten van het instrument op het terrein.
- (17) Om op passende wijze in te spelen op veranderingen in de beleidsprioriteiten, moet aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen om overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie handelingen vast te stellen om de lijst van indicatoren waarmee de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen van het programma wordt gemeten, te wijzigen. Het is van bijzonder belang dat de Commissie bij haar voorbereidende werkzaamheden tot passende raadplegingen overgaat, onder meer op deskundigenniveau, en dat die raadplegingen gebeuren in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016. Met name om te zorgen voor gelijke deelname aan de voorbereiding van gedelegeerde handelingen,

---

<sup>8</sup> Beschikking nr. 70/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven (PB L 23 van 26.1.2008, blz. 21).

<sup>9</sup> Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

<sup>10</sup> Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven van 13 april 2016 (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1-14).

ontvangen het Europees Parlement en de Raad alle documenten op hetzelfde tijdstip als de deskundigen van de lidstaten, en hebben hun deskundigen systematisch toegang tot de vergaderingen van de deskundigengroepen van de Commissie die zich bezighouden met de voorbereiding van gedelegeerde handelingen.

- (18) Overeenkomstig het Financieel Reglement, Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013<sup>11</sup> van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95<sup>12</sup> van de Raad, Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96<sup>13</sup> van de Raad en Verordening (EU) 2017/1939<sup>14</sup> van de Raad moeten de financiële belangen van de Unie worden beschermd door evenredige maatregelen, daaronder begrepen voorkoming, opsporing, correctie en onderzoek van onregelmatigheden en fraude, terugvordering van verloren gegane, onverschuldigd betaalde of onjuist bestede financiële middelen alsmede, in voorkomend geval, oplegging van administratieve sancties. In het bijzonder kan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) overeenkomstig Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 administratieve onderzoeken, daaronder begrepen controles en verificaties ter plaatse, uitvoeren om vast te stellen of er sprake is van fraude, corruptie of andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1939 kan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) overgaan tot onderzoek en vervolging van fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad in de zin van Richtlijn (EU) 2017/1371<sup>15</sup> van het Europees Parlement en de Raad. Personen of entiteiten die middelen van de Unie ontvangen, moeten overeenkomstig het Financieel Reglement ten volle meewerken aan de bescherming van de financiële belangen van de Unie, de nodige rechten en toegang verlenen aan de Commissie, OLAF, het EOM en de Europese Rekenkamer alsmede ervoor zorgen dat derden die betrokken zijn bij de uitvoering van middelen van de Unie, gelijkwaardige rechten verlenen.
- (19) De horizontale financiële regels die het Europees Parlement en de Raad op grond van artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hebben vastgesteld, zijn op deze verordening van toepassing. Deze regels zijn neergelegd in het Financieel Reglement en bepalen met name de procedure voor het opstellen en uitvoeren van de begroting door middel van subsidies, overheidsopdrachten, prijzen, indirecte uitvoering, en voorzien in controles op de verantwoordelijkheid van financiële actoren. De op basis van artikel 322 VWEU vastgestelde regels hebben ook

---

<sup>11</sup> Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1).

<sup>12</sup> Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1).

<sup>13</sup> Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraude en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2).

<sup>14</sup> Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM") (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

<sup>15</sup> Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

betrekking op de bescherming van de begroting van de Unie in geval van algemene tekortkomingen ten aanzien van de rechtsstaat in de lidstaten, aangezien de eerbiediging van de rechtsstaat een essentiële basisvoorwaarde is voor een goed financieel beheer en effectieve EU-financiering.

- (20) De financieringsvormen en de uitvoeringsmethoden in het kader van deze verordening dienen te worden gekozen op basis van de mogelijkheden die zij bieden om de specifieke doelstellingen van de acties te verwezenlijken en resultaten te behalen, met name rekening houdend met de kosten van controles, de administratieve lasten en het verwachte risico van niet-naleving. Daarbij moet het gebruik van vaste bedragen, forfaitaire percentages en eenheidskosten in overweging worden genomen, alsook financiering die niet gekoppeld is aan kosten zoals bedoeld in artikel 125, lid 1, van het Financieel Reglement.
- (21) Daar de doelstelling van deze verordening niet voldoende door de afzonderlijke lidstaten kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang en de gevolgen ervan, beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.
- (22) Deze verordening vervangt Verordening (EU) nr. 1294/2013 van het Europees Parlement en de Raad, die derhalve moet worden ingetrokken,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

## *HOOFDSTUK I*

### *ALGEMENE BEPALINGEN*

#### *Artikel 1*

##### *Onderwerp*

1. Bij deze verordening wordt het Douane-programma voor samenwerking op het gebied van douane ("programma") vastgesteld.
2. In deze verordening worden de doelstellingen van het programma, de begroting voor de periode 2021-2027, de vormen van financiering door de Unie alsmede de regels voor de verstrekking van die financiering vastgelegd.

#### *Artikel 2*

##### *Definities*

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- (1) "douaneautoriteiten": de autoriteiten zoals omschreven in artikel 5, punt 1, van Verordening (EU) nr. 952/2013;
- (2) "Europese elektronische systemen": de elektronische systemen die noodzakelijk zijn voor de douane-unie en voor de uitvoering van de missie van de douaneautoriteiten;

- (3) "derde land": een land dat geen lid van de Unie is.

### *Artikel 3*

#### *Doelstellingen van het programma*

1. De algemene doelstelling van het programma bestaat erin de douane-unie en de douaneautoriteiten te ondersteunen bij hun taak om de financiële en economische belangen van de Unie en haar lidstaten te beschermen, de veiligheid in de Unie te waarborgen, de Unie tegen oneerlijke en illegale handel te beschermen en de legale handel te ondersteunen.
2. De specifieke doelstelling van het programma bestaat erin de opstelling en uniforme tenuitvoerlegging van douanewetgeving en -beleid te ondersteunen, alsook douanesamenwerking en bestuurlijke capaciteitsopbouw, daaronder begrepen competentieontwikkeling en ontwikkeling en exploitatie van Europese elektronische systemen.

### *Artikel 4*

#### *Begroting*

1. De financiële middelen voor de uitvoering van het programma voor de periode 2021-2027 bedragen 950 000 000 EUR in lopende prijzen.
2. Het in lid 1 bedoelde bedrag kan ook uitgaven dekken voor werkzaamheden op het gebied van voorbereiding, toezicht, controle, audit en evaluatie alsmede andere werkzaamheden voor het beheer van het programma en de beoordeling van de verwezenlijking van de doelstellingen ervan. Het kan bovendien uitgaven dekken met betrekking tot studies, vergaderingen van deskundigen, informatie- en communicatieacties, voor zover zij verband houden met de doelstellingen van het programma, alsmede uitgaven in verband met informatietechnologienetwerken voor informatieverwerking en -uitwisseling, daaronder begrepen institutionele informatietechnologie-instrumenten, en andere uitgaven voor technische en administratieve bijstand die nodig is voor het beheer van het programma.

### *Artikel 5*

#### *Met het programma geassocieerde derde landen*

Het programma staat open voor deelname van de volgende derde landen:

- (a) toetredingslanden, kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten, in overeenstemming met de algemene beginselen en algemene voorwaarden voor deelname van die landen aan programma's van de Unie zoals vastgesteld in de desbetreffende kaderovereenkomsten en besluiten van de Associatieraad, of in soortgelijke overeenkomsten, alsmede in overeenstemming met de specifieke voorwaarden die zijn vastgesteld in overeenkomsten tussen de Unie en die landen;
- (b) landen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen, in overeenstemming met de algemene beginselen en algemene voorwaarden voor deelname van die landen aan programma's van de Unie zoals vastgesteld in de desbetreffende kaderovereenkomsten en besluiten van de Associatieraad, of in soortgelijke

overeenkomsten, alsmede in overeenstemming met de specifieke voorwaarden die zijn vastgesteld in overeenkomsten tussen de Unie en die landen, mits de toepasselijke wetgeving en bestuurlijke methoden in deze landen voldoende zijn aangepast aan die in de Unie;

- (c) andere derde landen in overeenstemming met de voorwaarden die in een specifieke overeenkomst met betrekking tot de deelname van het derde land aan een programma van de Unie zijn vastgesteld, mits die overeenkomst:
- een billijk evenwicht garandeert tussen de bijdragen en de baten van het derde land dat aan de programma's van de Unie deelneemt;
  - de voorwaarden voor deelname aan de programma's vaststelt, met inbegrip van de berekening van de financiële bijdragen aan individuele programma's en de administratieve kosten ervan. Deze bijdragen vormen bestemmingsontvangsten overeenkomstig artikel [21, lid 5,] van Verordening [2018/XXX] [het nieuwe Financieel Reglement];
  - het derde land geen beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het programma verleent;
  - de rechten van de Unie waarborgt om te zorgen voor een goed financieel beheer en haar financiële belangen te beschermen.

#### *Artikel 6*

##### *Uitvoering en vormen van EU-financiering*

1. Het programma wordt uitgevoerd in direct beheer in overeenstemming met het Financieel Reglement.
2. In het kader van het programma kan financiering worden verstrekt in een van de vormen als vastgesteld in het Financieel Reglement, met name subsidies, prijzen, aanbestedingen en vergoeding van reis- en verblijfkosten van externe deskundigen.

#### *HOOFDSTUK II*

##### *SUBSIDIABILITEIT*

#### *Artikel 7*

##### *In aanmerking komende acties*

1. Alleen acties voor de verwezenlijking van de doelstellingen als bedoeld in artikel 3 komen in aanmerking voor financiering.
2. Acties ter aanvulling op of ondersteuning van de acties waarmee de in artikel 3 van Verordening (EU) [2018/XXX] [Instrument voor douanecontroleapparatuur] bedoelde doelstellingen ten uitvoer worden gelegd, komen ook in aanmerking voor financiering.
3. De in de leden 1 en 2 bedoelde acties omvatten:
  - (a) bijeenkomsten en soortgelijke ad-hoc-evenementen;

- (b) projectgebaseerde gestructureerde samenwerking;
- (c) acties ten behoeve van IT-capaciteitsopbouw, met name de ontwikkeling en exploitatie van Europese elektronische systemen;
- (d) acties ten behoeve van competentieontwikkeling en capaciteitsopbouw;
- (e) ondersteunende en andere acties, daaronder begrepen:
  - (1) studies;
  - (2) innoverende activiteiten, met name proof-of-concepts, proefprojecten en prototype-ontwikkeling;
  - (3) gezamenlijk ontwikkelde communicatieacties;
  - (4) alle andere acties waarin de in artikel 13 bedoelde werkprogramma's voorzien, die nodig zijn ter verwezenlijking of ter ondersteuning van de in artikel 3 genoemde doelstellingen.

In bijlage 1 is een niet-uitputtende lijst opgenomen van mogelijke vormen van acties als bedoeld onder a), b) en d).

4. Acties bestaande in de ontwikkeling en exploitatie van aanpassingen of uitbreidingen van de gemeenschappelijke componenten van de Europese elektronische systemen met het oog op samenwerking met derde landen die niet met het programma geassocieerd zijn, of internationale organisaties komen in aanmerking voor financiering wanneer zij van belang zijn voor de Unie. De Commissie treft de nodige administratieve regelingen, die kunnen voorzien in een financiële bijdrage van de betrokken derde partijen aan deze acties.
5. Wanneer een actie ten behoeve van IT-capaciteitsopbouw als bedoeld in lid 3, onder c), betrekking heeft op de ontwikkeling en exploitatie van een Europees elektronisch systeem, komen uitsluitend de kosten in verband met de aan de Commissie toevertrouwde verantwoordelijkheden overeenkomstig artikel 11, lid 2, in aanmerking voor financiering uit het programma. De lidstaten dragen de kosten in verband met de aan hen toevertrouwde verantwoordelijkheden overeenkomstig artikel 11, lid 3.

## *Artikel 8*

### *Externe deskundigen*

1. Wanneer dit ten goede komt van de verwezenlijking van de acties waarmee de in artikel 3 genoemde doelstellingen ten uitvoer worden gelegd, kunnen vertegenwoordigers van overheidsinstanties, ook van derde landen die niet met het programma geassocieerd zijn overeenkomstig artikel 5, vertegenwoordigers van internationale en andere relevante organisaties, van marktdeelnemers en organisaties die marktdeelnemers vertegenwoordigers, en van de civil society als externe deskundigen deelnemen aan acties die in het kader van het programma worden opgezet.
2. De kosten van de in lid 1 bedoelde externe deskundigen komen in aanmerking voor vergoeding uit hoofde van het programma in overeenstemming met de bepalingen van artikel 238 van het Financieel Reglement.

3. De externe deskundigen worden door de Commissie geselecteerd op basis van hun vaardigheden, ervaring en kennis met betrekking tot de specifieke actie, waarbij mogelijke belangenconflicten worden vermeden.

### *HOOFDSTUK III*

#### *SUBSIDIES*

##### *Artikel 9*

###### *Toekenning, complementariteit en gecombineerde financiering*

1. Subsidies in het kader van het programma worden toegekend en beheerd in overeenstemming met titel VIII van het Financieel Reglement.
2. Aan een actie waaraan in het kader van een ander programma van de Unie een bijdrage is toegekend, kan ook een bijdrage worden toegekend uit hoofde van dit programma, op voorwaarde dat de bijdrage niet dezelfde kosten dekt. De regels van elk programma van de Unie waaruit een bijdrage wordt ontvangen, zijn van toepassing op de desbetreffende bijdrage aan de actie. De cumulatieve financiering mag niet hoger zijn dan de totale subsidiabele kosten van de actie en de steun uit de verschillende programma's van de Unie kan op een pro-ratabasis worden berekend in overeenstemming met de documenten waarin de steunvoorwaarden zijn vastgesteld.
3. In overeenstemming met artikel 198, onder f), van het Financieel Reglement worden de subsidies toegekend zonder oproep tot het indienen van voorstellen wanneer de in aanmerking komende entiteiten douaneautoriteiten zijn van de lidstaten en van de derde landen die met het programma zijn geassocieerd als bedoeld in artikel 5 van deze verordening, mits aan de in dat artikel gestelde voorwaarden is voldaan.

##### *Artikel 10*

###### *Medefinancieringspercentages*

1. In afwijking van artikel 190 van het Financieel Reglement kan het programma tot 100 % van de subsidiabele kosten van een actie financieren.
2. Het toepasselijke medefinancieringspercentage wanneer voor acties subsidieverlening vereist is, wordt vastgesteld in de in artikel 13 bedoelde meerjarige werkprogramma's.

### *HOOFDSTUK IV*

#### *SPECIFIEKE BEPALINGEN BETREFFENDE ACTIES VOOR IT-CAPACITEITSOPBOUW*

##### *Artikel 11*

###### *Verantwoordelijkheden*

1. De Commissie en de lidstaten dragen samen zorg voor de ontwikkeling en de exploitatie, daaronder begrepen ontwerp, specificatie, conformiteitsbeoordeling,



uitrol, onderhoud, ontwikkeling, beveiliging, kwaliteitsborging en kwaliteitsbewaking, van de Europese elektronische systemen die in het in artikel 12 genoemde strategische meerjarenplan voor de douane zijn opgenomen.

2. De Commissie draagt met name zorg voor:
  - (a) de ontwikkeling en exploitatie van gemeenschappelijke componenten zoals vastgelegd in het in artikel 12 genoemde strategische meerjarenplan voor de douane;
  - (b) de algehele coördinatie van de ontwikkeling en exploitatie van Europese elektronische systemen met het oog op de werking, interconnectiviteit en voortdurende verbetering alsook de synchrone implementatie ervan;
  - (c) de coördinatie op Unieniveau van Europese elektronische systemen met het oog op de bevordering en implementatie ervan op nationaal niveau;
  - (d) de coördinatie van de ontwikkeling en exploitatie van Europese elektronische systemen wat betreft de wisselwerking met derde landen, met uitzondering van acties die worden opgezet om aan nationale vereisten te voldoen;
  - (e) de coördinatie van Europese elektronische systemen met andere relevante acties op het gebied van e-overheid op Unieniveau.
3. De lidstaten dragen met name zorg voor:
  - (a) de ontwikkeling en exploitatie van nationale componenten zoals vastgelegd in het in artikel 12 genoemde strategische meerjarenplan voor de douane;
  - (b) de coördinatie van de ontwikkeling en exploitatie van de nationale componenten van Europese elektronische systemen op nationaal niveau;
  - (c) de coördinatie van Europese elektronische systemen met andere relevante acties op het gebied van e-overheid op nationaal niveau;
  - (d) de regelmatige verstrekking van informatie aan de Commissie over de maatregelen die zij hebben genomen om hun respectieve autoriteiten of marktdeelnemers in staat te stellen ten volle gebruik te maken van de Europese elektronische systemen;
  - (e) de implementatie van Europese elektronische systemen op nationaal niveau.

## *Artikel 12*

### *Strategisch meerjarenplan voor douane (MASP-C)*

1. De Commissie stelt een strategisch meerjarenplan voor douane op en werkt dit regelmatig bij; het plan bevat een lijst van alle taken die van belang zijn voor de ontwikkeling en exploitatie van Europese elektronische systemen, waarbij elk systeem, of onderdeel ervan, is ingedeeld als:
  - (a) een gemeenschappelijke component: een component van de Europese elektronische systemen die op Unieniveau ontwikkeld is en voor alle lidstaten beschikbaar is, dan wel door de Commissie als gemeenschappelijk is aangemerkt om redenen van efficiency, veiligheid en rationalisering;

- (b) een nationale component: een component van de Europese elektronische systemen die op nationaal niveau ontwikkeld is en beschikbaar is in de lidstaat die hem heeft gecreëerd of daaraan heeft bijgedragen;
  - (c) of een combinatie van beide componenten.
2. Het strategische meerjarenplan voor douane omvat ook innovatie- en proefprojecten alsook de ondersteunende methodologieën en instrumenten met betrekking tot de Europese elektronische systemen.
  3. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de voltooiing van elke taak die hen in het kader van het in lid 1 bedoelde strategische meerjarenplan voor douane is toevertrouwd. Zij brengen ook regelmatig verslag uit bij de Commissie over de vorderingen die zij met hun taken maken.
  4. De lidstaten doen de Commissie uiterlijk op 31 maart een jaarlijks voortgangsverslag over de uitvoering van het in lid 1 bedoelde strategische meerjarenplan voor douane toekomen over het tijdvak 1 januari - 31 december van het voorgaande jaar. Deze jaarlijkse verslagen worden gebaseerd op een vooraf vastgesteld model.
  5. De Commissie stelt uiterlijk op 31 oktober op basis van de in lid 4 bedoelde jaarlijkse verslagen een geconsolideerd verslag op met een evaluatie van de door de lidstaten en de Commissie gemaakte vorderingen bij de uitvoering van het in lid 1 bedoelde plan, en zij maakt dat verslag bekend.

## *HOOFDSTUK V*

### *PROGRAMMERING, TOEZICHT, EVALUATIE EN CONTROLE*

#### *Artikel 13*

##### *Werkprogramma*

1. Het programma wordt uitgevoerd door middel van meerjarige werkprogramma's als bedoeld in artikel 108 van het Financieel Reglement.
2. De meerjarige werkprogramma's worden door de Commissie vastgesteld door middel van uitvoeringshandelingen. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 18, lid 2, bedoelde procedure vastgesteld.

#### *Artikel 14*

##### *Toezicht en verslaglegging*

1. Indicatoren om verslag uit te brengen over de door het programma geboekte vooruitgang bij het verwezenlijken van de in artikel 3 vermelde specifieke doelstellingen zijn vastgesteld in bijlage 2.
2. Om te garanderen dat de door het programma geboekte vooruitgang bij het verwezenlijken van de doelstellingen ervan doeltreffend wordt beoordeeld, is de Commissie bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen overeenkomstig artikel 17 om bijlage 2 te wijzigen teneinde zo nodig de indicatoren te herzien of te vervolledigen, en om deze verordening aan te vullen met bepalingen inzake de opstelling van een toezichts- en evaluatiekader.

3. Het prestatierapportagesysteem waarborgt dat de gegevens voor het toezicht op de uitvoering en de resultaten van het programma op efficiënte en doeltreffende wijze en tijdig worden verzameld. Te dien einde moeten evenredige rapportagevereisten worden opgelegd aan de ontvangers van middelen van de Unie.

#### *Artikel 15*

##### *Evaluatie*

1. Evaluaties worden tijdig verricht zodat zij in de besluitvorming kunnen worden meegenomen.
2. De tussentijdse evaluatie van het programma wordt verricht zodra voldoende informatie over de uitvoering van het programma beschikbaar is, doch uiterlijk vier jaar nadat met de uitvoering van het programma is begonnen.
3. Aan het einde van de uitvoering van het programma, doch uiterlijk vier jaar na afloop van de in artikel 1 genoemde periode, verricht de Commissie een eindevaluatie van het programma.
4. De Commissie deelt de conclusies van de evaluaties tezamen met haar opmerkingen mee aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

#### *Artikel 16*

##### *Audits en onderzoeken*

Indien een derde land aan het programma deelneemt op grond van een besluit in het kader van een internationale overeenkomst of een ander rechtsinstrument, verleent het derde land de nodige rechten en toegang aan de bevoegde ordonnateur, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en de Europese Rekenkamer, zodat deze hun respectieve bevoegdheden ten volle kunnen uitoefenen. In het geval van OLAF omvatten deze rechten het recht om onderzoeken te verrichten, waaronder controles en verificaties ter plaatse als bedoeld in Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

### *HOOFDSTUK VI*

#### *UITOEFENING VAN DE BEVOEGDHEIDSDELEGATIE EN COMITÉPROCEDURE*

#### *Artikel 17*

##### *Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie*

1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend onder de in dit artikel neergelegde voorwaarden.
2. De in artikel 14, lid 2, bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend tot en met 31 december 2028.
3. Het Europees Parlement of de Raad kan de in artikel 14, lid 2, bedoelde bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de

delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het wordt van kracht op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad* van de Europese Unie of op een daarin genoemde latere datum. Het laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.

4. Vóór de vaststelling van een gedelegeerde handeling raadpleegt de Commissie de door elke lidstaat aangewezen deskundigen overeenkomstig de beginselen die zijn neergelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016.
5. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling heeft vastgesteld, doet zij daarvan gelijktijdig kennisgeving aan het Europees Parlement en de Raad.
6. Een overeenkomstig artikel 14, lid 2, vastgestelde gedelegeerde handeling treedt alleen in werking indien het Europees Parlement noch de Raad daartegen binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van de handeling aan het Europees Parlement en de Raad bezwaar heeft gemaakt, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad voor het verstrijken van die termijn de Commissie hebben meegedeeld dat zij daartegen geen bezwaar zullen maken. Die termijn wordt op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met twee maanden verlengd.

### *Artikel 18*

#### *Comitéprocedure*

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité, het "Comité Douane-programma" genoemd. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

## *HOOFDSTUK VII*

### *OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN*

### *Artikel 19*

#### *Informatie, communicatie en publiciteit*

1. De ontvangers van financiering van de Unie erkennen de oorsprong van en geven zichtbaarheid aan de financiering van de Unie (met name wanneer zij de acties en de resultaten ervan promoten) door meerdere doelgroepen, waaronder de media en het grote publiek, doelgericht en op samenhangende, doeltreffende en evenredige wijze te informeren.
2. De Commissie voert informatie- en communicatieacties uit met betrekking tot het programma alsmede de acties en de resultaten ervan. De aan het programma toegewezen financiële middelen dragen tevens bij aan de institutionele communicatie over de politieke prioriteiten van de Unie, voor zover zij verband houden met de in artikel 3 bedoelde doelstellingen.

## *Artikel 20*

### *Intrekking*

1. Verordening (EU) nr. 1294/2013 wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2021.
2. Beschikking nr. 70/2008/EG wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2021.

## *Artikel 21*

### *Overgangsbepalingen*

1. Deze verordening doet geen afbreuk aan de voortzetting of de wijziging van de betrokken acties tot de afsluiting ervan op grond van Verordening (EU) nr. 1294/2013, die op de betrokken acties van toepassing blijft totdat zij worden afgesloten.
2. De financiële middelen voor het programma kunnen eveneens de uitgaven dekken voor noodzakelijke technische en administratieve bijstand om de overgang te waarborgen tussen het programma en de maatregelen die zijn vastgesteld in het kader van het voorgaande programma, Verordening (EU) nr. 1294/2013.
3. Zo nodig kunnen voor het beheer van acties die op 31 december 2027 nog niet zijn voltooid, ook na 2027 kredieten ter dekking van de in artikel 4, lid 2, bedoelde uitgaven in de begroting worden opgenomen.

## *Artikel 22*

### *Inwerkingtreding*

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement*  
*De voorzitter*

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*

## **FINANCIEEL MEMORANDUM**

### **1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF**

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (*programmacluster*)
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.5. Duur en financiële gevolgen
- 1.6. Beheersvorm(en)

### **2. BEHEERSMAATREGELEN**

- 2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen
- 2.2. Beheers- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

### **3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF**

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
  - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
  - 3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
  - 3.2.3. *Bijdragen van derden*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

## 1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

### 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Douane-programma voor samenwerking op het gebied van douane

### 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (*programmacluster*)

Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid

### 1.3. Het voorstel/initiatief betreft:

een nieuwe actie

een nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie<sup>1</sup>

X de verlenging van een bestaande actie

de samenvoeging of ombuiging van een of meer acties naar een andere/een nieuwe actie

### 1.4. Motivering van het voorstel/initiatief

#### 1.4.1. *Behoefte(n) waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief*

Het programma zal ten uitvoer worden gelegd door middel van een uitvoeringshandeling waarbij een meerjarig werkprogramma wordt vastgesteld. De vaststelling ervan is gepland voor Q1 2021 na raadpleging van het Comité Douane-programma. Het meerjarig werkprogramma zal worden uitgevoerd door middel van subsidieovereenkomsten die met de begunstigen worden gesloten, en contracten voor overheidsopdrachten die met de dienstverleners worden gesloten, om uiterlijk Q2 2018 van start te gaan.

#### 1.4.2. *Toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, o.a. coördinatie-winst, rechtszekerheid, een grotere doeltreffendheid en complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder "toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de Unie" verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaat zou zijn gecreëerd.*

Redenen voor een EU-optreden (vooraf):

De douane helpt de financiële belangen van de Unie en van de lidstaten te vrijwaren en zij beschermt ook, als bewaker van de buitengrens van de EU wat het goederenverkeer betreft, de samenleving tegen terroristische dreigingen, gevaren voor de volksgezondheid en het milieu en andere risico's. De douane past een lijst van meer dan 60 andere wetten toe die niet op douanezaken betrekking hebben maar onder andere op goederen voor tweërlei gebruik, vuurwapens, drugsprecursoren, verkeer van liquide middelen, intellectuele-eigendomsrechten, volksgezondheid, productveiligheid en consumentenbescherming, bescherming van wilde dieren en van het milieu. De rol van de douaneautoriteiten is ook cruciaal waar het erom gaat de integriteit van de toeleveringsketen te vrijwaren en te voorkomen dat terroristische

<sup>1</sup> In de zin van artikel 58, lid 2, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

organisaties ongehinderd hun financiële middelen kunnen verplaatsen. De druk om de douane-unie steeds beter te laten presteren en de douanediens ten steeds meer taken toe te wijzen, wordt almaar groter door nieuwe uitdagingen die zich aandienen in het spoor van snel veranderende technologieën (digitalisering, geconnecteerdheid, het internet der dingen, blockchain) en bedrijfsmodellen (e-commerce, optimalisatie van de toeleveringsketen), teruglopende overheidsmiddelen, toenemende wereldhandel en een aanhoudende grensoverschrijdende criminaliteits- en veiligheidsdreiging.

Sinds 2016 vormt het douanewetboek van de Unie (DWU) het nieuwe rechtskader op het gebied van douane. Het DWU heeft de aanzet gegeven tot een groots opgezet digitaliseringsproject met 17 verschillende elektronische systemen die in 2025 volledig klaar moeten zijn.

De implementatie hiervan is alleen mogelijk door intensieve operationele samenwerking tussen de douanediens ten van de lidstaten onderling, tussen deze diens ten en andere overheidsinstanties, alsook met bedrijven en andere betrokken partijen. Het voorgestelde programma, dat een vervolg is op Douane 2020, zal de douane-unie en de douaneautoriteiten ondersteunen door middel van activiteiten ten behoefte van bestuurlijke en IT-capaciteitsopbouw en operationele samenwerking.

Verwachte door de Unie gegenereerde meerwaarde (achteraf)

Het overgrote deel van de voorgestelde middelen zal worden besteed aan activiteiten voor IT-capaciteitsopbouw. Cruciaal voor de douanesamenwerking is een sterk beveiligd eigen communicatienetwerk dat garandeert dat iedere nationale overheidsdienst slechts eenmaal verbinding hoeft te leggen met deze gemeenschappelijke infrastructuur om allerlei soorten inlichtingen te kunnen uitwisselen. Zonder een dergelijke infrastructuur zouden de lidstaten 27-maal een verbinding moeten maken met de nationale systemen van elke andere lidstaat.

#### 1.4.3. *Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan*

##### Eindevaluatie van het Douane 2013-programma:

De bevindingen waren op hoofdlijnen positief wat betreft de bijdrage die het programma aan de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen levert en de ondersteuning die het douaneautoriteiten biedt om als één dienst te functioneren. De belangrijkste baten kunnen als volgt worden samengevat:

- Versterking van de veiligheid, daaronder begrepen de integrale implementatie van het invoercontrolesysteem en het douanerisicobeheersysteem en de integratie van het AEO-systeem en systemen van marktdeelnemers.
- Facilitering van het handelsverkeer, die de veiligheid in de douane-unie kan vergroten terwijl er minder manuele controles worden verricht die het goederenverkeer vertragen, en de doorgang van goederen versnelt.
- Bescherming van de financiële belangen van de EU, dankzij het gebruik van gecentraliseerde databanken en de grotere doeltreffendheid van risicobeheersystemen.

De verwezenlijkingen in de onderzochte periode waren niet louter een verdere ontwikkeling van reeds bestaande trends. Integendeel, zij waren belangrijk en baanbrekend (met name wat betreft de invoering van elektronische systemen met betrekking tot veiligheid) en een teken van grote vooruitgang op weg naar de realisatie van de hoofddoelstellingen van het programma.



Uit de evaluatie is gebleken dat het programma op EU-niveau een duidelijke meerwaarde heeft, met name wat betreft de ondersteuning van de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving op nationaal niveau. De elektronische systemen die met het programma gefinancierd worden, zijn zeer complementair aan nationale initiatieven en hebben veelal betrekking op de tenuitvoerlegging van dergelijke wetgeving. Daardoor zijn de administratieve kosten gedaald die elke lidstaat zou hebben moeten dragen als hij soortgelijke elektronische systemen op zichzelf had moeten ontwikkelen. Ook de networking die door de gemeenschappelijke acties van het programma wordt gestimuleerd, werd om verschillende redenen van cruciaal belang geacht, onder meer omdat het een consistente toepassing van gemeenschappelijke wetgeving waarborgt, beste praktijken helpt te verspreiden en bij de douanediens ten het vertrouwen s chept om op te treden alsof zij één dienst vormen.

Uit de eerste bevindingen van de [tussentijdse evaluatie van het Douane 2020-programma](#) komt naar voren dat de nationale douanediens ten in het algemeen positief gestemd zijn over de mate waarin het programma tot resultaten leidt die niet mogelijk waren geweest als de nationale douanediens ten alleen hadden gehandeld. Een groot deel van de respondenten op de evaluatievragenlijsten is ook de mening toegedaan dat het programma vertrouwen helpt te scheppen en de samenloop van de uitvoeringspraktijk op het gebied van douane in de EU-lidstaten en andere deelnemende landen (kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten) sterk in de hand werkt. Uit interviews blijkt ook dat er efficiencywinsten zijn geboekt dankzij het samenbrengen van middelen, met name op IT-gebied (schaalvoordelen en lagere ontwikkelingskosten). De bevindingen lijken er ook op te wijzen dat de nationale autoriteiten voor de uitdaging staan om nationale overwegingen in overeenstemming te brengen met EU-douanevereisten: uiteenlopende belangen kunnen soms de verwezenlijking van de meerwaarde op EU-niveau in de weg staan en enkele nationale autoriteiten hebben ook de frustratie geuit dat zij hun ambities naar beneden moesten bijstellen omdat andere nationale douanediens ten minder ver waren gevorderd.

#### 1.4.4. *Verenigbaarheid en eventuele synergie met andere passende instrumenten*

Het programma hangt nauw samen met het nieuwe Instrument voor douanecontroleapparatuur, dat de aankoop, het onderhoud en de modernisering van subsidiabele apparatuur zal ondersteunen.

Er zijn ook verbanden met de activiteiten van het Europese Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) wat betreft de bestrijding van fraude met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Unie in overeenstemming met artikel 325 VWEU.

Voorts bestaan er belangrijke synergieën met het Fiscalis-programma, dat de samenwerking op het gebied van de belastingen ondersteunt. Wat IT betreft, is er sprake van kruisbestuiving en gezamenlijke financiering van gemeenschappelijke IT-componenten zoals het gemeenschappelijk communicatienetwerk. Beide programma's hebben dezelfde IT-beheersaanpak en gemeenschappelijke mechanismen voor horizontale ondersteuning. Zij maken gebruik van hetzelfde soort gemeenschappelijke acties en hebben een vergelijkbare aanpak wat betreft competentieontwikkeling en opleiding. Het programmabeheer is volledig gestroomlijnd op het gebied van voorstellen, beheer, beheer van acties, uitvoeringshandelingen en prestatie meting.

## 1.5. Duur en financiële gevolgen

### beperkte geldigheidsduur

- van kracht vanaf 1.1.2021 tot en met 31.12.2027
- financiële gevolgen vanaf 2021 tot en met 2027 voor vastleggingskredieten en vanaf 2021 tot en met 2030 voor betalingskredieten.

### onbeperkte geldigheidsduur

- uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ,
- gevolgd door een volledige uitvoering.

## 1.6. Beheersvorm(en)<sup>2</sup>

### Direct beheer door de Commissie

- door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;
- door de uitvoerende agentschappen
- gedeeld beheer met de lidstaten
- indirect beheer door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:
  - derde landen of de door hen aangewezen organen;
  - internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
  - de EIB en het Europees Investeringsfonds;
  - de in de artikelen 70 en 71 van het Financieel Reglement bedoelde organen;
  - publiekrechtelijke organen;
  - privaatrechtelijke organen met een openbardienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;
  - privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;
  - personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.
- *Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".*

### Opmerkingen

--

<sup>2</sup> Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb:  
<https://myintracom.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

## **2. BEHEERSMAATREGELEN**

### **2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen**

*Vermeld frequentie en voorwaarden.*

De effecten van het voorgestelde Douane-programma zullen worden beoordeeld in een tussentijdse en een eindevaluatie, alsook aan de hand van een permanent toezicht op een reeks bovengeschiedte prestatiekernindicatoren.

De resultaten en outputs van het programma zullen regelmatig worden beoordeeld via een alomvattend toezichtstelsel, op basis van vastgestelde indicatoren, om rekenschap af te leggen over de kosten en baten. De gegevens voor de prestatiemeting zullen worden opgehaald met behulp van diverse instrumenten voor gegevensverzameling, daaronder begrepen formulieren voor de follow-up van acties, beoordelingsformulieren voor activiteiten en regelmatige peilingen van douaneambtenaren.

Aangezien het programma een ondersteunende rol vervult waarbij het de diensten van de deelnemende landen helpt informatie te delen en hun capaciteit te versterken, is het toezichtstelsel gericht op het volgen van de voortgang in de programma-activiteiten, op basis van indicatoren op outputniveau. Waar mogelijk worden ook indicatoren gevolgd op gebieden die verband houden met de bovengeschiedte doelstellingen van het programma.

De Commissie zal elk jaar een voortgangsverslag over het programma opstellen met een samenvatting van de vorderingen die zijn geboekt op weg naar de doelstellingen van het programma, en de desbetreffende output- en resultaatindicatoren.

### **2.2. Beheers- en controlesyste(e)m(en)**

#### **2.2.1. *Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie***

Het programma zal worden uitgevoerd in direct beheer gelet op de aard van de activiteiten van het programma, de nadruk op douanediensten als begunstigden en de exclusieve bevoegdheid van de EU voor de douane-unie; deze beheersvorm garandeert de meest efficiënte toewijzing van financiële middelen en de grootste mogelijke impact. Hij geeft de Commissie immers de mogelijkheid om flexibel en sturend op te treden en zo elk jaar, door middel van haar financieringsbesluit, de nodige middelen toe te wijzen volgens de prioriteiten die in de comitéprocedure met de lidstaten zijn overeengekomen, inclusief nieuw opkomende behoeften. Concreet betekent dit dat de diensten van de Commissie iedere actie moeten beoordelen en goedkeuren rekening houdende met: de in de verordening vervatte doelstellingen en voorwaarden; het vastgestelde jaarlijkse werkprogramma; en de subsidiabiliteitscriteria in het financieringsbesluit/de subsidieovereenkomsten.

Het programma zal hoofdzakelijk ten uitvoer worden gelegd via overheidsopdrachten en, in minder mate, via subsidieovereenkomsten met de nationale overheden.

Wat overheidsopdrachten betreft, zijn de betalingsvoorwaarden volledig in overeenstemming met corporate normen (geen voorfinanciering; alle betalingen zijn gekoppeld aan de aanvaarding van vooraf bepaalde resultaten).

Wat subsidies betreft, zal tot 90 % worden voorgefinancierd. Definitieve betalingen/terugvorderingen van subsidies zullen plaatsvinden op basis van financiële verslagen in combinatie met controles achteraf ter plaatse.

Het controlesysteem voor overheidsopdrachten is gebaseerd op een grondige verificatie vooraf van 100 % van alle transacties zodat er op het tijdstip van betaling geen fouten kunnen gebeuren.

De controlestrategie voor subsidies volgt een dubbele aanpak:

1) de financiële verslagen van de nationale diensten worden gesloten na een snel boekenonderzoek, waarna de opdracht voor de laatste betaling/tot terugvordering uitgaat (hetgeen de betalingstermijnen verkort). Deze opdrachten tot betaling/terugvordering worden zoals voorheen geverifieerd middels de gebruikelijke controles vooraf die in de financiële circuits zijn ingebouwd (controle vooraf van 100 % van de transacties).

2) bovenstaande controles worden ondersteund door controles achteraf ter plaatse in de lidstaten. Het doel van DG TAXUD bestaat erin elk jaar in drie tot vijf lidstaten controlebezoeken ter plaatse af te leggen zodat voor het einde van de programmaperiode de meeste deelnemende landen aan bod zijn gekomen.

2.2.2. *Informatie over de geïdentificeerde risico's en het systeem (de systemen) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken*

De risico's die zijn verbonden aan de financiële verrichtingen voor de uitvoering van het programma, zijn beperkt.

1) Bij de overheidsopdrachten wordt het leeuwendeel van de verrichtingen (die hoofdzakelijk verband houden met de ontwikkeling en de exploitatie van IT-systemen) uitgevoerd via bestaande kadercontracten en/of codelegatie aan andere diensten van de Commissie.

Met het internecontrolesysteem van DG TAXUD (dat gebaseerd is op een grondige controle vooraf van 100 % van de desbetreffende verrichtingen) is het mogelijk geweest de foutenpercentages in het vorige programma ruim onder de materialiteitsdrempel te houden (d.w.z. op een geschat niveau van 0,5 %). Dit controlesysteem zal ook worden gebruikt en toegepast op alle verrichtingen in het kader van het nieuwe programma, zodat foutenpercentages ruim onder de materialiteitsdrempel gegarandeerd zijn.

2) Ook bij de subsidies is er een laag risico verbonden aan de verrichtingen, met name omdat:

- de begunstigden de douanediens van de lidstaten, kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten zijn - in dat geval zijn er geen oproepen tot het indienen van voorstellen;
- de uitgaven hoofdzakelijk betrekking hebben op talrijke acties met relatief kleine bedragen voor elke afzonderlijke actie (voornamelijk vergoedingen van reis- en verblijfskosten);
- ART2 (het IT-systeem voor het monitoren van de uitgaven) verplicht moet worden gebruikt voor de registratie van de acties en de opstelling van financiële verslagen - in dit systeem zijn bepaalde controles ingebouwd;
- alle projecten en acties in het kader van het programma vooraf door DG TAXUD worden goedgekeurd en de controles met betrekking tot de selectie

en de toekenning de wettigheid en de regelmatigheid van de vastleggingen voor subsidies garanderen;

- de analyse van de vaakst voorkomende fouten die werden ontdekt tijdens verificaties achteraf of controles achteraf ter plaatse, bevestigt dat er weinig risico's zijn verbonden aan de desbetreffende financiële verrichtingen.

Bij het vorige programma lag het foutenpercentage voor het deel dat via subsidies is uitgevoerd, ook steevast onder de materialiteitsdrempel (d.w.z. rond 1 %). Dit controlesysteem zal ook nu worden toegepast, zodat foutenpercentages ruim onder de materialiteitsdrempel gegarandeerd zijn.

2.2.3. *Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting).*

De totale jaarlijkse kosten van controles bij het vorige programma bedroegen steevast ongeveer 1,5 % (kosten van alle controles (overheidsopdrachten en subsidies) op betalingen die in de loop van het jaar zijn verricht), hetgeen als kosteneffectief wordt aangemerkt.

Zoals hierboven werd aangegeven, is het foutenrisico beperkt gelet op de aard en de wijze van uitvoering van de desbetreffende financiële verrichtingen. Voorts is het internecontrolesysteem als geheel, dat gebaseerd is op grondige verificaties vooraf, erop gericht alle potentiële fouten te elimineren voorafgaand aan de betaling/sluiting.

In het geval van subsidies verlagen de controles achteraf ter plaatse nog het potentiële foutenrisico bij betaling/sluiting door de sterk afschrikkende werking die zij hebben.

Bij het vorige programma is de toegepaste controlestrategie doeltreffend en efficiënt gebleken en zijn de controlekosten beperkt gebleven.

Aangezien voor het nieuwe programma dezelfde controlesystemen zullen worden gebruikt, kan ervan worden uitgegaan dat de controlekosten en de omvang van het foutenrisico bij betaling/sluiting voor het nieuwe programma vergelijkbaar zullen zijn.

**2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden**

*Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de fraudebestrijdingsstrategie.*

In de fraudebestrijdingsstrategie (AFS) van DG TAXUD wordt de nadruk gelegd op de ontwikkeling van een sterke antifraudecultuur binnen het DG door middel van bewustmakingsactiviteiten over potentiële frauderisico's en ethisch verantwoord gedrag van medewerkers van DG TAXUD. Deze strategie streeft ook naar actieve samenwerking met OLAF en de integratie van fraudeaspecten in de strategische plannings- en programmeringscyclus (SPP) van het DG.

Aangezien het programma (grotendeels) via overheidsopdrachten zal worden uitgevoerd, zal met name doelstelling 3 van de fraudebestrijdingsstrategie van DG TAXUD (bewustmaking over mogelijke belangenconflicten in de contacten met externe stakeholders zoals lobbyisten, aanbesteders, contractanten enz.), met de nadruk op 1) het bijhouden van een administratie van contacten met lobbyisten, 2) een gedecentraliseerd beheer van aanbestedingsprocedures en contacten met aanbesteders, 3) specifieke opleidingen voor contacten met lobbyisten, van

toepassing zijn op de uitvoering van het programma. De verplichte raadpleging van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting, voorafgaand aan de gunning van een opdracht (of de uitvoering van een financiële verrichting), zal het gevaar van potentiële fraude of onregelmatigheden nog verder beperken.

### 3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

#### 3.1. Rubriek van het meerjarig financieel kader en voorgesteld(e) nieuw(e) begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

Rubriek van het meerjarig financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort krediet	Bijdrage			
	Nummer	GK/NGK <sup>1</sup>	van EVA-landen <sup>2</sup>	van kandidaat-lidstaten <sup>3</sup>	van derde landen	in de zin van artikel [21, lid 2, onder b),] van het Financieel Reglement
1	03.01 Eengemaakte markt – Administratief begrotingsonderdeel 03.05 Eengemaakte markt – Samenwerking op het gebied van douane (Douane)	GK	NEE	JA	JA	NEE

<sup>1</sup> GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

<sup>2</sup> EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

<sup>3</sup> Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaten van de Westelijke Balkan.

### 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

#### 3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

<b>Rubriek van het meerjarig financieel kader</b>	<b>1</b>	Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid
---	----------	---

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Beleidskredieten (uitgesplitst naar de onder 3.1 vermelde begrotingsonderdelen)	Vastleggingen	(1)	126,587	130,144	132,753	135,414	138,129	140,897	143,976		<b>947,900</b>
	Betalingen	(2)	30,975	94,322	117,123	122,203	124,928	127,061	129,462	201,826	<b>947,900</b>
Uit het budget van het programma gefinancierde administratieve kredieten <sup>1</sup>	Vastleggingen = betalingen	(3)	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300		<b>2,100</b>
<b>TOTAAL kredieten voor het budget van het programma</b>	Vastleggingen	=1+3	126,887	130,444	133,053	135,714	138,429	141,197	144,276		<b>950,000</b>
	Betalingen	=2+3	31,275	94,622	117,423	122,503	125,228	127,361	129,762	201,826	<b>950,000</b>

<sup>1</sup> Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.



<b>Rubriek van het meerjarig financieel kader</b>	7	"Administratieve uitgaven"
---	---	----------------------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
Personele middelen		16,864	16,864	16,864	16,864	16,864	16,864	16,864		<b>118,048</b>
Andere administratieve uitgaven		0,686	0,686	0,686	0,686	0,686	0,686	0,686		<b>4,802</b>
<b>TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader</b>	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>		<b>122,850</b>

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
<b>TOTAAL kredieten voor alle RUBRIEKEN van het meerjarig financieel kader</b>	Vastleggingen	<b>144,437</b>	<b>147,994</b>	<b>150,603</b>	<b>153,264</b>	<b>155,979</b>	<b>158,747</b>	<b>161,826</b>		<b>1072,850</b>
	Betalingen	<b>48,825</b>	<b>112,172</b>	<b>134,973</b>	<b>140,053</b>	<b>142,778</b>	<b>144,911</b>	<b>147,312</b>	<b>201,826</b>	<b>1072,850</b>

### 3.2.2. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
------	------	------	------	------	------	------	------	--------

<b>RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader</b>								
Personele middelen	16,864	16,864	16,864	16,864	16,864	16,864	16,864	<b>118,048</b>
Andere administratieve uitgaven	0,686	0,686	0,686	0,686	0,686	0,686	0,686	<b>4,802</b>
<b>Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>17,550</b>	<b>122,850</b>

<b>Buiten RUBRIEK 7<sup>1</sup> van het meerjarig financieel kader</b>								
Personele middelen								
Andere administratieve uitgaven	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	<b>2,100</b>
<b>Subtotaal buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader</b>	<b>0,300</b>	<b>0,300</b>	<b>0,300</b>	<b>0,300</b>	<b>0,300</b>	<b>0,300</b>	<b>0,300</b>	<b>2,100</b>

<b>TOTAAL</b>	<b>17,850</b>	<b>17,850</b>	<b>17,850</b>	<b>17,850</b>	<b>17,850</b>	<b>17,850</b>	<b>17,850</b>	<b>124,950</b>
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

<sup>1</sup> Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

### 3.2.2.1. Geraamde personeelsbehoeften

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

*Raming in voltijdequivalenten*

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>•Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)</b>							
Zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie	108	108	108	108	108	108	108
Delegaties							
Onderzoek							
<b>•Extern personeel (in voltijdequivalenten VTE) – AC, AL, END, INT en JPD <sup>1</sup></b>							
Rubriek 7							
Gefinancierd uit RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	- zetel	18	18	18	18	18	18
	- delegaties						
Gefinancierd uit het budget van het programma <sup>2</sup>	- zetel						
	- delegaties						
Onderzoek							
Andere (geef aan welke)							
<b>TOTAAL</b>							

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	De cijfers omvatten zowel personeel dat wordt ingezet bij het directe beheer en de uitvoering van het programma als personeel dat actief is op beleidsterreinen die door het programma worden ondersteund/gefinancierd.
Extern personeel	De cijfers omvatten zowel personeel dat wordt ingezet bij het directe beheer en de uitvoering van het programma als personeel dat actief is op beleidsterreinen die door het programma worden ondersteund/gefinancierd.

<sup>1</sup> AC = Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL = Agent Local (plaatselijk functionaris); END = Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JPD = Jeune Professionnel en Délégation (jonge professional in delegaties).

<sup>2</sup> Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).

### 3.2.3. Bijdragen van derden

Het voorstel/initiatief:

- voorziet niet in medefinanciering door derden
- voorziet in medefinanciering door derden, zoals hieronder wordt geraamd:

Kredieten in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
Medefinancieringsbron								
TOTAAL medegefinancierde kredieten								

### 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
  - voor de eigen middelen
  - voor de overige ontvangsten

Geef aan of de ontvangsten worden toegewezen aan de begrotingsonderdelen voor uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Gevolgen van het voorstel/initiatief <sup>1</sup>						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikel .....							

Vermeld voor de toegewezen ontvangsten het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

Andere opmerkingen (bijv. over de methode/formule voor de berekening van de gevolgen voor de ontvangsten of andere informatie).

Het effect dat het programma sorteert, kan indirect gevolgen hebben voor de ontvangsten van de EU, omdat mag worden verwacht dat een betere en efficiëntere douane onder meer zal leiden tot hogere inkomsten uit douanerechten en btw bij invoer. Dit effect is evenwel niet kwantificeerbaar.

<sup>1</sup> Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van de inningskosten.