EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.12.2019
COM(2019) 629 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de voortgang bij de ontwikkeling van de elektronische systemen waarin het douanewetboek van de Unie voorziet, overeenkomstig artikel 278 bis van dat wetboek

{SWD(2019) 434 final}

Inhoudsopgave

1. INLEIDING 2
2. ACHTERGROND 3
3. ALGEMEEN OVERZICHT VAN DE VOORTGANG MET DE ELEKTRONISCHE SYSTEMEN VAN HET DWU 3
4. CONCLUSIE 10

1. INLEIDING

Het douanewetboek van de Unie[1] (DWU), dat het belangrijkste rechtskader voor de douanevoorschriften en -regelingen in het EU-douanegebied vormt, voorziet in een volledige omschakeling op een papierloze omgeving voor douaneformaliteiten. Het gebruik van elektronische systemen voor alle interactie tussen marktdeelnemers en douaneautoriteiten verlaagt de administratieve kosten en rompslomp en helpt de douane het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven te ondersteunen. Tegelijkertijd versterken geautomatiseerde processen in de elektronische systemen de samenwerking tussen de douaneautoriteiten en de interoperabiliteit tussen de verschillende elektronische systemen, hetgeen de financiële en economische belangen beter zou moeten vrijwaren en een betere bescherming tegen fraude, veiligheidsrisico's en "shopping" bij de plaats van invoer zou moeten bieden.

Om dit te realiseren, moeten de Europese Commissie en de lidstaten de meeste van de bestaande elektronische systemen upgraden, een aantal van deze systemen op trans-Europees niveau met elkaar verbinden en een reeks nieuwe systemen opzetten om zo de douaneprocedures en -formaliteiten volledig te automatiseren. Artikel 280 DWU bevat de verplichting om een werkprogramma voor het DWU ("DWU/WP")[2] op te stellen met alle DWU-projecten en -systemen en de geplande uitroldatums. In totaal voorziet het DWU/WP in het opzetten of upgraden van veertien trans-Europese systemen en drie zuiver nationale systemen.

In dit eerste jaarverslag over de voortgang bij de ontwikkeling van de elektronische systemen beschrijft de Commissie de ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van het DWU. Zij bouwt hierbij voort op het DWU/WP, dat een gefaseerd en coherent tijdschema voor de verschillende ontwikkelingsstadia van elk van de zeventien elektronische systemen bevat en als uitgangspunt voor de voortgangsrapportage dient.

Bij de projecten die in het DWU/WP zijn opgenomen, kunnen drie soorten systemen worden onderscheiden:

i) elf centrale trans-Europese systemen die door de Commissie moeten worden ontwikkeld of geüpgraded (en waarbij ook de lidstaten vaak hun nationale systemen moeten ontwikkelen of upgraden);
ii) drie gedecentraliseerde trans-Europese systemen die door de Commissie moeten worden ontwikkeld of geüpgraded maar een belangrijke nationale component hebben die door de lidstaten moet worden geïmplementeerd; en
iii) drie nationale systemen die door de lidstaten zelf moeten worden ontwikkeld of geüpgraded.

Dit verslag analyseert de voortgang die met de drie soorten systemen is geboekt, en beschrijft de doelstellingen van elk project, de projectarchitectuur en de planningsaanpak. Op basis daarvan wordt gewezen op mogelijke vertragingen en voorgenomen ondersteunende maatregelen. Het algemene oordeel over de voortgang bij de uitvoering van het DWU/WP is samengevat in de conclusie van dit verslag.

[1]Het DWU is op 9 oktober 2013 bij Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad aangenomen. Het volledige wetgevingspakket bestaat uit de gedelegeerde DWU-verordening, de DWU-uitvoeringsverordening, de gedelegeerde DWU-overgangsverordening, de DWU-uitvoeringsverordening betreffende technische regelingen en het DWU-werkprogramma.
[2]Artikel 280 DWU en Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/578 van de Commissie , dat momenteel wordt geactualiseerd.

2. ACHTERGROND

In het DWU, dat op 1 mei 2016 in werking is getreden, was oorspronkelijk 31 december 2020 vastgesteld als uiterste datum waarop de werkzaamheden voor de IT-omschakeling en -implementatie stapsgewijze moesten zijn voltooid. In artikel 278 DWU is bepaald dat verder gebruik mag worden gemaakt van de bestaande elektronische en papieren systemen om douaneformaliteiten te vervullen (de zogenaamde "overgangsmaatregelen") totdat de desbetreffende nieuwe of geüpgradede elektronische systemen waarin het DWU voorziet, operationeel zijn.

Begin 2019[3] hebben de Raad en het Europees Parlement een verordening aangenomen waarin 2020, 2022 en 2025 zijn vastgesteld als nieuwe uiterste termijn om de toepassing van de overgangsregelingen stop te zetten, wat ook betekent dat de desbetreffende elektronische systemen dan klaar moeten zijn. Krachtens artikel 278 bis moet de Europese Commissie een jaarverslag indienen over de voortgang die is geboekt met de uitrol van de systemen die nog niet voltooid zijn.

Aangezien het eerste jaarverslag uiterlijk op 31 december 2019 moet worden ingediend, heeft de Commissie besloten om informatie over de voortgang te verzamelen **op basis van (1) de verslagen die de lidstaten tweemaal per jaar moeten indienen, en (2) een enquête bij haar diensten en de lidstaten**. In de enquête werd de respondenten gevraagd of zij kennis hadden van vertragingen in de tijdschema's voor de elektronische systemen. De nationale tijdschema's en de voortgangsinformatie die in de enquête bij de lidstaten werd verzameld, geven hoofdzakelijk de stand van zaken eind juni 2019 weer. De enquête leverde zowel kwantitatieve gegevens (behaalde of gemiste termijnen en mijlpalen) als kwalitatieve gegevens (nauwkeurige beschrijving van de uitdagingen, verwachte risico's en inschattingen van de complexiteit van projecten) op.

3. ALGEMEEN OVERZICHT VAN DE VOORTGANG MET DE ELEKTRONISCHE SYSTEMEN VAN HET DWU

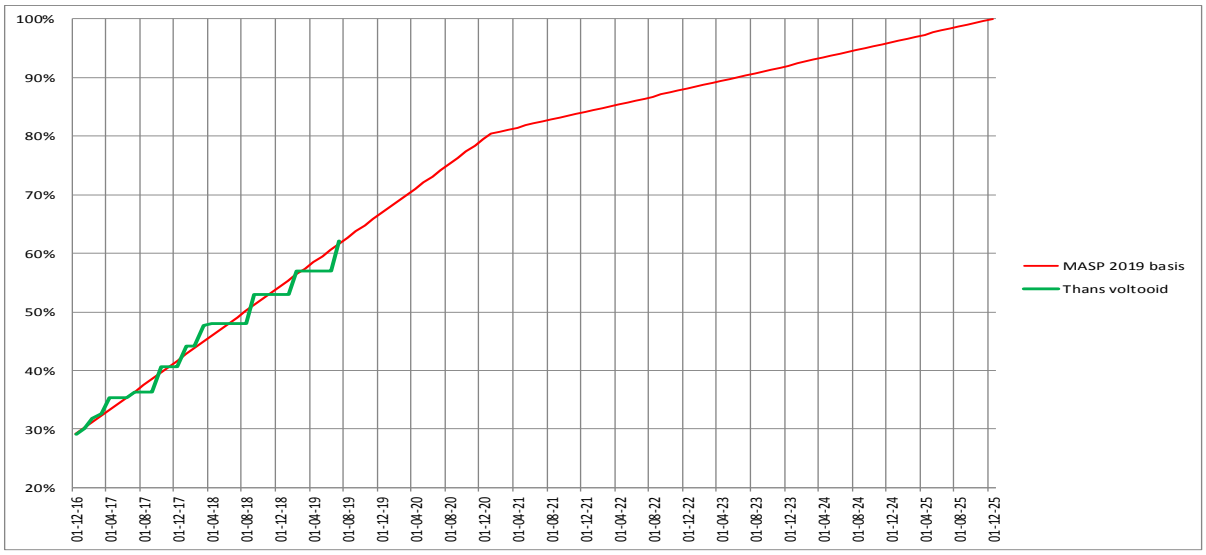
De ontwikkeling van IT-systemen omvat verschillende fasen. Eerst wordt er een businesscase voorbereid, waarin het project wordt gemotiveerd en de vereiste budgettaire middelen worden vastgesteld. De businesscase bevat doorgaans een schets van de bedrijfscontext, een probleemomschrijving, een omschrijving van het project en de reikwijdte ervan, mogelijke alternatieve oplossingen, kosten en een tijdschema. Daarna wordt er een visiedocument opgesteld, dat nadere informatie verstrekt over de contouren van het project wat architectuur, kosten, tijdpad en risico's betreft, en ook informatie zoals mijlpalen, op te leveren resultaten en projectorganisatie. Vervolgens wordt er gebruik gemaakt van bedrijfsprocesmodellering, de praktijk waarbij de bedrijfsprocessen van wetgeving grafisch worden weergegeven in processtromen of procesmodellen, om de functionele specificaties van de systemen te helpen ontwikkelen. De grafische weergave van procesmodellen heeft als voordeel dat processen op dezelfde wijze worden begrepen en geanalyseerd. In dit kader gebeurt de ontwikkeling van de technische specificaties, die nadere informatie bevatten over de inrichting van het systeem, de architectuur die zal worden gebruikt, de berichten die marktdeelnemers zullen moeten indienen, de interfaces met andere systemen, testplannen enz.

De Commissie en de lidstaten komen regelmatig samen om deze projectdocumenten voor elk trans-Europees systeem vast te stellen en goed te keuren, waarbij ook telkenmale overleg wordt gepleegd met het bedrijfsleven via de Trade Contact Group. Een grote uitdaging bestaat erin dat de bestaande systemen vlot blijven functioneren terwijl de ontwikkeling van de nieuwe systemen aan de gang is, en

[3] Verordening (EU) 2019/632 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 952/2013 houdende verlenging van het tijdelijke gebruik van andere middelen dan de elektronische gegevensverwerkingstechnieken waarin het douanewetboek van de Unie voorziet (PB L 111 van 25.4.2019, blz. 54).

dat de IT-overgang van de bestaande naar de geüpgradede systemen vlot verloopt. Dit is van wezenlijk belang om te voorkomen dat het handelsverkeer en de douaneprocessen stilvallen.

De Commissie heeft met succes zes centrale systemen geüpgraded of uitgerold en zal nog twee andere centrale systemen uiterlijk 31 december 2020 voltooien. Daarmee zal de Commissie uiterlijk eind 2020 in totaal acht van de veertien trans-Europese systemen waarvoor zij verantwoordelijk is, voltooid hebben. De werkzaamheden voor de zes resterende trans-Europese projecten, waarvan er drie gedecentraliseerd zijn en belangrijke componenten bevatten die door de lidstaten moeten worden voltooid, liggen op schema volgens de termijnen die in het DWU, DWU/WP en MASP-C 2019 zijn vastgesteld. De activiteiten die de Commissie tot dusver heeft ontplooid, vertegenwoordigen ongeveer 62 % van haar ontwikkelingswerkzaamheden voor 2025, zoals in onderstaande grafiek is weergegeven.



Figuur 1: percentage van door de Commissie voltooide taken ter uitvoering van het DWU/WP

De lidstaten moeten tegen 2022 de upgrade van hun drie nationale systemen voltooien, met uitzondering van de exportcomponent van het nationale systeem voor bijzondere regelingen, die nauw samenhangt met het trans-Europees geautomatiseerd uitvoersysteem (AES) en daarom op hetzelfde tijdstip zou moeten worden uitgerold.

De zes voltooide trans-Europese centrale systemen (nieuwe systemen en upgrades) zijn:

- **DWU Systeem van geregistreerde exporteurs** - *REX* (nieuw): stelt actuele informatie beschikbaar over zowel geregistreerde exporteurs die in een SAP-land zijn gevestigd (landen die in aanmerking komen voor het EU-stelsel van algemene tariefpreferenties dat preferentiële toegang biedt tot de EU-markt) als EU-marktdeelnemers die uitvoeren naar SAP-landen en bepaalde andere landen. Een eerste fase van het systeem (REX1) was al uitgerold in 2015, nog vóór de inwerkingtreding van het DWU, en het volledige systeem (REX2) is **met succes uitgerold in 2018**.
- **DWU Douanebeschikkingen** (nieuw): harmoniseert in de hele Unie de processen voor douanebeschikkingen die verband houden met de toepassing van de douanewetgeving, door bedrijven de mogelijkheid te bieden hun aanvragen elektronisch in te dienen via een uniek Europees douaneportaal voor ondernemers, en door de raadpleging tussen de douaneautoriteiten tijdens de termijn waarbinnen de beschikking moet worden gegeven, en

het beheer van het vergunningsproces te vergemakkelijken. Dit systeem is **met succes uitgerold in 2017**.

- **Directe toegang voor ondernemers tot de Europese informatiesystemen (uniform gebruikersbeheer & digitale handtekening)** (nieuw): biedt een technische oplossing voor authenticatie en gebruikersbeheer van marktdeelnemers en zorgt ervoor dat de op EU-niveau geharmoniseerde toegang voor ondernemers tot de verschillende elektronische douanesystemen waarin het DWU voorziet, kan worden geïmplementeerd. Dit systeem is **met succes uitgerold in 2017**.

- **DWU Systeem voor de registratie en identificatie van marktdeelnemers - upgrade** – *EORI* (upgrade): voorziet in een beperkte upgrade van het bestaande systeem dat de registratie en identificatie mogelijk maakt van marktdeelnemers uit de Unie en van personen uit derde landen die op douanegebied actief zijn in de Unie. Deze upgrade van het bestaande systeem is **met succes uitgerold in 2018**.

- **DWU Surveillance 3** – *SURV3* (upgrade): voorziet in een upgrade, conform de DWU-vereisten, van de bestaande databank waarin alle gegevens over het EU-handelsverkeer (in- en uitvoer) die op dagelijkse basis door de nationale douaneautoriteiten worden aangeleverd, worden opgeslagen en gecentraliseerd. Deze upgrade van het bestaande systeem is **met succes uitgerold in oktober 2018**. Dit project kan evenwel pas volledig worden geïmplementeerd nadat de lidstaten hun geüpgradede invoer- en uitvoersysteem (zie projecten hieronder) hebben uitgerold.

- **DWU Bindende tariefinlichtingen** – *BTI* (upgrade): brengt de reeds lang bestaande databank die alle bindende tariefinlichtingen van de douaneautoriteiten van de lidstaten bevat, in overeenstemming met de DWU-voorschriften. Stappen 1 en 2 zijn in oktober 2017 voltooid. De tweede fase heeft tijdens de ontwerpfase een vertraging van twee kwartalen opgelopen. De algemene planning lag evenwel nog altijd op schema en het op het DWU afgestemde eBTI-systeem is **in oktober 2019 voltooid**. Daarbij werd ook het nodige gedaan om de toegang tot dit systeem via het EU-douaneportaal voor ondernemers mogelijk te maken.

De twee centrale trans-Europese systemen die overeenkomstig artikel 278, lid 1, DWU uiterlijk 31 december 2020 moeten zijn voltooid, zijn:

- **DWU Geautoriseerde marktdeelnemers** – *AEO* (upgrade): zal de bedrijfsprocessen met betrekking tot AEO-aanvragen en -vergunningen verbeteren, rekening houdende met de wetswijzigingen in het DWU. Fase 1 is op 5 maart 2018 voltooid en deel 1 van fase 2, dat de nieuwe DWU-vereisten voor elektronische indiening via het EU-douaneportaal voor ondernemers en de wijzigingen in het besluitvormingsproces omvatte, is op 1 oktober 2019 voltooid. Deel 2 van fase 2 (daaropvolgende processen) is **gepland voor 16 december 2019**.

- **DWU Inlichtingenbladen voor bijzondere regelingen** – *INF* (nieuw): zal een nieuw systeem ontwikkelen om de processen van gegevensbeheer en elektronische verwerking van gegevens die vereist zijn voor de afhandeling van de douaneformaliteit “bijzondere regelingen”, te ondersteunen en te stroomlijnen. De technische specificaties zijn op 30 juni 2018 voltooid. Er zijn geen risico’s vastgesteld voor **de uitrol tegen 1 juni 2020**.

De drie systemen van de lidstaten die uiterlijk 31 december 2020 klaar moeten zijn overeenkomstig artikel 278, lid 2, DWU, zijn:

- **DWU Kennisgeving van aankomst, kennisgeving van aanbrengen en tijdelijke opslag** (upgrade): zal de op nationaal niveau uitgevoerde processen voor de kennisgeving van de

aankomst van het vervoermiddel, het aanbrengen van de goederen en de aangifte tot tijdelijke opslag automatiseren, zoals in het DWU beschreven, en de harmonisatie van de uitwisseling van gegevens tussen bedrijven en douane in alle lidstaten ondersteunen. België heeft met twaalf andere belangstellende lidstaten een samenwerkingsinitiatief opgezet om de specificaties voor te bereiden. Een team van deskundigen, dat medegefinancierd wordt uit het Douane 2020-programma, zal de nodige technische documentatie blijven verstrekken. Tot dusver hebben zich geen vertragingen voorgedaan. Enkele lidstaten hebben evenwel gewezen op risico's op vertraging waarvan melding is gemaakt in de nationale planningen en de voortgangsinformatie van de lidstaten.

- **DWU Nationale invoersystemen**: (upgrade) zal alle uit het DWU voortvloeiende processen en gegevensvereisten die verband houden met invoer, implementeren. De lidstaten moeten op hun niveau technische specificaties ontwikkelen als een eerste stap naar de voltooiing van de systemen. Er is de Commissie meegedeeld dat de werkzaamheden voor deze specificaties bezig zijn en dat zij op verschillende datums maar uiterlijk 1 juli 2021 voltooid zullen zijn. Tot dusver zijn er geen vertragingen gemeld wat de termijn van 2022 betreft.

- **DWU Bijzondere regelingen** (upgrade): zal de bijzondere regelingen harmoniseren en vergemakkelijken (douane-entrepot, bijzondere bestemming, tijdelijke invoer en actieve en passieve veredeling). De lidstaten zullen in hun nationale systemen alle DWU-wijzigingen die voor deze bijzondere regelingen noodzakelijk zijn, moeten implementeren. De eerste component (uitvoer) van dit systeem zal worden geïmplementeerd in samenhang met en als onderdeel van het nationale project DWU Geautomatiseerd uitvoersysteem (AES) (uiterste termijn 2025), terwijl de tweede component (invoer) deel zal uitmaken van de upgrade van de nationale invoersystemen (uiterste termijn 2022). Vijf lidstaten zijn begonnen met de werkzaamheden voor de technische specificaties voor component 1. Vijf lidstaten hebben de technische specificaties voor component 2 voltooid terwijl de werkzaamheden daarvoor in acht andere lidstaten aan de gang zijn. Nieuwe functionaliteiten, een nieuwe gegevensstructuur en een overgangsperiode zijn factoren die de complexiteit van dit project nog vergroten. Bovendien kunnen er vertragingen optreden als gevolg van de onderlinge afhankelijkheid met het AES en de upgrade van de nationale invoersystemen. Tot dusver hebben er zich geen risico's voorgedaan en de eerste deadline is nu 2022.

De zes trans-Europese projecten met hun specifieke architectuur, die in sommige gevallen zowel centrale als nationale componenten vereisen of verbonden zijn met een nationaal systeem, en soms meer dan één fase of projectonderdeel bevatten, en die overeenkomstig artikel 278, lid 3, DWU uiterlijk 31 december 2025 operationeel moeten zijn, zijn:

- **DWU Beheer van de zekerheidstelling** – *GUM* (nieuw): zorgt overal in de EU voor realtimetoewijzing en -beheer van doorlopende zekerheden die door bedrijven worden gesteld als het risico bestaat dat rechten niet worden betaald. De technische specificaties zullen naar verwachting tegen 30 september 2022 voltooid zijn voor component 1, die betrekking heeft op het *trans-Europese GUM*, en tegen 30 november 2024 voor component 2, die betrekking heeft op het *nationale systeem voor het beheer van zekerheden*. Het project is onlangs van start gegaan.

- **DWU Invoercontrolesysteem — upgrade** (*ICS 2*) (upgrade): versterkt de veiligheid van de toeleveringsketen door de kwaliteit, invoer, beschikbaarheid en uitwisseling van gegevens met betrekking tot kennisgevingen vóór aankomst ("summiere aangiften bij binnenbrengen") en daarmee samenhangende risico- en controle-informatie te verbeteren. De technische specificaties zijn op 30 juni 2018 voltooid. De werkzaamheden liggen dus op schema en er zijn geen risico's op vertraging gemeld. Het project zal worden opgeleverd in drie stappen met het oog op een vlotte omschakeling per vervoerswijze.

- **DWU Bewijs van Uniestatus** – *PoUS* (nieuw): in dit systeem zullen alle verklaringen die bedrijven voorleggen om de Uniestatus van hun goederen te bewijzen, worden opgeslagen,

beheerd en opgevraagd. Dit project kan zowel centraal als nationaal worden uitgerold, maar veel lidstaten hebben uitdrukkelijk te kennen gegeven dat zij gebruik willen maken van het door de Europese Commissie ontwikkelde centrale systeem. Aangezien de implementatie van het DWU-douanemanifest als bewijs van Uniestatus en het Europees maritiem éénloketsysteem van elkaar afhankelijk zijn, zal het project in twee fasen worden uitgevoerd om inconsistentie te voorkomen en risico's te beperken. De lidstaten die er de voorkeur aan geven een systeemcomponent nationaal uit te rollen, hebben aangegeven dat zij moeilijk kunnen voorspellen of hun implementatie het tijdschema in het werkprogramma zal volgen omdat het project zich nog in een vroeg stadium bevindt.

- **DWU Gecentraliseerde inklaring** – *CCI* (nieuw): beoogt de verwerking van douaneaangiften en de toestemming tot vrijgave van goederen door de betrokken douanekantoren te coördineren, zodat marktdeelnemers hun douaneactiviteiten kunnen centraliseren. Het systeem zal gebaseerd zijn op de nieuwe nationale invoersystemen en ervoor zorgen dat het gecentraliseerde inklaringsproces op Europees niveau automatisch kan verlopen. De functionele specificaties voor CCI-fase 1 zijn in maart 2019 goedgekeurd; het project ligt dus op schema. De technische specificaties zouden tegen 30 september 2020 voltooid moeten zijn voor fase 1 en tegen 30 juni 2022 voor fase 2.

- **DWU Nieuw geautomatiseerd systeem voor douanevervoer** – *NCTS* (upgrade): het nieuwe geautomatiseerde systeem voor douanevervoer brengt het bestaande systeem voor Unie- en gemeenschappelijk douanevervoer in overeenstemming met de nieuwe DWU-vereisten, de aanpassing van de informatie-uitwisseling aan de DWU-gegevensvereisten en de upgrade en ontwikkeling van interfaces met andere systemen. Tot dusver hebben zich geen vertragingen voorgedaan in *NCTS-fase 5*; de technische specificaties zijn in december 2019 voltooid en het project ligt momenteel op schema. Het is de bedoeling om de businesscase voor *NCTS-fase 6* (interconnectie met andere systemen) in 2020 af te ronden.

- **DWU Geautomatiseerd uitvoersysteem** – *AES* (upgrade van zowel het bestaande trans-Europese systeem als de bestaande nationale uitvoersystemen): implementeert de DWU-vereisten voor de uitvoer en het uitgaan van goederen. Het project dat betrekking heeft op het *trans-Europese AES* (component 1), voorziet in de implementatie van de DWU-vereenvoudigingen die de uitvoer van goederen voor Europese ondernemingen moeten faciliteren, zoals gecentraliseerde vrijmaking, en van de DWU-verplichtingen inzake een beter toezicht op de goederen die het EU-douanegebied verlaten, teneinde fraude te voorkomen. Tot dusver hebben zich geen vertragingen voorgedaan; de technische specificaties voor component 1 (trans-Europees AES) zijn in december 2019 voltooid en het project ligt momenteel op schema. De technische specificaties voor component 2, die betrekking heeft op de *upgrade van de nationale uitvoersystemen*, zouden tegen 1 september 2022 voltooid moeten zijn. De lidstaten dienen de exportcomponent van hun nationale systeem voor bijzondere regelingen (zie hoger) te voltooien op hetzelfde tijdstip als het AES.

Risico's op vertraging

In 2018 heeft de Europese Rekenkamer in haar speciaal verslag nr. 26[4] de redenen voor de vertragingen bij de oplevering van de elektronische systemen van het DWU onderzocht. Zij stelde vast dat de vertragingen te wijten waren aan verschillende factoren en met name aan wijzigingen in de reikwijdte van projecten, ontoereikende middelentoewijzing door de EU en de lidstaten, en een lang besluitvormingsproces ten gevolge van de meerlagige governancestructuur. Zij merkte ook op dat de Commissie de vertragingen niet naar behoren had gerapporteerd en dat de doelstellingen en de rapportageregelingen van het Douane 2020-programma niet geschikt waren voor het monitoren van de

[4] Europese Rekenkamer (2018) "*Een reeks vertragingen bij de IT-douanesystemen: wat ging er mis?*".

implementatie. Ondertussen hebben de Commissie en de lidstaten belangrijke stappen ondernomen om het toezicht op de implementatie en de oplevering te verbeteren en zij zijn nu beter in staat om risico's op verdere vertragingen bij de uitvoering van het DWU/WP te vermijden en gevolg te geven aan de aanbevelingen in het speciaal verslag.

Algemeen moet in gedachten worden gehouden dat ieder nieuw politiek initiatief dat tussen nu en 2025 wordt genomen en verplichtingen voor douanesystemen oplegt, vertraging kan veroorzaken bij de tijdige voltooiing van de elektronische systemen van het DWU. De wereld verandert snel en het kan cruciaal zijn - bijvoorbeeld om veiligheidsredenen - dat de douaneautoriteiten aan de EU-grenzen met extra taken worden belast. Dat kan echter ook tot gevolg hebben dat de elektronische systemen opnieuw moeten worden aangepast.

Een **belangrijke vaststelling** in de enquête is **dat wat problemen en risico's op vertragingen betreft er een gemeenschappelijk patroon kan worden onderkend in de lidstaten als gevolg van het gebrek aan middelen dat zij hebben, en de complexiteit van de DWU-projecten.** Een groot aantal lidstaten heeft gerapporteerd dat zij op nationaal niveau onvoldoende voorbereid waren voor het projectbeheer. Het is voorgekomen dat voor geen van de projecten een aanbesteding werd gegund en in sommige gevallen is er aan de projecten nog geen nationale projectbeheerder toegewezen. De lidstaten hebben erop gewezen dat het gebrek aan personele middelen een specifiek risico vormt voor een geslaagde en tijdige uitvoering van de projecten. Het gebrek aan personele middelen is niet alleen een probleem van kwantiteit, maar ook een van kwaliteit, aangezien sommige lidstaten hebben aangegeven dat hun ambtenaren niet over de nodige gespecialiseerde kennis op het gebied van douane beschikken.

Voorts hebben sommige lidstaten hun **bezorgdheid geuit over de instabiliteit die zij hebben geconstateerd ten aanzien van de gemeenschappelijke gegevensvereisten die voor de elektronische systemen moeten worden gebruikt.** Deze gemeenschappelijke gegevensvereisten zijn vastgesteld in bijlage B[5] bij het gedelegeerde DWU-wetgevingspakket (GV/DWU). Tijdens de ontwikkeling van een aantal trans-Europese systemen is gebleken dat bijlage B in sommige gevallen niet kon worden geïmplementeerd vanwege de functionele behoeften, of dat zij alleen met buitensporige kosten kon worden geïmplementeerd. In het kader van ICS2 moesten bijvoorbeeld extra kolommen in bijlage B worden opgenomen om rekening te houden met alle gegevenssets die mogelijk zijn in ICS2. Dit leidde tot een herziening van bijlage B om deze in overeenstemming te brengen met de functionele en technische specificaties voor trans-Europese systemen en om de harmonisatie tussen de systemen onderling te waarborgen, zoals gevraagd door de lidstaten en het bedrijfsleven. Het spreekt voor zich dat deze herziening niet zonder gevolgen zal zijn voor de nationale systemen, hoewel er een gezamenlijke inspanning werd geleverd om de gevolgen voor deze systemen zoveel mogelijk te beperken. De lidstaten die al ver gevorderd zijn met de ontwikkeling van hun nationale systemen, betreuren deze gang van zaken, ondanks het feit dat de herziening van bijlage B in het algemeen wordt gewaardeerd.

Het is de bedoeling dat er tegen eind 2019 een akkoord met de lidstaten wordt bereikt over de herziene bijlage B en dat de desbetreffende wetgeving vervolgens in 2020 wordt aangenomen. De lidstaten zijn evenwel bezorgd dat deze instabiliteit hun nationale planning in de war stuurt. Meer in het bijzonder zijn zij van mening dat de veelvuldige toevoeging van nieuwe verplichtingen en deadlines via de updates van het DWU/WP het hen moeilijk maakt om de gemeenschappelijke gegevensvereisten in hun nationale systemen te integreren. Er moet evenwel aan worden herinnerd dat de huidige herziening van het DWU/WP nodig was voor een correcte tenuitvoerlegging van het gewijzigde artikel 278 DWU. De wijziging van artikel 278 DWU is het resultaat van het compromis dat het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben bereikt. De toepasbaarheid van de verschillende kolommen van bijlage B bij de GV/DWU is gekoppeld aan de uitroldatums van de elektronische systemen die in het DWU/WP zijn vastgesteld.

[5]Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het douanewetboek van de Unie (PB L 343 van 29.12.2015, blz. 1).

Een andere bezorgdheid van de lidstaten is de **instabiliteit die is ontstaan en de moeilijkheden om een planning op te stellen als gevolg van de steeds weerkerende evaluaties van bedrijfs- en IT-documentatie.** Deze evaluatiecycli (waarbij documenten door de input van deskundigen steeds opnieuw worden bijgewerkt) zijn nodig om een gemeenschappelijke interpretatie en implementatie van de systemen te waarborgen. Als eerst de projectdocumentatie klaar moet zijn, kan het voorkomen dat de lidstaten voor sommige projecten nog geen enkele vorm van nationale planning hebben opgezet. Hoewel vele lidstaten bereid zijn om ondersteunende maatregelen te nemen om de planningstermijnen van het DWU/WP in acht te nemen, zijn hun effectbeoordelingsprocessen lang en complex en hebben deze een vertragende werking.

De lidstaten hebben gerapporteerd dat zij een **wendbare ("agile")[6] aanpak** hanteren, zodat zij flexibel kunnen reageren. Deze aanpak betekent echter ook dat sommige projecten slechts zes kwartalen van tevoren worden gepland. Daardoor weten deze lidstaten dus nog niet precies in welke mate zij de uitroldatums voor deze systemen zullen kunnen respecteren.

Tot slot zullen er zich nog nieuwe uitdagingen aandienen die, al dan niet met spoed, het hoofd zullen moeten worden geboden met nieuwe beleids-, wets- en IT-maatregelen op het gebied van douane, en die vaak de reeds overeengekomen tijdschema's voor de uitvoering van het DWU/WP (bv. e-commerce enz.) in de war zullen sturen.

Als conclusie kan worden gesteld dat er momenteel geen kritische risico's zijn vastgesteld met betrekking tot de deadline voor de voltooiing van de implementatie van de DWU-systemen tegen eind 2025. Desalniettemin is het zaak dat de IT-teams van de Commissie en van de douanediensten van de lidstaten de passende middelen krijgen om de bestaande grote risico's dat de deadlines voor sommige systemen niet worden gehaald, met name wat de nationale systemen betreft, te beperken. De IT-teams moeten kunnen beschikken over voldoende vaste medewerkers om de projecten te leiden, en in het huidige Douane 2020 en het vervolgprogramma daarvan moeten voldoende financiële middelen worden uitgetrokken om de oplevering door externe partners te garanderen. Voorts moet worden vermeden dat de reikwijdte van projecten verschuift en dat nieuwe wetgeving wordt aangenomen met gevolgen voor de douanesystemen voor eind 2023. Als deze maatregelen worden genomen, overeenkomstig de aanbevelingen in het verslag van de Europese Rekenkamer, zouden de risico's redelijk onder controle moeten blijven.

<u>Ondersteunende maatregelen</u>

De vorderingen bij de Commissie worden gevolgd op een **dashboard van het strategische meerjarenplan voor de douane (MASP-C), dat als voortgangs- en informatie-instrument fungeert**. Het MASP-C 2019 en het DWU/WP 2019 dienen als basis voor de mijlpalen op het dashboard. Het dashboard wordt elk kwartaal ter informatie en sturing aan de lidstaten (Electronic Customs Coordination Group) en het bedrijfsleven (Trade Contact Group) gepresenteerd.

De Commissie volgt thans niet alleen de vorderingen bij de belangrijkste projectmijlpalen volgens het DWU/WP en het MASP-C, maar legt ook specifieke tussentijdse mijlpalen per project vast (bv. mijlpalen voor de voltooiing van de conformiteitstests door alle lidstaten). Dit strakkere toezicht is noodzakelijk om de uitrol van de gedecentraliseerde trans-Europese systemen beheersbaar te houden en extra kosten te vermijden voor de exploitatie van oude en nieuwe systemen in het geval van een verlengde uitroltermijn. Aangezien deze cruciale trans-Europese systemen met hun gedecentraliseerde architectuur pas hun doel kunnen bereiken als alle lidstaten naar de nieuwe omgeving zijn overgeschakeld, heeft de Commissie er bij de lidstaten op aangedrongen om niet tot het einde van de uitroltermijn te wachten om over te schakelen op de nieuwe systemen. Voor de trans-Europese systemen AES en NCTS zal vanaf 2020 een **programma voor de kwartaalmonitoring van**

[6]Een methode voor projectbeheer, speciaal gebruikt voor softwareontwikkeling, die wordt gekenmerkt door taakverdeling in korte werkfasen en frequente herbeoordeling en aanpassing van plannen.

nationale overheden met kernprestatie-indicatoren worden opgezet, dat regelmatig de voortgang zal meten en ruim op tijd voor eventuele problemen zal waarschuwen.

Daarnaast zal de Commissie begin 2020 een **programma voor de coördinatie van nationale overheden** opzetten om de lidstaten te helpen bij de ontwikkeling en de uitrol van hun nationale componenten voor de trans-Europese systemen. Deze systemen zijn doelbewust gekozen omdat de lidstaten in 2016-2017 zijn overeengekomen dat de systemen voor invoer, douanevervoer en uitvoer centraal staan en de hoogste prioriteit bij de uitrol moeten krijgen. Omdat een aantal lidstaten hun werkzaamheden voor de transitie van de nationale systemen en componenten die betrekking hebben op invoer-, douanevervoer- en uitvoerregelingen, hebben verschoven tot helemaal op het einde van de uitroltermijnen, bestaat het risico dat zij onvoldoende tijd hebben uitgetrokken voor het testen en voltooien van de uitrol overeenkomstig de gemeenschappelijke specificaties en het IT-transitiebeleid. Omdat de trans-Europese systemen pas goed kunnen functioneren als alle lidstaten zich hebben aangesloten, zullen nationale problemen of vertragingen bij de uitrol gevolgen hebben op het niveau van het trans-Europese systeem en de tijdige voltooiing ervan in gevaar brengen.

Op basis van de feedback van de lidstaten heeft de Commissie bovendien al vastgesteld dat de voor 2022 geplande voltooiing van de nationale systemen, met name wat binnenbrengen en invoer van goederen betreft, in het gedrang kan komen, wat een negatief effect zou hebben op de voltooiing van het CCI.

Deze programma's zullen het IT-transitieproces vanaf 2020 helpen sturen met een specifieke helpdesk, webinars, bilaterale bezoeken, opleidingen, follow-up van conformiteitstests, driemaandelijkse voortgangsrapportage, dienstverleningsbeheer enz. De lidstaten en de Commissie moeten goed zijn toegerust om de komende uitdagingen het hoofd te bieden.

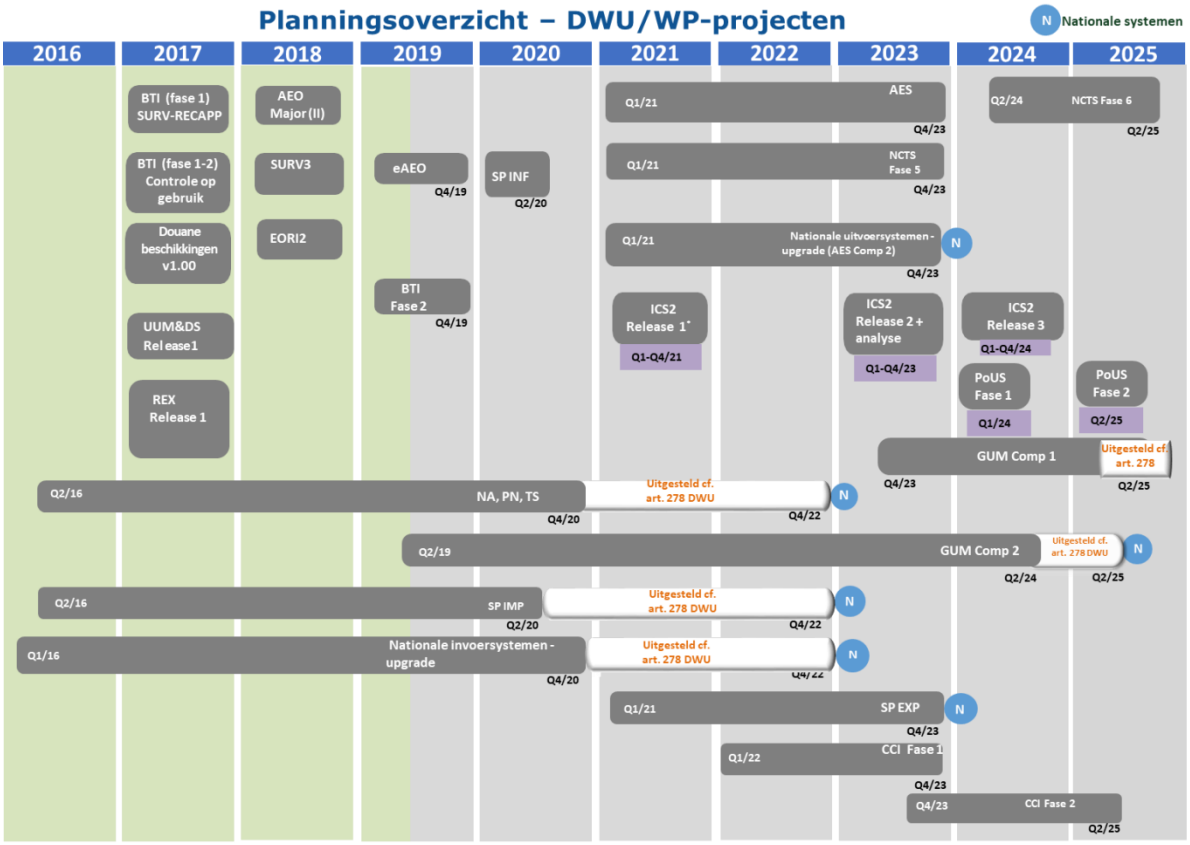
Deze programma's zullen waardevolle voortgangsinformatie verschaffen die zal worden gebruikt voor de toekomstige jaarlijkse voortgangsverslagen. Zij zullen nauwkeurige voortgangsinformatie per project en per lidstaat verschaffen.

4. CONCLUSIE

Al bij al is duidelijk dat de Commissie en de lidstaten **met uitdagingen zullen worden geconfronteerd** als zij de elektronische systemen van het DWU binnen de vastgestelde termijnen volledig willen uitrollen. De lidstaten vinden moeilijk de nodige middelen, de systemen zijn complex en onderling met elkaar verbonden, en de overgang van de bestaande naar de geüpgradede systemen moet vlot verlopen om de gevolgen voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te beperken.

Anderzijds kan niet worden ontkend dat er **tastbare vooruitgang wordt geboekt**. **Er is al een groot aantal elektronische systemen uitgerold en deze zijn nu volledig operationeel.**

De resterende systemen liggen grotendeels op schema en zullen in principe worden voltooid in de periode 2020-2025 in overeenstemming met de projectplanning die in het DWU/WP is opgenomen. Figuur 2 hieronder bevat een beknopt overzicht van de planning en de voortgang.



Figuur 2: planning van DWU/WP-projecten

Ten tijde van de opstelling van dit verslag zijn er voor deze resterende systemen, behalve een aantal probleempunten die op het niveau van de lidstaten aan de orde zijn gesteld, **geen kritische risico's** vastgesteld. De Commissie en de lidstaten zullen ook in de toekomst regelmatig bijeenkomen om de **projecten aan te sturen en te volgen** via de dashboards van het MASP-C en de aangescherpte rapportagevereisten inzake planning en voortgang voor de uitvoering van het DWU/WP. De Commissie en de lidstaten zullen ook voor de resterende trans-Europese systemen businesscases en visiedocumenten opstellen en uitwerken en de functionele en technische specificaties ervan (inclusief technische specificaties voor een overgangsperiode in sommige gevallen) voorbereiden als basis voor de lancering en de uitrol van deze systemen.

Tot zal de Commissie begin 2020 **extra ondersteunende maatregelen** nemen in de vorm van een coördinatieprogramma om de lidstaten met name te helpen bij de uitrol van hun componenten voor het AES en het NCTS, en van een monitoringprogramma om hun vorderingen hierbij te beoordelen. De Commissie is ervan overtuigd dat zij met deze beheersinstrumenten de passende middelen ter beschikking heeft om de komende veranderende uitdagingen het hoofd te bieden. Van hun kant hebben vele lidstaten zich bereid getoond om ondersteunende maatregelen te nemen die hen in staat moeten stellen de planningstermijnen van het DWU/WP in acht te nemen.

Nadere informatie over de planning en de status van elk project is opgenomen in een **werkdocument van de diensten van de Commissie dat samen met dit verslag is gepubliceerd**.