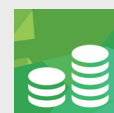


Speciaal verslag

Een reeks vertragingen bij de IT-douanesystemen: wat ging er mis?

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

CONTROLETEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer V "Financiering en administratie van de Unie", die onder leiding staat van ERK-lid Lazaros S. Lazarou. De controle werd geleid door ERK-lid Eva Lindström, ondersteund door Katharina Bryan, kabinetschef en Johan Stålhammar, kabinetsattaché; Alberto Gasperoni, hoofdmanager; José Parente, taakleider; Jitka Benešová, Josef Edelmann en Ilze Ozola, controleurs.



Van links naar rechts: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan, Josef Edelmann.

INHOUDSOPGAVE

	Paragraaf
Afkortingen	
Verklarende woordenlijst	
Samenvatting	I-V
Inleiding	1-11
De douane-unie is een van de pijlers van de eengemaakte markt van de Europese Unie	1-3
De modernisering van de douane-unie staat sinds 2003 op de agenda van de EU	4-7
Het Douane 2020-programma is het huidige financiële hulpmiddel voor de implementatie van de benodigde IT-systemen	8-10
De governance van de implementatie van IT-systemen in de douane-unie is meerlagig	11
Reikwijdte en methodologie van de controle	12-15
Opmerkingen	16-47
De implementatie van nieuwe IT-douanesystemen heeft een reeks vertragingen opgelopen	16-22
De oplevering van enkele essentiële door het douanewetboek van de Unie vereiste IT-systemen is vertraagd tot na 2020	19-21
Het risico bestaat dat ook de nieuw voorgestelde deadline van 2025 niet wordt gehaald	22
Verandering van de reikwijdte, een ontoereikende toewijzing van middelen en een lang besluitvormingsproces zijn de voornaamste redenen voor vertragingen	23-40
De Commissie rapporteerde de vertragingen te laat	37-40
De aanvankelijk geselecteerde ontwikkelingsaanpak was niet de meest kostenefficiënte	41-42
De doelstellingen en rapportageregelingen van het Douane 2020-programma zijn niet geschikt voor het monitoren van de uitvoering van de IT-systemen	43-47
Conclusies en aanbevelingen	48-50

Bijlage I – Omschrijving van de IT-projecten

Bijlage II – Extra aantal jaren dat nodig is om elk van de projecten op te leveren ten opzichte van de oorspronkelijke planning

De antwoorden van de Commissie

AFKORTINGEN

CPG: Groep van deskundigen inzake douanebeleid (Customs Policy Group)

DG TAXUD: directoraat-generaal Belastingen en Douane-Unie

DWU: douanewetboek van de Unie

ECCG: groep Coördinatie elektronische douane (Electronic Customs Coordination Group)

EIS: Europese informatiesystemen

GDW: gemoderniseerd douanewetboek

IT: informatietechnologie

PMF: kader voor prestatiemeting (Performance Measurement Framework)

TCG: Trade Contact Group

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Bedrijfs-casus- en visiedocument: documenten ter ondersteuning van de eerste fasen van het IT-systeemontwikkelingsproject, waarin een gedetailleerde specificatie is opgenomen van de reikwijdte van elk project en die voorafgaan aan het besluit om de technische IT-werkzaamheden te starten.

Deskundigenteam: deskundigenteams zijn een instrument van de gezamenlijke acties van het Douane 2020-programma om deskundigheid op meerdere manieren te bundelen: op regionale, thematische, tijdelijke of permanente basis. Op deze manier kunnen lidstaten bij de uitvoering van hun beleid hun samenwerking verbeteren.

Douanewetboek van de Unie: dit wetboek biedt een uitgebreid kader voor douanevoorschriften en -procedures in het douanegebied van de EU, aangepast aan de realiteit van het moderne handelsverkeer en communicatiemiddelen. Het wetboek trad in werking op 1 mei 2016, maar er zijn nog enkele overgangsregelingen van kracht, met name voor douaneformaliteiten die geleidelijk worden overgezet naar elektronische systemen.

DWU-werkprogramma: het werkprogramma dat is vastgesteld overeenkomstig artikel 280 van het DWU. Dit programma bevat overgangsmaatregelen met betrekking tot de elektronische systemen en het tijdschema voor gevallen waarin de systemen nog niet operationeel zijn op de datum van toepassing van het DWU (1 mei 2016).

Een omschrijving van de in het verslag genoemde IT-projecten is te vinden in **bijlage I**.

EU-componenten van de IT-systemen (Uniecomponenten): goederen (zoals hardware, software, netwerkverbindingen) en diensten ter ondersteuning van IT-systemen die gemeenschappelijk gebruikt worden door de deelnemende landen (afdeling B van bijlage II van Verordening (EU) nr. 1294/2013). De EU draagt de kosten van verwerving, ontwikkeling, installatie, onderhoud en dagelijkse exploitatie van de Uniecomponenten.

Gemoderniseerd douanewetboek: dit wetboek trad in werking op 24 juni 2008 en bevatte de bepaling dat het uiterlijk op 24 juni 2013 moest worden toegepast. Het wetboek is echter nooit toegepast omdat het is ingetrokken en vervangen door het douanewetboek van de Unie.

Handelsvertegenwoordigers: dit zijn marktdeelnemers zoals importeurs, douane-expediteurs, vervoersbedrijven en logistieke bedrijven. Ze zijn lid van de Trade Contact Group, een platform voor informeel handelsoverleg op EU-niveau over de uitvoering van douanegerelateerde werkzaamheden en ontwikkelingen op het gebied van douanebeleid.

Kader voor prestatiemeting: een monitoringsysteem waarmee de voortgang van het Douane 2020-programma wordt gemeten aan de hand van 86 indicatoren, waarvan 68 output-/resultaatindicatoren en 18 effectindicatoren.

Nationale componenten van de IT-systemen (niet-Uniecomponenten): alle componenten van de IT-systemen die niet als Uniecomponenten worden aangemerkt (afdeling C van bijlage II van Verordening (EU) nr. 1294/2013). De lidstaten dragen de kosten van verwerving, ontwikkeling, installatie, onderhoud en dagelijkse exploitatie van de niet-Uniecomponenten.

Reikwijdte project: datgene wat is opgenomen in of uitgesloten van het project. Het Project Management Institute definieert de reikwijdte van een project als de werkzaamheden die moeten worden verricht om een product of dienst te leveren of een resultaat te behalen op basis van de gespecificeerde kenmerken en functies.

Strategisch meerjarenplan: beheers- en planningsinstrument dat is opgesteld door de Commissie in samenspraak met de lidstaten overeenkomstig artikel 8, lid 2, van de e-douanebeschikking. Het plan bevat een strategisch kader en mijlpalen voor een samenhangend en doeltreffend beheer van IT-projecten.

Voortgangsverslag Douane 2020-programma: jaarlijks verslag waarin de uitvoering van het programma overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) nr. 1294/2013 wordt gemonitord.

Voortgangsverslag inzake e-Douane: jaarlijks verslag waarin de vooruitgang wordt geëvalueerd die is geboekt is in de richting van een papierloze omgeving voor de douane overeenkomstig artikel 12 van Beschikking 70/2008/EG.

SAMENVATTING

I. De douane-unie is een van de pijlers van de eengemaakte markt. De modernisering van de douaneprocessen op basis van de ontwikkeling van nieuwe informatietechnologiesystemen (IT-systemen) vormt een belangrijk aspect van de werking van de Europese Unie (EU). Deze modernisering moet met name de economische activiteit en groei ten goede komen en de veiligheid en zekerheid van de EU-burgers vergroten. Deze voordelen moeten de lidstaten de nodige prikkels geven om te investeren in IT-douanesystemen.

II. De e-douanebeschikking van de Commissie, het gemoderniseerd douanewetboek (GDW) en tot slot het douanewetboek van de Unie (DWU) hebben de weg vrijgemaakt voor en bevatten een beschrijving van de vereiste IT-systemen voor de modernisering van de douane-unie. Het Douane 2020-programma financiert de Uniecomponenten van de IT-systemen. De lidstaten moeten de bijbehorende nationale componenten (niet-Uniecomponenten) ontwikkelen en dragen hier ook de kosten van. De implementatie van de IT-systemen is onderworpen aan een meerlagig besluitvormingsproces, waarbij diverse organen betrokken zijn.

III. Onze controle betrof de vraag hoe waarschijnlijk het is dat het Douane 2020-programma, tezamen met de desbetreffende douanewetgeving, zal resulteren in de IT-systemen die nodig zijn voor het verbeteren van de douanewerkzaamheden in de EU. Wij hebben deze controle verricht tijdens de implementatiefase om bij te dragen aan het debat over het volgende douaneprogramma, dat in 2021 van start zal gaan. Wij hebben onderzocht of het programma ervoor zorgt dat de IT-systemen tijdig worden geïmplementeerd en, waar van toepassing, de redenen van de vertraging aangegeven. De controle was voornamelijk gebaseerd op een analyse van Commissiedocumenten, notulen en verslagen van comités en werkgroepen, en op de resultaten van een enquête die naar de lidstaten is verstuurd.

IV. Wij hebben geconstateerd dat de implementatie van de nieuwe IT-systemen voor de douane-unie een aantal vertragingen heeft opgelopen, met als gevolg dat een aantal essentiële systemen niet beschikbaar zal zijn in 2020, de deadline die in het DWU is bepaald.

De vertragingen zijn met name terug te voeren op de volgende factoren: wijzigingen in de reikwijdte van projecten, ontoereikende door de EU en de lidstaten toegewezen middelen, en een lang besluitvormingsproces als gevolg van de meerlagige governancestructuur. Wij hebben tevens geconstateerd dat de Commissie de vertragingen niet naar behoren heeft gerapporteerd en dat de doelstellingen en de rapportageregelingen van het Douane 2020-programma niet geschikt zijn voor het monitoren van de implementatie van de IT-systemen. De oorspronkelijke ontwikkelingsbenadering van de IT-systemen was voornamelijk gedecentraliseerd, met als doel het risico van niet-levering te beperken. Dit bracht echter wel een verminderde doelmatigheid met zich mee.

V. We bevelen aan dat de Commissie:

- a) voorstelt dat de doelstellingen van het volgende douaneprogramma uitdrukkelijk betrekking hebben op de ontwikkeling van de beoogde IT-systemen en dat er precieze en meetbare doelstellingen worden voorgesteld;
- b) ervoor zorgt dat er naar behoren rekening wordt gehouden met de lessen die zijn getrokken uit eerdere programma's en dat zij de lidstaten adequate informatie verstrekt om te zijner tijd een goed onderbouwd besluit te nemen over de reikwijdte van de projecten;
- c) het risico monitort dat een lidstaat de deadline voor de implementatie van nationale componenten mist en vroegtijdig mogelijke oplossingen bedenkt en de toepassing ervan op nationaal niveau faciliteert; en dat zij een breder gebruik van gezamenlijke IT-ontwikkeling bevordert;
- d) de governance van de ontwikkeling van IT-douanesystemen stroomlijnt, door te zorgen voor doelmatigere en snellere communicatie met de lidstaten, bijvoorbeeld door aanvullende oplossingen voor informatie-uitwisseling te gebruiken, zodat besluiten zonder vertraging kunnen worden genomen;
- e) alle belanghebbenden die betrokken zijn bij de implementatie van de IT-systemen op EU- en lidstaatniveau op tijdige en transparante wijze informeert over eventuele vertragingen in de implementatie en uitgaven voor Unie- en nationale componenten, en

dat zij daarnaast passende rapportageregelingen en indicatoren op algemeen uitvoeringsniveau en op het niveau van afzonderlijke projecten vaststelt.

INLEIDING

De douane-unie is een van de pijlers van de eengemaakte markt van de Europese Unie

1. In 2018 viert de Europese Unie (EU) de vijftigste verjaardag van de douane-unie. De essentie van een douane-unie is dat er geen douanerechten bij de binnengrenzen van de lidstaten worden geheven en dat er gemeenschappelijke douanerechten op de invoer uit derde landen worden vastgesteld.
2. Om als grootschalig handelsblok te opereren is de EU afhankelijk van een doelmatige goederenstroom in en uit de douane-unie, alsook van het vrije verkeer van goederen binnen de grenzen van de eengemaakte markt. Op grond van de laatste beschikbare statistieken waren in- en uitvoer goed voor een bedrag van ongeveer 3,7 biljoen EUR¹. Dit geeft aan hoe belangrijk handel en de douane-unie voor de welvaart van de EU zijn.
3. Daarnaast vormen de douanerechten op invoer een belangrijk onderdeel van de inkomsten van de EU. In 2017 bedroegen deze in totaal 20,3 miljard EUR, hetgeen neerkomt op 15 % van de totale EU-begroting.



¹ Bron: Statistieken Eurostat inzake wereldhandel voor 2017.

De modernisering van de douane-unie staat sinds 2003 op de agenda van de EU

4. Sinds de totstandkoming van de douane-unie hebben diverse belangrijke spelers gewezen op het belang om deze te moderniseren. Deze verbeteringen betreffen onder meer digitalisering², de invoering van een papierloze omgeving en een vermindering van de administratieve rompslomp. Deze modernisering zou de economische activiteit en groei ten goede moeten komen. Ook zouden de veiligheid en zekerheid van de EU-burgers hierdoor moeten toenemen en de rechten doelmatiger moeten kunnen worden geïnd. Verwacht wordt dat de voordelen van betere handel in de EU voor EU-consumenten en -ondernemingen de lidstaten een stimulans geven om te investeren in de informatietechnologiesystemen (IT-systemen) van de douane.

5. In 2003 heeft de Commissie de doelstelling van het verwezenlijken van een eenvoudige en papierloze omgeving voor douane en handel³ vastgelegd. Met de publicatie van de e-douanebeschikking⁴ in 2008 werd het belang van deze doelstelling verder benadrukt. In juni 2008 trad het gemoderniseerd douanewetboek (GDW)⁵ in werking. Dit wetboek had tot doel de douane-unie te moderniseren, mede door de ontwikkeling van een aantal IT-systemen die in juni 2013 geheel operationeel hadden moeten zijn. Om verschillende

² De Werelddouaneorganisatie (WDO) beschouwt digitalisering eveneens als een kernaspect van een gemoderniseerde douanediens en heeft een maturiteitsmodel voor digitale douane heeft ontwikkeld.

³ Zie de mededeling van de Commissie van 24 juli 2003 getiteld "Eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediens en de marktdeelnemers".

⁴ 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) (de e-douanebeschikking).

⁵ Verordening (EG) nr. 450/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek) (PB L 145 van 4.6.2008, blz. 1), ingetrokken bij Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 (PB L 269 van 10.10.2013, blz. 1). Het GDW trad in werking op 24 juni 2008, maar erin werd bepaald dat het wetboek uiterlijk 24 juni 2013 moest worden toegepast.

redenen, waaronder vertragingen in de implementatie van de vereiste IT-systemen⁶, is het GDW nooit in de praktijk toegepast.

6. In oktober 2013 werd het douanewetboek van de Unie (DWU)⁷ vastgesteld, dat diende ter vervanging van het GDW. Opnieuw werd de doelstelling om over te gaan op een papierloze omgeving en informatie-uitwisseling op basis van IT-systemen nagestreefd. Het DWU is van kracht sinds mei 2016, met een overgangperiode tot eind 2020 voor de implementatie van de IT-systemen. De IT-systemen in samenhang met het DWU waren vergelijkbaar met de systemen die eerder nodig waren voor het GDW.

7. Om te voldoen aan de vereisten van de e-douanebeschikking en het DWU, heeft de Commissie strategische planningdocumenten vastgesteld voor de ontwikkeling van de relevante IT-douanesystemen: het strategisch meerjarenplan⁸ en het werkprogramma inzake het DWU⁹. Het strategisch meerjarenplan gaat uit van het implementatieschema van het werkprogramma inzake het DWU, maar bevat extra IT-systemen die moeten worden ontwikkeld.

⁶ Zie het voorstel tot een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking) (COM (2012) 64 final), vastgesteld door de Commissie op 20 februari 2012.

⁷ Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking) (PB L 269 van 10.10.2013, blz. 1) (de DWU-verordening).

⁸ Het strategisch meerjarenplan is een beheers- en planningsinstrument dat is opgesteld door de Commissie in samenspraak met de lidstaten overeenkomstig artikel 8, lid 2, van de e-douanebeschikking. Het plan bevat een strategisch kader en mijlpalen voor het beheer van IT-projecten. Elke herziening wordt, zodra deze is goedgekeurd, gepubliceerd door DG TAXUD.

⁹ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 29 april 2014 tot vaststelling van het werkprogramma voor het douanewetboek van de Unie (2014/255/EU) (PB L 134 van 7.5.2014, blz. 46) (werkprogramma DWU 2014), ingetrokken bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/578 van de Commissie van 11 april 2016 tot vaststelling van het werkprogramma voor de ontwikkeling en de uitrol van de elektronische systemen waarin het douanewetboek van de Unie voorziet (PB L 99 van 15.4.2016, blz. 6) (werkprogramma DWU 2016).

Het Douane 2020-programma is het huidige financiële hulpmiddel voor de implementatie van de benodigde IT-systemen

8. De EU financiert de ontwikkeling van de in het strategisch meerjarenplan aangegeven nieuwe IT-systemen en het onderhoud van de bestaande IT-systemen in het kader van een algemeen programma op het gebied van douane. Dit “Douane 2020-programma”¹⁰ biedt financiering voor de EU-componenten van de IT-systemen (Uniecomponenten). Dit zijn goederen (zoals hardware, software, netwerkverbindingen) en diensten ter ondersteuning van de IT-systemen die worden gebruikt door zowel de EU als de lidstaten. De lidstaten worden geacht de nationale componenten (niet-Uniecomponenten) te ontwikkelen en de kosten ervan te dragen¹¹.

9. De Commissie heeft het Douane 2020-programma in het leven geroepen om “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.” De totale begroting van dit programma bedraagt 523 miljoen EUR over zeven jaar (d.w.z. circa 75 miljoen EUR per jaar)¹².

Douane 2020 is een voortzetting van de eerdere douaneprogramma's die werden gestart in 1991 en waarvan de laatste werd afgesloten in 2013. De Commissie stelt middelen voor ten bedrage van 950 miljoen EUR voor het Douaneprogramma binnen het meerjarig financieel kader 2021-2027.

10. Drie kwart van de begroting van Douane 2020 is bestemd voor IT-capaciteitsopbouw, in de verordening inzake Douane 2020 ook wel Europese informatiesystemen (EIS) genoemd.

¹⁰ 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).

¹¹ Bepaalde lidstaten maken gebruik van de EU-structuurfondsen om een deel van deze kosten te dekken.

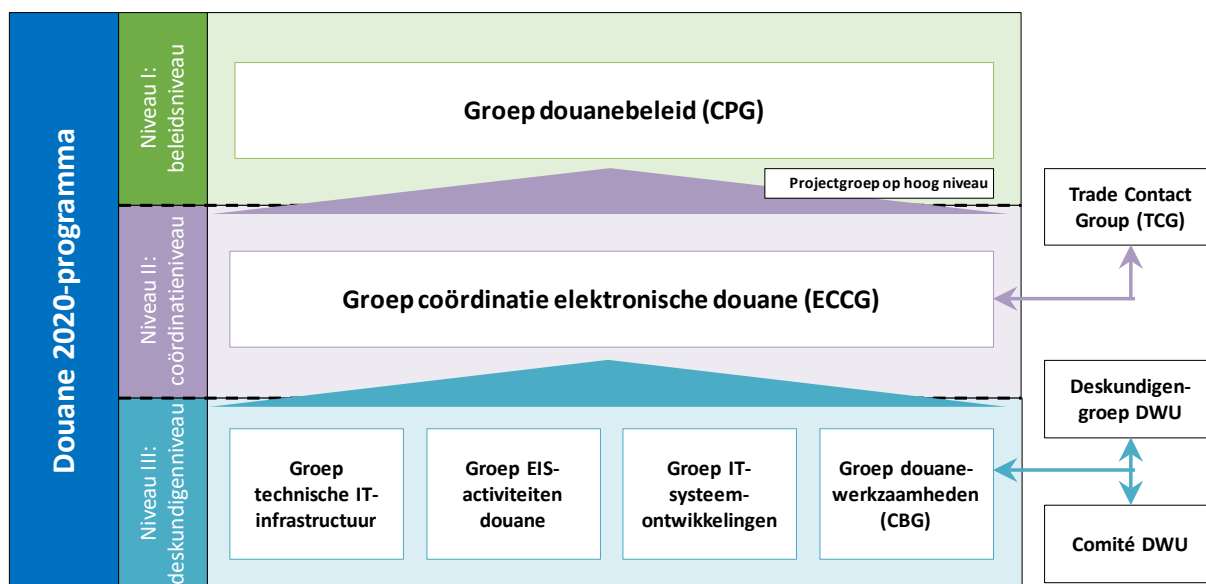
¹² Deze begroting omvat niet de uitsluitend door de lidstaten gefinancierde IT-ontwikkeling (nationale componenten). We konden geen verslag uitbrengen over de totale kosten van de systemen (zie ***paragraaf 47***).

Deze begroting dekt de ontwikkeling, de exploitatie en het onderhoud van de EU-onderdelen van deze EIS (Uniecomponenten). De resterende 25 % van de begroting is bestemd voor overige maatregelen met betrekking tot de exploitatie en modernisering van de douane-unie, te weten gezamenlijke acties (zoals projectgroepen en deskundigenteams) en opleiding.

De governance van de implementatie van IT-systemen in de douane-unie is meerlagig

11. In ***figuur 1*** wordt een overzicht gegeven van de governance van de implementatie van IT-systemen in de douane-unie. De governance is gebaseerd op een aantal onderling samenwerkende organen, waarbij de Commissie, de lidstaten en belangenorganisaties betrokken zijn, met name de Groep van deskundigen inzake douanebeleid (CPG), de groep Coördinatie elektronische douane (ECCG) en de Trade Contact Group (TCG). Directoraat-generaal Belastingen en Douane-Unie (DG TAXUD) is verantwoordelijk voor de uitvoering van Douane 2020 en is voorzitter van deze groepen. Om tot overeenstemming te komen over afzonderlijke projecten moet er een reeks gesprekken worden gevoerd over technische, operationele, juridische en financiële aangelegenheden, waarbij deskundigen van de Commissie en de lidstaten zijn betrokken.

Figuur 1 – Governance bij de uitvoering van het strategisch meerjarenplan en de projecten inzake e-Douane



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van bijlage III – Governance-regeling van het herziene strategisch meerjarenplan 2017.

REIKWIJDTE EN METHODOLOGIE VAN DE CONTROLE

12. Onze controle betrof de vraag hoe waarschijnlijk het is dat het Douane 2020-programma, tezamen met de desbetreffende douanewetgeving, zal resulteren in de IT-systemen die nodig zijn voor het verbeteren van de douanewerkzaamheden in de EU. Wij richtten ons op de ontwikkeling van de Uniecomponenten van nieuwe IT-systemen. Wat de nationale componenten betreft, hebben we alleen de toezichhoudende rol van de Commissie bij het coördineren van de implementatie daarvan door de lidstaten binnen hun nationale IT-systemen onderzocht. Wij hebben ons niet gericht op de overige acties die zijn opgenomen in het Douane 2020-programma, met name de gezamenlijke acties, de opleidingsactiviteiten en de exploitatie en het onderhoud van bestaande IT-systemen.

13. Onze controle is verricht tijdens de uitvoeringsfase van het programma. Op basis van deze benadering konden wij een tussentijdse beoordeling van de ontwikkeling van IT-systemen verrichten en zorgen voor tijdige input voor het debat over het volgende douaneprogramma, dat zal starten in 2021 (zie **paragraaf 9**).

14. Wij hebben onderzocht of het programma ervoor zorgt dat de IT-systemen tijdig worden ontwikkeld en geïmplementeerd. In voorkomende gevallen hebben wij de redenen voor vertragingen aangegeven. Ook hebben wij de bijbehorende aspecten van de ontwerp-, monitoring- en rapportageregelingen beoordeeld¹³. De controle was gebaseerd op een analyse van Commissiedocumenten, notulen en verslagen van comités en werkgroepen waarin de Commissie en de lidstaten deelnemen, en gesprekken met personeelsleden van de Commissie die werkzaam zijn bij DG TAXUD.

15. Om inzicht te krijgen in de implementatie van de nationale componenten van nieuwe IT-systemen door de lidstaten, hebben we een enquête gehouden onder de 28 nationale douaneautoriteiten.

OPMERKINGEN

De implementatie van nieuwe IT-douanesystemen heeft een reeks vertragingen opgelopen

16. In het algemeen leidt de snelle ontwikkeling van IT voortdurend tot nieuwe kansen, uitdagingen en eisen van gebruikers. Dit geldt ook op het gebied van douane: van de Commissie en de lidstaten wordt gevraagd dat ze flexibele oplossingen bieden en dat ze flexibel reageren op externe gebeurtenissen. Tien jaar na de vaststelling van de e-douanebeschikking hebben wij geconstateerd dat er vooruitgang is geboekt bij de ontwikkeling van IT-systemen. Een aantal van deze systemen is echter nog niet volledig geïmplementeerd.

17. Het strategisch meerjarenplan 2017 bevat 31 IT-projecten die moeten worden uitgevoerd door de Commissie en de lidstaten. Deze projecten zijn bedoeld om nieuwe systemen te ontwikkelen of bestaande systemen te upgraden, teneinde de douane-unie te moderniseren en te zorgen voor volledige toepassing van het DWU. De termijnen voor de oplevering van deze IT-projecten werden steeds verlengd. De herzieningen in de strategische

¹³ We hebben tevens rekening gehouden met de conclusies en aanbevelingen in Speciaal verslag nr. 19/2017 “Invoerprocedures: tekortkomingen in het rechtskader en een ondoeltreffende uitvoering zijn van invloed op de financiële belangen van de EU”.

meerjarenplannen 2016 en 2017 hebben ertoe geleid dat de datum van oplevering voor de IT-systemen voor respectievelijk 28 % en 42 % van de projecten werd uitgesteld.

18. ***Bijlage II*** bevat een grafische weergave van het extra aantal jaren dat nodig is om elk IT-project op te leveren. Deze cijfers zijn het resultaat van een vergelijking tussen de deadlines voor oplevering in het strategisch meerjarenplan 2017 en die van de oorspronkelijke planning. Uit onze analyse blijkt dat voor vier projecten de oorspronkelijke opleveringsdatum is aangehouden, maar dat tal van projecten zijn vertraagd en dat vier projecten zelfs een vertraging van vijf jaar of meer hebben opgelopen.

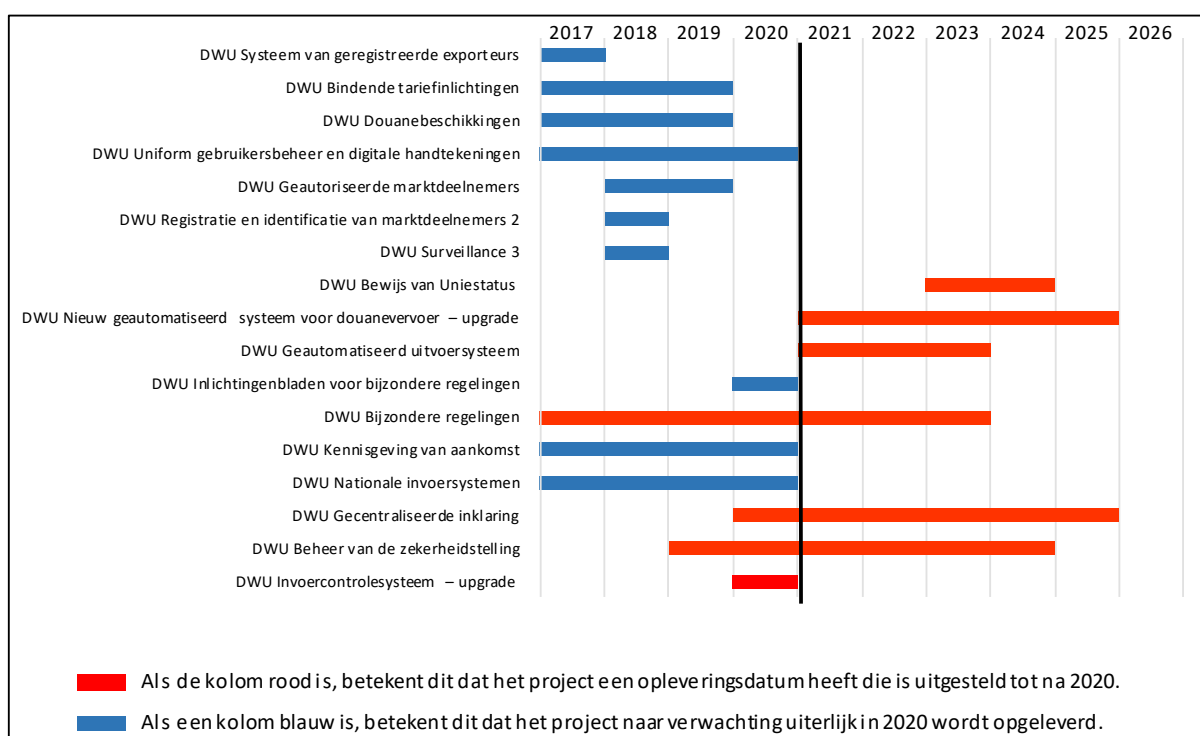
De oplevering van enkele essentiële door het douanewetboek van de Unie vereiste IT-systemen is vertraagd tot na 2020

19. De volledige uitvoering van het DWU is afhankelijk van de beschikbaarheid van een aantal IT-systemen bij de Commissie en in de lidstaten. Hoewel het DWU al vanaf 2016 van kracht is, voorziet het in een overgangperiode tot uiterlijk 31 december 2020, zodat de 17 vereiste IT-systemen kunnen worden ontwikkeld door de Commissie en de lidstaten.

20. Volgens het strategisch meerjarenplan 2017 worden zeven van deze IT-systemen¹⁴ pas na de deadline van 2020 volledig opgeleverd. Volgens de Commissie bedraagt het algehele uitvoeringspercentage van het DWU aan het einde van 2020 ongeveer 75 %. Een dergelijke berekening gaat echter uit van het bereiken van mijlpalen voor de Uniecomponenten, waarbij geen rekening wordt gehouden met de vraag wanneer de systemen klaar zijn voor gebruik. Daarnaast hebben we geconstateerd dat de vertraagde projecten een aantal belangrijke systemen, of upgrades van systemen, omvatten voor de werking van essentiële douaneprocedures (invoer, doorvoer en uitvoer). In hun antwoord op onze enquête gaven de lidstaten aan deze systemen van cruciaal belang te achten voor de doelmatige werking en modernisering van de douane-unie (zie ***figuur 2***).

¹⁴ DWU-projecten die zijn uitgesteld tot na 2020: DWU Geautomatiseerd uitvoersysteem, DWU Nieuw geautomatiseerd systeem voor douanevervoer – upgrade, DWU Beheer van de zekerheidstelling, DWU Bijzondere regelingen, DWU Gecentraliseerde inklaring, DWU Bewijs van Uniestatus en DWU Invoercontrolesysteem – upgrade.

Figuur 2 – Strategisch meerjarenplan 2017 voor 17 DWU-gerelateerde projecten¹⁵



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van het strategische meerjarenplan 2017 (zie **bijlage I** voor een gedetailleerde omschrijving van de IT-projecten).

21. In januari 2018 bracht de Commissie verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het DWU en gaf daarbij aan dat de deadline voor het DWU van 2020 niet zou worden gehaald. In maart 2018 presenteerde de Commissie een voorstel tot wijziging van het DWU, met inbegrip van een verlenging van de overgangsperiode voor de toepassing van een aantal bepalingen tot 2025.

Het risico bestaat dat ook de nieuw voorgestelde deadline van 2025 niet wordt gehaald

22. De herziening van het strategisch meerjarenplan 2017 heeft geleid tot een aanzienlijke concentratie van de werkzaamheden van de Commissie in de periode 2023-2025: in die

¹⁵ De planning van een upgrade van het invoercontrolesysteem verwijst alleen naar het eerste deel van het project. De resterende onderdelen worden opgeleverd na 2020.

tijdsspanne zouden zes systemen¹⁶ die het resultaat zijn van omvangrijke projecten operationeel moeten worden¹⁷. Daarbij komt dat een fors aantal lidstaten te laat is met de implementatie van hun eigen IT-systemen¹⁸. Bijgevolg bestaat het risico dat de gewijzigde deadlines ook niet worden gehaald en dat de deadlines voor het DWU verder moet worden verschoven tot na 2025.

Verandering van de reikwijdte, een ontoereikende toewijzing van middelen en een lang besluitvormingsproces zijn de voornaamste redenen voor vertragingen

23. Uit ons onderzoek naar de uitvoering van de IT-douaneprojecten, met inbegrip van een diepgravende analyse van vijf projecten¹⁹, en de antwoorden van de lidstaten op onze enquête, bleek dat de voornaamste redenen voor de vertragingen de volgende zijn:

- wijzigingen in de reikwijdte van sommige projecten, wat ze ingewikkelder heeft gemaakt (zie de ***paragrafen 24 en 25***);
- een ontoereikende toewijzing van middelen door de Commissie en de lidstaten voor de implementatie van de IT-systemen (zie de ***paragrafen 26-32***);

¹⁶ Bovendien zal het tweede deel van de upgrade van het DWU-invoercontrolesysteem ook in deze periode plaatsvinden, hoewel de planning van het tweede deel van het project nog niet is opgenomen in het strategisch meerjarenplan 2017.

¹⁷ Een dergelijke concentratie is in strijd met de conclusies van de Douane 2020-projectgroep over de effecten van de DWU-vereisten op de lidstaten. Daarin wordt gesteld dat overlapping van de uitrol van diverse grote systemen binnen dezelfde tijdsspanne moet worden vermeden. De Commissie heeft tevens erkend dat de EU nog nooit een dergelijk grote overgang heeft meegemaakt en dat het gehele proces tal van operationele risico's bevat op zowel technisch vlak als op het gebied van coördinatie.

¹⁸ We hebben het huidige stadium (zoals gerapporteerd door de lidstaten in onze enquête) vergeleken met de mijlpalen van het strategisch meerjarenplan zoals gepland voor het eerste kwartaal van 2018.

¹⁹ Vier DWU-projecten: Systeem van geregistreerde exporteurs, Surveillance 3, Invoercontrolesysteem – upgrade en Gecentraliseerde inklaring; en één aanvullend niet-DWU-project: Eénloketsysteem in de EU (zie ***bijlage I***).

- een lang besluitvormingsproces als gevolg van de meerlagige governancestructuur²⁰ waarbij zowel de Commissie als de lidstaten betrokken zijn (zie de **paragrafen 33-36**).

Wijzigingen in de reikwijdte van bepaalde projecten

24. De Commissie baseerde het tijdschema voor de ontwikkeling en de uitrol van douanesystemen op de in 2012 afgeronde IT-masterplanstudie en concludeerde dat de deadline van 2020 voor de uitvoering van de op dat moment geplande IT-projecten realistisch was.

25. Twaalf van de 17 projecten die reeds waren gepland in het GDW, dat voorafging aan het DWU, hadden een relatief volwassen stadium bereikt²¹. Tijdens de gesprekken die hierop volgden, zijn de Commissie en de lidstaten echter overeengekomen de reikwijdte van sommige IT-systemen aanzienlijk te veranderen. Bovendien werd een deel van de IT-ontwikkeling overgeheveld van het niveau van de lidstaten naar dat van de EU. Dit heeft de werklast van de Commissie aanzienlijk vergroot en het oorspronkelijk vastgestelde tijdschema bleek onhaalbaar.

Ontoereikende middelen toegewezen door de Commissie en de lidstaten

Begroting van de Commissie (Uniecomponenten)

26. De Commissie baseerde de voor het Douane 2020-programma benodigde middelen op de uitvoering van de IT-strategie op het gebied van het douanebeleid, zoals uiteengezet in het strategisch meerjarenplan 2012.

²⁰ 19 van de 24 lidstaten die onze enquête hebben beantwoord, gaven aan dat de huidige governancestructuren passend zijn en dat daarin rekening is gehouden met de omstandigheden, maar 14 lidstaten erkenden dat de werkmethode en het besluitvormingsproces nog verder konden worden verbeterd.

²¹ Volgens de bedrijfsprocesmodellering (BPM) waren er al gebruikers- of functionele vereisten gedefinieerd voor de systemen.

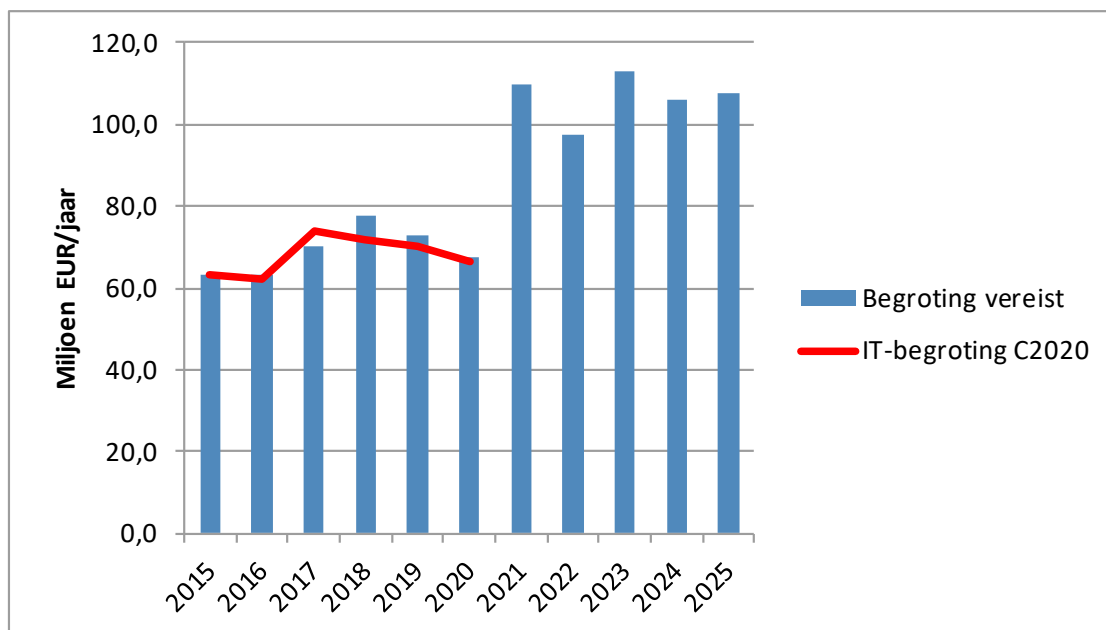
27. De eerste belangrijke aanwijzing dat de uit hoofde van het Douane 2020-programma beschikbare begroting mogelijk niet toereikend was, deed zich voor in 2015 naar aanleiding van het moderniseringsproject voor het invoercontrolesysteem. In het door de Commissie en de lidstaten overeengekomen visiedocument werd voorgesteld om een meer gecentraliseerde benadering te volgen voor de ontwikkeling van het systeem dan in de oorspronkelijke plannen. Er werd een herziene totale begroting voor implementatie van ongeveer 170 miljoen EUR voorgesteld, meer dan een verdubbeling van de eerdere ramingen. Bijgevolg concludeerde de Commissie dat de resterende begroting voor IT-capaciteitsopbouw voor het Douane 2020-programma te laag was om de kosten van de implementatie van dit systeem te dekken.

28. De Commissie besloot het probleem te beperken door:

- het project op te delen in blokken en een langere uitvoeringsperiode vast te stellen, tot na 2020, om zodoende de begroting voor toekomstige douaneprogramma's te kunnen gebruiken; en
- aanvullende middelen voor de begroting voor IT-capaciteitsopbouw te reserveren in het kader van het Douane 2020-programma. Deze inspanningen hadden slechts ten dele succes.

29. De prognoses van de Commissie voor de begrotingsvereisten voor de periode 2021-2025 liggen aanzienlijk hoger dan die voor de periode 2014-2020. In ***figuur 3*** worden de geraamde begrotingsbehoeften voor IT-systemen geïllustreerd tot het einde van de programmeringsperiode van Douane 2020, alsmede de hogere begrotingsbehoeften zoals voorzien voor de periode na 2020. De Commissie schat dat zij voor de volgende periode van het douaneprogramma ongeveer 100 tot 115 miljoen EUR per jaar nodig heeft om alle IT-systemen operationeel te houden en de resterende projecten van het strategisch meerjarenplan die zijn uitgesteld tot na 2020, af te ronden.

Figuur 3 – Geschatte begrotingsbehoeften voor de uitvoering van het herziene strategische meerjarenplan 2017



Bron: werkdocumenten van de Commissie.

Begroting van de lidstaten (nationale componenten)

30. Uit onze enquête onder de lidstaten bleek dat voor de meeste lidstaten (67 %) een van de voornaamste redenen voor de verlate uitvoering van het DWU verband hield met de ontoereikende begroting die op nationaal niveau was toegewezen. De Commissie constateerde dat de middelen die sommige lidstaten voor hun douanediensdiensten beschikbaar zouden stellen zodat zij direct na de vaststelling van het DWU-werkprogramma in 2014 zouden kunnen voldoen aan het strategisch meerjarenplan, tekortschoten. De Commissie liet ons weten dat dit deels te wijten was aan de internationale macro-economische crisis die begon in 2008. In Speciaal verslag nr. 19/2017 hadden wij reeds gewezen op het feit dat onderfinanciering van de trans-Europese IT-systemen de uitvoering van het douanewetboek van de Unie zou kunnen vertragen²².

²² Zie de paragrafen 33-38 van Speciaal verslag nr. 19/2017.

31. De Commissie deed wederom een beroep op de lidstaten om nationale middelen beschikbaar te stellen en onderzocht andere mogelijkheden om het probleem van ontoereikende budgetten in de lidstaten op te lossen, bijvoorbeeld door de samenwerking tussen de lidstaten te faciliteren (zie **tekstvak 1**).

Tekstvak 1 – Gezamenlijke ontwikkeling van nationale componenten door een groep lidstaten

De Commissie bevorderde de mogelijkheid voor lidstaten om samen te werken aan de ontwikkeling van nationale componenten in plaats van elke lidstaat aan zijn eigen componenten te laten werken. Op het gebied van belasting heeft DG TAXUD een positieve ervaring gehad met dergelijke gezamenlijke IT-ontwikkeling.

In 2017 heeft Estland een project opgezet voor het instellen van een nieuw deskundigenteam, samengesteld uit vertegenwoordigers van diverse lidstaten, om de nationale componenten van de IT-douanesystemen gezamenlijk te ontwikkelen. Een dergelijk deskundigenteam zou bijvoorbeeld gezamenlijke aanbestedingsprocedures kunnen opstellen om schaalvoordelen te verwezenlijken. Dit project werd door de Commissie goedgekeurd en zal financiering ontvangen in het kader van het Douane 2020-werkprogramma voor 2018. 15 lidstaten hebben reeds aangegeven geïnteresseerd te zijn in een dergelijke actie.

Op het moment van deze controle moest het deskundigenteam nog starten met zijn werkzaamheden. Daarom was het niet mogelijk de resultaten van dit initiatief volledig te beoordelen.

32. De lidstaten houden 20 % van de geïnde douanerechten in als inningskosten; de resterende 80 % gaat naar de EU-begroting als inkomsten. Het retentiepercentage voor inningskosten zou voldoende zijn²³ om een bijdrage te leveren aan de financiering van de door de lidstaten gedane uitgaven voor de implementatie van de IT-douanesystemen. Wij constateerden echter dat geen van de lidstaten aangaf dit te hebben gedaan. In plaats

²³ In 2017 hielden de lidstaten meer dan 4 miljard EUR in als inningskosten. Op het niveau van de afzonderlijke lidstaten varieerden de ingehouden bedragen tussen 3 miljoen EUR en 1 miljard EUR.

daarvan gebruikten ze middelen uit de nationale begroting en de structuurfondsen van de EU om de ontwikkeling van IT-douanesystemen te financieren.

Lang besluitvormingsproces als gevolg van de meerlagige governancestructuur, waarbij zowel de Commissie als de lidstaten betrokken zijn

33. Voor de ontwikkeling van de IT-douanesystemen zijn de betrokkenheid van en de hechte samenwerking en overeenstemming tussen een groot aantal spelers op diverse niveaus in de Commissie en de lidstaten vereist (zie **paragraaf 11**). Behalve de complexiteit van de IT-ontwikkeling zelf wordt de besluitvorming gecompliceerd door de specifieke nationale kenmerken van douanewerkzaamheden alsook door verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van hun voortgang en capaciteit op het gebied van IT-douanesystemen.

34. In haar coördinerende rol heeft de Commissie reeds ervaring opgedaan met deze governancestructuur in het kader van de implementatie van de bestaande douanesystemen, met name de eerste generatie van het doorvoersysteem (het nieuwe geautomatiseerde systeem voor douanevervoer). Hierbij bleek hoe moeilijk en tijdrovend het is om tot overeenstemming te komen ten aanzien van alle aspecten van de projectuitvoering²⁴.

35. Gezien de complexiteit van de IT-douaneprojecten is de Commissie uitgegaan van een reeks gedetailleerde mijlpalen voor elk project teneinde de operationele planning en de monitoring te vergemakkelijken. Deze mijlpalen zijn verdeeld op basis van de belangrijkste projectfasen en betreffen de goedkeuring van de desbetreffende documenten of acties door de lidstaten die in de governanceorganen zijn vertegenwoordigd²⁵.

36. We hebben gekeken naar de toepassing van deze mijlpalen in onze steekproef van vijf projecten (zie **paragraaf 23**). In alle gevallen bereikten de Commissie en de lidstaten later

²⁴ Om een schatting te maken van de tijd die nodig is voor de ontwikkeling van de nieuwe systemen is in het "Iteration 1 Global Estimation Study Document" voor het IT-masterplan uitgegaan van de tijd die nodig was voor de ontwikkeling van het nieuwe geautomatiseerde systeem voor douanevervoer: twaalf jaar.

²⁵ De Groep van deskundigen inzake Douanebeleid (CPG) en de groep Coördinatie elektronische douane (ECCG).

dan gepland overeenstemming over de eerste mijlpalen (bedrijfscausus- en/of visiedocument)²⁶.

De Commissie rapporteerde de vertragingen te laat

37. De uitvoerbaarheid van de tijdschema's voor de afronding van de IT-projecten werd direct na de vaststelling van de belangrijkste planningdocumenten in 2013 en 2014 in twijfel getrokken door sommige lidstaten en handelsvertegenwoordigers (zoals importeurs, douane-expediteurs, vervoersbedrijven en logistieke bedrijven). Desondanks bleef de Commissie er in haar officiële strategische planningdocumenten en verslagen van 2016 van uitgaan dat alle IT-systemen in het kader van het DWU en diverse projecten in het kader van strategische meerjarenplannen die buiten het DWU vielen, uiterlijk in 2020 zouden worden opgeleverd (zie **tekstvak 2**).

Tekstvak 2 – De Commissie gaf in haar verslaglegging (tot 2016) aan dat de IT-systemen uiterlijk in 2020 zouden worden opgeleverd

In geen van de voortgangsverslagen van Douane 2020 voor de jaren 2014, 2015 en 2016 maakte de Commissie melding van het risico dat de IT-systemen in het kader van het DWU niet in 2020 zouden worden opgeleverd (zie **paragraaf 46**).

In het voortgangsverslag inzake e-douane van 2016 (gepubliceerd in juli 2017) erkende de Commissie dat diverse projecten vertraging hadden opgelopen. Uitgaande van de voortgang die was geboekt in 2016 meldde de Commissie echter dat tijdige uitvoering van de projecten nog altijd haalbaar was.

De voortgangsverslagen inzake e-douane voor de jaren 2014 en 2015 bevatten soortgelijke informatie.

²⁶ In twee gevallen (Surveillance 3 en het Systeem van geregistreerde exporteurs) kon de achterstand worden ingehaald en de oorspronkelijke deadline (zoals opgenomen in het strategisch meerjarenplan 2014) worden aangehouden. In twee andere gevallen (Gecentraliseerde inklaring en de upgrade van het invoercontrolesysteem) werden de projecten opgesplitst in fasen, waarbij de uiteindelijke oplevering werd uitgesteld tot na 2020. Het project Eénloketsysteem in de EU werd gesplitst in meerdere subprojecten en de datum van de volledige oplevering is nog niet bekend.

38. Toen de Commissie in juni 2014 problemen in verband met de beschikbaarheid van middelen en potentiële vertragingen vaststelde in de uitvoering van het DWU-werkprogramma, bracht zij geen wijzigingen aan in de termijnen voor het DWU-werkprogramma of het strategisch meerjarenplan. De Commissie stelde in plaats daarvan een nieuw intern op hulpbronnen gebaseerd operationeel plan op en stelde voor dit parallel te beheren. Dit leidde ertoe dat het strategisch meerjarenplan/DWU-werkprogramma extern werd gebruikt en dat het operationele plan, dat de werkelijke situatie weergaf, voornamelijk intern werd gebruikt. Met ingang van 2015 bevatte het interne operationele plan latere deadlines dan die in het strategisch meerjarenplan/DWU-werkprogramma, en bevatte het tevens projecten die pas zullen worden uitgevoerd na de deadline voor het DWU van 2020.

39. De twee planningsinstrumenten bestonden binnen de IT-ontwikkelingsomgeving voor douane naast elkaar totdat ze in 2017 onderling werden afgestemd na een door de Commissie verrichte beoordeling (“reality check”). Deze beoordeling resulteerde in het herziene strategische meerjarenplan 2017, waarin de termijnen voor de uitrol van diverse IT-systemen werden verlegd tot na de wettelijk bindende termijn voor het DWU van 2020. Bijgevolg was de Commissie verplicht een actualisering van het DWU-werkprogramma voor te bereiden en een wijziging van de DWU-verordening voor te stellen (zie **paragraaf 21**).

40. Het bestaan van de twee planningsinstrumenten toont aan dat de Commissie op de hoogte was van deze vertragingen. Het besluit deze informatie niet te vermelden in haar officiële verslaglegging zorgde ervoor dat de belanghebbenden (zoals het Europees Parlement, andere EU-instellingen die niet vertegenwoordigd zijn in de governancestructuur van Douane 2020, en geïnteresseerde bedrijven en burgers) niet volledig waren geïnformeerd over het werkelijke risico op vertragingen.

De aanvankelijk geselecteerde ontwikkelingsaanpak was niet de meest kostenefficiënte

41. In de tijd dat het Douane 2020-programma werd opgezet, is door de Commissie een studie verricht om de termijnen voor de implementatie van de IT-systemen en om de voor de Uniecomponenten vereiste begroting te bepalen (zie **paragraaf 26**). De geselecteerde ontwikkelingsbenadering was voornamelijk gedecentraliseerd. Dit gebeurde ondanks het feit

dat gecentraliseerde implementatie de meest kostenefficiënte oplossing was (zie **tekstvak 3**).

Tekstvak 3 – Aanpak van gecentraliseerde ontwikkeling afgewezen door de lidstaten

In haar effectbeoordeling presenteerde de Commissie vier scenario's voor het Douane 2020-programma: deze verschilden hoofdzakelijk in de mate van gecentraliseerde ontwikkeling door de Commissie of gedecentraliseerde ontwikkeling door de afzonderlijke lidstaten. De optie met de meest gecentraliseerde implementatie van de IT-systemen omvatte een gedeelde gemeenschappelijke ontwikkeling en implementatie van het volledige kernproces voor uitklaring en van een bijbehorende handelaarsinterface.

Deze gecentraliseerde oplossing vereiste een hogere begroting voor het Douane 2020-programma (geschat op ongeveer 200 miljoen EUR meer dan de optie die uiteindelijk werd geselecteerd). De oplossing bood echter ook aanzienlijke schaalvoordelen (elke centraal geïnvesteerde euro zou de lidstaten een besparing van 4 EUR kunnen opleveren).

Dit scenario werd echter afgewezen omdat de lidstaten van oordeel waren dat een gedecentraliseerde oplossing beter aan de specifieke nationale vereisten zou voldoen en het risico dat projecten zouden mislukken, zou beperken.

42. Later, toen de reikwijdte van de afzonderlijke projecten werd besproken, vroegen de lidstaten alsnog of de EU bepaalde componenten van de IT-systemen centraal kon ontwikkelen. Dit heeft geleid tot een kostenefficiëntere oplossing dankzij de schaalvoordelen, maar vereiste wel meer niet-geplande middelen uit het Douane 2020-programma (zie **paragraaf 27**).

De doelstellingen en rapportageregelingen van het Douane 2020-programma zijn niet geschikt voor het monitoren van de uitvoering van de IT-systemen

43. De specifieke en operationele doelstellingen voor de implementatie van IT-systemen in het Douane 2020-programma zijn te algemeen om te kunnen worden gebruikt voor monitoring en rapportage (bijv. “automatisering” of “de Europese douane-informatiesystemen ontwikkelen, verbeteren, exploiteren en ondersteunen”). Daarnaast worden de specifieke te ontwikkelen IT-systemen niet naar behoren gemonitord in de

bestaande verslagen omdat ze niet werden toegevoegd aan de bovengenoemde doelstellingen van het Douane 2020-programma.

44. Het kader voor prestatiemeting dat is ontwikkeld voor de beoordeling van het Douane 2020-programma schrijft vier indicatoren voor de implementatie van nieuwe IT-systemen voor:

1. het aantal IT-projecten in de “onderzoeksfase”;
2. het aantal IT-projecten in de “ontwikkelingsfase”;
3. het aantal nieuwe IT-projecten in de “operationele fase”; en
4. het percentage IT-projecten met een “groene” status.

45. We constateerden dat er voor de eerste drie indicatoren geen streefcijfer was geformuleerd en dat het voor de vierde indicator vastgestelde streefcijfer inhield dat slechts 50 % van de IT-projecten hoefde overeen te komen met de vereisten (de status “groen”). Dit streefcijfer was niet erg zinvol aangezien een project de status “groen” al kan krijgen als gevolg van een herziening van het strategisch meerjarenplan, zonder enige daadwerkelijke voortgang in de implementatie van het IT-systeem. Dit betekent dat de vier ter beoordeling van de implementatie van IT-systemen ontwikkelde indicatoren er niet voor zorgen dat vertragingen worden ontdekt en gerapporteerd.

46. De Commissie publiceert jaarlijkse voortgangsverslagen over de uitvoering van het Douane 2020-programma. In de drie voortgangsverslagen over het Douane 2020-programma die ten tijde van de controle gepubliceerd waren (2014, 2015 en 2016) is de informatie over de implementatie van de IT-systemen beperkt. Alle drie de verslagen geven aan dat de nieuwe ontwikkelingen grotendeels plaatsvinden overeenkomstig de planning. De voortgangsverslagen inzake e-douane bevatten weliswaar uitvoeriger informatie op het niveau van de uitrol van de IT-systemen, maar bieden geen informatie over het risico dat de geplande deadlines niet worden gehaald. Gezien de vertragingen in de ontwikkeling en uitrol

van nieuwe IT-systemen gaven de voortgangsverslagen van Douane 2020 geen evenwichtig en allesomvattend beeld²⁷ van de uitvoering van het programma.

47. De Commissie ontvangt regelmatig informatie over de kosten die de lidstaten maken voor de ontwikkeling van de nationale componenten van de IT-systemen. Deze informatie wordt bijeengebracht en weergegeven in de voortgangsverslagen inzake elektronische douane. De door de lidstaten aangedragen informatie is echter volledig noch vergelijkbaar. Deze beperking werd ook bevestigd in onze enquête, waardoor wij de totale kosten (Uniecomponenten en nationale componenten) voor de ontwikkeling van de IT-systemen niet konden schatten. Zonder betrouwbare informatie over bedragen kan de Commissie niet naar behoren beoordelen of de uitvoering van de IT-projecten doeltreffend verloopt en waar voor haar geld biedt met het oog op de modernisering van de douane-unie.

²⁷ In de voortgangsverslagen van Douane 2020 wordt slechts één bladzijde gewijd aan de nieuwe IT-systemen (van de ongeveer 15 bladzijden) aangezien slechts 4 van de 68 indicatoren (voor output en resultaten) betrekking hebben op de nieuwe IT-systemen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

48. Douaneprocessen kunnen een zeer belangrijk effect hebben op de handel, de inning van douanerechten en de veiligheid en zekerheid van burgers. Het moderniseren van deze processen is van cruciaal belang voor de werking van de EU. Tien jaar na de vaststelling van de e-douanebeschikking hebben wij voortgang geconstateerd ten aanzien van de ontwikkeling van IT-systemen en het creëren van een papierloze douane- en handelsomgeving. Deze systemen zijn echter nog niet volledig geïmplementeerd.

49. Wij hebben het volgende geconcludeerd:

- zeven van de 17 IT-systemen in het kader van het DWU zullen niet kunnen worden opgeleverd vóór de uiterste termijn van 2020. Daarbij gaat het ten dele om essentiële systemen zoals DWU Invoercontrolesysteem – upgrade en DWU Gecentraliseerde inklaring (zie de **paragrafen 19-21**).
- Het risico bestaat dat de nieuwe deadline van 2025 eveneens niet wordt gehaald (zie **paragraaf 22**).
- Het oorspronkelijke tijdschema voor de implementatie van de IT-systemen die door de Commissie werd bepaald, werd onhaalbaar als gevolg van wijzigingen in de reikwijdte van bepaalde projecten (zie de **paragrafen 24-25**).
- De werkelijke kosten van de ontwikkeling van IT-systemen voor de Uniecomponenten waren aanzienlijk hoger dan was geschat in het oorspronkelijke plan en de Commissie wees onvoldoende middelen voor deze projecten toe (zie de **paragrafen 26-29**).
- Een van de voornaamste redenen voor de vertragingen was dat de lidstaten ontoereikende begrotingen hadden toegewezen (zie de **paragrafen 30-32**).
- Het lange besluitvormingsproces vertraagde de implementatie van sommige IT-systemen vanwege de meerlagige governancestructuur, waarbij zowel de Commissie als de lidstaten betrokken zijn (zie de **paragrafen 33-36**).

- De Commissie bracht te laat verslag uit van de vertragingen in de implementatie van de IT-systemen (zie de **paragrafen 37-40**).
- Bij het besluit over de mate waarin de IT-ontwikkeling moest worden gecentraliseerd op EU-niveau, gaven niet altijd overwegingen van kostenefficiëntie de doorslag, maar wel de specifieke nationale vereisten van de lidstaten en het risico dat projecten zouden mislukken (zie de **paragrafen 41-42**).
- De doelstellingen en rapportageregelingen van het Douane 2020-programma zijn niet geschikt om de implementatie van de IT-systemen naar behoren te monitoren (zie de **paragrafen 43-47**).

50. Wij bevelen aan dat de Commissie rekening houdt met de lessen die zijn getrokken uit het Douane 2020-programma en uit haar aanpak ten aanzien van het beheer van IT-projecten zoals uiteengezet in het strategisch meerjarenplan voor de toekomstige douaneprogramma's.

Aanbeveling 1 – Stem het programmaontwerp af op de implementatie van de IT-systemen

Voor de volgende douaneprogramma's moet de Commissie doelstellingen voorstellen:

- a) die uitdrukkelijk betrekking hebben op de geplande IT-systemen die moeten worden ontwikkeld; en
- b) die nauwkeurig en meetbaar zijn.

Tijdschema voor de uitvoering: 2020

Aanbeveling 2 – Maak betere schattingen van de tijdsduur, middelen en reikwijdte van de IT-projecten

Voor toekomstige douaneprogramma's moet de Commissie:

- a) ervoor zorgen dat er bij het opstellen van de tijdschema's en de toewijzing van middelen naar behoren rekening wordt gehouden met de lessen die uit eerdere

programma's zijn getrokken (zoals risico's met betrekking tot de IT-omgeving en de complexiteit van het project); en

- b) de lidstaten adequate informatie bieden om te zijner tijd een goed onderbouwd besluit te nemen over de reikwijdte van de projecten.

Tijdschema voor de uitvoering: 2020

Aanbeveling 3 – Bevorder een coöperatieve IT-ontwikkeling

De Commissie moet:

- a) het risico monitoren dat een lidstaat de deadline voor de implementatie van nationale componenten niet haalt, en vroegtijdig mogelijke oplossingen bedenken en de toepassing ervan op nationaal niveau vergemakkelijken; en
- b) een breder gebruik van gezamenlijke IT-ontwikkeling tussen de lidstaten bevorderen.

Tijdschema voor de uitvoering: 2020

Aanbeveling 4 – Stroomlijn het beheer door de communicatie te verbeteren

De Commissie moet het beheer van de ontwikkeling van IT-douanesystemen stroomlijnen door te zorgen voor doelmatigere en snellere communicatie met de lidstaten, bijvoorbeeld door aanvullende oplossingen voor informatie-uitwisseling te gebruiken, zodat besluiten zonder vertraging kunnen worden genomen.

Tijdschema voor de uitvoering: 2020

Aanbeveling 5 – Zorg voor transparante rapportage over de implementatie van de IT-systemen

De Commissie moet:

- a) alle belanghebbenden die betrokken zijn bij de implementatie van de IT-systemen op EU- en lidstaatniveau op tijdige en transparante wijze informeren over eventuele vertragingen in de implementatie en uitgaven van Unie- en nationale componenten; en
- b) in het volgende kader voor prestatiemeting van de douaneprogramma's passende rapportageregelingen en indicatoren op algemeen uitvoeringsniveau en op het niveau van afzonderlijke projecten bepalen, alsook de vereiste rapportagedocumenten publiceren.

Tijdschema voor de uitvoering: 2021

Dit Speciaal verslag werd door kamer V onder leiding van de heer Lazaros S. LAZAROU, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 26 september 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

BIJLAGE I**OMSCHRIJVING VAN DE IT-PROJECTEN**

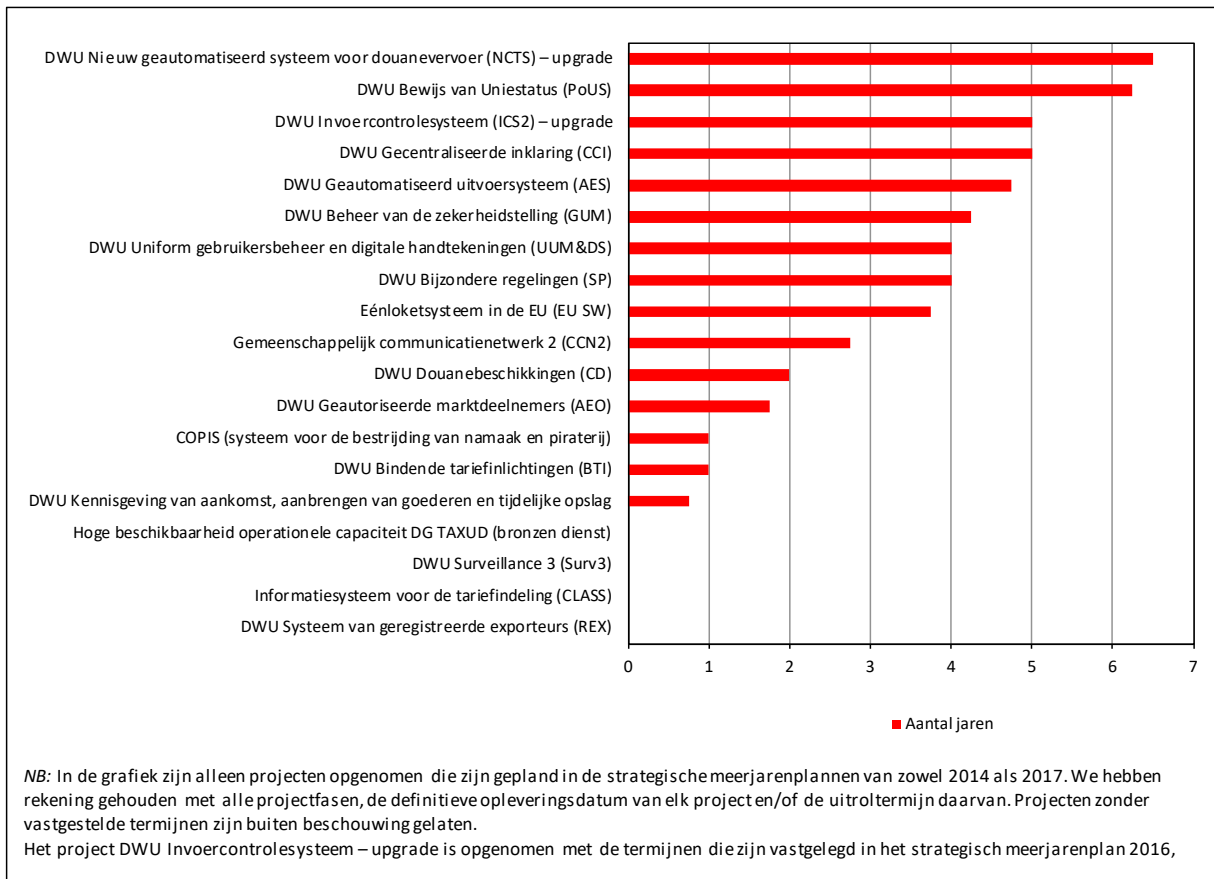
DWU-SYSTEMEN	
DWU Douanebeschikkingen	Het project is gericht op de harmonisering van de aanvraag-, besluitvormings- en beheersprocessen voor douanebeschikkingen in de gehele EU.
DWU Bindende tariefinlichtingen (BTI)	Het doel van het project is het bestaande trans-Europese EBTI-3-systeem en het Surveillance 2-systeem te upgraden, zodat deze afgestemd zijn op het DWU en de bepalingen daarvan (bijv. wijzigingen in de geldigheidsduur). Het project is in hoge mate gekoppeld aan Surveillance 3.
DWU Geautoriseerde marktdeelnemers (AEO) – upgrade	Het project beoogt de bedrijfsprocessen met betrekking tot AEO-aanvragen en -vergunningen te verbeteren, rekening houdend met de wijzigingen in de wettelijke bepalingen van het DWU.
DWU Geautomatiseerd uitvoersysteem (AES)	Dit project is gericht op de uitvoering van de DWU-vereisten voor uitvoer en uitgang en bestaat uit twee componenten: een trans-Europese component (AES) en een nationale component (upgrade van de nationale uitvoersystemen).
DWU Nieuw geautomatiseerd systeem voor douanevervoer (NCTS) – upgrade	Dit trans-Europese project beoogt de upgradering van het bestaande systeem, waarbij de doorvoerprocedures en de controle van het verkeer in het kader van de TIR-procedure binnen de EU zijn geautomatiseerd.
DWU Systeem van geregistreerde exporteurs (REX)	Het doel van het REX-project is een systeem te implementeren dat geactualiseerde en volledige informatie biedt over geregistreerde exporteurs die zijn gevestigd in niet-EU-landen en goederen exporteren naar de EU in het kader van een preferentiële handelsregeling.
DWU Registratie en identificatie van marktdeelnemers 2 (EORI2) – subsysteem	Dit project heeft tot doel het bestaande trans-Europese EORI-systeem, waarin marktdeelnemers uit de EU en derden landen worden geregistreerd en geïdentificeerd, te upgraden.

<p>DWU Kennisgeving van aankomst, aanbrengen van goederen en tijdelijke opslag</p>	<p>Met dit project wordt beoogd de processen voor de kennisgeving van de aankomst van het vervoermiddel, het aanbrengen van de goederen en de aangifte tot tijdelijke opslag vast te leggen en de harmonisatie daarvan in alle lidstaten te ondersteunen.</p>
<p>DWU Beheer van de zekerheidstelling (GUM)</p>	<p>Met dit project wordt beoogd een doeltreffend en doelmatig beheer van de verschillende soorten zekerheidsstellingen te waarborgen. Het project heeft zowel een trans-Europese als een nationale component.</p>
<p>DWU Inlichtingenbladen (INF) voor bijzondere regelingen</p>	<p>Dit project heeft tot doel een nieuw trans-Europees systeem voor administratieve samenwerking te ontwikkelen, evenals gestandaardiseerde informatie-uitwisseling tussen douaneautoriteiten in de diverse lidstaten.</p>
<p>DWU Bijzondere regelingen</p>	<p>Met dit project wordt beoogd de afhandeling van bijzondere regelingen overal in de Unie te versnellen, te vergemakkelijken en te harmoniseren door te voorzien in gemeenschappelijke bedrijfsprocesmodellen.</p>
<p>DWU Surveillance 3</p>	<p>Dit project moet resulteren in een upgrade van het Surveillance 2+-systeem om de verwerking van aanvullende gegevenselementen uit de aangiften mogelijk te maken, om uiteindelijk douanerisicoanalyses, fraudebestrijding, marktonderzoek, controles na inklaring en statistieken te verbeteren.</p>
<p>DWU Invoercontrolesysteem ten behoeve van meer veiligheid van de toeleveringsketen bij binnenkomst (ICS2) – upgrade</p>	<p>Het doel van het project is een nieuw trans-Europees systeem te creëren ter vervanging van het bestaande ICS. Het voornaamste doel is de veiligheid van de toeleveringsketen te versterken door optimalisering van de uitwisseling van geavanceerde vrachtinformatie en door de aanpak van de zwakke plekken in de veiligheidsprocessen en/of de gegevenskwaliteit ten behoeve van een betere risicoanalyse.</p>
<p>DWU Nationale invoersystemen (NIS) – upgrade</p>	<p>Met dit project wordt beoogd alle DWU-vereisten met betrekking tot het nationale invoerdomein uit te voeren. Het betreft de nationale processen voor de verwerking van douaneaangiften en andere gerelateerde systemen.</p>
<p>DWU Gecentraliseerde inklaring (CCI)</p>	<p>Het project heeft tot doel een trans-Europees systeem op te zetten zodat handelaren hun douaneaangiften voor invoer bij één douanedienst kunnen indienen, terwijl de goederen fysiek worden aangegeven in een of meer andere lidstaten.</p>

DWU Bewijs van Uniestatus (PoUS)	Het project beoogt de oprichting van een nieuw trans-Europees systeem om elektronische bewijzen van Uniestatus op te slaan, te beheren en op te vragen.
DWU Uniform gebruikersbeheer en digitale handtekeningen (UUM&DS) (directe toegang voor ondernemers tot de EIS)	Het UUM&DS-project heeft tot doel een systeem te implementeren dat handelaren directe en geharmoniseerde toegang biedt tot nieuwe EU-brede diensten, waaronder centrale diensten.
Niet-DWU-SYSTEMEN (vermeld in het verslag)	
Eénloketsysteem voor douane in de EU	De doelstelling van het éénloketsysteem voor douane in de EU is om marktdeelnemers de gelegenheid te bieden elektronisch in één keer alle informatie in te dienen die vereist is op grond van douane- en niet-douanewetgeving voor grensoverschrijdend goederenverkeer in de EU.
COPIS (systeem voor de bestrijding van namaak en piraterij)	COPIS is bedoeld om de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten te verbeteren door de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de houders van rechten en de douanediens ten van de lidstaten alsook tussen alle douanekantoren van de lidstaten te verbeteren.
Informatiesysteem voor de tariefindeling (CLASS)	Met dit project wordt beoogd een informatiesysteem voor de tariefindeling te ontwikkelen dat fungeert als één enkel platform waarop alle indelingsinformatie beschikbaar wordt gesteld en dat gemakkelijk toegankelijk is.
Gemeenschappelijk communicatienetwerk 2 (CCN2)	CCN2 is een voortzetting van het huidige CCN, dat door de Commissie aangeboden gesloten en beveiligde netwerkinfrastructuur omvat die dient ter bevordering van de informatie-uitwisseling tussen de nationale autoriteiten op douane- en fiscaal gebied.
Hoge beschikbaarheid operationele capaciteit DG TAXUD	In het kader van dit project beoogt de Commissie infrastructuurcapaciteit met een hoge beschikbaarheid te bieden voor het hosten van componenten van EU-douanesystemen en IT-diensten.

BIJLAGE II

**EXTRA AANTAL JAREN DAT NODIG IS OM ELK VAN DE PROJECTEN OP TE LEVEREN TEN
OPZICHTE VAN DE OORSPRONKELIJKE PLANNING**



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de strategische meerjarenplannen 2017, 2016 en 2014; en documentatie van het project DWU Invoercontrolesysteem – upgrade (zie [bijlage I](#) voor een gedetailleerde omschrijving van de IT-projecten).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"EEN REEKS VERTRAGINGEN IN IT-SYSTEMEN VOOR DE DOUANE: WAT IS ER FOUT GEGAAN?"

SAMENVATTING

V. Wat de aanbevelingen in de samenvatting betreft, verwijst de Commissie naar haar antwoorden op elke aanbeveling aan het eind van het verslag.

INLEIDING

5. De Commissie hecht eraan op andere redenen te wijzen dan de door de Rekenkamer genoemde redenen, bijvoorbeeld op de noodzaak van een aanpassing aan het Verdrag van Lissabon.

10. De Commissie wenst te verduidelijken dat de controle gericht is op de ontwikkeling van nieuwe IT-douanesystemen, die goed zijn voor 10-30 % (al naargelang het jaar) van de IT-uitgaven van het programma. De overige IT-uitgaven gaan naar het reeds bestaande Europees informatiesysteem (EIS) (exploitatie, infrastructuur, onderhoud en ondersteunende diensten).

OPMERKINGEN

23. IT-projecten die bijvoorbeeld samenhangen met gecentraliseerde vrijmaking en de EU-éénloketfaciliteit, zijn uiterst complex. Ten aanzien van de EU-éénloketfaciliteit voor douane moet bovendien worden opgemerkt dat deze onderdeel uitmaakt van een mogelijk toekomstig initiatief dat in 2020 moet worden goedgekeurd (mits door de volgende Commissie bevestigd).

25. De Commissie wenst te benadrukken dat de Commissie en de lidstaten behoefte hadden aan onderlinge besprekingen en aan een nadere afbakening van de reikwijdte van de IT-systemen. Deze extra inspanningen om de reikwijdte af te bakenen, zorgden voor vertragingen, omdat de implementatie van de projecten niet direct na vaststelling van het DWU-besluit van start kon gaan. Ten aanzien van bepaalde systemen werd overeengekomen dat er aanvullende ontwikkelingswerkzaamheden op EU-niveau moesten worden verricht. Door wijzigingen in de reikwijdte, in combinatie met beperkingen door de volgorde van de ontwikkeling van systemen als gevolg van de onderlinge afhankelijkheid ervan, evenals beperkingen waar de lidstaten op wezen in het in 2016 uitgevoerde onderzoek, bleek het oorspronkelijk in het DWU vastgestelde tijdschema onhaalbaar.

28. Om het probleem van de ontoereikende begroting te beperken, besloot de Commissie tevens om de organisatie te herzien en de aan de projecten toegewezen personele middelen te versterken.

Sinds in 2016-2017 verschillende verzachtende maatregelen zijn genomen, zijn bijvoorbeeld alle mijlpalen voor het moderniseringsproject voor het invoercontrolesysteem (ICS2) in het huidige strategische meerjarenplan (MASP) bereikt.

29. Er zij op gewezen dat de Commissie op basis van de huidige prognose en de gevraagde IT-ontwikkelingen een totaalbedrag van 950 miljoen EUR voor de programmeringsperiode 2021-2027 heeft voorgesteld, in vergelijking met 522,9 miljoen EUR voor de periode 2014-2020.

36. Er moet worden opgemerkt dat (zoals de Rekenkamer in voetnoot 26 erkent) de gerapporteerde vertragingen alleen betrekking hebben op de oorspronkelijke projectstappen en niet op de wettelijk bindende mijlpalen in het kader van de beschikbaarheid van de technische specificaties en de start van de uitrol van het IT-systeem. Het is het vermelden waard dat besloten is om de EU-éénloketfaciliteit voor douane te beschouwen als onderdeel van een mogelijk toekomstig wetgevingsinitiatief dat in 2020 moet worden goedgekeurd (mits door de volgende Commissie bevestigd). Daarom kan deze faciliteit op dit moment nog niet worden ingepland en is het nog niet

bekend wanneer zij volledig zal zijn opgeleverd. Vanuit dit uitgangspunt bezien, is de faciliteit geen activiteit waarvoor een juridisch bindende termijn geldt.

37. De Commissie wijst er graag op dat de besprekingen over de planning van de IT-projecten, de onderlinge afhankelijkheid, de prioritering en de haalbaarheid sinds de vaststelling van het DWU onderdeel uitmaakten van een open en constructieve dialoog tussen de vertegenwoordigers van de Commissie, de lidstaten en de beroepsverenigingen in de EU. Deze informatie-uitwisseling vond plaats binnen de vastgestelde governanceregeling voor e-douane. In overweging 10 van het uitvoeringsbesluit van 11 april 2016 tot vaststelling van het DWU-werkprogramma wordt expliciet verwezen naar de noodzaak om aandacht te besteden aan de bij de verwezenlijking van de overeengekomen doelstellingen geboekte vooruitgang, gezien de ambitieuze en uitdagende opzet van de elektronische systemen die in 2019 en 2020 moeten worden voltooid. De Commissie is als vervolg hierop halverwege 2016 een onderzoek gestart om standpunten van de lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven over de haalbaarheid en prioritering te verzamelen. Dit vormde de basis voor verdere overeenkomsten over een herziene planning, zoals in het MASP 2017 is vastgesteld en overeengekomen. Nadat overeenstemming was bereikt over de gedetailleerde planning, heeft de Commissie haar voorstel ingediend om artikel 278 van het DWU te wijzigen.

38. De Commissie heeft op basis van interne bronnen een plan opgesteld om de gevolgen van de vertragingen na te gaan en de opties te bestuderen om deze gevolgen aan te pakken.

Hoewel de DWU-termijnen ongewijzigd bleven, heeft de Commissie ze besproken met de lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. De Commissie heeft tegelijkertijd voorbereidingen getroffen voor de tweede versie van het DWU-werkprogramma (vanaf halverwege 2015, COM-besluit april 2016, binnen het kader van de wettelijke termijn van eind 2020 in het DWU). De Commissie is van mening dat zij in dit verband volledig transparant is gebleven ten aanzien van de lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

40. De Commissie blijft volledig transparant ten aanzien van de lidstaten. De diensten van de betrokken lidstaten en de Commissie hebben vanaf de eerste stadia van de planning openlijk over het risico op vertraging gesproken. Er is in dit verband met hen afgesproken om de planning voor de eerste systemen te behouden en er is afgesproken dat de Commissie en de lidstaten de planning voor de andere systemen nauwlettend zullen monitoren.

43. Wat de opmerking van de Rekenkamer over de geschiktheid van de doelstellingen en rapportageregelingen van het Douane 2020-programma betreft, verwijst de Commissie naar haar antwoord op aanbeveling 1.

46. De Commissie wenst ten aanzien van de rapportage over de exploitatie en ontwikkeling van IT-douanesystemen te verduidelijken dat de voortgangsverslagen over Douane 2020 beperkte informatie bevatten om doublures te voorkomen, aangezien de verslagen worden aangevuld met voortgangsverslagen over e-douane. De voortgangsverslagen over Douane 2020 en e-douane zijn beschikbaar op de Europa-website.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

49.

Eerste bullet:

om de gevolgen van de vertraging te minimaliseren, hebben de Commissie en de lidstaten overeenstemming bereikt over de te stellen prioriteiten en de volgorde van de opleveringen. De overeenstemming werd in 2016 op grond van een onderzoek bereikt en resulteerde in het nieuwe MASP 2017.

Negende bullet:

zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 46.

Aanbeveling 1 - Stem het programmaontwerp af op de implementatie van de IT-systemen

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie heeft in het kader van haar voorstel voor het volgende meerjarig financieel kader het beginsel van betere regelgeving toegepast om precieze en meetbare algemene en specifieke doelstellingen van de programma's vast te stellen. De medewetgevers onderhandelen momenteel over deze voorstellen.

Aanbeveling 2 - Maak betere schattingen van de tijdsduur, begroting en reikwijdte van de IT-projecten

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie wenst tevens te benadrukken dat zij haar programma's tussentijds en in de definitieve fase evalueert, zodat het geleerde uit de evaluaties ten goede komt aan de beleidsvoorbereiding van nieuwe programma's. Dit was het geval voor het huidige programma en resulteerde met name in het opzetten van een kader voor prestatiemeting voor Douane 2020 en de ontwikkeling van specifieke en meetbare doelen. Er is rekening gehouden met alle aanbevelingen naar aanleiding van de eindevaluatie van het Douane 2014-programma. De Rekenkamer wordt er tevens op geattendeerd dat de doelstellingen van Douane 2020 het resultaat zijn van uitvoerige wetgevingsonderhandelingen.

Aanbeveling 3 - Bevorder een coöperatieve IT-ontwikkeling

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 4 - Stroomlijn het beheer door de communicatie te verbeteren

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 5 - Zorg voor transparante rapportage over de implementatie van de IT-systemen

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Wat punt a) betreft, wijst de Commissie er graag op dat zij belanghebbenden alleen kan informeren over uitgaven voor nationale componenten wanneer de lidstaten deze informatie aan de Commissie verstrekken.

Ten aanzien van punt b) wenst de Commissie te benadrukken dat zij reeds werkt aan een actualisering van het huidige kader voor prestatiemeting voor Douane 2020, naar aanleiding van de conclusies van de tussentijdse evaluatie, om de huidige reeks indicatoren te vereenvoudigen en meer nadruk te leggen op IT-indicatoren. Voor het toekomstige douaneprogramma na 2020 zijn de kernindicatoren vastgelegd in bijlage 2 bij het voorstel van de Commissie. Vier van de acht kernindicatoren hebben betrekking op IT-systemen, inclusief de nieuwe indicator "voltooiingspercentage van het DWU", waarmee het percentage van bereikte mijlpalen voor de implementatie van elektronische DWU-systemen wordt gemeten. Wat de rapportageregelingen betreft, bevat het voortgangsverslag over Douane 2020 voor 2017 duidelijke verwijzingen naar het aanvullende voortgangsverslag over e-douane en een uitgebreider verslag over de stand van zaken van de implementatie van het EIS.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM, audit planning memorandum)/start van de controle	29.11.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	12.7.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	26.9.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	Engels: 5.10.2018 Overige talen: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0900-7

doi:10.2865/0030

QJ-AB-18-023-NL-N

HTML

ISBN 978-92-847-0963-2

doi:10.2865/387668

QJ-AB-18-023-NL-Q

Tijdens deze controle zijn we nagegaan hoe waarschijnlijk het is dat het Douane 2020-programma, tezamen met de desbetreffende douanewetgeving, zal resulteren in de IT-systemen die nodig zijn voor het verbeteren van de douanewerkzaamheden in de EU. Wij hebben geconstateerd dat de implementatie van deze systemen een aantal vertragingen heeft opgelopen, met als gevolg dat sommige systemen niet beschikbaar zullen zijn in 2020, de termijn die in het douanewetboek van de Unie is bepaald. De vertragingen waren met name terug te voeren op de volgende factoren: wijzigingen in de reikwijdte van projecten, ontoereikende door de EU en de lidstaten toegewezen middelen, en een lang besluitvormingsproces als gevolg van de meerlagige governancestructuur.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.