



Brussel, 8.1.2013  
COM(2012) 793 final

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

**over douanericobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen**

# INHOUDSOPGAVE

<b>1.</b>	<b>INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>EU-DOUANERISICOBEBEER EN BEVEILIGING VAN DE TOELEVERINGSKETEN .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Veiligheidsrol van de douane .....	3
2.2.	Risicokader van de EU-douane .....	4
2.3.	Het risicobeheerproces .....	4
2.4.	Tekortkomingen in de huidige aanpak .....	5
2.4.1.	<i>Gegevenskwaliteit en de rol van de marktdeelnemers .....</i>	<i>5</i>
2.4.2.	<i>Veilige toeleveringsketens en marktdeelnemers.....</i>	<i>5</i>
2.4.3.	<i>Operationele methoden .....</i>	<i>6</i>
<b>3.</b>	<b>RISICOBEBEER VAN DE TOELEVERINGSKETEN — HET TOTAALBEELD .....</b>	<b>8</b>
3.1.	Schaal van de uitdaging: handelsgroei en complexiteit van de toeleveringsketen .....	8
3.2.	Scala van risico's en samenwerking van de douane met andere autoriteiten .....	9
3.3.	De uitdaging voor douanerisicobeheer: een gelaagde aanpak .....	9
<b>4.</b>	<b>EU-DOUANERISICOBEBEER: TOEKOMSTIGE STAPPEN .....</b>	<b>12</b>
4.1.	De kwaliteit, beschikbaarheid en samenvoeging van handelsgegevens waarborgen .....	12
4.1.1.	<i>Gegevenskwaliteit ("wie vervoert wat naar wie").....</i>	<i>12</i>
4.1.2.	<i>Gegevensbeschikbaarheid voor alle betrokken douaneautoriteiten .....</i>	<i>12</i>
4.2.	Betrokkenheid van de marktdeelnemers .....	13
4.2.1.	<i>Het AEO-programma van de Europese Unie.....</i>	<i>13</i>
4.2.2.	<i>Samenwerking met legitieme bedrijven om sluikhandel te bestrijden .....</i>	<i>13</i>
4.3.	Aanpak van capaciteitsverschillen op het gebied van risicobeheer .....	13
4.3.1.	<i>Op het niveau van de lidstaten .....</i>	<i>13</i>
4.3.2.	<i>Op EU-niveau.....</i>	<i>13</i>
4.4.	Coördinatie met andere autoriteiten en instanties .....	14
4.5.	Internationale samenwerking .....	15
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIE .....</b>	<b>15</b>

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

## over douanericobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen

### 1. INLEIDING

De EU is sterk afhankelijk van de internationale handel voor haar economische ontwikkeling en heeft bijgevolg te maken met de bedreigingen voor de veiligheid die voortvloeien uit deze handel. Internationale sluikhandel tast ook de economische en sociale welvaart binnen de EU aan. Een doeltreffend risicobeheer van het vervoer van goederen via de internationale toeleveringsketen is fundamenteel voor de veiligheid en essentieel om de legitieme handel te bevorderen en de financiële en economische belangen van de EU en de lidstaten te beschermen.

Sinds "9/11" en andere terroristische aanslagen in Europa en elders is veiligheid een topprioriteit geworden voor de Europese douane. Elke plaats waar goederen de EU binnenkomen, is van belang voor de veiligheid van de EU, de lidstaten en haar burgers. Als de douane er niet in zou slagen om de risico's aan de buitengrenzen van de EU consequent aan te pakken, zouden de douane-unie en de interne EU-markt onhoudbaar worden.

Het douanebeleid valt onder de bevoegdheid van de EU: de lidstaten volgen een gemeenschappelijke aanpak. De EU is belast met het toezicht op de internationale handel van de Unie en de handhaving van minimumnormen voor douanericobeheer en controles. Net als vele andere rechtsgebieden en in overeenstemming met internationale normen heeft de EU een gemeenschappelijk beleidskader dat ertoe strekt risico's aan te pakken en de legitieme handel te bevorderen. Naast de vaststelling van de overeenkomstige wetgeving hebben de douanediensten van de EU stappen ondernomen om controleprocedures, -technieken en -middelen grondig te herzien.

Het incident in oktober 2010 (Jemen) heeft zwakke punten blootgelegd in de veiligheidsnormen en -procedures die van toepassing zijn op luchtvracht in de EU en de rest van de wereld. Het debat dat hierop volgde, benadrukte de behoefte aan een verregaande herziening van de veiligheidsprocedures en -eisen voor alle vervoerstakken. Er moeten cruciale uitdagingen worden aangegaan. Deze kunnen niet op het niveau van de lidstaten worden opgelost maar vereisen een optreden van de EU dat de nationale inspanningen aanvult en versterkt.

Deze mededeling strekt ertoe:

- de uitvoering van het beleid inzake douanericobeheer te herzien;
- een strategische aanpak voor de komende jaren naar voren te brengen;
- stappen aan te bevelen die gericht zijn op een doeltreffend gebruik van de middelen.

## 2. EU-DOUANERISICOBEBEER EN BEVEILIGING VAN DE TOELEVERINGSKETEN

### 2.1. Veiligheidsrol van de douane

De rol van de douane in de toeleveringsketen is in voortdurende ontwikkeling. Waar zij aanvankelijk inkomsten inde en waakte over de interne markt en andere beleidsterreinen, zoals volksgezondheid, consumentenbescherming, milieu en landbouw, is zij sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001 spontaan uitgegroeid tot een vooraanstaande speler op het gebied van de beveiliging van de toeleveringsketen.

Deze rol wordt erkend in de missieverklaring van de EU-douaneautoriteiten<sup>1</sup>:

*"De douaneautoriteiten hebben voornamelijk als opdracht toezicht te houden op het internationale handelsverkeer van de Gemeenschap en aldus bij te dragen tot eerlijke en open handel, de uitvoering van de externe aspecten van de interne markt, van het gemeenschappelijk handelsbeleid en van ander gemeenschappelijk communautair beleid dat verband houdt met de handel en de algemene veiligheid van de toeleveringsketen."*<sup>2</sup>

Dat de veiligheidsrol van de EU-douane de afgelopen tien jaar is toegenomen, is in overeenstemming met de wereldwijde ontwikkelingen en internationale normen, met name het "SAFE"-normenkader van de Werelddouaneorganisatie (WDO).

### 2.2. Risicokader van de EU-douane

Met de wijziging van het EU-douanewetboek in 2005<sup>3</sup> is de rechtsgrond gecreëerd voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk kader voor het risicobeheer van de toeleveringsketen. Deze wijziging en de hieropvolgende uitvoeringsbepalingen zorgden voor vergaande veranderingen met gevolgen voor zowel de douane als het bedrijfsleven.

Dit gemeenschappelijke kader omvat het volgende: identificatie en controle van stromen van risicogoederen op basis van gemeenschappelijke risicocriteria; de bijdrage van geautoriseerde marktdeelnemers (Authorised Economic Operators, AEO) in een partnerschap tussen de douane en het bedrijfsleven om de legitieme handel te beveiligen en te bevorderen; en veiligheidsrisicoanalyses vóór aankomst/vertrek op basis van vrachtinformatie die vóór aankomst of vertrek van goederen in/uit de EU elektronisch wordt ingediend door marktdeelnemers.

Op operationeel gebied is het kader onderbouwd door het elektronische EU-douanerisicobeheersysteem. Dit is het kanaal waarlangs de lidstaten elkaar allerhande inlichtingen kunnen verstrekken en systematisch risico-informatie kunnen uitwisselen. Het is beschikbaar voor de risicoanalysecentra van de lidstaten, alle buitengrenscontroleposten in de EU en de Commissie.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 450/2008 van de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek), artikel 2.

<sup>2</sup> De strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie die in 2008 door de Raad werd aangenomen, roept dienovereenkomstig de EU-douane op om de maatschappij en de financiële belangen van de EU te beschermen door "*doeltreffende maatregelen [te treffen] tegen of toezicht [uit te oefenen] op het verkeer van illegale, aan beperkingen onderworpen en verboden goederen*" — Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 1 april 2008 met de titel Strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie (COM(2008) 169 definitief, blz. 5).

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 648/2005 van de Raad van 13 april 2005.

De invoering van deze juridische wijziging moest, vanwege de omvang en de gevolgen die zij heeft, over een aantal jaren worden gespreid, met als doel een volledige tenuitvoerlegging van alle maatregelen in 2011.

### **2.3. Het risicobeheerproces**

Het risico van goederen die de EU binnenkomen en verlaten, wordt geanalyseerd op basis van de vrachtinformatie die door de marktdeelnemers vóór vertrek of aankomst elektronisch wordt ingediend aan de hand van één enkele aangifte<sup>4</sup>. Voor uitvoer (Uitvoercontrolesysteem) wordt dit gedaan door de douane in het kantoor van uitvoer. Voor invoer (Invoercontrolesysteem) wordt de risicoanalyse uitgevoerd door de douane op het eerste punt van binnenkomst, voor alle goederen die de EU binnenkomen, ongeacht de bestemming ervan.

Risico's worden beoordeeld door de elektronische toepassing van gemeenschappelijke risicocriteria en -normen voor veiligheidsrisicoanalyse. De elektronische resultaten worden vervolgens beoordeeld door risicoanalisten van de douane, die gebruikmaken van verscheidene informatiebronnen, met inbegrip van informatie van andere lidstaten. De douaneautoriteiten op het eerste punt van binnenkomst beslissen, naargelang van de ernst van het risico in kwestie, of er al dan niet controles moeten worden uitgevoerd en, zo ja, of dit moet gebeuren aan de grens of op de plaats van lossen. Als de risicoanalyse positief is (en er dus om controles worden verzocht), worden de resultaten verzonden naar de douaneautoriteiten van de lidstaten waar de goederen worden gelost.

### **2.4. Tekortkomingen in de huidige aanpak**

Na een eerste beoordeling van de initiële uitvoering van de nieuwe wetgeving in samenwerking met de douaneautoriteiten van de lidstaten heeft de Commissie opdracht gegeven voor een meer diepgaand onderzoek van de capaciteit van de EU op het gebied van risicoanalyse en -targeting<sup>5</sup>. Volgens de conclusies van het onderzoek zijn dringende maatregelen nodig voor verscheidene kwesties, waaronder de gegevenskwaliteit, het opstellen van modellen van de toeleveringsketen en bepaalde aspecten van de toegepaste methodiek.

#### *2.4.1. Gegevenskwaliteit en de rol van de marktdeelnemers*

Risicobeheer moet in de eerste plaats garanderen dat alle wetgeving correct wordt toegepast en ongegronde controles worden vermeden, terwijl de nadruk wordt gelegd op de gebieden waar zich de grootste risico's voordoen. De marktdeelnemers spelen hierbij een cruciale rol vanwege de informatie waarover zij beschikken en de maatregelen die ze treffen om hun toeleveringsketen te beveiligen.

Om risicobeoordelingsmethoden ten volle te benutten, is het nodig om te weten "wie wat naar wie en waar vandaan vervoert". Gegevens over de werkelijke partijen achter de verrichting en de goederenstroom (koper en verkoper of eigenaar) en de exacte goederen in kwestie, zijn van fundamenteel belang, net zoals informatie over het traject van de goederen doorheen de toeleveringsketen.

Deze aanpak is gebaseerd op de voorafgaande vrachtinformatie die de marktdeelnemers elektronisch indienen met betrekking tot goederenstromen naar en uit de Europese Unie.

---

<sup>4</sup> ENS: Summiere aangifte bij binnenkomst.

<sup>5</sup> Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for customs risk analysis and targeting, PricewaterhouseCoopers, 31 mei 2012.

Uiterst belangrijk is dat deze gegevens zo spoedig mogelijk beschikbaar zijn, relevant zijn en van uitstekende kwaliteit zijn. Gebrekkige of weinig relevante gegevens doen nadien immers afbreuk aan de elektronische risicobepaling en -evaluatie.

Relevante gegevens van hoge kwaliteit zijn cruciaal voor elektronisch risicobeheer, maar uit het onderzoek blijkt dat de huidige input niet voldoet aan de minimumeisen. Bovendien is er een systematisch gebrek aan informatie over de partijen achter de verrichting, terwijl sommige andere gegevens van gebrekkige kwaliteit zijn. In veel gevallen is de beschikbare informatie in de summiere aangifte bij binnenkomst (ENS) niet nauwkeurig genoeg om een doeltreffende risicoanalyse uit te voeren. Voorts moeten nuttige gegevens waarover marktdeelnemers beschikken, beter worden benut door de autoriteiten met het oog op risicoanalyse.

#### *2.4.2. Veilige toeleveringsketens en marktdeelnemers*

Burgers, bedrijven en overheden hebben er een gemeenschappelijk belang bij om de toeleveringsketen te beveiligen en de integriteit ervan te beschermen. Hiervoor zijn verregaande partnerschappen tussen de douane en het bedrijfsleven nodig.

Door legitieme en risicoarme handel te identificeren, kunnen de douaneautoriteiten zich beter op grotere risico's concentreren en de legitieme handel doorheen de toeleveringsketen vlotter laten verlopen.

De EU beschikt thans over een degelijk AEO-programma (met meer dan 11 000 vergunningen in gebruik in juli 2012), dat formeel wordt erkend door een aantal belangrijke handelspartners. Het programma wordt van nabij gevolgd op EU-niveau.

Geautoriseerde marktdeelnemers treffen belangrijke maatregelen om hun toeleveringsketen te beveiligen en krijgen daarvoor een officiële erkenning van de douaneautoriteiten. Deze maatregelen betreffen investeringen in fysieke veiligheid en internecontrolesystemen, financiële draagkracht, risicobeoordeling van de onderneming en betrouwbaarheid van zakenpartners. In de EU zouden deze maatregelen ook moeten worden erkend door andere autoriteiten en toezichthouders die belast zijn met risico-evaluatie en -bewaking van de toeleveringsketen.

Soortgelijke initiatieven op andere gebieden van overheidsbeleid zijn momenteel echter niet aan het AEO-programma gekoppeld. Dit kan leiden tot situaties waarin een marktdeelnemer tweemaal voor dezelfde criteria wordt beoordeeld door twee verschillende overheidsinstanties.

Er zijn beter gecoördineerde inspanningen nodig om het AEO-programma voor risicobeheerdoeleinden ook officieel te laten erkennen op andere beleidsterreinen en te waarborgen dat de voordelen voor ondernemingen die de regelgeving toepassen, worden gemaximaliseerd. Het AEO-programma van de douane afstemmen op het programma van veilige bedrijven op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart is één voorbeeld daarvan.

### 2.4.3. Operationele methoden

Het gemeenschappelijk risicobeheerkader van de EU in praktijk brengen is een grote uitdaging. Grote verschillen in het niveau van de risicoanalyses die de lidstaten verrichten en in de maatregelen die zij naar aanleiding daarvan nemen, hebben reële en ongewenste gevolgen.

Om verschillende redenen is de tenuitvoerlegging onevenwichtig en niet zo doeltreffend als verwacht:

- Verschil in capaciteit

Er is nog geen gemeenschappelijk minimumniveau voor geautomatiseerde veiligheidsrisicoanalyses tot stand gebracht wegens verschillen in de ontwikkeling, de capaciteit en het technische vermogen van de nationale elektronische risicoanalysesystemen.

Dit betekent dat de gemeenschappelijke risicocriteria niet volledig worden toegepast in alle lidstaten en dat de doeltreffendheid ervan niet behoorlijk kan worden gevolgd en geëvalueerd op EU-niveau. Het gebrek aan capaciteit en ondersteuning 24 uur per dag, 7 dagen per week, in sommige lidstaten belemmert eveneens de totstandbrenging van gemeenschappelijke EUnormen.

Dit beperkt de capaciteit van de EU om zich aan te passen aan en te reageren op gemeenschappelijke risico's en verhindert innovatie op het gebied van risicobeheer.

- Lastenverschil

Verschillen in het handelsvolume waarvan de risico's moeten worden beoordeeld, betekent dat ook de werklast verschilt tussen de lidstaten. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan de geografische ligging en logistieke organisatie van de toeleveringsketen. Bovendien kunnen de bedreigingen variëren naargelang van het tijdstip en de plaats.

Uit een analyse van de gegevens in het Invoercontrolesysteem en de in de lidstaten beschikbare middelen voor risicobeoordeling blijken aanzienlijke verschillen in de werklast van de douaneambtenaren die belast zijn met risicoanalyse en -targeting. In sommige gevallen varieert dit van negenmaal het EU-gemiddelde voor luchtvracht tot meer dan vijftigmaal het EU-gemiddelde voor zeevracht.

- Operationele coördinatie en informatie-uitwisseling

Doordat de voorafgaande vrachtinformatie naar het eerste punt van binnenkomst in de EU wordt verzonden, wordt de beoordeling van het risico "wie vervoert wat naar wie en waar vandaan" verder bemoeilijkt, omdat er heel wat goederen de EU binnenkomen die bestemd zijn voor een andere lidstaat dan die van eerste binnenkomst of die via de EU worden vervoerd<sup>6</sup>. Verkeer dat aankomt op een eerste punt van binnenkomst, omvat vaak vracht die voor andere lidstaten is bestemd en vracht die via de EU wordt vervoerd naar een eindbestemming in een derde land.

---

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld ruim 50% van de goederen die via Rotterdam — een belangrijke zeehaven — binnenkomen, is bestemd voor een andere lidstaat.

Dit betekent dat de beschikbare kennis en informatie op nationaal en plaatselijk niveau in de lidstaat van bestemming van fundamenteel belang is voor een doeltreffende risicoanalyse en risicobewaking op punten van eerste binnenkomst. Voorts is informatie over partijen en hun kenmerken, met inbegrip van kwetsbare schakels in de toeleveringsketen buiten de EU, onmiskenbaar van gemeenschappelijke relevantie en belang voor de risicoanalyse aan de buitengrens.

Het is van wezenlijk belang dat informatie, kennis en expertise systematisch en in realtime worden gedeeld en samengebracht om te garanderen dat er gemeenschappelijke gelijkwaardige minimumnormen van toepassing zijn en dat er belangrijke informatie over risico's voor de toeleveringsketen beschikbaar is voor wie die nodig heeft. Als daarentegen het delen van informatie sterk tekortschiet, wordt de doeltreffendheid van het risicobeheer op de verschillende punten van binnenkomst en voor de gehele EU ondergraven.

De beschikbare gegevens over het delen van informatie over een periode van twaalf maanden tonen aan dat er met de huidige operationele methoden en structuren niet voldoende informatie over risico's beschikbaar wordt gemaakt<sup>7</sup>. Aangezien de uitwisseling van informatie tussen de douane op het eerste punt van binnenkomst en andere relevante lidstaten niet naar behoren functioneert, wordt relevante informatie voor risicobeoordeling op EU-niveau over het hoofd gezien.

Na het incident van Jemen werd in het verslag van de Groep op hoog niveau over de verhoging van de beveiliging van luchtvracht ook de coördinatie en uitwisseling van informatie in de EU aan de orde gesteld:

*"Voor een adequate reactie op de terroristische dreigingen moeten er een gestroomlijnde coördinatie en samenwerking komen op EU-niveau tussen de vervoerssector en de sector Justitie en Binnenlandse Zaken en diverse overheidsinstanties, en een snelle uitwisseling van informatie tussen de instanties van de lidstaten van de EU. Dit beginsel gaat verder dan de specifieke dreiging die aanleiding is tot dit verslag, en is onderdeel van een breder beraad over de vraag hoe de EU moet kunnen reageren op gebeurtenissen die zich ook op andere gebieden kunnen voordoen."*

De uitwisseling van informatie tussen de douane en andere autoriteiten varieert echter aanzienlijk op nationaal niveau en is soms zelfs onbestaande op EU-niveau (bijvoorbeeld tijdens de Fukushima-crisis). De huidige situatie is ontoereikend en moet worden verholpen<sup>8</sup>.

### **3. RISICOBEBEER VAN DE TOELEVERINGSKETEN — HET TOTAALBEELD**

Risicobeheer is een ononderbroken proces waarbij bedreigingen en risico's in kaart worden gebracht, geëvalueerd en geanalyseerd en vervolgens passende tegenmaatregelen worden opgesteld. Tijd is een beperkende factor en het proces wordt gekenmerkt door de behoefte aan kennis van logistiek en toeleveringsketens en door het beheer en de integratie van meerdere informatie- en inlichtingenstromen. De kwaliteit en de betrouwbaarheid van informatie moeten worden beoordeeld, met inbegrip van een evaluatie van het risico dat gegevens door

---

<sup>7</sup> Er werden meer dan 36 miljoen ENS ingediend maar het aantal informatieverzoeken van eerste punten van binnenkomst van de EU aan andere lidstaten bedroeg 382. Dit is niet verenigbaar met proactieve risicobeoordeling en geloofwaardige risicoanalyse en -bewaking voor goederen die de buitengrens oversteken.

<sup>8</sup> De conclusie van het verslag van PWC hieromtrent was dat er ruimte is voor verbetering in de uitwisseling van inlichtingen en informatie op alle niveaus (tussen organisaties op het nationale niveau, tussen het nationale niveau en het EU-niveau en tussen organisaties op EU-niveau).



verkeerde informatie, manipulatie of vervalsing zijn aangetast. De doeltreffendheid van risicobeheer berust op de flexibiliteit, de aanpasbaarheid en het reactievermogen ervan op de mogelijkheid dat er zich niet alleen gebeurtenissen kunnen voordoen met kenbare gevolgen maar ook gebeurtenissen met minder berekenbare gevolgen. Van fundamenteel belang is ook het omgaan met de gevolgen en de nasleep van risico's die zich voordoen.

### **3.1. Schaal van de uitdaging: handelsgroei en complexiteit van de toeleveringsketen**

De schaal van de uitdaging kan worden gemeten aan de hand van het volume en de snelheid van de goederenbewegingen en het profiel van de hedendaagse logistiek. Dit moet in evenwicht zijn met de beperkingen van de controleomgeving, zowel wat betreft de capaciteit op het gebied van middelen als wat betreft de behoefte om een ongegronde onderbreking van de legitieme toeleveringsketen te voorkomen.

Tussen 2004 en 2010 nam de waarde van de buitenlandse EU-handel, ondanks de impact van de financiële crisis, toe met bijna 50%<sup>9</sup>. De EU bevindt zich in het hart van de wereldhandel en de logistiek van de toeleveringsketen. Zij is de voornaamste handelspartner van de Verenigde Staten, China en Rusland. Meer dan 90% van de wereldhandel (8,4 miljard ton koopwaar) wordt jaarlijks via meer dan 25 800 wereldwijde handelsroutes over zee vervoerd. Meer dan 20% van dit zeevervoer wordt gelost in Europa. Er zijn wereldwijd 25 400 vervoersknooppunten voor vracht en passagiers in het luchtverkeer, waarvan een aanzienlijk deel verbonden is met meer dan 250 internationale luchthavens in de EU. De talrijke partijen die instaan voor het beheer van deze handelsroutes verhogen de complexiteit van de toeleveringsketenlogistiek. De oostelijke landgrens van de EU is 9 890 km lang en telt 133 punten van binnenkomst voor commercieel weg- en spoorwegverkeer. De volledige buitengrens van de EU telt ruim 1 000 douanekantoren van binnenkomst.

In 2011 verwerkte de EU-douane 36 miljoen aangiften vóór aankomst (summiere aangiften van binnenkomst) in verband met goederen, 140 miljoen aangiften ten invoer, 96 miljoen aangiften ten uitvoer en 9 miljoen aangiften voor douanevervoer. Deze cijfers houden in dat de douanediensten van de lidstaten gemiddeld 8,9 aangiften per seconde behandelden.

Hoewel het merendeel van de handel wettig is, schat een recent onderzoek van het Wereld Economisch Forum de sluikhandel op 7% tot 10% van de wereldeconomie<sup>10</sup>.

### **3.2. Scala van risico's en samenwerking van de douane met andere autoriteiten**

Ook een belangrijk punt van zorg zijn het beleid dat wordt gevoerd en de rol die wordt gespeeld door autoriteiten en instanties die niet tot de douane behoren. De behoefte om maatregelen van verschillende autoriteiten, rekening houdend met hun respectieve bevoegdheden, op elkaar af te stemmen en te waarborgen dat deze complementair zijn, is een constant en fundamenteel kenmerk van het beheer van de veiligheid van toeleveringsketens. Maatregelen om de beveiliging van het vervoer te verbeteren, zijn bijvoorbeeld duidelijk van belang voor de risicobeoordeling van goederenstromen, met name wat betreft luchtvracht, aangezien het risico van terroristische aanslagen op luchtvervoer momenteel als hoog wordt beschouwd. Veiligheidsmaatregelen om het vervoer van gevaarlijke goederen te beschermen, zijn eveneens belangrijke factoren waarmee rekening moet worden gehouden.

---

<sup>9</sup> Extra- en intracommunautaire handel: Een statistisch jaarboek — Gegevens 1958-2010, blz. 16.

<sup>10</sup> Wereld Economisch Forum, New Models for Addressing Supply Chain and Transport Risk, An initiative of the Risk Response Network, 2012, blz. 9.

Meer in het algemeen is, wanneer de douane in samenwerking met of namens andere autoriteiten optreedt, systematische communicatie en uitwisseling van informatie over risico's nodig<sup>11</sup>. Voor aangelegenheden die ernstige risico's voor de volksgezondheid en het milieu of voor de veiligheid van de burgers met zich meebrengen, is een dergelijke communicatie cruciaal om een tijdige tussenkomst van de overeenkomstige autoriteit te waarborgen om het risico te bewaken en te beheersen. Dit is in het bijzonder van belang wanneer de kans bestaat dat de betrokken goederen bij binnenkomst in de EU aan het oog zullen worden onttrokken of dat er een valse beschrijving van zal worden gegeven. Er moet naar worden gestreefd dat belangrijke informatie waarover verschillende instanties op nationaal niveau en op EU-niveau beschikken, wordt opgenomen in de risicobeoordeling om de doeltreffendheid ervan te verhogen.

### **3.3. De uitdaging voor douanerisicobeheer: een gelaagde aanpak**

Het huidige risicobeheerkader schiet tekort om veiligheidsrisico's uniform aan te pakken aan de buitengrens. Er moeten maatregelen worden genomen om de bestaande tekortkomingen te verhelpen en een nieuwe aanpak van het EU-risicobeheer is nodig.

De beoordeling van de aard van het risico en de waarschijnlijke gevolgen ervan indien het risico zich voordoet, moet de basis vormen voor de beslissing of er al dan niet moet worden opgetreden en, zo ja, waar en wanneer welke controles of tegenmaatregelen moeten worden genomen.

Verskillende risico's vereisen verschillende reacties: de handel tussen aantoonbaar veilige marktdeelnemers wordt geacht minder risico's in te houden dan andere handel; van bepaalde goederenstromen kan onmiddellijk worden bepaald dat ze grote risico's inhouden. Om die reden is de EU geen voorstander van 100% doorlichting of controle, maar is zij van mening dat controlemaatregelen in verhouding moeten staan tot de risicobeoordeling.

Het incident in Jemen bracht verscheidene belangrijke punten aan het licht waarmee rekening dient te worden gehouden bij de opstelling van EU-douanebeleid inzake de beveiliging van de toeleveringsketen. Het betreft onder meer de tijdsgevoelige aard van risicobewakingsmaatregelen, de omstandigheid dat meerdere lidstaten tegelijkertijd betrokken zijn bij één enkele verrichting en onderling van elkaar afhankelijk zijn, de interdepartementale en internationale dimensie van de kwestie en het grote aandeel dat het bedrijfsleven en de stakeholders hebben in de internationale handel en de toeleveringsketen. Deze onderling verbonden elementen benadrukken de behoefte aan een proactieve, gemeenschappelijke aanpak van het risicobeheer in samenwerking met talrijke spelers.

Om het risico aan te pakken dat er bij luchtvracht explosieven worden geladen, moeten er in een derde land stappen worden ondernomen vóór het laden, terwijl er voor andere risico's, waaronder risico's met veiligheids- en financiële consequenties zoals sluikhandel om criminele of terroristische doeleinden te financieren, verder in de toeleveringsketen controles kunnen worden uitgevoerd. Nog andere risico's kunnen doeltreffender en met de minst mogelijke hinder bij de marktdeelnemers zelf worden aangepakt. Voor veel financiële en commerciële beleidsrisico's blijft de meest doeltreffende controle de controle bij de in- en uitklaring en de controle achteraf, wanneer er meer gedetailleerde gegevens en documentatie

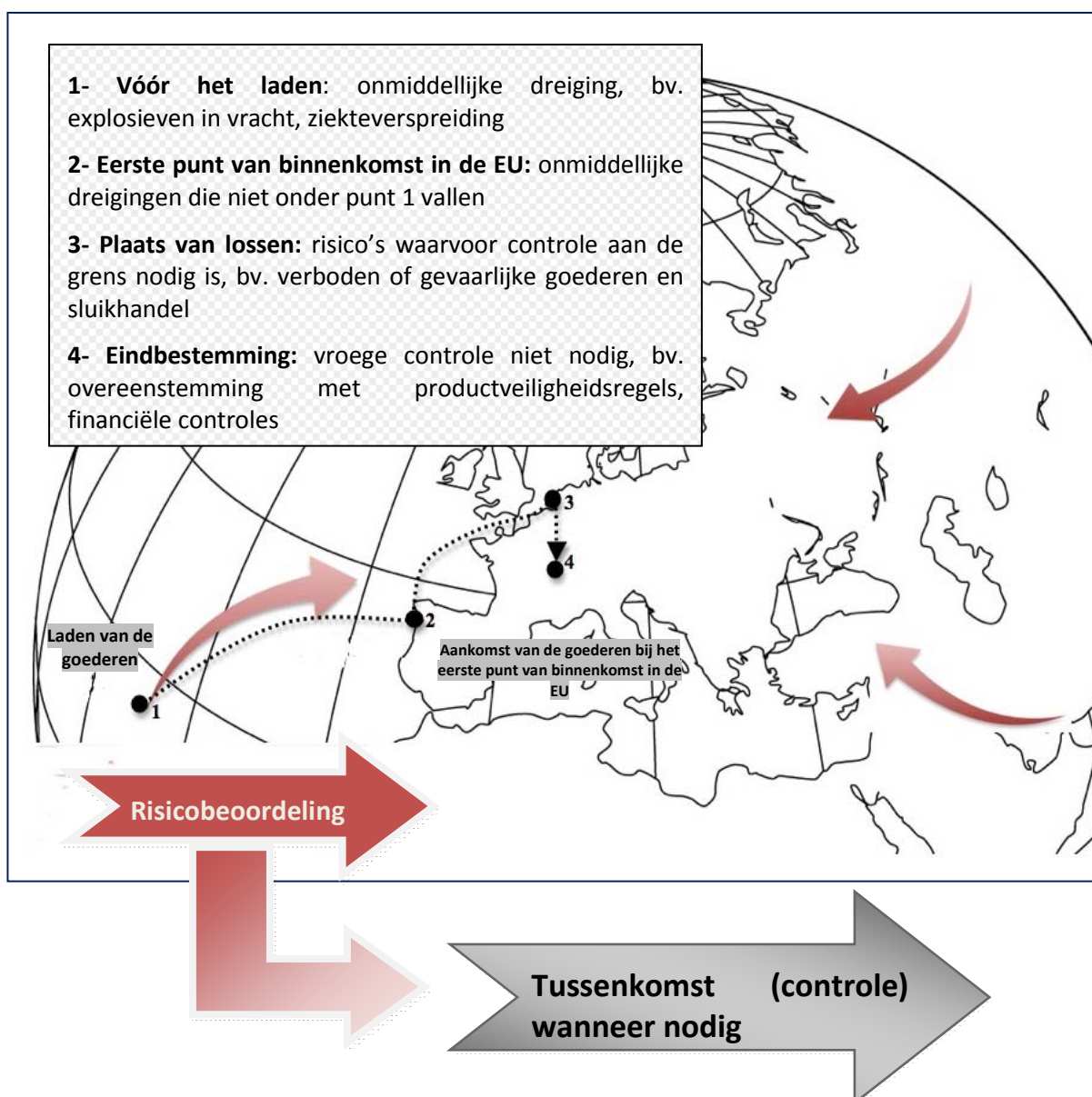
<sup>11</sup>

"De term "veiligheid" wordt in dit document in ruime zin gebruikt en heeft betrekking op zowel de bedreigingen voor de openbare veiligheid (criminele intenties, het gevaar van terroristische of andere aanslagen) waarbij sprake is van goederenverkeer (bijvoorbeeld smokkel van of verboden handel in wapens, biologische producten of explosieven), als de bedreigingen voor de samenleving wegens de handel in goederen die gevaarlijk zijn voor de gezondheid, het milieu en de consument." De rol van de douane in het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen, COM(2003) 452.

beschikbaar zijn. Een doeltreffende risicoanalyse is van fundamenteel belang om te bepalen waar dergelijke controles worden verricht.

Een vroege risicobeoordeling is cruciaal om de aard en het niveau van de risico's en de mogelijke reacties daarop te bepalen. Door de risico's vóór aankomst (en zelfs vóór het laden) van de goederen te beoordelen, kunnen de douane en andere handhavingsinstanties risico's gelaagd aanpakken, waardoor ze kunnen beslissen waar ze het best ingrijpen in de logistieke keten zonder de veiligheid van de EU-lidstaten en -burgers in gevaar te brengen. Deze optimale visie op risicobeheer wordt hieronder geïllustreerd.

## Afbeelding 2: Optimaal risicobeheerproces: Beoordeling vooraf — tussenkomst waar nodig



Voor dit proactieve risicobeheer moet ononderbroken, 365 dagen per jaar en in realtime toezicht worden gehouden op de toeleveringsketen. Alle spelers met een gemeenschappelijk belang bij de bescherming van de integriteit van de toeleveringsketen moeten hun steentje bijdragen en er moet een kader voor het proces worden ontwikkeld. Legitieme handelsbelangen moeten dienen als relevante bronnen van informatie over de toeleveringsketen met het oog op risicoanalyse. Er kan een structuur worden overwogen om te voorzien in de nodige interdepartementale coördinatie en informatie-uitwisseling in de EU. Methoden om rekening te houden met informatie van derde landen, moeten ook in overweging worden genomen.

Een dergelijke aanpak benadrukt dat er een veel grotere samenhang moet worden bewerkstelligd in het gebruik van de informatie, gegevensbronnen, instrumenten en methoden die de douane hanteert om risico's vast te stellen en commercieel verkeer in de toeleveringsketen te analyseren. Het lijkt contraproductief en ondoeltreffend om een onderscheid te maken, bijvoorbeeld tussen enerzijds risicobeheer om burgers te beschermen

tegen veiligheidsrisico's en anderzijds fraudebestrijdingskwesaties, waaronder goederen-smokkel, meer in het algemeen.

Het gebrek aan een uniforme aanpak bemoeilijkt de planning en het gerichte gebruik van beperkte middelen en leidt tot kwetsbaarheid op EU-niveau.

#### **4. EU-DOUANERISICOBEBEER: TOEKOMSTIGE STAPPEN**

De doeltreffendheid en efficiëntie van het risicobebear van het goederenverkeer over de EU-grenzen zijn van uitermate groot belang voor de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de burgers en ook voor de handels-, economische en financiële belangen van de EU en haar lidstaten. Uiteenlopende uitdagingen vereisen uiteenlopende en geïntegreerde oplossingen voor de vastgestelde tekortkomingen in de huidige aanpak.

##### **4.1. De kwaliteit, beschikbaarheid en samenvoeging van handelsgegevens waarborgen**

Een hoofdprioriteit bestaat erin dat marktdeelnemers kwaliteitsgegevens verstrekken en dat deze beschikbaar zijn voor de autoriteiten die betrokken zijn bij het risicobebear op het passende niveau.

###### *4.1.1. Gegevenskwaliteit ("wie vervoert wat naar wie")*

Op basis van de werkzaamheden die zijn verricht door een Groep op hoog niveau over de verhoging van de beveiliging van de luchtvracht, moeten de EU-wetgeving en de systemen voor voorafgaande vrachtinformatie worden aangepast om te waarborgen dat de nodige gegevens voor een doeltreffende risicoanalyse beschikbaar worden gemaakt.

Dit betreft onder meer de gegevens van de werkelijke partijen achter de verrichtingen en goederenstromen en een passende beschrijving van de goederen met het oog op identificatie en elektronische risicoanalyse; voorts dient een verplichte GS-code te worden ingevoerd, ten minste voor commerciële zendingen.

Er moet dringend worden voorzien in de nodige indieningsvoorschriften om deze gegevens te verkrijgen van vervoerders en andere partijen. Het is wenselijk om daarbij enig onderscheid te maken tussen verschillende bedrijfsmodellen (bv. maritiem containervervoer; expresluchtvracht; post). In de EU-regelgeving moet rekening worden gehouden met de administratieve lasten voor marktdeelnemers en kleine en middelgrote ondernemingen. Ook de behoefte aan het ontwikkelen en bevorderen van internationale normen moet in aanmerking worden genomen.

###### *4.1.2. Gegevensbeschikbaarheid voor alle betrokken douaneautoriteiten*

Hoe vroeger de risicobebear van goederenbewegingen in de toeleveringsketen kan worden uitgevoerd, des te beter de controle-eisen op de vastgestelde aard van het risico kunnen worden afgestemd en aan het logistieke proces kunnen worden aangepast. Handelsgegevens moeten zo snel mogelijk worden geregistreerd om een doeltreffend(e) risicoanalyse en -bebear te vergemakkelijken.

De gegevens moeten gelijktijdig beschikbaar zijn voor meerdere lidstaten om een flexibel(e) gebruik, bebear en verwerking te ondersteunen. Met de wijziging van de

indieningsvoorschriften kan de mogelijkheid worden gecreëerd om gegevens van verschillende partijen die in meer dan één lidstaat zijn verkregen, samen te voegen. Er moeten kosteneffectieve methoden worden onderzocht om dit te verwezenlijken.

## **4.2. Betrokkenheid van de marktdeelnemers**

Bedrijven en overheden hebben er een gemeenschappelijk belang bij om de toeleveringsketen te beveiligen en de integriteit ervan te beschermen.

### *4.2.1. Het AEO-programma van de Europese Unie*

Een succesvolle tenuitvoerlegging van het AEO-programma in de EU is van vitaal belang om de investeringen van de betrokken marktdeelnemers te erkennen en te garanderen dat zij de vruchten daarvan plukken.

Erkenning van de AEO-status binnen de EU door andere autoriteiten en toezichthouders die belast zijn met risico-evaluatie en –bewaking in de toeleveringsketen, kan een belangrijke bron van besparingen zijn en heel wat voordelen opleveren voor de marktdeelnemers. Op dezelfde wijze kan een (gedeeltelijke of volledige) erkenning door de douane van een soortgelijke EU-status op andere gebieden (bv. erkend agent in de luchtvervoerswetgeving) de doeltreffendheid van risico-targeting verhogen.

Het uitbreiden van de voordelen van EU-AEO's tot op internationaal niveau en de wederzijdse erkenning van soortgelijke programma's die door derde landen worden ingevoerd, moeten ook een prioriteit zijn.

### *4.2.2. Samenwerking met legitieme bedrijven om sluikhandel te bestrijden*

Wanneer marktdeelnemers volledig in het proces worden ingeschakeld, kan dit verdere aanzienlijke voordelen voor het risicobeheer opleveren doordat bedrijven het belang van de kwaliteit van de te verstrekken gegevens beter begrijpen en de kennis van de toeleveringsketen toeneemt zodat kwetsbare plekken en bedreigingen beter in kaart kunnen worden gebracht.

De autoriteiten moeten de nuttige gegevens waarover de marktdeelnemers beschikken, benutten met het oog op risicoanalyse.

## **4.3. Aanpak van capaciteitsverschillen op het gebied van risicobeheer**

Niet alleen de verschillen in capaciteit om informatie te analyseren maar ook de verschillende informatieniveaus in verschillende lidstaten moeten worden verholpen. Er moet gezamenlijke actie op het niveau van de lidstaten en op EU-niveau worden overwogen.

### *4.3.1. Op het niveau van de lidstaten*

Er moet capaciteit worden opgebouwd om de bestaande tekortkomingen in elke lidstaat te verhelpen. Dit omvat het aanpassen van de nationale elektronische risicosystemen aan gemeenschappelijke technische specificaties om de toepassing van de vereiste normen te waarborgen. Dit betekent ook dat moet worden voorzien in de vereiste middelen voor ononderbroken risicobeheer en kwaliteitsvolle expertise op het gebied van risicobewaking en -targeting (bv. door middel van opleiding).

#### 4.3.2. *Op EU-niveau*

De stappen die de lidstaten ondernemen, kunnen de tekortkomingen in de capaciteit voor risicoanalyse op nationaal niveau mede verhelpen. Dit alleen is echter onvoldoende om collectieve, EU-brede problemen inzake risicobeheer aan te pakken die samenhangen met de versnippering van de informatiestromen als gevolg van de geografische plaats en de aard van internationale logistieke ketens.

Op EU-niveau moeten de capaciteit en de middelen van de lidstaten beter worden samengevoegd om de EU-doelstellingen inzake risicobeheer effectiever te verwezenlijken aan de hele buitengrens. De specifieke plaatselijke, regionale en nationale kenmerken van risicobeheer moeten worden erkend en nageleefd, maar extra capaciteit op EU-niveau zou een dynamische kosteneffectieve aanvulling vormen op de nationaal ondernomen stappen. Hieronder kan het gebruik van een realtime elektronisch risicosysteem vallen om de nationale technische capaciteit aan te vullen. Voorts kunnen ook verdere middelen worden ontwikkeld om gemeenschappelijke bedreigingen en risico's van de lidstaten aan te pakken. Met een capaciteit die op EU-niveau wordt georganiseerd, zou meer bepaald het volgende mogelijk zijn:

- geschikte gemeenschappelijke risicocriteria of risicoprofielen op EU-niveau rechtstreeks toepassen op gegevens op EU-niveau in plaats van via 27 nationale systemen, in crisis- en andere situaties;
- de capaciteit verhogen om gemeenschappelijke risico's te identificeren en te waarborgen dat deze over de hele buitengrens op dezelfde manier worden behandeld;
- de zichtbaarheid van internationale toeleveringsketens verhogen en waarborgen dat belangrijke risico-informatie niet over het hoofd wordt gezien aan de buitengrens;
- de capaciteit verhogen om sluikhandelnetwerken die over de nationale grenzen heen werken, sneller te identificeren en de risico's van verschuiving en "port shopping" systematischer aan te pakken;
- een doeltreffender beheer van de gegevenskwaliteit en risico-evaluatie en -analyse aan de buitengrens mogelijk maken;
- een platform creëren voor informatie-uitwisseling met andere autoriteiten en met derde landen.

De mogelijkheden die het aanstaande Douane 2020-programma zal bieden, bijvoorbeeld het detacheren van deskundigen van de lidstaten op een vaste locatie in de vorm van deskundigengroepen, moeten ten volle worden benut. Het samenbrengen van dergelijke middelen op EU-niveau zou helpen om de gefragmenteerde informatiestromen aan te pakken, moeilijkheden in verband met verschillen in de risicobeheercapaciteit tussen de lidstaten te verhelpen en een uniforme norm voor elektronische risicoanalyse en -beheer te waarborgen.

#### **4.4. Coördinatie met andere autoriteiten en instanties**

Een van de voornaamste conclusies die uit het incident van Jemen werd getrokken, is dat er behoefte is aan een meer gestructureerde en systematische samenwerking en coördinatie tussen de douane en andere autoriteiten, met name in situaties waarin het risico beter kan worden aangepakt op EU-niveau. In het bijzonder:

- De risico-informatie en -inlichtingen van specifieke instanties met betrekking tot ernstige bedreigingen in verband met goederenbewegingen moet worden gestroomlijnd, beschikbaar worden gemaakt en onmiddellijk worden gebruikt om maatregelen te nemen op basis van het systeem voor voorafgaande vrachtinformatie. Het soort informatie - en de procedures voor de doorgifte ervan zodat de resultaten voor het gemeenschappelijke risicobeheer worden geoptimaliseerd - hangt af van de structuur en de organisatie van de relevante autoriteiten (met inbegrip van de douane) en moet in samenspraak met die autoriteiten worden bepaald en overeengekomen.
- De douane moet deelnemen aan de beoordeling van bedreigingen en risico's voor de veiligheid van de toeleveringsketen op EU-niveau en ervoor zorgen dat de resultaten daarvan in het douanerisicobeheer worden geïntegreerd.

De toegevoegde waarde van dergelijke regelingen zou nog toenemen indien dergelijke informatie uniform en onmiddellijk in realtime werd toegepast op EU-niveau, aangezien op die manier de snelst mogelijke reactie op gemeenschappelijke bedreigingen en risico's kan worden gewaarborgd om zo de eerder vermelde tekortkomingen te verhelpen.

#### **4.5. Internationale samenwerking**

Een doeltreffend risicobeheer hangt ook af van nauwe internationale samenwerking, zowel bilateraal als multilateraal. Nauwe samenwerking met onze voornaamste handelspartners zal voor een toename aan kennis en informatie zorgen. Bovendien zal zij bijdragen aan het verspreiden van kennis inzake risicobeheermethoden en -technieken op internationaal niveau.

De EU moet initiatieven nastreven om informatie-uitwisseling met belangrijke handelspartners en buurlanden te ontwikkelen, wederzijdse erkenning van partnerschapsprogramma's met het bedrijfsleven te bevorderen en gemeenschappelijke opleiding van personeel te ondersteunen door middel van uitwisseling van ambtenaren en het ontwikkelen van gemeenschappelijke normen; de EU moet lopende werkzaamheden op het gebied van een gemeenschappelijk risicobeheerkader met partners die betrokken zijn bij de douaneveiligheid in de EU, voltooiën; tot slot moet zij in multilaterale organisaties zoals de WDO, de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de Wereldpostunie (UPU) internationale werkzaamheden blijven ondersteunen op het gebied van normen (bv. in het kader van "SAFE") met betrekking tot risicobeheer en veiligheid van de toeleveringsketen, met inbegrip van informatie vóór vertrek voor alle vrachten, uitwisseling van informatie, partnerschapsprogramma's met het bedrijfsleven en detectietechnologieën.

## **5. CONCLUSIE**

Zowel de marktdeelnemers als de lidstaten en de burgers van de EU zijn gebaat bij een doeltreffend risicobeheer. Er moet nauwer worden samengewerkt met de marktdeelnemers om het gewenste niveau van de gegevens voor risicoanalyse te bereiken, een efficiënt verloop van het legitieme handelsverkeer mogelijk te maken en sluikhandel beter te bestrijden. Op die manier en in combinatie met een systematischere uitwisseling van risico-informatie en coördinatie tussen de douane en andere autoriteiten of instanties en nauwere internationale samenwerking zal de veiligheid en de integriteit van de toeleveringsketen worden verhoogd.

Voordat er concrete initiatieven worden genomen voor maatregelen om het douanerisicobeheer te versterken, nodigt de Commissie de Raad, het Europees Parlement en



het Economisch en Sociaal Comité uit om de in deze mededeling beschreven aanpak in overweging te nemen.