



Brussel, 29.1.2026
COM(2026) 40 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

**over de tussentijdse evaluatie van het Douane-programma voor samenwerking op het
gebied van douane voor de periode 2021-2027**

{SWD(2026) 20 final}

1. Inleiding

De douane-unie van de EU is, als exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie op basis van het douanewetboek van de Unie¹ (DWU), een belangrijke pijler van de eengemaakte markt. De douane-unie waarborgt het vrije verkeer van goederen binnen het douanegebied van de EU, terwijl aan de buitengrens één douanetarief en geharmoniseerde regels worden toegepast. Het DWU, dat in 2013 werd vastgesteld en sinds 2016 geleidelijk is uitgevoerd, vormt het kader voor een volledig elektronische, papierloze douaneomgeving en een uniforme toepassing van de douanewetgeving in alle lidstaten. De verwezenlijking van deze visie vereist niet alleen nationale uitvoering, maar ook aanzienlijke gemeenschappelijke investeringen in grootschalige Europese elektronische systemen, gemeenschappelijke werkmethoden en opleiding om ervoor te zorgen dat de douanediens naadloos als één geheel kunnen functioneren. Het Douane-programma is het speciale instrument om deze steun te verlenen. Het bundelt middelen en deskundigheid om ervoor te zorgen dat de douane-unie blijft functioneren in een context van toenemende handelsvolumes, nieuwe technologieën en veranderende geopolitieke druk.

Het Douane-programma voor de periode 2021-2027, dat onder Verordening (EU) 2021/444 valt, is het lopende samenwerkingsprogramma van de EU op het gebied van douane, dat van 2021 tot en met 2027 wordt uitgevoerd. Het Douane-programma heeft tot doel de douane-unie van de EU en de deelnemende douaneautoriteiten te ondersteunen om als één geheel op te treden ter bescherming van de financiële en economische belangen van de Unie en haar lidstaten, ter waarborging van de beveiliging en veiligheid in de Unie, ter bescherming van de Unie tegen oneerlijke en illegale handel, en ter ondersteuning van legale bedrijvigheid. Het programma ondersteunt de opstelling en uniforme uitvoering van douanewetgeving en -beleid in heel Europa; samenwerking tussen douaneautoriteiten; de opbouw van administratieve en IT-capaciteit, met inbegrip van competentie en opleiding, alsmede de ontwikkeling en werking van Europese elektronische systemen, en innovatie op het gebied van douanebeleid.

Het programma heeft een begroting van 950 miljoen EUR tussen 2021 en 2027, de periode van het huidige meerjarig financieel kader (MFK). In vergelijking met zijn voorganger, het Douane 2020-programma (523 miljoen EUR), is de begroting van het huidige programma bijna verdubbeld. Hierin komen de omvang van de digitalisering en de operationele ambitie binnen dit MFK tot uiting, die moeten worden gerealiseerd voor de uitvoering van het DWU, waarbij de volledige uitvoering van het werkprogramma van het DWU uiterlijk op 31 december 2025 moet zijn voltooid. Dankzij deze financiering kunnen geavanceerde elektronische systemen worden ontwikkeld om douaneprocessen te stroomlijnen, de beveiliging van de eengemaakte markt van de EU te versterken en de douaneautoriteiten beter toe te rusten om te reageren op nieuwe mondiale uitdagingen op handelsgebied.

Het leeuwendeel van de begroting (meer dan 90 %) gaat naar de ontwikkeling en het onderhoud van de gemeenschappelijke componenten van de Europese elektronische systemen, die op het niveau van de Unie zijn ontwikkeld en voor alle lidstaten beschikbaar zijn. Deze componenten maken een efficiënte uitvoering van de douane-unie mogelijk en stellen de douaneautoriteiten

¹ Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie.

van de lidstaten in staat doeltreffend met elkaar samen te werken. De systemen zijn ontworpen om een naadloze en beveiligde elektronische omgeving te creëren voor de uitwisseling van gegevens tussen douaneautoriteiten en met marktdeelnemers, en om een degelijk risicobeheer te waarborgen.

De rest van de begroting dient ter ondersteuning van samenwerkings- en competentieactiviteiten. Hiermee worden de operationele capaciteit en de prestaties van de nationale douanediens ten versterkt en worden zij geholpen om samen te werken en kennis te delen. Er wordt met name steun verleend voor projectgebaseerde samenwerking, opleiding, werkgroepen, seminars en workshops, werkbezoeken en deskundigenteams, dat wil zeggen gestructureerde samenwerking tussen een variabel aantal deelnemende lidstaten met belangstelling voor een bepaald onderwerp. Opleidingen worden aangeboden via het e-learningportaal van de EU voor douane en belastingen (ook wel het systeem voor leermanagement (Learning Management System, LMS) genoemd).

2. Bevindingen van de tussentijdse evaluatie

Dit verslag bevat de bevindingen van de tussentijdse evaluatie van het Douane-programma voor de periode 2021-2027, overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2021/444. Het wordt geschraagd door een werkdocument van de diensten van de Commissie, waarin de uitvoering en de prestaties van het Douane-programma tot nu toe (2021-2024) in detail worden onderzocht. Bij de tussentijdse evaluatie worden de criteria voor betere regelgeving toegepast om de doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang, meerwaarde van de EU en relevantie van het programma te beoordelen. De nadruk ligt duidelijk op de gemeenschappelijke componenten van de Europese elektronische systemen, maar de tussentijdse evaluatie omvat ook een actualisering van de analyse van de samenwerkingsactiviteiten die in eerdere studies is uitgevoerd. De evaluatie is gericht op nieuwe aspecten in het kader van het huidige programma, zoals activiteiten in verband met capaciteitsopbouw en gemeenschappelijke opleiding, en innovatieactiviteiten. Deskundigenteams maken ook deel uit van de analyse, aangezien deze activiteiten recenter zijn dan andere samenwerkingsactiviteiten die in het kader van het Douane 2020-programma zijn ingevoerd.

Methodologisch gezien worden in de tussentijdse evaluatie indicatoren van het monitoring- en evaluatiekader (Monitoring and Evaluation Framework, MEF) op portefeuilleniveau gecombineerd met diepgaande inzichten uit casestudyonderzoek naar de gemeenschappelijke componenten van de Europese elektronische systemen. De evaluatie wordt aangevuld met gericht en algemeen onderzoek naar de omvang van de programmasteun. In deze benadering komt het evenredigheidsbeginsel tot uiting, aangezien de Europese elektronische systemen het grootste deel van de uitgaven vertegenwoordigen, en lacunes in het bewijsmateriaal uit eerdere evaluatiecycli worden aangepakt. Er werden vier op zichzelf staande casestudy's opgesteld over specifieke Europese elektronische systemen, evenals een casestudy over het LMS:

- het **nieuwe invoercontrolesysteem van de EU (ICS2)**, waarmee de inspanningen worden ondersteund om de veiligheid en beveiliging van de Unie te waarborgen door middel van

de vroegtijdige verzameling en analyse van informatie over goederen die de EU binnenkomen, om zendingen met een potentieel hoog risico te identificeren;

- het **systeem dat is ontwikkeld voor het bewijs van Uniestatus (PoUS)**, dat tot doel heeft de procedures in de hele EU uniformer te maken en bij te dragen tot de totstandbrenging van een consistentere, geharmoniseerd en dus vereenvoudigd proces met betrekking tot de douanestatus van Uniegoederen;
- het **nieuwe systeem voor gecentraliseerde inklaring van de EU (EU CCI)**, waarmee door de CCI gemachtigde betrouwbare handelaren in staat worden gesteld douaneaangiften in te dienen in één EU-lidstaat terwijl de goederen fysiek voor inklaring worden aangeboden in een andere EU-lidstaat. Zo wordt de handel vergemakkelijkt, terwijl een doeltreffend risicobeheer en een gezamenlijk mechanisme voor douanecontroles worden ondersteund, en wordt de correcte inning van rechten en andere heffingen gewaarborgd;
- de **digitalisering van nieuwe controles op de invoer van cultuurgooederen (ICG)**, met inbegrip van digitale samenwerking met douaneautoriteiten via de EU-éénloketomgeving voor de douane. Aangezien dit systeem (en de bijbehorende controles) pas op 28 juni 2025 zouden worden uitgerold, was deze casestudy gericht op de beheersaanpak voor de ontwikkeling van de ICG;
- de **LMS-casestudy** is ontwikkeld om een kosten-batenanalyse van dit nieuwe portaal te maken, op basis van een enquête onder gebruikers, een enquête van de opleidingsondersteuningsgroep die eerder werd uitgevoerd door het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie (DG TAXUD), interviews met ambtenaren van DG TAXUD en opleidingsambtenaren van de lidstaten, en deskresearch.

De inspanningen op het gebied van gegevensverzameling voor de algemene beoordeling van het programma waren zo opgezet dat zij alomvattend waren en dat tegelijkertijd prioriteit werd gegeven aan primair onderzoek naar de belangrijkste kwesties. Dit omvatte deskresearch (dat onder meer betrekking had op gegevens uit het MEF), gerichte interviews met belanghebbenden, waaronder ambtenaren van de Europese Commissie, ambtenaren van de douanediens ten en marktdeelnemers, en een enquête onder nationale douanediens ten.

2.1. Doeltreffendheid

Met de steun van het Douane-programma voor **de gemeenschappelijke componenten van de Europese elektronische systemen** wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de uitvoering van het douanebeleid van de EU en de bevordering van de DWU-systemen vóór de uitroltermijn van 2025. Dit wordt bevestigd door de tussentijdse evaluatie. Opmerkelijk is met name de vooruitgang bij de lopende uitrol van ICS2, die vanuit budgettair oogpunt aanzienlijk is en reeds heeft bijgedragen tot de beveiliging en veiligheid van de Unie door meer risicovolle goederen in beslag te nemen. Dit complexe, centraal ontwikkelde project was zeer technisch en niet zonder uitdagingen, maar het succes ervan is een goed teken voor toekomstige initiatieven onder leiding van de Commissie. In de tussentijdse evaluatie wordt het belang van programmasteun voor Europese elektronische systemen opnieuw bevestigd, maar wordt ook opgemerkt dat de lidstaten voor sommige nieuwere systemen, zoals PoUS en EU CCI, te kampen hebben met vertragingen bij de ontwikkeling van nationale componenten en de aansluiting ervan op het centrale systeem.

De door het programma gefinancierde **samenwerkingsactiviteiten** blijven goede resultaten opleveren. Deze activiteiten vormen de menselijke dimensie van het programma. Hiermee worden netwerkvorming, betrokkenheid bij uitdagingen en leermogelijkheden ondersteund. Met de activiteiten wordt ook gezorgd voor consistente opleiding in de hele EU, wordt de uitwisseling van beste praktijken vergemakkelijkt en worden gemeenschappelijke oplossingen bevorderd. Deskundigenteams zijn doeltreffend gebleken bij het bieden van mogelijkheden voor samenwerking tussen de Commissie en de nationale douaneautoriteiten en fungeren als platforms voor het bundelen van deskundigheid om taken op specifieke gebieden uit te voeren of operationele activiteiten te verrichten.

Het nieuwe **LMS**, dat in 2021 van start ging, heeft met succes de gefragmenteerde aanpak vervangen die eerder werd gevolgd toen de opleidingsactiviteiten over verschillende websites verspreid waren. Gebruikers stellen het op prijs dat alle activiteiten op één portaal te vinden zijn en het portaal heeft functies die over het algemeen zeer gewaardeerd worden. Hierdoor is de kans groter geworden dat nationale ambtenaren de beschikbare cursussen volgen. Er zijn nu voldoende gegevens beschikbaar over trends in het gebruik, waardoor het mogelijk is om na te denken over het vaststellen van doelstellingen en over manieren om het publiek verder te ontwikkelen. Dit omvat het aanpakken van de uitdagingen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd bij het toenemende gebruik van de functionaliteit, door hen in staat te stellen hun eigen leerbeheersystemen rechtstreeks aan het LMS te koppelen.

In de huidige versie van het programma werd **innovatie** ingevoerd als specifieke doelstelling en soort actie, met als doel nieuwe activiteiten te genereren als antwoord op nieuwe uitdagingen. De oorspronkelijke verwachtingen zijn nog niet ingelost. Dit is toe te schrijven aan de tijd die nodig is om deze nieuwe specifieke doelstelling te integreren en het begrip innovatie en subsidiabele activiteiten te definiëren. Specifiek leiderschap om activiteiten op dit gebied te stimuleren of synergieën met andere EU-steun op dit gebied tot stand te brengen, had tot meer vooruitgang kunnen leiden.

2.2. Doelmatigheid

Bij de tussentijdse evaluatie werd gebruikgemaakt van een contrafeitelijke aanpak om de kosteneffectiviteit te beoordelen van drie van de in aanmerking genomen **Europese elektronische systemen**: ICS2, PoUS en EU CCI. Er werd vastgesteld dat de aanpak voor de ontwikkeling van deze systemen kosteneffectiever was dan mogelijke alternatieven, waarvoor op nationaal niveau meer financiële en personele middelen nodig zouden zijn geweest. Het leiderschap van de Commissie werd goed ontvangen door de nationale douanediensten en belanghebbenden uit de sector; de meeste gevallen van inefficiëntie waren het gevolg van gedecentraliseerde aspecten van de Europese elektronische systemen. Uit feedback van de sector bleek het belang van bedrijfsvriendelijke communicatie om tijdige naleving te vergemakkelijken, met name voor complexe projecten. Ook werd gewezen op de noodzaak van duidelijke termijnen voor de uitrol van systemen, die een gefaseerde of gespreide uitvoering mogelijk maken wanneer systemen complex zijn. Hoewel de controles op ICG nog niet waren ingevoerd, werd het ontwikkelingsproces goed ontvangen door de lidstaten en bestond een

goede praktijk erin een bestaande module die door het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid (DG SANTE) was ontwikkeld, opnieuw te gebruiken.

Uit de tussentijdse evaluatie is gebleken dat de **samenwerkingsactiviteiten** over het algemeen worden gewaardeerd en voordelen opleveren. De lidstaten zijn echter niet zo proactief betrokken bij deskundigenteams als zij zouden kunnen zijn. Zij hebben te maken met capaciteitsuitdagingen die een actieve deelname belemmeren, en de administratieve lasten zijn bijzonder groot voor personen in leidinggevende functies. Dit leidt ertoe dat de lidstaten terughoudend zijn om deze rollen op zich te nemen.

Bij de tussentijdse evaluatie is uitgebreid gebruikgemaakt van de indicatoren die zijn vastgesteld in bijlage II bij Verordening (EU) 2021/444 betreffende het programma en in de aanvullende gedelegeerde handeling² en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie over het **MEF**³. Het nieuwe kader dat sinds 2021 wordt toegepast, is aanzienlijk verbeterd ten opzichte van zijn voorganger. Toch blijft het suboptimaal wat betreft de vraag welke gegevens worden verzameld en hoe deze vervolgens worden gebruikt. Dit komt deels doordat het MEF met ongeveer veertig genuanceerde indicatoren enigszins omslachtig blijft, ondanks de laatste stroomlijning.

2.3. Samenhang

Een nieuwigheid in de huidige programmeringsperiode was de invoering (op basis van een andere rechtsgrondslag) van het **instrument voor douanecontroleapparatuur (CCEI)**⁴. Met het instrument wordt de aankoop van douaneapparatuur ondersteund om ervoor te zorgen dat douanediens­ten geavanceerdere en consistentere douanecontroles kunnen uitvoeren. Het Douane-programma vult dit nieuwe instrument aan door de kennis van ambtenaren over de beschikbare technologieën en de wijze waarop deze het best kunnen worden gebruikt, te verbeteren. Dit wordt gedaan door een forum te bieden voor de uitwisseling van kennis en goede praktijken. Het toenemende aantal taken dat de douanediens­ten tijdens de douanecontrole uitvoeren (voornamelijk in verband met verboden en beperkingen op het verkeer van goederen over de buitengrens) maakt het steeds belangrijker dat de programmasteun coherent is met andere instrumenten, waaronder, maar niet beperkt tot, het door DG TAXUD beheerde zusterprogramma voor de uitvoering van het belastingbeleid (**het Fiscalis-programma**)⁵ en het CCEI. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat het programma duidelijke synergieën en complementariteit heeft met zowel het Fiscalis-programma als het CCEI. Een voorbeeld is het LMS-portaal, waarvoor de samenhang met Fiscalis is verbeterd dankzij het nieuwe gemeenschappelijke portaal. Het LMS-portaal wordt ook gebruikt voor opleidingen over douanecontroleapparatuur. Aan de hand van formele en informele mechanismen wordt gezorgd voor samenhang tussen het Douane- en het Fiscalis-programma

² Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/2565 van de Commissie tot aanvulling van Verordening (EU) 2021/444 van het Europees Parlement en de Raad met bepalingen betreffende de vaststelling van een monitoring- en evaluatiekader.

³ [SWD\(2023\) 24 final](#)

⁴ Verordening (EU) 2021/1077 van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het Instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur.

⁵ Verordening (EU) 2021/847 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Fiscalis-programma voor samenwerking op het gebied van belastingen.

en wordt de onderlinge samenwerking ondersteund. Dit omvat op elkaar afgestemde benaderingen/beginselen en procedures voor programmabeheer, zoals geharmoniseerde operationele gidsen, gemeenschappelijke modellen en gezamenlijke vergaderingen van de nationale programmacoördinatoren van het Douane- en het Fiscalis-programma.

Net als bij het vorige programma is de samenhang van het huidige programma met andere relevante instrumenten gewaarborgd. Dit vereist echter voortdurende proactieve inspanningen en mag niet als vanzelfsprekend worden beschouwd. Met name gezien de specifieke doelstelling om innovatie op het gebied van het douanebeleid te bevorderen, zouden synergieën met **Horizon Europa**⁶ beter kunnen worden benut. Mogelijke synergieën zouden ook kunnen worden benut met gebruik van het instrument voor technische ondersteuning⁷.

2.4. Meerwaarde van de EU

Aan de hand van de contrafeitelijke analyses die in de tussentijdse evaluatie worden gebruikt, kan de meerwaarde van de rol van de EU bij het doeltreffender en doelmatiger verwezenlijken van de programmadoelstellingen empirisch worden aangetoond. Voor ICS2 blijkt uit de gegevens dat de gecentraliseerde aanpak twee tot vier keer kosteneffectiever is dan het alternatief. De voor PoUS verzamelde feedback bevestigt dat de totale financiële lasten voor de nationale begrotingen in beide geteste contrafeitelijke scenario's aanzienlijk hoger zouden zijn dan in het hybride systeem, dat wil zeggen een model met een centraal systeem, ontwikkeld door de Commissie, en facultatieve verbindingen (voor fasen 1 en 2) en een verplichte verbinding (voor fase 2) die door de lidstaten moeten worden geïmplementeerd. Het gaat om aanzienlijke stijgingen van zowel de investeringskosten als de kosten in verband met reguliere activiteiten. De invoering van een nieuw trans-Europees systeem, zoals het EU CCI-systeem, maakt ook kostenbesparingen voor de lidstaten mogelijk. Anders zou elke lidstaat, zonder gedeelde specificaties en centrale componenten, aanzienlijke kosten moeten maken omdat de versnipperde nationale procedures zouden moeten worden gehandhaafd. Hierdoor zou het algemene concurrentievermogen verslechteren en zouden de administratieve lasten en kosten voor de nationale douanediens tenemen. Een andere bijdrage van het EU CCI is dat de gemeenschappelijke specificaties van het systeem op grote schaal door de lidstaten zijn gebruikt om nationale invoersystemen op te bouwen en te moderniseren, wat heeft geleid tot kostenbesparingen en efficiëntiewinsten, terwijl de naleving van de regelgeving op EU-niveau werd gewaarborgd.

De tussentijdse evaluatie bevestigt dat het Douane-programma schaalvoordelen oplevert op het gebied van IT-capaciteitsopbouw. Samenwerkingsactiviteiten bieden mogelijkheden voor samenwerking, communicatie en netwerkvorming in de hele EU. Deze kunnen niet zonder de betrokkenheid van de EU worden bereikt en zijn van essentieel belang om de geharmoniseerde uitvoering van het douanebeleid van de EU te waarborgen.

De geraadpleegde belanghebbenden vonden het moeilijk om zich alternatieve manieren van werken en samenwerken voor te stellen, met name wat betreft het beheer van de door de EU

⁶ Verordening (EU) 2021/695 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van Horizon Europa.

⁷ Zie: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_en.

ondersteunde digitale systemen en de rol die deze spelen in de douane-unie. Zonder het Douane-programma zouden de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de deelnemende landen gebaseerd moeten zijn op informele en ongestructureerde betrekkingen tussen de lidstaten en met de Commissie, of op formele kanalen en wederkerigheidsovereenkomsten. Dit zou veel complexer en duurder zijn.

De uitvoering van gemeenschappelijke componenten van digitale systemen op EU-niveau draagt bij tot het beperken van verschillende problemen, namelijk de ongelijke capaciteit van de nationale douanediens ten op het gebied van IT-infrastructuur en de beschikbaarheid van apparatuur; personele middelen en operationele processen; de ongelijke interpretatie en uitvoering van de relevante wetgeving door de douanediens ten, en geografische, administratieve, juridische en strategische belemmeringen voor samenwerking.

2.5. Relevantie

Uit opeenvolgende evaluaties is opnieuw gebleken dat EU-steun relevant is voor douanesamenwerking. Deze bevinding is in grote lijnen nog steeds geldig. Het huidige programma is begin 2021 van start gegaan tijdens één crisis, de COVID-19-pandemie. Vervolgens escaleerde een andere crisis, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne in februari 2022. Sindsdien hebben andere externe gebeurtenissen de geopolitieke situatie gedestabiliseerd, met gevolgen voor het werk van de douanediens ten van de EU. Hoewel een groot deel van de programmasteun relatief vast is (aangezien deze bestemd is voor Europese elektronische systemen), is hiermee ook gereageerd op **onverwachte nieuwe behoeften**. De programmasteun werd gebruikt om richtsnoeren op te stellen voor het omzetten van ongekende beperkende maatregelen (sancties) tegen Rusland en Belarus in processen die douaneambtenaren (die zich doorgaans niet bezighouden met sancties van deze omvang of reikwijdte) doeltreffend kunnen uitvoeren in hun dagelijkse werkzaamheden. Oekraïne werd ook snel opgenomen als begunstigde van het programma. Voorts werd door het deskundigenteam voor de douane aan de oostelijke en zuidoostelijke landgrens (CELBET) — dat door het Douane-programma wordt gefinancierd — en in het kader van andere programma-acties, zoals gerichte werkbezoeken, bijstand verleend aan de lidstaten die aan Oekraïne grenzen om de handelsroutes van Oekraïne open te houden in het kader van het initiatief “solidariteitscorridors”⁸.

De uitdagingen die worden veroorzaakt door de **elektronische handel** werden in kaart gebracht voordat dit programma van start ging en zijn sindsdien blijven toenemen. Deze uitdagingen worden geacht een fundamentele wijziging van het douanebeleid te vereisen, zoals voorgesteld in het kader van de douaneherforming van de EU⁹. Als zodanig kan het nodig zijn om de blijvende relevantie van het programma na de goedkeuring van de herforming opnieuw te beoordelen, mogelijk als onderdeel van de eindevaluatie van het programma.

⁸ Zie: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_nl.

⁹ COM(2023) 257 final.

3. Geleerde lessen

In het onderstaande deel wordt een reeks mogelijke geleerde lessen beschreven en worden (waar relevant) suggesties gedaan voor verbeteringen in de komende jaren met het oog op de lopende uitvoering van het programma.

Les 1 — EU-steun voor gemeenschappelijke componenten van digitale systemen

Uit de casestudy's van vier belangrijke Europese elektronische systemen blijkt hoe EU-investeringen in gemeenschappelijke componenten tastbare voordelen hebben opgeleverd voor de werking van de douane-unie. Zonder EU-steun zou het onrealistisch zijn om de ambities van het DWU binnen het geplande tijdschema te verwezenlijken. Uit de tussentijdse evaluatie is gebleken dat alternatieve scenario's voor de onderzochte systemen minder doeltreffend en efficiënt zouden zijn geweest. Hoewel de bevindingen van de zaken niet mechanisch kunnen worden geëxtrapoleerd naar de meer dan vijftig Europese elektronische systemen, waren de gekozen systemen illustratief voor verschillende soorten uitdagingen. In dat opzicht zijn de geleerde lessen wellicht breder toepasbaar in soortgelijke omstandigheden. De Commissie heeft bijvoorbeeld aangetoond dat zij met succes grote, complexe systemen zoals ICS2 kan leveren. De gefaseerde uitvoering, de nauwe samenwerking met de particuliere sector en de tijdige communicatie met belanghebbenden kwamen echter als belangrijke overwegingen naar voren. Tegelijkertijd hangt de succesvolle uitvoering van het DWU-werkprogramma ook af van nationale projecten, die door de Commissie worden gemonitord, maar onder controle van de lidstaten blijven. Gezien de parallelle eisen aan de lidstaten en marktdeelnemers, die de middelen onder druk zetten, is er nog steeds behoefte aan programmasteun op dit gebied. Voorts wordt in de tussentijdse evaluatie vastgesteld dat er ruimte is om de dialoog met handelaren verder te verbeteren door bedrijfsvriendelijkere technische en operationele richtsnoeren te verstrekken om de lasten van de invoering van of de overgang naar nieuwe systemen te verlichten.

Les 2 — Samenwerkingsacties

Samenwerkingsacties spelen een cruciale rol en dienen ter ondersteuning van het menselijke element van het Douane-programma. Hoewel veel acties doeltreffend functioneren, was er ten aanzien van de acties met een beperkte betrokkenheid van de Commissie soms sprake van uitdagingen in verband met de eigen inbreng en het leiderschap van de lidstaten. Het zou daarom passend zijn de huidige aanpak van de governance van deze acties te herzien.

Dit zou met name kunnen worden ondersteund door middel van bewustmaking, zodat het hoger management binnen de nationale overheden meer inzicht krijgt in het belang van deze activiteiten, het potentieel ervan en het prestige dat mogelijk verbonden is met het leiden ervan (waar het belangrijkste probleem ligt). Als dit model niet binnen de huidige programmeringsperiode kan worden goedgekeurd, kan het in het kader van de voorgestelde douanehervorming worden overwogen.

Les 3 — Het leer- en beheersysteem

Hoewel het LMS ongetwijfeld een verbetering is ten opzichte van eerdere systemen, zouden sommige functionaliteiten van het LMS kunnen worden verfijnd en zouden de koppelingen met de leerbeheersystemen van de lidstaten kunnen worden verbeterd. Hiermee zou de efficiëntie kunnen worden verbeterd en het rendement van investeringen in opleidingsmiddelen worden gemaximaliseerd, waardoor de voordelen van het systeem worden geoptimaliseerd. Er zijn ook mogelijkheden om benchmarks en doelstellingen vast te stellen nu het systeem tot wasdom is gekomen en om het publiek in de particuliere sector te verbreden aan de hand van goedkope initiatieven.

Les 4 — Innovatie

De eerste paar jaren van het programma werden gebruikt om een duidelijker inzicht te krijgen in wat moet worden verstaan onder innovatie op het gebied van het douanebeleid (in tegenstelling tot innovatie op het gebied van IT-ontwikkeling in het bijzonder). Het aanwijzen van een speciale “innovatiekampioen” zou in de toekomst kunnen leiden tot snellere vooruitgang. De innovatiekampioen zou verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van een op innovatie gerichte cultuur, het leiden van relevante werkgroepen en het samenwerken met collega’s binnen DG TAXUD, het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken (DG HOME) — de dienst die verantwoordelijk is voor de beleidsaspecten van de onderzoeks- en innovatieactiviteiten op het gebied van civiele beveiliging, met inbegrip van grensbeheer en douane — alsook het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) en het directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD). De innovatiekampioen zou ook samenwerken met externe partners, waaronder de Trade Contact Group van TAXUD, relevante door de EU gefinancierde douanegerelateerde onderzoeksprojecten in het kader van Horizon Europa, en internationale organisaties zoals de Werelddouaneorganisatie (WDO), om strategische sturing en samenhangend leiderschap te bieden aan alle belanghebbenden.

Les 5 — Projectbeheer

Gezien de recente uitdagingen in verband met geopolitieke ontwikkelingen, de ontwikkeling van de internationale handel en de voortschrijdende digitalisering, moet de ruimte voor flexibele en coherente steun behouden blijven. Aangezien een groot deel van de begroting van het programma wordt toegewezen aan grootschalige IT-projecten, kan, met het oog op de toekomst, worden voortgebouwd op voorbeelden van het gebruik van de meest flexibele benaderingen van projectbeheer om de flexibiliteit van de steun verder te versterken in het licht van snel veranderende behoeften.

Les 6 — Het monitoring- en evaluatiekader

De tussentijdse evaluatie bevestigt dat het huidige kader eenvoudiger is dan zijn voorganger. Er wordt echter nog steeds prioriteit gegeven aan een uitgebreide reeks indicatoren boven een beter beheersbare gestroomlijnde versie. Om het MEF in de toekomst doeltreffender te maken, moet serieus worden overwogen het aantal indicatoren en de rapportagefrequentie verder te beperken. Voor indicatoren die gerelateerd zijn aan Europese elektronische systemen zou het verstrekken van narratieven die in overeenstemming zijn met de programmadoelstellingen zinvollere inzichten opleveren dan alleen numerieke gegevens. Sommige subindicatoren

hebben mogelijk een beperkte waarde en zouden kunnen worden geschrapt. Andere subindicatoren zouden misschien beter periodiek kunnen worden geëvalueerd, in plaats van in het kader van jaarlijkse enquêtes. Daarnaast zouden indicatoren met betrekking tot samenwerkingsactiviteiten beter kunnen worden afgestemd op de specifieke doelstellingen van het programma en de soorten activiteiten die in de verordening of het werkprogramma van het Douane-programma zijn beschreven. Innovatie zou kunnen worden geïllustreerd aan de hand van specifieke casestudy's in plaats van enquêteadviezen.