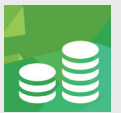


Speciaal verslag

Invoerprocedures: tekortkomingen in het rechtskader en een ondoeltreffende uitvoering zijn van invloed op de financiële belangen van de EU

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



4
1977 - 2017



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.

Dit verslag werd opgesteld door controlekamer IV, die onder leiding staat van ERK-lid Baudilio Tomé Muguruza en gericht is op de gebieden marktregulering en concurrerende economie. De controle werd geleid door ERK-lid Pietro Russo. Bij de voorbereiding van het verslag werd hij ondersteund door kabinetschef Chiara Cipriani, kabinetsattaché Benjamin Jakob, hoofdmanager Paul Stafford en taakleider Carlos Soler Ruiz. Het controleteam bestond uit Dan Danielescu, Maria Echanove, Josef Edelmann, Benny Fransen en Francois Gautier.



Van links naar rechts: Paul Stafford, Dan Danielescu, Benjamin Jakob, Maria Echanove, Benny Fransen, Pietro Russo, Josef Edelmann, Chiara Cipriani, Carlos Soler Ruiz.

INHOUD

	Paragraaf
Afkortingen	
Verklarende woordenlijst	
Samenvatting	I-XII
Inleiding	1-21
Hoe ontduiking van douanerechten plaatsvindt	8-9
De douanekloof en het gevolg ervan	10
Hoe de ontduiking van douanerechten kan worden aangepakt: douanecontroles en informatie-uitwisseling	11-21
Reikwijdte en aanpak van de controle	22-24
Opmerkingen	25-141
In het huidige systeem wordt geen prioriteit gegeven aan het belang van douanerechten als financieringsbron voor de EU-begroting	25-40
De Commissie heeft nog geen raming gemaakt van de douanekloof	26-28
Er is een negatieve stimulans voor de lidstaten om douanecontroles uit te voeren	29-32
Onderfinanciering van trans-Europese IT-systemen kunnen de uitvoering van het douanewetboek van de Unie vertragen	33-38
De financiering van de douane-infrastructuur van lidstaten in het kader van het Hercules-actieprogramma is niet altijd gekoppeld aan de bescherming van de financiële belangen van de EU	39-40
Er is niet optimaal gebruikgemaakt van de instrumenten en programma's van de EU voor het uitwisselen van douane-informatie en intensievere samenwerking	41-69
De EU heeft veelbelovende informatiekkanalen tussen de lidstaten en tussen de Commissie en de lidstaten opgezet, maar de inhoud en het gebruik ervan vertonen tekortkomingen	42-55
Samenwerking en informatie-uitwisseling met niet-EU- landen verbetert	56-61
EU-actieprogramma's versterkten kennisuitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten, maar konden er niet voor zorgen dat alle douaneautoriteiten optraden alsof zij één instantie vormden	62-69

De EU heeft vooruitgang geboekt in de richting van een uniforme aanpak van douanewetgeving	70-88
In het algemeen zorgt Taric voor de uniforme toepassing van tariefmaatregelen	72-81
De Commissie heeft de aanbeveling van de Rekenkamer over de bindende tariefinlichting uitgevoerd	82-84
Er zijn nog steeds geen EU-brede beschikkingen over de douanewaarde	85-88
De lidstaten hanteren geen uniforme aanpak wat betreft douanecontroles van ingevoerde goederen, wat kan leiden tot te lage betalingen van douanerechten	89-110
Het gebrek aan een uniforme aanpak van douanecontroles die gericht zijn op onderwaardering verstoort de keuze van de lidstaat van invoer	91-104
Lidstaten hanteren een verschillende aanpak om fraude met betrekking tot herkomst en classificatie aan te pakken	105-107
Lidstaten hanteren een verschillende aanpak wat betreft sanctieregelingen	108-110
Er zijn mazen in de douane-invoercontroles	111-141
Lidstaten voeren geen controles vóór aankomst uit ter bescherming van de financiële belangen van de EU	114-115
Lidstaten voeren niet altijd de controles uit die in hun risicobeheerssystemen worden voorgesteld	116-118
De hoeveelheid controles na vrijgave compenseert de afname van de inklaringscontroles bij vereenvoudigde procedures niet	119-125
Controles na vrijgave betreffen zelden invoer in andere lidstaten	126-131
Het ontbreken van controles van douanevrijstellingen voor zendingen met een te verwaarlozen waarde leidt tot te lage betalingen van douanerechten	132-141
Conclusies en aanbevelingen	142-149

Bijlage I – Controleaanpak van de ERK op het niveau van de Commissie

Bijlage II – Controleaanpak van de ERK in lidstaten

Antwoord van de Commissie

AFKORTINGEN

AC: administratieve samenwerking (administrative cooperation)

ACA's: regelingen voor administratieve samenwerking (Administrative cooperation arrangements)

ADD: antidumpingrechten (anti-dumping duties)

AEO: geautoriseerde marktdeelnemer (Authorised Economic Operator)

AFIS: antifraude-informatiesysteem (Anti-Fraud Information System)

B2C: business-to-consumer

Bni: bruto nationaal inkomen

BTI: bindende tariefinlichting

Btw: belasting over de toegevoegde waarde

CIS: douane-informatiesysteem (Customs Information System)

CP 42: Douaneregeling 42 (customs procedure 42)

CRMS: gemeenschappelijk douanerisicobeheerssysteem (Common Customs Risk Management System)

CSM: containerstatusmelding (container status message)

CUP: douane-unieprestaties (Customs Union Performance)

CVD: compenserende rechten (countervailing duties)

DG BUDG: directoraat-generaal Begroting

DG TAXUD: directoraat-generaal Belastingen en Douane-Unie

ED: enig administratief document

ENS: summiere aangifte bij binnenbrengen

EP: Europees Parlement

EU: Europese Unie

FCLO: contactambtenaar buitenlandse douane (Foreign Customs Liaison Officer)

HMRC: Britse fiscus en douane (Her Majesty Revenue and Customs)

JRC: Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (Joint Research Centre)

MA: wederzijdse bijstand (mutual assistance)

MAA's: overeenkomsten voor wederzijdse bijstand (mutual assistance agreements)

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

OLAF: Europees Bureau voor fraudebestrijding van de Commissie

OLO: overzeese contactambtenaar (Overseas Liaison Officer)

P2P: particulier naar particulier (private to private)

PTA: preferentiële handelsregeling (preferential trade arrangement)

RIF: risico-informatieformulier

SMS: specimenbeheersysteem (Specimen Management System)

Taric: informatiesysteem betreffende het geïntegreerd tarief van de Gemeenschap

TEM: traditionele eigen middelen

UCC DA: gedelegeerde handeling voor het douanewetboek van de Unie (Union Customs Code delegated act)

UCC IA: uitvoeringshandeling voor het douanewetboek van de Unie (Union Customs Code implementing act)

UCC: douanewetboek van de Unie (Union Customs Code)

WDO: Werelddouaneorganisatie

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Aanbrengen van goederen bij de douane: de mededeling aan de douaneautoriteiten van de aankomst van goederen bij het douanekantoor of op enige andere door de douaneautoriteiten aangewezen of goedgekeurde plaats.

Andere controles na vrijgave: de controles van de juistheid, volledigheid en geldigheid van de informatie die is ingevuld op douaneaangiften (bijv. beschrijving van goederen, waarde en kwantiteit) of andere documenten (bijv. invoervergunningen, certificaten van oorsprong) na de invoer van goederen.

Audit na vrijgave: het controleren van handelaren door hun rekeningen, boeken en systemen te onderzoeken om naleving van de douanewetgeving te waarborgen en de risico's die zijn verbonden aan hun zakelijke activiteiten te evalueren.

Beschikking: elke beslissing die verband houdt met de douanewetgeving die door een douaneautoriteit over een bepaald geval wordt genomen en die voor de betrokken persoon of personen rechtsgevolgen heeft.

Controle op stukken: een controle van de juistheid, volledigheid en geldigheid van de informatie die op de douaneaangifte (bijv. beschrijving van goederen, waarde en kwantiteit) of andere documenten is ingevuld (bijv. invoervergunningen, certificaten van oorsprong).

Douaneaangifte: de handeling waarbij een persoon in de voorgeschreven vorm en op de voorgeschreven wijze het voornemen kenbaar maakt om goederen onder een bepaalde douaneregeling te plaatsen, in voorkomend geval met opgave van eventuele specifieke procedures die moeten worden toegepast.

Douanecontroles: door de douaneautoriteiten verrichte specifieke handelingen ter waarborging van de naleving van de douanewetgeving en andere wetgeving betreffende het binnenbrengen, het uitgaan, de doorvoer, het overbrengen, de opslag en de bijzondere bestemming van goederen die tussen het douanegebied van de Unie en landen of gebieden daarbuiten worden vervoerd, en betreffende de aanwezigheid en het verkeer binnen het douanegebied van de Unie van niet-Uniegoederen en goederen die onder de regeling bijzondere bestemming zijn geplaatst.

Douanediensden: de douanediensden van de lidstaten en elke andere autoriteit die verantwoordelijk is voor de toepassing van douanewetgeving.

Douaneregeling 42: de regeling die importeurs gebruiken om btw-vrijstelling te verkrijgen wanneer de ingevoerde goederen naar een andere lidstaat worden doorgevoerd. De btw moet worden afgedragen in de lidstaat van bestemming.

Douaneregeling: een van de volgende procedures waaronder goederen overeenkomstig het wetboek kunnen worden geplaatst: vrijgave voor het vrije verkeer, speciale procedures, export.

Douanerisico's: de waarschijnlijkheid gewogen op basis van de impact van een gebeurtenis in verband met het binnenbrengen, het uitgaan, de doorvoer, het overbrengen of de bijzondere bestemming van goederen die tussen het douanegebied van de Unie en landen of gebieden buiten dat gebied worden vervoerd, en in verband met de aanwezigheid van goederen binnen het douanegebied van de Unie van niet-Uniegoederen, die de juiste toepassing van Unie- of nationale maatregelen in de weg staat, de financiële belangen van de Unie en haar lidstaten schaadt, of die een gevaar vormt voor de veiligheid van de Unie en haar ingezetenen, de gezondheid van mens, dier of plant, het milieu of de consument.

Douanestatus: de status van goederen als Unie- of niet-Uniegoederen.

Douane-unie: preferentiële handelsregeling op grond waarvan handelspartners elkaar wederzijds preferentiële toegang verlenen tot hun producten en diensten teneinde de onderlinge handel te bevorderen. Dit leidt tot de wederzijdse afschaffing van tarieven en quota in de daaronder vallende gebieden, de discriminatie van handel met niet-leden en de instelling van een gemeenschappelijk douanetarief tussen de leden.

Douanewetgeving: het geheel van wetgeving dat het volgende omvat: wetboek en de op niveau van de Unie of op nationaal niveau vastgestelde bepalingen ter aanvulling of uitvoering ervan, het gemeenschappelijk douanetarief, de wetgeving betreffende de instelling van een Unieregeling inzake douanewijzigingen en internationale overeenkomsten houdende douanevoorschriften, voor zover deze van toepassing zijn in de Unie.

Fysieke controle: het onderzoeken van goederen inclusief een gedetailleerde telling en het nemen van monsters om te controleren of deze overeenkomen met de douaneaangifte die bij de goederen is gevoegd.

Inklaring door de douane: het proces van het vervullen van douaneformaliteiten zodat de aanvrager over de goederen kan beschikken.

Invoerkantoorshopping: de handeling waarbij een douanekantoor van invoer met minder controles wordt uitgezocht om op illegale wijze minder douanerechten te betalen.

Invoerprocedure: de toepassing van de douaneregeling “vrijgave voor het vrije verkeer”, die ertoe leidt dat goederen kunnen worden verkocht of geconsumeerd op de EU-markt.

Invoerrecht: het douanerecht dat bij de invoer van goederen verschuldigd is.

Lidstaat van invoer: de lidstaat waar de goederen fysiek in de EU worden geïmporteerd en in het vrije verkeer worden gebracht.

Niet-Uniegoederen: goederen anders dan Uniegoederen of die de douanestatus van Uniegoederen hebben verloren.

Prioritaire controlegebieden: Het gedeelte van het gemeenschappelijk kader voor risicobeheer dat bepaalde douaneregelingen, soorten goederen, vervoerstrajecten, vervoerswijzen of marktdeelnemers omvat die gedurende een bepaalde periode in hogere mate aan risicoanalyses en douanecontroles worden onderworpen.

Risicobeheer: het systematisch in kaart brengen van risico's, onder meer door middel van steekproefcontroles, en het toepassen van alle maatregelen die vereist zijn om de blootstelling aan risico's te beperken.

Risicoprofiel: een combinatie van risicocriteria en controlegebieden (bijv. het soort goederen, land van oorsprong) die duidt op het bestaan van risico's en leidt tot een voorstel om een controlemaatregel te treffen.

Summiere aangifte bij binnenbrengen: de handeling waarbij een persoon de douaneautoriteiten in de voorgeschreven vorm en op de voorgeschreven wijze, en binnen

een specifieke termijn, meedeelt dat goederen het douanegebied van de Unie zullen binnenkomen.

Uniegoederen: goederen die onder een van de volgende categorieën vallen:

a) goederen die geheel zijn verkregen in het douanegebied van de Unie zonder toevoeging van goederen die zijn ingevoerd uit landen of gebieden buiten het douanegebied van de Unie;

b) goederen die in het douanegebied van de Unie zijn binnengebracht uit landen of gebieden buiten dat gebied en die in het vrije verkeer zijn gebracht;

c) goederen die in het douanegebied van de Unie zijn verkregen of vervaardigd, hetzij uitsluitend uit goederen als bedoeld onder b), hetzij uit goederen als bedoeld onder a) en b)

Vrijgave van goederen: de handeling waarbij de douaneautoriteiten goederen ter beschikking stellen voor de doeleinden die zijn bepaald in de douaneregeling waaronder de goederen zijn geplaatst.

Wederzijdse bijstand: iedere handeling van een douanedienst voor of in samenwerking met een andere douanedienst voor de correcte toepassing van douanewetgeving en voor het voorkomen, onderzoeken en bestrijden van douanemisdrijven.

SAMENVATTING

Over dit verslag

I. Goederen die de EU van buiten de Europese Unie binnenkomen, worden onderworpen aan douanecontroles door de lidstaten voordat zij binnen de EU in het vrije verkeer worden gebracht. We onderzochten of de Europese Commissie en de lidstaten ervoor zorgen dat de invoerprocedures de financiële belangen van de EU beschermen. We ontdekten belangrijke tekortkomingen en mazen in de wetgeving, die erop wijzen dat de controles niet doeltreffend worden toegepast. Dit heeft een nadelige invloed op de EU-financiën. We doen een aantal aanbevelingen aan de Commissie en de lidstaten ter verbetering van de opzet en de uitvoering van de controles.

Over douanecontroles

II. Alleen wanneer douanecontroles zijn gebaseerd op gemeenschappelijke regels en op geharmoniseerde en gestandaardiseerde wijze door de lidstaten worden uitgevoerd, kunnen ze bescherming van de financiële belangen van de EU waarborgen.

III. Op het moment dat de goederen binnenkomen moeten de douaneautoriteiten van de lidstaat van invoer de importeur verplichten de verschuldigde douanerechten over de ingevoerde goederen te betalen of te verzekeren. Importeurs kunnen echter opzettelijk de verschuldigde douanerechten verminderen of ontduiken door bijvoorbeeld hun goederen onder te waarderen, een onjuist land van herkomst op te geven of een productclassificatie met een lager invoerrecht te hanteren.

IV. Douanerechten vormen 14 % van de EU-begroting. De ontduiking ervan vergroot de douanekloof en moet worden gecompenseerd met een hogere bni-bijdrage van de lidstaten. De kosten worden uiteindelijk door de Europese belastingbetalers gedragen.

Hoe wij onze controle verrichtten

V. We onderzochten of de douanecontroles van de EU haar financiële belangen beschermen en of de Commissie en de lidstaten deugdelijke invoerprocedures hebben opgezet die die belangen beschermen.

Wat wij vaststelden

VI. We ontdekten ernstige tekortkomingen, die erop wijzen dat er tekortkomingen zijn in het wettelijk kader voor de douane en dat de uitvoering van de douanecontroles op ingevoerde goederen niet doeltreffend is, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor de financiële belangen van de EU.

VII. De lidstaten worden financieel niet voldoende gestimuleerd om douanecontroles uit te voeren. Lidstaten die douanecontroles verrichten, maar er niet in slagen verliezen aan ontvangsten van de EU terug te vorderen, lopen het risico financiële gevolgen te ondervinden, terwijl dergelijke gevolgen mogelijk uitblijven voor lidstaten die dergelijke controles niet uitvoeren.

VIII. De lidstaten hebben vooruitgang geboekt in de richting van een uniforme toepassing van douanewetgeving. Zij volgen echter verschillende benaderingen met betrekking tot douanecontroles om onderwaardering, de onjuiste beschrijving van herkomst en misclassificatie aan te pakken, en om douanesancties op te leggen. Omslachtige douanecontroles kunnen van invloed zijn op de keuze van de handelaar van het douanekantoor van de invoer en (lucht)havens met minder douanecontroles kunnen meer verkeer aantrekken.

IX. Er bestaat nog steeds een aantal mazen in de wetgeving van lidstaten met betrekking tot invoercontroles.

Wat we aanbevelen

X. We doen de volgende aanbevelingen aan de Commissie en de lidstaten.

XI. De Commissie moet:

- a) om aan het verzoek van het Europees Parlement te voldoen een methodologie ontwikkelen en vanaf 2019 periodieke ramingen maken van de douanekloof en rekening houden met de resultaten daarvan bij de toewijzing van middelen en de vaststelling van operationele streefdoelen;

- b) alle beschikbare opties in overweging nemen om de ondersteuning van nationale douanediens ten bij hun belangrijke EU-functie in het nieuwe meerjarig financieel kader te versterken, met inbegrip van een evaluatie van het juiste percentage inningskosten;
- c) in het volgende meerjarig financieel kader voorstellen om de volgende EU-actieprogramma ter ondersteuning van de douane-unie te gebruiken om bij te dragen aan de financiële duurzaamheid van de Europese douane-informatiesystemen;
- d) verzoeken in het kader van wederzijdse bijstand preciezer formuleren om ervoor te zorgen dat ze uniform worden uitgevoerd door de lidstaten; en
- e) in 2018 wijzigingen in de douanewetgeving voorstellen om de vermelding van de verzender in de aangifte ten invoer verplicht te stellen.

XII. De lidstaten moeten:

- a) de niet-inachtneming van controles die door een specifiek risicofilter worden voorgesteld, afhankelijk stellen van voorafgaande of rechtstreekse goedkeuring van bovenaf;
- b) controles in hun elektronische inklaringssystemen instellen om aangiften ten invoer waarin een vrijstelling van douanerechten voor goederen met een opgegeven waarde boven de 150 euro wordt aangevraagd of om commerciële zendingen die als gift zijn aangegeven, te blokkeren; en
- c) onderzoeksplannen opstellen om het misbruik van deze vrijstelling voor elektronische handel in goederen met niet-EU-landen aan te pakken.

INLEIDING

1. In 2018 viert de EU de vijftigste verjaardag van de douane-unie. Binnen een douane-unie worden er geen douanerechten en quota bij de binnengrenzen van de lidstaten geheven en worden gemeenschappelijke douanerechten op de invoer uit derde landen vastgesteld. De douane-unie en het gemeenschappelijk handelsbeleid zijn terreinen waarop de EU exclusief bevoegd is¹ en het grootste deel van het douanebeleid en de douanewetgeving wordt vastgesteld. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de douanewetgeving ligt echter hoofdzakelijk bij de lidstaten².
2. Hoewel de binnengrenzen zijn afgeschaft, zijn goederen die van buiten het douanegebied van de EU de lidstaten binnenkomen, onderworpen aan douanecontroles en betaling van douanerechten voordat zij binnen de EU in het vrije verkeer worden gebracht.
3. Ingevoerde goederen in het vrije verkeer brengen, betekent dat de goederen vrij kunnen circuleren op de Europese interne markt, evenals ieder product dat uit de EU komt³. Daarom moeten de douaneautoriteiten van de lidstaat van invoer de importeur verplichten de verschuldigde douanerechten op de ingevoerde goederen te betalen of te verzekeren op het moment dat de goederen binnenkomen.
4. Douanerechten en heffingen op suikerproductie (samen bekend als Traditionele Eigen Middelen (TEM)), zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de EU-begroting. Deze inkomsten worden na inhouding van de inningskosten overgeschreven naar de begroting. In

¹ Artikel 3 VWEU. Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (PB C 202, van 7.6.2016, blz. 47).

² Artikel 291 VWEU.

³ Artikel 201 van 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) bepaalt dat het in het vrije verkeer brengen van niet-Uniegoederen deze dezelfde douanestatus verleent als Uniegoederen en omvat de inning van ieder verschuldigd douanerecht en andere heffingen, waar passend, de toepassing van handelspolitieke maatregelen, alsmede verboden en restricties, en de vervulling van andere formaliteiten die zijn vastgelegd in het kader van de invoer van goederen.

2016 waren TEM goed voor 14 % van de ontvangsten van de EU en bedroegen deze 20,1 miljard euro.

5. Douaneautoriteiten willen verschillende doelstellingen verwezenlijken en aan elk ervan moeten schaarse middelen worden toegewezen. De autoriteiten streven ernaar doelstellingen te behalen, zoals de toepassing van niet-fiscale maatregelen die zijn gericht op het verbeteren van de interne veiligheid in de EU, het beschermen van de Unie tegen oneerlijke en illegale handel en de bescherming van het milieu. De bestrijding van terrorisme is een prioriteit geworden voor de douaneautoriteiten. De autoriteiten zijn eveneens verantwoordelijk voor de inning van douanerechten, accijnzen en de belasting over de toegevoegde waarde (btw) die bij invoer is verschuldigd.

6. Het is voor douaneautoriteiten een uitdaging om een evenwicht te vinden tussen de noodzaak om handel te vergemakkelijken met snellere en naadloze invoerprocedures en de noodzaak om douanecontroles uit te voeren. Omslachtige douanecontroles kunnen van invloed zijn op de keuze van de handelaar van het douanekantoor van de invoer en (lucht)havens met minder douanecontroles kunnen meer verkeer aantrekken.

7. De op het moment van vrijgave van goederen verschuldigde douanerechten zijn afhankelijk van drie factoren: i) de douanewaarde van de ingevoerde goederen, wanneer het recht als een percentage van deze waarde is vastgesteld (*ad valorem*); ii) de herkomst van de goederen en iii) de tariefindeling van de goederen aan de hand waarvan, samen met de herkomst, het douanerecht wordt bepaald dat van toepassing is op de douanewaarde.

Hoe ontduiking van douanerechten plaatsvindt

8. De importeur kan opzettelijk de verschuldigde douanerechten verminderen door:
- a) onderwaardering, namelijk wanneer de importeur een waarde van de ingevoerde goederen opgeeft die lager is dan de echte waarde, vaak door vervalste handelsdocumenten te overleggen;
 - b) een onjuiste beschrijving van herkomst, waarbij de importeur een vals land van herkomst van de goederen opgeeft;

- c) misclassificatie door een productclassificatie te hanteren met een lager douanerecht; of
- d) een combinatie van het bovenstaande.

9. Als laatste kunnen importeurs misbruik maken van een vrijstelling van douanerechten door een vrijstelling aan te vragen voor goederen die daarvoor niet in aanmerking komen.

De douanekloof en het gevolg ervan

10. Ontduiking van douanerechten vergroot de douanekloof, die in een studie van het Europees Parlement⁴ (EP) wordt gedefinieerd als het verschil tussen de theoretische invoerrechten die voor de economie als geheel moeten worden geïnd en de daadwerkelijk geïnde invoerrechten. Een kloof in de inning van douanerechten moet worden gecompenseerd door een hogere bijdrage van het bruto nationaal inkomen (bni) van de lidstaten en komt uiteindelijk voor rekening van de Europese belastingbetalers.

Hoe de ontduiking van douanerechten kan worden aangepakt: douanecontroles en informatie-uitwisseling

11. Goederen die in de EU worden ingevoerd zijn onderworpen aan douanecontroles. Dergelijke douanecontroles kunnen alleen voor de goede werking van de interne markt en de bescherming van de financiële belangen van de EU zorgen indien deze zijn gebaseerd op gemeenschappelijke regels en door de lidstaten op geharmoniseerde en gestandaardiseerde wijze worden toegepast.

12. Douanecontroles op ingevoerde goederen kunnen worden uitgevoerd:

- a) voordat de goederen op EU-grondgebied of op de losplaats zijn aangekomen; in deze gevallen staan ze bekend als controles voor aankomst of controles voor vrijgave;
- b) wanneer de goederen zijn ingevoerd, de zogenaamde inklaringscontroles; of

⁴ Vgl. Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid, "From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market", 2013.

- c) na de invoer van goederen wanneer de goederen in het vrij verkeer zijn gebracht. Dit zijn de controles na vrijgave. Dit kunnen op een audit gebaseerde controles zijn (audits na vrijgave) of controles op basis van transacties (andere controles na vrijgave).

13. Aangezien de EU geen geharmoniseerde kaders voor controle- en risicobeheer kent, verschilt de vorm en de prevalentie van elk van deze drie soorten controles per lidstaat. Minder doeltreffende controles in de fase vóór de vrijgave en de vrijgavefase betekenen dat de resterende risico's voor de inning van douanerechten moeten worden beperkt in de fase na de vrijgave.

14. Douaneautoriteiten moeten met andere landen informatie over internationale handel uitwisselen om voor naleving van de douanevoorschriften en de volledigheid van de belastinginning te zorgen. Dit staat bekend als wederzijdse administratieve bijstand.

15. De informatie-uitwisseling kan plaatsvinden op EU-niveau tussen de lidstaten of tussen de lidstaten onderling en de Commissie, of op internationaal niveau met niet-EU-landen. De informatie-uitwisseling op EU-niveau gebeurt in het kader van de verordening inzake wederzijdse bijstand of van het douanerisicobeheerssysteem voor risicogerelateerde informatie.

16. Douaneautoriteiten kunnen eveneens met elkaar samenwerken en informatie en beste praktijken uitwisselen via gemeenschappelijke acties, seminars, opleidingen, projectgroepen, werkbezoeken en grensoverschrijdende activiteiten die via actieprogramma's van de EU worden gefinancierd. De uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen douaneautoriteiten om de financiële belangen van de EU te beschermen, worden via twee belangrijke EU-actieprogramma's gefinancierd: Douane 2013/2020 en Hercules II/III.

17. Via Douane 2013 werd gedurende de zes jaar van de uitvoering bijna 325 miljoen euro verstrekt ter "ondersteuning en aanvulling van de maatregelen die de lidstaten treffen om het effectief functioneren van de interne markt op douanegebied te waarborgen"⁵. Met

⁵ Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van Beschikking nr. 624/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 tot vaststelling van een actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap (Douane 2013) (PB L 154 van 14.6.2007, blz. 25).

Douane 2020 wordt de werking van de douane-unie ondersteund. In de verordening worden verschillende specifieke doelstellingen vastgesteld die zijn gericht op het ondersteunen van douaneautoriteiten bij de bescherming van de financiële belangen van de EU en wordt voor bijna 525 miljoen euro aan financiering verstrekt voor de periode 2014-2020.

18. Hercules II was een EU-actieprogramma waarmee acties werden gefinancierd om fraude, corruptie en alle andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de Unie kunnen raken, te voorkomen en te bestrijden; in het kader van het programma werd bijna 100 miljoen euro beschikbaar gesteld voor anti-fraudeacties tussen 2007 en 2013. Op dit programma volgde Hercules III, waaraan een begroting van 105 miljoen euro voor de periode 2014-2020 is toegewezen.

19. Douaneautoriteiten wisselen informatie uit en werken samen met niet-EU-landen in het kader van internationale overeenkomsten zoals preferentiële handelsregelingen (PTA's), overeenkomsten voor wederzijdse bijstand (MAA's) en regelingen voor administratieve samenwerking (ACA's).

20. PTA's bieden handelspartners de mogelijkheid preferentiële voorwaarden toe te kennen in het kader van hun onderlinge handel. Deze kunnen een wederkerig of unilateraal karakter hebben. MAA's bieden een rechtsgrondslag om vooral niet-EU-landen om informatie te verzoeken om activiteiten die in strijd zijn met de douanewetgeving te voorkomen, te onderzoeken en te bestrijden.

21. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding van de Commissie (OLAF) sluit ACA's af met autoriteiten uit niet-EU-landen en administratieve opsporingsdiensten van internationale organisaties. ACA's zijn bedoeld om praktische richtsnoeren te bieden voor de operationele samenwerking van OLAF met partnerautoriteiten, in het bijzonder door een contactpunt aan te wijzen.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

22. Bij de controle werd beoordeeld of de Commissie en de lidstaten deugdelijke invoerprocedures hebben opgezet waarmee de financiële belangen van de EU worden beschermd.

23. We bezochten de douaneautoriteiten van vijf lidstaten: Spanje, Italië, Polen, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk. De selectie van lidstaten was gebaseerd op de volgende risicocriteria: i) de omvang van de TEM-bijdrage aan de EU-begroting; ii) het aantal gevallen van onderwaardering in de lidstaat; en iii) het aandeel van op een audit gebaseerde controles in het totaal aantal controles na vrijgave.

24. De gecontroleerde periode loopt van 2007 tot 2017. We hebben de controle in twee fasen uitgevoerd (zie voor meer details over de controleaanpak **bijlage I** en **bijlage II**):

- a) Eerste fase: voorbereidende werkzaamheden bij de Commissie en in de lidstaten, met inbegrip van een bezoek aan de diensten van de Commissie: DG Belastingen en Douane-Unie, DG Begroting, OLAF en het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC), alsook aan de Werelddouaneorganisatie (WDO) om informatie en gegevens te verzamelen die nuttig zouden kunnen zijn voor de controlewerkzaamheden ter plaatse in de lidstaten. Dit gaf ons ook de mogelijkheid om EU-douanewetgeving en -procedures af te zetten tegen WDO-normen⁶. Voorafgaand aan elk bezoek aan een lidstaat selecteerden we vier steekproeven van risicovolle invoer en een steekproef van de door douaneautoriteiten uitgevoerde audits om te testen of de douanecontroles en de risicobeheersprocedures vlot verliepen.
- b) Tweede fase: controlewerkzaamheden ter plaatse zowel bij de Commissie (directoraat-generaal Belastingen en Douane-Unie (DG Belastingen en Douane-Unie), directoraat-generaal Begroting (DG Begroting) en OLAF) als in de geselecteerde lidstaten, waarbij speciale aandacht werd besteed aan systemen en beheersingsmaatregelen.

⁶ De herziene Overeenkomst van Kyoto, de gids voor risicobeheer van de WDO, de richtsnoeren van de WDO over audits na vrijgave, enz.

OPMERKINGEN

In het huidige systeem wordt geen prioriteit gegeven aan het belang van douanerechten als financieringsbron voor de EU-begroting

25. In het verslag van de Groep op hoog niveau inzake eigen middelen⁷ wordt benadrukt dat TEM het referentiepunt zijn voor de werkelijke EU-ontvangsten. De EU heeft echter nog geen raming van de douanekloof uitgevoerd, er zijn negatieve stimulansen voor lidstaten om controles uit te voeren en de financiering van de EU-douaneprogramma's zorgt niet volledig voor de financiële duurzaamheid van de douane-unie of wordt niet altijd gekoppeld aan de bescherming van de financiële belangen van de EU.

De Commissie heeft nog geen raming gemaakt van de douanekloof

26. In 2013 verzocht het EP⁸ de Commissie om "betrouwbare gegevens te verzamelen over de douane- en btw -kloof in de lidstaten en om hierover om de zes maanden verslag uit te brengen aan het Parlement". De Commissie heeft in het kader van de douanekloof nog geen gehoor gegeven aan het verzoek, terwijl zij regelmatig financiële studies over de omvang van de btw-kloof uitvoert. De Commissie publiceert jaarlijks een document waarin de bijkomende TEM-vaststellingen op grond van haar inspectieactiviteiten en het werkelijk geïnde bedrag worden vergeleken. Dit kan geenszins worden gezien als de douanekloof zoals gedefinieerd in paragraaf 10.

27. OLAF heeft een berekening gemaakt van de potentiële verliezen aan verschuldigde douanerechten en btw door onderwaardering van invoer van textiel en schoeisel uit China in het VK. Berekend werd dat de potentiële verliezen aan douanerechten voor de periode 2013-2016 bijna 2 miljard euro bedragen. OLAF gaat momenteel na of er sprake is van

⁷ Groep op hoog niveau inzake eigen middelen (2016), "Future financing of the EU – Final Report and recommendations".

⁸ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie bij het document Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de follow-up van de kwijting voor 2011 - De antwoorden op verzoeken van het Europees Parlement (COM(2013) 668 final) (SWD(2013) 348 final).

potentiële verliezen in andere lidstaten, met inbegrip van de andere vier door de ERK onderzochte lidstaten.

28. De prestaties van de douane-unie wat betreft de bescherming van de financiële belangen van de EU kunnen door een jaarlijkse raming van de douanekloof worden geëvalueerd. Deze raming zou de Commissie en de lidstaten ook helpen om middelen doelgericht in te zetten waar ze het meest nodig zijn.

Er is een negatieve stimulans voor de lidstaten om douanecontroles uit te voeren

29. De douaneautoriteiten van de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de inning van douanerechten: ze moeten er alles aan doen om ervoor te zorgen dat de rechten naar behoren worden overgeschreven naar de EU-begroting en dat de financiële belangen van de EU worden beschermd⁹. De Commissie inspecteert daartoe elk jaar de douaneautoriteiten van de lidstaten.

30. De Commissie kan een lidstaat in het geval van administratieve fouten financieel aansprakelijk stellen¹⁰. Lidstaten die geen douanecontroles uitvoeren lopen hier mogelijk geen risico op; in het VK ontdekten we bijvoorbeeld dat insolvente handelaren worden uitgesloten van de beoogde populatie in een project inzake controles na vrijgave. Eén lidstaat heeft zich zelfs beklagd over het feit dat hoe harder hij fraude aanpakt, hoe meer risico hij loopt financieel aansprakelijk te worden gesteld door de Commissie.

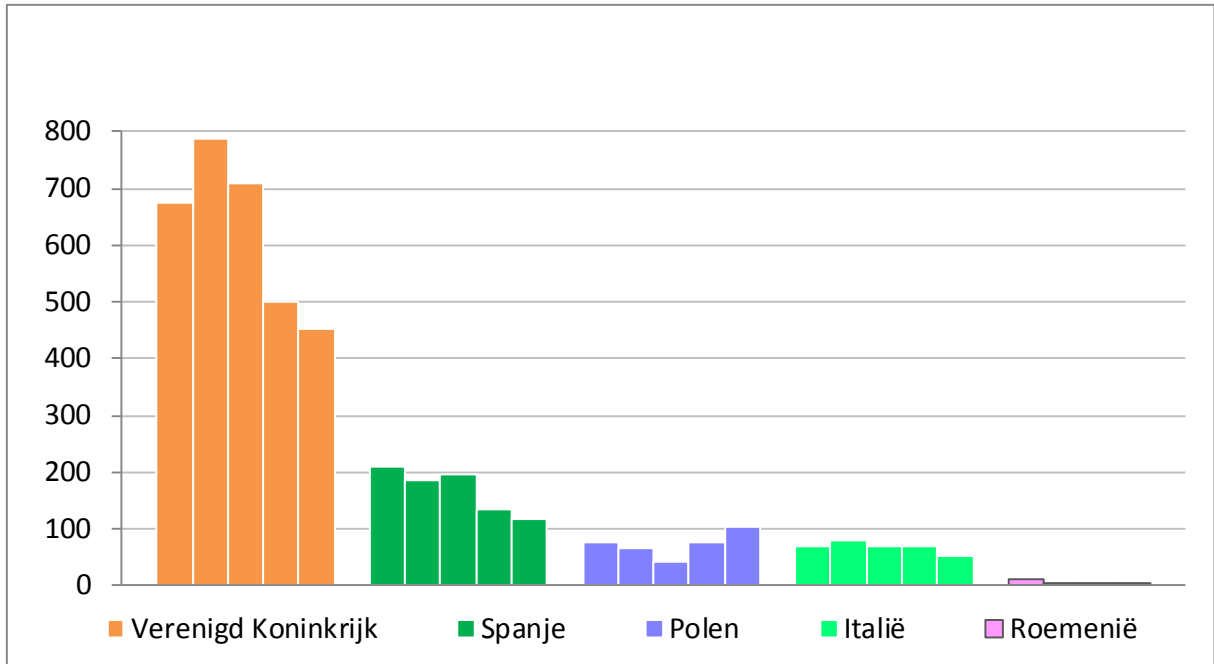
31. Als douaneautoriteiten controles na vrijgave uitvoeren en een te lage betaling van douanerechten ontdekken, moeten zij de verschuldigde rechten innen. De douaneautoriteiten stellen de schuldenaar op de hoogte van het verschuldigde bedrag door middel van een navordering. Uit statistieken van de Commissie blijkt dat de geselecteerde

⁹ Vgl. artikel 2, lid 2, van Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014 van de Raad van 26 mei 2014 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen in de Europese Unie (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 29) en artikel 3, onder a, van het UCC.

¹⁰ Zaak C-392/02, Europese Commissie/Koninkrijk Denemarken, zaak C-60/13, Commissie/Verenigd Koninkrijk.

lidstaten, met uitzondering van Polen, een daling zien in het aantal navorderingen¹¹ (zie **figuur 1**).

Figuur 1 – Aantal navorderingen in de geselecteerde lidstaten (2012-2016)



Bron: Ownres-database.

32. Omdat er geen raming is gemaakt van de douanekloof, is het niet mogelijk om na te gaan of dit komt vanwege een neerwaartse trend in de doeltreffendheid van de controles na vrijgave of door een vermindering van de kloof.

Onderfinanciering van trans-Europese IT-systemen kunnen de uitvoering van het douanewetboek van de Unie vertragen

33. De volledige uitvoering van het douanewetboek van de Unie (UCC) is onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van ondersteunende IT-systemen. Alle elektronische systemen die door het UCC voorgeschreven zijn, moeten tegen 31 december 2020 volledig

¹¹ Deze gegevens hebben slechts betrekking op gevallen waar de ontdekte bedragen hoger zijn dan 10 000 euro, ongeacht de vraag of de bedragen al dan niet zijn ingevorderd.

werkzaam zijn. Daarna moeten elektronische gegevensverwerkingstechnieken de norm zijn en zal de douane van de EU zich in de richting van een papierloze omgeving bewegen.

34. Volgens de eindevaluatie van het Douane 2013-actieprogramma¹² kunnen onvoldoende nationale investeringen de invoering van douanesystemen in de hele EU vertragen. Met dit programma werden de EU-specificaties van trans-Europese IT-systemen gefinancierd en de lidstaten droegen de kosten van het compatibel maken van nationale systemen met de EU-specificaties.

35. In dezelfde evaluatie wordt door ambtenaren van de lidstaten gesteld dat de kosten voor nationale overheden gelijk zijn aan die van de Commissie en dat de invoering en de upgrades van de Europese systemen vooral duur zijn voor lidstaten als de nationale systemen complex zijn en er een gebrek aan integratie van nationale systemen bestaat. Sommige componenten van de Europese informatiesystemen worden echter niet via Douane 2020 gefinancierd en de kosten ervan worden door de lidstaten gedragen¹³.

36. Beperkingen in de nationale begroting kunnen de juiste invoering van de Europese systemen in gevaar brengen en sommige lidstaten hebben in 2015 een gebrek aan nationale middelen gemeld. Bovendien hebben lidstaten het risico op vertraging bevestigd in de antwoorden op een vragenlijst die door de Commissie in 2016 is verstuurd.

37. Zoals de Commissie meldde, inden in 2015 zeven lidstaten meer dan 80 % van de TEM en vier lidstaten bijna 60 % van de TEM¹⁴. Volgens de Commissie staat dit in schril contrast met de bedragen aan ingehouden inningskosten aangezien één lidstaat¹⁵ bijvoorbeeld meer dan

¹² Zie Coffey, "Final Evaluation of the Customs 2013 Programme – Final report", 2014.

¹³ Niet-Unie-componenten overeenkomstig artikel 9, lid 3, van 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).

¹⁴ Duitsland (21 %), het Verenigd Koninkrijk (17 %), Nederland (12 %), België (9 %), Italië (9 %), Frankrijk (9 %) en Spanje (7 %).

¹⁵ Duitsland.

een miljard euro inhoudt en, het andere uiterste, een andere lidstaat¹⁶ minder dan 10 miljoen euro. Er bestaan echter vaste kosten in de douanesystemen, bijvoorbeeld met betrekking tot IT-systemen, aldus de Commissie¹⁷.

38. Volgens het verslag van de Groep op hoog niveau inzake eigen middelen hebben de landen waar de belangrijkste invoerhavens zijn (België en Nederland) – en waar dus een significant bedrag aan TEM wordt geïnd – soms het argument aangevoerd dat hun aandeel in TEM te hoog is. De belasting van kleinere bijdragers van TEM is daarentegen relatief hoger bij de financiering van de componenten van de Europese informatiesystemen die niet door het actieprogramma Douane 2020 worden gefinancierd.

De financiering van de douane-infrastructuur van lidstaten in het kader van het Hercules-actieprogramma is niet altijd gekoppeld aan de bescherming van de financiële belangen van de EU

39. We hebben voorbeelden onderzocht van de eindverslagen over de uitvoering die door de begunstigden van Hercules II zijn verstrekt en ontdekten dat er niet altijd een duidelijke koppeling is tussen de uitkomst van de gefinancierde apparatuur en de bescherming van de financiële belangen van de EU. Met het programma werden bijvoorbeeld endoscopen gefinancierd die werden gebruikt voor de inbeslagneming van hasj en een minicamera die werd gebruikt voor de inbeslagneming van waardevolle auto's, enz.

40. In ons Advies nr. 3/2012 stelden wij het volgende¹⁸ vast: “de gefinancierde apparatuur wordt niet noodzakelijkerwijs uitsluitend ter bescherming van de financiële belangen van de EU gebruikt, maar ook voor operaties met betrekking tot drugs, wapens, gevangenisuitbraken, mensenhandel, belastingfraude, creditcardfraude, valsemunterij en

¹⁶ Malta.

¹⁷ Directoraat-generaal Begroting van de Commissie (notulen van de 168e vergadering van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen (ACOR) van 1 december 2016).

¹⁸ Zie paragraaf 28 van Advies nr. 3/2012 van de ERK over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over het programma Hercules III ter bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie (PB C 201, 7.7.2012, blz. 1).

corruptie bij nationale rechtshandavingsinstanties". Dit kan de doeltreffendheid van de douane verminderen in het beschermen van de financiële belangen van de EU.

Er is niet optimaal gebruikgemaakt van de instrumenten en programma's van de EU voor het uitwisselen van douane-informatie en intensievere samenwerking

41. De informatie-uitwisseling kan plaatsvinden op EU-niveau tussen de lidstaten of tussen de lidstaten onderling en de Commissie, of op internationaal niveau met niet-EU-landen. We stelden vast dat de EU een systeem ter uitwisseling van deze informatie heeft opgezet, maar dat deze niet optimaal wordt benut.

De EU heeft veelbelovende informatiekkanalen tussen de lidstaten en tussen de Commissie en de lidstaten opgezet, maar de inhoud en het gebruik ervan vertonen tekortkomingen

Instrumenten voor informatie-uitwisseling onder de verordening inzake wederzijdse bijstand worden niet optimaal benut door de lidstaten

42. Lidstaten kunnen informatie met betrekking tot inbreuken op de douanewetgeving onderling en met de Commissie uitwisselen met behulp van de instrumenten en de databases die in de verordening inzake wederzijdse bijstand zijn voorzien¹⁹. De informatie wordt uitgewisseld via het beveiligde antifraude-informatiesysteem (AFIS), dat het elektronische communicatie-instrument is waarmee lidstaten aan hun verplichting om onregelmatigheden te melden, kunnen voldoen.

43. De Commissie kan op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie besluiten of zij een onderzoek instelt. De Commissie kan eveneens besluiten om meldingen van fraude onder de lidstaten te verspreiden via een mededeling in het kader van wederzijdse bijstand (MA).

¹⁹ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1).

44. We stelden vast dat de lidstaten de verzoeken van OLAF via een MA-mededeling om fraude betreffende onderwaardering, een onjuiste beschrijving van herkomst of misclassificatie aan te pakken, niet op uniforme wijze uitvoeren. We troffen ook gevallen aan waarbij de gecontroleerde lidstaten niet voldeden aan de verzoeken van OLAF.

45. Lidstaten kunnen van andere informatiesystemen, zoals het douane-informatiesysteem (CIS), gebruikmaken om hen te helpen douaneovertredingen te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen doordat informatie sneller beschikbaar wordt gesteld. We ontdekten echter dat de douaneautoriteiten van de geselecteerde landen, behalve Polen, zelden gebruikmaken van CIS²⁰ om informatie over douaneonregelmatigheden/-fraude uit te wisselen met de bevoegde autoriteiten in andere lidstaten.

46. Lidstaten klaagden ook over het feit dat een probleem twee keer moest worden gemeld: in het CIS en in de uitwisseling van risicogerelateerde informatie in een risico-informatieformulier (RIF). De lage gebruiksfrequentie van de CIS-database en de overlapping ervan beperken de doeltreffendheid van deze informatie-uitwisselingen.

47. De Commissie heeft het project “One Seizure One Report” in het leven geroepen om een einde te maken aan de overlapping. In 2016 nodigde de Commissie de lidstaten uit om een vragenlijst in te vullen. De overgrote meerderheid van de lidstaten onderkende het meervoudig melding maken als een probleem dat moet worden aangepakt. Bovendien is er, in het kader van de het actieprogramma Douane 2020, een projectgroep²¹ bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie opgericht teneinde de eerste conclusies van de vragenlijst te bespreken en om aanbevelingen te doen voor de aanpak van dit probleem.

²⁰ Titel V van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad.

²¹ Projectgroep “Reporting Customs seizures in CRMS and AFIS-CIS”.

Informatie-uitwisseling om onderwaardering aan te pakken werkt goed

48. Om het risico op onderwaardering te beperken, heeft de Commissie een methodologie ontwikkeld om “reële prijzen”²² te schatten, waarbij een statistische procedure wordt toegepast op Comext-gegevens²³ om een deugdelijke schatting te maken voor de prijzen van de ingevoerde goederen²⁴. OLAF verspreidt deze schattingen onder de douaneautoriteiten van de lidstaten.

49. Deze informatie over reële prijzen is een doeltreffend instrument voor risicobeheersdoeleinden om potentiële gevallen van onderwaardering te helpen ontdekken wanneer er ook sprake is van andere risico- of fraude-indicatoren, zoals verdachte handelaren die betrokken zijn bij de invoer (handelaren die slecht te boek staan). Zij kan ook worden gebruikt als basis om het deel van de douanekloof te schatten dat is ontstaan door onderwaardering.

De informatie-uitwisseling om de onjuiste beschrijving van herkomst aan te pakken, is recentelijk verbeterd

50. Importeurs kunnen de verschuldigde douanerechten verminderen door een onjuist land van herkomst van de ingevoerde goederen op te geven. Zo betalen ze verlaagde of geen douanerechten, zoals vastgelegd in een preferentiële handelsovereenkomst (PTA), en/of ontwijken ze betaling van de antidumpingrechten²⁵ (ADD) of compenserende rechten (CVD)

²² Ook wel bekend als gemiddelde prijzen zonder uitschieters. Dit zijn statistische schattingen berekend voor de prijzen van verhandelde producten op basis van gegevens zonder uitschieters.

²³ Comext is de database van Eurostat voor gedetailleerde statistieken over de internationale goederenhandel.

²⁴ Spyros Arsenis, Domenico Perrotta, Francesca Torti, “The Estimation of Fair Prices of Traded Goods from Outlier-Free Trade Data”, 2015, EUR 27696 EN. doi:1 0.2 788/57125.

²⁵ Er is sprake van dumping wanneer fabrikanten uit niet-EU-landen goederen in de EU verkopen tegen een prijs die onder de nationale marktprijs van het herkomstland of de productiekosten ligt. Als de Commissie door een onderzoek kan vaststellen dat dit gebeurt, mag zij de schade voor EU-bedrijven herstellen door antidumpingrechten (ADD) op te leggen. Dit zijn meestal rechten op de invoer van het product uit het desbetreffende land. Deze rechten kunnen vast, variabel of een percentage van de totale waarde (ad valorem) zijn. Van subsidiëring is sprake wanneer een niet-EU-regering financiële steun verstrekt aan bedrijven om goederen te

die voor het werkelijke land van herkomst gelden. Soms wordt de daadwerkelijke herkomst van de goederen verhuld via een frauduleuze overslag in een tussenland waar de goederen tijdelijk worden opgeslagen en vervolgens met valse documentatie naar de EU worden verscheept. Op het internet hebben we verschillende voorbeelden van bedrijven ontdekt die deze frauduleuze “overslagdienst” aanbieden.

51. Om deze fraude aan te pakken heeft de Commissie ConTraffic en de zogenaamde Container Status Messages (CSM) ontwikkeld. Met deze instrumenten wordt informatie geleverd over containerroutes, evenals risicobeoordelingsdiensten aan douaneautoriteiten. Het systeem verstuurt automatisch fraudesignalen aan lidstaten wanneer het discrepanties ontdekt tussen het door de importeur opgegeven land van herkomst en de containerroute.

Tekstvak 1 – Voorbeelden van een onjuiste beschrijving van herkomst via frauduleuze overslag en de financiële gevolgen daarvan

Een handelaar koopt fietsen uit China. De antidumpingrechten voor fietsen uit China bedragen 48,5 % van de productwaarde. De scheepslading fietsen verlaat China; de lading wordt overgeslagen in Singapore en nogmaals in Maleisië. In het ladingsdocument dat op het moment van invoer wordt verstrekt, staat dat de fietsen uit Bangladesh komen zonder enige indicatie van de voorgaande route van de containers. Volgens de aan de douane verstrekte documenten hoeven er geen antidumpingrechten te worden betaald door de importeur. Als de douanebeambte de CMS of het monitorsysteem van ConTraffic gebruikt, kan hij de route van de container nagaan en de importeur om verdere documentatie vragen om de daadwerkelijke herkomst van de goederen aan te tonen.

OLAF voert onderzoeken uit in het kader van de ontduiking van antidumpingrechten: In juni 2013 stelde de EU een antidumpingrecht in op zonnemodulen die in China waren geproduceerd. Binnen weken doken de eerste aanwijzingen op dat dit recht werd ontdoken door de onjuiste beschrijving van herkomst. OLAF opende een onderzoek in december 2013 naar de frauduleuze overslag via Japan (onjuiste beschrijving van Japanse herkomst) en in maart 2014 naar frauduleuze overslag via Maleisië (onjuiste beschrijving van Maleisische herkomst). OLAF vroeg de Japanse en Maleisische

produceren of uit te voeren. De Commissie mag alle handelsversturende effecten van deze subsidies op de EU-markt tegengaan – na te hebben onderzocht of de subsidie oneerlijk is en EU-bedrijven schaadt. De compenserende rechten (CVD) worden vastgesteld voor de invoer van gesubsidieerde producten. Deze rechten kunnen vast of variabel zijn of een percentage van de totale waarde (ad valorem) vertegenwoordigen.

autoriteiten om bijstand en voerde de onderzoeken samen met verschillende lidstaten uit. OLAF heeft tot dusver de terugvordering van meer dan 50 miljoen euro aanbevolen en verschillende lidstaten geadviseerd de resultaten van de onderzoeken van OLAF te gebruiken in strafrechtelijke procedures²⁶.

52. Volgens het JRC werd via een experimenteel proefproject dat door OLAF en het JRC in samenwerking met 12 lidstaten werd uitgevoerd, in de periode 2008-2015 de opgegeven herkomst van 5 miljoen ingevoerde artikelen geanalyseerd met behulp van het ConTraffic-systeem en werden 1 187 fraudesignalen naar de lidstaten verstuurd in verband met potentiële herkomstgerelateerde fraude. De potentiële economische waarde van deze signalen was 19 miljoen euro. Al met al werd bij 2 % van de geanalyseerde goederen een land van herkomst of verzending opgegeven dat niet overeenkwam met de route van de containers. Op basis van het ConTraffic-project concludeerde de Commissie²⁷ dat er in 2011 in de EU27 meer dan 1 500 gevallen van valse opgave van herkomst waren, wat resulteerde in een inkomstenverlies voor de EU ter waarde van in totaal ten minste 25 miljoen euro en waarschijnlijk meer dan 100 miljoen euro.

53. ConTraffic kent echter beperkingen en kan niet altijd de werkelijke herkomst van goederen bepalen.

Uitwisseling van risicogerelateerde informatie: te veel informatie is contraproductief

54. Douaneautoriteiten zijn verplicht om met behulp van een RIF risico-informatie uit te wisselen die niet alleen betrekking heeft op waargenomen risico's, maar ook op dreigingen die elders in de Unie²⁸ een hoog risico opleveren. De douanebeambten die we hebben gesproken, uitten echter hun zorgen over de ontvangen RIF's van andere lidstaten, aangezien die niet altijd voldoende gedetailleerd zijn om nuttig te zijn. Het probleem van de dubbele melding in het gemeenschappelijk douanerisicobeheerssysteem (CRMS) en in het

²⁶ Het OLAF-verslag 2015 (https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en).

²⁷ SWD(2013) 483 final.

²⁸ Krachtens artikel 46, lid 5 van het UCC.

CIS werd eveneens genoemd. Bovendien leveren lidstaten en OLAF niet altijd adequate feedback.

55. Volgens de eindevaluatie van het programma Douane 2013²⁹ hebben sommige lidstaten veel RIF's ingediend voor relatief kleine en lokale risico's. Dit leidde tot een overmaat aan informatie en tot moeilijkheden om de belangrijke risico's vast te stellen.

Samenwerking en informatie-uitwisseling met niet-EU- landen verbeterd

56. Indien een lidstaat gegronde twijfels heeft over de geldigheid en/of de authenticiteit van het bewijs van de opgegeven preferentiële oorsprong, kan deze ter bevestiging daarvan een verzoek tot administratieve samenwerking indienen bij de begunstigde/het partnerland van een preferentieel handelsverdrag. Gegronde twijfels kunnen ontstaan wanneer het model van de gebruikte stempel op het bewijs van oorsprong of de uitgevende autoriteit verschilt van die welke voorkomen in de database van het specimenbeheersysteem³⁰ (SMS) dat door de Commissie wordt beheerd. Het antwoord van de autoriteiten van derde landen of, onder bepaalde omstandigheden, het uitblijven ervan kan de weigering van de preferentiële tariefbehandeling rechtvaardigen³¹.

57. We gaven follow-up aan de uitvoering door de Commissie van de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen 5-13 in Speciaal verslag nr. 2/2014 "Worden de preferentiële handelsregelingen naar behoren beheerd?" en constateerden dat de Commissie een actieplan heeft uitgevoerd om de werking van PTA's³² te monitoren en een permanente monitoringprocedure heeft opgezet (vragenlijsten, bezoeken, enz.).

58. Lidstaten hebben echter problemen met landen als India, Indonesië, Afghanistan, Nepal en Bangladesh gemeld over de late antwoorden en de ontoereikende kwaliteit van de

²⁹ Zie Coffey, "Final Evaluation of the Customs 2013 Programme – Final report", 2014.

³⁰ SMS is een instrument dat door de Commissie wordt gebruikt om informatie over herkomststempels elektronisch naar douaneautoriteiten van lidstaten te versturen.

³¹ Zie paragraaf 68 van Speciaal verslag nr. 2/2014.

³² COM(2014) 105 final.

antwoorden op verzoeken tot administratieve samenwerking. Problemen met betrekking tot India en Vietnam werden al ontdekt door de Rekenkamer bij de bovenstaande controle³³.

59. Overeenkomsten voor wederzijdse bijstand (MAA's) of MAA-protocollen bij internationale overeenkomsten bieden een rechtsgrondslag om niet-EU-landen om informatie te verzoeken en blijken goed te werken. We constateerden echter gevallen van onvoldoende samenwerking met China: lidstaten rapporteerden problemen, omdat ze geen antwoorden ontvingen op verzoeken die waren verstuurd via wederzijdse bijstand. Volgens OLAF is tot dusver slechts een derde beantwoord van de ongeveer 150 verificatieverzoeken die na de gezamenlijke douaneoperatie Snake³⁴ naar China zijn verstuurd. Het VK gebruikt zijn eigen contactambtenaar buitenlandse douane (FCLO) in China om informatie over de uitvoer naar het VK te verkrijgen. OLAF heeft eveneens een contactambtenaar (OLO) in Beijing.

60. In het kader van het “actieplan tegen onderwaardering” bij de regeling voor strategische administratieve samenwerking van 2015 hebben de Chinese autoriteiten een disclaimer gezet op de documenten die aan de EU worden geleverd waarin staat dat de documenten niet in administratieve procedures kunnen worden gebruikt. Als ze over bewijs beschikten van de bij de uitvoer opgegeven prijzen van textiel en schoeisel, zou het gemakkelijker zijn voor de douaneautoriteiten van de lidstaten om de verliezen wegens onderwaardering terug te vorderen wanneer handelaren de navorderingen aanvechten bij een rechtbank.

61. Op basis van de operationele behoeften onderhandelt OLAF over een aantal ACA's met partnerautoriteiten in niet-EU-landen en internationale organisaties. ACA's tussen OLAF en onderzoeksautoriteiten van niet-EU-landen vormen een belangrijk bijkomend instrument voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en vormen een aanvulling op het bestaande rechtskader.

³³ Zie paragraaf 88 van Speciaal verslag van de ERK nr. 2/2014.

³⁴ Gezamenlijke douaneoperatie in 2014 tussen OLAF en de lidstaten om onderwaardering van textiel en schoeisel uit China aan te pakken.

EU-actieprogramma's versterkten kennisuitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten, maar konden er niet voor zorgen dat alle douaneautoriteiten optraden alsof zij één instantie vormden

62. Via Douane 2013/2020 en Hercules II/III krijgen douaneautoriteiten middelen om met elkaar samen te werken en informatie en beste praktijken uit te wisselen door i) systemen voor communicatie en informatie-uitwisseling; en ii) door deelname aan gemeenschappelijke activiteiten, zoals seminars, opleidingen, projectgroepen, werkbezoeken en grensoverschrijdende activiteiten. We constateerden dat zowel Douane 2013 als Hercules II doeltreffend zijn geweest met betrekking tot het bevorderen van kennisuitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten.

63. In een verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de verwezenlijking van de doelen van het Hercules II-programma³⁵ wordt er echter het volgende over gezegd: "Hoewel er inspanningen zijn geleverd om de planning van de verschillende programma's van de Unie op het gebied van bijvoorbeeld douane te coördineren, zou er meer kunnen worden gedaan om de samenwerking tussen de diensten van de Commissie te verbeteren teneinde voordeel te halen uit synergieën tussen programma's, en om overlappingsen tussen EU-programma's en -initiatieven te voorkomen".

64. Douane 2013 heeft als specifieke doelstelling "het onderhouden van een systeem voor het meten van de prestaties van de douanediensten van de lidstaten, teneinde hun doelmatigheid en doeltreffendheid te verbeteren"³⁶. We troffen echter geen prestatie-indicatoren aan om de verwezenlijking te meten van de doelstelling van Douane 2013 dat alle douaneautoriteiten van de lidstaten optreden alsof zij één enkele instantie vormen, waarbij ze ervoor zorgen dat de uitkomsten van controles in elk douanekantoor binnen het EU-douanegebied gelijk zijn, of om de verwezenlijking te meten van de doelstelling van Douane 2013 om de financiële belangen van de EU te beschermen. Wij constateerden dat de

³⁵ COM(2015) 221 final.

³⁶ Overeenkomstig artikel 5, onder c, van de beschikking inzake Douane 2013.

doelstelling van Douane 2013 om te garanderen dat alle douaneautoriteiten optreden alsof zij één enkele instantie vormen, niet is verwezenlijkt (zie de **paragrafen 89-110**).

65. De conclusie van de eindevaluatie van het programma Douane 2013 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de EU was gebaseerd op de feedback van een meerderheid van de nationale overheden. De feedback was positief over het douanericobeheerssysteem en de bijdrage van Surveillance 2 aan risicobeheer. We ontdekten echter tekortkomingen in beide systemen voor informatie-uitwisseling. We ontdekten eveneens dat de overheden van lidstaten niet optreden als één instantie.

66. Wat betreft gemeenschappelijke acties heeft het programma bijgedragen aan het opbouwen en ondersteunen van netwerken. Volgens de eindevaluatie was er onomstotelijk bewijs dat het programma significant had bijgedragen tot het verspreiden van relevante informatie, goede praktijken en werkmethoden en -procedures tussen de lidstaten, voornamelijk met betrekking tot de ontwikkeling van nationale specificaties voor IT-systemen en de invoering ervan.

67. Wat betreft Douane 2020 hebben we geen bewijs aangetroffen dat de lidstaten prestatie-indicatoren verzamelen om de mate van convergentie tussen lidstaten te meten (d.w.z. als één instantie werken), hoewel in de eindevaluatie van het programma Douane 2013 de aanbeveling werd gedaan om een alomvattend toezichtskader te ontwikkelen om prestaties bij te houden en om punten van zorg op tijd vast te stellen.

68. Overeenkomstig artikel 1, lid 2, onder a, van het Hercules II-besluit³⁷ was een van de doelstellingen van het programma om de transnationale en multidisciplinaire samenwerking tussen autoriteiten van lidstaten, de Commissie en OLAF te verbeteren. In de eindevaluatie wordt echter geconcludeerd dat het Hercules II-programma vooral de transnationale en multidisciplinaire samenwerking tussen de lidstaten onderling heeft verbeterd³⁸.

³⁷ Besluit nr. 804/2004/EG tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap (Hercules II-programma), zoals gewijzigd.

³⁸ Ramboll, "Evaluation of the Hercule II programme – Final Report", 2014.

Opleidingen inzake fraudebestrijding en andere opleidingen, alsmede seminars en conferenties met een juridische invalshoek waren het belangrijkste in dit verband.

69. Informatie over de mate waarin de impactindicatoren van Douane 2020 zijn verwezenlijkt, is niet beschikbaar. Bovendien is er ook geen informatie over de verwezenlijking van de input-, resultaat- of impactindicatoren met betrekking tot Hercules III. Hierdoor kunnen wij geen voorlopige beoordeling maken van de doeltreffendheid van deze programma's.

De EU heeft vooruitgang geboekt in de richting van een uniforme aanpak van douanewetgeving

70. De EU moet als douane-unie het gemeenschappelijk douanetarief en de EU-douanewetgeving op uniforme wijze toepassen om zo voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en voor een gelijk speelveld voor handelaren op de interne markt te zorgen.

71. Dit tarief is de benaming die wordt gegeven aan een combinatie van de nomenclatuur (of goederenclassificatie) en de douanerechtenpercentages die van toepassing zijn op elke klasse van goederen. Het tarief is gemeenschappelijk voor alle EU-lidstaten, maar de percentages hangen af van de aard van de ingevoerde goederen en de herkomst ervan. Het omvat alle andere EU-wetgeving die van invloed is op de hoogte van de douanerechten die over een bepaald ingevoerd product moeten worden betaald, zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek³⁹.

In het algemeen zorgt Taric voor de uniforme toepassing van tariefmaatregelen

72. Taric, het geïntegreerde douanetarief van de EU, is een meertalige database waarin alle maatregelen met betrekking tot het gemeenschappelijk douanetarief, commerciële en landbouwwetgeving zijn geïntegreerd. De database kan voor een uniforme aanpak door alle lidstaten helpen zorgen en biedt marktdeelnemers een duidelijk overzicht van alle

³⁹ Vgl. https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff_en.

maatregelen die moeten worden getroffen bij de invoer of uitvoer van goederen in, respectievelijk uit de EU⁴⁰.

73. De Commissie monitort op twee manieren of de Taric-database is geïntegreerd in of verbonden met de douane-inklaringsystemen in de lidstaten: i) door bezoeken aan de douaneautoriteiten van lidstaten te monitoren en ii) door de kwaliteit/juistheid (betrouwbaarheidscontroles) van de douaneaangiften in de lidstaten blijvend te monitoren via de Surveillance 2-database.

74. We constateerden dat het VK niet de huidige versie van Taric, Taric 3, gebruikt, omdat Taric 1 de enige versie is die door het elektronische inklaringsstelsel van de Britse douane kan worden toegepast. Taric 3-gegevens worden handmatig geconverteerd en geüpload naar Taric 1. Daarnaast ontbreekt er een aantal beperkende maatregelen van Taric in het nationale Taric-systeem van het VK. Tot slot gebruikt het VK andere douaneregelingcodes dan de andere lidstaten⁴¹.

75. Bovendien rapporteert het VK voor de Surveillance 2-database invoeraangiftegegevens onder de 1 000 euro⁴² voor vereenvoudigde procedures niet afzonderlijk aan de Commissie omdat het een drempel toepast voor het aanleveren van statistieken aan Eurostat over externe handel met niet-EU-landen. Onder deze drempel worden invoerproducten geaggregeerd in een speciale goederencode die met Eurostat is overeengekomen om aan dit aspect van de wetgeving te voldoen. In 2014 en 2015 werd 88 % van de invoeraangiften op artikelniveau in het VK ingediend met behulp van vereenvoudigde procedures.

76. Handelaren die goederen in het VK invoeren, lopen een hoog risico op niet-uniforme toepassing van EU-wetgeving vanwege:

⁴⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric_en.

⁴¹ <https://www.gov.uk/government/publications/uk-trade-tariff-customs-procedure-codes/imports-home-use-with-simultaneous-entry-for-free-circulation>.

⁴² Voor 2017 ligt de drempel op 873 Britse pond.

- a) de handmatige bijwerking van Taric in het elektronische inklaringssysteem van de douane, waardoor een risico ontstaat op onjuistheden en onvolledige belastinginning;
- b) de afwezigheid van beperkende maatregelen in het Britse Taric, waardoor er veiligheids- en beveiligingsrisico's ontstaan;
- c) de afwezigheid van betrouwbaarheidscontroles van invoeraangiftegegevens onder de 1 000 euro, waardoor het risico op de verkeerde toepassing van Taric verder wordt vergroot; en
- d) het gebruik van verschillende douaneregelingcodes voor invoer, hetgeen een belasting is voor handelaren die in verschillende lidstaten actief zijn en een risico voor de juiste toepassing van douanevoorschriften.

77. Daarnaast voert de Commissie updates van Taric met terugwerkende kracht uit en deze kunnen van invloed zijn op de financiële belangen van de EU. Deze updates worden echter niet systematisch gemeld aan DG Begroting, zodat het follow-up kan geven aan de uniforme toepassing ervan door de lidstaten.

78. Vergunningen en toezichtdocumenten zijn van cruciaal belang bij de toepassing van handelspolitieke maatregelen zoals tariefschorsingen⁴³, tariefcontingenten, quota, tariefplafonds⁴⁴ en toezichtmaatregelen⁴⁵. Het is belangrijk om bij de toepassing van deze

⁴³ Tariefschorsingen omvatten de verlaging of verwijdering van douanerechten op bepaalde categorieën goederen gedurende een specifieke periode om te voorzien in bepaalde behoeften aan grondstoffen en goederen die niet in toereikende mate worden geproduceerd in de EU.

⁴⁴ Tariefcontingenten zijn vergelijkbaar met tariefschorsingen, maar beperkt tot een bepaalde hoeveelheid goederen. Wanneer het invoervolume de drempel overschrijdt, zijn de standaarddouanerechten van toepassing. Een drempel moet worden onderscheiden van een quotum, dat het maximale invoervolume van een bepaalde categorie goederen beperkt tot een drempel die in geen geval mag worden overschreden. Tariefplafonds lijken op tariefcontingenten, maar de toepassing van de standaarddouanerechten op het moment dat de invoerdrempel wordt overschreden, vereist een rechtshandeling van de Unie.

⁴⁵ Voor bepaalde categorieën goederen die de belangen van EU-producenten bedreigen, zoals landbouw- en textielproducten, is een toezichtdocument vereist voordat de goederen in het vrije verkeer worden gebracht. Het toezichtdocument wordt door een lidstaat afgegeven en is

maatregelen een inventaris op te maken van de hoeveelheid ingevoerde goederen, die in sommige gevallen niet mag worden overschreden, of waarop bij overschrijding daarvan standaarddouanerechten van toepassing zijn.

79. Vergunningen en toezichtdocumenten worden afgegeven voor een vaste hoeveelheid goederen. Teneinde te waarborgen dat goederen niet zonder geldig document op de EU-markt worden gebracht, dienen de hoeveelheden schriftelijk in de vergunning te worden vastgelegd en voor iedere afzonderlijke invoer door de douane te worden gecertificeerd op het moment van vrijgave⁴⁶.

80. In haar Speciaal verslag nr. 1/2010 “Worden vereenvoudigde douaneprocedures voor importen op doeltreffende wijze gecontroleerd?” deed de Rekenkamer de volgende aanbeveling⁴⁷ aan de Commissie: “de lidstaten moeten worden aangemoedigd om de verwerking van vereenvoudigde procedures te computeriseren, waarbij ook moet worden gedacht aan elektronisch beheer (online inschrijving vanaf het moment van vrijgave van de goederen) van vergunningen en soortgelijke documenten en het gebruik van op IT gebaseerde risicoprofielen voor de TEM en kwesties met betrekking tot het gemeenschappelijk handelsbeleid”.

81. De uitvoering van deze aanbeveling staat, tegelijk met de volledige invoering van de UCC-regelingen betreffende vereenvoudigde procedures, gepland voor eind 2020⁴⁸. De uitvoering heeft echter geen betrekking op de online inschrijving van vergunningen en soortgelijke documenten op het moment van vrijgave van de goederen in alle lidstaten. Invoer zonder geldig document heeft negatieve gevolgen voor de belangen van EU-producenten, die met de handelspolitieke beleidsmaatregel zouden moeten worden

geldig in het douanegebied van de EU. Zie de database van toezichtmaatregelen via de volgende link: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/surv/surv_consultation.jsp?Lang=nl.

⁴⁶ Zie paragraaf 68 van Speciaal verslag nr. 1/2010.

⁴⁷ Zie paragraaf 91, aanbeveling 3, van Speciaal verslag nr. 1/2010.

⁴⁸ Jaarlijks activiteitenverslag 2015 van DG TAXUD.

beschermde. Bovendien heeft deze negatieve gevolgen voor de financiële belangen van de EU in het geval van tariefschorsingen, tariefcontingenten, quota en tariefplafonds.

De Commissie heeft de aanbeveling van de Rekenkamer over de bindende tariefinlichting uitgevoerd

82. Een bindende tariefinlichting (BTI) is een drie jaar geldig officieel schriftelijk besluit van een douaneautoriteit waarmee de aanvrager voorafgaand aan een invoer (of uitvoer) een beoordeling van de goederenclassificatie in de EU-tariefnomenclatuur ontvangt. De BTI is bindend voor alle EU-douaneautoriteiten en de ontvanger van het besluit. Wanneer de importeur de houder van een BTI is, moet dit worden aangegeven in de douaneaangifte waarmee het soort goederen wordt ingevoerd dat valt onder de werkingssfeer van de BTI. Met een BTI hebben handelaren zekerheid en wordt er bijgedragen aan de uniforme toepassing van douanewetgeving.

83. Wij zijn de uitvoering door de Commissie van onze aanbevelingen uit een eerder speciaal verslag⁴⁹ nagegaan. We stelden vast dat, hoewel er enkele IT-ontwikkelingen⁵⁰ zijn die pas per oktober 2017 beschikbaar zijn, alle aanbevelingen met de inwerkingtreding op 1 mei 2016 van het UCC en de bijbehorende uitvoerings- of gedelegeerde handelingen zijn uitgevoerd.

84. De douaneautoriteiten in onze geselecteerde lidstaten verifiëren bij de vrijgave echter niet of de houder van de BTI de BTI daadwerkelijk gebruikt voor de invoer van het soort goederen dat in de BTI staat aangegeven. Ook worden invoeraangiften waarin een Taric-code staat vermeld die verschilt van, maar lijkt op de code in de BTI, niet door het risicobeheerssysteem aangemerkt voor een controle na vrijgave. Daarom kan, als een lidstaat de toepassing niet verifieert, een houder van een BTI die niet tevreden is over de BTI-beschikking invoer misclassificeren om de beschikking en de betaling van de hogere rechten die in de BTI zijn vastgelegd te ontwijken.

⁴⁹ Speciaal verslag nr. 2/2008 over de bindende tariefinlichting (BTI) (PB C 103 van 24.4.2008, blz. 1).

⁵⁰ Bijv. de validatie van EORI Nos in de EBTI-database.

Er zijn nog steeds geen EU-brede beschikkingen over de douanewaarde

85. Een EU-brede beschikking over de douanewaarde zou een officieel geschreven besluit zijn van een douaneautoriteit waarmee de aanvrager voorafgaand aan de invoer een beoordeling ontvangt van de behandeling die gedurende een bepaalde periode moet worden toegepast op bepaalde aspecten van de douanewaarde. In de beschikking zou worden aangegeven hoe bijvoorbeeld moet worden omgegaan met de betaling van een commissie, de uitkering van royalty's of aspecten van een overeenkomst inzake verrekenprijzen voor waardebepalingsdoeleinden⁵¹.

86. Een EU-brede beschikking over de douanewaarde kan zorgen voor rechtszekerheid en een gelijk speelveld voor handelaren die in verschillende lidstaten actief zijn. We deden de Commissie de aanbeveling⁵² om passende wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen ter ondervanging van het ontbreken van “communautaire regelgeving om voor de hele Gemeenschap geldende beschikkingen over de douanewaarde te kunnen geven”.

87. Het UCC⁵³ biedt de Commissie de mogelijkheid om via een gedelegeerde handeling de reikwijdte van beschikkingen met betrekking tot bindende inlichtingen uit te breiden naar “overige factoren die ten grondslag liggen aan de toepassing van invoer- of uitvoerrechten en andere maatregelen waaraan het goederenverkeer is onderworpen”, waaronder dus ook waardebepalingskwesties vallen. Tot dusver heeft de Commissie echter nog geen gebruik gemaakt van die mogelijkheid.

88. De Commissie heeft de aanbeveling van de Rekenkamer nog niet uitgevoerd. 17 jaar later is het nog steeds niet mogelijk om EU-brede beschikkingen over de douanewaarde vast te stellen.

⁵¹ Vgl. WDO, Revenue Package, “Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control”, 2015.

⁵² Zie paragraaf 86 van Speciaal verslag nr. 23/2000 over de waardebepaling van ingevoerde goederen voor de douane (douanewaarde).

⁵³ De artikelen 35 en 36, onder b, van het UCC.

De lidstaten hanteren geen uniforme aanpak wat betreft douanecontroles van ingevoerde goederen, wat kan leiden tot te lage betalingen van douanerechten

89. De douaneautoriteiten van de lidstaten worden geacht op te treden “als één instantie”. Dit was een van de doelstellingen van Douane 2013. Wanneer de lidstaten geen uniforme aanpak van douanecontroles hanteren, kunnen fraudeurs de zwakste schakel kiezen om goederen frauduleus in te voeren.

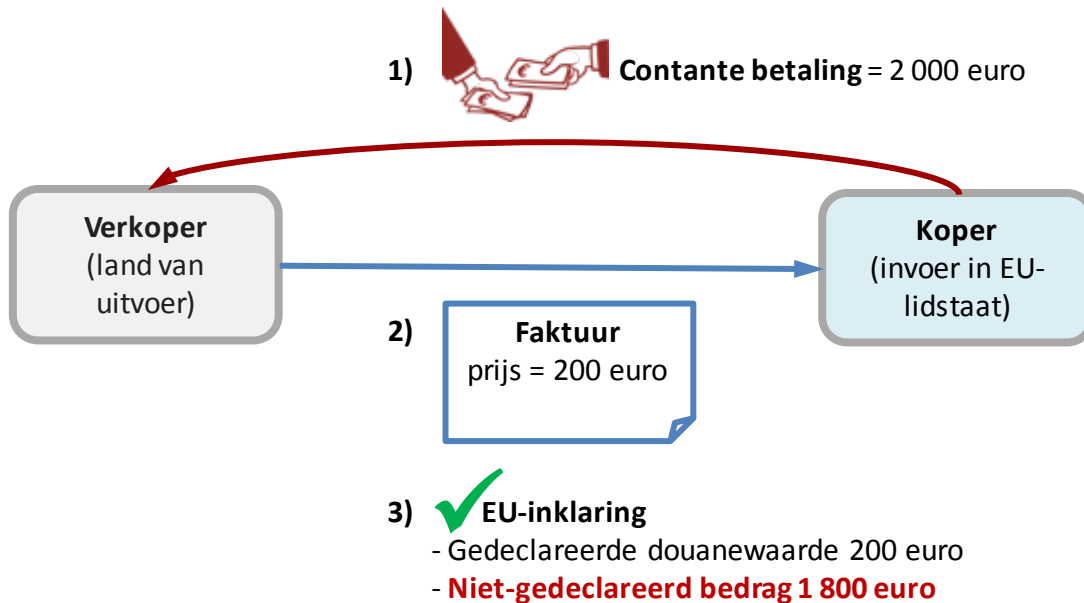
90. We constateerden dat er geen sprake is van een geharmoniseerde en gestandaardiseerde toepassing van douanecontroles door de lidstaten om voor hetzelfde niveau van douanecontroles in de Unie te zorgen en zo concurrentiebeperkend gedrag bij de verschillende in- en uitvoerpunten van de Unie te voorkomen.

Het gebrek aan een uniforme aanpak van douanecontroles die gericht zijn op onderwaardering verstoort de keuze van de lidstaat van invoer

91. De lidstaten staan voor de uitdaging om onderwaarderingsfraude aan te pakken. Inklaringscontroles moeten in deze gevallen van potentiële fraude voorrang krijgen omdat importeurs vervolgens failliet kunnen gaan of kunnen verdwijnen. Wanneer er sprake is van gegronde twijfel over de vraag of de opgegeven waarde de daadwerkelijke transactiewaarde vertegenwoordigt, mogen de douaneautoriteiten bij de inklaringscontrole om aanvullende informatie en het verstrekken van aanvullende documenten vragen. Er kan in het bijzonder sprake zijn van gegronde twijfel als de opgegeven waarde lager is dan de vastgestelde risicodrempelwaarde.

92. Voor risicobeheersdoeleinden kan de risicodrempelwaarde worden bepaald op grond van eerlijke prijzen (zie **paragraaf 48**). In bepaalde gevallen verstrekken importeurs ondersteunend bewijs (facturen, verkoopcontracten, bankafschriften) die allemaal overeenkomen met de opgegeven (onjuiste) lage waarden. Alles klopt op de aan de douane verstrekte documenten en het is moeilijk de onderwaardering te ontdekken. In dergelijke gevallen kunnen er andere betalingen zijn in contanten of via derden ter dekking van het verschil tussen de opgegeven (ondergewaardeerde) en de werkelijke prijs. In **figuur 2** hieronder wordt een voorbeeld gegeven van onderwaardering waarbij vooraf een contante betaling werd gedaan.

Figuur 2 – Onderwaardering door middel van een contante betaling vooraf



Bron: ERK, op basis van een voorbeeld van de WDO.

93. Douaneregeling 42 (CP 42) is de regeling die importeurs gebruiken om een btw-vrijstelling te verkrijgen wanneer de ingevoerde goederen naar een andere lidstaat worden doorgevoerd. In dit geval moet de btw worden afgedragen in de lidstaat van bestemming⁵⁴. Wanneer een product wordt ingevoerd via CP 42, moeten de douaneautoriteiten van de lidstaten van invoer via wederzijdse bijstand worden verzocht om aanvullende informatie over de huidige transactiewaarde te verstrekken, omdat in deze gevallen de eindontvanger van de goederen een betaling kan doen aan bijvoorbeeld de Chinese leverancier die veel hoger is dan de factuurwaarde die door de douanebeambte aan de douaneautoriteiten van de lidstaat van invoer wordt getoond. Dit kan echter tijdrovend zijn of niet tot resultaten leiden, omdat de opgegeven koper een ander kan zijn dan de eindontvanger van de goederen of een zogenaamde ploffer kan zijn⁵⁵.

⁵⁴ Speciaal verslag nr. 13/2011 "Wordt met douaneregeling 42 btw-ontwijking voorkomen dan wel ontdekt?"

⁵⁵ Een voor btw-doeleinden geregistreerd bedrijf dat, mogelijk met frauduleus oogmerk, goederen of diensten verwerft of van plan is te verwerven zonder betaling van btw en deze

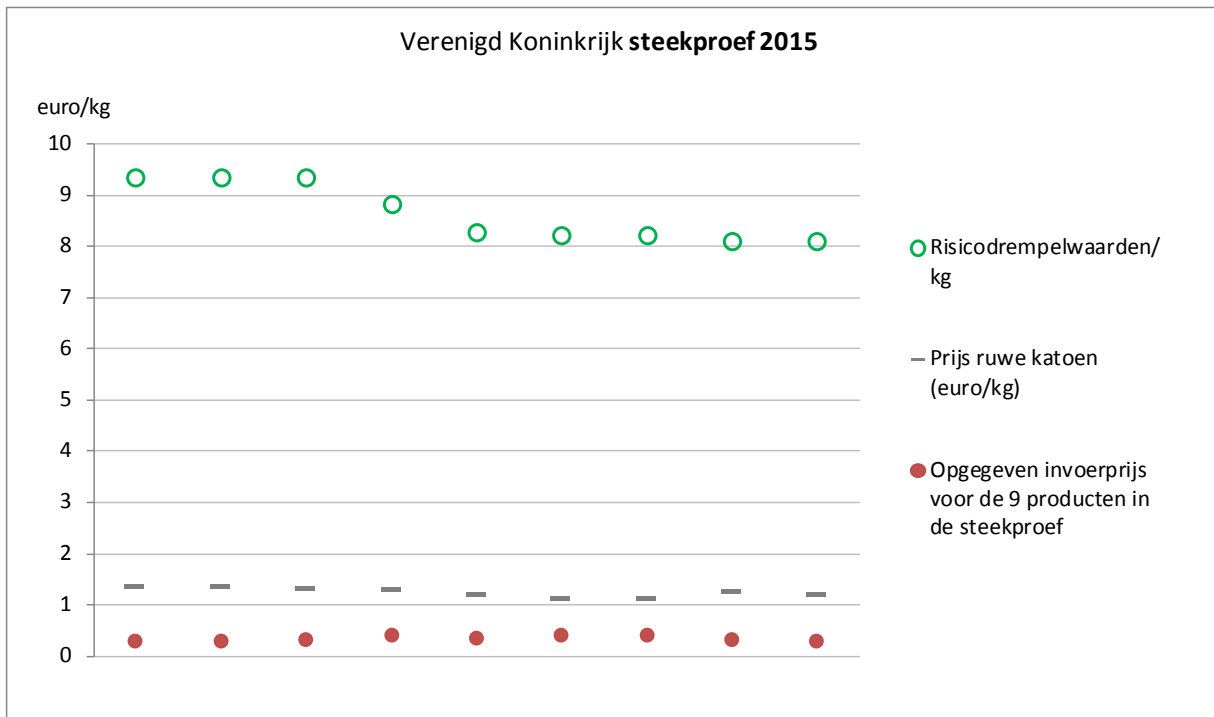
94. Wanneer er nog steeds twijfel bestaat, kunnen er steekproeven worden genomen van de ingevoerde goederen en er kan een borg⁵⁶ worden gevraagd om de potentieel gederfde rechten te dekken. De Commissie heeft duidelijke richtsnoeren aan de lidstaten gegeven over de wijze waarop onderwaardering tijdens de toepassing van de korting voor prioritaire controlegebieden met betrekking tot textiel en schoeisel uit Aziatische landen moet worden aangepakt. Er blijven echter praktische moeilijkheden bestaan.

95. In elke bezochte lidstaat selecteerden we uit een steekproef dertig potentieel ondergewaardeerde importen uit 2015 van textiel en schoeisel uit Azië om te verifiëren of er aan de verzoeken in MA-mededelingen van OLAF met betrekking tot onderwaardering was voldaan. We stelden vast dat lidstaten de desbetreffende MA-mededelingen op verschillende wijzen hadden uitgevoerd en dat er niet altijd werd voldaan aan verzoeken van OLAF. We constateerden eveneens dat alle producten uit de steekproef significant waren ondergewaardeerd. In sommige gevallen waren de bij de invoer opgegeven prijzen van verwerkte katoen zelfs lager dan de prijs van ruwe katoen. ***Figuur 3*** en ***figuur 4*** omvatten een vergelijking tussen de risicodrempelwaarden van verwerkte katoen, de prijzen van ruwe katoen en de bij de invoer opgegeven prijzen in de steekproeven van het VK en Polen:

goederen of diensten levert met btw, maar de geïnde btw niet afdraagt aan de nationale belastingautoriteit.

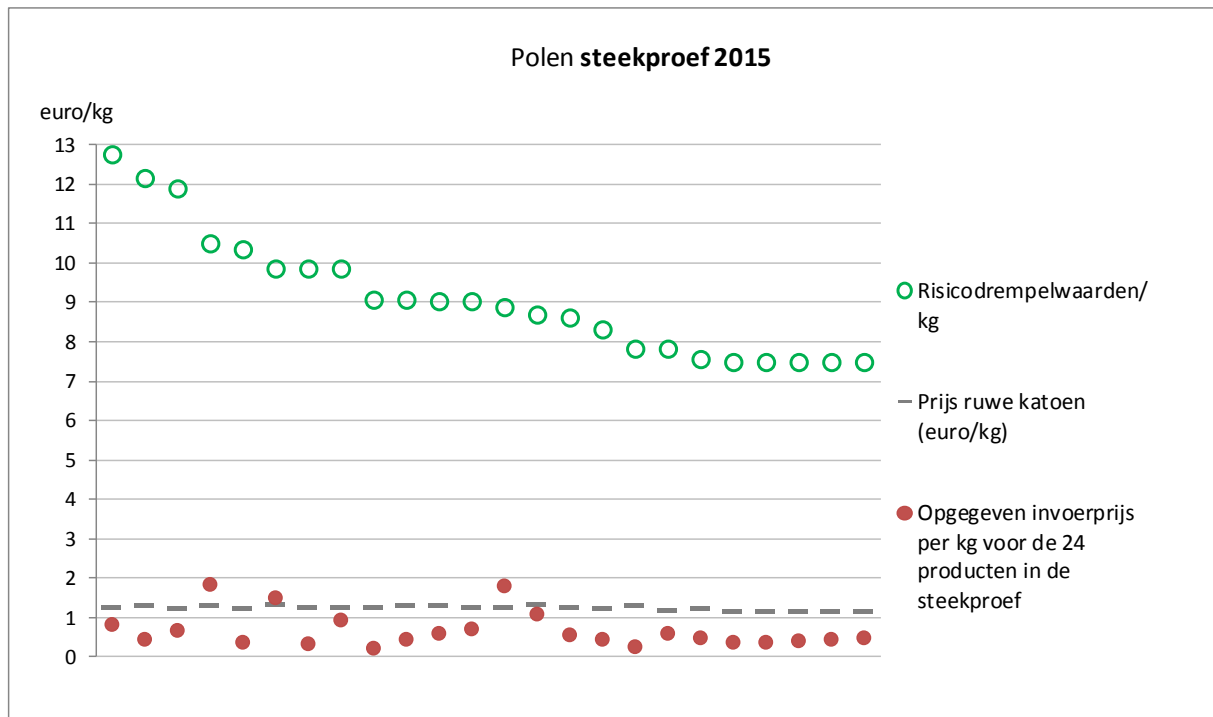
⁵⁶ Krachtens artikel 191 van het UCC en artikel 244 van de UCC IA.

Figuur 3 – Prijzen van ingevoerde goederen van verwerkte katoen uit de steekproef in het VK en een vergelijking met risicodrempelwaarden en de prijs van ruwe katoen



Bron: ERK, op basis van gegevens van het webgebaseerde instrument Theseus (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) en van <http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>.

Figuur 4 – Prijzen van ingevoerde goederen van verwerkte katoen uit de steekproef in Polen en een vergelijking met risicodrempelwaarden en de prijs van ruwe katoen



Bron: ERK, op basis van gegevens uit het webgebaseerde instrument Theseus (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu> en van <http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>).

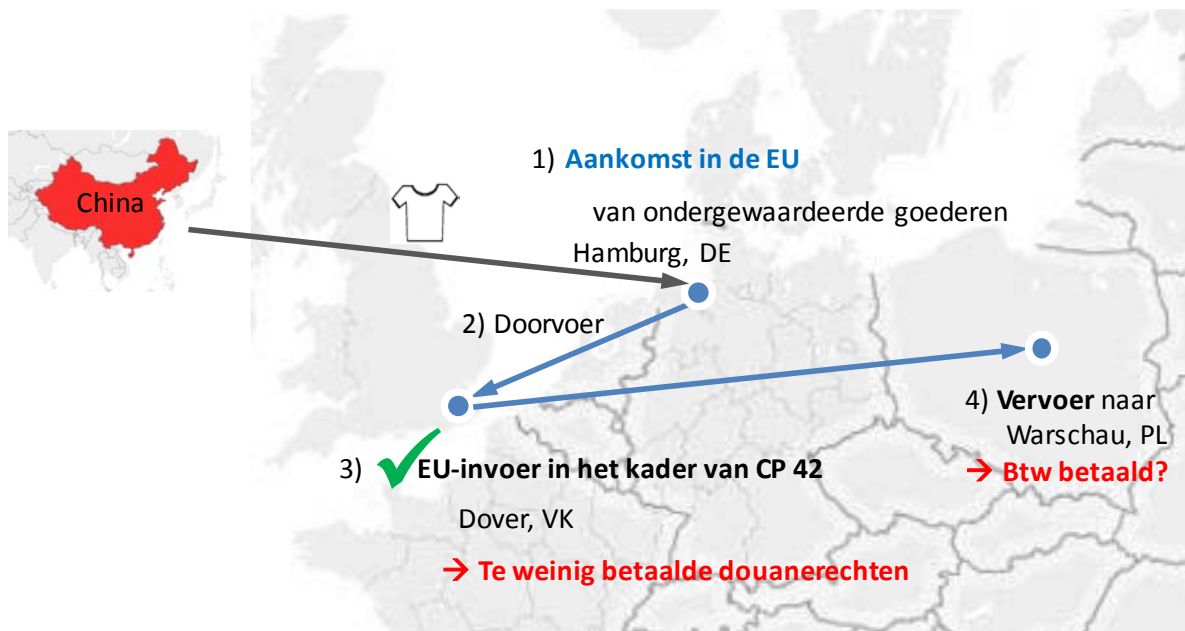
96. We stelden eveneens vast dat lidstaten die minder inklaringscontroles uitvoeren, meer invoer aantrekken. Dit is vooral duidelijk in het geval van controles met betrekking tot de onderwaardering van textiel en schoeisel uit China, waarbij lidstaten die geen inklaringscontroles uitvoeren, verkeer uit andere lidstaten aantrekken.

97. Het VK past de risicodrempel zoals beschreven in **paragraaf 92** niet toe en vraagt bij de vrijgave geen garantie voor de vrijgave van de opgegeven goederen die potentieel een ondergewaardeerde douanewaarde hebben ter dekking van het potentiële verlies aan douanerechten. OLAF heeft echter alle lidstaten verzocht om alle passende voorzorgsmaatregelen te treffen om de financiële belangen van de EU te beschermen en om als waarborg douanerechten te laten betalen op geïdentificeerde verdachte zendingen om toekomstige verliezen van douanerechten te voorkomen.

98. We constateerden dat het feit dat in het VK bij potentieel ondergewaardeerde goederen niet om een garantie wordt gevraagd, heeft geleid tot omleningen in het

goederenverkeer: invoer van significant ondergewaardeerde Chinese goederen uit andere lidstaten die, nadat ze in het kader van CP 42 in het VK in het vrije verkeer zijn gebracht, terug worden vervoerd naar het Europese vasteland, bijvoorbeeld textiel of schoeisel uit China die in het kader van de regeling extern douaneverkeer van Hamburg naar Dover worden verzonden, alwaar de goederen op basis van CP 42 zonder inklaringscontroles in het vrije verkeer worden gebracht en vervolgens naar bijvoorbeeld Polen of Slowakije worden vervoerd. In **figuur 5** wordt een voorbeeld gegeven van “invoerkantoorshopping” via CP 42:

Figuur 5 – Een geval van “invoerkantoorshopping” via douaneregeling 42 (CP 42)



Bron: ERK.

99. Operatie Octopus werd in 2016 door de Franse douane in samenwerking met OLAF uitgevoerd. De operatie was gericht op invoer in het kader van CP 42. Bij deze administratieve samenwerkingsactie kwam aan het licht dat onderwaarderingsfraude vooral plaatsvond in het VK en dat deze werd verergerd door het feit dat er geen btw werd betaald in de lidstaat van bestemming. De opgegeven waarden op basis van valse facturen waren

vijf- tot tienmaal ondergewaardeerd, wat een significante impact had op geïnde douanerechten en belastingen⁵⁷.

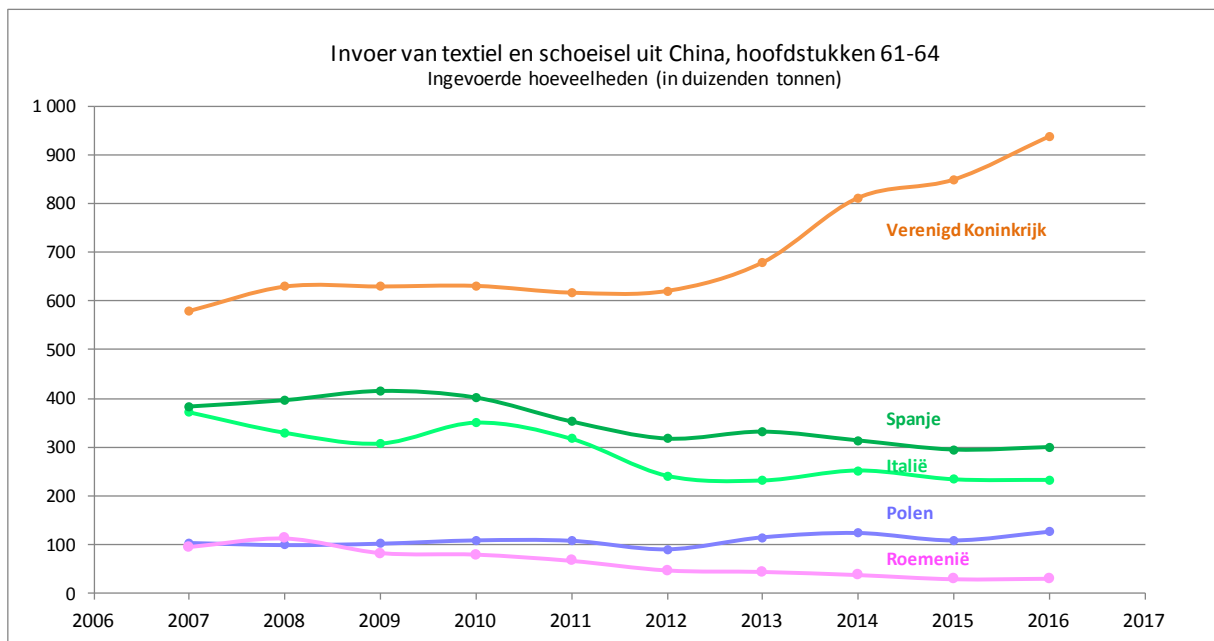
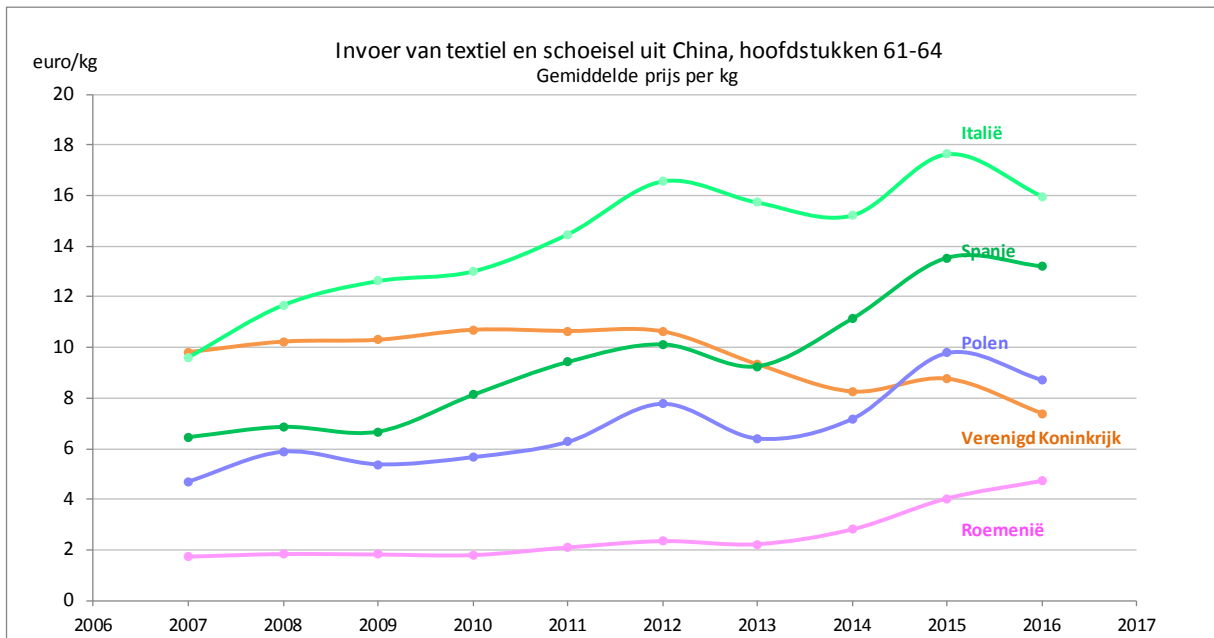
100. Over de impact van het frauduleuze gebruik van CP 42 op gederfde btw en douanerechten wordt in paragraaf 83 van ons Speciaal verslag nr. 24/2015⁵⁸ het volgende gezegd: “Wij hebben in het Verenigd Koninkrijk twee gevallen aangetroffen van ondergewaardeerde invoer in het kader van douaneregeling 42, die dankzij de gezamenlijke douaneoperatie van OLAF al waren vastgesteld door de nationale belasting- en douanedienst. HMRC raamt de impact op de btw-inning in het Verenigd Koninkrijk op 0,5 miljoen GBP en 10,6 miljoen GBP in andere lidstaten. De geraamde impact op de inning van douanerechten in het Verenigd Koninkrijk bedraagt 81 miljoen GBP. Deze impacts zijn door de HMRC geraamd voor alle goederen die zijn ingevoerd door de twee handelaren die zijn geïdentificeerd in de steekproef over een periode van drie jaar”.

101. ***Figuur 6*** geeft de gegevens van Eurostat weer voor de vijf door de Rekenkamer geselecteerde lidstaten in de periode 2007-2016. De lidstaten die grondige inklaringscontroles van onderwaardering van textiel en schoeisel uit China hebben ingevoerd, zagen een stijging in de gemiddelde opgegeven invoerprijzen, maar constateerden een afname in het invoervolume. De toename van het invoervolume in het VK was 358 000 ton, terwijl de totale afname in de andere vier lidstaten 264 000 ton bedroeg.

⁵⁷ Zie de resultaten van de gezamenlijke douaneoperatie “Octopus” op <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12973-la-douane-et-l-olaf-presentent-les-resultats-de-l-operation-octopus>.

⁵⁸ Speciaal verslag van de Rekenkamer nr. 24/2015 “De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig”.

Figuur 6 – Gemiddelde prijzen en ingevoerde hoeveelheden textiel en schoeisel in 2007-2016

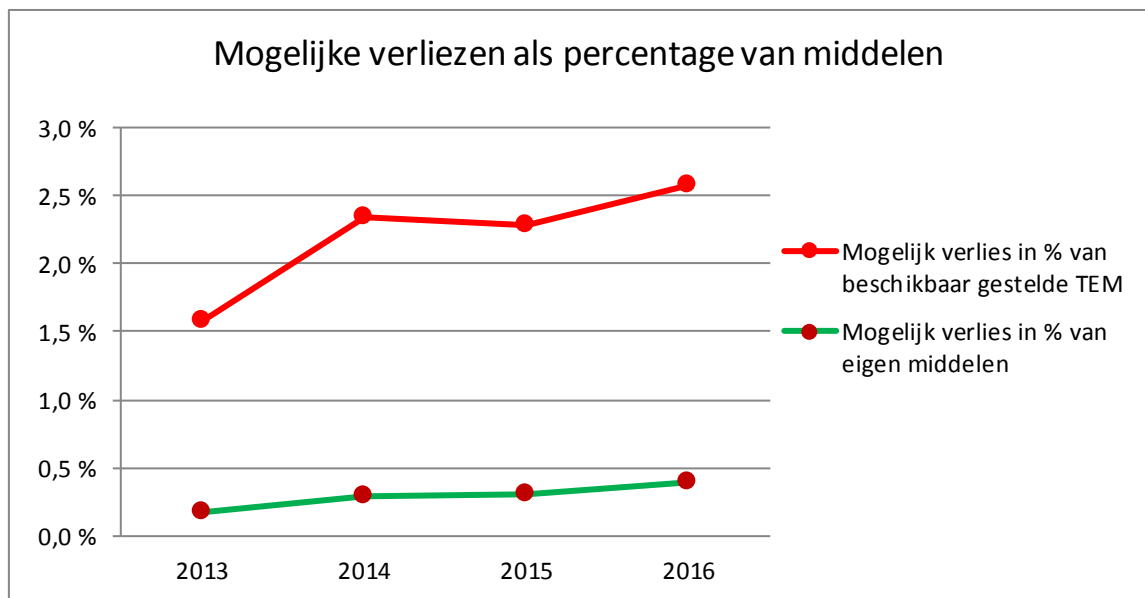


Bron: Eurostat.

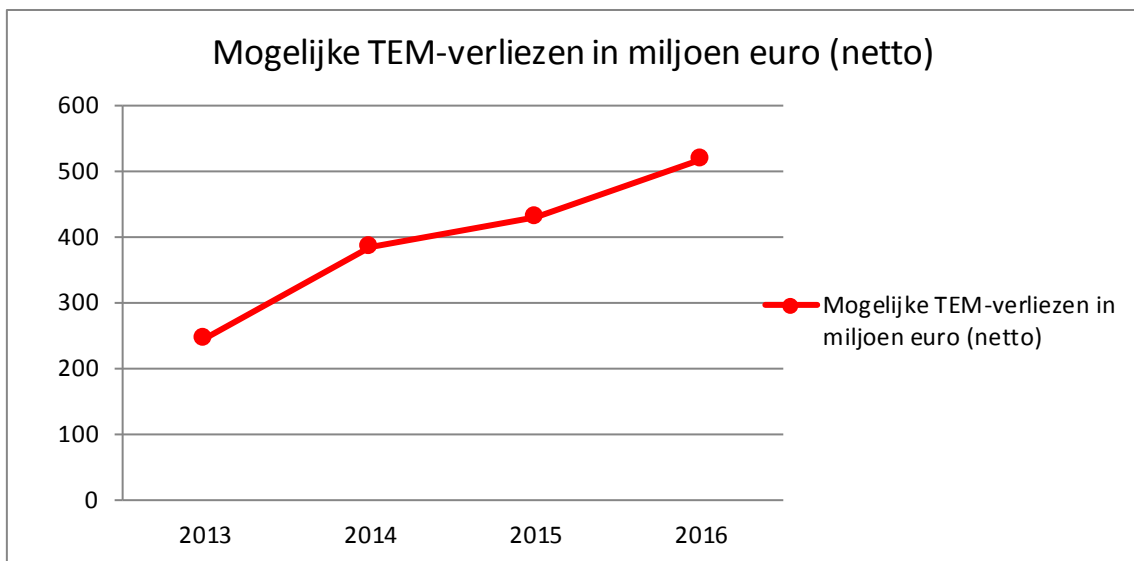
102. Dit wordt verder bevestigd door de schattingen van potentiële verliezen van douanerechten door onderwaardering van textiel en schoeisel die door OLAF voor de periode 2013-2016 zijn gemaakt.

103. Volgens OLAF⁵⁹ had het VK naar schatting 1,9874 miljard euro (bruto), of 1,5736 miljard euro (netto), meer aan traditionele eigen middelen beschikbaar moeten stellen dan het deed in de periode 2013-2016. De kwantificering van mogelijke verliezen (netto, na aftrekking van inningskosten) vergeleken met het totaal aan eigen middelen en de traditionele eigen middelen die in diezelfde periode daadwerkelijk door de lidstaten beschikbaar werden gesteld, zijn hieronder te vinden” in **figuur 7**.

Figuur 7 – Impact van het geschatte bedrag aan potentiële verliezen in het VK op de EU-begroting



⁵⁹ Jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG Begroting.



Bron: Jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG Begroting.

104. Dit bevestigt onze bevindingen in Speciaal verslag nr. 23/2016 dat “door verschillen in douanecontrolepraktijken tussen de lidstaten de ene haven aantrekkelijker kan zijn voor wereldwijde scheepvaartmaatschappijen dan de andere”⁶⁰.

Lidstaten hanteren een verschillende aanpak om fraude met betrekking tot herkomst en classificatie aan te pakken

105. OLAF kan via mededelingen voor wederzijdse bijstand (MA) meldingen van fraude onder de lidstaten verspreiden. Deze bevatten verzoeken aan de douaneautoriteiten van de lidstaten om de financiële belangen van de EU te waarborgen.

106. We stelden vast dat de vijf geselecteerde lidstaten een verschillende aanpak hanteerden met betrekking tot de follow-up van OLAF-mededelingen voor wederzijdse bijstand 2015/15 over misclassificatie en 2014/21-2015/18 over de onjuiste beschrijving van herkomst. Oneerlijke handelaren kunnen misbruik maken van de verschillende benaderingen van douanecontroles om de betaling van douanerechten te ontduiken.

⁶⁰ Zie de paragrafen 82 en 93-99 van ons Speciaal verslag nr. 23/2016 “Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen”.

107. We ontdekten eveneens dat de follow-up van mededelingen voor wederzijdse bijstand gemakkelijker is in lidstaten waar het verplicht is om de verzender te vermelden in de aangifte ten invoer (ED).

Lidstaten hanteren een verschillende aanpak wat betreft sanctieregelingen

108. In de EU hebben de lidstaten de verplichting om de douanewetgeving te handhaven⁶¹ en kunnen zij daarbij een scala aan civiel-, bestuurs- en/of strafrechtelijke sancties opleggen om overtredingen te ontmoedigen. Dit kan de concurrentie op de interne markt tussen legitieme handelaren verstoren, terwijl fraudeurs gebruik kunnen maken van deze verschillen en de financiële belangen van de EU kunnen schaden.

109. We stelden vast dat in Polen, België en Frankrijk douaneovertredingen als strafbaar feit worden aangemerkt en systematisch leiden tot strafrechtelijke vervolging. In Polen bestaan er bestuurs- noch civielrechtelijke sancties voor douaneovertredingen.

110. De Commissie presenteerde een voorstel voor een richtlijn ter vaststelling van een rechtskader van de Unie voor douaneovertredingen en sancties⁶², dat momenteel wordt beoordeeld door de Raad en het Europees Parlement. Het voorstel voor de richtlijn is het resultaat van een studie⁶³ over de rechtskaders van de lidstaten voor douaneovertredingen en sancties.

Er zijn mazen in de douane-invoercontroles

111. Het risicobeheer van de douaneautoriteiten van de lidstaten omvat het identificeren, beoordelen, analyseren en matigen van de verschillende soorten en niveaus van risico's die met de internationale goederenhandel zijn verbonden.

⁶¹ Op grond van artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie

⁶² COM(2013) 884 final.

⁶³ Verslag van de projectgroep douanesancties van Douane 2013.

112. Het douanericobeheer van de EU gaat te werk volgens het principe “voorafgaande inschatting van het risico en controles waar nodig”. Afhankelijk van de betrokken risico’s kunnen deze worden aangepakt voorafgaand aan het laden van de goederen in het land van uitvoer, voordat de goederen EU-grondgebied of de plaats van lossing binnenkomen, op het moment van invoer of nadat de goederen in het vrije verkeer zijn gebracht⁶⁴.

113. Invoer kan door middel van normale of vereenvoudigde procedures plaatsvinden. Het invoeren van goederen via vereenvoudigde procedures vergemakkelijkt de handel doordat de goederen sneller kunnen worden vrijgegeven. De Commissie stelt elk jaar een verslag op van douane-unieprestaties (CUP) waarin een overzicht van de frequentie en doeltreffendheid van de verschillende soorten uitgevoerde douanecontroles is opgenomen.

Lidstaten voeren geen controles vóór aankomst uit ter bescherming van de financiële belangen van de EU

114. In de fase waarin de goederen nog niet zijn aangekomen, kunnen douaneautoriteiten vooraf informatie verkrijgen over de op handen zijnde aankomst van ladingen via scheepsmanifesten en andere bronnen. In de EU kunnen de vervoerders of hun geautoriseerde vertegenwoordigers op een voorgeschreven tijd vóór de aankomst van de goederen een elektronische summier aangifte bij binnenbrengen (ENS) indienen bij de eerste (lucht)haven van binnenkomst in het douanegebied van de EU. Risico-analyseteams van de douane analyseren deze gegevens en maken een voorlopige controleselectie. In die fase is er echter beperkte informatie beschikbaar om gedetailleerde controles voor belastingdoeleinden uit te kunnen voeren bijvoorbeeld met betrekking tot de douanewaarde of classificatie van de ingevoerde goederen⁶⁵.

115. De douaneautoriteiten van de vijf geselecteerde lidstaten stelden dat zij geen controles vooraf van ENS voor belastingdoeleinden kunnen uitvoeren vanwege de afwezigheid van de relevante gegevens. Verdachte (negatief bekende) handelaren kunnen

⁶⁴ Vgl. COM(2014) 527 final van 21.8.2014.

⁶⁵ Vgl. WDO, Revenue Package, “Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control”, 2015.

echter controles vooraf voor belastingdoeleinden in gang zetten als de ENS gegevens laat zien van de verzender en de geadresseerde. Hoewel dit regelmatig het geval is, kunnen dergelijke gegevens ontbreken⁶⁶.

Lidstaten voeren niet altijd de controles uit die in hun risicobeheerssystemen worden voorgesteld

116. Inklaringscontroles die door het risicobeheerssysteem worden voorgesteld, kunnen fysieke of documentaire controles betreffen of bestaan uit het afnemen van een steekproef van goederen voor verdere analyse, inclusief een laboratoriumanalyse.

117. We constateerden dat in de door de Rekenkamer bezochte lidstaten, behalve het VK, een douanebeambte een door een risicofilter voorgestelde controlemaatregel kan negeren zonder toestemming of bevestiging van bovenaf. Dit is een discrepantie in de internecontrolesystemen die de doeltreffendheid van het douanerisicobeheerssysteem ondermijnt.

118. In het VK zijn de fysieke controles en documentaire controles alleen van toepassing op normale invoerprocedures, die 12 % van de aangiften ten aanvoer vertegenwoordigen. We stelden vast dat in 2015 99,77 % van de invoer die onder normale procedures was aangegeven, binnen een uur was ingeklaard; we stelden eveneens vast dat bij documentaire controles om de onjuiste beschrijving van herkomst bij de vrijgave aan te pakken, noch de originele bewijzen van oorsprong, noch de ConTraffic-database worden gebruikt om discrepanties op te sporen. Dit roept vragen op over de doeltreffendheid van inklaringscontroles in het VK. De resterende 88 % van aangiften ten invoer werd ingediend via vereenvoudigde procedures en was niet onderworpen aan inklaringscontroles.

⁶⁶ Dit gebeurt wanneer de vervoerder de ENS samen met de gegevens van het mastercognossement indient in plaats van samen met de gegevens van het housecognossement van de expediteuren.

De hoeveelheid controles na vrijgave compenseert de afname van de inklaringscontroles bij vereenvoudigde procedures niet

119. Handelaren die toestemming hebben gekregen om gebruik te maken van vereenvoudigde procedures voor invoer profiteren van een versneld vrijgaveproces. De douane vertrouwt op de juistheid van hun aangiften ten invoer en verricht minder controles vóór de vrijgave. Dit dient te worden gecompenseerd door controles vóór de autorisatie en audits achteraf⁶⁷. In 2015 werd er bij bijna vier vijfde van alle EU-invoer gebruikgemaakt van vereenvoudigde procedures, waarvan 0,2 % onderworpen was aan inklaringscontroles.

120. We ontdekten echter dat er in Spanje en het VK geen inklaringscontroles bij vereenvoudigde procedures worden uitgevoerd. Dit is vooral ernstig in het geval van het VK, omdat een grote meerderheid van de aangiften ten invoer wordt ingediend door middel van vereenvoudigde procedures.

121. Een geautoriseerde marktdeelnemer (AEO) is een betrouwbare handelaar bij wie minder fysieke en op documenten gebaseerde controles bij inklaring worden verricht. De AEO-autorisatie wordt verleend door de douane mits de handelaar aan bepaalde criteria voldoet⁶⁸.

122. Een van de vereenvoudigingen die in het UCC staat beschreven, biedt de mogelijkheid een douaneaangifte in te dienen door middel van een inschrijving in de administratie van de houder van de autorisatie. In dit geval is de handelaar verplicht om de douane kennis te geven van het aanbrengen van goederen, maar de gegevens met betrekking tot de herkomst, tariefclassificatie en de waarde van de goederen maken geen deel uit van deze kennisgeving⁶⁹, waarmee de douane een betekenisvolle risicoanalyse voor

⁶⁷ Speciaal verslag nr. 1/2010 “Worden vereenvoudigde douaneprocedures voor importen op doeltreffende wijze gecontroleerd?”

⁶⁸ In artikel 39 van het UCC zijn de criteria voor toekenning van de status van geautoriseerde marktdeelnemer (AEO) vastgelegd.

⁶⁹ Bericht 12 van de kennisgeving van het aanbrengen van goederen bij de douane in het geval van een inschrijving in de administratie van de aangever overeenkomstig bijlage B van de UCC DA.

belastingdoeleinden zou kunnen uitvoeren. Bovendien kunnen de douaneautoriteiten de AEO ontheffen van zijn verplichting om de goederen bij de douane aan te brengen⁷⁰.

123. We ontdekten gevallen van AEO's in de koerierssector die misbruik maakten van de douanevrijstelling voor zendingen met een te verwaarlozen waarde en andere gevallen van AEO's die op het moment van ons bezoek niet aan de AEO-voorwaarden voldeden, of die ondergewaardeerde invoer van textiel en schoeisel uit China als aangever of vertegenwoordiger aangaven.

124. We stelden vast dat Italië geen audits na vrijgave uitvoert, zoals beschreven in de Gids voor douanebedrijfscontroles, zelfs niet met betrekking tot AEO's. In het VK onderzochten we tien controledossiers van audits na vrijgave met betrekking tot AEO's, maar geen daarvan was werkelijk een audit na vrijgave; het waren eerder controles waarbij werd beoordeeld of gemonitord of er nog steeds werd voldaan aan de AEO-voorwaarden.

125. Uiteindelijk constateerde de Commissie in juli 2016 dat zes lidstaten⁷¹ ofwel geen audits na vrijgave uitvoerden, ofwel geen informatie verstrekten over deze audits. Uit deze lidstaten kwam ongeveer 20 % van het totaalbedrag aan geïnde douanerechten in de EU⁷². Audits na vrijgave zijn bedoeld om de restrisico's na inklaringscontroles en andere controles na vrijgave aan te pakken, maar deze risico's blijven bestaan als ze niet worden uitgevoerd.

Controles na vrijgave betreffen zelden invoer in andere lidstaten

126. Wanneer een importeur die zijn hoofdkantoor heeft in een lidstaat (lidstaat 2) een invoertransactie in een andere lidstaat (lidstaat 1) uitvoert, moeten de douanecontroles door de laatste worden uitgevoerd⁷³.

⁷⁰ Overeenkomstig artikel 182 van het UCC.

⁷¹ België, Estland, Italië, Portugal, Roemenië en Slovenië.

⁷² Zie paragraaf 4.18 van het Jaarverslag 2016 van de ERK.

⁷³ Het Comité Douanewetboek (Afdeling Algemene douanevoorschriften) concludeerde op haar dertigste vergadering op 19.5.2000 dat het aan de lidstaten waar de goederen werden ingeklaard was om controles uit te voeren. Zij erkenden dat het problematisch zou kunnen zijn

127. We constateerden dat de douaneautoriteiten van lidstaat 1 geen contact opnemen met de douaneautoriteiten van lidstaat 2 om de boekhoudbescheiden, bankrekeningen, enz. van de handelaar op zijn grondgebied op te vragen, en dat de douaneautoriteiten van lidstaat 2 niet op de hoogte zijn van de invoer, aangezien de autoriteiten van lidstaat 1 niet de verplichting hebben om hen daarvan in kennis te stellen.

128. Dit wordt verergerd door het feit dat informatie in de bestaande database van invoer in de lidstaten, "Surveillance 2", in beperkte mate nuttig is voor audits na vrijgave, omdat in de database de naam van de importeur en/of aangever niet wordt vermeld. De volledige uitrol⁷⁴ van een database met de naam "Surveillance 3", waarin deze en andere relevante informatie is opgenomen, wordt pas op 1 oktober 2018 verwacht.

129. We constateerden dat deze situatie met name geldt voor CP 42. Op grond van deze regeling kan een importeur in lidstaat 2 een vertegenwoordiger in lidstaat 1 aanwijzen om de invoer daar uit te voeren, waardoor het moeilijker wordt een controle na vrijgave uit te voeren.

130. Volgens OLAF wordt ongeveer 57 % van de verdachte ondergewaardeerde invoer uit China op het gebied van textiel en schoeisel in het kader van CP 42 ingeklaard, hoewel slechts 16 % van de invoer via deze procedure wordt ingeklaard.

131. De Commissie heeft tijdens een inspectie in Slowakije in december 2016 eveneens geconstateerd dat het grootste risico op onderwaardering werd vastgesteld bij invoer die onder CP 42 viel; in deze gevallen is de importeur doorgaans gevestigd in een andere lidstaat, waardoor het moeilijker is om dit probleem aan te pakken via een controle na vrijgave.

als de boekhouding en de goederen zich elders bevonden, maar waren van oordeel dat lidstaten naar behoren contact moet houden".

⁷⁴ Overeenkomstig 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 6 van 15.4.2016, blz. 6).

Het ontbreken van controles van douanevrijstellingen voor zendingen met een te verwaarlozen waarde leidt tot te lage betalingen van douanerechten

132. In de douanewetgeving is een vrijstelling van douanerechten voor zendingen met een te verwaarlozen waarde opgenomen. Goederen waarvan de waarde een bepaalde drempel niet overschrijdt, worden vrijgesteld van douanerechten en andere belastingen. Dit komt doordat de geringe potentiële inning van inkomsten van zendingen met een te verwaarlozen waarde niet opweegt tegen de administratieve en bedrijfskosten die nodig zijn om de naleving van douaneregels af te dwingen.

133. De snelle uitbreiding van elektronische handel heeft dit beeld veranderd. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) erkent⁷⁵ dat ten tijde van de invoering van de meeste van de huidige vrijstellingen voor invoer met een te verwaarlozen waarde, online winkelen nog niet bestond en het aantal importen waarbij gebruik werd gemaakt van de vrijstelling, relatief klein was.

134. Op leveringen “business-to-consumer” (B2C) van goederen die in niet-EU-landen zijn aangeschaft, is een vrijstelling van btw (en douanerechten) voor zendingen met een te verwaarlozen waarde van toepassing als de waarde ervan niet hoger is dan 10 euro of 22 euro. Wanneer de goederen een waarde hebben die hoger is dan 150 euro, moeten er naast btw ook douanerechten worden geheven. Een gift van een particulier naar een andere particulier (P2P) is vrijgesteld van douanerechten en btw als de waarde ervan niet hoger is dan 45 euro. Wanneer de waarde hoger is dan 45 euro, maar niet hoger dan 700 euro exclusief btw, dan kan een forfaitair standaarddouanerecht van 2,5 % worden toegepast. Al deze vrijstellingen zijn ook van toepassing als de goederen online gekocht zijn in niet-EU-landen.

135. We constateerden dat de elektronische douane-inklaringsystemen in de geselecteerde landen het volgende accepteerden: i) invoer waarvoor een vrijstelling van douanerechten werd aangevraagd voor goederen van te verwaarlozen waarde, terwijl de

⁷⁵ OESO, “Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy”, OESO/G20-project over grondslaguitholling en winstverschuiving, OECD Publishing, 2014.

opgegeven waarde⁷⁶ hoger was dan 150 euro, en ii) invoer van commerciële zendingen die als gift waren opgegeven.

136. We constateerden eveneens dat zelfs vervoerders die in het bezit waren van een AEO-autorisatie, misbruik maakten van deze douanevrijstellingen voor goederen die na de inwerkingtreding van de gedelegeerde handeling en de uitvoeringshandeling voor het douanewetboek⁷⁷ op 1 mei 2016 werden ingevoerd. Dit is bijzonder ernstig omdat AEO's moeten beschikken over interne controles waarmee illegale of onregelmatige transacties kunnen worden voorkomen en opgespoord⁷⁸.

137. Uit door het VK verzameld bewijs over elektronische handel blijkt een massale onderwaardering van goederen die uit het Verre Oosten en steeds vaker de VS zijn ingevoerd met een factor van tussen tien- en honderdmaal onder de correcte waarde.

138. Volgens de Belgische douane worden goederen die via bepaalde websites uit een niet-EU-land zijn gekocht, systematisch aangegeven als goederen met een waarde onder de 22 euro, terwijl de klant feitelijk meer betaalde⁷⁹.

139. Tot slot worden invoerrechten volgens een studie van Copenhagen Economics⁸⁰ slechts geheven op 47 % van de belastbare postzendingen en deze onvolledige heffing van douanerechten vertaalt zich rechtstreeks in een verlies aan douanerechten in de EU van ongeveer 0,25 miljard euro.

⁷⁶ Intrinsieke waarde gedefinieerd als de waarde van het product minus de vracht- en verzekeringskosten.

⁷⁷ Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447 van de Commissie van 24 november 2015 houdende nadere uitvoeringsvoorschriften voor enkele bepalingen van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (UCC IA) (PB L 343 van 29.12.2015, blz. 558).

⁷⁸ Overeenkomstig artikel 25, lid 1, onder f, van de UCC IA.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld: "Cel Cybersquad spoorde al 858 frauderende webshops op", artikel in De Standaard van 27 juli 2015, beschikbaar op: http://www.standaard.be/cnt/dmf20150727_01793127.

⁸⁰ Copenhagen Economics, "E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment", 2016.

140. De derving van douanerechten vindt daarom op twee manieren plaats: i) door de onderwaardering van goederen, waarbij de goederen foutief worden opgegeven als in aanmerking komend voor de vrijstelling voor zendingen met een te verwaarlozen waarde, en ii) door de toepassing van de vrijstelling op niet in aanmerking komende goederen, zoals opgegeven goederen met een waarde van meer dan 150 euro die door het douane-inklaringsstelsel worden geaccepteerd omdat er een maas in de systemen zit, of commerciële zendingen (B2C) die als geschenk zijn opgegeven (P2P) omdat ze zo niet door de douane worden gecontroleerd.

141. Dit is nog waarschijnlijker in het geval van vervoerders die houder zijn van een AEO- autorisatie, omdat bij hen minder fysieke en documentaire controles worden uitgevoerd, inclusief minder controles bij de invoerkantoren en controles na vrijgave⁸¹.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

142. Bij deze controle werd beoordeeld of de EU-invoerprocedures de financiële belangen van de EU beschermen. We ontdekten ernstige tekortkomingen die erop wijzen dat er sprake is van zowel tekortkomingen in het rechtskader als een ondoeltreffende uitvoering van douanecontroles door lidstaten op de invoer, wat een negatieve invloed heeft op de financiële belangen van de EU.

143. Het ontbreken van een schatting van de douanekloof heeft een negatieve invloed op de evaluatie van de prestaties van de douane-unie als het gaat om de bescherming van de financiële belangen van de EU, en belemmert een doelmatige toewijzing van middelen aan terreinen, zoals onderwaardering of lidstaten waar de hoogste potentiële inkomstenderving is vastgesteld (zie de **paragrafen 26-28**).

Aanbeveling 1

Om aan het verzoek van het Europees Parlement te voldoen moet de Commissie een methodologie ontwikkelen en vanaf 2019 periodieke ramingen maken van de douanekloof en rekening houden met

⁸¹ Vgl. directoraat-generaal Belastingen en Douane van de Commissie, "Authorised Economic Operator Guidelines", 2016.

de resultaten daarvan bij de toewijzing van middelen en de vaststelling van operationele streefdoelen.

Beoogde uitvoeringsdatum: 2019.

144. De lidstaten worden financieel niet voldoende gestimuleerd om douanecontroles uit te voeren en de inning van douanerechten voor de EU-begroting te verbeteren: lidstaten die douanecontroles uitvoeren maar waarvan de terugvorderingen niet succesvol zijn, lopen het risico de financiële gevolgen te ondervinden van deze verliezen, terwijl al deze gevolgen mogelijk juist uitblijven voor lidstaten die dergelijke controles niet uitvoeren. Bovendien heeft één lidstaat geklaagd over het feit dat hoe meer hij fraude aanpakt, hoe hoger het risico is dat de Commissie de lidstaat financieel aansprakelijk stelt (zie de **paragrafen 29-32**).

145. Zelfs als er via EU-actieprogramma's financiering wordt verstrekt, wordt die niet altijd gekoppeld aan de bescherming van de financiële belangen van de EU. Lidstaten leveren niet altijd de benodigde financiële middelen voor de uitvoering van niet-Uniecomponenten van de Europese informatiesystemen die niet in het kader van de actieprogramma's worden gefinancierd, wat leidt tot een mogelijke vertraging in de uitvoering van het UCC. Sommige lidstaten waarin de belangrijkste invoerhavens zijn gevestigd, erkennen dat hun aandeel van TEM-inhoudingen te hoog is (zie de **paragrafen 33-40**).

Aanbeveling 2

De Commissie moet alle beschikbare opties in overweging nemen om de ondersteuning van nationale douanediensten bij hun belangrijke EU-functie in het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) te versterken, met inbegrip van een evaluatie van het juiste percentage inningskosten.

Streefdatum voor de uitvoering: vóór het begin van het volgende MFK.

Aanbeveling 3

De Commissie moet voorstellen om de volgende EU-actieprogramma's ter ondersteuning van de douane-unie te gebruiken om bij te dragen tot de financiële duurzaamheid van de Europese douane-informatiesystemen.

Streefdatum voor de uitvoering: vóór het begin van het volgende MFK.

146. De informatie-uitwisseling en samenwerking bij douaneaangelegenheden verloopt soepel. Uit de controle bleek echter dat er nog steeds tekortkomingen zijn in de instrumenten voor informatie-uitwisseling, zowel in de inhoud als in het gebruik ervan (zie de **paragrafen 41-69**).

Aanbeveling 4

De Commissie moet:

- a) in 2018 wijzigingen in de douanewetgeving voorstellen om de vermelding van de verzender in de aangifte ten invoer (ED) verplicht te stellen; en
- b) verzoeken in het kader van wederzijdse bijstand preciezer formuleren om ervoor te zorgen dat ze uniform worden uitgevoerd door de lidstaten.

Streefdatum voor de uitvoering: direct.

Aanbeveling 5

De Commissie moet in 2018 een overzeese contactambtenaar van OLAF benoemen die zich vestigt in niet-EU-landen waar de meeste frauduleuze overladingen in vrije zones voorkomen.

147. Wat betreft de uniforme toepassing van EU-douanewetgeving, wordt het geïntegreerde tarief van de Europese Unie (Taric) uniform toegepast in vier van de vijf gecontroleerde lidstaten. In Taric zijn echter veranderingen met terugwerkende kracht aangebracht die financiële gevolgen hebben en zorgvuldig door de lidstaten moeten worden uitgevoerd. De lidstaten controleren niet naar behoren of de afgegeven beschikkingen inzake bindende tariefinlichtingen (BTI-beschikkingen) door de houders ervan werkelijk worden gebruikt op het moment van invoer. Het UCC verleende de Commissie de bevoegdheid om het uitbrengen van EU-brede beschikkingen over de waardebepaling mogelijk te maken, maar de Commissie heeft dit nog niet gedaan (zie de **paragrafen 70-88**).

Aanbeveling 6

De Commissie moet:

- a) uiterlijk in 2020 zorgvuldig follow-up geven aan de controles in de lidstaten van de naleving van BTI-beschikkingen; en
- b) het uitbrengen van EU-brede beschikkingen over de douanewaarde onverwijld mogelijk maken, zoals door ons aanbevolen in Speciaal verslag nr. 23/2000.

148. De lidstaten volgen echter verschillende benaderingen met betrekking tot douanecontroles om onderwaardering, de onjuiste beschrijving van herkomst en misclassificatie aan te pakken en om sancties op te leggen. Het is voor douaneautoriteiten een uitdaging om een evenwicht te vinden tussen de noodzaak om handel te vergemakkelijken met snellere en naadloze invoerprocedures en de noodzaak om douanecontroles uit te voeren. Omslachtige douanecontroles kunnen van invloed zijn op de keuze van de handelaar van het douanekantoor van de invoer en (lucht)havens met minder douanecontroles trekken meer verkeer aan. De Rekenkamer trof gevallen van “invoerkantoorshopping” aan, dat wil zeggen dat handelaren ervoor kiezen om de ondergewaardeerde goederen in te voeren in lidstaten met minder zware controles (zie de **paragrafen 89-110**).

Aanbeveling 7

De Commissie moet wijzigingen in de wetgeving voorstellen waardoor zij vanaf 2021 financiële correcties kan opleggen aan lidstaten die de risico's niet adequaat aanpakken en mogelijk “invoerkantoorshopping” aanmoedigen.

149. Wegens een gebrek aan toereikende gegevens voeren de lidstaten geen risicoanalyses voor belastingdoeleinden uit in de fase waarin goederen nog niet zijn aangekomen of na de kennisgeving door de handelaar van de aankomst van goederen op hun grondgebied. Bovendien kunnen in de vijf gecontroleerde lidstaten de douanebeambten de controles die door het nationale risicobeheerssysteem worden voorgesteld, negeren zonder enige toestemming van bovenaf. Wat betreft de vereenvoudigde procedures compenseren de lidstaten het aantal afgenomen inklaaringscontroles niet met controles na vrijgave. Verder is

het zo dat indien een handelaar goederen invoert in een andere lidstaat dan waarin hij is gevestigd, deze invoer zelden na inkleding wordt gecontroleerd. Lidstaten hebben moeite om ervoor te zorgen dat handelaren de vrijstelling van douanerechten voor zendingen met een te verwaarlozen waarde naleven, wat leidt tot derving van inkomsten voor de nationale en de EU-begroting. We stelden eveneens vast dat AEO's die in de koerierssector actief zijn, misbruik maakten van deze vrijstelling (zie de **paragrafen 111-141**).

Aanbeveling 8

De Commissie moet in 2018:

- a) wetgevingsmaatregelen voorstellen om de verstrekking van aanvullende gegevenselementen verplicht te stellen waarmee de verrichting van financiële risicoanalyses in de fase waarin de goederen nog niet zijn aangekomen, worden mogelijk gemaakt, evenals de kennisgeving van de handelaar van de aankomst op het grondgebied;
- b) de Surveillance-database verbeteren om de ontvanger van goederen te identificeren wanneer douaneprocedure 42 wordt gebruikt;
- c) het misbruik van de vrijstellingen voor zendingen met een te verwaarlozen waarde voor elektronische handel in goederen uit niet-EU-landen onderzoeken.

Aanbeveling 9

De lidstaten moeten onmiddellijk:

- a) de niet-inachtneming van controles die door een specifiek risicofilter worden voorgesteld, afhankelijk te stellen van voorafgaande of rechtstreekse goedkeuring van bovenaf;
- b) controles in hun elektronische inkledingssystemen instellen om de aanvaarding van aangiften ten invoer te blokkeren waarvoor een douanevrijstelling voor zendingen met een te verwaarlozen waarde is aangevraagd voor goederen met een intrinsieke waarde van meer dan 150 euro of voor commerciële zendingen (B2C) die als geschenk zijn aangegeven (P2P);
- c) de naleving door handelaren, inclusief AEO's, van de vrijstelling van douanerechten voor zendingen met een te verwaarlozen waarde achteraf verifiëren;

d) onderzoeksplannen opstellen om het misbruik van deze vrijstelling voor elektronische handel in goederen met niet-EU-landen aan te pakken.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Baudilio TOMÉ MUGURUZA, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 7 november 2017.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

BIJLAGE I**Controleaanpak van de ERK op het niveau van de Commissie**

Wij hebben de controle bij de Commissie verricht in twee fasen: een voorbereidende fase en controlewerkzaamheden ter plaatse.

1. Tijdens de voorbereidende fase hebben wij informatiebezoeken afgelegd bij DG Belastingen en Douane-Unie, DG Begroting, OLAF en het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC).

Wij hebben de controlemethodologie met de Commissie besproken (controlevragen, -criteria en -normen), met inbegrip van de controlemethodologie in de lidstaten, en de antwoorden van de Commissie op onze aan het bezoek voorafgaande vragenlijst. We hebben eveneens feedback ontvangen over de onderwaardering, onjuiste beschrijving van herkomst en misclassificatie, de belangrijkste inherente risico's met betrekking tot het in het vrije verkeer brengen van goederen en we hebben de relevante documenten verzameld.

Bij het JRC presenteerde de Commissie haar wetenschappelijke projecten over het volgen van containers (ConTraffic) en de raming van eerlijke prijzen (Theseus). Het JRC gaf de controleurs toegang tot de ConTraffic-database en het webgebaseerde instrument Theseus.

DG Belastingen en Douane-Unie verleende de controleurs toegang tot Surveillance 2, de databases met de gegevens van invoeraangiften, en het Specimensbeheersysteem (SMS), de databank voor authentieke stempels en autoriteiten die certificaten van preferentiële oorsprong of certificaten inzake goederenverkeer kunnen uitgeven.

Ten slotte gaf DG Begroting de controleurs toegang tot Ownres, de database met gevallen van fraude en onregelmatigheden waarbij sprake is van bedragen van meer dan 10 000 euro, en Womis, de database met rapportages van oninbare bedragen boven een bepaalde drempel waarbij de lidstaten de desbetreffende bedragen niet beschikbaar hebben gesteld voor de EU-begroting, omdat zij van mening zijn dat de redenen dat de bedragen niet teruggevorderd konden worden, niet toe te rekenen zijn aan hen. De Commissie brengt haar opmerkingen over de rapportages uit binnen zes maanden na ontvangst ervan.

We onderzochten relevante informatie over prestaties, zoals de jaarlijkse activiteitenverslagen, de prestatieverslagen over de douane-unie van DG Belasting en Douane-Unie, en voortgangs- en evaluatieverslagen met betrekking tot de EU-actieprogramma's Hercules II/III en Douane 2013/2020. We onderzochten eveneens de database met bijgewerkte informatie over de follow-up van eerdere aanbevelingen van de ERK; de RAD-database.

We bezochten de Werelddouaneorganisatie, waar we onze controle presenteerden en spraken over haar rol, verantwoordelijkheden en uitdagingen met betrekking tot onderwaardering, over waardebepalingsbeschikkingen, herkomst, de inkomstenkloof en elektronische handel. We bespraken de relevante internationale normen zoals de Overeenkomst inzake de toepassing van artikel VII van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT), de zogenaamde overeenkomst inzake douanewaarde; de herziene Overeenkomst van Kyoto inzake de vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures van de WDO; en de richtsnoeren van de WDO. Het doel van het bezoek was om te beoordelen of de Commissie internationale beste praktijken volgt. We onderzochten de meest relevante en recente WDO-richtsnoeren, in het bijzonder het "Revenue Package". Dit werd als benchmark gebruikt voor het voorbereiden van de vragenlijsten over douanewaarde, herkomst en tariefclassificatie die naar de geselecteerde lidstaten werden verstuurd.

2. Tijdens het controlewerk ter plaatse verzonden we een algemene vragenlijst naar de Commissie. Deze ging over de vraag of de Commissie ervoor zorgt dat de invoerprocedures de financiële belangen van de EU beschermen. We verzamelden ook bewijs van de huidige ontwikkelingen en de activiteiten van de Commissie op gebieden als de douanekloof, EU-actieprogramma's met betrekking tot de samenwerking tussen de douaneautoriteiten van de lidstaten, wederzijdse bijstand, follow-up van de uniforme uitvoer van douanevoorschriften door de lidstaten, en met betrekking tot de vraag of de Commissie deugdelijke invoerprocedures had opgezet om mazen die tot te lage betalingen van TEM leiden, te voorkomen.

Deze algemene vragenlijst werd ingevuld door DG Begroting, OLAF en DG Belastingen en Douane-Unie. Daarnaast stuurden we hen twee aanvullende vragenlijsten en we

organiseerden gesprekken met de vertegenwoordigers van de eenheden die zich bezighouden met de verschillende in de vragenlijst behandelde gebieden.

We zijn de uitvoering door de Commissie nagegaan van speciale verslagen die relevant zijn voor de huidige controle, zoals Speciaal verslag nr. 2/2008 over bindende tariefinlichtingen (BTI's), Speciaal verslag nr. 1/2010 "Worden vereenvoudigde douaneprocedures voor importen op doeltreffende wijze gecontroleerd?", en Speciaal verslag nr. 2/2014 "Worden de preferentiële handelsregelingen naar behoren beheerd? "

BIJLAGE II**Controleaanpak van de ERK in de lidstaten**

Wij hebben de controle in twee fasen verricht: een voorbereidende fase en werkzaamheden ter plaatse.

1. Tijdens de voorbereidende fase hebben we vijf lidstaten geselecteerd: Spanje, Italië, Polen, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk. De selectie van lidstaten was gebaseerd op de volgende risicocriteria: i) de omvang van de TEM-bijdrage aan de EU-begroting; ii) het aantal gevallen van onderwaardering in de lidstaat; en iii) het aandeel van op een audit gebaseerde controles in het totaal aantal controles na vrijgave.

We hebben alle lidstaten een vragenlijst gestuurd. Deze ging over de vraag of de lidstaten ervoor zorgen dat de invoerprocedures de financiële belangen van de EU beschermen. We ontvingen geschreven antwoorden van alle geselecteerde lidstaten.

Voorafgaand aan elk bezoek aan de lidstaten selecteerden we:

- a) dertig potentieel ondergewaardeerde invoertransacties. Voor deze selectie pasten we een visuele data-analyse toe op de populatie van importen die in 2015 door elke lidstaat in Surveillance 2 werden geregistreerd, waarbij we gebruikmaakten van *Tableau*. De potentiële onderwaardering werd vervolgens vergeleken met de eerlijke prijzen per kilo die door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek in Theseus worden gepubliceerd, en met de gemiddelde prijs per eenheid die in Surveillance 2 is geregistreerd;
- b) dertig invoertransacties waarop mededelingen van OLAF in het kader van wederzijdse bijstand voor de aanpak van misclassificatie van goederen van toepassing zijn. We maakten met behulp van ACL een willekeurige selectie van importen die in 2015 door elke lidstaat in Surveillance 2 waren geregistreerd;
- c) de gehele populatie aan invoer waarop volgens Surveillance 2 een MA-mededeling voor de aanpak van de onjuiste beschrijving van herkomst van invloed was;

- d) een risicogebaseerde steekproef van tien controledossiers met betrekking tot geautoriseerde marktdeelnemers (AEO's) die de afgelopen zes jaar door de lidstaten zijn uitgevoerd;
- e) een risicogebaseerde steekproef van tien summere aangiften voor tijdelijke opslag om deze te traceren tot de goederen in het vrije verkeer werden gebracht, en om de naleving van de regels te verifiëren met betrekking tot de uiterste termijn voor de lossing van de goederen, de waardebepaling, douanevrijstellingen en forfaitaire belasting; deze aangiften werden in 2016, na de inwerkingtreding van de bepalingen van het douanewetboek op 1 mei 2016, ingediend door een gemiddelde AEO uit de koerierssector, en
- f) een risicogebaseerde steekproef van tien goederen die in 2016 door deze AEO in het vrije verkeer werden gebracht na de inwerkingtreding van de bepalingen van het douanewetboek op 1 mei 2016, om deze terug te traceren naar de summere aangiften voor tijdelijke opslag en om de naleving te verifiëren van de regels met betrekking tot de uiterste termijn voor het lossen van de goederen, de waardebepaling, douanevrijstellingen en forfaitaire belasting.

2. Tijdens de controle ter plaatse bezochten we de douaneautoriteiten van Spanje, Italië, Polen, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk. In elke geselecteerde lidstaat bespraken we de ontvangen antwoorden op de vragenlijst en hadden we gesprekken met de ambtenaren die verantwoordelijk waren voor de verschillende terreinen die in de vragenlijst werden behandeld en in het bijzonder voor waardebepaling, herkomst, risicobeheer, AEO's, controles na vrijgave en Douane 2013/2020.

Op basis van internationale normen controleerden we of: i) restrisiko's na inklaringscontroles werden beheerd via controles na vrijgave door de lidstaten ii) controles na vrijgave door de lidstaten de invoer in andere lidstaten betroffen, iii) de douanediensten van de lidstaten als één instantie hun taken uitvoerden en iv) de douanediensten van de lidstaten voldoende aandacht besteedden aan koerierszendingen. We analyseerden en bespraken de uitkomst van de vooraf geselecteerde steekproeven op basis van een controlelijst.

We besteedden speciale aandacht aan de systemen en controles, met inbegrip van een test in de proefomgeving van de douane-inklaringsystemen met betrekking tot geloofswaardigheidscontroles van zendingen met een te verwaarlozen waarde.

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

"INVOERPROCEDURES: TEKORTKOMINGEN IN HET RECHTSKADER EN EEN ONDOELTREFFENDE UITVOERING ZIJN VAN INVLOED OP DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE EU"

SAMENVATTING

I. De Commissie merkt op dat essentiële bevindingen in dit verslag betrekking hebben op tekortkomingen in de controles door de lidstaten en uitvoeringstaken die onder de volledige verantwoordelijkheid van nationale autoriteiten worden uitgevoerd. De Commissie inspecteert echter de inning en het ter beschikking stellen van traditionele eigen middelen door de lidstaten, wat een corrigerend effect heeft.

Wanneer de Commissie constateert dat de controles van de lidstaten niet doeltreffend zijn en tot verliezen van traditionele eigen middelen leiden, kunnen de lidstaten aansprakelijk worden gesteld voor deze verliezen, waarbij er aanzienlijke rente wegens achterstallige betalingen kan worden berekend. Dit betekent dat de nadelige gevolgen voor de EU-financiën van de ondoeltreffende controles door de lidstaten gepareerd worden door de inspecties van de Commissie. De rente wegens achterstallige betalingen compenseert de te late terbeschikkingstellingen van het geld aan de EU-begroting ruimschoots, zodat de inspecties van de Commissie de financiële belangen van de EU in hoge mate beschermen.

De Commissie neemt met instemming kennis van alle suggesties die de controle kunnen verbeteren.

VI. De tekortkomingen in het rechtskader voor de douane worden aangepakt via het douanewetboek van de Unie (DWU) dat op 1 mei 2016 van kracht werd. De voordelen van dit wetboek zullen volledig tot hun recht komen wanneer alle elektronische systemen voor de tenuitvoerlegging ervan operationeel zijn. Het belangrijkste doel van het DWU is een betere bescherming van de financiële middelen (eigen middelen) van de Unie door i) de Europese douanewetgeving fraudebestendig te maken (d.w.z. door mazen te dichten, tegenstrijdige interpretatie en toepassing van voorschriften uit te bannen en douaneautoriteiten elektronische toegang te bieden tot relevante informatie), ii) te zorgen voor een meer geharmoniseerde en gestandaardiseerde toepassing van de douanecontroles door de lidstaten op basis van een gemeenschappelijk kader voor risicobeheer en een elektronisch systeem voor de implementatie ervan en iii) een gemeenschappelijk systeem van garanties in te voeren. Met deze maatregelen wordt niet alleen beoogd de financiële belangen van de EU en de veiligheid van EU-burgers beter te beschermen, maar ook concurrentieverstorend gedrag bij de diverse plaatsen van binnenkomst en uitgang in de EU te voorkomen.

VII. De Commissie is van mening dat de lidstaten over voldoende financiële stimulansen beschikken om douanecontroles uit te voeren. De lidstaten die het kader voor de douanewetgeving van de EU zorgvuldig toepassen, worden niet financieel aansprakelijk gesteld voor TEM die zij door overmacht niet kunnen innen.

VIII. Overeenkomstig artikel 46, lid 1, DWU kunnen de douaneautoriteiten van de lidstaten elke controlemaatregel nemen die zij nodig achten. De praktijken kunnen daarom in dit opzicht enigszins verschillen tussen de lidstaten. De douanecontroles worden echter voornamelijk gebaseerd op risicoanalyse. Er wordt een uitvoeringshandeling voorbereid over de gemeenschappelijke risicocriteria in de EU voor financiële risico's, om zo bij te dragen aan de uniforme toepassing van risicocriteria en -normen, en er wordt op dit moment aan de noodzakelijke leidraad gewerkt om tot een gemeenschappelijke interpretatie en tenuitvoerlegging te komen. Een proef voor de tenuitvoerlegging door de lidstaten staat gepland voor 2018.

XI.

a) De Commissie verwerpt de aanbeveling.

Het Europees Parlement heeft de Commissie gevraagd "betrouwbare gegevens (te) verzamelen over de douane ... kloof in de lidstaten". De Commissie verstrekt al jaarlijkse berekeningen van de kloof in de inning van douanerechten die tijdens haar TEM-inspecties is vastgesteld. De bedragen die ermee gemoeid zijn, worden door de lidstaten geclaimd en ten gunste van de EU-begroting geïnd.

De berekening van de Commissie, gebaseerd op harde gegevens, vormt de meest betrouwbare methodologie om een dergelijke kloof vast te stellen en wordt voor operationele doeleinden gebruikt, namelijk om haar jaarlijkse controleprogramma van de lidstaten voor te bereiden.

De Commissie is niet bekend met een andere geschikte methodologie, maar staat positief tegenover eventuele suggesties voor een haalbare methodologie die de berekeningen van de Commissie zou kunnen aanvullen.

Zie tevens de antwoorden op de paragrafen 25 en 26.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling. De Commissie beoordeelt momenteel de opties om de financiering van de nationale douanediens in het volgende MFK te verbeteren. De Commissie is van mening dat de douaneverrichtingen van de lidstaten en de bijbehorende lopende kosten van meerdere factoren afhangen, bijvoorbeeld van de structurele samenstelling van de douanediens van de lidstaat, de middelen waarover de nationale douanediens beschikt en de structuur en omvang van het handelsverkeer als gevolg van de geografische ligging van de lidstaat. De Commissie voert momenteel een effectbeoordelingsstudie naar de douane-unie uit, onder meer om de financieringsmogelijkheden na te gaan voor investeringen in de douane via de financieringsinstrumenten van de EU.

c) De Commissie kan de aanbeveling gedeeltelijk aanvaarden, in zoverre dat zij de doelstelling van de aanbeveling van de Rekenkamer onderschrijft, maar ze merkt op dat zij in dit stadium niet in de positie verkeert om specifieke toezeggingen te doen aangaande haar voorstellen voor het volgende MFK.

d) De Commissie aanvaardt de aanbeveling om nauwkeuriger te zijn bij wat zij aan acties van de lidstaten vraagt in mededelingen in het kader van wederzijdse bijstand, waarbij zij opmerkt dat het voornaamste doel zal blijven dat de uitkomsten gelijk zijn. De verzoeken van OLAF om wederzijdse bijstand vallen onder Verordening (EG) nr. 515/1997 en zijn daarom wettelijk en verplicht. De acties die aan de lidstaten worden voorgesteld, bestaan uit een reeks aanbevelingen die niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen voor alle lidstaten geschikt zijn.

e) De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Het vermelden van de afzender in de douaneaangifte tot invoer is weliswaar reeds verplicht in de lidstaten die geen gebruik maken van de mogelijkheid om af te zien van de gegevensvereiste, maar de Commissie zal samen met de lidstaten in 2018 follow-upmaatregelen nemen om deze vermelding in alle lidstaten verplicht te stellen. Dit kan aanzienlijke kosten met zich meebrengen voor de lidstaten die deze gegevens nog niet hebben verzameld. De daadwerkelijke datum waarop dit in zal gaan, hangt af van de onderhandelingen met de lidstaten.

INLEIDING

11. Overeenkomstig artikel 46, lid 1, DWU kunnen de douaneautoriteiten van de lidstaten elke controlemaatregel nemen die zij nodig achten. De praktijken kunnen daarom in dit opzicht enigszins verschillen tussen de lidstaten. De douanecontroles worden echter voornamelijk gebaseerd op risicoanalyse. Er wordt een uitvoeringshandeling voorbereid over de gemeenschappelijke risicocriteria in de EU voor financiële risico's, om zo bij te dragen aan de uniforme toepassing van

risicocriteria en -normen, en er wordt op dit moment aan de noodzakelijke leidraad gewerkt om tot een gemeenschappelijke interpretatie en tenuitvoerlegging te komen. Een proef voor de tenuitvoerlegging door de lidstaten staat gepland voor 2018.

13. Het gemeenschappelijk kader voor risicobeheer is in de douanewetgeving van de EU ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 648/2005 en bevat verschillende acties om lidstaten op een systematische manier ondersteuning te bieden bij het aanpakken van financiële risico's:

- het verstrekken van de gids voor douanebedrijfscontroles waarin uitvoerig wordt ingegaan op het verrichten van audits en controles achteraf;
- het verstrekken van het handboek over operationele douanecontroles inzake het verrichten van controles op het moment van inklaring, met een verzameling beste praktijken in de lidstaten, onder meer voor financiële risico's die verband houden met de tariefindeling, waardebeoordeling, oorsprong en antidumpingmaatregelen;
- prioritaire controleacties met een nadrukkelijke focus op specifieke onderwerpen om na te gaan hoe de lidstaten uitdagingen op het gebied van risicobeheersing en douanecontroles het beste op een systematische manier kunnen aanpakken.

14. Wederzijdse administratieve bijstand is erop gericht om de belastinginning te garanderen door inbreuken op de douanewetgeving te voorkomen, te onderzoeken en te bestrijden.

15. Op EU-niveau: het elektronische douanerisicobeheersysteem (CRMS), ter ondersteuning van de in realtime uitgewisselde elektronische informatie over risico's tussen de lidstaten en tussen de Commissie en de lidstaten, verbindt 841 douanekantoren, inclusief alle internationale havens en luchthavens, belangrijke grensposten op het land en alle nationale risicoanalysecentra met momenteel zo'n 4000 gebruikers. Verschillende diensten van de Commissie hebben rechtstreeks toegang tot het CRMS: Taxud, OLAF, Sanco, Trade, BUDG, JUST, ENV, AGRI en GROW.

De uitwisseling van informatie op EU-niveau geschiedt op basis van Verordening (EG) nr. 515/97 en op internationaal niveau op basis van internationale overeenkomsten.

19. De rechtsgrondslagen zijn inderdaad nogal talrijk. Zo zijn er 51 bepalingen/protocollen inzake administratieve bijstand die betrekking hebben op 79 landen/grondgebieden. Met andere landen vinden onderhandelingen plaats, bijvoorbeeld in het kader van Mercosur, en van sommige bepalingen/protocollen is de inwerkingtreding hangende (in het geval van een aantal EPO-landen).

De regelingen voor administratieve samenwerking (ACA's) als zodanig bieden geen afzonderlijke rechtsgrondslag voor de uitwisseling van informatie.

20. De bepalingen inzake wederzijdse administratieve bijstand maken deel uit van de bilaterale preferentiële regelingen (PTA's), maar ook bij autonome preferentiële stelsels zoals het SAP is vereist dat begunstigde landen bijstand verlenen om fraude of onregelmatigheden met betrekking tot het toekennen van tariefpreferenties te voorkomen.

Doeltreffende fraudebestrijdingsmaatregelen (zoals een maatregel op grond waarvan een tariefpreferentie bij gebrek aan bijstand wordt opgeschort) moeten zorgen voor voldoende wederzijdse bijstand van derde landen die in aanmerking komen voor tariefpreferenties bij de invoer naar de EU.

OPMERKINGEN

25. De Commissie berekent reeds de kloof in de inning van TEM op basis van de tekortkomingen bij de inning van douanerechten die als gevolg van de inspecties van DG BUDG zijn vastgesteld.

De wetgeving betreffende de eigen middelen zorgt in de vorm van een zeer aanzienlijke rente wegens achterstallige betalingen voor een sterke stimulans voor lidstaten om controles uit te voeren.

De lidstaten hebben overeenstemming bereikt over de financiering van de douaneprogramma's van de EU voor het huidige MFK en bestuderen de financiering ervan voor het volgende MFK.

26. De Commissie verstrekt al jaarlijkse berekeningen van de kloof in de inning van douanerechten die tijdens haar TEM-inspecties is vastgesteld. De bedragen die ermee gemoeid zijn, worden door de lidstaten geclaimd en ten gunste van de EU-begroting geïnd. De btw is een ander soort inkomstenbron en daarom is de wijze waarop de btw-kloof wordt geraamd, niet van toepassing op de "douanekloof".

De berekening van de Commissie, gebaseerd op harde gegevens, is de meest betrouwbare methodologie om een dergelijke kloof vast te stellen.

De Commissie is niet bekend met een andere geschikte methodologie, maar staat positief tegenover eventuele suggesties voor een haalbare methodologie die de berekeningen van de Commissie zou kunnen aanvullen.

27. De door OLAF berekende potentiële verliezen voor het Verenigd Koninkrijk zijn voorwerp van een follow-up in de vorm van een lopende contradictoire procedure met deze lidstaat. De Commissie kan niet ingaan op dergelijke lopende procedures. De Commissie bekijkt de mogelijke onderwaardering in de andere lidstaten.

28. De Commissie gebruikt haar berekening van de kloof en alle andere relevante risico-indicatoren om de middelen voor haar inspecties doeltreffend toe te wijzen. Zie de antwoorden op de paragrafen 25 en 26. De Commissie is niet bekend met een andere geschikte methodologie, maar zal eventuele suggesties voor een haalbare methodologie die de berekeningen van de Commissie zou aanvullen, in overweging nemen.

30. De Commissie voert inspecties uit om ervoor te zorgen dat de douanewetgeving van de EU in alle lidstaten consistent wordt toegepast en de financiële belangen van de Unie worden beschermd. De lidstaten die geen controles uitvoeren en daarmee voor verliezen van traditionele eigen middelen zorgen, lopen het gevaar aansprakelijk te worden gesteld voor deze verliezen en dit stimuleert hen behoedzaam te zijn teneinde aansprakelijkheid te vermijden.

Tegen schulden van insolvente handelaren moet worden opgetreden, waarbij naar behoren rekening moet worden gehouden met de resterende activa en de voorrang van de douaneautoriteiten van de lidstaten in het geval van liquidatie. De douaneautoriteiten van het VK hebben geen voorrang in het geval van liquidatie.

In het kader van de voorbereiding voor het volgende meerjarig financieel kader, zal de Commissie nagaan of eventuele aanpassingen aan het huidige rechtskader van de eigen middelen ervoor kunnen zorgen dat lidstaten meer worden geprikkeld om doeltreffende controles uit te voeren.

31. In de geldende douanewetgeving van de EU wordt geen voorkeur gegeven aan controles achteraf en er kunnen meerdere verklaringen zijn voor de daling van het aantal navorderingen: één van die verklaringen kan zijn dat de lidstaten waarin het aantal navorderingen is gedaald, andere controles verrichten dan de controles achteraf.

De Commissie merkt op dat in de door de Rekenkamer genoemde landen het aantal achteraf gecontroleerde invoeraangiften in 2016 een stijging vertoonde.

32. Zoals eerder al uiteen is gezet (zie het antwoord op paragraaf 26), maakt de Commissie reeds een berekening van de kloof. Er kan bovendien een veelheid aan factoren ten grondslag liggen aan een toename/afname van de douanekloof. Het is moeilijk, zo niet onmogelijk om het verband tussen oorzaak en gevolg op basis van individuele factoren vast te stellen.

33. Tegen december 2020 zal 80 % van het werk aan de DWU-systemen zijn afgerond. Uit de herziening van het strategische meerjarenplan 2017 voor de elektronische douane, dat momenteel

wordt voorbereid, blijkt echter dat er als gevolg van menselijke en financiële beperkingen behoefte is aan een datum na 31 december 2020 voor de inwerkingtreding van zes DWU-systemen. Hierover wordt momenteel met de lidstaten gesproken en de Commissie zal passende wetgevingsmaatregelen overwegen.

38. De Commissie is niet op de hoogte van lidstaten die aanvaarden dat hun aandeel in de inningskosten van de TEM te hoog is. Het huidige systeem van inningskosten is unaniem goedgekeurd door de lidstaten.

40. De technische bijstand die werd verleend op grond van het Hercules-programma zorgt ervoor dat nationale en regionale diensten in de lidstaten apparatuur kunnen aanschaffen die zij kunnen gebruiken bij operaties in het kader van onderzoeken naar overtredingen, zoals onregelmatigheden, vermoedens van fraude en corruptie, waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. Tot deze operaties behoren bijvoorbeeld ook activiteiten die erop zijn gericht georganiseerde criminele groepen die zich bezighouden met de smokkel van sigaretten en tabak, maar ook met drugs, mensensmokkel of wapens, te identificeren en op te sporen. Het is niet mogelijk om het gebruik van deze apparatuur op voorhand te beperken tot operaties die verband houden met de bescherming van de financiële belangen van de EU.

41. De Commissie denkt momenteel na over mogelijke initiatieven om de beschikbare gegevensbronnen beter te benutten.

44. De lidstaten verrijken de verzoeken om mededelingen in het kader van wederzijdse bijstand met hun eigen inlichtingenwerk. In sommige gevallen kan het gerechtvaardigd zijn dat de acties niet uniform zijn, zolang de resultaten maar hetzelfde zijn.

Bij de TEM-inspecties van de Commissie wordt regelmatig onderzocht welke acties de lidstaten ondernemen naar aanleiding van de mededelingen in het kader van wederzijdse bijstand van OLAF. Wanneer de lidstaten hieraan onvoldoende gevolg geven en dit tot TEM-verliezen leidt, worden de lidstaten financieel aansprakelijk gesteld voor de verliezen.

45. Het douane-informatiesysteem (CIS) is beschikbaar voor alle douaneautoriteiten van de lidstaten. Zelfs als alle lidstaten het systeem gebruiken waarvoor het is bedoeld, verschilt het gebruik ervan per lidstaat.

OLAF werkt momenteel in nauwe samenwerking met de lidstaten aan een nieuwe versie van het CIS om rekening te houden met de veranderingen als gevolg van de wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 en om tegemoet te komen aan de verzoeken om verbeteringen van de lidstaten.

46. Het CRMS ondersteunt de in realtime uitgewisselde elektronische informatie over risico's tussen de lidstaten en tussen de Commissie en de lidstaten.

In het op de Europa-website gepubliceerde strategische meerjarenplan (versie 2016)¹ wordt een volledig overzicht geboden van de systemen, de reikwijdte ervan, de doelen en het tijdsplan.

De systemen hebben elk hun eigen doelen en beoogde effecten en ze hebben verschillende rechtsgrondslagen. De lidstaten zagen het meervoudige melden als een groot probleem. De

¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en

synergieën en verbanden tussen de systemen zijn gedocumenteerd in de modellen van bedrijfsprocessen die ook op de Europa-website staan².

47. De projectgroep die is opgericht om het probleem aan te pakken, heeft intussen haar verslag gepresenteerd. Uit het verslag is gebleken dat het probleem van het meervoudig melden complex is en dat dit probleem niet kan worden opgelost met een "eenvoudige" IT-oplossing waarmee de gegevens tussen de twee systemen worden overgedragen. De aanbevelingen van de groep worden momenteel uitgevoerd.

50. De lidstaten maken gebruik van risicobeheer en hebben risicoprofielen ontwikkeld om zendingen te selecteren die mogelijk onjuist zijn ingedeeld of met een verkeerde oorsprong zijn aangegeven.

De Commissie komt op korte termijn met een uitvoeringshandeling inzake gemeenschappelijke risicocriteria voor financiële risico's om deze zaken aan te pakken (zie ook het antwoord op paragraaf 11 hierboven).

De Commissie onderzoekt regelmatig de procedures van de lidstaten om dergelijke fraudemechanismen in haar TEM-inspecties te voorkomen en bestrijden.

51. De Commissie heeft wat betreft de kwestie van fraude door de onjuiste aangifte van de oorsprong van ingevoerde goederen onderzoek gedaan om kostenefficiënte ondersteuningsinstrumenten vast te stellen. Van de oplossing die op basis van gegevens van Container Status Messages (CSM's) werd gevonden, is een prototype gemaakt die via het ConTraffic-systeem is getest. Dankzij deze technologie kan een kruiscontrole worden uitgevoerd van de door de invoerder aangegeven oorsprong met de route van de container en het signaleren van incongruenties.

Tekstvak 1

Opgemerkt zij dat er sinds 1 september 2016 via het AFIS-platform een nieuwe applicatie beschikbaar is waarmee containers kunnen worden getraceerd en gevolgd. De applicatie, AFIS-CSM genaamd, bevat bewegingen van containers die het EU-grondgebied inkomen en uitgaan die rechtstreeks door zeevervoerders aan een centrale databank worden gemeld.

52. Wat betreft de analyse van de oorsprong in de invoeraangiften in de periode 2008-2015 en de genoemde 1 187 signalen die naar de lidstaten zijn gestuurd, wenst de Commissie te verduidelijken dat deze analyse werd gedaan in het kader van een experimenteel proefproject waaraan 12 lidstaten vrijwillig meewerkten en dat de geproduceerde signalen gevallen van mogelijke douanefraude hebben opgespoord. Deze informatie is aan de lidstaten verstrekt zodat zij hun controles achteraf doelgerichter kunnen inzetten.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 54 en 55.

De wettelijke verplichting om informatie betreffende risico's uit te wisselen via het CRMS is vermeld in artikel 46, lid 5, DWU, waarin het soort informatie dat moet worden uitgewisseld, is vastgelegd. Daarnaast heeft de Commissie richtsnoeren in alle EU-talen opgesteld om de lidstaten hulp te bieden bij de relevante gegevens, en met name nieuwe doelgerichte en risico-elementen, die in een RIF moeten worden opgenomen. De Commissie heeft in de afgelopen jaren geen klachten ontvangen, stelt vast dat de kwaliteit van de RIF's de laatste vijf jaar aanzienlijk is verbeterd en is van mening dat de nationale contactpunten voor het CRMS, de uitgebreide opleiding die wordt

² https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-bpm_en

gegeven en de richtsnoeren de noodzakelijke kwaliteit zullen waarborgen. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 46.

58. In het kader van het actieplan voor het toezicht op de werking van de preferentiële handelsregelingen (COM(2014) 105 final) zijn in 2016 monitoringvragenlijsten gestuurd en in 2017 monitoringbezoeken in India en Indonesië uitgevoerd. In 2016 is een vragenlijst naar Vietnam gestuurd en de vervolgacties naar aanleiding daarvan gaven opheldering over alle gesignaleerde kwesties. Nepal en India zijn sinds 1 januari 2017 begonnen met een systeem van zelfcertificering met geregistreerde exporteurs (REX-systeem). De Commissie heeft specifieke opleidingssessies georganiseerd voor deze landen (en in september 2017 heeft een extra sessie voor India plaatsgevonden). Als deze landen het REX-systeem eenmaal volledig hebben geïmplementeerd, kunnen nieuwe passende monitoringactiviteiten worden ondernomen. Bangladesh wordt geacht op regelmatige basis te worden gemonitord via briefwisselingen en nauwe contacten met de Commissie. Om het grote aantal verzoeken om verificatie van certificaten voor textiel terug te brengen, wordt het mogelijk gemaakt en gestimuleerd dat de nationale douaneautoriteiten in de EU toegang krijgen tot de SAP-tracker van de Bengalese databank en dat zij deze kunnen gebruiken. Wat Afghanistan betreft, is de Commissie niet bekend met problemen die door een lidstaat aan de Rekenkamer zijn gemeld. Deze lidstaat zal om opheldering worden gevraagd en er zullen passende maatregelen worden genomen. Het REX-systeem zal in dit land in elk geval met ingang van 2018 worden geïmplementeerd. Er is een specifieke actie op het gebied van opleiding aan de autoriteiten van dit land voorgesteld en deze heeft in september 2017 plaatsgevonden.

59. De samenwerking met China wat betreft de antwoorden op verzoeken om wederzijdse bijstand moet verder worden verbeterd: te veel vragen van de lidstaten blijven onbeantwoord, of de antwoorden zijn te laat of onvolledig, of de door de door de algemene douanediens van China (GACC) verstrekte documenten zijn voorzien van een stempel met een disclaimer. OLAF houdt toezicht op de informatiestroom in het kader van deze verzoeken om wederzijdse bestand tussen de EU en China.

Daartoe zijn reeds de volgende maatregelen genomen: een betere prioritering van verzoeken door de EU, het opnieuw aanstellen van een contactambtenaar in Peking en het bieden van een beveiligde AFIS-emailverbinding aan China om informatie soepeler uit te wisselen. Ondanks deze initiatieven blijft de samenwerking met China onvoldoende.

60. Volgens OLAF is de disclaimer strijdig met artikel 17, lid 3, van de Overeenkomst betreffende samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken tussen de EU en China:

De overeenkomstsluitende partijen kunnen [...] in hun bewijsvoeringen, verslagen en getuigenissen en in administratieve procedures gebruikmaken van krachtens deze overeenkomst verkregen informatie en documenten.

De Chinese autoriteiten interpreteren deze bepalingen echter anders.

OLAF heeft deze kwestie in de bevoegde bilaterale fora meermaals aangekaart bij China/de algemene douanediens van China (GACC) (tijdens de laatste twee bijeenkomsten van de fraudebestrijdingswerkgroepen en de laatste bijeenkomst van het Gemengd Comité douanesamenwerking (JCCC)).

64. De evaluevaluatie van het Douane 2013-programma oordeelde positief over de bijdrage van de programma's aan de doelstellingen op beleidsniveau en als het gaat om de ondersteuning aan douaneautoriteiten om als één dienst te functioneren. In de evaluatie is verder opgemerkt dat het optreden als één dienst een geleidelijk proces is dat niet van de ene op de andere dag kan worden gerealiseerd, maar dat het programma de douanediens helpt om dit doel te bereiken.

Bij het van start gaan van het Douane 2020-programma heeft de Commissie een methodologie

ontwikkeld om de prestaties van de werking van de douane-unie te beoordelen. Het voornaamste doel van deze prestatiebeoordeling van de douane-unie is om aan te tonen op welke manier douaneactiviteiten en -operaties aan de verwezenlijking van de strategische doelstellingen van de douane-unie kunnen bijdragen³. Per strategische doelstelling zijn tal van belangrijke prestatie-indicatoren en gegevensverzamelingsindicatoren binnen de prestatiebeoordeling van de douane-unie vastgesteld (bescherming, douanecontroles, facilitatie/concurrentievermogen, samenwerking, plus basisparameters): deze worden gedetailleerd beschreven in de richtsnoeren betreffende de prestatiebeoordeling van de douane-unie⁴.

Het project inzake de prestatiebeoordeling van de douane-unie is ontwikkeld als een gemeenschappelijke actie in het kader van het Douane 2020-programma. Hoewel de prestatiebeoordeling van de douane-unie breed van opzet is en samenhangt met de strategische doelstellingen van de douane-unie, zoals hiervoor is beschreven, kunnen sommige indicatoren van deze prestatiebeoordeling ook worden gebruikt om de verwezenlijking van de algemene en specifieke doelstellingen van het programma te meten. Er dient echter te worden opgemerkt dat bij verschillende indicatoren van de prestatiebeoordeling van de douane-unie is aangeduid dat zij beperkt zijn tot de EU en het gebruik van deze indicatoren is daarom beperkt.

65. Op grond van de artikelen 55 en 56 van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447 van de Commissie (en voorheen artikel 308 quinquies UCDW) sturen de diensten van de lidstaten gegevens uit de douaneaangiften voor het in het vrije verkeer brengen van goederen naar het Surveillance 2-systeem. De Commissie houdt deze transmissie nauwlettend in de gaten en heeft geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd.

69. Overeenkomstig het kader voor prestatiemeting voor Douane 2020 worden de impactindicatoren voor het programma op het moment van de tussentijdse en eindevaluaties verzameld. De resultaten van de tussentijdse evaluatie van het programma, inclusief de impactindicatoren, zullen in juni 2018 worden gepubliceerd. Wat het Hercules III-programma betreft, zal de tussentijdse evaluatie uitgebreid ingaan op de door de Rekenkamer genoemde punten, met name wat betreft de verwezenlijking van de specifieke doelstelling van het Hercules-programma, gemeten aan de hand van de kernprestatie-indicatoren die in artikel 4 van Verordening (EU) nr. 250/2014 zijn opgesomd. De Commissie zal het verslag over de tussentijdse evaluatie eind 2017 bij het Europees Parlement en de Raad indienen. Informatie over de output en de kortetermijnresultaten is reeds beschikbaar en hierover is verslag uitgebracht in de jaarlijkse overzichten van de uitvoering van het Hercules III-programma.

74. Het probleem dat de Taric-gegevens niet goed werden gebruikt, is nadrukkelijk aan de orde gekomen tijdens de Taric-monitoringmissie en naar aanleiding daarvan zijn in het verslag van deze monitoringactie verschillende aanbevelingen tot het VK gericht.

Het VK heeft kennisgenomen van deze aanbevelingen en de Commissie geïnformeerd over de ontwikkeling van een nieuw systeem voor de vrijgave ervan.

³ Strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie (COM(2008) 169 definitief van 1.4.2008): in de Conclusies van de Raad inzake de voortgang van de strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie (2013/C 80/05 van 19.3.2013) werden de strategische doelstellingen in 2008 "nog steeds geldig en toepasselijk" genoemd.

⁴ Document TAXUD/A1/DB/D(2015) 394984 herz. 1 van 3 februari 2016): opgemerkt zij dat dit document elk jaar in januari/februari wordt herzien; op dit moment wordt gewerkt aan de herziening van 2017 en deze zal de noodzakelijke wijzigingen op basis van de tenuitvoerlegging van het DWU bevatten.

75. Het VK heeft sinds 2013 gegevens uit de douaneaangiften met een waarde van minder dan 1 000 EUR naar de Surveillance 2-database gestuurd.

76. De Commissie heeft de door de Rekenkamer opgeworpen kwesties geanalyseerd binnen de reikwijdte van de monitoringbezoeken die tussen 2010 en 2014 plaatsvonden en onderzoekt deze kwestie momenteel nader op grond van een mogelijke inbreukprocedure tegen het VK.

c) De afwezigheid van de bedoelde betrouwbaarheidscontroles hangt samen met de gedeeltelijke toepassing van het Taric. De betrouwbaarheidscontroles zijn niet volledig toegepast door het VK (zie ook het antwoord op paragraaf 74).

77. De gevallen waarin het Taric met terugwerkende kracht wordt bijgewerkt hebben betrekking op in het Publicatieblad van de EU gepubliceerde wetgeving die met terugwerkende kracht moet worden toegepast. Deze specifieke gevallen worden rechtstreeks meegedeeld aan de diensten van de lidstaten zodat zij de nodige financiële maatregelen (terugbetaling, navordering) kunnen nemen.

81. Op grond van het DWU, dat sinds 1 mei 2016 van kracht is, geldt een algemene verplichting om elektronische middelen te gebruiken voor het uitwisselen en opslaan van gegevens, en dit geldt ook voor vereenvoudigde procedures. Alle systemen worden overeenkomstig het DWU-werkprogramma ontwikkeld en uitgerold.

Wat vergunningen en soortgelijke documenten betreft, werkt de Commissie sinds juni 2017 aan een wetgevingsvoorstel voor een éénloketprogramma voor de douane in de EU, dat tevens een interface voor de uitwisseling van certificaten zal bevatten.

Deze interface koppelt de nationale douane-inklaringsystemen aan databanken die op centraal niveau bij de Commissie worden gehost om de elektronische uitvoering van bedrijfsprocessen te ondersteunen. De interface bevat ook een functionaliteit waarmee de beschikbaarheid kan worden gecontroleerd van certificaten die bij het aanbrengen van de goederen aan de douane moeten worden overgelegd. In een toekomstige versie van deze interface (die eind 2018 operationeel zal zijn) wordt deze functionaliteit nog verder uitgebreid, met name om meer certificaten te ondersteunen en om in te spelen op kwantitatief beheer en afschrijvingen op EU-niveau.

Alle lidstaten kunnen al sinds 2014 op vrijwillige basis beschikken over deze interface (op dit moment wordt de interface door zeven lidstaten gebruikt) en de Commissie is ervan overtuigd dat de interface in de toekomst tegelijk met de toenemende functionaliteiten door meer lidstaten zal worden gebruikt. Verschillende lidstaten hebben blijk gegeven van hun belangstelling en hun voornemen om de komende jaren aan het project deel te nemen.

84. De Commissie heeft het EBTI-systeem en de Surveillance-systemen bijgewerkt om de lidstaten bij hun controle van het BTI-gebruik te ondersteunen. Aangezien de nationale systemen nog niet zijn bijgewerkt (op grond van het DWU hebben de lidstaten een overgangperiode tot 2020 om aan deze verplichting te voldoen), kan het Surveillance-systeem nog niet worden gebruikt bij deze controle.

Er kan alleen vervolgactie worden ondernomen op basis van handmatige controles van de douaneaangiften.

Op het moment dat voldoende gegevens beschikbaar zijn, zal de Commissie nagaan of de tenuitvoerlegging van de nieuwe DWU-bepalingen wordt nageleefd.

Zie ook het antwoord op paragraaf 50 wat betreft dit soort onjuiste indelingen.

86. Op het moment van Speciaal verslag nr. 23/2000 bestond er in de EU nog geen rechtsgrondslag voor het systeem van voorafgaande rulings op het gebied van de waarde.

88. De Commissie heeft samen met de douanediens ten van de lidstaten en het bedrijfsleven de relevantie, haalbaarheid en de gevolgen (in termen van kosten/baten enz.) beoordeeld van de invoering en toepassing in de EU van het concept van informatie over bindende inlichtingen inzake de waarde. De Commissie verwacht begin 2018 een afronding van deze werkzaamheden en een besluit over eventuele te nemen vervolgmaatregelen.

89. Het feit dat lidstaten geen uniforme aanpak hanteren, leidt niet noodzakelijkerwijs tot te lage betalingen van douanerechten, maar kan daar wel toe leiden. De verschillende benaderingen die worden gehanteerd, kunnen eenzelfde resultaat tot gevolg hebben.

Zie het antwoord op paragraaf 11.

92. De drempelwaarde kan alleen als risico-indicator worden gebruikt om een zending nauwkeuriger te controleren, maar de drempelwaarde is dan geen bewijs van de betaalde prijs (zie ook het antwoord op paragraaf 11).

95. De Commissie heeft reeds inspecties uitgevoerd naar onderwaardering, met inbegrip van missies naar het VK in november 2016 en mei 2017 en een missie naar Slowakije in 2016, en ze is momenteel bezig met de follow-up van de verslagen hierover. De Commissie heeft alle lidstaten die in 2017 zijn geïnspecteerd tevens om informatie over hun procedures verzocht, om de risico's van onderwaardering tegen te gaan en zij is van plan om deze kwestie ook in de toekomst met voorrang te behandelen.

96. De Commissie doet momenteel verder onderzoek naar de kwestie van onderwaardering van textiel en schoeisel uit China.

97. De Commissie heeft de onderwaardering onderzocht in haar TEM-inspecties in het VK van november 2016 en mei 2017. Zij zal dat blijven doen in haar TEM-inspecties in het VK van november 2017. De Commissie werkt ook actief aan een follow-up van het rapport van OLAF over onderwaardering in het VK. De Commissie zal de onderwaardering in het VK zeer scherp in de gaten houden en alle passende maatregelen nemen om de financiële belangen van de Unie te beschermen waaronder, voor zover van toepassing, gerechtelijke stappen zoals voorzien in de Verdragen. Zie ook het antwoord op paragraaf 96.

100. Douaneregeling 42 maakt de handel voor bonafide bedrijven een stuk gemakkelijker, maar net als de Rekenkamer wijst de Commissie de lidstaten er al enkele jaren op dat de regeling door fraudeurs kan worden misbruikt, en er zijn aanbevelingen over de controle en uitwisseling van gegevens voor de douane- en belastingdiensten opgesteld. De lidstaten beschikken over de juridische en operationele middelen om transacties te verifiëren vanuit het oogpunt van de risico's voor de douanerechten en de btw, maar voor een dergelijke controle is een goede samenwerking tussen de douane- en belastingdiensten op nationaal niveau nodig.

104. Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 82 en 93 tot en met 99 van Speciaal verslag nr. 23/2016.

106. De Commissie is over het algemeen tevreden over de mate waarin de meeste lidstaten samenwerken, afgezien van het bestaan van specifieke problemen.

De Commissie heeft bijzondere aandacht besteed aan de inspecties van de douaneprocedures van lidstaten om onjuiste oorsprongsverklaringen en/ of onjuiste omschrijvingen van goederen een halt toe te roepen en te bestrijden, waarbij de nadruk met name werd gelegd op de door de Rekenkamer aangehaalde mededelingen in het kader van wederzijdse bijstand. De Commissie zal hieraan aandacht blijven besteden.

107. Het vermelden van de afzender in de douaneaangifte tot invoer is momenteel een gegevens-element waarvoor de lidstaten vrijstelling kunnen verlenen. Het is wel verplicht in

lidstaten die geen gebruik hebben gemaakt van deze optie. De Commissie zal samen met de lidstaten in 2018 follow-upmaatregelen nemen en afhankelijk van de resultaten eventuele juridische stappen overwegen om het vermelden van de afzender in alle lidstaten verplicht te stellen. Er moet wel rekening mee worden gehouden dat het verzamelen van deze gegevens aanzienlijke kosten met zich meebrengt voor de lidstaten die deze gegevens nog niet verzamelen. De daadwerkelijke datum waarop dit in zal gaan, hangt af van de onderhandelingen met de lidstaten.

112. Er moet op worden gewezen dat dit citaat tevens verwijst naar risicobeheer voor veiligheidsdoeleinden en niet het bewijs vormt voor het nut van risicoanalyse voor financiële doeleinden voordat de goederen het grondgebied van de EU binnenkomen.

113. De Commissie zal jaarlijks een verslag over de prestaties van de douane-unie blijven opstellen. In dat verslag zal ook op douanecontroles worden ingegaan.

In het DWU blijft de mogelijkheid behouden om vereenvoudigde procedures te gebruiken. Een daartoe opgerichte projectgroep heeft richtsnoeren uitgewerkt voor de toepassing van vereenvoudigde procedures.

114. Een risicoanalyse voor fiscale doeleinden wordt niet verricht op basis van gegevens die gewoonlijk beschikbaar zijn voor de vervoerders die een summier aangifte bij binnenbrengen (ENS) indienen vóór aankomst van de goederen, maar op basis van de gegevens in de douaneaangifte. De via de ENS beschikbare gegevens kunnen echter worden gebruikt om een bepaalde zending bij aankomst ervan in de EU te signaleren. Zie ook het antwoord op paragraaf 115.

115. Het doel van de ENS is hoofdzakelijk om een veiligheidsrisicoanalyse uit te voeren (artikel 128 DWU). Een risicoanalyse voor fiscale doeleinden is alleen mogelijk als overeenkomstig artikel 130 DWU samen met de ENS een douaneaangifte is ingediend. Handelaren die gebruikmaken van deze optie profiteren normaal gesproken van een versnelde inkleding van hun goederen bij aankomst. Het invoeren van de verplichting dat de ENS in alle gevallen gegevens over de afzender en geadresseerde moet bevatten, is onnodig omdat de ENS niet voor fiscale doeleinden wordt gebruikt (zie het antwoord op paragraaf 114).

118. De Commissie is van mening dat fysieke en documentencontroles op basis van risicoanalyse ook moeten worden toegepast op goederen die via een vereenvoudigde procedure worden aangegeven.

Bestaande praktijken die onverenigbaar lijken met de toepasselijke douanewetgeving in de EU, zullen op grond van een mogelijke inbreukprocedure door de Commissie worden onderzocht.

Zie het antwoord op paragraaf 106.

119. De toestemming om gebruik te maken van vereenvoudigde douaneprocedures voor invoer is afhankelijk van voorafgaande controles door de douane. Zij wordt verleend aan handelaren die gedetailleerde informatie over hun handelspraktijken verstrekken.

122. De Commissie onderzoekt momenteel of de kennisgeving van de aanbrengring van de goederen in het kader van de procedure voor de inschrijving in de administratie van de aangever al dan niet kan worden aangescherpt. De mogelijkheid om AEO's onder bepaalde omstandigheden vrij te stellen van deze verplichting moet echter behouden blijven om zo rekening te houden met het feit dat deze marktdeelnemers aan strengere criteria moeten voldoen.

Bovendien wordt in artikel 233 UV/DWU het mogelijke misbruik van de procedure voor de inschrijving in de administratie van de aangever beperkt door te voorzien in een degelijke voorafgaande controle van de aanvragers, een nauwgezet toezicht op de vergunning en een regulier toezicht op de activiteiten via een op maat gemaakt controleprogramma.

123. Er wordt voortdurend toezicht uitgeoefend op AEO-vergunningen. Als niet aan de AEO-criteria wordt voldaan, moeten de douaneautoriteiten van de lidstaten de AEO-vergunning schorsen of intrekken. Wanneer de Commissie over gedetailleerde informatie beschikt dat een lidstaat geen uitvoering geeft aan het EU-recht, kan zij passende gerechtelijke stappen nemen tegen deze lidstaat.

De Commissie bestudeert momenteel de gevolgen van de risico's van bepaalde bedrijfsmodellen, met inbegrip van koeriersdiensten, gedurende de AEO-aanvraag- en monitoringprocedure.

124. De Commissie stimuleert de lidstaten om gebruik te maken van de gids voor douanebedrijfscontroles, waarbij rekening moet worden gehouden met het feit dat deze richtsnoeren niet juridisch bindend zijn.

125. Een aantal lidstaten heeft inderdaad geen melding gemaakt van controles na inklaring of melding gemaakt van gegevens die nader moesten worden toegelicht. De Commissie verstrekt alle lidstaten regelmatig methodologische verduidelijkingen, dringt aan op nauwkeurige en betrouwbare verslaglegging en verzoekt de lidstaten waar nodig om ontbrekende informatie en/of een verduidelijking van de verstrekte informatie. De analyse van de Commissie wordt doorgaans gedeeld en besproken met de lidstaten tijdens de vergaderingen van het raadgevend comité voor de (traditionele) eigen middelen.

De Commissie zal de verslagen van de lidstaten blijven beoordelen en de lidstaten doordringen van de noodzaak om adequate controles, inclusief controles na inklaring, uit te voeren. Daarnaast adviseert de Commissie de lidstaten tijdens haar inspecties van de traditionele eigen middelen altijd om de gids voor douanebedrijfscontroles van de Commissie te volgen, hoewel noch de gids, noch controles na inklaring verplicht zijn.

127. Op grond van deze kwestie zijn er al vervolgmaatregelen genomen in verschillende lidstaten, waar er dankzij de verzoeken van de Commissie meer is gedaan om de samenwerking op het gebied van wederzijdse bijstand tussen de betrokken lidstaten uit te breiden.

128. De Surveillance 2-database bevat alle douaneaangiften voor het in het vrije verkeer brengen vanaf 2011. Het Surveillance 3-project, dat uiterlijk in oktober 2018 moet worden geïmplementeerd, omvat inderdaad een belangrijke uitbreiding van de te verzamelen gegevenselementen.

131. De Commissie is van mening dat controles achteraf veel minder doeltreffend zijn om onderwaardering te voorkomen en te bestrijden, dan controles die voorafgaand aan de vrijgave worden uitgevoerd. Zij heeft de lidstaten systematisch aangespoord om onderwaardering aan te pakken door controles voorafgaand aan de vrijgave uit te voeren.

132. Het feit dat administratieve en bedrijfskosten hoger zouden kunnen uitpakken dan de geïnde inkomsten, is tot nu toe de reden geweest voor de vrijstelling van douanerechten voor zendingen met een te verwaarlozen waarde.

De Commissie staat echter open voor de mogelijkheid om andere relevante factoren te onderzoeken en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de geldende wetgeving na te gaan. Een projectgroep zal zich in het bijzonder bezighouden met deze kwestie.

134. Er zijn nog enkele andere vrijstellingen van douanerechten dan de vrijstellingen waarnaar in het verslag van de Rekenkamer is verwezen.

Deze vrijstellingen en de gevolgen van de toepassing ervan worden momenteel besproken in een projectgroep.

135. Wat betreft het aanvaarden van aanvragen voor een vrijstelling van douanerechten voor goederen van te verwaarlozen waarde bij goederen waarvan de aangegeven waarde boven de

150 EUR lag, is de Commissie van mening dat de lidstaten hun nationale invoersystemen zouden moeten aanpassen om dergelijke aanvragen af te wijzen.

Commerciële zendingen die ten onrechte als gift worden aangegeven, kunnen aan douanecontroles worden onderworpen omdat de douaneautoriteiten kunnen besluiten om na te gaan of aan de voorwaarden voor de toekenning van de vrijstelling van de rechten bij invoer wordt voldaan.

136. Zie het antwoord op paragraaf 123.

137. Onderwaardering is een van de grootste problemen. Een projectgroep zal verschillende mogelijkheden onderzoeken om de douaneformaliteiten te optimaliseren en zo alle punten van zorg aan te kunnen pakken.

138. De Commissie is bekend met het probleem van de onderwaardering van goederen. Het probleem is met name nijpend in het kader van de elektronische handel. Een projectgroep zal de gelegenheid bieden om na te gaan hoe deze kwesties in de lidstaten worden aangepakt en hoe het probleem zou moeten worden opgelost.

139. De problematiek van de onvolledige heffing van invoerrechten door de douane wat betreft belastbare postzendingen zal in een projectgroep worden behandeld.

140. Een projectgroep inzake zendingen van geringe waarde zal het probleem aanpakken van de derving van douanerechten, waarnaar de Rekenkamer verwijst.

De Commissie merkt tevens op dat commerciële zendingen die ten onrechte als gift worden aangegeven, aan douanecontroles kunnen worden onderworpen omdat de douaneautoriteiten kunnen besluiten om na te gaan of aan de voorwaarden voor de toekenning van de vrijstelling van de rechten bij invoer wordt voldaan.

141. De AEO-status biedt de mogelijkheid om de vergemakkelijking van de handel en de controles door de douane in balans te houden.

Zie ook het antwoord op paragraaf 123.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

142. De kwesties inzake het rechtskader worden aangepakt via het DWU-pakket (het douanewetboek en de bijbehorende gedelegeerde en uitvoeringshandelingen) dat op 1 mei 2016 van kracht is geworden. De voordelen van dit wetboek zullen volledig tot hun recht komen wanneer alle elektronische systemen voor de tenuitvoerlegging ervan operationeel zijn. Het belangrijkste doel van het DWU is een betere bescherming van de financiële middelen (eigen middelen) van de Unie door i) de Europese douanewetgeving fraudebestendig te maken (d.w.z. door mazen te dichten, tegenstrijdige interpretatie en toepassing van voorschriften uit te bannen en douaneautoriteiten elektronische toegang te bieden tot relevante informatie), ii) te zorgen voor een meer geharmoniseerde en gestandaardiseerde toepassing van de douanecontroles door de lidstaten op basis van een gemeenschappelijk kader voor risicobeheer en een elektronisch systeem voor de implementatie ervan en iii) een gemeenschappelijk systeem van garanties in te voeren. Met deze maatregelen wordt niet alleen beoogd de financiële belangen van de EU en de veiligheid van EU-burgers beter te beschermen, maar ook concurrentieverstorend gedrag bij de diverse plaatsen van binnenkomst en uitgang in de EU te voorkomen. Dit wetgevingspakket wordt bovendien constant bijgewerkt om fouten en tegenstrijdigheden te verhelpen, vooral als deze tot een niet-geharmoniseerde toepassing van de regels leiden.

143. Zie de antwoorden op de paragrafen 25 en 26.

Aanbeveling 1

De Commissie verwerpt deze aanbeveling.

Het Europees Parlement heeft de Commissie gevraagd "betrouwbare gegevens (te) verzamelen over de douane ... kloof in de lidstaten". De Commissie verstrekt al jaarlijkse berekeningen van de kloof in de inning van douanerechten die tijdens haar TEM-inspecties is vastgesteld. De bedragen die ermee gemoeid zijn, worden van de lidstaten gevorderd en ten gunste van de EU-begroting geïnd.

De berekening van de Commissie, gebaseerd op harde gegevens, vormt de meest betrouwbare methodologie om een dergelijke kloof vast te stellen en wordt voor operationele doeleinden gebruikt, namelijk om haar jaarlijkse controleprogramma van de lidstaten voor te bereiden.

De Commissie is niet bekend met een andere geschikte methodologie, maar staat positief tegenover eventuele suggesties voor een haalbare methodologie die de berekeningen van de Commissie zou kunnen aanvullen.

Zie tevens de antwoorden op de paragrafen 25 en 26.

144. De Commissie blijft erbij dat lidstaten die geen controles uitvoeren aanzienlijke risico's lopen om financieel aansprakelijk te worden gesteld (inclusief voor de rente wegens achterstallige betalingen) voor verliezen voor de EU-begroting. De Commissie is van mening dat de mogelijkheid dat de lidstaten financieel aansprakelijk kunnen worden gesteld voor administratieve fouten of het verzuim om verschuldigde rechten na te vorderen, een sterke prikkel voor lidstaten is om controles uit te voeren en behoedzaam te zijn om aansprakelijkheid te vermijden. Het verzuim van lidstaten om verschuldigde bedragen na te vorderen en deze voor de EU-begroting beschikbaar te maken, zou niet in overeenstemming zijn met de voorschriften voor de eigen middelen en de relevante jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.

In het kader van de voorbereiding voor het volgende meerjarig financieel kader, zal de Commissie nagaan of eventuele aanpassingen aan het huidige rechtskader van de eigen middelen ervoor kunnen zorgen dat lidstaten meer worden geprikkeld om doeltreffende controles uit te voeren.

145. De Commissie is niet op de hoogte van lidstaten die voor lief nemen dat hun aandeel in de inningskosten van de TEM te hoog is: het huidige systeem voor de inningskosten is met eenparigheid van stemmen door de lidstaten goedgekeurd.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. De Commissie beoordeelt momenteel de opties om de financiering van de nationale douanediens in het volgende MFK te verbeteren. De Commissie is van mening dat de douaneverrichtingen van de lidstaten en de bijbehorende lopende kosten van meerdere factoren afhangen, bijvoorbeeld van de structurele samenstelling van de douanediens van de lidstaat, de middelen waarover de nationale douanediens beschikt en de structuur en omvang van het handelsverkeer als gevolg van de geografische ligging van de lidstaat. De Commissie voert momenteel een effectbeoordelingsstudie naar de douane-unie uit, onder meer om de financieringsmogelijkheden na te gaan voor investeringen in de douane via de financieringsinstrumenten van de EU.

Aanbeveling 3

De Commissie kan de aanbeveling gedeeltelijk aanvaarden, in zoverre dat zij de doelstelling van de aanbeveling van de Rekenkamer onderschrijft, maar ze merkt op dat zij in dit stadium niet in de positie verkeert om specifieke toezeggingen te doen aangaande haar voorstellen voor het volgende MFK.

146. De Commissie heeft haar manier van werken bij het ontwikkelen van nieuwe/bijgewerkte douanetoepassingen verbeterd door de lidstaten er vanaf het begin bij te betrekken. De kwestie van het meervoudig melden van douane-informatie, die reeds in de paragrafen 47 en 54 aan bod is

gekomen, is uitgebreid met de lidstaten besproken om de uitwisseling van douane-informatie op EU-niveau kosteneffectiever te maken. Daarnaast heeft de Commissie bij de huidige IT-projecten in het bijzonder aandacht voor de connectiviteit ervan met andere AFIS- en externe IT-systemen, om de inspanningen van de lidstaten tot een minimum te kunnen beperken en de kwaliteit van de gegevens, het gebruik en het doel van deze systemen te optimaliseren.

Er wordt ook veel moeite gedaan om efficiënte instrumenten te leveren voor het analytische en statistische gebruik van de opgeslagen gegevens.

Aanbeveling 4

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Het vermelden van de afzender in de douaneaangifte tot invoer is weliswaar reeds verplicht in de lidstaten die geen gebruik maken van de mogelijkheid om af te zien van de gegevensvereiste, maar de Commissie zal samen met de lidstaten in 2018 follow-upmaatregelen nemen en afhankelijk van de resultaten eventuele juridische stappen nemen om deze vermelding in alle lidstaten verplicht te stellen. Dit kan aanzienlijke kosten met zich meebrengen voor de lidstaten die deze gegevens nog niet hebben verzameld.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling om nauwkeuriger te zijn bij wat zij aan acties van de lidstaten vraagt in mededelingen in het kader van wederzijdse bijstand, waarbij zij opmerkt dat het voornaamste doel zal blijven dat de uitkomsten gelijk zijn. De verzoeken om wederzijdse bijstand vallen onder Verordening (EG) nr. 515/1997 en zijn daarom wettelijk en verplicht. De acties die aan de lidstaten worden voorgesteld, bestaan uit een reeks aanbevelingen die niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen voor alle lidstaten geschikt zijn.

Aanbeveling 5

De Commissie aanvaardt de aanbeveling indien er sprake is van beschikbare middelen, onderzoeksprioriteiten en de bereidheid van het derde land om mee te werken. Momenteel heeft OLAF contactambtenaren in China, de Verenigde Arabische Emiraten en Oekraïne.

147. De gevallen waarin het Taric met terugwerkende kracht wordt bijgewerkt hebben betrekking op in het Publicatieblad van de EU gepubliceerde wetgeving die met terugwerkende kracht moet worden toegepast. Deze specifieke gevallen worden rechtstreeks meegedeeld aan de diensten van de lidstaten zodat zij de nodige financiële maatregelen (terugbetaling, navordering) kunnen nemen.

De Commissie zal de lidstaten ondersteunen bij het toezicht op het BTI-gebruik. De bijgewerkte versies van de EBTI- en de Surveillance-systemen vergemakkelijken dit toezicht sinds oktober 2017. Door verschillende vooraf gedefinieerde verslagen te gebruiken, kan het niet-gebruiken of ongeldig gebruiken van BTI's worden opgespoord. De in het kader van een verlengd gebruik ingevoerde hoeveelheden zullen eveneens in een regulier verslag worden gevolgd.

De lidstaten moeten hun nationale systemen echter ook aanpassen en via Surveillance nieuwe gegevenselementen sturen om zinvolle controles uit te kunnen voeren. Op grond van het DWU hebben de lidstaten een overgangperiode tot 2020 om aan deze verplichting te voldoen.

Zie ook het antwoord op paragraaf 88.

Aanbeveling 6

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Zij heeft het EBTI-systeem en de Surveillance-systemen bijgewerkt om de lidstaten bij hun controle van het BTI-gebruik te ondersteunen. Aangezien de nationale systemen nog niet zijn bijgewerkt (op grond van het DWU hebben de lidstaten een overgangperiode tot 2020 om aan deze verplichting te voldoen), kan het Surveillance-systeem nog niet worden gebruikt bij deze controle.

Er kan alleen vervolgactie worden ondernomen op basis van handmatige controles van de douaneaangiften.

Op het moment dat voldoende gegevens beschikbaar zijn, zal de Commissie nagaan of de tenuitvoerlegging van de nieuwe DWU-bepalingen wordt nageleefd.

b) De Commissie verwerpt deze aanbeveling in dit stadium.

De Commissie voert momenteel een studie uit, waarbij deskundigen van de lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn betrokken (voornamelijk via een openbare raadpleging), om in de Unie de belangstelling voor en de haalbaarheid van een systeem van besluiten aangaande bindende inlichtingen inzake de waarde na te gaan.

148. De Commissie is erg actief om onderwaardering, onjuiste oorsprongsverklaringen en onjuiste omschrijvingen van goederen bij haar TEM-inspecties aan te pakken, waarbij de nadruk met name ligt op het VK. Zij zal tevens gevolg geven aan het verslag van OLAF over onderwaardering met betrekking tot het VK. Zij zal hieraan de hoogste prioriteit blijven geven.

Aanbeveling 7

De Commissie verwerpt deze aanbeveling omdat de huidige wetgeving al zeer sterke prikkels bevat voor lidstaten om het risico op verliezen voor de EU-begroting adequaat aan te pakken in de vorm van een hoge rente wegens achterstallige betalingen.

De Commissie zal in het volgende meerjarig financieel kader echter alle mogelijke verbeteringen van het systeem van de stimulansen tegen het licht houden.

149. Momenteel is op grond van het risicobeheersysteem niet in elk geval een verplichte controle vereist. De Commissie onderzoekt de mogelijke manieren om het risicobeheer te verbeteren.

Zie de antwoorden op de paragrafen 114 en 123.

Aanbeveling 8

a) De Commissie verwerpt de aanbeveling, maar is bereid zich over de door de Rekenkamer opgeworpen kwestie te buigen in het kader van een lopend onderzoek naar het versterken van de controleaanpak bij vereenvoudigde procedures. Wat de verrichting van financiële risicoanalyses in de fase waarin de goederen nog niet zijn aangekomen betreft, verwijst de Commissie naar haar antwoorden op de paragrafen 114 en 115.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling, sterker nog: de voorgestelde verbetering is al vastgelegd in het kader van de ontwikkeling van het Surveillance 3-systeem dat uiterlijk in oktober 2018 moet worden geïmplementeerd.

c) De Commissie aanvaardt de aanbeveling wat betreft het onderzoek naar het misbruik van vrijstellingen voor zendingen van geringe waarde voor de elektronische handel in goederen met niet-EU landen. Dit is een van de gebieden van onderwaarderingsfraude die door OLAF worden onderzocht.

De Commissie heeft een projectgroep bestaande uit lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven opgericht, die onder meer een analyse zal verrichten naar de uitdagingen van de douane om de wettelijke vereisten op dit gebied op een juiste manier toe te passen.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	31.5.2016
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	13.7.2017
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	7.11.2017
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	23.11.2017

Goederen die de EU van buiten de Europese Unie binnenkomen, worden onderworpen aan douanecontroles door de lidstaten voordat zij binnen de EU in het vrije verkeer worden gebracht. We onderzochten of de Europese Commissie en de lidstaten ervoor zorgen dat de invoerprocedures de financiële belangen van de EU beschermen. We ontdekten belangrijke tekortkomingen en mazen in de wetgeving, die erop wijzen dat de controles niet doeltreffend worden toegepast. Dit heeft een nadelige invloed op de EU-financiën. We doen een aantal aanbevelingen aan de Commissie en de lidstaten ter verbetering van de opzet en de uitvoering van de controles.

40
1977-2017



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, 2017

Overneming met bronvermelding toegestaan.