



Brussel, 26.2.2014
COM(2014) 105 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Actieplan voor het toezicht op de werking van de preferentiële handelsregelingen

Deze mededeling van de Commissie aan de Raad bevat een actieplan voor het toezicht op de werking van de preferentiële handelsregelingen.

Actieplan voor het toezicht op de werking van de preferentiële handelsregelingen

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding
2. Rechtskader, verplichtingen, beheersregelingen op grond van het huidige systeem
3. Zwakke punten van het huidige systeem
4. Remedies
5. Samenvatting

1. INLEIDING

Het doel van goed toezicht op de werking van preferentiële handelsregelingen is te garanderen dat het rechtskader correct ten uitvoer wordt gelegd en dat de preferenties alleen worden toegepast op invoer die daadwerkelijk van oorsprong is uit het partnerland/begunstigde land of de regio in kwestie¹.

De Commissie beschikt over aanzienlijke prerogatieven in het kader van haar verplichting tot toezicht en controle op de juiste toepassing van de oorsprongsregels bij het onderzoek van de gegrondheid van een verzoek om terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten. Onvoldoende toezicht kan ernstige gevolgen hebben, bijvoorbeeld leiden tot het ontstaan van een "bijzondere situatie"² op grond van artikel 239 van het douanewetboek.

Het toezicht draagt zodoende bij aan de bescherming van de financiële belangen van de EU en zorgt voor eerlijke handel tussen de EU en haar handelspartners.

De Commissie stelde in punt 3.2.1 van mededeling COM(2005) 100 definitief van 16 maart 2005 dat om te beginnen de rechtsgrond en de technische werkwijze moeten worden vastgesteld en de financiële middelen moeten worden gevonden die voor het toezicht nodig zijn, en dat er een centraal punt moet komen waar de gegevens over het praktische gebruik van de preferentiële regelingen naartoe worden gezonden (zie punt 2.2). Sindsdien heeft de Commissie voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van de oorsprongsregels een taskforce³ opgericht die als "centraal punt" fungeert.

2. RECHTSKADER, VERPLICHTINGEN EN BEHEERSREGELINGEN OP GROND VAN HET HUIDIGE SYSTEEM

2.1 Rechtskader

2.1.1 *Autonome en bilaterale preferentiële regelingen*

Het stelsel van algemene preferenties (SAP)⁴ voorziet in een rechtskader voor controleactiviteiten, inclusief controlebezoeken door de Commissie of douanebeambten van de lidstaten.

¹ Landen die in aanmerking komen voor autonome handelsmaatregelen worden "begunstigde landen" genoemd en landen waarmee de EU een bilaterale preferentiële overeenkomst heeft gesloten worden "partnerlanden" genoemd.

² Een bijzondere situatie is het gevolg van omstandigheden die van de zijde van belanghebbende geen frauduleuze handeling noch klaarblijkelijke nalatigheid inhouden.

³ De taskforce is in september 2013 opgericht door het organigram van DG TAXUD te wijzigen.

⁴ Thans artikel 97 duodecies en met ingang van 1 januari 2017 de artikelen 68 en 69 van Verordening (EEG) nr. 2454/93 (uitvoeringsbepalingen van het douanewetboek), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1063/2010.

Het besluit betreffende de landen en gebieden overzee (LGO-besluit)⁵ voorziet niet in een rechtskader voor controleactiviteiten, maar het toekomstige "LGO-besluit"⁶ wel.

In afwachting van de sluiting en toepassing van herziene economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's) met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) geldt er sinds 1 januari 2008 een tijdelijke unilaterale regeling in het kader van de markttoegangsverordening (MAR)⁷. Bijlage 1 bij de MAR bevat een lijst van regio's of staten die onderhandelingen hebben afgesloten in de zin van artikel 2, lid 2; artikel 4, lid 3, biedt een rechtskader voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van de oorsprongsregels in het kader van de handel met deze regio's of staten. Met ingang van 1 oktober 2014 zal deze lijst echter worden beperkt tot die landen waarmee een EPO wordt toegepast en de reikwijdte van het toezicht in het kader van de MAR zal worden beperkt. Als gevolg daarvan zullen de in het kader van de MAR begunstigde ACS-landen nog de enige EPO-partnerlanden zijn die onder deze bilaterale overeenkomsten vallen.

Er is geen andere autonome of preferentiële regeling (afgezien van het SAP, het LGO-besluit en de MAR) die specifieke bepalingen over toezicht bevat.

2.1.2 Bepaling inzake de handelwijze bij administratieve fouten

Als uit controleactiviteiten met begunstigde /partnerlanden blijkt dat EU-invoerrechten verloren zijn gegaan als gevolg van fouten bij het beheer van preferentiële regelingen, kan de bepaling inzake de handelwijze bij administratieve fouten in werking treden. Op grond van deze bepaling, die door de EU wordt voorgesteld in de nieuwe preferentiële handelsregelingen waarover momenteel wordt onderhandeld, kan de overeenkomstsluitende partij die met dergelijke verliezen wordt geconfronteerd aan de in de overeenkomst voor dit doel aangewezen instantie vragen mogelijke maatregelen te onderzoeken om de situatie te verhelpen.

2.1.3 Douanesamenwerking, wederzijdse administratieve bijstand en tijdelijke intrekking van preferenties

Preferentiële handelsregelingen bevatten doorgaans bepalingen over regelmatige inlichtingenuitwisseling en overleg in het kader van douanesamenwerking en wederzijdse

⁵ Besluit 2001/822/EG van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de Europese Gemeenschap (PB L 314 van 30.11.2001).

⁶ Artikel 51 van bijlage VI bij het voorstel voor het LGO-besluit (COM(2012) 362 final van 16.7.2012).

⁷ Verordening (EG) nr. 1528/2007 van de Raad.

administratieve bijstand⁸ om zo een juiste toepassing van de douanewetgeving te garanderen, met name door illegale activiteiten te voorkomen, te onderzoeken en te bestrijden.

Bij deze bepalingen wordt onder bepaalde voorwaarden in een tijdelijke intrekking of schorsing van preferenties voorzien indien een begunstigd/partnerland bij herhaling:

- verzuimt de oorsprongsstatus te controleren⁹;
- weigert de controle achteraf van het bewijs van oorsprong uit te voeren en/of de resultaten daarvan mee te delen, dan wel dit met onnodige vertraging doet en
- weigert toestemming te verlenen voor (door OLAF en/of de lidstaten te starten) onderzoeksmissies om de echtheid van documenten of de juistheid van gegevens die van belang zijn voor het verlenen van de preferentiële behandeling, te controleren, dan wel dit met onnodige vertraging doet.

Deze bepalingen zijn opgenomen in de SAP-verordening¹⁰ en het toekomstige LGO-besluit¹¹ en er wordt voorgesteld om ze ook op te nemen in de nieuwe preferentiële regelingen.

2.1.4 Inbreukprocedures tegen lidstaten

Ernstige onregelmatigheden bij de werking van de preferentiële handelsregelingen kunnen ook voortvloeien uit het verzuim van een lidstaat om het EU-recht na te leven. Indien de Commissie een dergelijk verzuim vaststelt, kan zij een procedure inleiden wegens niet-nakoming van een verplichting, zoals bepaald in artikel 258 van het VWEU.

2.2 De verplichtingen van de Commissie

De Commissie moet garanderen dat preferentiële handelsregelingen op een juiste manier ten uitvoer worden gelegd.

Zelfs als de regelingen niet expliciet verwijzen naar toezicht, kunnen ze toch bepaalde mogelijkheden voor de Commissie inhouden, zoals:

- overleg in de gemengde of samenwerkingscomités;

⁸ OLAF is voor dat laatste verantwoordelijk.

⁹ D.w.z. dat het product (de producten) daadwerkelijk van oorsprong is(zijn) uit de streek of staat waaraan de preferentie is verleend.

¹⁰ Artikel 21 van Verordening (EU) nr. 978/2012 (PB L 303 van 31.10.2012).

¹¹ Artikel 46 van het voorstel voor het LGO-besluit (COM(2012) 362 final van 16.7.2012).

- algemene verzoeken om informatie en
- een waarschuwing aan EU-importeurs bij twijfel over de juiste tenuitvoerlegging van de regeling.

Om de effectiviteit en de efficiëntie van de preferentiële oorsprongsregels te garanderen, moeten tekortkomingen worden aangepakt en gecorrigeerd. Het garanderen van de naleving van de preferentiële oorsprongsregels, inclusief de regels inzake administratieve samenwerking, is voor de geloofwaardigheid van de tenuitvoerlegging van toekomstige vrijhandelsovereenkomsten en gedurende de onderhandelingen hierover van essentieel belang.

2.3 Beheersregelingen

2.3.1 Periodieke verslaglegging

De door de lidstaten ingediende informatie die wordt verzameld in het kader van de periodieke verslaglegging van de Commissie, heeft voornamelijk betrekking op het aantal aangevraagde controles per begunstigd land, de ontvangen antwoorden en de naleving van de antwoordtermijn.

De gegevens worden geëvalueerd en de begunstigde/partnerlanden worden geselecteerd voor "toezichtsbijeenkomsten" waaraan per geval deskundigen uit de lidstaten deelnemen. De Commissie beoordeelt momenteel het idee om een gegevensbank voor het toezicht op te zetten.

2.3.2 Gegevensbank voor het specimenbeheersysteem (SMS)

De regeling voor handelspreferenties bevat doorgaans in het hoofdstuk over administratieve samenwerking de eis dat het begunstigde/partnerland de Commissie afdrukken van stempels die zijn autoriteiten gebruiken bij de afgifte van certificaten inzake goederenverkeer of oorsprongscertificaten, doet toekomen.

De Commissie slaat deze afdrukken, samen met de namen van de voor de afgifte en controle van oorsprongsbewijzen gemachtigde autoriteiten, op in haar gegevensbank voor het specimenbeheersysteem (SMS). De gegevensbank wordt voortdurend bijgewerkt en kan worden geraadpleegd door de douaneautoriteiten van de lidstaten wanneer zij goederen in- en uitklaren of de noodzaak nagaan verzoeken om controle naar de begunstigde/partnerlanden te sturen.

2.3.3 Berichten aan importeurs

In geval van gegronde twijfel over de oorsprong van op grond van preferentiële tariefregelingen ingevoerde goederen kan de Commissie berichten aan importeurs publiceren in het Publicatieblad¹².

¹² Zie Mededeling 2012/C 332/01 (PB C 332 van 30.10.2012, blz. 1).

Personen die in geval van onjuiste oorsprongsbewijzen aansprakelijk zijn voor een douaneschuld, kunnen geen goede trouw inroepen indien de Commissie in een gepubliceerd bericht heeft benadrukt dat gegronde twijfel bestaat over de juiste toepassing van de regeling door het betreffende land¹³.

2.3.4 *Systeem van geregistreerde exporteurs (REX)*

De Commissie legt momenteel de laatste hand aan de IT-vereisten voor het systeem van geregistreerde exporteurs (REX), dat met ingang van 1 januari 2017 voor SAP-begunstigde landen en LGO-exporteurs zal gelden en nadien ook in het kader van vrijhandelsovereenkomsten zal worden toegepast.

In plaats dat de bevoegde autoriteiten oorsprongsbewijzen afgeven, zullen exporteurs in SAP-begunstigde landen oorsprongsverklaringen afgeven als:

- i) geregistreerde exporteurs — indien de waarde van de zending meer dan 6 000 EUR bedraagt, of
- ii) niet-geregistreerde exporteurs — indien de waarde van de zending minder dan 6 000 EUR bedraagt.

Het systeem zal een centrale databank bevatten met de informatie die is verstrekt door de autoriteiten van het begunstigde land (en de autoriteiten van de lidstaat waarin gebruik wordt gemaakt van hetzelfde certificeringssysteem voor bilaterale cumulatie).

Om naleving van de oorsprongsregels te garanderen, zullen de begunstigde landen op verzoek van de douaneautoriteiten van de lidstaat de oorsprongsstatus van de goederen controleren en op eigen initiatief regelmatige controles en audits bij exporteurs uitvoeren.

3. ZWAKKE PUNTEN VAN HET HUIDIGE SYSTEEM

De huidige controleactiviteiten hebben de volgende tekortkomingen:

- de periodieke verslaglegging heeft voornamelijk betrekking op het verzamelen van kwantitatieve gegevens over de formaliteiten van administratieve samenwerking en maar voor een klein deel op het garanderen dat de oorsprongsregels als zodanig worden nageleefd;
- er is tot op heden nog geen periodieke verslaglegging over het beheer en de controle van preferentiële oorsprong door de begunstigde landen;

¹³ Zie artikel 220, lid 2, onder b), van het douanewetboek.

- de gegevens die momenteel voor het toezicht worden gebruikt, worden voornamelijk door de lidstaten en in sommige gevallen door andere diensten van de Commissie verstrekt. Andere bronnen worden niet benut en de in mededeling COM(2005) 100 genoemde controlebezoeken hebben nog niet plaatsgevonden;
- alle vastgestelde tekortkomingen worden schriftelijk of tijdens de "toezichtsbijeenkomsten" tussen de Commissie, de lidstaten en de betreffende begunstigde/partnerlanden behandeld. Dergelijke bijeenkomsten worden momenteel per geval georganiseerd, in aanvulling op de bijeenkomsten van de comités die op grond van bilaterale overeenkomsten zijn opgericht: andere manieren om de tekortkomingen aan te pakken zijn tot op heden nog niet benut;
- de maatregelen van de lidstaten om de naleving van de oorsprongsregels te garanderen, met name bij de afgifte van oorsprongsbewijzen, worden niet door de Commissie gecontroleerd en
- het gemeenschappelijk risicobeheersysteem¹⁴ omvat geen risicoprofielen voor oorsprongsregels.

Door het cumulatieve effect van deze tekortkomingen is de Commissie erop gebrand het huidige systeem verder te verbeteren.

4. REMEDIES

Om de zwakke punten van het huidige systeem aan te pakken, is het belangrijk de volgende doelen voor ogen te houden.

4.1 Een betere gegevensverzameling en het vaststellen van tekortkomingen in de uitvoering

4.1.1 Verzamelen en beoordelen van gegevens

De voor het toezicht relevante informatie moet met gegevens van de geïntegreerde gegevensbank voor statistiek (ISDB), Comext, Comtrade en Taric-gegevens, en informatie van de lidstaten worden aangevuld.

De Commissie moet ten eerste een algemeen oordeel vellen over de gegevens die beschikbaar zijn voor de 89 SAP-begunstigde landen, waarbij de nadruk moet liggen op mogelijke risico's als gevolg van handelsstromen en verschillen in rechten, rekening houdend met de informatie van de lidstaten.

In een later stadium kan informatie over andere begunstigde/partnerlanden worden beoordeeld.

¹⁴ De Europese Commissie heeft op 8 januari 2013 een mededeling goedgekeurd over douanerisicobeheer en de beveiliging van de toeleveringsketen (COM(2012) 793). Hierin is een strategie beschreven die de douane in staat stelt risico's die samenhangen met in internationale toeleveringsketens verhandelde goederen, beter aan te pakken.

4.1.2 *Selectie van landen voor verder toezicht*

De Commissie zal op basis van haar beoordeling een beperkt aantal begunstigde/partnerlanden voor grondig toezicht selecteren. Partnerlanden zonder expliciete bepalingen over toezicht in hun preferentiële regelingen, moeten uitdrukkelijk met dergelijk toezicht instemmen.

De Commissie zal vanaf 2014 een jaarlijks toezichtsplan voorstellen dat is gericht op landen en producten waarvoor grondiger toezicht nuttig wordt geacht, met enige flexibiliteit voor de behoeften en risico's op korte termijn.

4.1.3 *Vragenlijsten*

De Commissie zal de geselecteerde landen gedetailleerde vragenlijsten sturen over het praktische beheer van de oorsprongsregels en de afgifte van bewijzen van preferentiële oorsprong.

De vragen zullen aan de specifieke omstandigheden en ontwikkelingen worden aangepast, zeker wanneer het REX-systeem is ingevoerd.

De antwoorden zullen worden geanalyseerd en gebruikt ter voorbereiding van toezichtsbijeenkomsten en -bezoeken.

4.2 Het nemen van corrigerende maatregelen

4.2.1 *Toezichtsbijeenkomsten, toezichtsbezoeken en gemengde of samenwerkingscomités*

Als de gegevens (zie punt 4.1.1) en de antwoorden op de vragenlijsten (zie punt 4.1.3) eenmaal zijn beoordeeld, zal de Commissie per geval nagaan of zij:

- toezichtsbijeenkomsten,
- toezichtsbezoeken aan het betreffende land of
- besprekingen in de gemengde of samenwerkingscomités

zal organiseren om punten van zorg over de juiste toepassing van preferentiële oorsprongsregels aan te pakken die de betrokkenen meer inzicht moet verschaffen en als leidraad moet dienen.

De Commissie zal in elk geval een gedetailleerd verslag opstellen dat met het begunstigde/partnerland wordt besproken. De resultaten ervan zullen in het toezichtsplan van het jaar erop worden meegenomen.

4.2.2 *Gebruik van corrigerende en vrijwaringsmechanismen*

Afhankelijk van de resultaten van deze verbeterde toezichtsprocedure (zie punt 4.2.1) dient de Commissie – indien mogelijk in samenspraak met het begunstigde/partnerland – te bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om de vastgestelde risico's aan te pakken. Mogelijke maatregelen zijn:

- het bieden van aanvullende, gerichte opleidingen of technische ondersteuning aan de verantwoordelijke beambten;
- het publiceren van berichten aan importeurs (zie punt 2.3.3) of
- tijdelijke intrekking of schorsing van preferenties indien een dergelijke maatregel in de preferentiële regeling in kwestie is opgenomen.

4.2.3 *Risicoprofielen*

De Commissie zal eveneens nagaan of er gemeenschappelijke oorsprongsrisicoprofielen moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd en zo ja, in welke vorm. De werkzaamheden om effectieve gemeenschappelijke normen op het gebied van audits¹⁵ en controles achteraf vast te stellen en bij te werken, zullen worden voortgezet in het kader van het project om de controlenormen te convergeren en de gids voor douanebedrijfscontroles.

4.2.4 *Toezicht op de activiteiten van de lidstaten*

De noodzaak om de EU-douanewetgeving juist en uniform toe te passen beperkt zich niet tot bepalingen over de eigen middelen, maar heeft betrekking op alle aspecten van de douanewetgeving. Voor de geloofwaardigheid van de betrekkingen van de Unie met begunstigde/partnerlanden moet de Commissie ook toezicht houden op de regelingen van de lidstaten voor de afgifte van oorsprongsbewijzen. Dit is met name van belang om de traceerbaarheid van de preferentiële oorsprong te garanderen voor cumulatiedoeleinden. Goederen die een lidstaat verlaten, kunnen voor de vervaardiging van producten in een begunstigd/partnerland worden gebruikt en vandaaruit op grond van cumulatieregelingen vervolgens terug worden gebracht.

De Commissie zal naar alle lidstaten **vragenlijsten** sturen over het praktische beheer van de oorsprongsregels en de afgifte van bewijzen van preferentiële oorsprong. Op basis van hun antwoorden en alle overige beschikbare informatie zal de Commissie beslissen wat de juiste maatregelen zijn.

¹⁵Douanecontroles zijn als prioriteit aangemerkt in artikel 5, lid 2, onder b), van Verordening (EU) nr. 1294/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor de douane in de Europese Unie voor de periode 2014-20 (Douane 2020) en tot intrekking van Beschikking nr. 624/2007/EG.

4.2.5 Het wijzigen van de uitvoeringsbepalingen van het douanewetboek¹⁶, de autonome regelingen en de bilaterale preferentiële overeenkomsten

Wanneer zij in het kader van de SAP-verordening overweegt een preferentiële behandeling tijdelijk in te trekken of te schorsen, dient de Commissie na te gaan of deze maatregelen in bepaalde omstandigheden exclusief op specifieke GN-posten kunnen worden toegepast. De artikelen 15, 19 en 21 van de SAP-verordening bieden deze mogelijkheid. In tegenstelling tot maatregelen die alle preferentiële invoer uit een of meer begunstigde landen treffen, zou de intrekking of schorsing van specifieke GN-posten een effectievere en efficiëntere maatregel kunnen zijn om de probleemgebieden aan te pakken, indien het uitsluitend om bepaalde GN-posten gaat.

Er zou ook kunnen worden nagedacht een rechtskader voor het toezicht in andere autonome regelingen in te voeren of in het kader van bilaterale preferentiële regelingen uit te onderhandelen. In het laatste geval zou de aanpak zorgvuldige nadere evaluatie vereisen.

Verder zou de Commissie nauwkeuriger moeten nagaan hoe de periodieke verslaglegging over het beheer en de controle van preferentiële oorsprong door de begunstigde landen (als vermeld in punt 3.2.1 van mededeling COM(2005) 100) in de diverse preferentiële regelingen kan worden opgenomen.

4.3 Middelen en vervolgmaatregelen

4.3.1 Financiering

De hierboven genoemde controleactiviteiten zullen bijdragen aan de doelstellingen van het meerjarige Douane 2020-programma¹⁷ en ter financiering worden voorgesteld wat betreft:

- i) reiskosten voor de deelname van nationale deskundigen aan bijeenkomsten en toezichtsmisssies en
- ii) de ontwikkeling van IT-programma's en databanken.

Opleidingsactiviteiten voor de begunstigde/partnerlanden kunnen in het kader van de programma's voor externe bijstand van de EU voor de periode 2014-2020 worden gefinancierd¹⁸.

¹⁶ Verordening (EEG) nr. 2454/93.

¹⁷ Verordening (EU) nr. 1294/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor douane in de Europese Unie voor de periode 2014-20 (Douane 2020) en tot intrekking van Beschikking nr. 624/2007/EG.

¹⁸ Instrument voor ontwikkelingssamenwerking, Europees Ontwikkelingsfonds (2014-2020), Europees nabuurschapsinstrument, pan-Afrikaans instrument. De wetgevingsvoorstellen voor de financiering van deze maatregelen zijn nog steeds in voorbereiding.

4.3.2 *Verslaglegging en delen van informatie*

Aan het einde van elk kalenderjaar zal de Commissie een verslag over haar controleactiviteiten publiceren. Zij zal eveneens alle door haar verzamelde relevante informatie met de lidstaten delen.

5. **SAMENVATTING**

Een beter toezicht op de werking van preferentiële handelsregelingen moet worden bereikt door:

- periodieke verslaglegging door begunstigde/partnerlanden en lidstaten;
- een betere verzameling van gegevens en
- de beoordeling van beschikbare informatie en de vaststelling van landen en producten waarvoor nader toezicht noodzakelijk lijkt.

Dit toezicht zou moeten plaatsvinden door middel van:

- contacten met de betreffende landen;
- het invullen van vragenlijsten en
- indien nodig, toezichtsbijeenkomsten of -bezoeken.

Op basis van de uitkomsten van bovengenoemde maatregelen zal de Commissie beoordelen of nadere maatregelen nodig zijn.

Dit actieplan zou direct na de goedkeuring van deze mededeling moeten worden uitgevoerd.

De Commissie verzoekt de Raad de in deze mededeling beschreven maatregelen ten volle te ondersteunen.