



Brussel, 4.4.2023
COM(2023) 180 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de werking van het stelsel voor de controle van de traditionele eigen middelen
(2019–2021) overeenkomstig artikel 6, lid 3, van Verordening (EU, Euratom) 2021/768
van de Raad van 30 april 2021 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het
stelsel van eigen middelen van de Europese Unie**

SAMENVATTING

De Commissie brengt om de drie jaar verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van het stelsel voor de controle van de traditionele eigen middelen (hierna “TEM” genoemd). Dit verslag geeft een overzicht van de uitgevoerde controles in de periode 2019–2021.

*Ondanks de ongekende uitdagingen waarmee de lidstaten en de Commissie in deze periode als gevolg van de COVID-19-pandemie werden geconfronteerd, heeft de Commissie buitengewone stappen kunnen zetten op het gebied van TEM, waardoor de EU-begroting kon beschikken over een bedrag van **2,54 miljard EUR** aan extra middelen.*

*De Commissie heeft haar maatregelen voornamelijk gericht tegen **frauduleus ondergewaardeerd textiel en schoeisel uit de Volksrepubliek China** die in het Verenigd Koninkrijk en alle lidstaten werden ingevoerd. De Commissie is een inbreukprocedure tegen het VK gestart. In deze procedure heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) uiteindelijk beslist in het voordeel van de Commissie (arrest in zaak C-213/19). Deze baanbrekende zaak zal er niet alleen voor zorgen dat aanzienlijke extra bedragen aan TEM ter beschikking van de EU-begroting worden gesteld, maar biedt in het algemeen ook duidelijkheid over de inning van TEM voor de toekomst. Bovendien hebben de lidstaten hun controlestrategieën op dit gebied aanzienlijk verbeterd. Om rekening te houden met mogelijke verliezen aan TEM in dit verband, hebben 21 lidstaten tegen 31 december 2021 onder voorbehoud een aanvullend bedrag van **1,473 miljard EUR** ter beschikking gesteld, in afwachting van het arrest van het HvJ-EU.*

In verband met de terugtrekking van het VK uit de EU op 1 januari 2021 is de betaling van de door het VK verschuldigde TEM-bedragen gewaarborgd, in overeenstemming met het terugtrekkingsakkoord.

*De Commissie heeft haar gerichte ad-hocmaatregel ter bescherming van de EU-begroting opgevoerd, bijvoorbeeld via een administratieve controle van de invoer van **zonnepanelen en zonnecellen** die zijn aangegeven als van oorsprong uit Maleisië en Taiwan. Tegen 31 december 2021 hebben de lidstaten in dit verband **647 miljoen EUR** aan extra TEM ter beschikking gesteld.*

*Daarnaast omvatten de jaarlijkse geplande controles de thema's **beheer van de A-boekhouding en de B-boekhouding, bindende tariefinlichtingen, grote ondernemingen en antidumpingrechten en compenserende rechten**.*

*Bovendien moesten vanwege de **COVID-19-pandemie** verschillende controles ter plaatse op afstand worden uitgevoerd, afhankelijk van de specifieke situatie in de lidstaten. Dit vergde van zowel de Commissie als de lidstaten grote inspanningen om de controles efficiënt en effectief te kunnen laten verlopen. Daartoe heeft de Commissie haar algemene strategie voor het plannen en uitvoeren van controles aangepast, bijvoorbeeld door aanvullende administratieve controles en ad-hoccontroles in te voeren, en door zich flexibeler op te stellen om zo beter te kunnen inspelen op de nieuwe ontwikkelingen en risico's die van invloed zijn op TEM.*

Ten slotte komen in het verslag ook andere reguliere activiteiten aan de orde die zijn uitgevoerd om de financiële belangen van de EU te beschermen: de follow-up van de preliminaire bevindingen van de Europese Rekenkamer, het onderzoek van oninbare vorderingen die door de lidstaten zijn afgeboekt, de behandeling van fouten van de

lidstaten, het beheer van de gegevensbank met betrekking tot fraude en onregelmatigheden, en de bijstand aan de kandidaat-lidstaten.

1. INLEIDING

In de periode 2019–2021 is aan traditionele eigen middelen (TEM)¹ een bedrag van ruim **60 miljard EUR** (netto) ter beschikking gesteld. Het jaargemiddelde bedroeg ruim 20 miljard EUR.

De rechtsgrond voor de TEM-controles wordt gevormd door Verordening (EG, Euratom) nr. 608/2014 van de Raad van 26 mei 2014², ingetrokken bij Verordening (EG, Euratom) nr. 2021/768 van de Raad van 30 april 2021³.

Over de werking van het stelsel voor de controle van de TEM wordt door de Commissie om de drie jaar verslag uitgebracht⁴ aan het Europees Parlement en de Raad.

In dit document wordt de werking van het stelsel voor de controle van de TEM voor de periode 2019–2021⁵ beschreven en geanalyseerd. Ook worden de TEM-controles beschreven die de Europese Commissie in deze periode heeft uitgevoerd alsook andere maatregelen die zijn genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen:

- de door de Commissie ter plaatse in de lidstaten uitgevoerde controles en de follow-up daarvan;
- de follow-up van de voorlopige bevindingen van de Europese Rekenkamer;
- het onderzoek van afgeboekte oninbare schuldvorderingen;
- de behandeling van fouten van de lidstaten die een verlies aan TEM met zich meebrengen;
- het beheer van de gegevensbank voor fraude en onregelmatigheden (OWNRES);
- de bijstand aan de kandidaat-lidstaten;
- de bijdrage aan de wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening⁶.

¹ Douanerechten die op de invoer van producten uit derde landen worden geheven, en suikerheffingen.

² Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014 van de Raad van 26 mei 2014 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 29).

³ Verordening (EU, Euratom) 2021/768 van de Raad van 30 april 2021 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014 (PB L 165 van 11.5.2021, blz. 1).

⁴ Krachtens artikel 6, lid 3, van Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014 van de Raad en Verordening (EU, Euratom) 2021/768 van de Raad.

⁵ Het verslag heeft betrekking op de controles door de instellingen van de EU (Commissie en Europese Rekenkamer). De controles door de lidstaten, waarvan de resultaten worden belicht in het jaarverslag dat wordt opgesteld overeenkomstig artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, worden niet behandeld.

⁶ Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien (herschikking) (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 39). Deze verordening wordt hierna de “terbeschikkingstellingsverordening” genoemd.

Bovenstaande activiteiten worden uitgevoerd door een klein team van 15 personen. De controles ter plaatse en de geografische verantwoordelijkheid voor de lidstaten worden echter gedeeld door zeven hoofdcontroleurs. Het team zorgt ervoor dat de TEM tijdig wordt geïnd en dat de wettelijke bepalingen tussen de lidstaten op de juiste wijze worden toegepast. Het team geeft ook advies tijdens de controlebezoeken en biedt de mogelijkheid om minstens twee keer per jaar tijdens de vergaderingen van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen (RCEM) belangrijke kwesties te bespreken.

2. KADER EN METHODOLOGIE VAN DE TEM-CONTROLES

2.1. Regelgevend en operationeel kader voor TEM

De inning van de TEM is krachtens EU-wetgeving aan de lidstaten gedelegeerd. Zij moeten de geïnde doanerechten ter beschikking stellen⁷ van de EU-begroting en houden een vast percentage van 25 %⁸ van alle aan de Commissie ter beschikking gestelde TEM-bedragen in om de inningskosten te dekken, onafhankelijk van de werkelijk gemaakte kosten. De lidstaten zijn verplicht zelf controles uit te voeren en daarover verslag uit te brengen aan de Commissie.

De Commissie behoudt echter belangrijke controlebevoegdheden op dit gebied. In dit verband zijn de controles ter plaatse en op afstand belangrijke instrumenten om toezicht te houden op het stelsel voor de inning van de TEM door verschillende soorten controles⁹ te verrichten op de regelingen en documenten van de lidstaten.

Daarnaast moet de Commissie ook antwoorden op de opmerkingen die de Europese Rekenkamer in zijn jaarverslag, in speciale verslagen of in voorlopige bevindingen maakt, en op de opmerkingen en aanbevelingen van het Europees Parlement in het kader van de procedure voor het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de begroting. De Commissie ziet toe op de correcte toepassing van de EU-regels door de lidstaten en brengt verslag uit aan de begrotingsautoriteit.

De controles van de Commissie zijn gericht op drie hoofddoelstellingen:

⁷ Met de term “ter beschikking stellen” verwijst de wetgeving naar de betalingen die door de lidstaten aan de EU-begroting worden gedaan.

⁸ Door de jaren heen is dit percentage veranderd van 10 % voor bedragen die tot en met 28 februari 2001 ter beschikking zijn gesteld, naar 25 % voor bedragen die ter beschikking zijn gesteld van 1 maart 2001 tot en met 28 februari 2014, en naar 20 % voor bedragen die ter beschikking zijn gesteld van 1 maart 2014 tot en met 28 februari 2021. Op bedragen die sinds 1 maart 2014 ter beschikking zijn gesteld, is het percentage van 25 % van toepassing.

⁹ **Op regelingen:** controles van de bepalingen van de lidstaten met betrekking tot het stelsel voor de inning van de TEM. **Op documenten:** onderzoek van de boekhouding en bestanden van de lidstaten, inclusief de verslagen van de lidstaten over oninbare schuldvorderingen. **Controles ter plaatse en op afstand, en administratieve controles:** controle van de conformiteit van nationale stelsels en ondersteunende documenten met de EU-wetgeving, wat betreft zowel de boekhoudkundige als de douaneaspecten. Deze controles worden samen met de betrokken lidstaten uitgevoerd.

- zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden tussen de lidstaten en marktdeelnemers, ongeacht de plaats van douanebehandeling van goederen in de Europese Unie, om concurrentievervalsingen te voorkomen;
- garanderen dat de TEM tijdig worden vastgesteld en de inning van de TEM verbeteren. De Commissie moet erop toezien dat de lidstaten hun verplichtingen inzake inning en terbeschikkingstelling van de TEM nakomen. De Commissie controleert het optreden van de lidstaten betreffende de inning van de TEM met inbegrip van de tijdige mededeling van de douaneschuld en de handhavingprocedures die noodzakelijk worden geacht;
- informatieverstrekking aan de begrotingsautoriteit, wat leidt tot een positieve kwijting. De Commissie kan op basis van de resultaten van de controles de doelmatigheid en de inzet van de lidstaten op het gebied van de vaststelling, inning en terbeschikkingstelling van de TEM beoordelen, hen verzoeken om de nodige maatregelen te nemen om tekortkomingen te verhelpen en uiteindelijk verslag uitbrengen aan de begrotingsautoriteit.

Voorts dragen de controles bij tot het waarborgen van het doelmatig functioneren van de douane-unie, de bescherming van producenten in de EU en de uniforme toepassing van EU-regels om achterpoortjes te voorkomen waar fraudeurs van kunnen profiteren of waardoor zij hun betalingsverplichtingen kunnen ontduiken.

De bevindingen van de controles leveren belangrijke input voor het inkomstenbeleid van DG Budget met betrekking tot het regelgevingskader van de huidige en mogelijke toekomstige eigen middelen. Deze bevindingen worden ook gedeeld met andere diensten van de Commissie (DG Taxud en OLAF) om hen te helpen de geconstateerde tekortkomingen op beleidsniveau aan te pakken.

Met ingang van 1 januari 2021 zijn een nieuw besluit inzake de eigen middelen¹⁰ en Verordening (EU, Euratom) 2021/768 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van kracht. Daarnaast vereist de voortdurende ontwikkeling van handelsfacilitatie en -vereenvoudigingen dat de TEM-controles, zoals die door de Commissie en de lidstaten worden uitgevoerd, geregeld worden aangepast.

2.2. Doelstellingen en methodologie van de TEM-controles ter plaatse en op afstand

Het voornaamste doel van de TEM-controles is waarborgen dat de procedures in de lidstaten voldoen aan de toepasselijke EU-wetgeving en dat de financiële belangen van de EU afdoende worden beschermd, ongeacht waar de goederen worden ingeklaard. Elk jaar zijn de controles gericht op verschillende thema's met betrekking tot douane en boekhouding. Zo

¹⁰ Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (PB L 424 van 15.12.2020, blz. 1).

worden de afstemming en versterking van de betreffende procedures in de lidstaten ondersteund om de financiële belangen van de EU consistent te beschermen.

De controles ter plaatse door de Commissie worden verricht volgens een jaarlijks controleprogramma op basis van een risicoanalyse, waarbij de thema's worden vastgesteld voor de controles die in een of meerdere lidstaten moeten worden verricht. Deze controles worden uitgevoerd door middel van gestandaardiseerde procedures, waarbij op maat gemaakte auditinstrumenten worden gebruikt om te waarborgen dat de controles consistent worden uitgevoerd. In 2020 en 2021 moesten verschillende geplande controles ter plaatse vanwege de COVID-19-pandemie op afstand worden uitgevoerd.

De controlethema's kunnen niet alleen intern worden voorgesteld, maar ook door de lidstaten of andere diensten van de Commissie (bv. DG Taxud, OLAF). De nadere samenwerking met andere diensten wordt voortgezet bij het opstellen van de auditinstrumenten en via de actieve deelname van DG Taxud aan de controles. Daarnaast worden ook DG Taxud, OLAF en de juridische dienst geraadpleegd en geven zij op- en aanmerkingen voordat de controleverslagen worden gepresenteerd in het RCEM. Deze aanpak zorgt voor consistentie tussen de diensten van de Commissie en voor gelijke behandeling van alle lidstaten.

Sinds 2020 voert de Commissie aanvullende ad-hoccontroles en administratieve controles uit, indien blijkt dat daar behoefte aan is omdat specifieke risico's zijn vastgesteld. Deze gerichte administratieve controles worden grotendeels op afstand uitgevoerd (zo is er in 2021 een administratieve controle op zonnepanelen gestart).

3. TEM-CONTROLES DOOR DE COMMISSIE IN DE PERIODE 2019–2021

In de periode 2019–2021 heeft de Commissie **56 controles** verricht op grond van artikel 2 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2021/768 van de Raad, die resulteerden in 168 bevindingen. Tabel 1 bevat een overzicht van de controleactiviteiten per lidstaat gedurende de verslagperiode.

Van de 168 bevindingen hadden er in elk geval 118 (70,2 %) rechtstreekse financiële gevolgen en 43 (25,6 %) gevolgen voor de regelgeving.

Tijdens de controles werden zowel boekhoudkundige zaken als douanezaken beoordeeld.

Tabel 1. Overzicht controles in 2019–2021

Lidstaat	Beheer van A- en B-boekhouding		Terugbetalingen en gevallen met de afzonderlijke B-boekhouding	Bindende tarief-inlichting	Grote ondernemingen	Douane-waarde	Zonne-panelen	ADD/CVD
	2020	2021	2019–2021	2019	2019	2019–2021	2021	2021
AT		x	x			x	x	
BE	x		x		x	x	x	
BG	x		x			x	x	

HR		x	x			x		
CY		x	x			x		
CZ	x		x			x	x	
DK		x	x			x	x	
EE		x	x			x	x	
FI		x	x			x	x	
FR	x		x	x		x	x	x
DE	x		x	x		x	Controle 2018	x
EL	x		x			x	x	x
HU	x		x	x		x	x	
IE		x	x			x	x	
IT	x		x	x		x	x	x
LV		x	x			x	x	
LT		x	x			x	x	
LU		x	x			x	x	
MT	x		x			x	x	
NL	x		x		x	x	Controle 2018	x
PL	x		x			x	x	x
PT	x		x	x		x	x	
RO	x		x			x		
SK	x		x			x		
SI		x	x			x	x	
ES	x		x			x	x	x
SE	x		x			x	x	
UK	x		x	x		x	Controle 2018	
Totaal	28		28	6	2	28	21	7

3.1. Boekhoudkundige zaken

In de periode 2020–2021 zijn in alle lidstaten en in het VK de **betrouwbaarheid van de A-boekhouding en de B-boekhouding**¹¹ alsook de **gerelateerde overzichten** gecontroleerd.

¹¹De TEM worden door de lidstaten opgenomen in:

- de **gewone boekhouding** (A) voor de geïnde of gewaarborgde bedragen (deze bedragen worden aan de EU-begroting betaald);
- de **afzonderlijke boekhouding** (B) voor de niet-geïnde bedragen en gewaarborgde bedragen waarover betwisting bestaat. TEM die betrekking hebben op **oninbare** douanerechten, moeten na een bepaalde termijn uit de afzonderlijke boekhouding worden gehaald. Zulke TEM-bedragen moeten direct aan de Commissie ter beschikking worden gesteld (betaald), behoudens wanneer de inning onmogelijk is door overmacht, door andere redenen die niet aan de lidstaat te wijten zijn, of door het uitstel van de boeking of de mededeling van

De conclusie luidde dat de geldende procedures voor de vaststelling van deze overzichten voldoen aan de EU-wetgeving en de bescherming van de financiële belangen van de EU waarborgen. De bevindingen die na deze controles zijn gemeld, betreffen enige tegenstrijdigheden tussen beide boekhoudingen, laattijdige vaststelling en mededeling van de douaneschulden, onjuiste boekingen in beide boekhoudingen, onjuist invullen van de overzichten en hun bijlagen, en late verwijderingen uit de B-boekhouding.

Het **beheer van de A-boekhouding en de B-boekhouding** is in alle bezochte lidstaten gecontroleerd, als tweede controletema, naast het hoofdthema douane. De in de periode 2019–2021 verrichte controles hebben bevestigd dat het merendeel van de fouten niet-systematisch is en dat systematische fouten uitzonderlijk waren. De lidstaten hebben de financiële gevolgen van de geconstateerde bevindingen gedragen.

Dankzij de aandacht die bij de controles van de Commissie aan deze thema's werd geschonken, en verdere verbeteringen van de elektronische boekhoudsystemen in de lidstaten die het risico op fouten gerelateerd aan handmatige interventie verkleinen, is de algehele situatie verbeterd. De lidstaten moeten zich echter blijven inspannen om een zorgvuldig beheer van de A-boekhouding en de B-boekhouding te waarborgen. Ook moeten zij alle wettelijk vereiste informatie verstrekken om ervoor te zorgen dat de overzichten volledig, helder en transparant zijn.

3.2. Douaneprocedures 2019–2021

Voor de controles zijn die douanethema's uitgekozen die het grootste risico voor de financiële belangen van de Unie met zich meebrengen.

Gedurende deze periode van drie jaar waren de controles gericht op:

- de controlestrategie op het gebied van de douanewaarde (2019, 2020, 2021);
- de bindende tariefinlichtingen (2019);
- de controlestrategie van grote ondernemingen (2019, 2021);
- de controlestrategie voor antidumpingrechten (ADD) en compenserende rechten (CVD) (2021).

In 2019, 2020 en 2021 bleef **de controlestrategie op het gebied van de douanewaarde** een aanzienlijk risico voor de financiën van de lidstaten en voor de EU-begroting, zoals blijkt uit eerdere TEM-controles en de onderzoeken van OLAF¹². Deze controlestrategie werd volledig beoordeeld of opgevolgd tijdens 44 controles in alle lidstaten en het VK. Over het algemeen

de douaneschuld om geen schade te berokkenen aan een strafrechtelijk onderzoek dat de financiële belangen van de Unie beïnvloedt.

¹² Zie het achttiende jaarverslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding over 2017 en het negentiende jaarverslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding over 2018.

zijn de controlestrategieën in de lidstaten aanzienlijk verbeterd: er zijn passende risicoprofielen voor douanewaarde opgesteld, bij twijfel worden zekerheden gesteld voorafgaand aan de vrijgave van goederen, en de controles voor en na vrijgave zijn aangescherpt. Als gevolg hiervan zijn de negatieve gevolgen van de invoer van ondergewaardeerd textiel en schoeisel uit de Volksrepubliek China in de hele EU aanzienlijk verminderd.

Deze zeer positieve trend wordt bevestigd door een analyse van recente invoergegevens.

In maart 2014, toen OLAF de gezamenlijke douaneoperatie (GDO) *Snake* uitvoerde, gericht op de invoer van ondergewaardeerd textiel en schoeisel, daalde het invoervolume in de lidstaten, maar nam dit in het VK nog steeds toe. Het merendeel van deze ondergewaardeerde invoer concentreerde zich tot oktober 2017 in het VK, toen het VK eindelijk begon met de uitvoering van de gevraagde maatregelen (operatie *Swift Arrow*). Terwijl daarna het reguliere volume van de invoer stabiel bleef, is sindsdien de ondergewaardeerde invoer in het VK vrijwel geheel verdwenen (figuur 1).

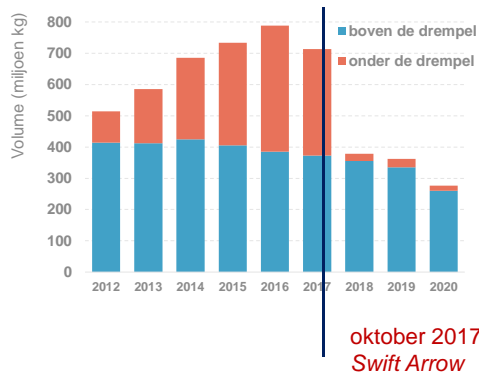
Dit heeft echter een overloopeffect veroorzaakt, waarbij potentieel ondergewaardeerde invoer zich in 2018 naar andere lidstaten heeft verplaatst (figuur 2). Daarom waren de controles die in de periode 2018–2021 werden verricht, niet alleen gericht op de bescherming van de financiële belangen van de EU, maar werden ook het advies en de richtsnoeren voor de lidstaten, om onderwaardering effectief aan te pakken en verdere mogelijke overloopeffecten te voorkomen, opnieuw benadrukt.

Zoals blijkt uit figuur 2, hadden de TEM-controles op onderwaardering een buitengewoon positief effect op het terugdringen van ondergewaardeerde invoervolumes in de hele EU, waardoor de TEM-verliezen voor de EU-begroting effectief werden verminderd.

Figuur 1: De invoer van ondergewaardeerd textiel en schoeisel concentreert zich in het VK

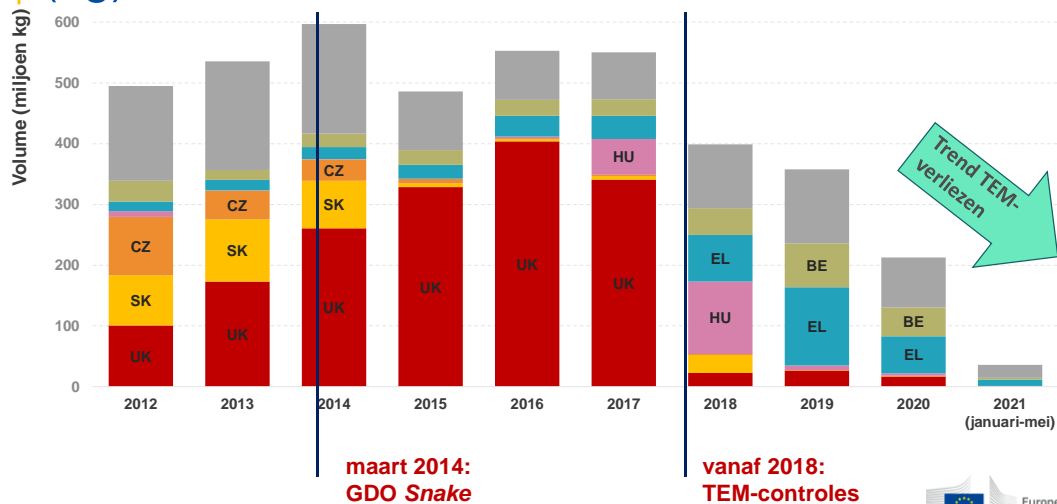
Zaak betreffende het VK – invoervolumes (kg)

VK: onderwaardering niet gecontroleerd tot K4 2017 (Operatie Swift Arrow)



Figuur 2: Mogelijk ondergewaardeerde invoervolumes (miljoen kg)

Mogelijk ondergewaardeerde invoervolumes (kg)



In 2019 is in zes lidstaten **de bindende tariefinlichting (BTI)** gecontroleerd. De controles waren gericht op het waarborgen van de naleving van de EU-regels voor de afgifte en het gebruik van BTI-beschikkingen. De geconstateerde tekortkomingen hadden geen significante financiële gevolgen voor de EU-begroting. De tekortkomingen hadden voornamelijk betrekking op niet-naleving van voorgeschreven termijnen, het gebruik van de onjuiste statuscode, het gebrek aan douanecontroles met betrekking tot ongeldig gemaakte BTI's, een laag niveau van controles voor en na de vrijgave van de goederen met betrekking tot BTI's, onvoldoende communicatie tussen diensten, en regionale verschillen in controlekwaliteit.

In 2019 en 2021 is in twee lidstaten **de controlestrategie voor grote ondernemingen** gecontroleerd. De resultaten van deze controle waren deels bevredigend of niet bevredigend. Hoewel dergelijke ondernemingen belangrijk zijn voor de economieën van de lidstaten en zij als betrouwbaarder worden gezien, moeten ook zij in alle lidstaten worden onderworpen aan een zeker niveau van controle of toezicht door de douaneautoriteiten. De tekortkomingen hadden betrekking op de risicoanalyse, zeer geringe of niet-bestaande controles voor en na vrijgave, en het ontbreken van intern toezicht binnen de nationale douaneorganisatie.

In 2021 is in acht lidstaten **de controlestrategie voor antidumpingrechten (ADD) en compenserende rechten (CVD)** gecontroleerd. De controlesystemen worden als gedeeltelijk of algemeen bevredigend beschouwd. De belangrijkste tekortkomingen hadden betrekking op het niet of laat uitvoeren van risicoprofielen, niet-consistente controles, laattijdige vaststelling en terbeschikkingstelling van definitieve antidumpingrechten (inclusief voorlopige rechten die definitief werden), laattijdige of niet-vaststelling van ADD/CVD naar aanleiding van ontvangen informatie van OLAF, en verkeerde toepassingen van ADD-/CVD-tarieven. De lidstaten voeren momenteel de in de controleverslagen vereiste verbeteringen van hun controlesystemen door, wat zal bijdragen tot een betere bescherming van in de EU gevestigde ondernemingen.

3.3. Strategie voor de handhaving ten aanzien van ondergewaardeerde invoer

In haar brief van 21 december 2018 heeft de Commissie alle lidstaten in kennis gesteld van haar standpunt dat de bedragen aan douanerechten die zijn vastgesteld en ter beschikking zijn gesteld aan de EU-begroting met betrekking tot textiel en schoeisel uit de Volksrepubliek China wegens onderwaardering mogelijk niet correct waren. Bijgevolg heeft de Commissie een niet-kwantificeerbaar voorbehoud gemaakt met betrekking tot de geschatte TEM-verliezen in 2018.

Na de controles op de controlestrategie op het gebied van de douanewaarde voor alle lidstaten heeft de Commissie op 7 mei 2021 brieven gestuurd waarin zij elke lidstaat informeerde over de voorlopige schattingen van de TEM-verliezen in dit verband.

Op 31 december 2021 hadden 21 lidstaten, naar aanleiding van de informatiebrief van de Commissie maar vooruitlopend op het arrest van het Hof in zaak C-213/19, onder voorbehoud extra TEM-bedragen ter beschikking gesteld, voor in totaal meer dan **1,473 miljard EUR**.

De statistische methode die de Commissie wilde toepassen om een schatting te maken van de TEM-verliezen, was afhankelijk van de uitkomst van de inbreukprocedure tegen het VK, die leidde tot het arrest van 8 maart 2022 (C-213/19, Europese Commissie tegen VK). Het Europese Hof van Justitie heeft de statistische methode van de Commissie bevestigd.

De Commissie is doorgedaan met het schatten van de TEM-verliezen, en zal hier in 2022 en 2023 verder mee doorgaan, in overeenstemming met het arrest van het Hof in zaak C-213/19.

3.4. Zonnepanelen

In 2018 en 2019 hebben de diensten van de Commissie TEM-controles uitgevoerd in tien lidstaten om hun controlestrategie te beoordelen bij de invoer van zonnemodules en belangrijke componenten die zijn aangegeven als van oorsprong uit de Volksrepubliek China, Maleisië en Taiwan, en waarop handelsbeschermingsmaatregelen van toepassing zijn (antidumpingrechten en compenserende rechten).

Wegens een terugkerende tekortkoming die bij drie van deze gerichte controles werd vastgesteld en die verband hield met de onjuiste uitleg van de term “verzonden uit” krachtens Uitvoeringsverordeningen (EU) 2016/184 en 2016/185 van de Commissie (EU) van 11 februari 2016¹³, heeft DG Budget het toepassingsgebied van zijn controles uitgebreid tot alle lidstaten die in de periode 30 mei 2015 tot en met 3 september 2018 dezelfde goederen invoerden¹⁴. In dit verband heeft DG Budget bij zijn brief van 1 juni 2021 21 lidstaten¹⁵ geïnformeerd over de mogelijke TEM-verliezen als gevolg van de genoemde onjuiste uitleg bij de invoer van zonnepanelen en zonnecellen die zijn aangegeven als van oorsprong uit Maleisië en Taiwan. Op 31 december 2021 hadden negen lidstaten meer dan **647 miljoen EUR** ter beschikking gesteld.

De follow-up van deze tekortkoming is gaande.

Ten slotte heeft de Commissie via deze controles, contacten met de lidstaten en tal van presentaties de betekenis van de term “verzonden uit” in de relevante EU-wetgeving verder

¹³ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/184 van de Commissie van 11 februari 2016 tot uitbreiding van het bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1239/2013 van de Raad ingestelde definitieve compenserende recht op fotovoltaïsche modules van kristallijn silicium en de belangrijkste componenten daarvan (cellen), van oorsprong uit of verzonden uit de Volksrepubliek China, tot fotovoltaïsche modules van kristallijn silicium en de belangrijkste componenten daarvan (cellen) verzonden uit Maleisië en Taiwan, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit Maleisië en Taiwan (PB L 37 van 12.2.2016, blz. 56) en Uitvoeringsverordening (EU) 2016/185 van de Commissie van 11 februari 2016 tot uitbreiding van het bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1238/2013 van de Raad ingestelde definitieve antidumpingrecht op fotovoltaïsche modules van kristallijn silicium en de belangrijkste componenten daarvan (cellen), van oorsprong uit of verzonden uit de Volksrepubliek China, tot fotovoltaïsche modules van kristallijn silicium en de belangrijkste componenten daarvan (cellen) verzonden uit Maleisië en Taiwan, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit Maleisië en Taiwan (PB L 37 van 12.2.2016, blz. 76).

¹⁴ Geldigheid van handelsbeschermingsmaatregelen.

¹⁵ Waaronder zeven lidstaten die voorheen aan een specifieke controle waren onderworpen. Vier lidstaten hadden gedurende de onderzochte periode geen invoer van zonnemodules en -cellen gemeld.

verduidelijkt, waarbij de uitleg van het Hof is gevolgd. Dit heeft bijgedragen tot gelijke concurrentievoorwaarden voor de lidstaten en verdere bescherming van in de EU gevestigde ondernemingen tegen dergelijke invoer.

4. FOLLOW-UP VAN DE CONTROLES VAN DE COMMISSIE

4.1. Reguleringsaspecten

Wanneer bij de controles tekortkomingen of mazen in de nationale regelgeving en bestuursrechtelijke bepalingen worden vastgesteld, wordt de lidstaten verzocht de nodige maatregelen te nemen om aan de eisen van de EU te voldoen en de vaststelling en inning van TEM in alle 27 lidstaten af te stemmen. Deze afstemming van regelgeving is een belangrijk resultaat van de controles door de Commissie. De bevindingen leveren bovendien essentiële informatie op over de problemen die de lidstaten ondervinden bij de toepassing van de douanevoorschriften en TEM-regelingen en voor de Commissie om te blijven werken aan het verbeteren van het regelgevingskader.

4.2. Follow-up op gerechtelijk vlak

De uitleg van wettelijke bepalingen en de procedures in sommige lidstaten zijn niet altijd in overeenstemming met de eisen van de Commissie. Als er geen minnelijke oplossing kan worden gevonden, start de Commissie een inbreukprocedure¹⁶.

In de periode 2019–2021 zijn er tien inbreukprocedures gestart, voortgezet of gesloten (zie de bijlage voor nadere details). De opvallendste daarvan is de zaak die gestart is tegen het VK (C-213/19) in verband met de onderwaardering van textiel en schoeisel, die een enorm verlies aan eigen middelen tot gevolg had die het VK weigerde ter beschikking te stellen.

4.3. Financiële aspecten

In de periode 2019–2021 beliepen de aanvullende nettobedragen die aan de Commissie werden betaald, voornamelijk ingevolge de handhavingsstrategie in verband met de onderwaardering van textiel en schoeisel en in verband met zonnepanelen, meer dan **2,54 miljard EUR**¹⁷. Zij houden verder verband met andere opmerkingen in de controleverslagen en met andere controles en zijn het gevolg van de follow-up van de bevindingen van de Europese Rekenkamer en de arresten van het Hof van Justitie inzake TEM-inbreukprocedures.

Het totale, door de lidstaten overgemaakte bedrag aan rente voor late betalingen beliep meer dan **137 miljoen EUR**.

5. MAATREGELEN OM DE INNING VAN DE TRADITIONELE EIGEN MIDDELEN TE VERSTERKEN

¹⁶ Artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁷ Dit omvat de bedragen vermeld onder de punten 3.3, 3.4 en 5.2 van dit verslag.

Naast de controles ter plaatse die in de lidstaten worden verricht, beschikt de Commissie ook over andere middelen om toezicht te houden op de inning van de TEM.

5.1. Onderzoek van afgeboekte oninbare schuldvorderingen

De lidstaten zijn verplicht alle nodige maatregelen te treffen om de TEM ter beschikking te stellen, behoudens wanneer de inning onmogelijk is krachtens artikel 13, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 609/2014:

- door overmacht;
- om andere redenen die niet aan hen te wijten zijn; of
- door het uitstel van de boeking of de bekendmaking van de douaneschuld om geen schade te berokkenen aan een strafrechtelijk onderzoek dat de financiële belangen van de Unie beïnvloedt.

Op grond van de wettelijke bepalingen van de EU moeten de lidstaten verslag uitbrengen aan de Commissie over oninbare TEM-bedragen van meer dan 100 000 EUR (verslagen van oninbaarlijding) ten aanzien waarvan zij van mening zijn dat dit niet aan hen te wijten is. De Commissie maakt vervolgens opmerkingen over elk verslag. Bij het onderzoek van de verslagen van oninbaarlijding gaat de Commissie na of de lidstaten zich voldoende hebben ingespannen om de douanerechten die de TEM vertegenwoordigen bij de marktdeelnemers vast te stellen en te innen.

Voor bedragen onder deze drempel is er geen afzonderlijk verslagleggingsvereiste. Tijdens de controles ter plaatse door de Commissie worden deze gevallen steekproefsgewijs systematisch beoordeeld.

Om de lidstaten te helpen bij het beoordelen van hun potentiële financiële aansprakelijkheid voor oninbare TEM-bedragen, heeft de Commissie een werkdocument gepubliceerd — het Compendium — waarin de criteria zijn opgenomen die zijn gebruikt om verslagen van oninbaarlijding te beoordelen. Dit werkdocument werd tijdens de vergadering van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen (RCEM) op 6 december 2012 voor het eerst aan alle lidstaten verzonden. De laatste herziene versie van 8 maart 2018, waarin rekening wordt gehouden met wijzigingen in de EU-wetgeving en de relevante jurisprudentie over TEM, is op 1 juni 2018 aan alle lidstaten, in de eigen officiële taal, verzonden.

De lidstaten moeten voor elk betreffend geval een gestructureerd verslag opstellen en verzenden naar de Commissie via de meertalige gegevensbank Womis (*Write-Off Management and Information System*). Womis wordt regelmatig bijgewerkt en maakt een efficiënt en veilig beheer van de meldingen van de lidstaten mogelijk.

De bevoegde diensten van de Commissie (Budget, Taxud, OLAF en de juridische dienst) beoordelen het verslag en maken opmerkingen aan de lidstaat. Deze opmerkingen betreffen

de rechtvaardiging waarop de lidstaat zich kan beroepen voor het niet aan de Commissie ter beschikking stellen van de TEM die overeenkomen met de oninbare douanerechten.

Voor de periode 2019–2021 werden 106 verslagen van oninbaarlijding doorgegeven aan de Commissie, voor een totaalbedrag van 87,4 miljoen EUR. In dezelfde periode¹⁸ meende de Commissie van 76 verslagen, voor een bedrag van 40,7 miljoen EUR, dat het TEM-verlies niet aan de lidstaten te wijten was. In 181 zaken, voor een bedrag van **101,1 miljoen EUR**, meende de Commissie dat de bedragen oninbaar bleken om redenen die ten minste deels aan de betrokken lidstaat te wijten waren. In negen zaken werd de melding van de zaak aan de Commissie als onjuist of voorbarig beschouwd (1,3 miljoen EUR).

De beoordeling of het verlies aan TEM aan de lidstaat te wijten is, vergt een grondige analyse van de elementen in het verslag. Op 15 september 2022 waren tot 154 verslagen van oninbaarlijding uit de periode 2009–2021 (163,7 miljoen EUR) nog niet definitief beoordeeld, deels omdat aanvullende informatie die bij de betreffende lidstaten was opgevraagd, nog niet was ontvangen.

5.2. De behandeling van fouten bij de vaststelling die een verlies aan TEM met zich meebrengen

De Commissie heeft in de periode 2019–2021 de nodige follow-up gegeven aan administratieve fouten van de lidstaten met nadelige financiële gevolgen voor de EU (zaken gevonden tijdens controles ter plaatse en op afstand, besluiten van de lidstaten tot terugbetaling of kwijtschelding van rechten wegens administratieve fouten, vrijwillig ter beschikking stellen van betalingen door lidstaten wegens administratieve fouten waarvoor zij de financiële verantwoordelijkheid voor de TEM-verliezen op zich nemen, afgewezen oninbare bedragen onder 100 000 EUR enz.). Als uitvloeisel van deze follow-up hebben de lidstaten in de periode 2019–2021 een bedrag van **423 miljoen EUR** ter beschikking gesteld, in aanvulling op de geïnde bedragen voor de strategie voor de handhaving ten aanzien van ondergewaardeerde invoer (punt 3.3) en zonnepanelen (punt 3.4).

5.3. Gegevensbank OWNRES

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van Verordeningen nr. 608/2014¹⁹ en nr. 2021/768 van de Raad, moeten de lidstaten aan de Commissie een beschrijving toezenden van fraudegevallen en onregelmatigheden waarmee een bedrag van meer dan 10 000 EUR is gemoeid. Deze informatie wordt gemeld via de gegevensbank OWNRES, die wordt beheerd en onderhouden door de Commissie.

Dankzij OWNRES beschikt de Commissie over de benodigde gegevens voor de monitoring van de inning en de voorbereiding van haar controles ter plaatse en administratieve controles.

¹⁸ De volgende cijfers omvatten ook de goedgekeurde verslagen die al vóór 2016 waren verzonden.

¹⁹ Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014 van de Raad is op 31 december 2020 ingetrokken bij Verordening (EU, Euratom) 2021/768 van de Raad van 31 december 2020.

De gegevensbank wordt ook gebruikt door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) voor verschillende analyses en om de follow-up te monitoren van de financiële aanbevelingen die het geeft op basis van de onderzoeken door OLAF. De gemelde gegevens worden in detail beoordeeld in de jaarverslagen van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding en in het jaarverslag over de prestaties van de douane-unie.

In 2018 is het formulier voor het melden van fraude en onregelmatigheden gewijzigd bij Uitvoeringsbesluit (EU, Euratom) 2018/195 van de Commissie²⁰. De OWNRES-gegevensbank is opgewaardeerd zodat deze wijzigingen worden weergegeven.

Eind 2021 bevatte de gegevensbank OWNRES **121 199**²¹ gevallen van fraude en onregelmatigheden (“open” dan wel “afgesloten”). Begin van 2019 waren dat er **106 361**. Dit is een toename van ongeveer **13,95 %** of **14 838** nieuwe gevallen die in de periode van drie jaar, 2019–2021, zijn gemeld.

In het kader van de tweejaarlijkse vergaderingen van het RCEM die in de periode 2019–2021 zijn gehouden, heeft de Commissie bijgewerkte regels voor de verslaglegging over smokkel gepresenteerd, zodat in juli 2019 eenvoudiger verslag kon worden gedaan. In november 2020 werd de lidstaten gevraagd om de in het kader van een rodevlagoefening geselecteerde gevallen te beoordelen en bij te werken (voornamelijk niet-geactualiseerde of onjuist in OWNRES gemelde gevallen). Het resultaat van de oefening werd gepresenteerd tijdens de RCEM-vergadering in juli 2021. Verder werd tijdens de vergadering in juni 2020 een geactualiseerde versie van de OWNRES-gebruikershandleiding gepresenteerd die in april 2020 was uitgegeven.

5.4. Monitoringactiviteiten in de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten

De Commissie biedt technische bijstand aan de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten zodat zij de administratieve capaciteit kunnen ontwikkelen en de systemen kunnen instellen die nodig zijn om het acquis op het gebied van TEM toe te passen op het moment van de toetreding. Hiertoe gaat zij ook na in hoeverre de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten zijn voorbereid.

²⁰ Uitvoeringsbesluit (EU, Euratom) 2018/195 van de Commissie van 8 februari 2018 tot vaststelling van formulieren voor de melding van fraude en onregelmatigheden die van invloed zijn op rechten op traditionele eigen middelen, en voor de rapportage over controles betreffende traditionele eigen middelen overeenkomstig Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014 van de Raad (PB L 36 van 9.2.2018, blz. 33).

²¹ Dit aantal is met inbegrip van de gevallen die zijn gemeld door het VK. Het VK heeft zich op 31 januari 2020 teruggetrokken uit de EU en is geen lid meer van de EU. Het VK moet echter gevallen van fraude en onregelmatigheden melden, zoals overeengekomen in artikel 136, lid 2, punten c) en f), van het terugtrekkingsakkoord tussen het VK en de EU. Deze verslagleggingsverplichting duurt tot 20 februari 2026, zoals bepaald in artikel 50 en artikel 136, lid 3, punt f), van dat terugtrekkingsakkoord.

Op dit gebied werden technische werkzaamheden en bijstand ter plaatse opgeschort vanwege de COVID-19-pandemie en de onzekere uitkomst van de onderhandelingen over het eigenmiddelenpakket dat de Commissie in mei 2018 had voorgesteld, wat heeft geresulteerd in Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad dat met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 moet worden toegepast.

De Commissie heeft in december 2021 een nieuw eigenmiddelenpakket²² voorgesteld om drie nieuwe eigen middelen vast te stellen, die voor de EU-begroting inkomsten moeten genereren die gelijk zijn aan de financieringsbehoeften van het herstelinstrument “NextGenerationEU”. Gezien de voortdurende ontwikkeling van het stelsel van eigen middelen heeft de Commissie besloten geen opleiding aan te bieden aan kandidaat-lidstaten over het stelsel van eigen middelen dat ingrijpend zou worden gewijzigd na de goedkeuring van dat pakket. Sommige landen hebben echter geprofiteerd van de expertise van de lidstaten op het gebied van eigen middelen via jumelages of andere door de EU gefinancierde projecten ter ondersteuning van het opzetten van het systeem voor het beheersen van de eigen middelen van de EU.

Wat Noord-Macedonië en Albanië betreft, vond in september 2019 een eerste technische uitwisseling plaats over het relevante EU-acquis over de eigen middelen.

Bosnië en Herzegovina (BiH), kandidaat-lidstaat sinds december 2022, heeft de vragenlijst over het EU-acquis beantwoord. DG Budget heeft in april 2019 input geleverd voor het advies van de Commissie over het EU-lidmaatschap.

5.5. Wijziging terbeschikkingstellingsverordening

Verordening 609/2014 van de Raad (de “terbeschikkingstellingsverordening”) vormt de ruggengraat van het kader inzake de eigen middelen en zorgt ervoor dat de lidstaten tijdig de aan de EU-begroting verschuldigde bedragen betalen.

Om dit kader verder te verbeteren, heeft de Commissie in 2021 een alomvattende wijziging van deze verordening voorgesteld. Dit voorstel kwam tegemoet aan procedurele bezwaren van de lidstaten en waarborgde tegelijkertijd de bescherming van de financiële belangen van de EU en zorgde voor een billijk en evenwichtig inkomstenkader.

Na uitgebreide uitwisselingen met de lidstaten is Verordening (EU, Euratom) 2022/615 van de Raad tot wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening in maart 2022 in werking getreden.

6. CONCLUSIE

²² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “De volgende generatie eigen middelen voor de EU-begroting”, COM(2021) 566 final van 22 december 2021.

Ondanks de uitdagingen in verband met de COVID-19-pandemie tonen de resultaten voor de periode 2019–2021 aan dat de TEM-controles door de Commissie en de systematische follow-up van de geconstateerde tekortkomingen onontbeerlijke en efficiënte middelen blijven om de inning van TEM te verbeteren en de zekerheid te bieden dat de financiële belangen van de EU adequaat worden beschermd (zoals ook wordt bevestigd door de positieve ontwikkeling ten aanzien van de kwijtingsprocedure, aangezien er geen nieuwe aanbevelingen voor de Commissie zijn voor TEM-gerelateerde kwesties).

De controles blijven een cruciaal instrument om de naleving van de EU-regels af te stemmen en te versterken. De financiële gevolgen van de controles zijn aanzienlijk, zoals blijkt uit het aanvullende nettobedrag van **ongeveer 2,54 miljard EUR** dat **in de periode 2019–2021** ter beschikking werd gesteld van de EU-begroting. Dit leidt tot een krachtige stimulans voor lidstaten om de TEM tijdig en volledig ter beschikking te stellen van de EU-begroting. Bovendien zijn de controles een waarborg dat de douane- en de boekhoudwetgeving juist worden toegepast en dus dat de financiële belangen van de EU worden beschermd, doordat zij een krachtig instrument vormen om nadelige concurrentievervalsingen in de interne markt te bestrijden en te voorkomen.

Vooruitkijkend vormen de evolutie van de internationale handel en met name e-commerce nieuwe uitdagingen. Hiervoor zullen nieuwe adequate instrumenten en een nog nauwere samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten nodig zijn, bijvoorbeeld om op risico gebaseerde douanecontroles te coördineren en te zorgen voor een doeltreffende inning van douanerechten.

Daartoe heeft de Commissie haar activiteiten de afgelopen jaren verder vereenvoudigd, om de toekomstige uitdagingen doeltreffender aan te pakken, en zal zij dit blijven doen om de werking van de douane-unie te verbeteren.