EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 25.11.2013
SWD(2013) 482 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Samenvatting
Effectbeoordeling van de wijziging van Verordening (EG) Nr. 515/97 van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand op douanegebied

{COM(2013) 796 final}
{SWD(2013) 483 final}

1 Probleemstelling

1.1 Inleiding tot de problematiek

Optreden tegen inbreuken op de douanewetgeving is een integrerend deel van de bescherming van de financiële belangen van de Unie en van de ontwikkeling van de douanesamenwerking. De EU-wetgeving op dit gebied omvat Verordening 515/97 betreffende wederzijdse administratieve bijstand en uitwisseling van informatie en Besluit 917/2009 van de Raad betreffende aangelegenheden in verband met overtredingen van de nationale wetten op douanegebied. De douanewetgeving kan op een aantal manieren worden overtreden, onder andere door **misbruik** te maken **van de doorvoerregeling** en goederen die daadwerkelijk worden ingevoerd , aan te geven als zijnde in doorvoer om de toepasselijke douanerechten te ontwijken, door een **valse omschrijving** te geven van ingevoerde goederen om lagere invoerrechten te genieten, of door een **valse oorsprong** te vermelden om antidumpingheffingen en kwantitatieve invoerbeperkingen of quota te omzeilen.

1.2 Beschrijving van het probleem

Om de waarachtigheid van de aangegeven oorsprong van goederen te controleren, voeren de douanediensten een verificatie uit van documenten die geen gedetailleerde informatie bevatten over het logistieke vervoerstraject dat is afgelegd door de goederencontainer; de douaneambtenaren beschikken met andere woorden over geen middelen om zich ervan te vergewissen dat de aangegeven oorsprong overeenkomt met het werkelijke parcours van de betrokken container. De opsporing van potentiële gevallen van onjuiste aangifte van oorsprong wordt hierdoor bijzonder lastig.

In het kader van de waarachtigheidscontrole van de opgegeven omschrijving van goederen baseren de douanediensten zich voor de herkenning van verdachte gevallen op een inschatting van het risico. De Commissie stelt daarvoor profielen op, maar haar diensten moeten daartoe telkens soortgelijke gegevens opvragen, wat onnodige lasten voor de lidstaten meebrengt.

Goederen onder doorvoerregeling worden door de douanediensten gecontroleerd aan de hand van documenten en visuele inspecties. Voor deze methoden gelden niet alleen beperkingen inzake beschikbare mankracht, maar kan ook niet worden geprofiteerd van technische ontwikkelingen op het vlak van automatisering, zoals ConTraffic voor het herkennen van verdachte zendingen en ATIS voor de opsporing van abnormale doorvoerpatronen — hulpmiddelen die door de Commissie zijn geïntroduceerd.

Een specifieke moeilijkheid in de strijd tegen douanefraude is dat het verkrijgen van bewijsstukken van de lidstaten drie tot zeven maanden in beslag neemt voor de onderzoekers van OLAF. Daarnaast komt het voor dat de lidstaten niet in staat of weigerachtig zijn (omdat zij zelf geen rechtstreeks betrokken partij bij een onderzoek zijn) OLAF medewerking te verlenen om met het oog op OLAF-onderzoeken bewijsstukken te verkrijgen van economische subjecten. Dit is met name problematisch omdat voor het invorderen van douaneschulden een verjaringstermijn van drie jaar geldt.

1.3 De omvang van het probleem

Het financiële verlies door fraude met valse oorsprongsvermeldingen kan voor de EU27 oplopen tot 100 miljoen EUR per jaar. In 2011 werden door de lidstaten 1905 ontdekte

gevallen van fraude en andere onregelmatigheden met de omschrijving van goederen gemeld, waardoor 107,7 miljoen EUR inkomsten werden misgelopen. Dit is evenwel slechts de schade die door de lidstaten en de Commissie is ontdekt. De werkelijke omvang van het probleem is dus aanzienlijk groter. Het verlies door inbreuken op de regeling van het douanevervoer bedraagt bij benadering 12 miljoen EUR per jaar; over naar schatting 30 000 dossiers van mogelijke fraude is geen informatie beschikbaar.

Wat de onderzoeken door OLAF-betreft, leert de ervaring dat de vertraging van drie tot zeven maanden waarmee bewijsstukken van invoer en uitvoer worden verkregen, een belangrijke bron van verlies is. De Europese Rekenkamer heeft in een audit van 2010 49 fouten ontdekt in 274 gecontroleerde aangiften, goed voor 558 000 EUR aan gederfde douanerechten. De betrokken bedragen zijn verjaard en zijn bijgevolg oninbaar en definitief verloren voor de begroting van de Unie.

1.4 Aan de problemen ten grondslag liggende factoren

Hiaten in het bestaande opsporingsapparaat

1.4.1 Valse oorsprongsvermelding

De middelen om de werkelijke oorsprong van ingevoerde goederen te achterhalen, zijn momenteel beperkt. Zo is het voor douaneambtenaren met name niet mogelijk zich ervan te vergewissen dat de aangegeven oorsprong overeenkomt met het werkelijke door de betrokken container afgelegde traject. Dergelijke informatie is essentieel om onjuiste oorsprongsvermeldingen te ontdekken.

1.4.2 Valse omschrijving van goederen

Voor het herkennen van verdachte gevallen steunen douaneambtenaren op meldingen afkomstig van verschillende bronnen (bv. andere douanediensten of economische subjecten) en op analyse van de beperkte beschikbare gegevens. Het belangrijkste nadeel van de huidige werkwijze is dat er vanwege de niet-systematische gegevensanalyses nog onvoldoende doelgericht wordt gecontroleerd.

1.4.3 Misbruik van de doorvoerregeling

De huidige werkwijzen om doorvoergoederen te controleren – verificatie van documenten en visuele inspectie – zijn beperkt doeltreffend omdat zij onvoldoende door analyse zijn onderbouwd. Controles op grotere schaal anderzijds, kunnen het handelsverkeer ernstig verstoren. Naast de controles aan de hand van documenten en visuele inspecties, kunnen de lidstaten en OLAF ook ATIS gebruiken, maar de rechtsgrondslag daarvoor is vaag en de opgenomen informatie is onvolledig (alleen de oorspronkelijke doorvoergegevens en geen gegevens over de verplaatsingen in de lidstaten).

Geen wettelijke voorschriften om vertraging in OLAF-onderzoeken te vermijden

1.4.4 Duur van OLAF-onderzoeken

Als gevolg van het recentelijk ingevoerde e-Douane worden bewijsstukken bij invoer (factuur, oorsprongscertificaat, enz.) door de economische subjecten bewaard en niet door de douanediensten. Hierdoor duurt het langer voordat opgevraagde documenten beschikbaar worden voor OLAF, omdat zeer uiteenlopende actoren moeten meewerken/antwoorden. Er zijn momenteel geen wettelijke voorschriften op grond waarvan de OLAF-onderzoeksprocedures zouden kunnen worden versneld.

1.5 Basisscenario: te verwachten ontwikkeling van het probleem

Bij ongewijzigd beleid zullen inbreuken op de douanewetgeving deels onontdekt blijven, met blijvend financieel verlies voor de EU en een suboptimale inachtneming van de wetgeving tot gevolg.

Fraude met **valse oorsprongsvermeldingen** zal toenemen. Het onderzoeksproject ConTraffic, dat het nut van containerinformatie (Container Status Messages — CSM's) heeft bewezen, loopt weldra ten einde. Totdat er een nieuw hulpmiddel in gebruik wordt genomen om valse oorsprongsvermeldingen op te sporen, zal fraude voorkomen en nog in omvang toenemen naarmate de fraudeurs meer ervaring opdoen. Het financieel verlies als gevolg van valse oorsprongsvermeldingen (17,6 miljoen EUR) zal bijgevolg voortduren en zeer waarschijnlijk nog verder oplopen. Insgelijks is in de strijd tegen **valse omschrijving van goederen** geen verbetering te verwachten. Er zijn momenteel, voor zover bekend, geen aanpassingen van de douaneprocedures gepland die die strijd zouden kunnen vergemakkelijken. Fraude met **misbruik van de doorvoerregeling** zal naar verwachting toenemen. Het huidige hulpmiddel — ATIS, dat overigens zeer nuttig is, vertoont tekortkomingen. Het zou kunnen dat de momenteel op basis van deze administratieve regeling verzamelde gegevens over doorvoergoederen in de toekomst niet langer beschikbaar zijn, want de wettigheid van de rechtsgrondslag voor het verzamelen wordt door verschillende lidstaten in twijfel getrokken. In dat geval is een stijging van het aantal fraudegevallen dat niet wordt ontdekt, zeer waarschijnlijk.

Tenzij de bestaande procedure wordt aangepast, behoeft in de nabije toekomst geen verbetering te worden verwacht wat de duur van OLAF-onderzoeken betreft. Zonder actie zal de situatie dus blijven zoals ze is.

2 Toetsing van subsidiariteit en evenredigheid

Actie op EU-niveau is nodig omdat de lidstaten alleen de risico's van douanefraude niet op doeltreffende wijze kunnen identificeren en verminderen, noch in staat zijn om zaken adequaat te onderzoeken waar er grensoverschrijdend goederenverkeer mee gemoeid is. De strijd tegen douanefraude vereist bijgevolg een bredere, Europese aanpak. Belangrijk te vermelden is tevens dat de EU exclusief bevoegd is voor het voorkomen van fraude tegen en het beschermen van haar financiële belangen op douanegebied. De EU is ontegenzeggelijk het meest geschikt om in dezen het initiatief te nemen omdat zij reeds over de nodige ervaring en systemen beschikt.

Meerwaarde: Actie op EU-niveau zou de strijd tegen douanefraude wezenlijk ten goede komen op de volgende manieren: grotere beschikbaarheid van relevante inlichtingen, betere mogelijkheden om fraude op te sporen en terug te dringen, en een doeltreffendere en meer effectieve aanpak.

3 Doelstellingen

De **algemene doelstellingen** van dit initiatief zijn: i) de financiële belangen van de Europese Unie krachtiger beschermen (opsporing en onderzoek van fraude) en ii) de samenwerking tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en de Commissie versterken om een correcte toepassing van de douanewetgeving te waarborgen.

Specifieke doelstellingen zijn: **douanefraude beter op te sporen, te voorkomen en te vervolgen** maken door middel van intensievere samenwerking tussen de lidstaten en tussen de

lidstaten en de Commissie op het vlak van fraudebestrijding, en de procedure voor OLAF-onderzoeken verbeteren.

De **operationele doelstellingen** van de te ondernemen actie zijn in overeenstemming met de beschreven problemen en met de specifieke doelstellingen. Om de detecteerbaarheid, preventie en vervolging van douanefraude te verbeteren, dient een kader te worden geschapen dat krachtigere bestrijding van douanefraude mogelijk maakt. Wat het probleem van vertraging van OLAF-onderzoeken betreft, zijn stappen nodig die het proces kunnen versnellen.

In de onderstaande tabel worden de geconstateerde problemen en de corresponderende doelstellingen weergegeven.

<table>
<tr><th>Probleem</th><th>Specifieke doelstelling</th><th>Operationele doelstelling</th></tr>
<tr><td>Valse oorsprongsvermelding en daarmee samenhangend financieel verlies</td><td rowspan="3">Detecteerbaarheid, preventie en vervolging van douanefraude verbeteren door middel van intensievere samenwerking tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en de Commissie (op het vlak van bestrijding van fraude met valse oorsprongsvermeldingen, valse omschrijving van goederen en misbruik van de doorvoerregeling)</td><td>1. Kader scheppen dat krachtigere bestrijding van douanefraude met valse oorsprongsvermeldingen mogelijk maakt</td></tr>
<tr><td>Valse omschrijving van goederen en daarmee samenhangend financieel verlies</td><td>2. Kader scheppen dat krachtigere bestrijding van douanefraude met valse omschrijving van goederenmogelijk maakt</td></tr>
<tr><td>Misbruik van de doorvoerregeling en en daarmee samenhangend financieel verlies</td><td>3. Kader scheppen dat krachtigere bestrijding van douanefraude met misbruik van de doorvoerregeling mogelijk maakt</td></tr>
<tr><td>Duur van OLAF-onderzoeken (en verjaring)</td><td>Procedure voor OLAF-onderzoeken verbeteren</td><td>4. Duur van OLAF-onderzoeken verkorten</td></tr>
</table>

4 Beleidsopties

4.1 Opties m.b.t. het kernprobleem (operationele doelstellingen 1, 2 en 3)

- **Optie 0: de status quo**

Deze optie leidt tot het eerder beschreven basisscenario

- **Optie 1: Soft law — Detecteerbaarheid van douanefraude met valse oorsprongsvermeldingen, valse omschrijving van goederen en misbruik van de doorvoerregeling verbeteren met passende aanbevelingen**

Bij de aanbeveling betreffende **doelstelling 1** zouden de lidstaten worden verzocht de Commissie te steunen bij haar pogingen om de CSM's van economische subjecten te verkrijgen.

Bij de aanbeveling betreffende de **doelstellingen 2 en 3** zouden de lidstaten worden verzocht de Commissie toe te staan gegevens die momenteel beschikbaar zijn in een platform van de Commissie te raadplegen/kopiëren en aanvullende doorvoergegevens te verstrekken[1].

- **Optie 2: de verantwoordelijkheid om de detecteerbaarheid van douanefraude met valse oorsprongsvermeldingen, valse omschrijving van goederen en misbruik van de doorvoerregeling te verbeteren, wordt aan de Commissie toevertrouwd**

Deze optie gaat gepaard met de creatie van een centrale EU-database voor CSM's en invoer-, uitvoer- en doorvoergegevens. Hiervoor zou worden voortgebouwd op de ervaring met ConTraffic en ATIS. Gegevens betreffende nationale doorvoerbewegingen en informatie over volgende doorvoerbewegingen, zoals wijzigingen in de geplande route of controleresultaten, zullen eveneens in de centrale EU-database worden opgeslagen.

- **Optie 3: de verantwoordelijkheid om de detecteerbaarheid van douanefraude met valse oorsprongsvermeldingen, valse omschrijving van goederen en misbruik van de doorvoerregeling te verbeteren, wordt aan de lidstaten toevertrouwd**

Deze optie verschilt van de vorige doordat de verantwoordelijkheid voor het verzamelen en analyseren van relevante gegevens bij de lidstaten komt te liggen. Dit betekent dat elke lidstaat zijn eigen databases voor CSM's en invoer-, uitvoer- en doorvoergegevens zal samenstellen. Regelmatige uitwisselingen en open toegang moeten de lidstaten toelaten gegevens mee en met elkaar te delen en systematisch analyses te verrichten.

- **Optie 4: Gedeelde verantwoordelijkheid van de Commissie en de lidstaten voor het verbeteren van de detecteerbaarheid van douanefraude met valse oorsprongsvermeldingen, valse omschrijving van goederen en misbruik van de doorvoerregeling verbeteren met passende aanbevelingen**

Bij deze optie worden de CSM- en doorvoergegevens op EU-niveau verzameld en zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de gegevens betreffende invoer en uitvoer. Dit is wellicht de meest plausibele oplossing omdat zij rekening houdt met de huidige werkwijze (de Commissie beheert ConTraffic en ATIS) en de verantwoordelijkheden dienovereenkomstig verdeelt.

- **Optie 5: Basisscenario+**

Deze optie houdt een versterking in van de mankracht die aan het opsporen en voorkomen van deze douanefraude wordt toegewezen. Met meer controlepersoneel en meer onderzoekers mag worden verwacht dat meer fraude wordt ontdekt en eventueel zelfs voorkomen. De voorgestelde verdubbeling van de middelen zou zowel bij de lidstaten als bij de Commissie (OLAF) plaatsvinden. Een grondig onderzoek leert dat deze optie momenteel niet aan de orde is.

4.2 Opties betreffende de duur van OLAF-onderzoeken en daarmee samenhangend financieel verlies (doelstelling 4)

- **Optie 0: de status quo**

Er worden geen maatregelen genomen om de duur van OLAF-onderzoeken te verkorten.

[1] Gegevens betreffende nationale doorvoerbewegingen en informatie over volgende doorvoerbewegingen, zoals wijzigingen in de geplande route of controleresultaten.

- **Optie 1: Soft law — Een aanbeveling uitbrengen om de procedure te versnellen**

De lidstaten worden uitgenodigd bij te dragen tot een verkorting van de procedure. Een aanbeveling is niet-bindend; het is een oproep tot de lidstaten om de huidige werkwijze te verbeteren en ertoe bij te dragen dat onderzoeken sneller verlopen en dat fraude sneller wordt opgespoord.

- **Optie 2: De onderzoeksprocedure versnellen door de Commissie te machtigen bewijsstukken rechtstreeks bij de economische subjecten op te vragen**

Er wordt voorzien in de bevoegheid voor de Commissie om bewijsstukken rechtstreeks bij de economische subjecten op te vragen. De lidstaten zouden in kennis worden gesteld, maar geen actieve rol spelen.

- **Optie 3: Het aantal onderzoekers bij de Commissie/OLAF uitbreiden**

De werkdoorstroming bij OLAF bevorderen door meer onderzoekers in dienst te nemen. Het probleem van de lange duur van onderzoeken zou worden verminderd door de gemiddelde onderzoekstijd te verkorten.

- **Optie 4: Economische subjecten verplichten aanvullende informatie aan de nationale instanties te verstrekken door een voorschrift in de toepasselijke EU-wetgeving op te nemen**

Dit zou een terugkeer naar de situatie van vóór 2010 (vóór de invoering van e-Douane) betekenen. Economische subjecten zouden worden verplicht informatie betreffende alle bewijsstukken mee te delen aan hun nationale autoriteiten, die dan in staat zouden zijn de betrokken inlichtingen onmiddellijk te verstrekken als daarom wordt gevraagd.

- **Optie 5: Een termijn opleggen voor het overleggen van bewijsstukken**

Een duidelijke termijn opleggen aan de lidstaten voor het overleggen van de betrokken documenten aan de Commissie. Deze optie wordt te ingrijpend en onpraktisch geacht, omdat een uniforme termijn voor alle dossiers voorbijgaat aan verschillen inzake complexiteit van onderzoeken.

5 Analyse van de impact

5.1 Samenvatting van de impact

Impact van de opties voor doelstellingen 1, 2 en 3

Criterium / **Optie**	**Effectiviteit**			**Efficiëntie**	**Economische impact**	**Vereenvoudiging**			**Coherentie**	**Algehele beoordeling**
	Doelst. 1	Doelst. 2	Doelst. 3	(alle doelstellingen)	(alle doelstellingen)	Doelst. 1	Doelst. 2	Doelst. 3	(alle doelstellingen)	
Optie 0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	0
Optie 1	+	+	+	+ (Totale kosten: verwaarloosbaar)	+	+	+	+	+	+

Optie 2	+++	+++	+++	++ (Totale kosten voor de Commissie: 850 000 EUR – opzetten; 200 000 EUR – jaarlijks onderhoud Bij "bulklevering" – geen kosten voor economische subjecten; bij selectieve levering – 3000 tot 200 000 EUR)	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Optie 3	++	++	++	--- (Totale kosten voor de lidstaten: 850 000 EUR – opzetten; 200 000 EUR – jaarlijks onderhoud Totale kosten voor economische subjecten: zoals voor optie 2.	+++	++	++	++	_	+
Optie 4	+++	++	+++	- (Totale kosten voor de lidstaten: 320 000 EUR – opzetten; 80 000 EUR– jaarlijks onderhoud (Totale kosten voor de Commissie: 530 000 EUR - opzetten; 120 000 EUR – jaarlijks onderhoud Totale kosten voor economische subjecten: zoals voor	++	+++	++	+++	+	+

				optie 2.						

Impact van de opties voor doelstelling 4

Criterium	**Effectiviteit** voor het bereiken van de doelstelling	**Efficiëntie**	**Economische impact**	**Coherentie**	**Vereenvoudiging**
Optie 0	0	0	0	0	0
Optie 1	+	+	+-	+	++
Optie 2	+++	++	+++	+	++
Optie 3	++	--	+	-	0
Optie 4	+++	---	-	-	--

6 Vergelijking van de opties

6.1 Opties voor de doelstellingen 1, 2 en 3

Optie 0, zoals beschreven in het basisscenario, betekent niet alleen dat de doelstellingen niet worden bereikt, maar kan zelfs tot een verslechtering van de situatie leiden.

Optie 1, die berust op vrijwilligheid, houdt het risico in dat de gegevens onvolledig zijn. Ook al is er sprake van verbetering ten opzichte van de status quo, is deze optie manifest ontoereikend en krijgt zij een negatieve beoordeling. Optie 2 daarentegen, krijgt een zeer positieve beoordeling omdat de Commissie reeds over de nodige systemen en ervaring beschikt om de betrokken databases met succes te exploiteren. Deze optie geniet de voorkeur van de lidstaten en van de economische subjecten, omdat het een kosteneffectieve oplossing biedt voor het probleem van douanefraude. Optie 3 krijgt een positieve beoordeling, maar het opzetten van afzonderlijke nationale databases zal leiden tot overlapping en meer complexiteit doordat dezelfde gegevens door verschillende lidstaten zouden worden verzameld, verwerkt en geanalyseerd. Niet onbelangrijk is ook dat zij aanzienlijke financiële lasten voor de lidstaten zou meebrengen. Optie 4 lijkt wat dat betreft een betere oplossing te zijn dan optie 3, aangezien de kosten en de verantwoordelijkheden met de Commissie worden gedeeld. In vergelijking met optie 2 lijkt de belang van een grensoverschrijdend element bij de verzameling en de exploitatie van invoer- en uitvoergegevens te worden veronachtzaamd. Net als optie 3, kan optie 4 leiden tot onnodige duplicering van invoer- en uitvoergegevens in meerdere nationale databases. Uit de vergelijking komt **optie 2** als de meest verkieslijke naar voren.

6.2 Opties voor doelstelling 4

Optie 1 krijgt een negatieve beoordeling omdat het zeer onwaarschijnlijk is dat daarmee het beoogde doel wordt bereikt. Optie 2 wordt effectiever geacht dan optie 1 omdat de tijd voor het verkrijgen van de relevante documenten beperkt zou blijven tot de tijd die economische subjecten nodig hebben om die informatie aan OLAF te verstrekken. Dit biedt een realistische mogelijkheid om de tijd voor het verkrijgen van de relevante documenten aanzienlijk te verkorten. Ook zou het probleem waarmee OLAF thans wordt geconfronteerd (gevallen

waarin de lidstaten niet in staat zijn OLAF te helpen om die documenten te verkrijgen), worden geëlimineerd doordat verzoeken rechtstreeks zouden worden gedaan aan de bezitters van de documenten. Om al deze redenen krijgt optie 2 een sterk positieve beoordeling. Ook optie 3 krijgt een redelijk positieve beoordeling vanwege het probleemoplossend vermogen. Vanwege de hoge financiële kosten is zij evenwel minder gunstig dan optie 2. Uit de vergelijking komt **optie 2** als de meest verkieslijke naar voren.

7 Monitoring en evaluatie

7.1 Monitoring

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de indicatoren

Delstelling	**Indicator**
1, 2 en 3	- Uitvoer-/invoer-/doorvoergegevens/CSM's: - aantal ontdekte inbreuken, - aantal op basis van de gegevens geopende onderzoeken - aantal verzoeken voor gebruik van gegevens door onderzoekers - op basis van de informatie gerecupereerde bedragen
4	Duur van OLAF-onderzoeken (heeft de verandering tot kortere procedures geleid; heeft zij tot meer onderzoeken en grotere gerecupereerde bedragen geleid)

7.2 Evaluatie

Wat de operationale doelstellingen betreft, zullen de verantwoordelijke diensten van de Commissie om de vijf jaar voor een evaluatie zorgen. Deze zal betrekking hebben op de resultaten en de impact van de verbeterde detecteerbaarheid van fraude als gevolg van de beschikbaarheid van de database en de analyses op basis van de beschikbare informatie, alsmede op de doeltreffendheid en de relevantie van de getroffen maatregelen. De evaluatie zal de vorm hebben van een presentatie van de resultaten door de Commissie/OLAF in het Comité wederzijdse bijstand.