EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.4.2026
COM(2026) 158 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 (2022-2024) 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 biedt nadere informatie over de uitgevoerde controles in de periode 2022-2024.

Tussen 2022 en 2024 is de Commissie doorgegaan met de uitvoering van haar maatregelen tegen ***frauduleus ondergewaardeerd textiel en schoeisel uit de Volksrepubliek China*** *die zowel in het Verenigd Koninkrijk als in de lidstaten werden ingevoerd. De Commissie heeft in 2018 een inbreukprocedure tegen het Verenigd Koninkrijk ingeleid. In 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie de Commissie in het gelijk gesteld (arrest C-213/19). Door deze baanbrekende zaak wist de Commissie uiteindelijk in 2023 de EU-begroting met bijna 3 miljard EUR aan extra TEM en rente te vermeerderen. Als gevolg van de juridische verduidelijkingen door het Hof en de handhavingsmaatregelen van de Commissie hebben de lidstaten hun controlestrategieën op dit gebied aanzienlijk verbeterd. De Commissie rondt momenteel, in samenwerking met de betrokken lidstaten, lopende gevallen van onderwaardering af. Daarbij moeten de definitieve bedragen van de bijbehorende TEM-verliezen en rente nog worden vastgesteld.*

In verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU op 1 januari 2021 blijft de Commissie de betaling van de door het Verenigd Koninkrijk verschuldigde TEM-bedragen waarborgen, in overeenstemming met het terugtrekkingsakkoord.

Tussen 2022 en 2024 heeft de Commissie ook haar gerichte ad-hocmaatregelen ter bescherming van de EU-begroting opgevoerd door voort te bouwen op controlebevindingen, bijvoorbeeld met administratieve controles op de invoer van ***zonnepanelen en zonnecellen*** *die in alle lidstaten zijn aangegeven als van oorsprong uit Maleisië en Taiwan. Als gevolg hiervan hebben de lidstaten tegen 31 december 2024 376,8 miljoen EUR aan extra TEM in verband met deze goederen ter beschikking van de EU-begroting gesteld.*

Daarnaast omvatten de geplande jaarlijkse controles thema's zoals: i) het ***beheer van de A-boekhouding en de B-boekhouding; ii) elektronische handel; iii) de regeling bijzondere bestemming;*** *en* ***iv) antidumpingrechten en compenserende rechten.***

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: i) de follow-upmaatregelen naar aanleiding van de voorlopige bevindingen van de Europese Rekenkamer; ii) het onderzoek van door de lidstaten afgeboekte oninbare schuldvorderingen; iii) de follow-up met betrekking tot de vrijwillig beschikbaar gestelde bedragen; iv) de behandeling van fouten van de lidstaten; v) het beheer van de gegevensbank voor fraude en onregelmatigheden; en vi) de aan de kandidaat-lidstaten verleende bijstand.

1. INLEIDING

In de periode 2022-2024 is aan traditionele eigen middelen (TEM)[1] een totaalbedrag van ruim **68 miljard EUR** (netto) ter beschikking van de EU-begroting gesteld. Het jaargemiddelde bedroeg ongeveer 22,7 miljard EUR.

De rechtsgrond voor de TEM-controles wordt gevormd door Verordening (EU, Euratom) 2021/768 van de Raad van 30 april 2021[2].

De Commissie brengt om de drie jaar[3] aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de werking van het stelsel voor de controle van de TEM.

In dit document wordt de werking van het stelsel voor de controle van de TEM voor de periode 2022-2024 beschreven en geanalyseerd[4]. Ook worden hierin de in deze periode door de Commissie uitgevoerde TEM-controles beschreven en komen andere activiteiten die tot doel hebben de financiële belangen van de EU te beschermen, aan bod, waaronder:

- 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 door de lidstaten afgeboekte oninbare schuldvorderingen;
- de behandeling van fouten van de lidstaten die een verlies aan TEM met zich meebrengen;
- het beheer van de gegevensbank waarin de lidstaten rapporteren over fraude en onregelmatigheden die gevolgen hebben voor de TEM (OWNRES);
- de ondersteuning van kandidaat-lidstaten van de EU (hoofdstuk 33);
- de bijdragen aan de wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening[5].

De hierboven genoemde activiteiten worden uitgevoerd door een klein team van 18 medewerkers. Zij zorgen ervoor dat de TEM tijdig worden geïnd en dat de lidstaten de wettelijke bepalingen correct toepassen. Ook dient het team nationale autoriteiten van advies: i) tijdens de controlebezoeken; ii) tijdens de halfjaarlijkse vergaderingen van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen (RCEM); of iii) op ad-hocbasis.

---

[1] Douanerechten die op de invoer van producten uit niet-EU-lidstaten worden geheven, en suikerheffingen.

[2] 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).

[3] Overeenkomstig artikel 6, lid 3, van Verordening (EU, Euratom) 2021/768.

[4] Het verslag heeft betrekking op door de instellingen van de EU (Commissie en Rekenkamer) uitgevoerde controles. De door de lidstaten uitgevoerde controles, waarvan de resultaten worden belicht in het op grond van artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie opgestelde jaarverslag, worden niet behandeld.

[5] 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.

2. TEM-CONTROLES: KADER EN METHODOLOGIE

2.1. Regelgevend en operationeel kader voor TEM

De inning van de TEM is krachtens EU-wetgeving aan de lidstaten gedelegeerd. Zij moeten de— door henzelf vastgestelde en geïnde —- douanerechten ter beschikking stellen[6] van de EU-begroting. Tijdens de verslagperiode bleven de lidstaten een vast percentage van 25 % toepassen op alle vastgestelde TEM-bedragen[7] om de inningskosten te dekken, ongeacht de werkelijk gemaakte kosten. Dit betekent dat de Commissie slechts 75 % van de geïnde douanerechten ontvangt, terwijl de lidstaten 25 % inhouden als inningskosten. De lidstaten moeten ook douanecontroles uitvoeren en over de bevindingen van deze controles aan de Commissie verslag uitbrengen.

Niettemin behoudt de Commissie aanzienlijke controlebevoegdheden met betrekking tot de TEM. In dit verband zijn controles ter plaatse een belangrijk instrument om toezicht te houden op het systeem voor de inning van TEM, waarbij de Commissie verschillende soorten controles[8] van de douanerekeningen, -procedures en -documenten van de lidstaten kan uitvoeren.

De Commissie moet ook antwoorden op: i) de opmerkingen die de Europese Rekenkamer in zijn jaarverslag, in ii) speciale verslagen of in voorlopige bevindingen maakt; en iii) 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 controleactiviteiten van de Commissie dienen drie hoofddoelstellingen. Deze worden in de volgende drie punten toegelicht.

- De eerste doelstelling is te zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden tussen de lidstaten onderling, ongeacht de plaats van douanebehandeling van goederen in de Europese Unie, om concurrentieverstoringen te voorkomen.

- De tweede doelstelling is te zorgen voor een tijdige vaststelling en inning van douanerechten. De Commissie moet zich ervan vergewissen dat de lidstaten hun verplichtingen inzake de inning en terbeschikkingstelling van de overeenkomstige TEM nakomen. De Commissie onderzoekt de door de lidstaten getroffen maatregelen

[6] De term “ter beschikking stellen” betekent dat de lidstaten betalingen doen aan de EU-begroting.

[7] 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 2021 ter beschikking zijn gesteld, is het percentage van 25 % van toepassing.

[8] **Controles van de procedures**: controles van de bepalingen van de lidstaten met betrekking tot het stelsel voor de inning van TEM. **Controles van de documenten**: onderzoek van de boekhouding en bestanden van de lidstaten, inclusief de verslagen van de lidstaten over oninbare schuldvorderingen. **Controles ter plaatse, administratieve controles**: controles van de overeenstemming van de 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.

betreffende de inning van de TEM, met inbegrip van de tijdige mededeling van de douaneschuld en de vereiste handhavingsprocedures.

– De derde doelstelling is om de begrotingsautoriteit (het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie) te informeren en aldus bevestiging te verkrijgen van de vervulling van haar taken. De Commissie beoordeelt aan de hand van de bevindingen van de controles de doeltreffendheid en inzet van de lidstaten bij de vaststelling en inning van douanerechten en de terbeschikkingstelling van de overeenkomstige TEM. De Commissie verzoekt hen om maatregelen te nemen om eventuele tekortkomingen te verhelpen zodat zij uiteindelijk verslag kan uitbrengen aan de begrotingsautoriteit.

Ook dragen de controles bij tot het waarborgen van het doeltreffend functioneren van de douane-unie, de bescherming van producenten in de EU en de uniforme toepassing van EU-regels. Daarnaast helpen zij mazen in het net dichten die fraudeurs in staat stellen om misbruik te maken van het stelsel of om de toepasselijke rechten te ontduiken.

De bevindingen van de controles leveren belangrijke input voor het inkomstenbeleid van het directoraat-generaal Begroting met betrekking tot het regelgevingskader van de huidige en mogelijke toekomstige eigen middelen. Deze bevindingen worden ook gedeeld met andere diensten van de Commissie (bijvoorbeeld DG TAXUD[9], DG TRADE[10] en OLAF[11]) om deze te helpen de geconstateerde tekortkomingen op beleidsniveau aan te pakken.

Met ingang van 1 januari 2021 zijn het huidige besluit inzake de eigen middelen[12] en Verordening (EU, Euratom) 2021/768 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van kracht. Daarnaast vereist de voortdurende ontwikkeling van maatregelen om de handel te faciliteren en te vereenvoudigen dat de TEM-controles, zoals die door de Commissie en de lidstaten worden uitgevoerd, geregeld worden aangepast.

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

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. Dit helpt de procedures in de lidstaten te harmoniseren en te verbeteren om de financiële belangen van de EU consequent 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 de lidstaten moeten worden verricht. Deze controles worden uitgevoerd volgens gestandaardiseerde procedures waarbij wordt gebruikgemaakt van door DG Begroting

[9] Directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie.
[10] Directoraat-generaal Handel en Economische Veiligheid.
[11] Europees Bureau voor fraudebestrijding.
[12] 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).

op maat ontwikkelde auditinstrumenten om de resultaten van controles beter te kunnen vergelijken.

De controlethema's worden bepaald op basis van suggesties van de lidstaten of de diensten van de Commissie (bv. DG Begroting, DG TAXUD, OLAF). De samenwerking tussen de diensten van de Commissie wordt voortgezet in het stadium van de ontwikkeling van de auditinstrumenten en via een regeling waarbij DG Begroting tijdens de controlebezoeken door andere diensten van de Commissie wordt vergezeld. Daarnaast worden DG TAXUD, OLAF en de Juridische Dienst systematisch geraadpleegd en geven zij op- en aanmerkingen voordat de controleverslagen worden gepresenteerd aan het RCEM. Deze aanpak zorgt voor consistentie tussen de diensten van de Commissie en voor gelijke behandeling van alle lidstaten.

Sinds 2020 heeft de Commissie naar noodzaak aanvullende ad-hoccontroles en administratieve controles uitgevoerd op gebieden waar specifieke risico's zijn vastgesteld. Deze gerichte administratieve controles worden meestal op afstand uitgevoerd (bv. zonnepanelen, controlestrategie voor met COVID-19 verband houdende goederen waarvoor vrijstelling van rechten geldt).

3. TEM-CONTROLES DOOR DE COMMISSIE IN DE PERIODE 2022-2024

In de periode 2022-2024 heeft de Commissie op grond van artikel 2 van Verordening (EU, Euratom) 2021/768 **56 TEM-controles** uitgevoerd, waaruit 161 bevindingen naar voren kwamen. Tabel 1 bevat een overzicht van de controleactiviteiten per lidstaat gedurende die periode.

Van de 161 bevindingen hadden er ten minste 103 (64 %) rechtstreekse financiële gevolgen (d.w.z. de lidstaten moesten extra TEM ter beschikking stellen) en 21 (13 %) hadden gevolgen voor de regelgeving.

De controles waren gericht op zowel boekhoudkundige zaken als douanezaken.

Tabel 1. Overzicht van controles in 2022-2024

LS	A-boekhouding en B-boekhouding			ADD/CVD[13]		Elektronische handel	Bijzondere bestemming
	2022	2023	2024	2022	2024	2022	2023
AT					x		x
BE			x	x		x	x
BG			x	x			x
HR					x		
CY					x		
CZ				x			x
DK					x		
EE							x

[13] De controlestrategie voor antidumpingrechten (ADD) en compenserende rechten (CVD).

FI					x		x
FR			x				x
DE			x			x	x
EL	x		x				x
HU					x	x	x
IE			x	x			x
IT			x			x	
LV					x		
LT					x		
LU							x
MT				x			x
NL		x	x			x	x
PL			x				
PT				x			x
RO			x	x			
SK				x			
SI							x
ES			x			x	
SE			x	x			x
VK		x	x				
Totaal	**1**	**2**	**13**	**9**	**8**	**6**	**17**

3.1. Boekhoudkundige zaken

In de periode 2022-2024 zijn in alle lidstaten en het Verenigd Koninkrijk de **betrouwbaarheid van de A- en B-boekhoudingen**[14] **alsook de gerelateerde overzichten** gecontroleerd. De conclusie luidde dat de geldende procedures voor het opstellen van deze overzichten in het algemeen voldeden aan de EU-wetgeving en de bescherming van de financiële belangen van de EU waarborgden. De door de Commissie na deze controles meegedeelde bevindingen hebben onder andere betrekking op: i) de laattijdige vaststelling en mededeling van de douaneschulden; ii) het niet of niet tijdig ter beschikking stellen van de bedragen aan de EU-begroting; iii) tekortkomingen wat betreft de invordering van douaneschulden; iv) onjuiste boekingen in/verwijderingen uit de twee boekhoudingen; v) tekortkomingen wat betreft de afschrijvingsprocedures; vi) tegenstrijdigheden tussen de twee boekhoudingen; en vii) late verwijderingen uit de B-boekhouding.

Het beheer van de A-boekhouding en de B-boekhouding is in alle bezochte lidstaten gecontroleerd, als tweede controlethema, naast het hoofdthema douane. De in de periode 2022-2024 verrichte controles hebben bevestigd dat het merendeel van de fouten in de A-

[14] De 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 aangegeven termijn uit de afzonderlijke boekhouding worden gehaald. Zulke TEM-bedragen moeten meteen aan de Commissie ter beschikking worden gesteld (betaald), behoudens wanneer de inning onmogelijk is door redenen die niet aan de lidstaat te wijten zijn (zie ook punt 5.1 hieronder).

boekhouding en de B-boekhouding eenmalig was en dat systematische fouten uitzonderlijk waren. De betrokken lidstaten hebben de financiële gevolgen van de door de Commissie geconstateerde bevindingen aanvaard.

De algemene situatie is tussen 2022 en 2024 verbeterd ten opzichte van de vorige verslagperiode doordat bij de controles van de Commissie aandacht is besteed aan deze thema's en doordat de door de lidstaten gebruikte elektronische boekhoudsystemen verder zijn verbeterd, waardoor het risico van fouten als gevolg van het handmatig corrigeren van de gegevens door de nationale autoriteiten is verminderd. De lidstaten moeten er echter alles aan blijven doen om een zorgvuldig beheer van de A-boekhouding en de B-boekhouding te waarborgen. Ook moeten zij alle wettelijk vereiste informatie blijven verstrekken om ervoor te zorgen dat de overzichten volledig, helder en transparant zijn.

In 2022 werd de B-boekhouding gecontroleerd door middel van **speciale administratieve controles** in alle lidstaten. Tijdens deze controles richtte de Commissie zich op openstaande zaken in verband met B-boekhoudingen, waarbij zij de lidstaten doeltreffend ondersteunde bij het gericht opschonen van hun B-boekhouding.

Bovendien hebben de lidstaten in 2022-2024 aanvullende maatregelen genomen, onder andere door: i) hun eigen financiële verantwoordelijkheid te evalueren; ii) de bedragen in voorkomend geval op vrijwillige basis ter beschikking te stellen; en iii) deze via de bijlage bij de A-boekhouding aan de Commissie mee te delen.

Concluderend kan worden gesteld dat hoewel de controles door de Commissie enkele tekortkomingen aan het licht hebben gebracht, de algemene werking van de A- en B-boekhoudingen is verbeterd dankzij de TEM-controleactiviteiten van de Commissie, wat heeft geleid tot een betere bescherming van de financiële belangen van de EU.

3.2. Douanezaken 2022-2024

De douanethema's die voor controles worden geselecteerd, veranderen van jaar tot jaar, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan kwesties die het grootste risico vormen voor de financiële belangen van de Europese Unie.

Tijdens de onderzochte periode van drie jaar richtten de controles zich op de volgende thema's:

- de controlestrategie voor antidumpingrechten en compenserende rechten (2022 en 2024);
- de controlestrategie voor elektronische handel en zendingen met een geringe waarde (2022);
- de controlestrategie voor bijzondere bestemming (2023).

In 2022 en 2024 is in 17 lidstaten **de controlestrategie voor antidumpingrechten (ADD) en compenserende rechten (CVD)** gecontroleerd[15]. De controlesystemen werden door de Commissie als gedeeltelijk of algemeen bevredigend beoordeeld. De belangrijkste

[15] In acht lidstaten werd de controlestrategie voor antidumpingrechten en compenserende rechten ook in 2021 gecontroleerd.

tekortkomingen hadden betrekking op: i) het niet of laat uitvoeren van risicoprofielen; ii) niet-consistente controles; iii) late vaststelling van definitieve antidumpingrechten en late terbeschikkingstelling van definitieve antidumpingrechten (inclusief de administratieve verwerking van voorlopige ADD/CVD die definitief zijn geworden); iv) het niet of laat vaststellen van ADD/CVD na ontvangst van informatie van OLAF; en v) de toepassing van onjuiste ADD- en/of CVD-tarieven.

In 2022 heeft de Commissie **de controlestrategie voor elektronische handel en zendingen met een geringe waarde** in zes lidstaten gecontroleerd. De controlesystemen werden als gedeeltelijk of algemeen bevredigend beoordeeld. De voornaamste tekortkomingen hadden betrekking op de risicobeheer- en controlestrategie voor elektronische handel en zendingen met een geringe waarde.

In 2023 heeft de Commissie de **controlestrategie voor de regeling bijzondere bestemming** in 17 lidstaten gecontroleerd. De controlesystemen werden als gedeeltelijk of algemeen bevredigend beoordeeld. De vastgestelde tekortkomingen omvatten: i) verouderde nationale instructies; ii) onvoldoende toezicht op vergunningen; iii) ontbrekende elementen in vergunningen; iv) voor lange tijd verleende vergunningen; v) het niet of niet tijdig meedelen van de zuiveringsafrekeningen; vi) onvoldoende controles van aangiften; vii) door indirecte vertegenwoordigers ingediende aangiften; en viii) aangiftesystemen waarbij niet werd gecontroleerd of de opgegeven Taric-codes overeenstemden met de Taric-codes in de vergunning.

In 2022 heeft de Commissie zes administratieve controles uitgevoerd met betrekking tot de **controlestrategie voor met COVID-19 verband houdende goederen waarvoor vrijstelling van rechten geldt**. Op 14 juni 2022 heeft de Commissie de betrokken lidstaten verzocht de gegevens te verstrekken. Er werden enkele lichte gevallen van financiële aansprakelijkheid vastgesteld en de betrokken lidstaten hebben, in voorkomend geval, de financiële gevolgen aanvaard.

3.3. Ondergewaardeerde invoer van textiel en schoeisel

Op 8 maart 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie de Commissie in het gelijk gesteld in de inbreukprocedure die tegen het Verenigd Koninkrijk was ingeleid met betrekking tot ondergewaardeerd textiel en schoeisel (arrest C-213/19). Deze baanbrekende zaak maakte uiteindelijk de weg vrij voor extra betalingen door het Verenigd Koninkrijk aan de EU-begroting van bijna 3 miljard EUR aan TEM en rente. Daarmee werden ook meer in het algemeen de verantwoordelijkheden van de lidstaten inzake het doeltreffend bestrijden van dit soort fraude verduidelijkt, waarbij de sinds 2011 door de Commissie aanbevolen maatregelen werden bekrachtigd.

Als gevolg van de juridische verduidelijkingen door het Hof en de handhavingsmaatregelen van de Commissie hebben de lidstaten hun controlestrategieën op dit gebied aanzienlijk verbeterd. Verschillende lidstaten hebben hun organisatiestructuur voor douanerisicobeheer herzien, nieuwe teams opgericht en speciaal douanepersoneel aangesteld.

Wat betreft de financiële aansprakelijkheid in verband met deze specifieke onderwaarderingsfraude hebben de Commissie en meerdere lidstaten deze zaken samen afgesloten en zijn de uiteindelijk verschuldigde bedragen betaald. Voor de overige lidstaten zal de vaststelling van de te betalen bedragen binnenkort worden afgerond.

3.4. Zonnepanelen

In 2018 en 2019 heeft de Commissie TEM-controles uitgevoerd in tien lidstaten om hun controlestrategieën te beoordelen ten aanzien van 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 (een tekortkoming die verband hield met de onjuiste uitleg van de term "verzonden uit" krachtens Uitvoeringsverordeningen (EU) 2016/184 en 2016/185 van de Commissie van 11 februari 2016, heeft DG Begroting het toepassingsgebied van zijn controles uitgebreid tot alle lidstaten die in de periode van 30 mei 2015 tot en met 3 september 2018 dezelfde goederen invoerden[16]. DG Begroting heeft bij brief van 1 juni 2021 21 lidstaten geïnformeerd[17] 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 2024 werd de follow-up van deze tekortkoming voor twaalf lidstaten als afgesloten beschouwd, ofwel omdat er geen TEM verloren waren gegaan, ofwel omdat de hoofdsom plus rente aan de EU-begroting was betaald, voor een totaalbedrag van 376,8 miljoen EUR. De follow-up van het onderzoek naar deze tekortkoming loopt nog voor twaalf lidstaten en het Verenigd Koninkrijk.

Tot slot heeft de Commissie de betekenis en de reikwijdte van de term "verzonden uit", zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, nader verduidelijkt. De Commissie kon dit doen dankzij: i) haar controleactiviteiten; ii) contacten met de lidstaten; en iii) diverse presentaties aan lidstaten. Dit heeft bijgedragen aan het creëren van gelijke concurrentievoorwaarden voor de lidstaten en een betere bescherming van in de EU gevestigde ondernemingen tegen verkeerd aangegeven invoer waarmee de handelsbeschermingsmaatregelen van de Commissie werden ontweken.

4. FOLLOW-UP VAN DE CONTROLES VAN DE COMMISSIE

4,1. Regelgevingsaspecten

De lidstaten wordt gevraagd om maatregelen te nemen wanneer er tijdens de controles tekortkomingen of mazen in de nationale regelgeving of bestuursrechtelijke bepalingen aan het licht komen, teneinde: i) deze regelgeving en bepalingen in overeenstemming te brengen met

[16] Geldigheid van handelsbeschermingsmaatregelen.

[17] Waaronder zeven lidstaten die voorheen aan specifieke controles waren onderworpen. Drie lidstaten waren reeds onderworpen aan een gerichte TEM-controle over dit thema, terwijl er in vier lidstaten tijdens de onderzochte periode geen sprake was van dergelijke invoer van zonnemodules en zonnecellen.

de EU-vereisten; en ii) de vaststelling en inning van TEM in alle 27 lidstaten te harmoniseren. Deze afstemming van regelgeving is een belangrijk resultaat van de controles door de Commissie. De bevindingen leveren bovendien essentiële informatie op over de moeilijkheden die de lidstaten ondervinden bij de toepassing van de douanevoorschriften en TEM-regelingen en voor de Commissie om het regelgevingskader te blijven verbeteren. Zo werd bijvoorbeeld rekening gehouden met feedback van controlebevindingen in Verordening (EU, Euratom) 2022/615 van de Raad van 5 april 2022 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 (zie punt 5.4 hieronder).

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, leidt de Commissie een inbreukprocedure in[18].

In de periode 2022-2024 heeft de Commissie drie inbreukprocedures ingeleid en zeven inbreukprocedures afgesloten nadat naleving door de betrokken lidstaten was gewaarborgd. Zij heeft de inbreukprocedure tegen het Verenigd Koninkrijk (C-213/19) afgesloten na het arrest van het Hof in 2022 en de betaling door het Verenigd Koninkrijk in 2023 van alle verschuldigde bedragen. In december 2024 liepen er slechts vier inbreukprocedures (en twee daarvan werden in 2025 afgesloten).

De eerste procedure betreffende ongerechtvaardigde verrijking, namelijk zaak C-494/22 P, die door Tsjechië aanhangig was gemaakt, werd in 2024 in het voordeel van de Commissie beslecht. Het Hof wees in zijn arrest op de autonome verantwoordelijkheid van de lidstaten met betrekking tot de TEM en hun verplichting om proactief op te treden om de financiële belangen van de EU onverkort te beschermen.

4.3. Financiële aspecten

Na de controles beschouwt de Commissie de zaken uit de periode 2022-2024 als afgesloten en zijn de definitieve bedragen van de extra rechten voor in totaal meer dan **4 miljard EUR**[19] (aan TEM en bijbehorende rente) vastgesteld en betaald. Deze aan de Commissie betaalde bedragen hielden voornamelijk verband met de onderwaardering van textielproducten, schoeisel en zonnepanelen. Zij hebben betrekking op de bevindingen in de controleverslagen, op andere controleactiviteiten, op eindverslagen van OLAF en op de follow-up van de bevindingen van de Rekenkamer.

5. MAATREGELEN OM DE INNING VAN DE TEM TE VERSTERKEN

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

[18] Overeenkomstig artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
[19] Dit omvat de bedragen vermeld in de punten 3.3, 3.4 en 5.2 van dit verslag.

De lidstaten zijn verplicht alle maatregelen te treffen om de TEM ter beschikking te stellen, behoudens wanneer de inning onmogelijk is krachtens artikel 13, lid 2, van Verordening (EU, 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 EU-wetgeving moeten de lidstaten verslag uitbrengen aan de Commissie over oninbare TEM-bedragen van meer dan 100 000 EUR (verslagen van afschrijvingen) 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 afschrijvingen 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, wat hun autonome verantwoordelijkheid is.

Voor bedragen onder de rapportagedrempel worden deze gevallen tijdens controles ter plaatse door de Commissie 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 — met daarin de criteria die worden gebruikt om afschrijvingsverslagen te beoordelen. Het Compendium werd tijdens de vergadering van het RCEM op 6 december 2012 voor het eerst aan alle lidstaten verstrekt. De laatste herziene versie van 22 november 2024, waarin ook de wijzigingen in de EU-wetgeving en de relevante rechtspraak over TEM zijn verwerkt, is tijdens de vergadering van het RCEM over TEM in december 2024 aan alle lidstaten in de eigen officiële taal verstrekt. Deze nieuwe versie omvat alle relevante uitleggingen van het toepasselijk EU-recht in overeenstemming met de recente rechtspraak van het Hof en de wijzigingen die bij de terbeschikkingstellingsverordening, zoals gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) 2022/615, zijn ingevoerd.

De lidstaten moeten voor elk afschrijvingsgeval van boven de opgegeven drempel een gestructureerd verslag opstellen en aan de Commissie toezenden via de meertalige gegevensbank Womis (Write-Off Management and Information System). De Womis-gegevensbank, die geregeld wordt bijgewerkt, maakt een efficiënt en veilig beheer van de verslagen van de lidstaten mogelijk.

De bevoegde diensten van de Commissie (DG Begroting, DG 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 2022-2024 werden in totaal 88 afschrijvingsverslagen doorgegeven aan de Commissie (in de vorm van een eerste mededeling), voor een totaalbedrag van 215,5 miljoen EUR. In dezelfde periode van drie jaar beoordeelde de Commissie in totaal 422 afschrijvingsverslagen (waaronder ook nieuwe verslagen). Ten aanzien van 227 van deze 422 verslagen (die 309,7 miljoen EUR vertegenwoordigden) was de Commissie van mening dat de TEM-bedragen oninbaar bleken om redenen die aan de betrokken lidstaat te wijten waren. Ten aanzien van 42 verslagen (die 50,6 miljoen EUR vertegenwoordigden) ging de Commissie ermee akkoord dat het verlies van TEM niet aan de lidstaat te wijten was. Met betrekking tot 148 verslagen (die 178,9 miljoen EUR vertegenwoordigden) heeft de Commissie om aanvullende informatie verzocht om haar beoordeling te kunnen afronden. De Commissie oordeelde dat de resterende vijf verslagen (die 1,7 miljoen EUR vertegenwoordigden) ten onrechte als afschrijvingen waren opgegeven.

5.2. Behandeling van fouten bij de vaststelling van douaneschulden die een verlies van TEM met zich meebrengen

De Commissie onderneemt actie naar aanleiding van vastgestelde administratieve fouten door de lidstaten die nadelige gevolgen hebben voor de financiële belangen van de EU (met inbegrip van: i) gevallen die tijdens controles ter plaatse zijn vastgesteld, ii) besluiten van de lidstaten tot terugbetaling of kwijtschelding van rechten wegens administratieve fouten, iii) afgewezen afgeboekte oninbare bedragen onder 100 000 EUR). In beginsel geeft de Commissie invorderingsopdrachten af om de fouten te corrigeren die zijn vastgesteld in de lidstaten die de verschuldigde bedragen betalen. In de periode 2022-2024 hebben de TEM-controles — naast de inning van bedragen voor ondergewaardeerd textiel en schoeisel (punt 3.3) en zonnepanelen (punt 3.4) — geleid tot de inning van 260 miljoen EUR aan invorderingsopdrachten voor TEM en 209 miljoen EUR aan vertragingsrente.

5.3. Gegevensbank OWNRES

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) 2021/768[20], 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 van middelen en de voorbereiding van haar controles ter plaatse en administratieve controles. De gegevensbank wordt ook gebruikt door OLAF voor verschillende analyses en om de follow-up te monitoren van de financiële aanbevelingen die het geeft op basis van de door OLAF zelf uitgevoerde onderzoeken. De in OWNRES 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 (PIF) en in het jaarverslag over de prestaties van de douane-unie (CUP).

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

Eind 2024 bevatte de gegevensbank OWNRES 137 871[21] gevallen van fraude en onregelmatigheden ("open" dan wel "afgesloten"). Begin 2022 waren dat er 121 199. Dit is een toename van ongeveer 13,8 % of 16 672 nieuwe gevallen die in de periode van drie jaar, 2022-2024, zijn gemeld.

In het kader van de in de periode 2022-2024 tweemaal per jaar gehouden vergaderingen van het RCEM heeft de Commissie maatregelen ter verbetering van de beveiliging van de OWNRES-applicatie gepresenteerd, waarbij de lidstaten werden voorbereid op de invoering van tweefactorauthenticatie. Bovendien heeft de Commissie in 2022 en 2023 verdere verbeteringen aan OWNRES doorgevoerd door: i) nieuwe velden toe te voegen; ii) herinneringen in te stellen om de informatie in de bestaande verslagen actueel te houden; iii) de kwaliteit en mate van gedetailleerdheid van de verslagen te verbeteren; en iv) voor alle belanghebbenden de resultaten van de door hen ingevoerde zoekopdrachten op de gegevensbank te verfijnen. In 2023 en 2024 heeft de Commissie aanvullende richtsnoeren verstrekt om de rapportagekwaliteit te verbeteren.

5.4. Wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening

Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 (de "terbeschikkingstellingsverordening") vormt de basis van het rechtskader voor het beheer van 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 was mede gebaseerd op de feedback van de TEM-controles, kwam tegemoet aan procedurele bezwaren van de lidstaten, 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 tot wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening in mei 2022 in werking getreden. De gewijzigde verordening voorziet onder meer in het volgende: i) verruiming van de beperking van vertragingsrente; en ii) invoering van een "respijtperiode", volgens welke de accumulatie van vertragingsrente gedurende vijf jaar wordt stopgezet wanneer het verschuldigde bedrag is vastgesteld, tijdig in de specifieke boekhouding is geboekt en correct in de specifieke boekhouding is bijgehouden (artikel 12, lid 1). Bovendien zijn de lidstaten nu vrijgesteld van de verplichting om de bedragen ter beschikking te stellen wanneer een te late boeking in de specifieke boekhouding geen invloed heeft gehad op de oninbaarheid van het bedrag (artikel 13, lid 2). Bovendien zijn de procedure voor het doen van betalingen onder voorbehoud (artikel 13 bis) en de herzieningsprocedure (artikel 13 ter) bij de wijziging geformaliseerd.

5.5. Europees Openbaar Ministerie (EOM)

[21] Dit cijfer omvat de door het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 136, lid 2, punten c) en f), van het terugtrekkingsakkoord gemelde gevallen.

Tijdens de verslagperiode hebben de Commissie en het EOM nauw samengewerkt in een reeks technische uitwisselingen om de lidstaten meer duidelijkheid te verschaffen inzake: i) het uitstellen van de mededeling van een douaneschuld om een strafonderzoek van het EOM niet te schaden; en ii) de financiële verantwoordelijkheid bij niet-terugvordering. Deze verduidelijkingen werden tijdens de vergadering van het RCEM in december 2024 aan de lidstaten meegedeeld. Verder heeft de Commissie, om de lidstaten te informeren over hun verplichtingen jegens het EOM, het EOM uitgenodigd om deel te nemen aan de vergaderingen van het RCEM in december 2023 (toen het EOM aan de leden van het RCEM een presentatie over zijn taken gaf) en juli 2024.

6. CONCLUSIE

Uit de resultaten voor de periode 2022-2024 blijkt dat de TEM-controles van de Commissie — en de systematische follow-upmaatregelen waarmee de geconstateerde tekortkomingen worden aangepakt — een onmisbare en doeltreffende manier blijven om: i) de inning van TEM te waarborgen; ii) het regelgevingskader voor eigen middelen te verbeteren; en iii) de zekerheid te bieden dat de financiële belangen van de EU adequaat worden beschermd. Dit algemene positieve effect werd ook bevestigd door de jaarlijkse kwijtingsprocedure, zonder dat er in de periode 2022-2024 met betrekking tot met TEM verband houdende kwesties nieuwe aanbevelingen aan de Commissie werden gedaan.

Controles blijven een cruciaal instrument om de naleving van de EU-regels te harmoniseren en te verbeteren. De financiële gevolgen van de controles zijn aanzienlijk, zoals blijkt uit het uiteindelijke nettobedrag van **meer dan 4 miljard EUR dat in de periode 2022-2024** ter beschikking werd gesteld van de EU-begroting (inclusief ingetrokken voorbehouden). De controles vormen een belangrijke prikkel voor de lidstaten om de volledige bedragen van de TEM tijdig ter beschikking van de EU-begroting te stellen. 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 concurrentieverstoringen in de eengemaakte markt te bestrijden en te voorkomen.

De huidige trends in de internationale handel, met name wat betreft elektronische handel, vormen nieuwe uitdagingen voor de toekomst. Deze uitdagingen zullen nieuwe passende instrumenten en een nog nauwere samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten nodig maken, om op risico gebaseerde douanecontroles te coördineren en te zorgen voor een doeltreffende inning van douanerechten.

Daartoe heeft de Commissie in mei 2023 een ambitieuze hervorming van de douane-unie voorgesteld om de huidige mechanismen te versterken en te moderniseren.