



COMMISSION EUROPÉENNE

DIRECTION GÉNÉRALE XXI
DOUANE ET FISCALITÉ INDIRECTE

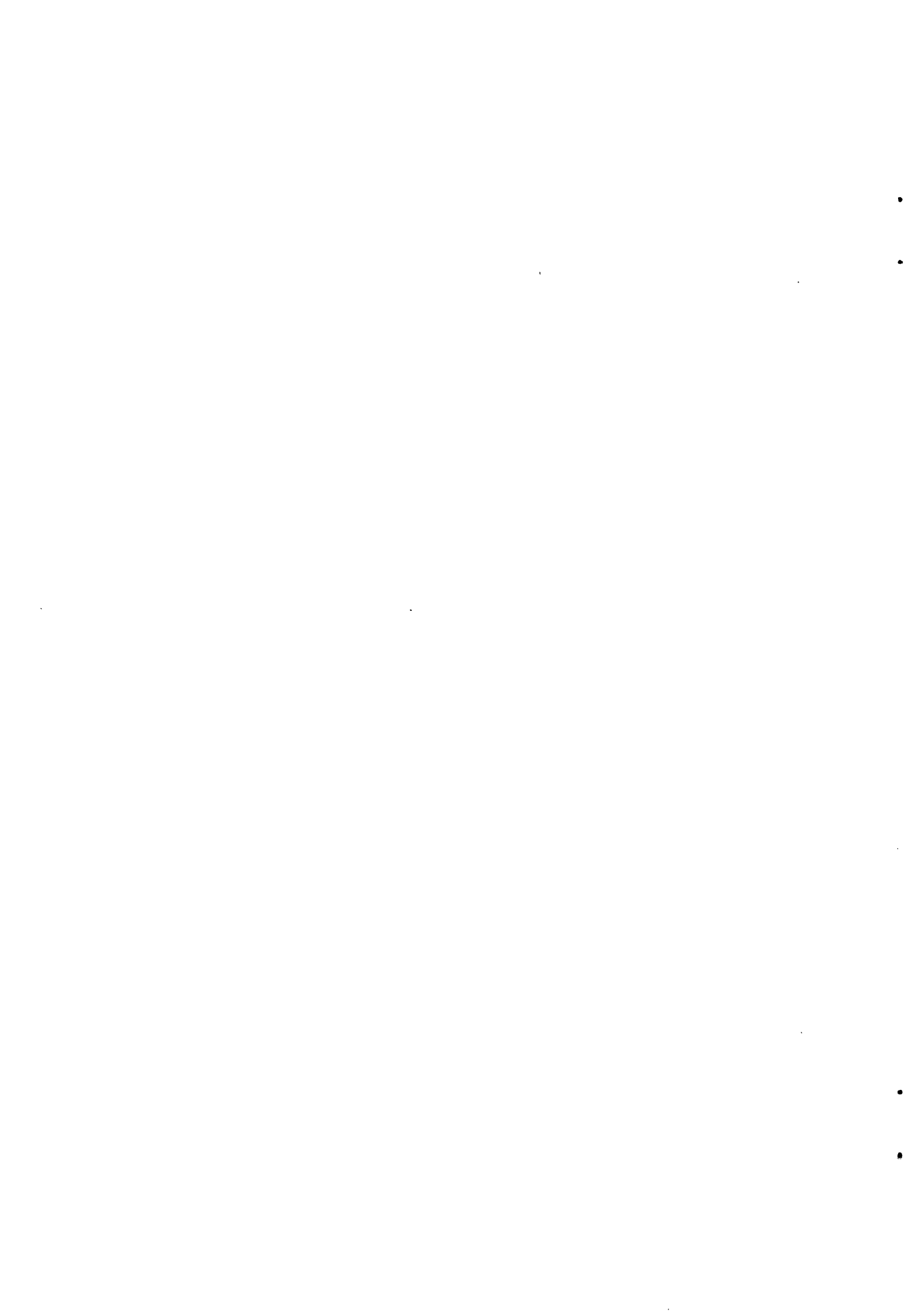
EUROTRANSIT 97

Actes de la conférence

Conference Acts

Konferenzakten

(Bruxelles, 6 & 7 / 02 / 1997)



**ACTES DE LA CONFERENCE / CONFERENCE ACTS
EUROTRANSIT 97**

TABLE DES MATIERES / TABLE OF CONTENTS

1.	Préface de M. Mario MONTI <i>Foreward by Mr. Mario MONTI</i>	p. 5 p. 6
2.	Programme de la conférence <i>Programme of the conference</i> Konferenzprogramm	p. 7 p.10 p.13
3.	Document de travail <i>Working document</i> Arbeitsunterlage	p.16 p.32 p.47
4.	<u>Discours par ordre chronologique d'intervention /</u> <i>Speeches in chronological order</i>	p.63
	4.1. Mario Monti, Membre de la Commission européenne / <i>Member of the European Commission</i>	p.64
	4.2. Dirk Witteveen, Directeur général des Douanes et de la Fiscalité des Pays-Bas / <i>Director-General,</i> <i>Tax Policy and Customs Legislation (Netherlands)</i>	p.68
	4.3. John Tomlinson, Membre du Parlement européen / <i>Member of the European Parliament</i>	p.88
	4.4. Jean-François Bernicot, Membre de la Cour des Comptes européenne / <i>Member of the European Court of Auditors</i>	p.94
	4.5. Zygmunt Tyszkiewicz, Secrétaire général de l'UNICE / <i>Secretary-General (UNICE)</i>	p.109
	4.6. James Currie, Directeur général de la DG XXI "Douane et Fiscalité indirecte" de la Commission européenne / <i>Director-General,</i> <i>DG XXI "Customs and Indirect Taxation" (European Commission)</i>	p.121
	4.7. Jean-Michel Grave, Coordinateur de la Task Force Transit DG XXI / <i>Transit Task Force Coordinator</i>	p.124

5.	<u>Contributions écrites des participants</u> (par ordre alphabétique) / <i>Written contributions from the participants (in alphabetical order)</i>	p.133
5.1.	AUTF (Association des Utilisateurs de Transport de Fret)	p.134
5.2.	CLECAT (Comité de Liaison Européen des Commissionnaires et Auxiliaires de Transport / <i>European Liaison Committee of Freight Forwarders</i>)	p.135
5.3.	Eurochambres (Association des Chambres de Commerce et d'Industrie européennes)	p.142
5.4.	Eurocommerce (The retail, wholesale and international trade representation to the European Union)	p.148
5.5.	FFE (Freight Forwarders Europe)	p.152
5.6.	IRU (Union Internationale des Transports Routiers / <i>International Road Transport Union</i>)	p.156
5.7.	Siegmar Kunas , Directeur général des douanes allemandes, Bundesfinanzministerium (Deutschland)	p.158
5.8.	Mieczyslaw Nogaj , President of the Central Board of Customs (Poland)	p.162
5.9.	UNICE (Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe / <i>Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe</i>)	p.169
6.	<u>Conclusions des trois séminaires</u> du 7 février 1997 / <i>Conclusions of the three seminars held on 7 February 97</i>	p.177
6.1	Accès au régime / <i>Access to the system</i>	p.178
6.2	Gestion des procédures / <i>Management of procedures</i>	p.182
6.3	Contrôles et surveillance / <i>Enforcement and monitoring</i>	p.184
7.	<u>Conclusions de la conférence</u> par M. James Currie (résumé) / <i>General conclusions by Mr. James Currie (summary)</i>	p.187

Annexe 1 / Annex 1 - Liste des participants / *List of participants* p.189

Annexe 2 / Annex 2 - Autres documents diffusés durant la conférence /
Other documents circulated during the conference

- Résumé des conclusions des groupes de travail tenus en 1996
avec les autorités douanières / *Summary of the conclusions
of the working groups held in 1996 with the customs authorities* p.198

- Résumé des conclusions des ateliers tenus en 1996 avec les
opérateurs économiques / *Summary of the conclusions of the
workshops held in 1996 with the economic operators* p.206

- Projet d'informatisation du transit (TCP) et Nouveau Système
de Transit Informatisé (NCTS) / *Transit Computerisation Project
(TCP) and the New Computerised Transit System (NCTS)* p.215

- Communiqué de presse / *Press release*

Pour toutes informations complémentaires, veuillez contacter la Commission européenne /
For further information please contact the European Commission :

“Task Force Transit” - DG XXI B/1 -
200, rue de la Loi, B-1049 Bruxelles - Fax: (32-2) 296.59.83

•

•

•

•

PREFACE DE MARIO MONTI, MEMBRE DE LA COMMISSION EUROPEENNE

En réunissant pour la première fois des représentants de tous les milieux concernés par un meilleur fonctionnement des régimes de transit douanier en Europe, la Commission a cherché à établir non seulement un forum d'échange et de concertation, mais également les conditions d'une synergie entre les utilisateurs et les gestionnaires de ces régimes afin d'être en mesure d'apporter à une crise d'ampleur européenne une réponse commune.

J'ai voulu, en ouvrant personnellement la conférence EUROTRANSIT 97, témoigner bien sûr du rôle économique de ces procédures et de la nécessité de leur sauvegarde mais aussi, d'une manière plus large, de la dimension politique que la Commission donne à ce dossier et de l'importance d'une union douanière sans faille pour garantir la protection et le bon fonctionnement du Marché intérieur. La mise en place d'un système de transit douanier plus fiable et plus efficace au plan européen est en effet intimement liée à la réalisation de politiques communes en matière de douane, de fiscalité indirecte et de lutte contre la fraude.

C'est en s'appuyant sur les consultations préalables et sur les conclusions qui se sont dégagées lors d'EUROTRANSIT 97 que la Commission a pu élaborer son Plan d'action pour la réforme du transit douanier en Europe¹. Ce plan a été inspiré avant tout par le souci d'un équilibre réclamé par tous les participants, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé, entre la facilitation des mouvements de marchandises et le renforcement de la protection contre la fraude.

Je souhaite que le dialogue ainsi engagé puisse se poursuivre d'une manière structurée dans la mise en oeuvre d'une réforme dont le succès sera celui de l'Union, et au-delà, de l'intégration européenne.

Bruxelles, le 30 avril 1997

¹ COM (97) 188 du 30 avril 1997

FOREWARD BY MARIO MONTI, MEMBER OF THE EUROPEAN COMMISSION

By bringing together for the first time representatives from all the milieus concerned with improving the functioning of the customs transit systems in Europe, the Commission has tried not only to set up a forum for the exchange of views and concertation, but also to provide for a synergy between the administrators of these systems and their users to find a common response to a crisis at European level.

By personally opening the EUROTRANSIT 97 conference, I wished to bear witness to the economic role of these procedures and the need to protect them but also, in a wider fashion, to the political dimension that the Commission assigns to this question and to the importance of a customs union without holes to guarantee the protection of the internal market and its proper operation. The putting into place of a more reliable transit system, which is more effective at a pan European level, is intimately tied to the operation of common customs policies, indirect taxation policies and the stride against fraud.

The Commission has been able to work out its Action Plan for the reform of customs transit in Europe² on the basis of the consultations it has carried out and upon the conclusions that were drawn during EUROTRANSIT 97. This plan was inspired above all by the need for an equilibrium between easing the flow of goods and the reinforcement of protection against fraud, demanded by all participants whether they were from the public or private sector.

I hope that the dialogue that was started can continue in a structured way during the construction of a reform whose success will be that of the Union and, wider than that, will further European integration in general.

Brussels, 30 April 1997

² COM (97) 188 of 30 April 1997

PROGRAMME FINAL

Jeudi 6 février 1997

- 9h30 - *Enregistrement des participants et café*
-
- ***(10.00 - 12.45) Session plénière d'ouverture (Salle 0/A)***
- ***sous la présidence de M. Mario MONTI, Membre de la Commission (Marché intérieur, Services financiers et Intégration financière, Douane et Questions fiscales)***
-
- 10h00
- **Allocution d'ouverture**
par M. M. MONTI, Membre de la Commission européenne
- 10h20
- **"Les enjeux de la réforme du transit"**
par M. D.E. WITTEVEEN, Directeur général des Douanes et de la Fiscalité des Pays-Bas
- 10h50
- **"Le point sur les travaux de la commission d'enquête"**
par M. J. TOMLINSON, Membre du Parlement européen, président de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur le transit communautaire
- 11h20
- **"Les ressources propres de la Communauté"**
par M. J.-F. BERNICOT, Membre de la Cour des Comptes européenne
- 11h45
- **"Le point de vue des opérateurs économiques"**
par M. Z. TYSZKIEWICZ, Secrétaire général de l'UNICE
- 12h15
- **"La réforme du transit: la stratégie de la Commission"**
par M. J. CURRIE, Directeur général de la DG XXI "Douane et Fiscalité indirecte" de la Commission européenne
- 12h45
-

PROGRAMME FINAL

Jeudi 6 février 1997

***(15h00 - 18h00) Session plénière (Salle 0/A)
présidée par M. James CURRIE, Directeur général (DG XXI)***

• 15h00 - Synthèse des consultations tenues en 1996,
par M. Jean-Michel GRAVE, Coordinateur de la Task Force Transit
(DG XXI)

• 15h30 - " *Panel discussion* "

Ce panel permettra un libre échange d'idées entre les panellistes et offrira à tous les participants d'EURO TRANSIT 97 l'opportunité d'enrichir le débat sur le thème :

"Quel transit pour l'Europe de demain ?"

avec (par ordre alphabétique):

- M. Jean CHABRERIE, Président du CLECAT (Comité de Liaison Européen des Commissionnaires et Auxiliaires de Transport)
- M. Rudolf DIETRICH, Directeur général des Douanes suisses
- M. Pierre FAUCHERAND, Chef de l'Unité "Prévention de la Fraude" (XXI A/2, Commission européenne)
- M. David GREEN, Président de l'IRU (International Road Transport Union)
- M. Axel HANSEN, Membre du Conseil d'administration de la société Kuhne & Nagel, représentant l'organisme F.F.E. (Freight Forwarders Europe)
- M. Berndt Olof JOHANSSON, Directeur général des Douanes finlandaises
- M. PerBrix KNUDSEN, Directeur de l'UCLAF (Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude, SG, Commission européenne)
- Mme Rosa LOPEZ-JORRIN, Chef de l'Unité "Circulation des marchandises" (XXI B/1, Commission européenne)
- M. Mieczyslaw NOGAJ, Directeur général des Douanes polonaises
- M. Karl PISEC, Vice-Président d'EUROCOMMERCE

- 16h15 / 16h30 - Café
- 18h00 - Clôture des débats

PROGRAMME FINAL

Vendredi 7 février 1997

(9h00 - 12h00) Séminaires

Séminaire 1 (Salle 2/A)	Séminaire 2 (Salle 0/C)	Séminaire 3 (Salle 0/A)
thème: ACCES AUX REGIMES	thème: GESTION DES PROCEDURES	thème: CONTRÔLES ET SURVEILLANCE
<p><u>points à traiter:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - autorisations - procédures facilitées - Memorandum of Understanding douanes/opérateurs - "liste noire" - garanties 	<p><u>points à traiter:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - rôles et responsabilités des différents intervenants dans le déroulement des procédures - raccourcissement des délais à chaque étape de la procédure - gestion de l'information et communication 	<p><u>points à traiter:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ciblage des contrôles, analyse de risques - amélioration des contrôles physiques - coopération entre bureaux - nouveaux moyens techniques de surveillance
<p><u>Modérateur:</u> M. D. B. QUIGLEY, Directeur général des Douanes irlandaises</p>	<p><u>Modérateur:</u> M. D.E. WITTEVEEN, Directeur général des Douanes néerlandaises</p>	<p><u>Modérateur:</u> M. J. de la LLAVE de LARRA, Directeur général des Douanes espagnoles</p>

(12h00 -13h00) Elaboration des comptes-rendus des trois séminaires

*(15h00 - 18h00) Session plénière de clôture (Salle 0/A)
présidée par M. James CURRIE, Directeur général (DG XXI)*

- 15h00 - Comptes-rendus des trois séminaires par les rapporteurs
 - 16h15 - Café
 - 16h30 - Discussion
 - 17h30 - Conclusions de la conférence

FINAL PROGRAMME

Thursday 6 February 1997

- *9h30 - Registration and Coffee*

•

- **(10h00 - 12h45) Opening Plenary Session (Room 0/A)**

Chairman : Mr. Mario MONTI, Member of the Commission
(Internal Market, Financial services and financial integration, Customs, Taxation)

- *10h00*

- **Opening speech**

Mr. M. MONTI, Member of the European Commission

- *10h20*

- **"Transit reform: What is at stake?"**

Mr. D.E. WITTEVEEN, Director-General, Tax Policy and
Customs Legislation (Netherlands)

- *10h50*

- **"Progress of the work of the Committee of Inquiry"**

Mr. J. TOMLINSON, Member of the European Parliament,
Chairman of the EP Temporary Committee of Inquiry into the
Community Transit System

- *11h20*

- **"Own resources of the Community"**

Mr. J-F. BERNICOT, Member of the European Court of
Auditors

- *11h45*

- **"The private sector viewpoint"**

Mr. Z. TYSZKIEWICZ, Secretary General (UNICE)

- *12h15*

- **"Transit reform: the Commission strategy"**

Mr. J. CURRIE, Director-General, DG XXI "Customs and
Indirect Taxation" (European Commission)

- *12h45*

FINAL PROGRAMME

Thursday 6 February 1997

(15.00 - 18.00) Plenary Session (Room 0/A)

Chairman: Mr. James CURRIE, Director-General (DG XXI)

-
- **15h00** - Overview of the conclusions of the previous consultations held in 1996, by Mr. **Jean-Michel GRAVE**, Coordinator of the Transit Task Force (DG XXI)
-

- **15h30** - “ **Panel discussion** “

This panel discussion will allow both panellists and EURO TRANSIT 97 participants to debate on the following theme:

“What form of transit for Europe tomorrow ?”
with (by alphabetical order):

- Mr. **Jean CHABRERIE**, President, CLECAT (Comité de Liaison Européen des Commissionnaires et Auxiliaires de Transport)
- Mr. **Rudolf DIETRICH**, Director-General of Customs (Switzerland)
- Mr. **Pierre FAUCHERAND**, Head of Unit “Prevention of Fraud” (XXI A/2, European Commission)
- Mr. **David GREEN**, President of the IRU (International Road Transport Union)
- Mr. **Axel HANSEN**, Member of the Board of Directors of Kuhne & Nagel, representing F.F.E. (Freight Forwarders Europe)
- Mr. **Berndt Olof JOHANSSON**, Director-General, National Board of Customs of Finland
- Mr. **Per Brix KNUDSEN**, Director, UCLAF (Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude, SG, European Commission)
- Mrs **Rosa LOPEZ-JORRIN**, Head of Unit, “Movement of goods” (DG XXI B/1, European Commission)
- Mr. **Mieczyslaw NOGAJ**, President of the Central Board of Customs (Poland)
- Mr. **Karl PISEC**, Vice-President, EUROCOMMERCE
-

- **16h15 / 16h30** - *Coffee break*
- **18h00** - End of discussions
-

FINAL PROGRAMME

Friday 7 February 1997

(9h00 - 12h00) Seminars

Seminar 1 (Room 2/A)	Seminar 2 (Room 0/C)	Seminar 3 (Room 0/A)
theme: ACCESS TO THE REGIMES	theme: MANAGEMENT OF PROCEDURES	theme: ENFORCEMENT AND MONITORING
<u>TOPICS TO BE DISCUSSED:</u> - authorizations - simplified procedures - Memorandum of Understanding customs/operators - "black list" - guarantees	<u>TOPICS TO BE DISCUSSED:</u> - roles and responsibilities of the actors involved in the conduct of the transit procedure - reducing delays at each stage of the procedure - information management and communication	<u>TOPICS TO BE DISCUSSED:</u> - targeting controls, - risk analysis -improving physical controls - cooperation between customs offices - new monitoring technologies
<u>Moderator:</u> Mr. D. B. QUIGLEY Revenue Commissioner (Irish Customs)	<u>Moderator:</u> Mr. D.E. WITTEVEEN Director-General, (Dutch Customs)	<u>Moderator:</u> Mr. J. de la LLAVE de LARRA, Director-General, (Spanish Customs)

(12h00 -13h00) Preparation of reports of the three seminars

(15h00 - 18h00) Closing Plenary Session (Room 0/A)
Chairman: Mr. James CURRIE, Director-General (DG XXI)

- 15h00 - Reports on the three seminars
 - 16h15 - Coffee break
 - 16h30 - Discussion
 - 17h30 - Closing remarks
 -

ENDGÜLTIGES PROGRAMM

Donnerstag, den 6. Februar 1997

- **09.30 Uhr: Einschreibung der Teilnehmer, Kaffee**
 -
- **(10.00 - 13.00Uhr) Eröffnung der Sitzung (Saal 0/A)**
unter Vorsitz von Mario MONTI, Mitglied der Kommission
(Binnenmarkt, Finanzdienstleistungen und Finanzintegration, Zoll und Steuern)
 -
 - **10.00 Uhr**
 - **Eröffnungsansprache**
M. MONTI, Mitglied der Europäischen Kommission
 - **10.20 Uhr**
 - **"Die Bedeutung der Reform der Versandverfahren"**
D.E. WITTEVEEN, Generaldirektor Zoll und Steuern der Niederlande
 - **10.50 Uhr**
 - **"Überblick über den Stand der Arbeit des Untersuchungsausschusses "**
J. TOMLINSON, Mitglied des Europäischen Parlaments,
Vorsitzender des Untersuchungsausschusses des Europäischen Parlaments für das Versandverfahren
 - **11.20 Uhr**
 - **"Die Eigenmittel der Gemeinschaft"**
J.F. BERNICOT, Mitglied des Europäischen Rechnungshofes
 - **11.45 Uhr**
 - **"Der Standpunkt der beteiligten Wirtschaftskreise"**
Z. TYSZKIEWICZ, Generalsekretär der UNICE
 - **12.15 Uhr**
 - **"Die Reform der Versandverfahren: Die Strategie der Kommission"**
J. CURRIE, Generaldirektor der GD XXI "Zoll und indirekte Steuern" der europäischen Kommission
 - **12.45 Uhr**
 -

ENDGÜLTIGES PROGRAMM

Donnerstag, den 6. Februar 1997

(15.00 - 18.00 Uhr) Vollversammlung (Saal 0/A)
unter Leitung von James CURRIE, Generaldirektor DG XXI

- **15.00 Uhr**- Zusammenfassung der in 1996 stattgefundenen Beratungen.
Vorgelegt von **J.M. GRAVE**, Koordinator der Task Force Transit
(GD XXI)

- **15.30 Uhr** - “ **Podiumsdiskussion** “

Diese Diskussion erlaubt den Gedankenaustausch zwischen den Teilnehmern und gibt allen Anwesenden von EURO TRANSIT 97 Gelegenheit, Fragen zum Thema zu stellen:

**“ Welches Versandverfahren für das Europa
von morgen ? ”**

mit (in alphabetischer Reihenfolge):

- **Jean CHABRERIE**, Vorsitzender von CLECAT (Comité de Liaison Européen des Commissionnaires et Auxiliaires de Transport)
- **Rudolf DIETRICH**, Generaldirektor der schweizer Zollverwaltung
- **Pierre FAUCHERAND**, Referatsleiter “Verhütung und Verfolgung von Zuwiderhandlungen” (XXI A/2, Europäische Kommission)
- **David C. GREEN**, Vorsitzender von IRU
- **Axel HANSEN** Mitglied des Verwaltungsrates von Kühne & Nagel, Vertreter der F.F.E. (Freight Forwarders Europe)
- **Berndt Olof JOHANSSON**, Generaldirektor der finnischen Zollverwaltung
- **Per Brix KNUDSEN**, Direktor der UCLAF (Koordinierung der Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung, Generalsekretariat der Europäischen Kommission)
- **Rosa LOPEZ-JORRIN**, Referatsleiterin “Warenverkehr” (XXI B/1, Europäische Kommission)
- **Mieczyslaw NOGAJ**, Generaldirektor der polnischen Zollverwaltung
- **Karl PISEC**, Vize-Präsident von EUROCOMMERCE

- **16.15 - 16.30 Uhr** - Kaffeepause

- **18.00 Uhr** - Ende

ENDGÜLDIGES PROGRAMM

Freitag, den 7. Februar 1997
(9.00 - 12.00 Uhr) Gruppenarbeit

Arbeitsgruppe 1 (Saal 2/A)	Arbeitsgruppe 2 (Saal 0/C)	Arbeitsgruppe 3 (Saal 0/A)
Thema: ZUGANG ZU DEN VERFAHREN	Thema: VERWALTUNG DER VERFAHREN	Thema: KONTROLLE UND ÜBERWACHUNG
<u>zu behandelnde Punkte:</u> - Zulassung - Vereinfachte Verfahren - Memorandum of Understanding Zoll/Beteiligte - Schwarze Liste - Sicherheiten	<u>zu behandelnde Punkte:</u> - Aufgabe und Verantwortung der verschiedenen Beteiligten bei der Inanspruchnahme der Verfahren - Verkürzung der Fristen jeder Etappe der Verfahren - Information und Kommunikation	<u>zu behandelnde Punkte:</u> - gezielte Kontrollen, - Risikoanalyse - Verbesserung der körperlichen Kontrollen - Zusammenarbeit zwischen Zollstellen - neue Überwachungs- techniken
<u>Leiter:</u> D. B. QUIGLEY, Generaldirektor der irischen Zollverwaltung	<u>Leiter:</u> D. WITTEVEEN, Generaldirektor für Zölle und Steuern der Niederlande	<u>Leiter:</u> J. de la LLAVE de LARRA, Generaldirektor der spanischen Zollverwaltung

(12.00 -13.00 Uhr) Fertigung der Zusammenfassungen der drei
 Arbeitsgruppen

***(15.00 - 18.00 Uhr) Abschließende gemeinsame Sitzung
 unter Vorsitz von James CURRIE, Generaldirektor GD XXI***

- 15.00 Uhr- Zusammenfassung der drei Arbeitssgruppen
 - 16.15 Uhr - Kaffeepause
 - 16.30 Uhr- Diskussion
- 17.30 Uhr- Schlußfolgerungen

**"un nouveau système de transit
pour l'Europe"**

DOCUMENT DE TRAVAIL

A. Introduction

Afin d'alimenter les débats au cours de la conférence EUROTRANSIT, le présent document de travail reprend un certain nombre d'éléments de réflexion, dont les points relatifs aux thèmes des trois séminaires qui se dérouleront pendant la matinée du 7 février 97.

Si ces éléments sont volontairement limités aux différents aspects du transit, il convient toutefois de tenir compte du fait que les difficultés rencontrées dans ce régime et les solutions possibles qu'il conviendra de privilégier pour la réforme s'inscrivent dans le cadre global du bon fonctionnement de l'Union douanière et de la protection du Marché intérieur, des citoyens et des opérateurs honnêtes, et plus largement, dans celui des relations avec les autres partenaires européens. Cette approche globale est rendue également nécessaire pour éviter que le renforcement de la sécurité des procédures de transit ne se solde par le transfert de la fraude vers d'autres régimes douaniers ou vers la contrebande pure.

B. Eléments de réflexion généraux

1. Un nouveau régime de transit européen applicable à l'intérieur de l'Union et dans les échanges avec et entre les partenaires européens.

1.1. Une nouvelle conception du transit douanier en Europe

1.1.1. Le transit douanier, en tant qu'élément d'intégration européenne, est appelé à se développer de plus en plus au fur et à mesure qu'il s'ouvrira aux partenaires économiques d'Europe centrale et orientale.

1.1.2. Ce régime de facilitation des échanges commerciaux constitue un instrument de première importance pour la stratégie commerciale des opérateurs et un facteur non négligeable de croissance des économies européennes.

1.1.3. Ainsi, le commerce devrait pouvoir être associé à la préparation du nouveau système de transit européen afin de garantir l'adéquation des nouvelles procédures aux besoins légitimes des opérateurs honnêtes. A cette fin, un organe consultatif pourrait utilement être mis en place pour permettre de dialoguer avec les opérateurs intéressés et tenir compte, dans la mesure du possible, de leurs souhaits.

1.1.4. Si le TIR, du fait de sa portée géographique et de son mode de gestion occupe une place particulière au sein des régimes de transit, beaucoup d'arguments plaident en faveur d'une harmonisation voire d'une fusion des régimes du transit commun et du transit communautaire actuels.

1.1.5. Parmi ces arguments, outre une gestion simplifiée des procédures, il y a la nécessité de disposer d'un système de transit européen apte à accueillir à l'avenir d'autres partenaires notamment dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion à l'Union européenne. A cette fin, ce système qui prendrait la forme d'une convention, devrait être doté d'une procédure décisionnelle équilibrée et souple, fondée sur la majorité qualifiée.

1.1.6. Par ailleurs, le développement et le succès du projet de transit informatisé dont la phase de mise en oeuvre initiale (phase pilote) a débuté en décembre 1996, ne peut raisonnablement se concevoir en dehors d'un cadre unique et intégré.

1.1.7. L'idée de base serait de mettre en place un nouveau régime de transit européen qui se substituerait aux cadres communautaire et commun actuels.

1.1.8. La pertinence d'une telle approche et la faisabilité d'une telle réforme dépend de la possibilité de doter ce régime d'un processus décisionnel rapide, équilibré et garantissant une protection proportionnée des intérêts des parties.

1.1.9. Pour être gérable, ce système devrait être doté d'une procédure de vote basée sur une majorité qualifiée.

1.1.10. L'adoption de ce processus décisionnel aura pour effet la suppression du "droit de veto" dont dispose aujourd'hui chacune des parties contractantes de la convention de transit commun, tout en donnant à la Communauté, qui forme actuellement une seule partie contractante de la convention de transit commun, un poids proportionnel au nombre d'Etats membres qui la composent.

1.1.11. Par ailleurs, afin de préserver les intérêts essentiels des parties contractantes, la convention sur laquelle se baserait le nouveau système de transit européen devrait comporter **une clause de sauvegarde** qui permette dans des situations particulières à chacune des parties contractantes de suspendre pendant une période limitée l'application de la convention ou de certaines de ses dispositions sur son territoire ou d'adopter, le cas échéant, des mesures d'urgence qui lui sont propres. Le recours à cette clause de sauvegarde devrait rester exceptionnel et être strictement limité dans le temps afin de préserver la cohérence du régime sur l'ensemble du territoire où il s'applique.

1.1.12. Enfin, la convention devrait également comporter une disposition permettant l'application dans et entre les parties contractantes qui le souhaitent de **simplifications supplémentaires** qui ne sont pas explicitement prévues dans la convention, sans préjudice du respect des principes et dispositions de base inscrits dans cette convention.

1.2. Un nouveau processus de décision dans le système de transit européen ?

1.2.1. Les organes décisionnels

1.2.1.1. -une Commission mixte qui serait composée des Directeurs généraux des administrations douanières des parties contractantes. La Communauté serait représentée par le Directeur général de la DG XXI de la Commission européenne, assisté de représentants des administrations douanières des Etats membres. La Commission mixte adopterait les décisions importantes dans le cadre de la convention.

1.2.1.2. -un Comité de gestion composé également de représentants de chaque partie contractante et de la Commission européenne assistés de représentants des administrations douanières des Etats membres, ce comité participerait au processus décisionnel en adoptant des décisions au niveau des dispositions d'application et à caractère opérationnel qui ne touchent pas aux principes et aux dispositions de base de la convention,

1.2.1.3. -un Groupe de travail ad hoc composé de représentants des parties contractantes au niveau des experts et de représentants de la Commission européenne et des Etats membres, il agirait comme organe de négociation et de préparation des décisions,

1.2.2. La prise de décision

1.2.2.1. Les décisions qui touchent aux dispositions et aux principes de base du système de transit européen ainsi qu'aux invitations à de nouvelles parties contractantes seraient prises par la Commission mixte.

1.2.2.2. Les décisions relatives aux dispositions d'application ou de gestion opérationnelle seraient prises par le Comité de gestion qui devrait se réunir plusieurs fois par an en fonction des besoins. Le champ de compétence de ce Comité de gestion devrait bien sûr être clairement défini.

1.2.2.3. L'utilisation de la procédure écrite pour l'adoption de décisions à ce niveau sur des sujets déjà discutés et approuvés dans leur principe dans le groupe de travail pourrait être encouragée et plus largement appliquée.

1.2.3. La nouvelle méthode proposée pour la prise de décision serait fondée sur la majorité qualifiée quel que soit le niveau de décision.

1.2.3.1. Une voix serait attribuée à chaque partie contractante. L'Union européenne aurait un nombre de voix égal au nombre de ses Etats membres (15 voix au total à l'heure actuelle). Toutefois, les voix CE ne pourraient être émises qu'en bloc (sans possibilité de les diviser). La Commission participerait au vote comme représentante de la Communauté et sur la base de la position commune CE, avec 15 voix.

1.2.3.2. La majorité qualifiée pour l'adoption d'une décision serait atteinte avec 2/3 des voix en faveur (15 voix sur 22) et un maximum de 3 voix contre. Cela garantirait aux pays de l'AELE et aux V4, actuels partenaires de la convention de transit commun, qu'aucune décision ne pourrait être prise par la CE seule puisque les 15 voix communautaires ne suffiraient pas pour obtenir la majorité qualifiée dès lors qu'au moins quatre autres parties contractantes votent contre la proposition.

1.2.3.3. Si le nombre de parties contractantes augmente dans le cadre de l'extension future de la convention, le principe de la majorité qualifiée (deux tiers des voix) serait maintenu. La minorité de blocage (4 voix dans la proposition actuelle) devrait toutefois être renégociée à chaque fois que de nouvelles parties contractantes seront invitées à adhérer à la convention ou à chaque fois que la CE sera élargie à un ou plusieurs nouveaux Etats membres.

1.2.4. L'applicabilité directe des décisions, et le suivi de l'application

1.2.4.1. Les décisions adoptées dans le cadre de la nouvelle convention de transit européen devraient pouvoir être directement applicables dans toutes les parties contractantes sans attendre une ratification (éventuelle) ultérieure au niveau national.

1.2.4.2. Par ailleurs, toujours dans le souci d'une application uniforme de la réglementation du transit, l'organisation d'actions de suivi de l'application pourrait être envisagée.

1.3. Le transit communautaire.

1.3.1. Le régime de transit communautaire serait maintenu dans la réglementation communautaire en tant que cadre juridique du transit douanier applicable aux opérations de transit se déroulant à l'intérieur du territoire douanier de l'Union.

1.3.2. Il se fonderait toutefois sur les dispositions de la convention qui ne seraient pas répétées dans la réglementation communautaire mais auxquelles il serait fait référence.

1.3.3. A l'exception des simplifications supplémentaires éventuelles que la Communauté souhaiterait offrir à ses opérateurs et le recours éventuel à la clause de sauvegarde, le transit communautaire correspondrait donc exactement aux dispositions de la convention.

1.4. L'utilisation du Carnet TIR entre les pays parties à la convention

1.4.1. Un autre domaine d'harmonisation possible serait de prévoir le recours exclusif aux procédures de la convention pour couvrir les échanges à l'intérieur de l'espace constitué par les territoires douaniers des pays parties à cette convention, à l'exclusion du TIR qui resterait bien sûr applicable dans les relations avec ou via les pays tiers à la convention.

1.4.2. Toutefois, outre le fait que cette option nécessite une adaptation de la convention TIR pour permettre cette exclusion, il convient de tenir compte de l'évolution des réformes engagées au niveau des différents régimes de transit. Si au terme de ces réformes, le niveau de sécurité du TIR est jugé équivalent à celui des procédures de la convention, il ne serait peut-être plus nécessaire d'envisager l'exclusion du TIR dans les relations entre les pays partenaires de la convention.

1.4.3. D'un point de vue commercial, si les deux régimes sont applicables, les forces du marché privilégieront le régime le plus avantageux et le plus sûr.

1.5. La transition

1.5.1. En attendant la réalisation de cette orientation de base, il convient de poursuivre les efforts d'alignement des deux cadres de transit (communautaire et commun) et d'adopter pour cela une approche privilégiant la simultanéité des modifications à apporter de façon à garantir une évolution la plus harmonisée que possible de ces régimes. Ainsi, les propositions de modification et notamment celles qui s'inscrivent dans le cadre de la réforme au niveau des orientations spécifiques devraient être présentées, négociées et adoptées en parallèle et en suivant le même rythme dans les deux cadres actuels, voire dans un premier temps dans le cadre commun et ensuite dans le cadre communautaire.

1.5.2. En outre, la mise en oeuvre des différentes mesures de la réforme et la réalisation de l'informatisation des procédures de transit sont d'ores et déjà considérées du point de vue de la Communauté comme des conditions préalables à toute extension future du système de transit européen aux pays d'Europe centrale et orientale et à la Turquie, que ce soit dans le cadre de la convention de transit commun actuelle ou dans le futur cadre européen.

2. L'informatisation du transit

2.1. Le projet d'informatisation du transit développé par la Commission européenne en collaboration avec les Etats membres et les pays partenaires du transit commun n'est plus une option mais constitue d'ores et déjà le coeur du futur système de transit dans la réalisation duquel tous les gestionnaires du régime sont pleinement engagés.

2.2. Ce système qui doit permettre au régime d'atteindre un très haut degré d'efficacité et de sécurité sera expérimenté dès cette année auprès d'un certain nombre de bureaux dans la Communauté et les pays partenaires du transit commun, en

parallèle avec le système "papier". A partir de la mi-1998, le transit informatisé remplacera progressivement le système actuel et devrait être installé dans l'ensemble des bureaux de douane ouverts au transit et avec toutes ses fonctionnalités pour le milieu de l'année 2000.

2.3 Si les gestionnaires du transit ont porté leur choix sur ce système pour assurer l'avenir du transit douanier en Europe, c'est parce que ce projet qui accompagne en s'y intégrant le contexte global de la réforme du régime, est porteur d'un grand nombre de solutions à de nombreux problèmes affectant aujourd'hui ces procédures. Fondé sur la gestion et le contrôle en temps réel des mouvements, il permet aux opérateurs économiques et aux administrations douanières une réduction du travail administratif ainsi qu'une rationalisation et une harmonisation des méthodes de travail.

2.4. Il accélère le traitement des opérations, tout en renforçant la sécurité des procédures en réduisant voire en supprimant certains risques de fraude (par exemple, la falsification des documents et l'utilisation de faux cachets et la détection rapide des mouvements non apurés).

2.5. Il ouvre enfin de nouvelles perspectives pour la gestion et le contrôle des garanties et l'exploitation de statistiques. De telles potentialités en font une action tout-à-fait prioritaire.

2.6. La mise en oeuvre du transit informatisé ne signifie toutefois pas qu'il faille attendre sa réalisation complète pour mettre en place d'autres mesures de réforme qui sont complémentaires de l'informatisation ou qu'il est nécessaire de mettre en oeuvre avant que tous les bureaux de douane concernés soient connectés au réseau.

C. Les éléments de réflexion spécifiques

3. Séminaire 1 - Thème : Accès au régime

3.1. Accès au régime et autorisation de procédures simplifiées

3.1.1. Aujourd'hui, les régimes de transit communautaire et commun sont accessibles à toute personne sans restriction ni contrôle préalable de la fiabilité et de l'honnêteté des utilisateurs. Cette situation a comme conséquence un traitement indifférencié des opérateurs en transit, qui empêche toute prise en compte du niveau de risque propre à chaque opérateur.

3.1.2. Ainsi, dans l'optique du renforcement global de la sécurité du régime de transit douanier, il pourrait être envisagé de réserver l'accès aux simplifications en transit aux opérateurs reconnus fiables et honnêtes sur la base de critères d'admission d'ordre personnel, matériel et financier.

3.1.3. Le transit dans sa version de base, soumise à une garantie individuelle intégrale couvrant les droits et taxes en jeu pour chaque opération, resterait donc accessible à tous (sauf à ceux qui figureraient sur la "liste noire"). Par contre, l'application de

simplifications serait assujettie à l'octroi d'une autorisation préalable accordée aux opérateurs répondant à un certain nombre de conditions de fiabilité.

3.1.4. L'autorisation établie selon un modèle uniforme, indiquerait la nature des simplifications et allègements accordés à l'opérateur.

3.2. Admission/Exclusion et liste blanche ou noire

3.2.1. La limitation d'accès aux procédures simplifiées de transit permet déjà d'opérer une sélection des opérateurs et de déterminer pour chacun d'entre eux le niveau de risque qu'ils représentent afin d'adapter les mesures de sécurité et de surveillance en fonction de ce risque. S'il s'avérait nécessaire de répertorier tous les opérateurs bénéficiant d'une autorisation de ce type, on pourrait envisager l'établissement d'une sorte de liste blanche. Cette liste blanche présenterait toutefois l'inconvénient majeur d'être très volumineuse et difficile à gérer et à tenir à jour, son utilité intrinsèque devant par ailleurs être démontrée.

3.2.2. Dans certains cas, l'opérateur pourra donc se voir refuser l'accès aux procédures simplifiées de transit. Cet opérateur pourra alors encore toujours recourir à la procédure de base. La question se pose cependant de savoir s'il convient de prévoir également la possibilité d'exclure purement et simplement une personne du régime de transit même non simplifié, sur base de critères d'exclusion notamment du fait des actes délictueux dont il se serait rendu coupable dans le domaine douanier en général (pas uniquement dans le transit) et de la fiscalité.

3.2.3. Si la possibilité d'exclure une personne du régime était retenue, il conviendrait d'envisager la constitution d'une liste noire. Par contre, si cette option n'était pas retenue, il pourrait s'avérer utile de mettre en place une structure d'échange d'informations entre les autorités douanières relatives aux personnes suspectes à l'égard desquelles une surveillance particulière devrait s'exercer. Il ne s'agirait donc plus d'une liste noire ou blanche mais plutôt d'un système de renseignement commun aux administrations douanières et destiné à améliorer les actions préventives dans le cadre du transit.

3.3. Les memoranda of understanding Douane / opérateurs

3.3.1. La conclusion de protocoles d'accord (memoranda of understanding) entre la douane et les opérateurs, explicitement encouragée et soutenue par la Commission dans le cadre du programme d'action DOUANE 2000, peut constituer un élément important facilitant l'accès au transit simplifié.

3.3.2. Cet accord devrait avoir comme principal objectif une meilleure gestion du régime, la lutte contre la fraude et, partant, une sécurité accrue du système.

3.3.3. Plus généralement, il aurait un rôle à jouer dans la redéfinition des relations entre les opérateurs et la douane, en créant un climat de confiance réciproque et de coopération dans un certain nombre de domaines.

3.4. Les garanties

3.4.1. La réforme des garanties en transit devrait être cohérente avec la mise en place d'un contrôle d'accès au régime qui distingue une procédure de base accessible à tous et une procédure allégée/simplifiée soumise à autorisation préalable.

3.4.2. Norme standard pour la garantie en cas de recours à la procédure de base

3.4.2.1. La norme standard en matière de garantie devrait être : une garantie obligatoire, isolée et intégrale, pour les droits et les autres impositions. Dans cette optique, la garantie forfaitaire, en tant que forme de garantie isolée, devrait soit être redéfinie afin d'assurer sa compatibilité avec cette norme soit traitée comme une facilité et relever à ce titre du système d'autorisation.

3.4.3. Facilitations dans le cadre de l'autorisation d'accès à la procédure allégée/simplifiée

3.4.3.1. Les **facilitations** en matière de garantie, qui seraient intégrées à l'autorisation préalable, permettraient donc de tenir compte du profil de risque propre à chaque opérateur et pourraient être envisagées de plusieurs manières :

Le système classique

3.4.3.2. Le système classique de garantie par un tiers solidaire peut s'envisager selon deux formules, la garantie obligatoire modulable et la garantie de type facultatif.

3.4.3.3. 1ère formule : La garantie obligatoire modulable : c'est une garantie globale (pour plusieurs opérations) dont le mode de fixation serait déterminé dans la réglementation et tenant compte des risques de fraude afférents aux marchandises transportées et de la fiabilité du titulaire de l'autorisation. Par dérogation et à certaines conditions, une dispense pure et simple pourrait être accordée.

3.4.3.4. 2ème formule : La garantie globale facultative : une garantie globale dont le montant serait fixé par le bureau de garantie en fonction de la situation particulière et des éléments de sécurité des transports offerts par le titulaire, selon une échelle pouvant aller de la dispense pure et simple jusqu'à la couverture de l'intégralité des montants en jeu ;

3.4.3.5. Le résultat obtenu par l'une ou l'autre des deux formules précitées est comparable. Simplement, la deuxième formule donne au bureau de garantie une marge d'appréciation et une autonomie considérables pour exiger ou non une garantie et, le cas échéant, pour en déterminer le montant. Dans les deux cas, il conviendrait cependant "d'encadrer" la détermination du niveau de la garantie en fonction du profil de risque des opérateurs afin d'éviter les divergences d'approche et une inégalité dans le traitement du commerce et la protection effective des intérêts financiers ;

Le système d'assurance

3.4.3.6. Une formule alternative au cautionnement d'un tiers solidaire pourrait consister dans un système d'assurance à souscrire par le titulaire auprès d'assureurs agréés, pour autant que le titulaire préfère cette formule, que l'autorité douanière l'accepte et que les assureurs soient à même de mesurer les risques et de fixer les primes en conséquences ; la protection effective des intérêts financiers publics implique en outre que les administrations douanières puissent disposer légalement ou contractuellement d'une priorité lors du versement des indemnités et que l'assureur ne puisse s'abriter derrière des clauses le dispensant de payer.

3.4.3.7. Pour être viable, l'ensemble du système a donc besoin d'être fondé sur des bases saines et claires aussi bien pour les douanes que pour les cautions ou les assureurs, ce qui suppose que les montants en jeu soient connus et mesurables et rejoint dès lors la question des statistiques et des données disponibles sur les déclarations.

4. Séminaire 2 - Thème : Gestion des procédures

4.1. Les responsabilités

4.1.1. La situation actuelle

4.1.1.1. L'article 96 §1 du Code des Douanes communautaire (CDC) et l'article 11 §1 de l'Appendice I à la Convention de Transit commun définissent les responsabilités du principal obligé :

- la présentation des marchandises intactes à destination, dans le délai prescrit, en ayant respecté les mesures d'identification,
- le respect des dispositions relatives au régime de transit communautaire/commun,
- le paiement des droits et autres impositions devenus éventuellement exigibles à la suite d'une infraction ou d'une irrégularité commise au cours ou à l'occasion d'une opération de transit.

4.1.1.2. Le paragraphe 2 de ces deux articles prescrit également que le transporteur et le destinataire qui savent que les marchandises se trouvent sous transit sont également responsables de la présentation des marchandises intactes à destination, dans le délai prescrit, en ayant respecté les mesures d'identification, mais cela, sans préjudice des obligations du principal obligé.

4.1.1.3. Par ailleurs, dans la réglementation communautaire relative à la dette douanière, les articles 203 et 204 du CDC précisent qui sont les débiteurs en cas de soustraction à la surveillance douanière (203) ou en cas d'inexécution des obligations liées à l'utilisation du régime ou à l'inobservation des conditions du placement sous le régime (204).

4.1.2. La redéfinition des droits et devoirs des acteurs du transit

La responsabilité du bon déroulement des opérations

4.1.2.1. Dans le cadre du transit, l'interlocuteur privilégié de la douane est le principal obligé, titulaire du régime. C'est lui qui s'engage vis-à-vis de la douane sur le bon déroulement de l'opération de transit et, à ce titre, c'est lui aussi qui est tenu à la constitution d'une garantie pour couvrir sa responsabilité financière à l'égard des dettes susceptibles de naître au cas où l'opération ne serait pas apurée normalement.

4.1.2.2. La question de base est de déterminer s'il est souhaitable que les autres acteurs principaux du transit (donneurs d'ordre, transporteurs et destinataires) voient davantage leur responsabilité engagée, solidairement avec le principal obligé, pour la bonne fin des opérations de transit et pour les conséquences financières en cas de naissance des dettes douanière et fiscale.

4.1.2.3. Cette question peut être envisagée sous l'angle de la garantie. Toutefois, ce seul aspect ne devrait pas suffire puisqu'aujourd'hui déjà, la difficulté d'identifier les responsables de la soustraction des marchandises à la surveillance douanière conduit souvent les administrations douanières responsables du recouvrement à s'adresser au principal obligé sans avoir poussé plus loin que la procédure de recherche les tentatives d'identifier le véritable fraudeur.

4.1.2.4. Si l'option de concentrer les responsabilités sur le principal obligé était retenue, il conviendrait de clarifier la portée de ses engagements dans la réglementation et de lier l'octroi d'une autorisation donnant accès à des facilités dans le transit au contrôle de la capacité de l'opérateur à répondre effectivement à tous ces engagements, dans presque tous les cas de figure.

La responsabilité financière en cas de fraude

4.1.2.5. Dans le cas où les marchandises en transit ont été soustraites à la surveillance douanière frauduleusement et que le fraudeur ou ses complices ont pu être identifiés, ceux-ci devraient logiquement assumer la responsabilité financière des dettes douanière et fiscale comme premiers débiteurs, le principal obligé n'intervenant qu'au cas où les fraudeurs ne peuvent être identifiés ou lorsque les dettes ne peuvent être recouvrées auprès d'eux notamment en cas d'insolvabilité.

La responsabilité des administrations douanières

4.1.2.6. S'il est établi que les opérateurs doivent assumer un certain nombre de responsabilités dans les opérations qu'ils engagent et que, pour ce faire, ils sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour remplir effectivement leurs engagements, les autorités douanières compétentes se doivent de mettre tout en oeuvre pour assurer une gestion administrative efficace du régime, procéder au recouvrement des montants éludés et lutter contre les abus en poursuivant et en réprimant les fraudeurs.

4.2. Raccourcissement des délais à chaque étape de la procédure

4.2.1 La réduction des délais d'apurement des documents de transit

4.2.1.1. En attendant l'informatisation du transit qui mettra définitivement un terme aux difficultés liées au retour tardif de l'exemplaire de renvoi des documents T, deux options, d'ailleurs complémentaires, sont ouvertes pour améliorer la situation actuelle :

4.2.1.2. -la première consiste à prendre toute mesure nécessaire au niveau des services douaniers (bureaux de destination et bureaux centralisateurs) pour assurer le retour par voie administrative de l'exemplaire 5 du document T dans un délai raisonnable (de l'ordre d'un mois maximum suivant la date de validation de la déclaration au bureau de départ). En l'occurrence, il s'agirait de fixer un délai de réception auprès du bureau de départ plutôt qu'un délai de renvoi depuis le bureau de destination.

4.2.1.3. -la seconde consiste dans le retour de l'exemplaire 5 du T par les soins des opérateurs et non plus par la voie administrative. Cette option, qui ne peut s'envisager qu'à l'égard des opérateurs autorisés, comporte le double avantage de décharger les services douaniers de cette tâche et de responsabiliser davantage le principal obligé quant au suivi et à la bonne fin de ses opérations.

4.2.2. La réduction des délais de déroulement des procédures de recherche et de contrôle a posteriori

4.2.2.1. Cet objectif devrait faire l'objet d'une attention constante des services douaniers concernés pour améliorer les performances et la sécurité des procédures de transit. Compte tenu des conséquences des résultats de ces deux procédures sur l'apurement des opérations, elles devraient bénéficier du même degré de priorité que le retour rapide des exemplaires 5 des documents T.

4.3. La gestion de l'information et la communication

4.3.1 Une meilleure connaissance de la réalité du transit

4.3.1.1. Comment pouvoir réellement envisager une orientation a priori des ressources et des contrôles et mesurer ensuite leur efficacité et la performance des services sans **statistiques** précises et récentes ?

4.3.1.2. Des informations pertinentes semblent indispensables à deux niveaux :

- sur un plan global, il ne pourrait y avoir une bonne maîtrise économique et administrative de ces régimes et une évaluation correcte des effets de la réforme en cours tant que leur impact effectif ne sera pas mesurable en termes statistiques ;
- sur un plan opérationnel, et compte tenu du partage des tâches entre plusieurs administrations imposé par la nature même du transit, la prévention et la répression des fraudes supposent un niveau élevé de renseignement et d'échanges d'informations sur les flux, les biens et les personnes concrètement impliqués dans les opérations de transit.

4.3.1.3. Cela implique une approche en trois temps :

- 1) Définir les besoins à satisfaire aussi bien globalement que de manière spécifique,
- 2) Inventorier les informations permettant de répondre à ces besoins,
- 3) Etablir, sur la base d'un bilan coûts-avantages, les modalités optimales de collecte et d'exploitation des informations.

4.3.1.4. Le projet d'informatisation du transit devrait permettre de répondre à une part importante de ces conditions.

4.3.2. Améliorer les performances des bureaux centralisateurs et leur confier de nouvelles missions

4.3.2.1. L'action de suivi sur les bureaux centralisateurs qui s'est déroulée de novembre 95 à février 96 a démontré tout l'intérêt qu'il y a de donner aux bureaux centralisateurs chargés du tri et de l'acheminement des documents de transit de nouvelles tâches permettant de revaloriser leurs missions et d'accroître leurs performances. Compte tenu de leur situation centrale dans la procédure d'apurement des opérations de transit, ces bureaux sont notamment en mesure de saisir et d'exploiter les données relatives à ces opérations et, partant, d'assurer le double rôle de point de contact Transit et d'un service du renseignement dans chaque pays.

4.3.2.2. Un service central par pays est par ailleurs d'ores et déjà prévu par le projet d'informatisation du transit pour assurer la gestion et la mise à jour d'un certain nombre de bases de données relatifs notamment au répertoire des opérateurs, à la liste des bureaux de douane, aux critères utilisés dans le cadre de l'analyse de risque ou encore pour l'élaboration de statistiques du transit. Les bureaux centralisateurs existants pourraient, le cas échéant, se voir confier ce rôle.

5. Séminaire 3 - Thème : Contrôles et surveillance

5.1. Ciblage des contrôles et analyse du risque

5.1.1 Le ciblage et l'analyse de risque

5.1.1.1. Augmenter l'efficacité des contrôles sans entraver inutilement les flux des marchandises tout en tenant compte des ressources limitées dont disposent aujourd'hui les administrations n'est possible qu'en recourant aux techniques de ciblage des contrôles basée sur l'analyse de risque.

5.1.1.2. Ce ciblage nécessite :

- une meilleure connaissance des flux de marchandises en transit et une déclaration de transit plus détaillée contenant notamment les éléments de taxation
- un échange d'informations en temps réel entre partenaires
- une analyse de risques et des critères de sélection élaborés par une cellule travaillant, au niveau communautaire, pour les autorités de tous les pays partenaires, qui pourraient être complétés et affinés aux plans national et local.

5.1.2 La plaque "T" apposée sur le moyen de transport

5.1.2.1. L'identification des transports sous transit à l'aide d'une plaque "T" pourrait dans une certaine mesure faciliter les contrôles et renforcer la sécurité des opérations de transit pour les raisons suivantes :

- la sensibilisation du transporteur et du chauffeur à leur responsabilité à l'égard de l'opération de transit;
- repérage des transports sous transit par les autorités lors des contrôles en cours de route.

5.1.2.2. Toutefois, comme indiqué dans le rapport intermédiaire, et dans la mesure où l'apposition de cette plaque n'offre aucune facilité particulière aux transporteurs puisqu'elle est conçue avant tout à des fins de contrôle, le risque existe qu'elle ne soit pas apposée pour échapper aux contrôles ou qu'elle reste apposée par négligence, remettant en question l'efficacité de cette mesure d'identification.

5.1.3. Principe du plan de route pour les marchandises en transit

5.1.3.1. Cette mesure ne vise pas à dessiner sur la carte d'Europe un réseau d'axes routiers de transit obligatoires mais plutôt à lier le déclarant et le transporteur au respect de l'itinéraire qu'ils auront déclaré suivre à la douane.

5.1.3.2. L'objectif est de permettre, en tant que de besoin, le suivi des marchandises du bureau de départ jusqu'au bureau de destination et de pouvoir relever une infraction à la réglementation douanière en cas de détournements injustifiés du trajet prévu.

5.1.3.3. En effet, il convient de rappeler que les marchandises en transit ne bénéficient pas de la libre circulation sur le territoire douanier aussi longtemps qu'elles se trouvent sous un régime douanier suspensif assujéti à la surveillance douanière.

5.1.4. La fixation du délai de route en fonction du trajet à parcourir

5.1.4.1. Aujourd'hui, la règle consiste à donner forfaitairement pour n'importe quelle opération de transit un délai de route de 8 jours calendrier, quelle que soit la distance à parcourir.

5.1.4.2. Cette souplesse retarde la procédure de recherche dont l'engagement précoce peut être déterminant pour permettre d'appréhender le fraudeur et retrouver les marchandises.

5.1.4.3. Cette considération sera encore plus justifiée lorsque le système de transit informatisé sera opérationnel et générera automatiquement l'engagement de la procédure de recherche lorsque les marchandises n'auront pas été représentées à destination dans le délai prescrit.

5.2. Amélioration des contrôles physiques

5.2.1 Augmentation des contrôles au départ, en cours de route et à l'arrivée

5.2.1.1. Les autorités douanières pourraient mettre en oeuvre au niveau national, dans le cadre d'une action coordonnée par la DG XXI, un plan de contrôle semestriel des opérations de transit, soit sur la base d'un seuil minimal (% à fixer), soit sur la base d'un ciblage résultant d'une analyse de risques.

5.2.1.2. Bien sûr, ces modalités d'intervention impliquent qu'il soit nécessaire de veiller à l'adéquation des ressources humaines aux nouvelles orientations de contrôle. Ainsi, il pourrait être nécessaire dans certains pays de renforcer ou de créer des unités mobiles de contrôle revêtues des pouvoirs de contrôle en route étendus à tous les transports, douaniers ou non.

5.2.2. Pouvoirs des agents

5.2.2.1. Tous les pays utilisateurs du transit devraient attribuer aux autorités compétentes le pouvoir d'effectuer des contrôles inopinés en cours de transport et ce, sur tous types de transport. L'octroi de ce pouvoir aux agents des douanes serait bien sûr de nature à faciliter la communication entre les services douaniers et rendrait plus aisée l'organisation d'actions de contrôle et de surveillance internationales à des fins douanières.

5.2.3. Autres mesures matérielles

5.2.3.1. D'autres mesures matérielles peuvent être envisagées pour renforcer la sécurité des opérations et faciliter leur surveillance. Parmi celles-ci, le recours au scellement par capacité (sauf cas exceptionnel) allié à l'obligation (en tous cas dans le cadre de la procédure de transit de base) d'utiliser des moyens de transport aptes au scellement (conteneurs, camions, remorques et semi-remorques) et dûment agréés à cette fin (comme prévu dans la convention TIR) constituent une série de moyens simples et efficaces à mettre en oeuvre.

5.3. La coopération entre les bureaux

5.3.1. La mise en oeuvre des actions prévues dans le cadre du programme DOUANE 2000

5.3.1.1. Que ce soit par l'organisation d'actions de suivi et de formation, par l'amélioration de l'exploitation et de la diffusion du renseignement, par le développement des moyens informatiques d'échange d'information entre les bureaux ou encore par l'utilisation rationnelle et coordonnée des ressources, le programme d'action DOUANE 2000 offre un cadre et un financement pour le développement d'un certain nombre d'orientations visant à renforcer la coopération entre les autorités douanières, avec un accent particulier pour le transit douanier.

5.3.2. La désignation d'un correspondant "Transit" dans chaque administration nationale

La désignation d'une personne de contact dans chaque administration nationale (que ce soit au niveau central, régional ou même local) permettrait de constituer un réseau d'interlocuteurs aisément identifiables et accessibles, facilitant la communication entre les services douaniers.

5.3.3. L'élaboration d'un manuel à l'usage des agents des douanes et des opérateurs

5.3.3.1. Cette mesure qui n'exclut pas une certaine souplesse, aurait pour objectifs principaux la clarification des procédures et l'harmonisation des pratiques douanières. Elle doit permettre aux différentes administrations douanières d'adopter une approche plus cohérente et plus uniforme des procédures de transit douanier, des formalités des contrôles et des simplifications qui y sont attachées, tout en favorisant le partage d'expérience détenue par chacune des administrations concernées.

5.3.3.2. Les opérateurs, quant à eux, pourront compter davantage sur un traitement équivalent et des pratiques harmonisées, où qu'ils accomplissent leurs formalités de transit communautaire/commun.

5.4. Les nouveaux moyens techniques de surveillance

5.4.1. Parmi les moyens techniques auxquels les autorités douanières pourraient avoir recours pour améliorer la surveillance des opérations de transit, on peut citer les suivants :

- L'informatisation des procédures devrait permettre un suivi en temps réel de chaque opération et l'accès de toutes les autorités aux informations utiles,

- Le raccordement progressif au Système d'Information Douanier de tous les bureaux ouverts au transit

- Le perfectionnement du système d'information préalable, en attendant l'informatisation du transit

5.4.2. Par ailleurs, il serait souhaitable que les équipements de type SYSCAN soient répartis de manière homogène dans les principaux ports de conteneurs en Mer du Nord, sous peine d'assister à un détournement de trafic, au détriment des sites les mieux surveillés.

-Le recours au système de suivi par satellite est rapidement devenu une réalité quotidienne. La résolution du Conseil 94/C 379/02 du 19 décembre 1994 a initié la recherche et le développement d'un système global de navigation par satellite mettant à disposition d'entreprises privées des systèmes de navigation et de positionnement global. Un tel système faciliterait en outre l'application d'un système de suivi par satellite par les opérateurs pour la surveillance de leurs véhicules ou d'autres moyens de transport. Certains transporteurs utilisent déjà les systèmes existants. La DG XXI suit activement cela avec la DG VII (Transports).

-D'autres systèmes, comme le marquage des marchandises à l'ADN (acide désoxyribonucléique) seraient davantage destinés à être appliqués par les opérateurs eux-mêmes.

Dans ces deux derniers cas, il est envisageable que ces mesures appliquées par le privé viennent compléter les mesures de contrôle douanier.

**"a new transit system
for Europe"**

WORKING DOCUMENT

A. Introduction

In order to inform the discussions during the EUROTRANSIT conference, this working document sets out a number of points for reflection, including those relating to the themes of the three seminars which will take place during the morning of 7 February 97.

If these points are voluntarily limited to different aspects of transit, account should be taken, however of the fact that the difficulties encountered in this procedure and the possible solutions to which priority should be given for the changes fit into the overall framework of the proper functioning of the Customs Union and protecting the honest citizens and operators of the Internal Market and more widely in that of relations with the other European partners. This global approach is also necessary to avoid the transfer of fraud to other customs procedures or to pure smuggling as a result of the increased security of the transit procedures.

B. General points for discussion

1. A new European transit system applicable inside the Union and in exchanges with and between the European partners.

1.1. A new concept of customs transit in Europe

1.1.1. Customs transit, as an element of European integration, has been called upon to expand more and more as time goes by to accommodate the economic partners of Central and Eastern Europe.

1.1.2. This trade facilitation regime constitutes an instrument of the utmost importance within operators' commercial strategy and a not insignificant factor in the growth of European economies..

1.1.3. Thus, commerce must be able that the new procedures meet the legitimate needs of honest operators. To this end, it would be useful to put in place a consultative body to facilitate dialogue with interested operators to take account of their wishes as far as possible

1.1.4 If, because of its geographical scope and because of its method of management, TIR occupies a particular position within transit arrangements, many arguments favour harmonisation even a combination of the current arrangements of common and Community transit.

1.1.5. Among these arguments, in addition to simplified management of the procedures, there is the need to have a European transit system suitable to accommodate other partners, particularly in the future and which fits within the framework of the strategy for accession to the European Union. To this end the arrangements which would take the form of a convention, should be endowed with a balanced and flexible, decisional procedure based on qualified majority.

1.1.6. In addition, the development and the success of the computerised transit project of which the initial implementation phase (pilot phase) began in December 1996, cannot be imagined except within a single and integrated framework.

1.1.7. The basic idea will be to introduce a new European transit regime which will replace the current Community and Common transit regimes.

1.1.8. The relevance of such an approach and the feasibility of such a reform is dependent upon providing the regime with a balanced rapid, decision-making process and guaranteeing proportional protection of the interests of the parties involved.

1.1.9. To be manageable, this system should be given a voting procedure based on a qualified majority.

1.1.10. The adoption of this decision-making process will result in the abolition of the "right of veto" available today to each contracting party of the common transit, convention while giving to the Community, which currently forms only one contracting party of the common transit convention, a vote proportional to the number of Member States which make it up.

1.1.11. In addition, in order to preserve the essential interests of the contracting parties, the convention on which the new European transit system would be based should include a **safeguard clause** which will make it possible in particular situations for each contracting party to suspend for a limited period the application of the convention or of some of its provisions on its territory or if necessary to adopt appropriate emergency measures. The use of this safeguard clause should remain the exception and should be strictly limited in duration in order to preserve the coherence of the regime throughout the territory where it applies.

1.1.12. Lastly, the convention should also include a provision allowing introduction in and between them by those contracting parties which so wish, **of additional**

simplifications which are not explicitly laid down in the convention, without prejudice to the principles and basic provisions contained in the convention.

1.2. A new decision-making processes in the European transit system?

1.2.1. The decision making bodies

1.2.1.1. - a **Joint Committee** which would be composed of the Directors General of the customs administrations of the contracting parties. The Community would be represented by the Director General for DG XXI of the European Commission, with the participation of representatives of the customs administrations of the Member States. The Joint Committee would adopt the important decisions under the convention.

1.2.1.2. - a **Management committee** also composed of representatives of each contracting party and of the European Commission, together with the anticipation of representatives of the customs administrations of the Member states. This committee would take part in the decision-making process by adopting decisions in respect of the implementing provisions and of an operational nature which do not affect the principles and basic provisions of the convention,

1.2.1.3. - an **ad hoc Working Party** made up of representatives of the contracting parties and Member states at expert level and of Commission representatives. It would operate as a negotiation body and in the preparation of the decisions,

1.2.2. The decision-making:

1.2.2.1. The decisions which affect the provisions and the basic principles of the European transit system as well as those relating to invitations to new contracting parties would be taken by the **Joint Committee**.

1.2.2.2. The decisions concerning the implementing provisions or operational management would be taken by the **Management committee** which should meet several times a year according to the needs. The field of competence of this Management committee should of course be clearly defined.

1.2.2.3. The use of the written procedure for the adoption of decisions at this level on subjects already discussed and approved in principle in the Working Party could be encouraged and more widely used.

1.2.3. The new method proposed for decision-making would be based on qualified majority whatever the decision-making level.

1.2.3.1. A vote would be allocated to each contracting party The European Union would have a number of votes equal to the number of its Member States (15 votes in total at the present time). However, EC votes will be cast *en.bloc* only (with no possibility of their being divided). The Commission would take part in the vote with

15 votes, as the representative of the Community and on the basis of the joint EC position,

1.2.3.2. The qualified majority for the adoption of a decision would be reached with 2/3 of the votes in favour (15 votes out of 22) and with a maximum of 3 votes against. This would guarantee the EFTA and V4 countries, the current partners of the common transit convention, that no decision could be taken by the EC alone. The 15 Community votes would be insufficient to secure the qualified majority since at least four other contracting parties would be voting against the proposal.

1.2.3.3. If the number of contracting parties increases in the context of the future extension of the convention, the principle of the qualified majority (two thirds of the votes) would be maintained. The blocking minority (4 votes in the current proposal) should however be re-negotiated each time new contracting parties are invited to accede to the convention or each time the EC is extended to one or more new Member States.

1.2.4. The direct applicability of the decisions, and the their application

1.2.4.1. The decisions adopted under the new European transit convention should be able to be directly applicable in all the contracting parties without awaiting later (possible) ratification at national

1.2.4.2. In order to ensure an uniform application of the transit regulations, the establishment of follow-up action monitoring their application could be considered.

1.3. Community transit.

1.3.1. The Community transit regime would be maintained in Community legislation as a legal framework for customs transit applicable to operations taking place inside the customs territory of the Union.

1.3.2. However it would be based on the provisions of the convention which would not be repeated in Community legislation but to which reference would be made.

1.3.3. Except for the possible additional simplifications that the Community would wish to offer to its operators and the possible use of the safeguard clause, the Community transit would therefore correspond exactly to the provisions of the convention.

1.4. Use of the TIR carnet between countries, Contracting parties to the convention.

1.4.1. Another area of possible harmonisation would be to provide for the exclusive use of the convention provisions for exchanges within the area comprising the customs territories of the contracting parties to the convention, in place of TIR which would of course remain applicable for exchanges with or via the third countries which are Contracting parties to the TIR convention.

1.4.2. However, in addition to the fact that this option requires an amendment of the TIR convention to allow this exclusion, account should be taken of the development of the reforms in process within the various transit arrangements. If at the end of these reforms, the security level of the regime is to be equal to that of the convention, it would perhaps be no longer necessary to consider excluding the use of TIR between the partner countries of the convention.

1.4.3. From a commercial point of view, if both regimes are available, market forces will result in preference being given to the most advantageous and secure regime.

1.5. Transition

1.5.1. Until this basic approach is achieved, it would be worthwhile to pursue alignment of the two (Community/Common) transit regimes and to adopt a method to facilitate the simultaneous modifications so as to ensure as far as possible a harmonised evolution of the regimes. Thus amendment proposals and particularly those which in the context of the reform for consistency must be presented negotiated and adopted in parallel and following the same timescale in the two current regime, or even first in Common transit and then in Community transit

1.5.2. In addition, the implementation of the different reform measures and the completion of the computerisation of transit are already considered from the Community's point of view as pre-conditions for all future extension of the European transit system to the Eastern and Central European Countries and to Turkey, either within the context of the current Common transit convention or in the future European context.

2. Computerization of transit

2.1 The transit computerization project developed by the European Commission in conjunction with the Member states and Partner countries is only one feature but it already constitutes the heart of the future transit system, the completion of which all administrations involved in the regime are fully committed.

2.2. The system which will allow the regime to reach a very high level of effectiveness and security will be piloted this year in a number of customs offices in the Community and partner countries, in parallel with the paper system. From mid 1998, computerised transit will progressively replace the current system and the complete system must be installed in all customs offices open for transit purposes for the middle of the year 2000.

2.3. If the administrators of transit have supported their choice to safeguard the future of customs transit in Europe it is because the project which is integral to the overall context of the reform of the regime provides a large number of solutions to numerous problems currently affecting the regime. Based on the real time management and control of movements, it results in a reduction of administrative work for the economic operators and the customs administrations as well as providing a rationalization and a harmonization of working methods

2.4. It speeds up the treatment of operations, while strengthening the security of the procedures and reducing or even excluding certain risks of fraud (for example, the falsification of the documents and the use of false stamps and the rapid detection of undischarged movements).

2.5. Finally it creates new opportunities for the management and control of the guarantees and the use of statistics. Such potential makes action a priority.

2.6. The introduction of transit computerization does not mean however that it is necessary to await its completion before introducing other independent reform measures or that it is necessary to wait for all the customs offices concerned to be connected to the network.

C. Specific points for discussion

3. Seminar 1 - Topic: Access to the regime.

3.1. Access to the regime and authorization of simplified procedures

3.1.1. Today, the Community and common transit regimes are accessible to any person without restriction or prior check of the reliability and honesty of the users. This situation results in no differentiation between the operators in transit, which prevents the taking of any account the level of the risk specific to each operator.

3.1.2. Thus, with a view to the overall strengthening of the security of the customs transit regime, it could be envisaged that access to the simplifications should be restricted to operators found to be reliable and honest on the basis of personal, material and financial accession criteria.

3.1.3. Transit in its basic version, requiring to an individual guarantee covering the duties and taxes concerned for each operation, would therefore remain accessible to all (except those found on the "black list"). On the other hand, the application of simplifications would be subjected to a prior authorization granted to the operators meeting a number of reliability conditions.

3.1.4. The authorization drawn up according to a standard model, would indicate the nature of the simplifications and reliefs granted to the operator.

3.2. Admission/Exclusion and White or Black List

3.2.1. Limited access to the simplified procedures already allows the selection of operators and an assessment for each of them of the level of risk which they pose in order to apply the appropriate security and control measures. If it should prove necessary to list all the operators which benefit from such authorisations, it would mean a white list. This white list would be very inconvenient very large and difficult to manage and to keep up to date, its usefulness would soon disappear.

3.2.2. In certain cases, the operator could therefore find himself refused access to the simplified procedures. That operator could then always use the standard procedure. However the question is to know whether or not it is necessary to provide equally for the possibility to exclude a person from the regime purely and simply on the basis of exclusion criteria notably on the basis of criminal acts committed within customs and fiscal regimes in general (not purely transit).

3.2.3. If possible exclusion from the regime remains, the compilation of a black list should be considered. On the other hand, if that option is not retained it could prove useful to introduce a system for the exchange of information between customs authorities in respect of suspect persons over which particular control should be exercised. It is therefore no longer a question of a black list or a white list but rather an information system, common to customs administrations, intended to improve preventive measures within the transit regime.

3.3. Memoranda of understanding Customs / operators

3.3.1. The conclusion of memoranda of understanding between customs and the operators, explicitly encouraged and supported by the Commission under the Customs 2000 action plan, could constitute a major element in allowing access to the simplified transit procedures.

3.3.2. This agreement should have as a main objective, better management of the regime, the fight against fraud and, therefore, increased security of the system.

3.3.3. More generally, it would have a role to play in the redefinition of the relations between the operators and customs, by creating a reciprocal and climate of co-operation and confidence in a number of areas.

3.4. Guarantees

3.4.1. The reform of the guarantees in transit should be consistent with the adoption of the control of access to the regime which distinguishes between a basic procedure accessible to all and a modified / simplified procedure subject to prior authorisation.

3.4.2. Basic norm for the guarantee use within the standard procedure

3.4.2.1. The basic norm in respect of the guarantee should be: obligatory, individual and integral guarantee, for the duties and other charges. Accordingly, the flat-rate guarantee, which is a form of individual guarantee, should, in order to ensure its compatibility with this standard, be either redefined, or treated as a simplification and included within the authorisation procedure.

3.4.3. Facilitation under the authorisation of access to the reduced / simplified procedure

3.4.3.1. The **facilitation** in respect of the guarantee, which would be integrated into the prior authorisation procedure, would make it possible therefore to take account of the risk profile specific to each operator and could take several forms:

The traditional system

3.4.3.2. The standard guarantee system by inter dependent third parties could take two forms, the flexible mandatory guarantee and a type of optional guarantee.

3.4.3.3. 1st formula: The mandatory flexible guarantee : is a comprehensive guarantee (for several operations) the amount of which would be determined as in the regulation, taking account of the risks of fraud associated with the goods to be transported and the reliability of the holder of the authorisation. By way of derogation and subject to certain conditions, a pure and simple exemption could be granted;

3.4.3.4. 2nd formula: The optional comprehensive guarantee : is a comprehensive guarantee the amount of which would be fixed by the guarantee office according to the particular situation and to the security elements of the transport offered by the holder, according to a scale which could range from a pure and simple exemption to full coverage of the amounts at risk;

3.4.3.5. The results from the two methods must be comparable. Put simply, the second method allows for a margin of assessment and considerable autonomy whether or not to call for a guarantee and if so to determine the amount. In the two cases referred to above, it would be advisable however "to specify" the calculation of the guarantee level according to the risk profile of the operators, in order to avoid the differences of approach and an inequality in the treatment of trade and for the effective protection of the financial interests

The Insurance method

3.4.3.6. An alternative method of guarantee could comprise a system of insurance to underwrite the holder by approved assurers, in so far as the holder prefers this method, the customs authority accepts it, and the insurers can assess the risks and can fix the premiums; the effective protection of the public financial interests means in addition that the customs administrations could claim legally and contractually a priority in claiming indemnity and that the insurers cannot hide behind clauses releasing them from payment.

3.4.3.7. To be viable, the system needs therefore to be based on sound and clear bases both for customs and for the guarantors or the insurers, which implies that the amounts concerned are known and measurable, and the question of statistics and of data available on the declarations are therefore relevant.

4. Seminar 2 - Topic: Management of the regime

4.1. Responsibilities

4.1.1. The current situation

4.1.1.1. Article 96§1 of the Community Customs Code (CDC) and Article 11§1 of Appendix I of the Common Transit Convention defines the responsibilities of the principal:

- the presentation at destination of the goods intact, within the time prescribed, having respected the identification measures,
- the observance of the provisions of the Community / common transit procedure,
- the payment of the duties any other charges due as a result of an offence infringement or irregularity arising in the course or in connection with a (common)transit operation.

4.1.1.2. Paragraph 2 of these two articles also prescribes that without prejudice to the obligations of the principal person, a carrier or the recipient of goods who knows that are under a procedure are also responsible for the presentation of goods intact at the destination, within the time prescribed, having respected the identification measures.

4.1.1.3. In addition, in Community legislation concerning the customs debt, Articles 203 and 204 of the CDC specify the debtors in the event of removal from customs supervision (203) or in the event of non-fulfilment of the obligations arising from the use of a customs procedure under which they are placed (204).

4.1.2. The redefinition of the rights and duties of the actors of the transit

The responsibility for the proper conduct of the operations

4.1.2.1. Within the transit framework, the principal interlocutor of customs is the principal being the holder under the procedure. It is he who gives an undertaking to customs for the proper conduct of the transit operation and, in this capacity, he is also responsible for establishing a guarantee a guarantee to cover the financial liability in respect of debts likely to arise if the operation is not properly discharged.

4.1.2.2. The basic question is to decide whether or not it is desirable that the other principal actors within transit (principals, carriers and consignees) may see the responsibility which they have undertaken jointly with the principal, increased to ensure the transit operations are concluded correctly and to deal with the financial consequences where customs and tax debts arise.

4.1.2.3. This question can be looked at from the point of view of the guarantee. However, this aspect alone is not enough because already the difficulty of identifying the persons responsible for the removal of goods from customs supervision often leads the customs administrations responsible to call on the principal without having gone beyond the inquiry procedure in attempting to identify the actual fraudster.

4.1.2.4. If the option to concentrate the responsibilities on the principal is retained, it would be advisable to clarify the scope of his obligations in the regulation and to link the granting of an authorisation giving access to the transit facilities to the assessment of the capacity of the operator to fulfil those obligations in all circumstances.

The financial responsibility in the event of fraud

4.1.2.5. If goods in transit are fraudulently removed from customs supervision and the fraudster or his accomplices can be identified, they should logically assume liability for the customs and fiscal debts as principal debtors, the principal becoming involved only if fraudsters cannot be identified or when the debts cannot be recovered in the event of insolvency.

Responsibilities of customs administrations.

4.1.2.6. If it is established that the operators should assume certain responsibilities for the operations in which they engage, it is necessary to take all necessary measures to allow them to fulfill their obligations, the competent customs authorities must do everything to ensure effective administration and management of the regime, and to pursue the amounts evaded, and to fight abuse by pursuing and punishing the fraudsters.

4.2. Reduction of the time limits of each stage of the procedure

4.2.1 Reduction of the time limits for discharge of the transit documents

4.2.1.1. While awaiting the computerization of transit which will put an end to the difficulties connected with the late return of the copy T forms, two additional options arise to improve the current situation:

4.2.1.2. - the first comprises the taking of necessary measures at operational level in the customs services (destination offices and centralized offices) to ensure the return of the copy 5 of the T form through administrative channels within a reasonable time (of the order of a maximum of one month following the date of validation of the declaration by the office of departure). In fact, this would involve setting a return period within the office of departure rather than a deadline for return from the office of destination.

4.2.1.3. - the second involves the return of the copy 5 of the T form by the operators rather than the administrations. This option, which would apply only to authorised operators, carries the double advantage of relieving the customs services of this task and of making the principal more responsible for the supervision and proper completion of the operations

4.2.2. Reduction of the timescales within the inquiry procedure and 'a posteriori control' procedures

4.2.2.1. This objective should be the subject of constant attention by the customs services concerned to improve the performances and the security of the transit

procedures. In view of the implications of these two procedures on the control of the operations, they should benefit from the same degree of priority as the rapid return of the copies 5 of the T forms.

4.3. Management Information and Communication

4.3.1. A better understanding of the realities of transit

4.3.1.1. How are we really able to assess a priori the resources and controls and to then measure their effectiveness and the performance of the services without precise and up to date statistics?

4.3.1.2. Relevant information seems essential at two levels:

- at an overall level, there cannot be good economic and administrative control of these procedures and an accurate evaluation of the effects of the current reform until their impact is measurable in statistical terms;
- at an operational level, and in view of the task being shared between the different administrations by virtue of the nature of transit, the prevention and the repression of fraud requires a high level of information and of the sharing of information on flows, the goods and the persons involved in the transit operations.

4.3.1.3. That involves a three stage approach:

- 1). To define the overall and specific needs,
- 2). To list the information making it possible to respond to these needs,
- 3). To establish, on the basis of an assessment of costs and benefits, the optimum methods of collection and use of the information.

4.3.1.4. The transit computerisation project should make it possible to answer an significant portion of these conditions.

4.3.2. To improve the performances of the centralized offices and to allocate them with new tasks

4.3.2.1. The monitoring action on the centralized offices which tookplace from November 95 to February 96 revealed how important it is to give new tasks to the centralizing offices currently responsible for the sorting and for the despatching the transit documents, making it possible to increase their responsibilities and to improve their performances. In view of their central involvement in the discharge of the transit operations, these offices are in a particular position to collect and use the data concerning those operations and, therefore, to assume a dual role as the central information and Transit contact point each country.

4.3.2.2. One central office per country is already envisaged by the transit computerization project to ensure the management and maintenance of a number of databases pertaining in particular to the operators' directory, the list of the customs offices, the criteria used within the framework of risk analysis or for the compilation of statistics. The existing centralized offices could, if necessary, assume this role.

5. Seminar 3 - Topic: Controls and Monitoring

5.1. Targeting of controls and risk analysis

5.1.1 Targeting and risk analysis

5.1.1.1. It will be possible to increase the effectiveness of controls without unnecessarily hindering flows of goods, while taking account of the limited resources currently available to the administrations, only by making use of techniques for targeting controls based on risk analysis.

5.1.1.2. For its application this targeting would require:

- better knowledge of the flows of goods in transit and a more detailed transit declaration containing in particular taxation elements.
- a real time exchange of information between partners
- an analysis of risks and selection criteria worked out by a unit, working at Community level, for the authorities of all the partner countries, which could be supplemented and refined at national and local levels.

5.1.2 The plate "T" affixed to the means of transport

5.1.2.1. The identification of transport operations under transit using a plate "T" could to a certain extent facilitate controls and strengthen the security of transit operations for the following reasons:

- it would make the haulier and the driver aware of their responsibility with regard to the transit operation;
- it would help the authorities to identify transport operations under transit arrangements when carrying out en route controls.

5.1.2.2. However, as indicated in the interim report, and bearing in mind that hauliers do not receive any benefit from the affixing of this because it is for control purposes, there is a risk that it will not be attached to avoid controls or that it will remain attached through negligence, calling into question the effectiveness of this identification measure.

5.1.3. Principle of a route plan for goods in transit

5.1.3.1. This measure does not aim to draw up a network of obligatory major roads for transit on the map of Europe but rather to oblige the declarant and the carrier to observe the route which they have informed customs that they will follow.

5.1.3.2. The objective is, where necessary to enable goods to be monitored from the office of departure to the destination office and to enable any infringement of customs regulations to be identified in the event of unjustified diversions from the planned route.

5.1.3.3. In fact , it should be pointed out that goods in transit do not benefit from freedom of movement on the customs territory whilst they are under a suspensive customs procedure subjected to customs supervision.

5.1.4. Setting the time limit for the journey taking into account the distance to be travelled.

5.1.4.1. Today, the rule consists of allowing a flat-rate time limit of 8 calendar days for the journey, no matter what the transit operation or whatever the distance to be travelled.

5.1.4.2. This flexibility causes delays in the inquiry procedure whereas early initiation of the procedure could be a determining factor enabling the fraudulent operator to be apprehended and the goods to be traced.

5.1.4.3. This consideration will be even more justified when the computerised transit system becomes operational and automatically initiates the inquiry procedure when goods are not presented at destination within the prescribe time limit.

5.2. Improvement of the physical controls

5.2.1 Increase in controls at departure, en route and on arrival

5.2.1.1. The customs authorities, within the framework of action co-ordinated by DG XXI, could implement at the national level a half yearly control plan for transit operations, either on the basis of a minimum threshold (% to be fixed), or on the basis of a targeting resulting from risk analysis.

5.2.1.2. Of course, the methods of intervention mean that it becomes necessary to monitor the human resources for the new control approaches. Thus, it could be necessary in certain countries to strengthen or create mobile control units which would have powers to carry out controls en route on all transport whether they are covered by customs arrangements or not.

5.2.2. Powers of customs officers

5.2.2.1. All the transit user-countries should allocate to the competent authorities the powers to carry out promiscuous controls in the course of the transport operation on any type of transport. The granting of this power to customs officers would of course facilitate communication between the customs services and would make it easier to organise control and international surveillance campaigns for customs purposes.

5.2.3. Other material measures

5.2.3.1. Other material measures can be considered to strengthen the security of operations and to facilitate their control. Among these, systematic use of sealing loads

(except exceptionally) combined with the obligation (in all cases within the framework of the basic transit procedure) to use means of transport suitable sealing (containers, lorries, trailers and semitrailers) and duly approved to this end (as laid down in the TIR convention) constitutes a series of simple and effective means which can be implemented.

5.3. Cooperation between the offices

5.3.1. The implementation of measures laid down in the context of the Customs 2000 programme

5.3.1.1. Whether it is by the organization of monitoring and training actions, by the improvement of the use and of the dissemination of information, by the development of computerised data exchange between the offices, or by the rational and coordinated use of resources, the Customs 2000 action Plan offers a framework and financing for the development of a number of guidelines aiming to strengthen cooperation between the customs authorities, with particular emphasis on customs transit.

5.3.2. The nomination of "Transit" correspondents in each national administration

5.3.2.1. The nomination of a contact person in each national administration (either at central, regional or local level) would make it possible to constitute a network of easily identifiable and accessible contacts, facilitating the communication between the customs services.

5.3.3. A handbook for the use of customs officers and operators

5.3.3.1. This measure which does not rule out a certain amount of flexibility, would have as its principal aim the clarification of the procedures and harmonization of the customs practices. It should enable the various customs administrations to take a more coherent and more uniform approach of the customs transit procedures, of the formalities of controls and of the simplifications which are attached to it, while encouraging the sharing of experience held by each one of the administration concerned.

5.3.3.2. Operators, for their part, will be able to rely more on equal treatment and harmonized practices, wherever they conduct their Community / common transit procedures.

5.4. The new technical means of monitoring

5.4.1. Among the technical means to which the customs authorities could have access to improve the monitoring of the transit operations, one could mention the following:

- The computerisation of the procedures should allow a real time monitoring of each operation and access to useful information by all the authorities
- The progressive access to the Customs Information System by all transit offices

- The improvement of the prior information system, while awaiting the computerisation of the transit

5.4.2. In addition, it is desirable that the SYSCAN' type equipment is freely available in the principal North Sea container ports in the otherwise there is the danger of a diversion of trade at the expense of the best controlled ports

-The use of monitoring systems operating on the basis of satellite surveillance is fast becoming an everyday reality. Council Resolution 94/C 379/02 dated 19 December 1994 initiates research into and development of a Global Navigation Satellite System making available for operation by private enterprise navigational and global positioning systems. Such a system would further facilitate satellite tracking by operators of their vehicles or other means of transport. Some transport operators are already using existing systems. DG XXI is actively pursuing this issue with DG VII (Transport) which leads for the Commission.

Other systems, such as the marking of goods by DNA (desoxyribonucleic acid) could be applied by the operators themselves. Both of the two latter approaches applied by the trade could supplement customs control measures.,

**"ein neues Versandverfahren
für Europa"**

Arbeitsunterlage

A. Einleitung

Die vorliegende Arbeitsunterlage enthält als Denkanstöße eine Reihe von Anregungen, wie z. B. die Themen der drei Seminare, die am Morgen des 7. Februar abgehalten werden sollen.

Diese Anregungen beschränken sich auf einige Aspekte der Versandverfahren. Es wird darauf hingewiesen, dass sich die im Rahmen der Reform festzuhaltenen Lösungen für die aufgetretenen Schwierigkeiten im Rahmen des ordnungsgemässen Funktionierens der Zollunion und des Schutzes des Binnenmarktes, der Bürger und des ehrlichen Handels bewegen müssen, sowie ferner im Rahmen der Beziehungen zu den übrigen europäischen Partnern. Hierbei muss vor allem darauf geachtet werden, dass die Stärkung der Sicherheit der Versandverfahren nicht zu einem Ausweichen der Betrügereien auf andere Zollverfahren oder zu einem vermehrten Einfuhrschmuggel führt.

B. Allgemeine Anregungen

1. Ein neues europäisches Versandverfahren für die Union und den Warenverkehr mit und zwischen den europäischen Partnern

1.1. Ein neues Konzept für ein europäisches Versandverfahren

1.1.1. Das Versandverfahren als europäisches Integrationsinstrument wird sich in dem Masse fortentwickeln, wie es sich den Wirtschaftspartnern Mittel- und Osteuropas öffnet.

1.1.2. Dieses der Erleichterung des Warenaustauschs dienende Zollverfahren stellt ein sehr wichtiges Instrument für die Wirtschaftsstrategie der Beteiligten und einen nicht zu unterschätzenden Wachstumsfaktor für die Wirtschaft Europas dar.

1.1.3. Daher sollte der Handel an der Ausarbeitung des neuen europäischen Versandverfahrens beteiligt werden um sicherzustellen, dass die neuen Verfahren an die berechtigten Interessen der ehrlichen Beteiligten angepasst werden. Zu diesem

Zweck sollte ein Konsultativ-Organ geschaffen werden, um einen Dialog mit den zuständigen Beteiligten herzustellen und so im Rahmen des Möglichen deren Wünschen Rechnung zu tragen..

1.1.4. Aufgrund seiner geographischen Tragweite und der Art seiner Verwaltung nimmt das TIR - Verfahren einen besonderen Platz innerhalb der Versandverfahren ein; ferner ist zu bemerken, dass viele Argumente für eine Harmonisierung oder gar eine Fusion des gemeinschaftlichen und des gemeinsamen Versandverfahrens sprechen.

1.1.5. Hierbei sind vor allem eine vereinfachte Verwaltung der Verfahren aufzuzählen sowie die Notwendigkeit, über ein europäisches Versandverfahren zu verfügen, dem in Zukunft weitere Partnerländer als Vorwegnahme ihres Beitritts zur Union beitreten können. Dieses Verfahren müsste die Form eines Übereinkommens haben und müsste über ein elastisches und ausgewogenes, auf die qualifizierte Mehrheit gestütztes Abstimmungsverfahren verfügen.

1.1.6. Übrigens sind die Entwicklung und der Erfolg des informatisierten Versandverfahrens, dessen Pilotphase im Dezember 1966 begonnen hat, ausserhalb eines einheitlichen integrierten Rahmens nicht denkbar.

1.1.7. Zu diesem Zweck müsste ein neues europäisches Versandverfahren geschaffen werden, das an die Stelle der gegenwärtigen Verfahren (gemeinschaftliches und gemeinsames) tritt.

1.1.8. Die Machbarkeit einer solchen Reform hängt von der Möglichkeit ab, das Verfahren mit einer Regelung zur Beschlussfassung auszustatten, die schnell und ausgewogen ist und den Schutz der Interessen aller Vertragsparteien gewährleistet.

1.1.9. Zu diesem Zweck müsste ein Abstimmungsverfahren vorgesehen werden, das sich auf die qualifizierte Mehrheit stützt.

1.1.10. Dies hätte die Abschaffung des "Vetorechts" zur Folge, das jeder Vertragspartei zur Zeit zusteht; die Gemeinschaft, die gegenwärtig eine Vertragspartei (mit einer Stimme) darstellt, sollte je Mitgliedstaat eine Stimme erhalten.

1.1.11. Um die wesentlichen Interessen der Vertragsparteien zu schützen, sollte das neue europäische Versand-Übereinkommen eine **Schutzklausel** beinhalten, die es jeder Vertragspartei in bestimmten Situationen erlaubt, die Anwendung des Übereinkommens oder bestimmte Vorschriften hiervon auf seinem Gebiet während eines beschränkten Zeitraums auszusetzen oder gegebenenfalls für sein Gebiet geltende Notmassnahmen zu ergreifen. Die Anwendung dieser Schutzklausel müsste ein zeitlich streng begrenzter Ausnahmefall bleiben, damit die Kohärenz des Verfahrens auf dem gesamten Gebiet seiner Anwendung gewahrt bleibt.

1.1.12. Das Übereinkommen müsste ferner eine Vorschrift enthalten, die es den Vertragsparteien erlaubt, zusätzliche Vereinfachungen für ihr Gebiet oder

untereinander anzuwenden, wobei jedoch die Grundsätze des Übereinkommens nicht angetastet werden dürfen.

1.2. Ein neuer Entscheidungsmechanismus für das europäische Versandverfahren?

1.2.1. Die beschlussfassenden Organe

1.2.1.1. -ein **Gemischter Ausschuss**, der sich aus den Generaldirektoren der Zollverwaltungen der Vertragsparteien zusammensetzt. Die Gemeinschaft würde durch den Generaldirektor der GD XXI der Europäischen Kommission, zusammen mit Vertretern der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten vertreten. Der Gemischte Ausschuss würde die wichtigen Entscheidungen im Rahmen des Übereinkommens annehmen.

1.2.1.2. -ein **Verwaltungsausschuss**, der sich ebenfalls aus Vertretern jeder Vertragspartei und der Europäischen Kommission (zusammen mit Vertretern der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten) zusammensetzt. Dieser Ausschuss würde die praktischen Durchführungsvorschriften (d. h. andere als grundsätzliche Bestimmungen) annehmen.

1.2.1.3. -eine **ad-hoc-Arbeitsgruppe**, die sich aus Vertretern der Europäischen Kommission sowie - auf Sachverständigenebene - der Vertragsparteien und der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Dies wäre das Organ für die Aushandlung und Vorbereitung der Entscheidungen.

1.2.2. Die Beschlussfassung

1.2.2.1. Entscheidungen, die die Grundsätze des europäischen Versandverfahrens berühren sowie Einladungen an neue Vertragsparteien wären vom Gemischten Ausschuss auszusprechen.

1.2.2.2. Praktische Durchführungsvorschriften würden von dem Verwaltungsausschuss beschlossen, der nach Bedürfnis mehrmals im Jahr zusammentritt. Seine Zuständigkeit müsste natürlich klar abgegrenzt werden.

1.2.2.3. Auf dieser Ebene sollte die Anwendung des schriftlichen Verfahrens zur Annahme von Beschlüssen, die in der Arbeitsgruppe bereits erörtert und grundsätzlich gebilligt wurden, häufiger angewendet werden.

1.2.3. Die neue Form der Beschlussfassung sollte auf jeder Ebene auf die qualifizierte Mehrheit gestützt werden.

1.2.3.1. Jede Vertragspartei würde über eine Stimme verfügen. Die Europäische Union würde für jeden Mitgliedstaat eine Stimme erhalten (z. Zt. 15). Diese EG - Stimmen könnten jedoch nur en bloc abgegeben werden; eine Teilung wäre nicht

möglich. Die Kommission name an der Abstimmung als Vertreterin der Gemeinschaft und auf der Grundlage der gemeinsamen EG-Haltung teil (15 Stimmen).

1.2.3.2. Die qualifizierte Mehrheit zur Annahme eines Beschlusses wäre bei einer 2/3-Mehrheit dafür (15 Stimmen von 22) erreicht, wobei höchstens 3 Stimmen dagegen abgegeben werden dürften. Dies würde den gegenwärtigen Partnern im gemeinsamen Versandverfahren (EFTA- und V/4-Staaten) gewährleisten, dass keine Entscheidung durch die Gemeinschaft allein getroffen werden könnte, denn deren 15 Stimmen allein reichen für die qualifizierte Mehrheit nicht aus, sofern mindestens vier andere Vertragsparteien gegen den Vorschlag stimmen.

1.2.3.3. Nimmt die Zahl der Vertragsparteien bei künftigen Beitritten zu, so würde das Prinzip der qualifizierten Mehrheit (2/3 der Stimmen) beibehalten. Die höchstzulässige Anzahl von nein-Stimmen (nach dem vorliegenden Vorschlag 4) müsste vor jedem Beitritt weiterer Vertragsparteien zu dem Übereinkommen oder neuer Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft neu ausgehandelt werden.

1.2.4. Direkte Anwendbarkeit der Beschlüsse und Überprüfung der Anwendung

1.2.4.1. Die im Rahmen des neuen Übereinkommens über ein europäisches Versandverfahren angenommenen Beschlüsse müssten in allen Vertragsparteien direkt und ohne eine spätere Ratifizierung auf einzelstaatlicher Ebene anwendbar sein (self executing).

1.2.4.2. Zum Zwecke der einheitlichen Anwendung der Versandvorschriften könnte ferner die Organisierung von Aktionen zur Überprüfung der Anwendung in Betracht gezogen werden.

1.3. Das gemeinschaftliche Versandverfahren

1.3.1. Das gemeinschaftliche Versandverfahren würde in den Gemeinschaftsvorschriften als juristischer Rahmen für das Versandverfahren beibehalten, das auf Beförderungen innerhalb der Union Anwendung findet.

1.3.2. Es würde sich jedoch auf das Übereinkommen stützen, auf das in den Gemeinschaftsvorschriften lediglich verwiesen würde.

1.3.3. Das gemeinschaftliche Versandverfahren würde somit dem Übereinkommen exakt entsprechen, ausgenommen die Fälle möglicher zusätzlicher Vereinfachungen, die die Gemeinschaft den Beteiligten gewähren möchte und ausgenommen die Fälle der eventuellen Anwendung der Schutzklausel.

1.4. Die Verwendung des TIR-Carnets zwischen den Vertragsparteien des Übereinkommens

1.4.1. Ein weiterer Bereich für eine mögliche Harmonisierung wäre die ausschliessliche Anwendung des Übereinkommens im Warenverkehr innerhalb des

Zollgebiets der Vertragsparteien; in dem Fall bliebe das TIR- Verfahren natürlich im Warenverkehr mit oder über Staaten anwendbar, die nicht Vertragsparteien sind.

1.4.2. Diese Möglichkeit setzt allerdings eine Änderung des TIR-Übereinkommens voraus. Ferner sollte zunächst die Reform der verschiedenen Versandverfahren abgewartet werden. Wenn nach deren Abschluss, die Sicherheit des TIR- Verfahrens als gleich hoch eingeschätzt wird wie die des Übereinkommens über das gemeinsame Versandverfahren, dann braucht möglicherweise der Ausschluss des TIR nicht mehr in Betracht gezogen zu werden.

1.4.3. Wenn beide Verfahren anwendbar sind, so werden die Kräfte des Marktes dafür sorgen, dass das für den Handel vorteilhaftere und sicherere System bevorzugt wird.

1.5. Das Versandverfahren während der Übergangszeit

1.5.1. Bis zur Verwirklichung der vorstehend angeregten Änderungen sollten die beiden Versandsysteme (gemeinschaftliches und gemeinsames) soweit wie möglich aneinander angepasst werden; Änderungen sollten daher möglichst nur gleichzeitig vorgenommen werden um sicherzustellen, dass sich beide Verfahren weitestgehend parallel zueinander entwickeln. Die Änderungsvorschläge, insbesondere die spezifischen Anregungen im Zusammenhang mit der Reform, sollten somit in den beiden rechtlichen Rahmen im gleichen Rhythmus vorgelegt, verhandelt und angenommen werden, zuerst im Rahmen des gemeinsamen Versandverfahrens und dann im Rahmen des gemeinschaftlichen.

1.5.2. Die Verwirklichung der verschiedenen Reformmassnahmen sowie der Informatisierung der Versandverfahren sollte ferner seitens der Gemeinschaft als Vorbedingung für jede weitere Ausdehnung des europäischen Versandverfahrens auf die mittel- und osteuropäischen Länder und auf die Türkei angesehen werden; dies gilt sowohl für das gegenwärtige Übereinkommen über das gemeinsame Versandverfahren als auch für das künftige europäische Versandverfahren.

2. Die Informatisierung des Versandverfahrens

2.1. Das von der Europäischen Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten und den Partnerländern des gemeinsamen Versandverfahrens entwickelte Projekt der Informatisierung des Versandverfahrens ist nicht mehr bloss eine Möglichkeit, sondern stellt bereits den Kern des künftigen Versandsystems dar, an dessen Verwirklichung alle Partner mitwirken.

2.2. Dieses EDV-Verfahren soll dem Versandverfahren ein sehr hohes Mass an Leistungsfähigkeit und Sicherheit verleihen; es wird noch dieses Jahr bei verschiedenen Zollstellen der Gemeinschaft und der Partnerländer probenhalber angewendet werden und zwar parallel zu dem herkömmlichen papiergestützten Verfahren. Ab Mitte 1998 soll das informatisierte Versandverfahren allmählich das herkömmliche Verfahren ersetzen; Mitte des Jahres 2000 dürfte es dann auf alle für den Versand zuständigen Zollstellen ausgedehnt sein und sollte zu diesem Zeitpunkt auch alle geplanten Funktionen erfüllen.

2.3. Die vorgeschlagene Informatisierung des Versandverfahrens im Rahmen der Reform wird viele der heutigen Probleme lösen. Dies ist auch der Grund dafür dass die Partnerländer das EDV - Verfahren gewählt haben, denn es stellt die Zukunft des Versandverfahrens in Europa sicher. Da sich das EDV - Verfahren auf die Verwaltung und Kontrolle der Warenbewegungen in Echtzeit stützt, wird es bei den Wirtschaftsbeteiligten und den Zollverwaltungen zu einer Verminderung der Verwaltungsarbeit sowie zu einer Rationalisierung und Harmonisierung der Arbeitsmethoden führen.

2.4. Es beschleunigt die Verwaltung der Verfahren, stärkt deren Sicherheit und reduziert - oder beseitigt - bestimmte Arten von Betrugsrisiko (z. B. Fälschung der Versandscheine, Verwendung falscher Stempel) und ermöglicht die rasche Feststellung nicht erledigter Verfahren.

2.5. Es eröffnet schliesslich neue Perspektiven bei Verwaltung und Kontrolle der Sicherheiten und bei der Auswertung der Statistiken. Diese Möglichkeiten machen es zu einer Aktion mit absolutem Vorrang.

2.6. Die Inkraftsetzung der Informatisierung bedeutet jedoch nicht, dass ihre vollständige Realisierung abgewartet werden müsste, bevor andere, nicht hiermit zusammenhängende Reformmassnahmen ergriffen werden können oder die ergriffen werden müssen, bevor alle beteiligten Zollstellen an das System angeschlossen sind.

C Spezifische Anregungen

3. Seminar 1 - Thema: Zugang zum Verfahren

3.1. Zugang zu und Genehmigung von vereinfachten Verfahren

3.1.1. Gegenwärtig sind das gemeinschaftliche und das gemeinsame Versandverfahren für jedermann ohne Beschränkung und ohne vorherige Kontrolle von Vertrauenswürdigkeit und Ehrlichkeit der Anwender zugänglich. Dies führt zu einer absoluten Gleichbehandlung aller Beteiligten und verhindert, dass die Höhe des Risikos in Abhängigkeit von der Person des Beteiligten berücksichtigt wird.

3.1.2. Daher könnte vorgesehen werden, den Zugang zu den Vereinfachungen im Versandverfahren auf vertrauenswürdige und ehrliche Beteiligte und auf der Grundlage von persönlichen, sachbezogenen und finanziellen Zugangskriterien zu beschränken, um so die Sicherheit des Versandverfahrens allgemein zu erhöhen.

3.1.3. Die Standardform des Versandverfahrens würde somit für alle (ausser für die Beteiligten, die auf der "schwarzen Liste" stehen) zugänglich sein, wobei volle Sicherheit für die auf dem Spiele stehenden Zölle und Abgaben zu leisten wäre. Die Anwendung von Vereinfachungen hingegen wäre von einer vorherigen Genehmigung abhängig zu machen, die solchen Beteiligten erteilt würde, die bestimmte Bedingungen hinsichtlich ihrer Vertrauenswürdigkeit erfüllen.

3.1.4. Die gemäss einem einheitlichen Muster erteilte Genehmigung würde die Art der dem Beteiligten bewilligten Erleichterungen und Vereinfachungen angeben.

3.2. Zugang und Ausschluss: schwarze Liste und weisse Liste

3.2.1. Die Beschränkung des Zugangs zu den vereinfachten Verfahren erlaubt bereits eine Auswahl der Beteiligten sowie die Bestimmung, welches Risiko diese darstellen; ausgehend hiervon können dann die Sicherheits- und Überwachungsmaßnahmen festgelegt werden. Sollte es sich als erforderlich erweisen, alle Beteiligte, denen ein vereinfachtes Verfahren bewilligt wurde, zu erfassen, könnte die Erstellung einer Art von weisser Liste erwogen werden. Diese böte jedoch den Nachteil, sehr umfangreich, schwierig zu verwalten und auf dem laufenden zu halten zu sein; ihr Nutzen wäre im übrigen erst noch darzutun.

3.2.2. In bestimmten Fällen könnte also dem Beteiligten der Zugang zu einem vereinfachten Verfahren verweigert werden. Er könnte dann allerdings immer noch das Standardverfahren in Anspruch nehmen. Die Frage stellt sich jedoch, ob man auch die Möglichkeit vorsehen sollte, eine Person schlichtweg vom Versandverfahren (auch einem nicht vereinfachten) auszuschliessen und zwar auf der Grundlage von Ausschlusskriterien, insbesondere bei Zuwiderhandlungen gegen Zollbestimmungen (nicht nur im Versand) oder gegen Steuervorschriften.

3.2.3. Würde der mögliche Ausschluss einer Person vom Versandverfahren vereinbart, sollte die Erstellung einer schwarzen Liste in Erwägung gezogen werden. Würde diese Lösung nicht angenommen, könnte sich die Einrichtung eines Informationsaustauschsystems zwischen Zollverwaltungen als nützlich erweisen; dieses könnte verdächtige Personen betreffen, hinsichtlich derer eine verstärkte Überwachung angezeigt ist. Es würde sich dabei weder um eine schwarze noch um eine weisse Liste handeln sondern um ein gemeinsames Auskunftssystem der Verwaltungen, mit dem die Prävention im Versand verbessert werden könnte.

3.3. Die memoranda of understanding zwischen Zoll und Beteiligten

3.3.1. Der Abschluss von memoranda of understanding zwischen Zoll und Beteiligten, der von der Kommission im Rahmen des Programms ZOLL 2000 ausdrücklich angeregt und unterstützt wurde, kann einen wichtigen Beitrag zum leichteren Zugang zu den Vereinfachungen des Verfahrens darstellen.

3.3.2. Diese Vereinbarungen sollten vor allem eine bessere Verwaltung, die Bekämpfung von Betrügereien und schliesslich eine erhöhte Sicherheit des Systems zum Ziel haben.

3.3.3. Ganz allgemein würden sie eine Rolle bei der Neudefinierung der Beziehungen zwischen Beteiligten und Zoll spielen, indem sie ein Klima gegenseitigen Vertrauens schaffen und die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen verbessern.

3.4. Die Sicherheitsleistung

3.4.1. Die Reform der Sicherheitsleistung müsste parallel zu der Schaffung einer Kontrolle des Zugangs zum Verfahren (freier Zugang zum Standardverfahren, Zugang zu den Vereinfachungen nur mit Genehmigung) verlaufen.

3.4.2. Sicherheitsleistung im Fall der Anwendung des Standardverfahrens

3.4.2.1. In diesem Fall müsste eine zwingend vorgeschriebene Einzelsicherheit geleistet werden, die die Zölle und sonstigen Abgaben in voller Höhe abdeckt. In diesem Zusammenhang müsste die Pauschalbürgschaft als Form der Einzelsicherheit neu definiert werden um sicherzustellen, dass sie einerseits mit vorstehendem Grundsatz übereinstimmt und andererseits als Erleichterung im Rahmen der Zugangskontrolle angesehen wird.

3.4.3. Erleichterungen im Rahmen der Zugangskontrolle zu den vereinfachten Verfahren

3.4.3.1. Die **Erleichterungen** im Bereich der Sicherheitsleistung, die Gegenstand einer vorherigen Genehmigung wären, würden somit dem spezifischen Risiko, das von jedem Beteiligten ausgeht, Rechnung tragen, wobei folgende Lösungen denkbar sind:

Das herkömmliche Verfahren

3.4.3.2. Für das herkömmliche Verfahren der gesamtschuldnerischen Sicherheitsleistung durch eine dritte Person kommen zwei Lösungen in Betracht, die zwingend vorgeschriebene, in der Höhe veränderliche Bürgschaft und die nicht zwingend vorgeschriebene Bürgschaft.

3.4.3.3. **1. Lösung: die zwingend vorgeschriebene, in der Höhe veränderliche Bürgschaft:** dies ist eine Gesamtbürgschaft (für mehrere Versandverfahren), deren Höhe in den Vorschriften festgelegt würde, wobei das Betrugsrisiko in Abhängigkeit von den beförderten Waren und der Vertrauenswürdigkeit des Inhabers der Genehmigung berücksichtigt wird. Abweichend hiervon und unter bestimmten Bedingungen könnte eine Befreiung von der Sicherheitsleistung gewährt werden.

3.4.3.4. **2. Lösung: die nicht zwingend vorgeschriebene Gesamtbürgschaft:** eine Gesamtbürgschaft, deren Höhe von der Stelle der Bürgschaftsleistung in Abhängigkeit von der besonderen Lage des Hauptverpflichteten und den von ihm ergriffenen Massnahmen zur Sicherung der Transporte festgesetzt wird und zwar von der Freistellung bis zur vollen Höhe der zu sichernden Beträge.

3.4.3.5. Das mit den beiden Lösungen erzielte Ergebnis ist ähnlich. Im zweiten Fall jedoch erhält die Stelle der Sicherheitsleistung eine beachtliche Autonomie und

verfügt über einen grossen Ermessensspielraum, ob und in welcher Höhe sie eine Sicherheit verlangt. In beiden vorgenannten Fällen jedoch müssten Regeln für die Festlegung der Höhe der Bürgschaft in Abhängigkeit mit dem von den Beteiligten ausgehenden Risiko aufgestellt werden, um eine unterschiedliche Anwendung und damit Ungleichbehandlung zu vermeiden und um die finanziellen Interessen zu schützen.

Die Versicherung

3.4.3.6. Eine Alternativlösung zu der gesamtschuldnerischen Bürgschaft könnte nach Wahl des Hauptverpflichteten und mit Zustimmung der Zollverwaltung in einem Versicherungssystem bestehen; Voraussetzung hierfür ist, dass die Versicherer die Risiken abschätzen und demzufolge die Prämien berechnen können. Der Schutz der finanziellen Interessen des Fiskus macht es ferner erforderlich, dass der Zoll aufgrund gesetzlicher oder vertraglicher Bestimmungen einen Vorrang bei der Auszahlung der Versicherungsleistungen genießt und dass der Versicherer sich nicht durch Klauseln schützen kann, die ihn von der Auszahlung freistellen.

3.4.3.7. Um funktionieren zu können, muss das System demzufolge auf eindeutigen Rechtsgrundlagen aufgebaut sein, die zudem Rechte und Pflichten für Zoll, Bürgen und Versicherer klar abgrenzen; ferner müssen die auf dem Spiel stehenden Beträge bekannt sein, womit sich zwangsläufig die Frage nach den auf den Anmeldungen zu machenden Angaben und der statistischen Erfassung stellt.

4. Seminar 2 - Thema: Verwaltung der Verfahren

4.1. Die Verantwortlichkeiten

4.1.1. Die gegenwärtige Lage

4.1.1.1. Art. 96 Abs. 1 des Zollkodex der Gemeinschaften und Art. 11 Abs. 1 der Anlage I des Übereinkommens über ein gemeinsames Versandverfahren legen die Pflichten des Hauptverpflichteten fest:

- unveränderte Gestellung der Waren bei der Bestimmungsstelle innerhalb der vorgeschriebenen Frist unter Beachtung der zur Nämlichkeitssicherung getroffenen Massnahmen;
- Einhaltung der Vorschriften über das gemeinschaftliche/gemeinsame Versandverfahren;
- Zahlung der Zölle und sonstigen Abgaben, die gegebenenfalls für die Waren infolge von Unregelmässigkeiten oder Zuwiderhandlungen entstehen, die im Verlauf eines Versandverfahrens begangen wurden.

4.1.1.2. Absatz 2 der beiden Artikel bestimmt ferner, dass der Warenführer und der Empfänger, die wissen, dass die Waren dem Versandverfahren unterliegen, auch verpflichtet sind, sie innerhalb der vorgeschriebenen Frist unter Beachtung der

Massnahmen zur Nämlichkeitssicherung unverändert der Bestimmungsstelle zu stellen, unbeschadet jedoch der Pflichten des Hauptverpflichteten.

4.1.1.3. Die Gemeinschaftsvorschriften über die Zollschuld bestimmen übrigens in den Art. 203 und 204 des Kodex, wer Zollschuldner ist, wenn Waren der zollamtlichen Überwachung entzogen werden (203) oder wenn sich aus dem Zollverfahren ergebende Pflichten oder Voraussetzungen nicht erfüllt werden (204).

4.1.2. Die Neudefinierung der Rechte und Pflichten der Akteure des Versandverfahrens

Die Pflicht zur ordnungsgemässen Durchführung des Verfahrens

4.1.2.1. Im Rahmen des Versandverfahrens ist in erster Linie der Hauptverpflichtete, dem das Verfahren bewilligt wurde, Ansprechpartner des Zolls. Er verpflichtet sich gegenüber dem Zoll zur ordnungsgemässen Durchführung des Versandverfahrens und er hat auch eine Sicherheit zu leisten, um die Schulden abzudecken, die entstehen können, wenn ein Verfahren nicht normal erledigt wird.

4.1.2.2. Es ist grundsätzlich zu klären, ob die übrigen hauptsächlichen Akteure des Versandverfahrens (Auftraggeber, Warenführer, Empfänger) gesamtschuldnerisch mit dem Hauptverpflichteten für die ordnungsgemässe Beendigung des Verfahrens haften sollten; dies würde bedeuten, dass sie bei der Entstehung von Zoll- oder Steuerschulden für die finanziellen Folgen einzustehen hätten.

4.1.2.3. Diese Frage könnte vom Gesichtspunkt der Sicherheitsleistung aus gesehen werden. Dieser Aspekt allein genügt allerdings nicht, denn die Schwierigkeit, den Hinterzieher zu ermitteln, veranlasst bereits heute die mit der Abgabenerhebung betrauten Zollverwaltungen häufig, sich nur an den Hauptverpflichteten zu halten, ohne zur Ermittlung des Hinterziehers mehr unternommen zu haben, als das Suchverfahren einzuleiten.

4.1.2.4. Sollte beschlossen werden, alle Pflichten nur dem Hauptverpflichteten aufzuerlegen, dann müssten seine Verpflichtungen in den Vorschriften klar abgegrenzt werden; ferner müsste dann eine Bewilligung zum Zugang zu vereinfachten Verfahren von der Prüfung abhängig gemacht werden, ob der Hauptverpflichtete tatsächlich in allen Fällen seinen finanziellen Verpflichtungen nachkommen kann.

Die Haftung bei Betrug

4.1.2.5. Werden Waren im Versandverfahren der zollamtlichen Überwachung entzogen und können der Entzieher oder dessen Gehilfen ermittelt werden, so müssten diese Personen logischerweise in erster Linie für Zoll- und Steuerschulden haften; der Hauptverpflichtete wäre dann nur in Anspruch zu nehmen, wenn die Schuld bei jenen nicht erhoben werden kann, z. B. bei Zahlungsunfähigkeit.

Die Verantwortlichkeit der Zollverwaltungen

4.1.2.6. Die Beteiligten müssen eine Reihe von Pflichten im Rahmen der Versandverfahren übernehmen; um diesen Pflichten nachkommen zu können, müssen sie alle einschlägigen Massnahmen ergreifen. Die zuständigen Zollbehörden ihrerseits haben alle Massnahmen zu ergreifen, um eine wirksame Verwaltung des Verfahrens zu gewährleisten, um die hinterzogenen Beträge zu erheben, um Missbräuche zu bekämpfen und Betrüger zu verfolgen und zu belangen.

4.2. Die Verkürzung der Fristen auf allen Stufen des Verfahrens

4.2.1. Die Verkürzung der Frist für die Erledigung der Versandpapiere

4.2.1.1. Mit der Informatisierung des Versandverfahrens werden die Schwierigkeiten ein für alle mal beseitigt werden, die sich aus der verspäteten Rücksendung der Rückscheine ergeben; bis dahin sind die zwei folgenden Lösungen denkbar, die auch gleichzeitig angenommen werden könnten:

4.2.1.2. - die erste besteht darin, dass auf der Ebene der Zollbehörden (Bestimmungsstelle, Zentralstellen) die erforderlichen Massnahmen ergriffen werden, um die Rücksendung des Exemplars Nr. 5 durch den Zoll innerhalb einer angemessenen Frist zu gewährleisten (nicht mehr als ungefähr 1 Monat nach der Ausstellung des Versandpapiers durch die Abgangsstelle). Das bedeutet, dass man eher eine Frist für den Eingang des Rückscheins bei der Abgangsstelle setzen müsste, als eine Rücksendefrist von der Bestimmungsstelle.

4.2.1.3. - die zweite besteht darin, dass das Exemplar Nr. 5 durch die Beteiligten zurückgesandt würde und nicht durch die Verwaltung. Diese Lösung, die nur für Beteiligte in Betracht kommt, denen eine entsprechende Bewilligung erteilt wurde, bietet den doppelten Vorteil, die Verwaltungen von dieser Aufgabe zu entlasten und den Hauptverpflichteten stärker in die Pflicht zu nehmen, was den ordnungsgemässen Ablauf des Verfahrens anbelangt.

4.2.2. Die Verkürzung der Fristen für den Ablauf des Such- und Nachprüfungsverfahrens

4.2.2.1. Die zuständigen Zollverwaltungen sollten diesem Ziel besondere Aufmerksamkeit widmen, um die Versandverfahren zu beschleunigen und sicherer zu machen. Angesichts der Auswirkungen des Such- und des Nachprüfungsverfahrens auf die Erledigung der Versandverfahren sollten sie die gleiche Priorität geniessen, wie die zügige Rücksendung des Exemplars Nr. 5.

4.3. Die Verwaltung der Information und die Kommunikation

4.3.1. Eine bessere Kenntnis der tatsächlichen Lage des Versandverfahrens

4.3.1.1. Wie soll man den Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel sowie die vorzunehmenden Kontrollen vorausplanen und anschliessend die Leistungsfähigkeit und Zweckmässigkeit der Dienststellen beurteilen, wenn keine genauen und zeitnahen Statistiken vorliegen?

4.3.1.2. Zweckdienliche Informationen müssten auf zwei Ebenen vorliegen:
- allgemein gesehen, kann man wohl die Verfahren nicht in den Griff bekommen sowie die Auswirkungen der laufenden Reform nicht ermessen, solange hierzu nicht verlässliche statistische Daten vorliegen;
- auf praktischer Ebene und angesichts der im Versandverfahren vorgesehenen Aufteilung der Aufgaben auf mehrere Verwaltungen erfordern Prävention und Repression von Betrügereien ein hohes Mass an Datenbeschaffung und -austausch hinsichtlich der Warenströme und der an den Versandverfahren beteiligten Personen.

4.3.1.3. Dies erfordert dreierlei:

- 1) Definition der Bedürfnisse, sowohl global als auch spezifisch,
- 2) Auflistung der Daten, die diesen Bedürfnissen entsprechen,
- 3) Erstellung, auf der Grundlage einer Nutzen-Kosten-Analyse, der optimalen Bedingungen für die Erhebung und Auswertung der Informationen.

4.3.1.4. Die vorgesehene Informatisierung des Versandverfahrens dürfte einen grossen Teil dieser Bedingungen erfüllen.

4.3.2. Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Zentralstellen und die Zuteilung von neuen Aufgaben

4.3.2.1. Die Monitoring-Aktion bei den Zentralstellen von November 1995 bis Februar 1996 hat aufgezeigt, dass den Zentralstellen, die mit dem Sortieren und Versenden der Rückscheine betraut sind, neue Aufgaben zugewiesen werden sollten, um diese aufzuwerten und ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen. Wegen ihrer zentralen Stellung innerhalb des Verfahrens der Erledigung, sind sie insbesondere in der Lage, Daten betreffend die Versandverfahren zu sammeln und auszuwerten und ausserdem in jedem Land die Rolle einer Kontaktstelle für Auskünfte im Versandverfahren zu übernehmen.

4.3.2.2. Der Entwurf einer Informatisierung der Versandverfahren sieht übrigens schon jetzt vor, dass in jedem Land eine Zentralstelle bestimmte Datenbanken verwaltet und auf dem laufenden hält; diese betreffen z.. B. die Liste der Beteiligten, die Liste der Zollstellen, die zur Risikoanalyse verwendeten Kriterien sowie die Versandstatistik. Die bestehenden Zentralstellen könnten diese Aufgaben gegebenenfalls übernehmen.

5. Seminar 3 - Thema: Kontrollen und Überwachung

5.1. Durchführung gezielter Kontrollen; Risikoanalyse

5.1.1. Durchführung gezielter Kontrollen; Risikoanalyse

5.1.1.1. Angesichts der beschränkten Mittel der Verwaltungen kann die Wirksamkeit der Kontrollen, ohne dass zugleich die Warenströme unnötigerweise behindert

werden, nur dann erhöht werden, wenn gezielte Kontrollen auf der Grundlage der Risikoanalyse vorgenommen werden.

5.1.1.2. Hierzu sind erforderlich:

- eine bessere Kenntnis der Warenströme im Versandverfahren sowie ausführlichere Versandanmeldungen, die insbesondere die Besteuerungs- und Verzollungsgrundlagen enthalten,
- der Austausch von Informationen zwischen den Ländern in Echtzeit,
- eine Risikoanalyse und die Erarbeitung von Auswahlkriterien, die von einer Dienststelle auf Gemeinschaftsebene für die Verwaltungen aller Partnerstaaten ausgearbeitet werden und die auf einzelstaatlicher und örtlicher Ebene vervollständigt und verfeinert werden könnten.

5.1.2. Die auf Beförderungsmitteln anzubringende "T"-Tafel

5.1.2.1. Die Erkennung von im Versandverfahren durchgeführten Beförderungen mittels einer "T"-Tafel könnte die Kontrollen in bestimmtem Umfang erleichtern und die Sicherheit der Versandverfahren aus folgenden Gründen erhöhen:

- Sensibilisierung des Beförderungsunternehmers und des Fahrers hinsichtlich ihrer Pflichten im Versandverfahren;
- Aufspüren von im Versandverfahren befindlichen Sendungen durch die Behörden anlässlich von Unterwegskontrollen.

5.1.2.2. Wie jedoch in dem Zwischenbericht bereits gesagt, besteht das Risiko, das die Tafel nicht angebracht wird, um den Kontrollen zu entgehen, dies umso mehr, als die Tafel keinerlei Vorteile für die Beförderer bietet, da sie nur Kontrollzwecken dient; ausserdem besteht die Gefahr, dass sie aus Nachlässigkeit nicht abgemacht wird, was die Wirksamkeit dieses Erkennungszeichens natürlich in Frage stellt.

5.1.3. Routenplan für Waren im Versandverfahren

5.1.3.1. Diese Massnahme bezweckt nicht, auf der Europakarte verbindliche Beförderungswege einzuzeichnen sondern will vielmehr den Anmelder und den Warenführer dazu anhalten, den dem Zoll angemeldeten Weg auch einzuhalten.

5.1.3.2. Ziel ist, bei Bedürfnis die Waren von der Abgangsstelle bis zur Bestimmungsstelle verfolgen zu können; auf diese Weise können bei ungerechtfertigter Abweichung von der vorgesehenen Route Verstösse gegen die Zollvorschriften leichter festgestellt werden.

5.1.3.3. Es wird bei dieser Gelegenheit daran erinnert, dass sich die Waren während des Versands nicht im freien Verkehr befinden sondern zu einem Nichterhebungsverfahren abgefertigt wurden und unter zollamtlicher Überwachung stehen.

5.1.4. Die Festsetzung der Wiedergestellungsfrist in Abhängigkeit von der zurückzulegenden Strecke

5.1.4.1. Gegenwärtig gilt als Regel, dass für jedwedes Versandverfahren pauschal eine Wiedergestellungsfrist von 8 Tagen festgesetzt wird, unabhängig davon, wie lang die Strecke ist.

5.1.4.2. Dies verzögert die Einleitung des Suchverfahrens, dessen frühzeitige Durchführung von kapitaler Bedeutung für die Ergreifung des Entziehers und das Wiederauffinden der Waren ist.

5.1.4.3. Dies gilt umso mehr, wenn die Informatisierung des Versandverfahrens eingeführt sein wird, die die automatische Einleitung des Suchverfahrens vorsieht, wenn die Waren nicht innerhalb der gesetzten Frist wiedergestellt worden sind.

5.2. Verstärkung der Beschau

5.2.1. Verstärkte Beschau beim Abgang, unterwegs und bei der Ankunft

5.2.1.1. Die Zollverwaltungen könnten auf einzelstaatlicher Ebene auf der Grundlage einer von der GD XXI koordinierten Aktion eine halbjährlich festzulegende Beschaufrequenz der Versandverfahren in Kraft setzen und zwar anhand eines festzulegenden Mindestprozentsatzes oder anhand gezielter Kontrollen in Verbindung mit einer Risikoanalyse.

5.2.1.2. Natürlich muss die Anzahl der eingesetzten Bediensteten an die beschlossenen Beschau massnahmen angepasst werden. So könnte es in bestimmten Ländern z. B. notwendig werden, mobile Beschaueinheiten zu verstärken oder zu schaffen, die die nötigen Zuständigkeiten zur Unterwegskontrolle aller Transporte, unabhängig davon, ob im Versandverfahren oder nicht, haben müssten.

5.2.2. Befugnisse der Bediensteten

5.2.2.1. Alle Partnerländer des Versandverfahrens müssten den zuständigen Behörden die Befugnis übertragen, unvermutete Unterwegskontrollen für Beförderungen jeder Art durchzuführen. Die Übertragung dieser Befugnisse auf die Zollbediensteten würde natürlich die Kommunikation zwischen den Zolldienststellen erleichtern und würde die Durchführung von internationalen Beschau- und Überwachungsaktionen zu Zollzwecken sehr erleichtern.

5.2.3. Andere sachbezogene Massnahmen

5.2.3.1. Andere sachbezogene Massnahmen könnten vorgesehen werden, um die Sicherheit der Verfahren zu erhöhen und ihre Überwachung zu erleichtern. Hier wären als einfach anzuwendende aber doch wirksame Massnahmen zu nennen der systematische Raumverschluss (ausgenommen in Ausnahmefällen), in Verbindung

mit der Pflicht (jedenfalls im Rahmen des Standardverfahrens) zur Verwendung eines verschlussicherten Fahrzeugs (Behälter, LKW, Anhänger, Auflieger: mit Verschlussanerkennnis, wie im TIR-Übereinkommen).

5.3. Die Zusammenarbeit zwischen den Zollstellen

5.3.1. Die Durchführung der im Rahmen des Programms ZOLL 2000 vorgesehenen Aktionen

5.3.1.1. Das Aktionsprogramm ZOLL 2000 liefert den Rahmen für eine Reihe von Massnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Zollverwaltungen, insbesondere im Rahmen des Versandverfahrens, und sichert die Finanzierung hierfür; zu diesen Massnahmen gehören z. B. die Aus- und Weiterbildung, die Verbesserung der Verteilung von Erkenntnissen und ihre Auswertung, die Entwicklung des informatisierten Informationsaustauschs zwischen Zollstellen sowie der zweckmässige und koordinierte Einsatz der Bediensteten.

5.3.2. Die Bestimmung eines "Versand" - Ansprechpartners in jeder einzelstaatlichen Verwaltung

5.3.2.1. Die Bestimmung einer Kontaktperson in jeder einzelstaatlichen Verwaltung auf oberster, auf regionaler oder auf örtlicher Ebene würde es ermöglichen, ein Netz von leicht identifizierbaren und zugänglichen Ansprechpartnern zu schaffen, wodurch die Kommunikation zwischen den Zollverwaltungen erleichtert würde.

5.3.3. Ausarbeitung eines Handbuchs für die Zollbediensteten und die Beteiligten

5.3.3.1. Diese Massnahme, die eine gewisse Elastizität nicht ausschliesst, hat zum wichtigsten Ziel die Klarstellung der Verfahren und eine Harmonisierung der unterschiedlichen Praxis im Zollbereich. Sie soll den Zollverwaltungen eine kohärentere und einheitlichere Anwendung der Versandverfahren, z. B. der Förmlichkeiten, der Kontrollen und der Erleichterungen, ermöglichen, wobei die in jeder Verwaltung gemachten Erfahrungen mit den andern geteilt werden sollen.

5.3.3.2. Die Beteiligten können bei der Erfüllung der Förmlichkeiten im gemeinschaftlichen und gemeinsamen Versandverfahren auf eine einheitlichere Praxis und eine bessere Gleichbehandlung hoffen.

5.4. Die neuen Überwachungstechniken

5.4.1. Zu den technischen Hilfsmitteln, auf die sich die Zollverwaltungen zum Zweck einer besseren Überwachung der Versandverfahren stützen können, gehören u. a.:

- Die Informatisierung der Verfahren; diese ermöglicht die Überwachung jedes Verfahrens in Echtzeit sowie den Zugang zu nützlichen Informationen;

- Der zunehmende Anschluss aller Versandzollstellen an das Zollinformationssystem;
- Die Verbesserung des Vorwarnsystems bis zur Einführung der Informatisierung des Versandverfahrens.

5.4.2. Es wäre übrigens erwünscht, wenn alle Nordsee-Containerhäfen einheitlich mit Einrichtungen vom Typ SYSCAN ausgestattet würden, widrigenfalls der Warenverkehr nach den weniger gut überwachten Orten ausweichen würde.

-Die Anwendung von Systemen der Satellitenüberwachung breitet sich rasch immer mehr aus. Die Ratsentschliessung 94/C 379/02 vom 19. 12. 1994 hat einen Anstoss gegeben für die Erforschung und Entwicklung eines weltumspannenden Satelliten-Navigationssystems, das für private Anwender zur Verfügung stehen soll. Die Anwendung eines solchen Systems für Überwachungszwecke würde die Arbeit sehr erleichtern. Einige Beförderungsunternehmen wenden solche Systeme bereits an. Die GD XXI, zusammen mit der GD VII (Verkehr), die diese Arbeiten koordiniert, verfolgen aktiv die Entwicklung in diesem Bereich.

-Andere Systeme, wie die Markierung der Waren mit AND (Desoxyribonukleinsäure), müssten durch die Beteiligten selbst angewandt werden. Man könnte in diesem Fall vorsehen, dass der Zoll dieses von den Beteiligten verwendete Nämlichkeitsmittel als zusätzliche Überwachungsmaßnahme akzeptiert.

QUATRIEME PARTIE

4. Discours par ordre chronologique d'intervention / *Speeches in chronological order*

4.1. Mario Monti, Membre de la Commission européenne /
Member of the European Commission

4.2. Dirk Witteveen, Directeur général des Douanes et de la
Fiscalité des Pays-Bas / *Director-General, Tax Policy and
Customs Legislation (Netherlands)*

4.3. John Tomlinson, Membre du Parlement européen /
Member of the European Parliament

4.4. Jean-François Bernicot, Membre de la Cour des Comptes
européenne / *Member of the European Court of Auditors*

4.5. Zygmunt Tyszkiewicz, Secrétaire général de l'UNICE /
Secretary-General (UNICE)

4.6. James Currie, Directeur général de la DG XXI "Douane et
Fiscalité indirecte" de la Commission européenne / *Director-
General, DG XXI "Customs and Indirect Taxation" (European
Commission)*

4.7. Jean-Michel Grave, Coordinateur de la Task Force Transit
de la DG XXI / *Transit Task Force Coordinator*

*Nota bene : Les discours sont publiés dans leur langue originale s'il s'agit d'une
des trois langues de travail de la Commission (français, anglais, allemand). Dans le
cas contraire, le discours dans sa langue originale est précédé d'une traduction en
anglais.*

Mr. Mario MONTI, Member of the European Commission

OPENING SPEECH

“EUROTRANSIT 97”, 6 February 1997

Ladies and gentlemen,

Welcome to this EUROTRANSIT 97 conference.

Your very presence here, all players in transit from the private sector, from the public sector, from the Community institutions, and from most of the countries of Europe, in and outside the Union, shows that the customs transit systems are not just procedures, the sphere of specialists. The need for such systems of course existed long before the creation of the European Community. They now represent, more than ever, an essential element in the facilitation of trade at a continental scale. This encourages the economic integration of all the different parts of our continent, in the common interest of both trade and public administrations.

We are here today, all of us, because transit is under threat. Fraudsters, hidden behind the increasing flow of trade between all parts of Europe, have quickly seen all the benefits they could draw. This is because the facilities offered do not yet have a sufficient counterpart in terms of prevention and control.

Perhaps the Commission, at an earlier stage, underestimated the threat and the need for strengthening the system as a whole. I recognised this before the European Parliament's Inquiry Committee. But that does not mean that we have not taken any action. Way back in March 1995 the Commission took the initiative to highlight the problem in its first communication.

In our second communication, a year later, we set out the emergency measures we had already taken. We also stated what still needed to be done in the short term for securing transit operations.

But we also initiated an in-depth analysis of transit issues and on this basis have consulted all actors involved.

This conference marks the culminating point of this phase of analysis and consultation which is essential to any effective reforms. It is also the launching pad for the next phase. On the basis of these consultations the Commission will be defining its action plan.

It is our task, today, now, to get beyond our inevitable differences of approach and sensitivities in the face of the problems and find the solutions we need.

The work of the last months, notably by the Inquiry Committee, has confirmed that transit problems and the corresponding remedies can not be isolated from the rest of customs co-operation and customs policy

The greatest menace to transit is organised crime, which seems to be better organised on an international basis than either customs or the legitimate trade. How can we master this attack, unless we are able to pass on intelligence, unless we learn to co-operate effectively and learn to talk to each other?

The time has passed for passing the buck, to stop pointing to the failures of others. All the work of these last months, in particular that of the European Parliament's Committee of Inquiry, has demonstrated the past tendency to avoid responsibility. The time has come for all the players to shoulder their responsibilities together in the future.

That should be the spirit of this conference.

I am sure that this will come out of the presentations that will be made this morning and out of your work this afternoon and tomorrow.

Before asking you to become enmeshed in the subject of transit; I would like to stress again: we cannot isolate one kind of customs problem or one kind of fraud from all the others. We have to look at customs legislation in the round. What should be our customs strategy for the next century?

Our policy must offer increased flexibility for trade, combined with improvements to customs controls. This should be done by using our imagination in harnessing the new technologies of communication and computerisation. Each one of us must be aware of their part in the scheme of things and be prepared to act responsibly. All this is because of the financial interests which will be at stake and to combat new menaces from fraudsters, who are never asleep.

That is why we will be judged not just on how we reformed the rules of transit. We will also be assessed on how well we managed to establish the framework for an improved co-operation between the different customs services in all respects. The co-operation needed to give an effective protection to our mutual interests.

I want to thank you all for being here today to help us in this task. Now I would like to introduce this mornings speakers, who are sitting on either side of me.

Mr TOMLINSON, as you all know, is a Member of the EUROPEAN PARLIAMENT and the Chairman of its Inquiry Committee on transit and he will bring us up to date on their report, now that they are putting the finishing touches to it.

Mr BERNICOT, who is a member of the COURT OF AUDITORS, will be concentrating on the protection of the financial interests of the Community as a

whole and in particular the “own resources”. The Court has played an important role in highlighting the problem of fraud in transit notably in its annual report for 1994.

Mr WITTEVEEN is the Director General of Fiscal and Customs policy in the Netherlands, will bring out, on behalf of the Dutch Presidency, the political and economic stakes involved in the reform. He will be the first to speak and will probably also give a customs point of view of what needs to be done.

Protecting financial interests and combatting fraud in transit is of course essential for the very survival of systems primarily created to facilitate trade. This is why the voice of the private sector has to be heard. From this side Mr TYSZKIEWICZ, who is Secretary General of the Union of Industrial and Employers Confederations of Europe, usually called just UNICE, will open fire.

I also address my thanks to all of them for their willingness to contribute.

And lastly JAMES CURRIE, who is the Director General of DG 21. For those of you who don't know, that is the Directorate General for Customs and Indirect taxation here in the Commission. He will be balancing the Commissions objectives in reforming transit against our preliminary ideas for achieving this. He will be touching on each of the main themes that will underlie your discussions. EUROTRANSIT 97 is a good occasion for debating the issues calmly and responsibly. I am convinced that we will all profit from this opportunity.

I turn now to Mr WITTEVEEN for his opening contribution to the debate.

Translation from NL (original).

Mr. D.E. WITTEVEEN,
Director-General for Fiscal Affairs (Netherlands)

“THE REVISION OF THE TRANSIT SYSTEM AND WHAT IS AT STAKE”

“EUROTRANSIT 97”, 6 February 1997

Dear Commissioner, Members of the Parliament, Ladies and Gentlemen,

May I, just for a moment, take you back in time until 1957, forty years ago. Imagine what your breakfast looked like then. At the most 10% was imported, the rest was made locally. The same was true for the clothes you wore. Pictures show how the streets were dominated by non-imported goods.

I would like to apologise for my Minister, Mister Zalm, not being able to address you today. I can assure you that he considers the topic of great importance, but regretfully other important obligations force him to be present in the Dutch Parliament today.

I can assure you that also in the Netherlands transit problems receive full attention at the highest level and that we have worries how things should be handled in the future.

I'm not speaking to you out of national interest, but for the wider European interest. In this light I am of the opinion that the current problems put in danger the future management of the customs union and thus the single market as well as the future of Europe.

Europe started as a customs union. If even that doesn't work, what can we do ?

The Netherlands has a direct interest in the transit system. How much is illustrated by the fact that the transport, telecommunication and distribution sector in the Netherlands is of even greater economic importance than the agricultural sector. It is high time that we discuss the future amongst ourselves. I welcome the fact that both the Temporary Enquiry Committee of the European Parliament and the European Commission have taken the initiative for discussions and I would like to congratulate the Commission for today's initiative. For me it must not rest here. It is a fine start, but if the developments of the recent years have shown one thing clearly, is that more is needed than talk. Action is needed.

We stand at the eve of a number of very important decisions in the framework of the future of Europe and the institutional structure we wish to have in the European Union.

Soon we will be asking citizens to vote for Europe. How can the citizen have confidence in Europe for important things, such as security and his future, if we cannot even control a relatively simple system such as transit?

Can we make it clear to the European citizens that a Europe with open frontiers is now a necessary condition of economic viability? That the internal market is guarded in an effective way ?

Because if we cannot, how can we convince the citizen that the internal market should be made as free as possible? That it should be extended to neighbouring countries? That it is useful to have customs services that co-operate effectively ? That the private sector can continue to make appropriate use of the internal market ?

Why do we have an internal market ? We owe the internal market to dream of the founding fathers of Europe. And they certainly didn't have in mind a bureaucrats heaven and even less advantages for criminals. Peace between the nations of Europe and joint action to give the European economy the best chances for development in the field of global competition. This implies the well-being of the European citizen, that he has a meaningful job, an acceptable level of welfare, security and above all good prospects for himself and those he loves, his family, his children.

When Europe was founded this idea was at the forefront. After the devastation of the war Europe needed to be rebuild jointly because a joint development was the way to the future. This idea is being damaged by current developments.

What went wrong ?

This question is much more important, and I repeat, very much more important, than the question of who did something wrong. Above all it is clear that a system, constructed in a climate of progress and positive co-operation between six Member States, is now being used in a totally different environment of 15 Member States and some seven contracting parties.

The transport technology has moved forward. In 1957 we were still 20 years away from the introduction of 40 foot containers. From the relatively small numbers of trucks which passed the European frontiers with parcels and which were many days en route, we have now grown to massive flows of goods in a containers.

The industry functions nowadays in a totally different way with the just-in-time concept and minimal stocks, where goods underway are already counted as being part of the stocks. The logistics of these processes have become a science which is being taught at universities.

World production has become global under pressure of killing competition and involves much higher quantities and speed. Before a final product is produced, intermediate products have often been processed via a web of processes in a number of different countries.

Data-communication controls our world. We talk about the 21st century in communication technology, where each party has almost unlimited possibilities to have necessary information available in real-time. Our breakfast is now 75% imported and so are our clothes and the objects in our streets.

But the transit system still works with seals and pencils. And papers, a whole heap of that are in addition sent back by "stage coach" which we can barely use as a means of control because the sheer numbers prevent any serious examination.

At this point we missed the boat. Necessary changes were not made, essentially because the parties concerned have grasped each other in the decision making process in Brussels.

The hearings of the Temporary Enquiry Committee of the European Parliament have, as far as I am concerned, especially made one thing clear. There is not one single party that cannot be blamed for something. Everyone has taken special care of his own interests and the common goal, the well-being of the citizen, what it is all about, has been forgotten.

The damage is large. I am not talking only in financial terms, albeit that the fraud is important. But especially because Europe has suffered a loss of face and a lack of trust has emerged between the partners in Europe, who then try to shuffle the blame onto each other.

But I insist on emphasising that we cannot allow ourselves to behave in such a way. Of course the blame is probably justified, but it is past and we need to push on.

La Rochefoucauld said : "Mistakes can be forgiven if one has the strength to recognise them." What matters now is to sort out the problem together in a responsible way.

It is my firm conviction that this can work and that the trust can and must be re-established. But Europe and the European decision making process at all levels must become credible again. What is then necessary? How can we bring about a new elan that honours the dreams of our founding fathers?

The customs people and lawyers amongst us are inclined to say : " a number of technical adaptations are necessary to put the system in order and then the problem will be solved". But that is too simple. First of all a political readiness, based upon trust, is needed to look critically at the relationship between the parties. I would like to invite you to think along with me.

The fifteen customs administrations of the Community can co-operate better and this can start already tomorrow. Business people and citizens in Europe are confronted with 15 different administrative systems and some people with evil intentions use the opportunities offered by this patchwork. And there are good grounds for it.

Seen from a wider perspective the citizen doesn't understand anything about this. All well meant common initiatives have not yet been able to prevent that the cultures, methods and organisation of the different customs services are still very different.

This has led to unclear and sometimes even irrational compromises, such as the current customs legislation and even the new Customs 2000 action programme, which has been adopted by the Council and the Parliament, is a compromise. In my opinion this cannot be more than a beginning in order to come closer together.

In my personal opinion stronger initiatives will be needed to come to a better and more homogeneous co-operation. The question is how.

Absolute harmonisation is the wrong answer. You cannot use exactly the same procedures in big North Sea ports such as Rotterdam, as in a much smaller port such as Cork, or in a Mediterranean harbour such as Syracuse ? And Frankfurt Airport with great importance for air cargo needs a different approach than Billund in Denmark or Las Palmas on the Canary islands where the accent is on passenger traffic. What is needed, is that everything is treated with the same speed and with the same chances of being checked.

In my opinion neither a total transfer of competence to the Commission, nor one single European Customs service, that would completely run from Brussels, including the human resources and organisational matters, would be the answer.

In my opinion it is not even about giving up national sovereignty, the loss of control of a national implementation policy, the impossibility of emphasising regional differences by means of special procedures, the disadvantages of centralised management, etc., but it is purely for practical reasons.

There is one hard argument : it would take too much time and we can't wait. Nevertheless, the fact that such arguments are used is also a proof that there is not enough trust between the partners.

It is probably better, in our search for solutions, to look at developments and experiences of the international business world during the last decades, in order to find out what we can learn from their direction and management approach. Not one single solution for success, but several and flexible ones.

There we have seen that many companies have concentrated themselves on their "core" functions. For the fulfilment of essential, but secondary tasks, they often call upon "outsourcing". This means that they farm out these tasks to a company that specialises in this field, such as information technology, logistics, etc.

Probably this can also be valid for customs. The customs task is not a core function for the Member States, but it is vital for the customs union.

Of course there remains the problem of the national administrations and their competence. This could probably be dealt with by delegating the central task of customs in a kind of franchise arrangement or an independent daughter company-construction to the national services who, being independent, would still offer a common product. We could look how the business circles have solved this kind of problems before us. The formula whereby car manufacturers, via dealers networks, give their clients products and services with the same standards of quality, is a good example.

Or, even further, the franchise system where the multi-national hamburger company McDonalds, delivers French fries of exactly the same quality, all over the world, by using independent fast-food-restaurants.

Of course, I am well aware that this sounds fairly revolutionary, but it is well worth investigating. The discussions should not take place on the basis of emotion, but of pure business arguments.

In this respect it will be essential that the parties have mutual trust in each other and that their important and specific interests are considered and taken to heart. In the words of the English poet Lord Byron I would like to say here : "wantrouwen is een zware wapenrusting, die meer belemmert dan beschermt door haar gewicht²"

In judging how to proceed, one criterion will always remain central and that is the only criterion that should matter in the European Union : Is it good for the European citizen, for our economy, our competitive position and employment.

In any case, before we enlarge with new Member States, a solution will have to be found in order to prevent further decline. I have deliberately chosen the verb "to decline". Because, if we don't succeed in solving the relatively restricted problem of transit, how can we cope with other problems that no-doubt will occur in the management of the customs union ? The crisis of the transit system is only a symptom of the wider question of management.

In order to restore trust, all parties will be required to invest in the future.

Even more than before the Member States will have to be ready, , to transfer matters that are still exclusively a competence of the Member States to the Community. I have in this framework understanding for the suggestion made by Germany in the context of the Inter Governmental Conference to transfer a number of elements from the third pillar to the first pillar so as to improving the Community decision making process.

In the Council the Member States will have to judge whether individual interests prevail over the postponement of a measure geared at the interests of the citizen. The Member States will have to co-operate much better than they do at this moment. On the one hand by trying at the national level to align customs competence and

² "distrust is a heavy armour, that obstructs more than it protects due to its weight"(literal translation).

possibilities, and, on the other hand by making available sufficient means and human resources to improve the existing working methods and communication.
Computerisation is only one aspect of this.

I am here referring to cross border co-operation in the field of the fight against fraud, where services such as UCLAF and EUROPOL can be important intermediaries.

The Member States have obligations to one another and to the Union, but that is also true for the Commission.

In the system of legislation and treaties a certain awareness of the risks involved should be made visible. Where, on the one hand, the risk for a break down has been identified, on the other hand the principle of good faith needs to be built in. This will influence positively the evolution of the Community law from an institutional legal system, which it is now, to a system which works in a fair way for the citizens; the Romans called this the "Ars aequi et bono" [the art of being equal and just].

Therefore we will have to trust one another more in relation to implementation. Control visits made by different services in relation to the activities of the Member States are necessary and are part of a well functioning management system. However often there is a negative attitude in relation to these controls, as if by definition the starting point is that fraud is being committed. Here as well I plead for introduction of the principle of good faith, which goes further than the presently very strictly applied principle of force majeure.

Besides this, everyone will have to consider if it is really necessary to keep several systems, which have the same goal. By this I mean the parallel existence of systems such as Community transit, Common transit, Excise transit and the TIR transit.

These are all systems which had good reasons for being created, but we could ask ourselves if we would still opt again for four different systems under today's circumstances.

In addition it is necessary that the various Commission services appreciate each others problems instead of referring for each detail to the bureaucratic assumptions of the appropriate Directorate-General, which have almost achieved the characteristics of dogma.

We also expect efforts from the business world. They have far too easily assumed that the customs services are a cheap guardian of business interests in the transport chain. In the same way they are entitled to expect that the transit system will be improved and implemented adequately, the customs services may expect that the business circles are sufficiently careful in the fulfilment of their obligations which are part of the system.

Memoranda of Understanding between the customs services and the business associations are in my opinion an essential part of this, but are not the only answer. Also possible investments in technical systems are part of this.

The purpose of all of this is a Europe with open frontiers, under ideal circumstances with a minimum number of rules and regulations maintained. Business should have the possibility to take maximum advantage of Europe. On the other hand the customs authorities must have the means to control the honest functioning of the single market as efficiently as possible. If we want to achieve this, it will be necessary for the authorities and the business people, the administrator and the citizen, to be aware that they have the same interests. There is no more room to think in terms of enemies.

Ladies and gentlemen, I am aware that I may have used some gloomy images. I am asking a lot from the partners in the transit system, even a change in culture. But it is from a positive point of view. Because, even with all the present problems, we cannot forget that there is a lot to be proud of. If we look at the past 40 years, then a tremendous lot has been achieved. Which European citizen, at the beginning of the fifties, would have predicted that the dream of our founding fathers would come true, that we would have a Europe with no frontiers? That we could work and live freely in any Member State? That the fifteen could exchange opinions in an open spirit on far reaching subjects, such as a European monetary union, common defence initiatives ? That we never have been so well off as now ?

We owe this to the elan of the great personalities of Europe, who saw the future and were ready to invest in it. Let's try to keep this elan on our field in the interest of the European citizen and entrepreneur, but also in our own interest. Because, Europe is us.

I thank you for your attention.

"De herziening van het Transit-systeem en wat op het spel staat."

Rede door de Directeur-Generaal voor Fiscale Zaken ter gelegenheid van het colloquium Eurotransit 97, Brussel, 6 en 7 februari 1997

Mijnheer de Commissaris, leden van het Parlement, dames en heren,

Mag ik u een ogenblik mee terug nemen in de tijd. Terug tot 1957, veertig jaar geleden. Stelt u zich voor hoe toen uw ontbijt eruit zag. Hooguit 10% was geïmporteerd, de rest was lokaal vervaardigd. Net zo als de kleren die u droeg. Foto's laten zien dat het straatbeeld werd gedomineerd door niet-geïmporteerde goederen.

Ik wil mijn Minister, de heer Zalm, verontschuldigen dat hij u vandaag niet kan toespreken. Ik kan u echter verzekeren dat hij het onderwerp van bijzonder groot belang acht, maar hij had andere zwaarwegende verplichtingen die hem tot zijn spijt dwingen heden in het Nederlandse Parlement aanwezig te zijn.

Ik kan u garanderen dat de problemen in het transit ook in Nederland tot op het hoogste niveau de grootst mogelijke aandacht hebben en dat wij zorgen hebben hoe hiermee in de toekomst moet worden omgegaan.

Ik sta hier evenwel niet voor het nationale belang, maar voor het bredere Europese belang. In dat licht meen ik dat de problemen die zich thans voordoen het toekomstig beheer van de douane-unie op het spel zetten, en daarmee de interne markt, alsmede de toekomst van Europa.

Immers Europa begon als een douane-unie, als zelfs dat ons niet zou lukken, hoe moeten we dan verder.

Wij hebben als Nederland een groot direct belang bij het transit-systeem. Hoe groot dat belang is moge blijken uit het feit dat de transport- en distributiesector, inclusief de telecommunicatiesector, voor Nederland een nog groter economisch belang vertegenwoordigt dan de landbouwsector.

Het is dan ook de hoogste tijd dat wij de vragen over de toekomst met elkaar bespreken. Ik juich dan ook toe dat zowel de Tijdelijke Enquête Commissie van het Europese Parlement als de Europese Commissie het initiatief tot de discussies hebben genomen en ik wil de Commissie feliciteren met het initiatief van vandaag. Voor mij mag het echter hierbij niet blijven. Als een eerste aanzet is het een prima idee, maar als de ontwikkelingen van de laatste jaren één ding duidelijk hebben gemaakt dan is het dat er meer nodig is dan praten. Er is actie nodig.

Wij staan aan de vooravond van een aantal zeer belangrijke beslissingen in het kader van de toekomst van Europa en de daarbij gewenste institutionele structuur van de Europese Unie.

Wij vragen straks de burger voor Europa te stemmen. Hoe kan die burger in Europa vertrouwen stellen voor ingrijpende zaken als zijn veiligheid en zijn toekomst als we niet in staat zijn een relatief eenvoudig systeem als een transit-systeem te beheren?

Kunnen wij aan de burger van Europa duidelijk blijven maken dat het Europa van de open grenzen een niet meer weg te denken economische levensvoorwaarde is? Dat die interne markt op effectieve wijze wordt bewaakt?

Want als we daar niet in slagen, hoe overtuigen we die burger dan dat de interne markt zich zo vrij mogelijk verder moet ontwikkelen? Dat ze moet uitbreiden aan haar buitengrenzen met de daaraan grenzende Europese landen? Dat het nuttig is daartoe een douane te hebben die onderling effectief samenwerkt? Dat het bedrijfsleven doorgaans op gepaste wijze gebruik maakt van de interne markt?

Waarom hebben we een interne markt. Wij danken de interne markt aan de droom van de founding fathers van Europa. En zij hadden beslist niet het heil van bureaucraten en nog minder voordelen voor criminelen op het oog, maar de vrede tussen de volkeren van Europa en een gezamenlijk optreden om de economie van Europa de beste ontwikkelingskansen te bieden in het krachtenveld van de wereldomvattende concurrentie. Daarbij gaat het uiteindelijk om het welzijn van die Europese burger, dat hij zinvol werk heeft, een redelijk niveau van bestaan, veiligheid, en vooral goede vooruitzichten voor hemzelf en voor diegenen die hem dierbaar zijn, zijn gezin, zijn kinderen.

Bij de stichting van Europa stond met name die idee voorop. Na de verschrikkingen van de oorlog moest Europa er weer gezamenlijk bovenop komen omdat een gezamenlijke ontwikkeling de weg naar de toekomst was. Die idee lijdt met name schade door de huidige ontwikkelingen.

Wat is er fout gegaan?

Die vraag is veel belangrijker, en ik herhaal, echt veel belangrijker, dan de vraag wie iets fout heeft gedaan. Duidelijk is vooral dat een systeem dat ooit is opgezet in een sfeer van vooruitgang en positieve samenwerking tussen zes lidstaten, nu gebruikt wordt in een totaal andere omgeving van inmiddels vijftien lidstaten en een zevental verdragspartners.

De transporttechniek heeft zich geëvolueerd. In 1957 waren we nog bijna 20 jaar verwijderd van de invoering van de 40-voets container.

Van relatief kleine stromen vrachtauto's die met wat stukgoed de grenzen van Europa passeerden en vele dagen onderweg waren, zijn we gegroeid naar massale vervoersstromen in gecontaineriseerde vorm.

De industrie werkt op een totaal andere wijze met just-in-time concepten met minimale voorraden waarbij de onderweg zijnde goederen al effectief tot de bedrijfsvoorraad worden gerekend. De logistiek van deze processen is een wetenschap geworden die aan de universiteiten wordt gedoceerd.

De wereldproductie vindt onder druk van een moordende concurrentie globaal plaats met veel grotere kwantiteiten en een hogere snelheid. Voordat een eindproduct tot stand is gebracht zijn de tussenproducten vaak in een wirwar van tussentijdse behandelingen in een aantal landen bewerkt.

Datacommunicatie beheerst onze wereld. We praten over de 21e eeuw in communicatietechnologie, waarbij elke partij vrijwel onbegrensde mogelijkheden heeft de gewenste informatie real-time ter beschikking te hebben.

En ons ontbijt is voor 75% geïmporteerd, evenals onze kleren en de zaken in ons straatbeeld.

Maar het transit-systeem werkt in essentie nog met loodjes, potlood en een vlakgommetje. En papieren, heel veel documenten, die bovendien " per postkoets" worden teruggezonden en die we nauwelijks nog als controlemiddel kunnen gebruiken omdat we door de veelheid daarvan aan grondig onderzoek nauwelijks toekomen.

We hebben op dit punt de boot gemist. Noodzakelijke veranderingen zijn niet tijdig doorgevoerd, voor een belangrijk deel omdat de betrokken partijen elkaar in de Brusselse besluitvorming in een soort dodelijke houdgreep hebben gehouden.

De hoorzittingen van de Tijdelijke Enquête Commissie van het Europees parlement hebben wat mij betreft echter één ding vooral duidelijk gemaakt. Er is geen enkele partij die niets te verwijten valt. Iedereen heeft in het bijzonder op zijn eigen belangen gelet en dat ene gemeenschappelijke doel, het welzijn van die burger waar het uiteindelijk om draait, is vergeten.

De schade is groot. En dan praat ik niet alleen in financiële termen, al is de fraude aanzienlijk. Maar vooral omdat Europa gezichtsverlies heeft geleden en er een gebrek aan vertrouwen is ontstaan tussen de partners in Europa, die bovendien proberen elkaar de schuld van de problemen te geven.

Maar ik hecht eraan hier nadrukkelijk te stellen dat wij ons dat gedrag niet kunnen veroorloven. Natuurlijk, de verwijten zijn wellicht terecht, maar het is gebeurd en we moeten verder.

Om met La Rochefoucauld te spreken: "Fouten zijn altijd vergeeflijk als men de kracht heeft ze te erkennen". Het komt er nu veel meer op aan samen op een verantwoorde wijze uit de problemen te komen.

Het is mijn stellige overtuiging dat dit kan lukken en dat het vertrouwen hersteld kan worden, en ook moet worden. Maar Europa en de Europese besluitvorming op alle niveaus moeten daartoe weer geloofwaardig worden. Wat is daarvoor nodig? Hoe brengen we weer een elan in Europa dat recht doet aan de dromen van onze founding fathers?

De douanemensen en juristen onder ons zijn nu vaak geneigd te zeggen: "een aantal technische aanpassingen om het systeem op orde te brengen en het probleem is over". Maar dat is te simpel. Er is vooral een politieke bereidheid nodig om op basis van vertrouwen de verhoudingen tussen de partijen kritisch te bezien en te herzien. Ik wil u uitdagen met mij mee te denken.

De vijftien douane-organisaties van de gemeenschap kunnen beter samenwerken en daar kan men morgen mee beginnen. Ondernemers en burgers in Europa worden geconfronteerd met vijftien verschillende administratieve systemen en kwaadwillenden maken dankbaar gebruik van de mogelijkheden die deze lappendeken biedt. En op goede gronden.

In een groter perspectief bezien begrijpt de burger er echter niets van. Alle goed bedoelde gemeenschappelijke initiatieven tot nu toe hebben niet kunnen verhinderen dat de culturen, de werkwijzen en de organisatie van de verschillende douanediens- ten nog steeds sterk verschillen.

Zij hebben geleid tot onduidelijke en soms zelfs irrationele compromissen, zoals de huidige douane-wetgeving en zelfs het nieuwe, door Raad en Parlement vastgestelde gemeenschappelijke actieprogramma Douane 2000 is een compromis. In mijn visie kan dit dan ook niet meer dan een begin zijn om dichterbij elkaar te komen.

Naar mijn persoonlijke opvatting zijn dan ook sterkere initiatieven nodig om tot een betere en homogene samenwerking te komen. De vraag is hoe.

Absolute harmonisatie is het verkeerde antwoord. Je kunt toch niet exact dezelfde procedures gebruiken in grote Noordzee-havens als Rotterdam als in een veel kleinere haven als Cork of een Middellandse Zee-haven als Syracuse? En de luchthaven Frankfurt met een belangrijk zwaartepunt op goederenverkeer vergt toch een andere benadering dan bijvoorbeeld Billund in Denemarken of Las Palmas op de Canarische eilanden met het accent op personenverkeer. Wat nodig is, is dat alles wordt afgehandeld met dezelfde snelheid en dezelfde controlekans. Maar naar mijn mening is noch de totale overdracht van bevoegdheden naar de Commissie, noch één gemeenschappelijke Europese douanedienst, die volledig vanuit Brussel zou worden aangestuurd, inclusief voor wat betreft de personele en organisationele aspecten die daaraan zijn verbonden, het antwoord.

Voor mij gaat het nog niet eens om het opgeven van de nationale onafhankelijkheid, het niet meer in de hand hebben van een eigen uitvoeringsbeleid, het niet meer kunnen benadrukken van regionale verschillen door middel van afwijkende procedures, het nadeel van te centrale sturing, enz. , maar om puur praktische redenen.

En er is één hard argument: het gaat te lang duren, we kunnen er niet op wachten. Echter, het feit dat deze argumenten worden gebruikt is natuurlijk ook het bewijs dat er onvoldoende vertrouwen bestaat tussen de partners.

Wellicht dat we voor het zoeken van een oplossingsrichting beter kunnen kijken naar de ontwikkelingen en ervaringen in het grote internationale bedrijfsleven van de laatste decennia, wat we kunnen leren van hun sturing en management aanpak. Niet één oplossing voor succes, maar verschillende en flexibele.

We hebben daar gezien dat veel bedrijven zich hebben geconcentreerd op voor hen vitale taken, de zogenaamde kerntaken. Om voor hen op zich noodzakelijke nevenfuncties te vervullen, doen ze daarbij vaak een beroep op outsourcing, dat wil zeggen zij besteden de werkzaamheden uit aan een gespecialiseerd bedrijf dat daar goed in is, bijvoorbeeld op het gebied van automatisering, logistiek, enz.

Wellicht dat dit ook voor de douane kan gelden. De douanetaak is voor de lidstaten geen kerntaak, voor de douane-unie echter wel.

Dan blijft natuurlijk nog het probleem van de nationale diensten en hun bevoegdheden. Dat zou wellicht kunnen worden opgevangen door de kerntaak douane in een soort franchise formule of zelfstandig filiaalbedrijf-constructie uit te besteden aan de nationale diensten, die hoewel zelfstandig, dan toch een gemeenschappelijk product uitdragen. We zouden kunnen kijken hoe het bedrijfsleven ons daarin voorging. De formule waarin autofabrikanten via dealernetwerken hun klanten bedienen met produkten en diensten volgens gelijkwaardige kwaliteitsstandaards is een goed voorbeeld.

Of, nog verder gaand, de franchiseformule waarin een hamburgermultinational als McDonalds over de hele wereld precies dezelfde kwaliteit friten laat leveren door overigens onafhankelijke fastfood-restaurants.

Natuurlijk, ik beseft zeer wel dat dit tamelijk revolutionair klinkt, maar het is de moeite waard dit eens te onderzoeken. De discussies moeten daarbij niet op emotionele gronden worden gevoerd, maar op basis van zakelijke argumenten

Daarbij zal het essentieel zijn dat de partijen vertrouwen in elkaar hebben dat hun zwaarwegende specifieke belangen op een verantwoorde wijze worden afgewogen en behartigd. Met de Engelse dichter Lord Byron wil ik hier zeggen: " wantrouwen is een zware wapenrusting, die meer belemmert dan beschermt door haar gewicht".

Bij het beoordelen van de vraag hoe we verder moeten gaan, zal altijd één criterium centraal moeten staan, en dat is het enige criterium waarom het hoort te draaien in de Europese Unie: Is het goed voor de Europese burger, voor onze economie, de concurrentiepositie en de werkgelegenheid.

Er zal in elk geval, voordat wij uitbreiden met nieuwe lidstaten een oplossing moeten worden gevonden om te voorkomen dat we nog verder afglijden. Ik gebruik bewust het woord afglijden. Immers indien we niet slagen het relatief beperkte probleem van de transit op te lossen, hoe kunnen we dan verdere vraagstukken die ongetwijfeld in het beheer van de douane-unie zich zullen voordoen te lijf gaan? De crisis in het transit-systeem is dan ook slechts een fenomeen van het grotere vraagstuk van het beheer.

Om het vertrouwen te herstellen zal van alle partijen moeten worden gevraagd dat zij investeren in de toekomst.

De lidstaten zullen bereid moeten zijn meer dan voorheen zaken die nu nog uitsluitend de competentie van de lidstaten betreffen, gemeenschappelijk te maken. Ik heb in dit kader dan ook begrip voor de door Duitsland in het kader van de Intergouvernementele Conferentie gedane suggestie om een aantal elementen die nu nog onder de zogenaamde derde pijler vallen in de toekomst onder te brengen in de eerste pijler en zo de communautaire besluitvorming te verbeteren.

In de Raad zullen de lidstaten goed moeten afwegen of een individueel belang nu wel opweegt tegen het feit dat een maatregel die het belang van de burger op het oog heeft, wordt vertraagd. De lidstaten zullen veel beter dan thans moeten samenwerken. Enerzijds door nationaal te trachten de douanebevoegdheden en -mogelijkheden zoveel mogelijk op één lijn te krijgen, anderzijds door voldoende middelen en personeel ter beschikking te stellen om de bestaande werkwijzen en communicatie te verbeteren. En, automatisering is daarvan maar één aspect.

Ik doel hier ook op grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de fraudebestrijding, waarbij diensten als UCLAF en EUROPOL belangrijke intermediairs kunnen zijn.

De Lid-staten hebben dus wel enige verplichtingen aan elkaar en aan de Unie, maar dat geldt evengoed voor de Commissie.

In het systeem van wetgeving en verdragen zou een zekere risicobewustheid moeten worden zichtbaar gemaakt. En waar enerzijds het risico op afbreuk is geïdentificeerd, hoort anderzijds het toelaten van

het beginsel van de goede trouw ingebouwd te worden. Dat zal de evolutie van het Gemeenschapsrecht van het institutioneel recht dat het nu is tot een voor de burgers rechtvaardig werkend systeem ten goede komen; zoals de Romeinen dat noemden het "Ars aequi et bono".

Wij zullen elkaar dan ook met meer vertrouwen tegemoet moeten treden over de wijze van uitvoering. De door diverse diensten uitgevoerde controles op het handelen van de lidstaten zijn op zich nodig en behoren bij een goed beheerssysteem. Er heerst vaak echter een wat negatieve inslag bij deze controles, als wordt er per definitie van uitgegaan dat er gefraudeerd wordt. Ook hier pleit ik er voor een goede trouw beginsel te introduceren dat verder gaat dan het thans zeer strikt gehanteerde beginsel van de overmacht.

Daarnaast zal iedereen moeten bezien of het echt wel nodig is dat meer systemen in stand worden gehouden met hetzelfde doel. Ik doel hierbij op het naast elkaar bestaan van regelingen voor Communautair Douanevervoer, Gemeenschappelijk Douanevervoer, Accijnsgoederenvervoer en TIR-vervoer.

Allemaal regelingen die destijds beslist een legitieme ontstaansbasis hadden, maar waarvan we ons nu kunnen afvragen of we in de huidige context weer zouden kiezen voor vier systemen.

Verder is het nodig dat de diensten van de Commissie onderling ook begrip opbrengen voor elkaars problemen in plaats van voor elk detail zich te beroepen op de bureaucratische uitgangspunten van het betreffende Directoraat-Generaal, die bijna het kenmerk van een dogma hebben gekregen.

Van het bedrijfsleven mogen ook inspanningen worden verwacht. Te gemakkelijk is er vanuit gegaan dat de douanediens- ten in de vervoersketen een goedkope bewaker waren van het bedrijfsbelang. Zo goed als zij van de douane mogen verwachten dat het transit- systeem wordt verbeterd en naar behoren uitgevoerd, zo mogen de douanediens- ten verwachten dat het bedrijfsleven voldoende zorg besteedt aan het nakomen van de verplichtingen die nu eenmaal bij het systeem behoren.

Convenanten tussen de douanediens- ten en de overkoepelende organisaties van het bedrijfsleven maken daar naar mijn mening een essentieel onderdeel van uit, maar het is niet het enig zaligmakende. Ook eventuele investeringen in technische systemen behoren daartoe .

Het doel blijft bij dat alles een Europa met open grenzen, waarbij een minimum aan regelgeving onder optimale omstandigheden valt te handhaven. Ondernemers moeten de ruimte hebben om het maximale profijt van dat Europa te trekken. Anderzijds moeten de douane- autoriteiten in staat worden gesteld om zo efficiënt mogelijk toezicht op het eerlijk functioneren van die interne markt te houden. Willen wij dat bereiken dan is het noodzakelijk dat overheden en bedrijfsleven, bestuurder en burger, zich er van bewust zijn dat zij dezelfde belangen hebben. Er is geen ruimte meer om te denken in vijandbeelden.

Dames en heren, ik besef dat ik wellicht wat zwarte beelden heb ge- bruikt. Ik vraag ook veel van de partners in het transit-systeem, zelfs een cultuur-omslag. Maar het is vanuit een positieve instelling. Want, bij alle problemen van vandaag mogen we niet vergeten dat er ook heel veel is om trots op te zijn. Als wij de afgelopen 40 jaar overzien, dan is er geweldig veel gerealiseerd. Welke burger van het Europa

aan het begin van de vijftiger jaren zou hebben durven voorspellen dat de droom van de founding fathers zou uitkomen, dat we grenze-loos door Europa kunnen gaan? Dat we in elke lidstaat vrij kunnen wonen en werken? Dat wij met zijn vijftien over zeer vergaande onderwerpen open van gedachten kunnen wisselen, zoals een Europese monetaire unie, gemeenschappelijke defensie-initiatieven? Dat we het nog nooit zo goed hebben gehad als nu?

Dat danken wij aan het elan van de grote mannen van Europa die de toekomst zagen en bereid waren daarin te investeren. Laten wij proberen dat elan op ons terrein ook weer op te pakken in het belang van die Europese burger en ondernemer, maar ook in ons eigen belang. Want, Europa dat zijn we zelf.

Ik dank u voor uw aandacht

Mr. John TOMLINSON,
Member of the European Parliament

“EUROTRANSIT 97”, 6 February 97

Can I first of all say thank you very much for the invitation, but I feel as if I am here slightly under false pretences. This is because we have a Committee of inquiry which hasn't actually yet started to vote on the draft recommendations. So I am not going to be able to share with you any of its conclusions because they have not yet been reached.

But nether the less it is a pleasure to be here and first of all I would like to thank in particular Commissioner Monti for the invitation, because it gives me an opportunity to reciprocate in one visit for the two visits that he made for our Committee. I say this not wanting to provoke painful memories of the two visits to our Committee; I think you referred to the first one as your nightmare scenario. By the time you came again to the Committee last month, to our January session, I think it is fair to say that you were entitled to leave the Committee at the end feeling that you were basking in the reflected glory of the changed relationships that were clearly evident between the Committee of Inquiry on the one hand and DG XXI on the other. I think that showed how much progress we thought had been made in the intervening months.

The first thing that has changed, in terms of what progress has been made, is that every one of the members of the Committee of inquiry and many of the people we have spent time talking to, feel that we are now having the discussion of transit in a completely different environment to that which existed before the Committee of Inquiry was established. The environment is better, it is more informed. It is more open and it is more urgent. Indeed if we in Parliament were contemplating today how to establish our first ever Committee of Inquiry, in the environment of today, nobody would contemplate choosing the transit system as being the first subject for our inquiry. I think that does reflect what we regard as enormous progress having been made over the last twelve months.

So where are we? We are in a situation where quite clearly the Committee of Inquiry believe that our existence has been worthwhile. Well we would say that wouldn't we? But we think that there is empirical evidence to back that up. Today I do not think there is anybody who is having to address the problems of transit, whether they are traders, controllers of the transit system, national officials or Community officials, can turn a Nelsonian blind eye towards the system and pretend that everything is rosy within it.

That was not the case twelve months ago. So, yes, we believe our work has been worthwhile, because of that changed environment, because of the impulsion to change. But that impulsion to change and that improved environment is still at the

level of discussion. It is still about the extent of the discussion, it is about the number of participants in the discussion. But we would emphasise that, as yet, all those things have to be translated into action. The changes, the imperative changes have not yet happened, but they, I believe are more likely to happen because of the quality of the discussion.

So what I want to do is just to highlight some of the things that have convinced the Committee that we made a difference. First of all I thank a number of people from national customs services that are here for the replies to the questionnaire that we sent to national customs services, although there was both a differential quality in the reply and a differential speed in the replies. For the first time we did get comprehensive replies from 16 of the national customs services which had the effect of revealing to the Committee of Inquiry how little is known about the level of fraud in the transit. We were astonished by the range of figures given to us about the level of outstanding debts. We assume that, when you see all the figures reproduced in the Annexes to our report, there will be a parallel surprise on your part.

The second thing that we could immediately mention as the outcome of some of our deliberations relates to the question of the extension of the transit system it has, I believe, now been given a proper airing, and in the Committee of Inquiry we find ourselves talking about the "Monti doctrine". The "Monti doctrine" is that the system will not in future be extended until it has been reformed and computerised. Now I think that is extremely important. However I say particularly, to any representatives of countries seeking entry to the transit system, that you should understand that this is not an act directed by the Parliament at you. It is rather an attempt to make sure that the transit system, that you seek to enter, is a system that works. I have to say that that is absolutely clearly the view of the Committee. It is not in any way a mechanism of saying 'Keep out'. It is a mechanism of saying; let us ensure that the common transit system that you join is a system that has been reformed, that has got a computerisation system in it, so that what you join is what you are going to participate in and which doesn't then have to be re-reformed after you have joined.

The third point that I would make as a generality is that in the present climate transit, I believe, has emerged from being the prerogative of the almost underworld of the expert, where the experts themselves have had the exclusive prerogative of discussion. I am in a room of experts, it is clear that some of the issues that have to be dealt with in the transit system needed to be raised much more widely to create a political climate within which there was an impulsion for change.

We only look at what has happened in two major countries in the last week, and there are many many more examples. The program shown by the second German television last Thursday and the BBC radio "File on four" this week, showed the nature and the extent of the informed nature of the more public debate that is taking place about the imperative for reform.

I think that that is necessary for all those that have to accept the responsibility to inform, to know that there is a pressure behind the demands. So you will not be surprised against that limited background if I don't anticipate the conclusions of our

Committee of Inquiry. However but I would like to make a number of points that I think would be useful for this afternoons discussion.

First of all it is quite clear that the working premise of the Committee, and there was some doubt about it in our earlier and perhaps less informed stages, is that we need a transit system. We need a transit system that works and which does in fact produce to the public purse the revenues that it is entitled to. We want one that does not profit that part of the private sector that seeks to get its gains illicitly from within the transit system. So the premise is quite clear.

But against that background, and I would challenge anyone to deny it, the existing system is archaic, completely unsuitable for the single market we created. It is too slow, it is too fraud prone. What we have now is a single market in which goods cross borders, criminals cross borders but public authority still seems to stop at borders. Although I do not want to get involved in any argument or debate with anybody else at this table, when I hear, as I did, of the enormous progress we have made in the last 40 years, I think the progress in terms of the completion of the single market, then the progress that has been made in terms of extending the transit system is not matched by a parallel progress in managing and controlling the system. It is the failure to achieve this that is costing the public purse dear at a time that the public purse can not afford that sort of leakage from the resources it is entitled to.

The second point that I would make, as we move towards our conclusions, is that the amount of money at risk in the transit system is so large that it is beyond comprehension that anybody would not wish to pursue an appropriate computerisation project as an essential element of the system. Members of the Committee, when they have heard arguments about costs and who pays, have shown an increasingly evident sense of irritation with anybody that brings forward that argument.

The cost relative to the financial liability in the system is minuscule. The cost of computerisation relative to the loss to the public purse, whether it be at the level of own resources, that Mr. Bernicot is going to talk about, or the income of the Member States is such a small cost that the return on capital would be several hundred percent in year one. It is of such an order of magnitude of return, that if I went out onto the street of Brussels offering a prospectus for an investment that produced a return at that rate I would be locked up as a con-man. And yet we all know that the return is of that order of magnitude and there is incomprehension that people who have responsibility for decision making are arguing about who pays, when the return, even if it is the Member State who pays all of it, makes it self-financing in year one.

So we have to bear costs in mind against the potential loss to public revenue that the system contains. I repeat again the fact that even if we only look at the Community and the Common transit, the T1-system, transit movements covered by T1 certificates, 18 million T1 certificates a year, each one on average representing a fiscal liability of on average of 25.000 ecu, either to own resources or to the Member State in a relationship of about 1:3. There is sufficient expertise in this room to multiply 18 million by 25 thousand and come up to the answer 450.000 million ecu of financial liability in any one year that is swilling around Europe on the basis of this archaic

paper based system which is discharged by a stamp on the fifth copy. If anybody protected their own wealth like that we would be a meeting of homeless people here today.

Thirdly we have come to the conclusion that a solution can only be found on the basis of a deeper level of co-operation across frontiers by customs services. Now that is a deliberately crafted phrase at the moment covering arguments that will be quite extensive in the Committee over the next fortnight. There are quite clearly some who would like to see national customs services with improved co-operation and there are some who would like to see the idea of a single Europe customs service floated. That debate will go on, but there is no dissent whatsoever about the solution resting on the basis of a much deeper level of co-operation across frontiers by customs services, and not just those of the European Union. The fraudsters know how to make use of the weakest links in the chain. In deference to my good friend Dr. Dietrich, I will not make reference to any country that we have been deliberating about when we talk about weak links in the chain. But there have been a number of them.

The fourth point I would make, as we move towards our conclusions, is that we were particularly struck by the problems posed by the cigarette trade and the sophisticated ways in which fraudsters get round the rules. We were particularly worried about the way in which the apparently success in combating transit fraud will be followed by the displacement of the problem into traditional smuggling.

This we are seeing quite clearly already. Those of you who follow the press, and in particular the Spanish press, will have seen the case referred to as "operation Columbus". Shiploads of cigarettes, outside the Community transit system, are destined for West Africa. On the high seas, in international waters, the cargo is unloaded onto another boat and yet re-loaded onto speed boats to form a traditional smuggling ring taking that contraband back into Spain. The sums involved are massive and its not only happened on the Spanish coast. It has happened on the Italian coast and every time there has been a tightening of the transit system the amount of fraud hasn't changed, it has been displaced into traditional smuggling.

I think that there will be a view emerging from the Committee, and perhaps in your deliberations somebody might even express views about it, that cigarette producers should be obliged to co-operate further with you, the people who have to manage the system, in tracing the movements of this highly valuable fiscal product.

The fifth point I would mention is something which is certainly going to emerge from the Committee of Inquiry. It relates to the difficulty of effective prosecution across frontiers. There was the case that was referred to the Committee, that we have known as the Southwark case and will in fact be one that is summarised in our final report, that took place in the UK which it showed how hard it is to get convictions across frontiers, even where there was co-operation between the customs services across frontiers.

There must be a strong case for developing co-operation in this area, not least in agreeing upon the standards of evidence that need to apply Europe wide in order to get

successful prosecution. Because successful prosecution will, along with a much tighter system, be one of the greatest deterrents to the criminal activity that permeates the transit system at the present time.

The final point that I want to mention is one that will figure very prominently in the final report. That is how we keep up the momentum. We are determined that the Committee of Inquiry will not just report, and produce a massive volume, in fact four massive volumes. Those of you who are looking for what to read over Easter should be forewarned that there will be four volumes, over a thousand pages, because we are not only going to produce our summary and conclusion, we are going to produce in volumes 2, 3 and 4 all the transcripts of evidence, all the cross-examination that has taken place, all the written evidence and all the evidence of the Community and other public institutions, because all our recommendations are cross-referenced to the evidential base on which they stand. We think that it will be useful to the public debate to put all that evidence available to the experts.

But we will not let the 4 volumes just gather dust. We obviously understand why Mr. Zahn, for example, the Dutch Finance Minister, cannot be with us today but we will be hoping to persuade him to come to the European Parliament towards the end of the Dutch presidency to bring us up to date specifically on the progress the Dutch Presidency has making in relation to reforms and what they will be passing on to their successors.

We will be pursuing their successors with equal vigour during the second half of 1997. I have a direct national interest in making sure that their successors, the British presidency for the first half of 1998 have no opportunity whatsoever, whatever political colour they may be, of ignoring the recommendations we have been making. The nation that has spoken most about protecting the public purse will be expected to produce a high level of ministerial performance to put its mouth in the future where it has been in the past.

What I would say in conclusion is that we believe we have contributed to improving the quality of thinking. We have not had an original thought between us in the Committee. It is the people that have brought the evidence to us. We have merely had to analyse it, debate it and discuss it and raise consciousness about it, so we are not claiming great credit for original thought. But we think we have improved the quality of the analysis. We think we have introduced a clarity of political thought to a problem that had previously been seen as almost purely administrative.

That analysis must lead to action, and that is an action for which you will have a great deal of responsibility. If it doesn't lead to action then the work of the last twelve months, however much I am predisposed to think of it as being successful, will ultimately have failed. In determining that action I think it should be quite clear that no national idiosyncratic view of their interest should be used to impede the progress of the whole. The idea of our perception of the best should be allowed to impede what is good and obtainable will in fact be a disservice, not only to the Community and the Member States financial interests, but ultimately to the continued viability of the

transit system itself. The one thing that is clear is that decisions are needed to make transit work. Failure to decide will be an added bonus to fraudsters.

Fraud free transit benefits us all, It benefits business, commerce, employment and the taxpayers at both national and European Union level. The continuation of what I have already described as anachronistic chaos benefits only organised crime and criminality. The choices are complex, but the imperative to decide is simple. We will all need to show we are up to the tasks with which we are all entrusted. Failure to do so will be a disaster, I believe, of monumental significance for the future of the European Union.

Thank you very much Commissioner Monti once again for giving me the opportunity to say a few words. You will have to understand, as I said at the beginning, the generality of their nature, but I did think it would be rather harsh, when we have been stopping Members getting hold we hope of our final draft conclusions and executive summary - because we haven't yet decided upon them, if I then came here and disclosed what they are to you today. But I think you have got a sufficient indication of the trend and I hope at the end of the day, which will come at the Plenary Session on Wednesday 12 March, we will be seen as having played a contribution in encouraging DG XXI, in their work, to get us the fraud-free transit system, that we all need and that on which the trade itself depends.

**M. Jean-François BERNICOT,
Membre de la Cour des Comptes européenne**

Conférence "EUROTRANSIT 97", 6 février 1997

CONFERENCE EUROTRANSIT 97

Bruxelles, 6 février 1997

Je voudrais remercier le Commissaire MONTI de son invitation à cette réunion.

La Cour des comptes européenne s'est en effet intéressée au transit communautaire très tôt. La première mention que j'ai pu retrouver se trouvait dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1979 et la dernière dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1994 qui a été publié en novembre 1995. La Commission avait chaque fois apporté des améliorations au système, comme par exemple la mise en place d'un document unique à compter du 1er janvier 1988, mais des difficultés demeuraient. La Cour s'est donc réjouie que ces rapports aient conduit le Parlement à utiliser pour la première fois les nouveaux pouvoirs que lui avait accordés le traité sur l'Union européenne en créant une commission parlementaire d'enquête sur le sujet.

Les précédents orateurs ayant présenté le régime du transit de manière détaillée et les travaux à venir devant approfondir encore ces questions, je me limiterai à présenter le problème du transit dans la perspective des ressources propres de la Communauté.

1. Définition des ressources propres

Contrairement à ce que l'on voit dans la plupart des Etats membres, le budget communautaire ne connaît pas de déficit. En effet, les ressources de l'Union européenne sont fixées de telle manière qu'elles couvrent les dépenses arrêtées par

l'autorité budgétaire. La décision du Conseil du 31 octobre 1994 qui définit ces ressources les a simplement plafonnées à un pourcentage qui est en 1997 de 1,24 % du PNB des Etats membres.

Au sein de ces ressources communautaires, je n'évoquerai que les ressources propres "traditionnelles", historiquement les plus anciennes. Il s'agit des droits de douane du tarif douanier commun et d'autres droits établis sur les échanges avec des pays tiers, essentiellement les droits anti-dumping. Ces ressources propres traditionnelles comprennent également les prélèvements établis dans le cadre de la politique agricole commune et de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

La particularité de ces ressources propres traditionnelles est qu'il s'agit de vrais impôts communautaires, même s'ils sont perçus par les Etats membres conformément à leur législation nationale, adaptée le cas échéant aux exigences de la réglementation communautaire.

Les autres ressources, la ressource TVA créée en 1975 et la ressource dite PNB créée en 1989, s'apparentent plutôt à des contributions des Etats membres, qui ne sont pas prélevées directement auprès du redevable mais calculées, pour la première, à partir d'une assiette uniformisée de la TVA de chaque Etat membre et, pour la seconde, à partir de critères macro-économiques.

On rappellera également qu'en contrepartie de ce rôle de percepteur des ressources propres communautaires que jouent les administrations douanières nationales, les Etats membres retiennent un montant forfaitaire de 10 % des sommes mises à la disposition de la Communauté.

2. Importance financière et évolution des ressources propres

En 1995, les ressources propres de la Communauté dans leur ensemble ont été d'environ de 76,5 milliards d'Ecus (76,527 Mds). Le budget 1997 récemment arrêté est lui de près de 82 milliards d'Ecus (81,753 Mds).

Si l'on se limite aux ressources propres traditionnelles, c'est-à-dire principalement aux droits de douane, elles étaient (après le prélèvement de 10% par les Etats membres) de 14,5 milliards d'Ecus (14,453 milliards Ecus) en 1995, dont 13,9 milliards pour les seuls droits de douane, et les prévisions du budget 1997 sont de 14,2 milliards d'Ecus.

On constate que la part des ressources propres traditionnelles dans l'ensemble des ressources communautaires est en diminution constante depuis 1987. Elles représentaient à l'époque plus du tiers des ressources (35 %). Elles n'étaient plus que de 21,3 % en 1995 et dans le budget 1997 leur part diminuera encore pour atteindre seulement 17,4.%.

L'évolution est particulièrement nette cette année puisque le budget 1997 prévoit que ces droits de douane baisseront également en valeur absolue (13,6 Mds contre 14,3 en 1996). Cette diminution s'explique par l'évolution des accords internationaux sur le commerce et par l'abaissement généralisé des barrières tarifaires.

3. Les ressources propres et le transit

Dans ce cadre du régime douanier communautaire, le régime particulier du transit qui nous occupe aujourd'hui, accorde un certain nombre de facilités. Celles-ci résultent d'un difficile équilibre à maintenir entre :

- d'une part, la libre circulation des marchandises et la simplification des échanges commerciaux,
- d'autre part, la nécessité de procéder à un contrôle efficace de ce régime douanier afin, entre autres objectifs, de préserver les ressources propres de la Communauté.

De cette apparente contradiction, est né un ensemble de procédures qui vise à concilier les impératifs du commerce et la perception des recettes communautaires.

L'importance du régime du transit, en relation avec la perception des ressources propres, peut être mise en évidence par l'examen de la finalité du régime. Trois cas de figure peuvent se présenter :

- . l'exportation avec restitution précédée d'un transport au point de sortie sous le régime du transit : c'est le cas le moins fréquent et il concerne la protection des dépenses (les restitutions)

- . le passage à travers le territoire communautaire, où le régime du transit sert essentiellement à éviter le détournement vers le marché communautaire : il représente environ 10 à 15% du total des opérations de transit

- . l'acheminement à destination du territoire douanier communautaire des marchandises d'origine non communautaire avant leur mise en libre pratique : c'est le cas le plus fréquent (environ 80%) et qui, chaque fois, donne lieu à la perception des ressources propres.

I. Les ressources propres traditionnelles et le partage des rôles entre la Commission et les Etats membres

A. Les modalités de perception visent à un traitement égal de tous les Etats membres:

La gestion des ressources propres traditionnelles est caractérisée par un régime particulier de constatation, de recouvrement et de mise à disposition des fonds au budget communautaire. Les règles arrêtées au niveau communautaire sont très détaillées. Elles visent précisément à assurer un traitement égal de tous les Etats membres.

1. Les conditions régissant la constatation sont harmonisées

Dans le but d'harmoniser la collecte des ressources propres communautaires dans tous les Etats membres, des procédures spécifiques, toujours en évolution, ont ainsi été définies au niveau communautaire.

2. Les modalités pratiques de recouvrement sont différenciées au niveau national

Si le recouvrement du montant de la dette douanière est régi par des dispositions communautaires, il revient en effet aux Etats membres de déterminer les modalités pratiques de perception.

3. La mise à disposition est identique dans tous les Etats membres

Chaque Etat membre inscrit ainsi les ressources propres constatées au crédit d'un compte ouvert à cet effet au nom de la Commission.

B. Le partage des rôles est bien établi

1. Les institutions communautaires

Elles définissent les règles communes et s'assurent que les fonds sont bien mis à la disposition de la Commission.

2. Les administrations nationales

Elles gèrent l'ensemble du régime douanier.

La protection des intérêts financiers de la Communauté exige donc une collaboration harmonieuse entre les différentes administrations douanières et la Commission, mais aussi entre les administrations nationales elles-mêmes.

Je voudrais ajouter que le manque de moyens accordés aux administrations douanières est aussi sans doute à l'origine de certains problèmes, y compris le développement des cas de fraude.

II - Le régime de transit et la protection des ressources propres.

A. Le régime du transit est nécessaire et utile.

1. Nécessité économique

Je pense qu'ici personne ne contestera la nécessité et l'utilité du régime de transit. Comme l'a parfaitement analysé la commission d'enquête du Parlement, ce régime s'impose en raison de l'hétérogénéité des régimes de taxation, ou des coûts supplémentaires qu'imposeraient le paiement puis le remboursement systématique des droits de douane à chaque passage des frontières extérieures de l'Union.

2. Utilité pratique

L'utilité de ce régime pour les opérateurs est elle aussi incontestée, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a été prévu, en contrepartie de cette facilité, le principe d'un cautionnement des droits et taxes potentiels qui deviendrait exigible en cas de mise en libre pratique sur le territoire de l'Union.

B - Ce système présente des insuffisances qui peuvent mettre en jeu la protection des intérêts de la Communauté.

1. Sa mise en oeuvre est difficile

Les procédures administratives du régime du transit constituent les faiblesses essentielles du régime. L'ouverture d'une procédure de transit ne

demande que peu d'informations à fournir à l'administration douanière. En cas de non apurement des documents de transit (T1), cette facilité se retourne contre les intérêts financiers de la Communauté puisque les informations disponibles ne suffisent souvent pas à établir la dette douanière !

La procédure d'apurement, de conception pourtant simple, est devenue difficile à maîtriser du fait du volume énorme de transactions (15 à 20 millions par an). La commission d'enquête a bien mis en relief cet aspect. Un bureau d'apurement peut traiter jusqu'à 20 000 documents par jour en moyenne!

(voir rapport Kellett-Bowmann).

La lenteur administrative qui en est résultée peu à peu a évidemment facilité la fraude dans la mesure où l'administration douanière de certains Etats membres n'est plus à même de constater dans des délais raisonnables le non-apurement d'une opération de transit. Ainsi, les fraudeurs disposent-ils de plusieurs mois voire de plusieurs années avant que le non-apurement ne soit découvert.

Par exemple, la Cour a récemment attiré l'attention d'un Etat membre sur la situation d'un bureau de douane, où plus de 16000 demandes d'information relatives à des opérations de transit étaient en suspens, dont environ 9500 depuis près de deux ans.

Une certaine indiscipline des opérateurs qui ne présentent pas la marchandise en douane au bureau de destination a contribué à multiplier le nombre de procédures de recherche, dans certains cas à un point tel que le rouage administratif s'est complètement bloqué. Ainsi, par exemple, certains bureaux de douane en étaient venus à maintenir des cautions pour des opérations de transit qu'ils n'arrivaient pas à apurer régulièrement, mais qui n'étaient pas nécessairement frauduleuses.

Les étapes de cette procédure sont trop nombreuses et elles s'étendent sur des périodes trop longues, allant jusqu'à trois ans. D'une part, ces délais conduisent en cas de non apurement régulier à des retards de constatations et par conséquent à des retards de mise à disposition ; d'autre part, ces délais rendent difficile la collecte d'informations, en vue de la perception des droits et taxes dus.

2. Les responsabilités sont diluées

La protection des intérêts financiers de la Communauté souffre aussi de la multiplicité des responsabilités et de leurs délégations. En cas de non-apurement les procédures de recherche et de recouvrement se transforment quasiment en une chasse au responsable.

La caution n'est pas suffisamment différenciée selon le risque que représente la marchandise qui voyage sous le régime douanier du transit.

Le régime gagnerait certainement en efficacité, dans l'optique de la protection des intérêts financiers de la Communauté, s'il était pénalisant pour les fraudeurs potentiels. Les transferts de fraude constatés et mis en lumière lors des auditions de la commission d'enquête en sont la preuve (trafic de contrebande de cigarettes par voie maritime, retour aux techniques traditionnelles de la fausse déclaration de marchandises sans risques, etc.)

III. Les trois impératifs d'une réforme

La plupart de ces problèmes ont été mis en évidence par la Cour des comptes dès 1988 dans son rapport sur l'exercice 1987. La Commission, à l'époque, partageait les soucis de la Cour concernant certaines difficultés d'application de ce régime. Cela veut dire, Monsieur le Commissaire, que la "crise" du transit, comme l'appelle certains, est bien antérieure à la création du marché unique.

La suppression des certificats de passage aux frontières intracommunautaires n'a fait qu'aggraver certaines difficultés.

La Commission a essayé de régler certains problèmes et nous attendons avec beaucoup d'intérêt les propositions d'amélioration de la Commission d'enquête

du Parlement. Permettez-moi, en me plaçant dans la perspective des ressources communautaires, de rappeler certains impératifs que devrait respecter le futur système.

1. Le principal obligé

Le premier impératif concerne la maîtrise que le titulaire du régime, à savoir le principal obligé, doit conserver dans les procédures d'apurement. La responsabilité financière, via les cautionnements, qui repose sur cet opérateur n'est que la contrepartie des facilités économiques qui lui sont accordées. Encore faut-il qu'il soit à même d'assumer ses responsabilités. On a souvent entendu les opérateurs se plaindre des retards administratifs liés à l'encombrement des bureaux de douane dans l'apurement des documents papiers. Ils en ont souvent conclu que les autorités publiques peuvent difficilement les accuser d'un manque de diligence et mettre en jeu leur responsabilité financière, si ces autorités ont une part de responsabilité dans la dégradation de la gestion du régime.

Les auditions de la commission d'enquête ont montré que les opérateurs étaient prêts à assumer une part plus importante dans la gestion d'un régime de transit modernisé. Certaines procédures qui répondent à ce souhait existent déjà dans le code des douanes communautaires comme les procédures simplifiées dans le domaine du transport aérien ou maritime, ou encore les procédures de domiciliation prévues par d'autres régimes douaniers.

2. Le cautionnement

Le deuxième impératif a trait aux cautionnements. Celui-ci doit être adapté au risque et ce quel que soit le mode de transport.

La Commission a déjà apporté des améliorations dans la modulation des garanties en fonction des risques. Mais actuellement certains modes de transport sont toujours exemptés de l'obligation de fournir une garantie. Il semble peu raisonnable de mettre en place un système de cautionnement extrêmement contraignant pour les produits à risque accru acheminés par route, si en revanche aucune garantie n'est exigée pour d'autres modes de transport. Les fraudeurs sont suffisamment habiles pour ne pas tarder à se concentrer sur les domaines où ils rencontrent le moins de risques. Il conviendra probablement de maintenir voire d'étendre un système de garantie sévère pour les produits à risque accru tant que la modernisation du système n'est pas effective, notamment par son informatisation (New computerised transit system, NCTS) et ceci dans l'intérêt des ressources de l'Union européenne.

3. Les contrôles

Enfin, le troisième impératif est le maintien de contrôles suffisants, basés sur une analyse des risques, tant à l'entrée des marchandises sur le territoire douanier communautaire, qu'en cours de route et à destination.

Le point clé des contrôles douaniers est constitué par les contrôles effectués au bureau de départ. Dans le cas de l'utilisation plus générale de procédures simplifiées et de domiciliation auprès du principal obligé pour l'apurement du régime, les contrôles intégrés des registres et de la comptabilité des opérateurs occupent une place primordiale de même que les contrôles physiques qui restent un moyen important de combattre efficacement la fraude dans le transit.

M.Zygmunt TYSZKIEWICZ,
Secrétaire général de l'UNICE

Conférence "EUROTRANSIT 97"

COLLOQUE
EURO TRANSIT 97
(6 février 1997)

INTERVENTION DE

M. Z. TYSZKIEWICZ
SECRETAIRE GENERAL DE L'UNICE

Introduction

M. le Président, Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de remercier la Commission d'avoir organisé ce colloque sur le transit qui, comme le démontre le nombre de participants aujourd'hui, préoccupe l'ensemble des opérateurs économiques.

L'UNICE, que je représente, est le porte-parole officiel des milieux d'affaires européens vis-à-vis des institutions européennes. Créée en 1958, elle est composée de 33 fédérations centrales de l'Industrie et des employeurs appartenant à 25 pays européens. Sa mission est de promouvoir les intérêts des entreprises européennes et de veiller à ce que les politiques et législations communautaires contribuent à leur compétitivité.

Dans cette perspective, l'achèvement du marché intérieur dans tous ses aspects et le développement des échanges sont parmi ses priorités. Le système communautaire de transit procède de ces deux logiques et je voudrais souligner qu'il constitue un élément vital pour la compétitivité des entreprises.

En effet, dans un environnement économique caractérisé par la globalisation des marchés, l'intégration croissante des facteurs de production et la pratique grandissante du flux tendu, les entreprises européennes ont besoin d'un système de transit efficace qui leur permette de faire circuler des marchandises rapidement et en toute sécurité à travers l'Europe. Or, que constate-t-on aujourd'hui? Que malgré toutes les évolutions économiques et technologiques, le système de transit actuel est toujours basé sur les conditions qui prévalaient lors de sa création en 1968. Il s'ensuit des perturbations graves qui ont abouti à la crise que nous connaissons aujourd'hui.

On est en droit de se demander pourquoi les administrations douanières nationales ont permis que cette crise se développe. N'étaient-elles pas capables de prévoir cette situation, et de prendre à temps les mesures qui s'imposaient? Il appartient maintenant à la Commission européenne de réparer les dégâts. Voici un bel exemple où l'on peut apprécier l'avantage et la valeur ajoutée de l'Union européenne. Le transit est un sujet transfrontalier "par excellence", et c'est donc la Commission et l'Union qui sont les mieux placées pour le reprendre en main et y trouver des solutions. Il en est grand temps!

Les travaux en cours de la Commission, du Parlement européen et le colloque d'aujourd'hui devraient, j'espère, permettre d'avancer rapidement dans cette voie. Il doit cependant être clair que la vaste majorité des opérateurs qui sont des opérateurs honnêtes, ne doivent pas faire les frais des perturbations actuelles et de la révision nécessaire du système. Bien au contraire, les solutions doivent être recherchées plutôt dans une adaptation du fonctionnement des appareils administratifs chargés de l'application et du contrôle du système de transit que dans une complication des procédures existantes.

Cette approche est d'ailleurs celle du programme "Douane 2000" qui vise à harmoniser et simplifier les pratiques douanières afin d'accélérer la libre circulation des marchandises dans le marché unique.

Au sein de l'UNICE, voici les orientations qui se dégagent de nos réflexions sur le transit:

Tout d'abord un bref rappel de la situation:

Le Constat

En 1995, selon Eurostat, plus de 1000 milliards d'écus de marchandises ont circulé dans le Marché unique. Pour cette même année, plus de 500 milliards d'écus de marchandises ont été exportées à l'étranger et la balance commerciale de l'Union européenne avec les PECO a affiché 7,6 milliards d'écus, en hausse constante depuis 1991.

Etant donné le volume de flux commerciaux intra et extra-européens, la réglementation douanière européenne qui gère ces flux est d'une importance capitale. En effet la réussite et les résultats des opérations économiques de l'UE dépendent largement de l'environnement législatif dans lequel ils évoluent. Concernant plus particulièrement le transit des marchandises, les entreprises et les transporteurs en particulier doivent faire face à un double défi:

- honorer leur contrats dans un marché de plus en plus concurrentiel et
 - respecter le dispositif réglementaire qui leur est imposé.
- Or, celui-ci risque de devenir encore plus contraignant du fait des fraudes importantes qui se sont développées.

L' UNICE soutient activement toutes les initiatives qui visent à lutter contre la fraude. Cependant, elle considère qu'un équilibre doit être trouvé entre les exigences des administrations douanières et les besoins des opérateurs. Une procédure de transit modernisée, plus directe, plus sûre et plus facilement gérable permettrait de diminuer les risques de fraudes tout en ne pénalisant pas les opérateurs honnêtes, largement majoritaires.

Nécessité de préserver un système souple de transit

La procédure douanière du transit concerne un grand nombre d'entreprises de toutes tailles. Elle intervient à l'importation, à l'exportation, dans les échanges extérieurs avec les pays tiers ou les pays associés et dans les relations intra-communautaires. Elle met en cause des activités économiques très diverses telles que le transport (air, mer, fer, route ou fleuve), le négoce et les stockages internationaux, les fabrications industrielles, les banques, les assurances, sans oublier évidemment les commissionnaires en douane. Elle est certainement la plus utilisée des procédures douanières. Ce qui explique que la crise actuelle préoccupe fortement l'ensemble du monde des entreprises européennes.

Le développement économique a besoin en Europe d'une procédure souple de transit. En effet, la procédure du transit constitue un élément vital de la stratégie commerciale des entreprises dans les échanges extérieurs. Celle-ci garantit notamment à tous les opérateurs, quelle que soit leur implantation géographique dans l'Union européenne, la proximité du service douanier. Or, c'est cette proximité qui permet d'optimiser l'application des diverses réglementations et régimes économiques prévus par le Code des Douanes communautaire.

Le transit douanier, en favorisant le passage, à travers un territoire douanier, de marchandises non destinées à y être commercialisées, contribue également au décloisonnement du grand marché intérieur et au développement du commerce et de l'industrie européens.

Enfin, depuis son institution en 1968, le système de transit a permis de réaliser de façon satisfaisante un volume considérable d'opérations régulières.

Pour toutes ces raisons, les entreprises européennes sont très attachées au développement et au maintien d'un système de transit souple, efficace et facile à appliquer.

Elles déplorent vivement la situation de crise qui sévit actuellement. Les derniers chiffres communiqués sur les irrégularités détectées dans le régime TIR font état d'une augmentation de près de 150 % ces dernières années par rapport à la dernière décennie. Ces chiffres sont intolérables.

Les préjudices pour les entreprises se sont fait sentir à tous les niveaux, tels que par exemple pertes des marchandises, incapacité d'honorer les contrats, affaiblissement de la position concurrentielle sur le marché, conséquences financières importantes en cas de co-responsabilité avec le principal obligé, lenteur des procédures administratives pour clôturer l'envoi des marchandises, image de marque ternie.

Or, les dommages les plus graves paraissent résulter essentiellement de fraudes caractérisées, relevant de la grande délinquance internationale et imputables à une minorité d'individus appartenant à des bandes organisées dont les motivations sont totalement étrangères à celles qui animent le monde du commerce et de l'industrie. Il serait question essentiellement, semble-t-il, de contrebande, de vol de marchandises, de falsification de documents ou de cachets officiels.

Pour l'UNICE, la solution aux difficultés actuelles devrait donc être recherchée, non dans le renforcement des obligations et des contraintes pesant sur l'ensemble des opérateurs honnêtes, mais plutôt dans le sens d'une amélioration de l'efficacité de la police douanière.

La solution dans l'adaptation des appareils administratifs douaniers

La crise actuelle étant essentiellement imputable à des fraudes caractérisées, il appartient donc aux appareils administratifs compétents de procéder aux adaptations nécessaires de leur mode de fonctionnement pour éradiquer ce genre de fraude. Cette adaptation doit se faire sans pénaliser les entreprises régulières, tout en tenant compte de l'augmentation des échanges internationaux.

Des adaptations paraissent nécessaires dans trois domaines:

Premièrement, les administrations doivent très rapidement se moderniser, comme les entreprises ont dû le faire sous la pression de la concurrence. Certains services administratifs sont encore bien en retard dans ce domaine et fonctionnent selon les conditions qui existaient dans les années soixante, alors qu'aujourd'hui nous sommes dans l'ère des technologies électroniques.

C'est pourquoi, parmi les nombreuses mesures qui peuvent être prises dans ce sens, les entreprises européennes attachent beaucoup d'importance à l'informatisation du régime de transit. Elles regrettent que cette adaptation technique n'ait pas été engagée plus tôt, compte tenu de sa banalisation dans la vie pratique des affaires. Même si l'informatisation n'éliminera pas tous les risques de fraude, elle apportera plus de rapidité et de sécurité dans le traitement administratif du régime.

L'UNICE soutient la mise en place rapide d'un système informatique opérationnel couvrant l'ensemble des pays concernés. Une application partielle, qui impliquerait le maintien d'une procédure "papier" dans certaines relations commerciales, ne pourrait que compliquer la réglementation applicable, limiter l'application de l'informatique dans la lutte contre les fraudes et occasionner des distorsions anormales de traitement entre opérateurs économiques.

L'UNICE regrette que l'échéancier établi par la Commission ne donne aucune indication précise sur la date à laquelle le système sera directement opérationnel. Ce qui de toute évidence ne permettra pas de lutter efficacement contre la fraude dans la période transitoire.

Par conséquent l'UNICE souhaite que l'informatisation du régime du transit devienne la première des priorités de la Commission et des administrations douanières nationales et que tous les moyens nécessaires soient mis en oeuvre pour que cette tâche soit accomplie dans des délais brefs, selon un calendrier contraignant.

S'agissant par ailleurs d'une mesure d'ordre public, répondant essentiellement à la nécessité de garantir l'exacte perception des droits et taxes d'importation, les entreprises estiment qu'elles ne doivent pas être appelées à contribuer, sous quelque forme que ce soit, au financement de son installation et de son utilisation, lequel doit entièrement être pris en charge par les budgets nationaux ou communautaire.

Deuxième voie d'action, l'efficacité de la lutte contre les fraudes devrait être renforcée dans tous les pays concernés. Les entreprises européennes sont conscientes que la crise qui fragilise le transit touche de plein fouet la liberté fondamentale de circulation des marchandises. Elles estiment par conséquent indispensable d'améliorer rapidement l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières au moyen d'actions concertées et harmonisées à travers les frontières plutôt que d'avoir recours à des actions nationales peu ou mal coordonnées.

Il conviendrait donc notamment de:

- adapter et moderniser les moyens et les méthodes de la police douanière dans les Etats membres. La formation transfrontalière des agents devrait notamment être renforcée;
- renforcer les sanctions et les appliquer avec vigueur;
- développer les échanges mutuels de renseignements;
- organiser une coordination étroite de certaines interventions pouvant revêtir parfois la forme d'actions communes;
- monter une campagne de publicité sur toutes ces mesures, pour décourager les fraudeurs ou bien les convaincre qu'ils finiront par être découverts, jugés et sévèrement punis.

Les autorités compétentes en la matière devraient également mieux mesurer les enjeux actuels et s'efforcer de définir, dans le cadre de l'Union européenne, une stratégie approfondie de lutte contre la fraude douanière en développant un réseau d'échange d'informations collectées au niveau local dans chaque bureau de douanes. L'exemple du "Regional Intelligence Liaison Office" proposé lors des auditions du Parlement mérite d'être approfondi.

Enfin, les autorités douanières, dans leur effort de lutte contre la fraude, devraient fixer de façon pragmatique la palette des diverses mesures permettant d'atteindre les objectifs visés.

Troisièmement, la réforme du système du transit devrait se faire en étroite coopération avec les opérateurs économiques.

Pour l'UNICE, il est essentiel que le nouveau système soit adapté aux besoins des entreprises et que les mesures réglementaires proposées n'aboutissent pas à une augmentation importante des contraintes et des frais qui pèsent sur les entreprises honnêtes qui sont totalement étrangères aux fraudes actuelles. Celles-ci sont très préoccupées par les diverses propositions qui visent notamment à:

- fixer de façon plus stricte les itinéraires de transport;
- réduire de façon excessive les délais d'acheminement;
- limiter les points de contrôle douanier;
- apposer des scellés sur les moyens de transport;

Toute restriction supplémentaire à ce niveau porterait atteinte à la souplesse de la procédure et augmenterait les coûts d'utilisation pour les entreprises.

Les entreprises européennes sont conscientes de l'urgence du problème et de la nécessité que tous les acteurs du transit prennent leur part de responsabilité dans l'amélioration du système, mais il est essentiel de trouver un juste équilibre coûts/bénéfices. Elles demandent donc que toutes les mesures qui peuvent porter atteinte à la souplesse de la procédure, ou accroître les coûts d'utilisation du système de transit soient examinées en partenariat avec les opérateurs économiques conformément à ce qui est proposé dans le programme "Douane 2000".

Enfin, afin d'améliorer la lutte contre la fraude, l'UNICE demande à la Commission de veiller à ce que le statut d'entreprise agréée, qui accorde un traitement douanier plus avantageux à certains opérateurs de confiance, soit attribué avec la même rigueur par les administrations douanières des différents pays participant au système.

Avant de conclure je voudrais aborder la question de l'extension du système à l'extérieur de l'Union européenne: le transit commun.

Compte tenu des difficultés actuelles, l'UNICE estime qu'il serait prudent d'attendre que le fonctionnement du régime soit pleinement consolidé avant d'admettre de nouveaux partenaires dans le transit commun.

La priorité devrait être d'éliminer les disparités qui existent encore, notamment en matière de lutte contre les fraudes et de support informatique, entre les pays qui bénéficient actuellement du régime; c'est-à dire les quinze de l'Union, la Suisse, la Norvège, l'Islande, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie .

Conclusion

Telles sont les principales orientations de la réflexion en cours à l'UNICE concernant la réforme du transit.

L'UNICE souhaite poursuivre un dialogue constructif avec les institutions communautaires pour que la réforme envisagée du système du transit puisse aboutir à des solutions qui:

- aboutiront à la mise en place d'un système pan-européen de transit moderne, efficace, simple et adapté à l'environnement économique actuel;
- contribueront à réduire substantiellement la fraude tout en ne pénalisant pas les opérateurs honnêtes et n'entravant pas la fluidité des trafics, facteur indispensable au développement des échanges et du commerce international.

La compétitivité des entreprises européennes est en jeu. Sachons relever le défi tous ensemble avec détermination et imagination.

Merci de votre attention.

* * *

Mr. James CURRIE, Director-General
DG XXI, European Commission

“EURO TRANSIT 97”, 6 February 1997

It now falls to me to make a few remarks. This is the first conference that I've been at, in quite a long time, where we have actually been ahead of schedule. If we fall behind schedule between now and the end of the morning it will be entirely my responsibility. I promise to speak relatively briefly. The pleasant surprise is that we actually do have some time before the lunch break to hear from participants. This is an event where we are all players and where we all have to make our contribution. There will be maximum opportunity for you to debate the issues.

A number of encouraging things have been said this morning. No one has challenged the need for a transit system. We all know we need a transit system, but we all know we need a reformed transit system. That I think is a very healthy, and hopeful, point of departure. From the Commission point of view, and you will see it in some of the papers which have been put before you, a renewed transit system has to take account of the fact that the present system is vulnerable. Mr. Bernicot has said that the seeds of its vulnerability predated the 1992 process, and that is correct.

But there can be no doubt that we had not prepared properly for the 1992 pressures, or for the pressures that came after 1992 as a result of the fall of the Berlin wall. We have, I think, been overwhelmed. It is also true that the transit system is the victim of its own success. What must a new transit system involve? It has to be assessed in relation to some basic requirements, or objectives, which we have already mentioned in some of your papers. It has to be coherent, it has to be effective, and we have to define what we mean by these terms. It has to be reliable, reliable for the business community, reliable also for governments and the taxpayer. It has to involve clear delineation of responsibilities. And through these mechanisms, and meeting these objectives, it has to offer protection. Including, I must say, protection for the honest operators in the system. So we need a major effort in re-defining quality.

We need to act, if we are to meet these objectives, in 3 main domains. These 3 main domains are the subject of the 3 seminars in which you are invited to participate in the course of tomorrow morning.

The first domain is access to the system and to its benefits. Who should get access? To what extent should the rules define the quality and the standards which have to meet in order to get access? As other speakers this morning have pointed out, the

benefits to be derived from the system are enormous. Those benefits have also to be matched by the quality of those who participate.

The second domain is management of the procedures. The draft European Parliament Report highlights the lack of information on which to base an analysis of the system and reform. Proper management of the procedures must be firmly based on knowledge and information. It must be based also on a definition of responsibilities.

A third domain, is the need to achieve a much higher degree of control and surveillance. The flexibility that has been referred to by Mr. Monti, and by Mr. Tyszkiewicz, has to be balanced by re-inforced controls.

How effective we are in producing action in these 3 domains, will depend on a number of things. First, on the availability of accurate information to enable us to manage and control. Second, on a much more uniform approach to the job by customs administrations, including a much wider use of risk analysis. Third, on the use of the best modern technology.

It is, as a number of speakers have pointed out, amazing that the system still operates purely on the basis of paper. So computerisation and the use of modern technology is a key feature of a new system if we are to beat the fraudsters and if we are to deliver the kind of speed, efficiency and response which business expects from such a system.

Mr. Tyszkiewicz asked about the timetable for computerisation. Thanks to the European Parliament, the Commission will have at its disposal sufficient funds over the next two years to enable us to meet our obligations in building the European network into which the national networks can be plugged. That demands, in turn, a corresponding political commitment from the national administrations to deliver the networks, the budgets and the technical expertise which will enable us to work together. It is only by working together to provide a complete and comprehensive system that we can effectively renew the transit system.

The commitment from national governments was given in the discussions which took place between the Council and the Parliament in the context of "Customs 2000". We now have to build on that and meet the timetables. From the Commissions point of view, we need to complete the functional and technical specifications by the end of March this year. To enable us to do that we need the full commitment and co-operation of the Member State customs authorities.

Phase I, implementation of the system, will involve a limited numbers of customs offices and functionalities, and the computerisation of the key forms and procedures relating to transit by 1998. Between 1998 and the year 2000 we will be running in parallel the computerised and paper based systems, but extending the computerised system to cover all countries and operations of the common transit system.

This will also involve preparation for their accession by those countries who would like to become members of the common transit system. Full NTCS and an entirely computer based system will be in operation from mid 2000. That may seem like a

long timetable and it will certainly seem like good news to a number of fraudsters. It is a realistic timetable. But it is a timetable we will only meet through full commitment at financial and political level from all the main contributors and players.

Let me talk a bit about partnership. As a result of this exercise conducted in the wake of the Court of Auditors report, and of the Parliamentary Committee of Inquiry, we have achieved a high degree of solidarity at Community level between the Court, the Parliament, the Council of Ministers and the Commission. We must rely on that solidarity to take us through from thought to action.

There must clearly be much greater solidarity among the customs authorities of the European Union, in the EFTA countries and the four new Central European countries that have acceded within the last few months to the Common Transit System. All of us in customs must work together, to develop commonality of approaches and of standards.

If it is true that a Common European customs service is a long way off, it is equally true that we must act as if there were a single customs authority. The Commission is committed to playing its role as a co-ordinator of that process.

It will also mean partnership between the private and the public sectors. Private players in this particular drama have real responsibilities and these responsibilities I think they are prepared to shoulder. But it will only by working closely and building confidence between the private and public sectors, and in particular the customs authorities, that we will achieve the kind of results that we need.

So I think the notion of partnership goes beyond, far beyond, the EU and its Member State governments.

Finally let me say that the transit reform which we are building as of today is only part of a wider scenario. The European Parliament Committee of Inquiry's report makes it very clear, that reforming transit alone will not necessarily solve the problems of fraud.

Nor will reforming transit alone resolve all the problems of co-operation between the economic sector and the public authorities. We need to widen our focus and that is the purpose of "Customs 2000": To develop a reformed system going into all areas of customs policy. That is the ambition beyond reforming transit, but it is part and parcel of what we are here to do. Transit reform will be a big first step, in a process that will have to go much further.

Thank you very much indeed. Without delaying the process any further I think we have a good thirty minutes in which to have open discussion.

Jean-Michel GRAVE,
Coordinateur de la Task Force Transit DG XXI

“SYNTHESE DES CONCLUSIONS DES CONSULTATIONS MENEES EN 1996”

“EUROTRANSIT 97”, 6 février 1997

Introduction

La phase de consultation ouverte avec la diffusion du rapport intermédiaire a mobilisé les énergies de la Task Force Transit pour traduire dans les faits l'engagement pris par la Commission de procéder dans ce dossier de manière exemplaire et dans un esprit de transparence et d'ouverture aux opinions de tous les acteurs du transit.

Supports documentaires

Le rapport intermédiaire a bien sûr constitué le support documentaire de base de cet exercice. Du tableau synoptique des suggestions de réforme qu'il comporte, lui même alimenté à partir de toute une série de sources, y compris les contributions à la commission d'enquête du Parlement européen (PE), a été tirée une grille d'évaluation comportant un système de cotation des suggestions, selon une échelle allant de -2 à +2, et permettant d'ajouter des commentaires. La Task Force Transita reçu les grilles d'évaluation de 14 administrations douanières sur 23 saisies et de 10 organismes représentatifs des opérateurs sur 70. Le dernier chiffre peut paraître faible mais plusieurs acteurs, encore très récemment, ont fait parvenir leurs réactions au rapport intermédiaire hors grille.

Par la suite, des documents spécifiques développant certains thèmes du rapport intermédiaire ont été élaborés pour, en premier lieu, permettre d'approfondir la discussion avec les administrations douanières et, en second lieu, nourrir le document de travail préparé pour la présente conférence (doc XXI/114/97).

Etapas de la consultation

Il n'est pas inutile de rappeler les principales étapes de l'association des acteurs à la réforme :

A l'égard des administrations douanières :

- Groupe de travail ad hoc CE/AELE/V4 Réforme du transit :
5 au 8 novembre 96
- Comité de Politique Douanière (suppléants) : 19 novembre 96
- Comité de Politique Douanière (titulaires) : 27 novembre 96
- Commission mixte Transit Commun : 5 décembre 96
- Groupes de travail ad hoc thématiques Etats membres :
10 au 13 décembre 96
- Groupes de travail ad hoc thématiques CE/AELE/V4 :
13 et 14 janvier 97
- Comité de Politique Douanière (suppléants) : 29 janvier 97

A l'égard des opérateurs :

- Ateliers "généralistes" FR/EN : 25 au 29 novembre 96
- Ateliers "produits sensibles" FR/EN : 2 au 4 décembre 96

Chacune de ces étapes a donné lieu à une coordination avec les autres services de la Commission concernés par le dossier, qui s'y sont impliqués de manière très active.

Par ailleurs, la commission d'enquête du PE a assisté aux débats dans le cadre du groupe ad hoc et des ateliers de novembre et décembre 96, où elle était représentée par des membres de son secrétariat. Un représentant du Comité Economique et Social a également participé aux ateliers.

Deux résumés des points de vue exprimés d'une part par les administrations douanières et d'autre part par les opérateurs figurent dans votre dossier recueillis (doc XXI/118/97 et XXI/120/97). Il va de soi qu'ils ne peuvent traduire toute la variété des opinions sur un sujet aussi complexe et vaste que celui de la réforme du transit.

Premier bilan des consultations

Vouloir à tout prix faire une synthèse des opinions exprimée tout au long de cette phase et surtout chercher à en tirer des conclusions serait non seulement présomptueux mais un peu malhonnête si l'on se réfère au but même de cette conférence qui vise à permettre une confrontation claire et loyale des opinions et, si possible, l'émergence de zones de consensus.

Non seulement les avis sont très divers sur les quelques 80 suggestions initialement inventoriées, mais ils ont en outre souvent évolué, soit parce que certaines suggestions ont été précisées, voire nuancées (ainsi du contrôle d'accès), ou même ajoutées, soit parce que certains participants n'ont pas hésité à changer d'avis après avoir entendu les arguments des uns et des autres. Cette évolution n'est d'ailleurs pas allée parfois sans certaines contradictions sur lesquelles je reviendrai ... Si certaines positions restent antinomiques, d'autres se sont fondues dans des approches médianes ou de compromis.

Ce qui est vrai des résumés écrits l'est également de mon intervention. Beaucoup d'entre vous ne se retrouveront donc que partiellement dans ce qui va suivre, qui n'est qu'un modeste premier bilan. Que personne dès lors ne se sente trahi : les débats vous permettront justement de faire les mises au point nécessaires.

Afin d'aider à la suite des débats, je suivrai, si vous le permettez, non pas l'ordre du rapport intermédiaire initialement utilisé, mais celui du document de travail spécialement préparé pour cette conférence, ce qui vous épargnera un inventaire fastidieux des nombreuses suggestions de réforme.

QUESTIONS GLOBALES

1) La cohérence et l'articulation des régimes de transit.

Les suggestions qui suivent ne figurant pas dans le rapport intermédiaire, les opérateurs n'ont pu se prononcer, même s'ils ont réclamé une législation claire et cohérente ainsi qu'une pratique uniforme.

1.1. Un système de transit unique remplaçant le transit communautaire et le transit commun par un seul système de transit fondé sur une nouvelle convention internationale comportant un nouveau processus décisionnel.

Douanes = l'ensemble des administrations douanières y compris celles des pays partenaires du transit commun se sont déclarées intéressées par le principe d'une telle convention unique y compris dans son volet décisionnel.

1.2. Exclure le TIR de l'espace commun

Douanes = laisser le choix et attendre que la réforme du TIR et celle du transit commun/communautaire (européen) aient été réalisées pour apprécier si le niveau de sécurité respectif des deux systèmes est suffisant pour éviter le recours par les fraudeurs au système le moins sûr.

1.3. Renverser le système

Opérateurs = certains ont émis l'idée de remplacer purement et simplement le transit par un système de dédouanement anticipé pour le régime suivant le mouvement. question de la fiscalité et de la représentation dans le marché intérieur. Quid du futur système et du besoin d'une procédure de transit dans les relations externes au Marché intérieur.

1.4. Manuel transit

Soutien unanime. Mais opérateurs le veulent précis et complet car il sera pour les douaniers la seule "loi" applicable.

QUESTIONS SPECIFIQUES

2) L'accès contrôlé au régime

Douane = distinction entre un système de transit de base accessible à tous mais assujéti à une garantie individuelle intégrale et un système simplifié qui serait soumis à l'octroi d'une autorisation préalable accordée aux opérateurs répondant à un certain nombre de critères personnels, matériels et financiers.

Opérateurs = favorables à une différenciation des mesures selon la fiabilité mais sans monopole, ni club ni transit à deux vitesses - risque de contradiction

3) La liste blanche ou noire

Douanes = question ouverte. Une liste blanche serait difficile à gérer. Une liste noire pose des problèmes juridiques et d'efficacité (hommes de paille). Des voies alternatives relatives aux échanges de renseignements sont à explorer.

Opérateurs = préféreraient liste blanche générale pour savoir à qui ils ont affaire et opérer leur propre sélection.

4) Les garanties

Douanes = Evolution et inscription de la question des garanties dans le cadre de l'accès au régime : garantie individuelle (éventuellement forfaitaire) dans la procédure de base et garantie globale pour les opérations en procédure simplifiée soumise à autorisation. Introduction d'une garantie pour le transit par mer.

Opérateurs = nature et montant de la garantie devraient être adaptés à la situation particulière des opérateurs et des mesures de sécurité qu'ils prennent, comme élément d'un accord global avec la douane. Dispense pour les opérateurs très fiables.

Cela suppose que certains éléments de taxation soient disponibles.

5) Memoranda of Understanding (MoU)

Douanes = Adhésion de tous à condition que la conclusion de ces protocoles d'accord ne crée pas de droits et obligations et ne viennent s'inscrire en porte-à-faux par rapport

à la réglementation, par exemple en permettant des facilités non prévues par la législation : Sécurité accrue des opérations, climat de confiance, prise en compte lors de l'examen des critères pour l'accès au transit simplifié.

Opérateurs = très favorables aux MoU s'ils imposent une contrepartie à la Douane et ne se limitent pas à de nouveaux engagements pour les opérateurs

6) Les responsabilités

Douanes = principal obligé doit rester l'interlocuteur privilégié de la douane même si ses responsabilités doivent être précisées : bon déroulement des opérations de transit qu'il engage et vis-à-vis desquelles il doit prendre toute mesure lui permettant de maîtriser réellement l'opération jusqu'à son terme. Mais les douanes devraient en premier lieu rechercher le fraudeur ou ses complices et tout entreprendre pour recouvrer les montants en jeu auprès des véritables responsables de la fraude (certains pays n'en font pas une véritable obligation).

Opérateurs = appui à un partage ou au moins une hiérarchie des responsabilités. conditions concrètes du partage pas précisées même si lien plus grand entre statut douanier de l'opérateur et statut commercial a été avancé. Etablir aussi la responsabilité des douanes.

7) Raccourcissement des délais de la procédure

Douanes = accord de principe pour raccourcir/respecter les délais des procédures de renvoi, de recherche et de contrôle a posteriori mais difficultés pratiques dues au manque de ressources. Attendre l'informatisation pour voir de réels progrès.

Opérateurs = réduction souhaitée des délais de notification mais il serait déjà bien de respecter les délais prévus actuellement.

La question du renvoi exemplaire 5 par l'opérateur illustre les paradoxes :

Douanes = craintes chez certaines administrations d'ouvrir de nouvelles possibilités de falsification des déclarations = douanes veut garder ses prérogatives mais sans pouvoir les remplir.

Opérateurs = ne veulent pas prendre les responsabilités des douanes = commerce préfère subir la lenteur des procédures plutôt que s'y impliquer. préfère fax, Email, copie alternative.

8) Les informations sur le transit (Statistiques)

Autre paradoxe :

Tout le monde veut des statistiques mais personne ne veut ni fournir (opérateurs) ni collecter (douanes) les données. Renvoi à l'informatisation alors même que certains pays ont mis en place des systèmes transitoires/préparatoires de collecte et d'exploitation.

Exemple : Les éléments de taxation des marchandises sur la déclaration de transit sont généralement reconnus comme utiles voire nécessaires pour l'élaboration des statistiques mais aussi pour la gestion des garanties et l'évaluation des risques mais administrations douanières souhaiteraient toutefois que les nouvelles exigences en matière de données sur la déclaration de transit restent supportables pour les opérateurs qui eux-mêmes préfèrent fournir les éléments à la demande mais pas automatiquement.

9) Le ciblage des contrôles et l'analyse du risque

Douanes = augmentation quantitative des contrôles physiques nécessaire mais limites des ressources disponibles dans les administrations douanières combinées à l'inéluctable accroissement des échanges, plaident pour augmentation de la qualité des contrôles par le ciblage réalisé à l'issue d'une analyse du risque affectant chaque opération.

10) L'amélioration des contrôles physiques

Douanes = d'accord pour améliorer les contrôles au départ, en route et à destination mais les ressources ne sont pas toujours adaptées ou suffisantes. Pour les contrôles en route, vient se greffer le problème des pouvoirs des agents des douanes qui dans plus de la moitié des pays concernés ne sont pas habilités seuls à arrêter les transports.

La plaque "T" sur les transports sous transit ne fait pas l'unanimité mais n'est pas non plus rejetée d'office. Son efficacité reste à démontrer ainsi que les risques d'abus auxquels son usage ou sa dissimulation peuvent donner lieu.

Itinéraires contraignants (plans de route) et interdiction de changer le bureau de destination sont considérés comme utiles pour les marchandises sensibles, y compris par certains opérateurs. Ces derniers préféreraient souvent un nouveau T avec de nouvelles responsabilités à un changement de bureau ou un transbordement.

Scellés obligatoires et agrément transport = Principe pas rejeté en soi même si les opérateurs doutent de l'efficacité du scellement. Cette obligation implique la mise aux normes du parc de véhicules utilisés pour le transit.

Douanes et opérateurs craignent que coût de mise aux normes soit trop élevé pour les transporteurs par rapport à l'efficacité de cette mesure de sécurité.

11) La coopération entre les services douaniers

Douanes = un ou des points de contact "Transit" bien accueilli. Réseau de correspondants transit susceptibles de fournir des renseignements sur des opérations particulières, de mettre les intéressés en contact et d'accélérer le traitement des dossiers litigieux.

Douanes = accord avec plus grande efficacité et nouvelles tâches confiées aux bureaux centralisateurs et notamment la collecte et l'exploitation des données relatives aux opérations de transit, notamment dans la perspective de l'informatisation de ce régime, la gestion et la diffusion du renseignement ainsi que le rôle de "point de contact transit", voire le rôle de bureau centralisateur des garanties. Opérateurs seraient même en faveur d'un seul Bureau centralisateur.

12) Le Système d'Information Préalable

Douanes = amélioration et mise à jour/harmonisation listes de marchandises sensibles

13) Techniques modernes de traçage des envois par satellite, la smart card et d'autres moyens modernes d'identification des marchandises

Pas rejetés a priori ni par les douanes ni par les opérateurs mais leurs coûts présumés les font considérer comme des mesures qui ne revêtent pas le même degré de priorité que l'informatisation du transit. Smart cards (cartes à puces) vues comme complément (douanes) ou première étape (opérateurs).

14) Sanctions

Sujet très peu développé dans le rapport intermédiaire car faisant par ailleurs l'objet d'initiatives horizontales pour l'ensemble de la matière douanière.

Mais les opérateurs ont insisté sur le besoin d'harmoniser au niveau communautaire les sanctions imposées aux infractions de la législation douanière.

Tout cela ne peut donner qu'un bien modeste aperçu de la masse d'efforts déployés pour donner corps à ce dossier aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur de la Commission.

Grâce à vous la Task Force Transit a pu disposer d'une large gamme d'opinions et de tous les éléments d'évaluation de la situation du transit et des besoins à satisfaire.

Cette conférence n'est bien sûr pas une fin en soi. Les défis sont énormes et la Commission reste confrontée à une grande attente de votre part. A partir de lundi une autre tâche nous attend : préparer le plan d'action de la Commission puis le mettre en oeuvre, je l'espère avec votre concours et votre appui.

CINQUIEME PARTIE

5. **Contributions écrites des participants** (par ordre alphabétique) /
Written contributions from the participants (in alphabetical order)

5.1. **AUTF** (Association des Utilisateurs de Transport de Fret)

5.2. **CLECAT** (Comité de Liaison Européen des
Commissionnaires et Auxiliaires de Transport / *European Liaison
Committee of Freight Forwarders*)

5.3. **Eurochambres** (Association des Chambres de Commerce et
d'Industrie européennes)

5.4. **Eurocommerce** (The retail, wholesale and international
trade representation to the European Union)

5.5. **FFE** (Freight Forwarders Europe)

5.6. **IRU** (Union Internationale des Transports Routiers /
International Road Transport Union)

5.7. **Siegmar Kunas**, Directeur général des douanes allemandes,
Bundesfinanzministerium (Deutschland)

5.8. **Mieczyslaw Nogaj**, President of the Central Board of
Customs (Poland)

5.9. **UNICE** (Union des Confédérations de l'Industrie et des
Employeurs d'Europe / *Union of Industrial and Employers'
Confederations of Europe*)

Paris, le 14.2.1997

Monsieur James CURRIE
Directeur Général (DG XXI)
Rue de la Loi 200
B 1049 BRUXELLES

Objet: EUROTRANSIT 1997 - Séminaire 6 et 7 Février

Monsieur le Directeur Général,

Nous vous remercions d'avoir permis à notre Association de participer à ce séminaire et de mieux cerner ainsi la problématique du transit communautaire.

Ces informations sont communiquées à nos adhérents pour susciter d'éventuelles réactions.

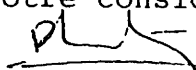
Dès à présent nous pouvons vous faire part de deux remarques:

- dans le système actuel, pour des échanges simples, par exemple entre la France et la Grande Bretagne, il apparaît que, dans certains cas, l'exemplaire N° 5 du T1 met plus de 12 mois à revenir au bureau de douane émetteur, ce qui ne paraît pas normal; cette situation demanderait à être dès à présent améliorée.

- dans le système futur, avec l'informatisation projetée du transit, ne doit-on pas craindre que, dans le cas où l'opération ne requiert aujourd'hui que quelques informations, demain celles à fournir ne soient plus nombreuses et compliquent la situation. En prenant l'exemple d'un conteneur arrivant des USA au Havre et transporté à Paris sous T1, pour lequel il n'est donné aujourd'hui que peu de détails, ne devra-t-on pas demain donner pour chaque article présent dans le conteneur et la valeur et la nomenclature douanière ? Ce qui serait un alourdissement certain s'il y a des dizaines, voire des centaines d'articles différents dans le conteneur.

Par ailleurs, nous rappelons que notre Association se tient à votre disposition pour répondre à toute étude douanière pouvant concerner nos adhérents qui sont parmi les chargeurs les plus importants de France.

Avec nos remerciements renouvelés, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de notre considération distinguées.



P. SARTINI

Copie: Amiral Mollat du Jourdin
M. Thomasset, Président de la Commission Douane

PROPOSITION DU C.L.E.C.A.T.
POUR UNE REFORME DU REGIME
DU TRANSIT COMMUNAUTAIRE

Le C.L.E.C.A.T. regroupe vingt-deux Fédérations nationales de Transitaires et Agents en Douane des Etats Membres de l'Union Européenne. Ces Fédérations représentent plus de 18.000 entreprises employant 400.000 personnes et maîtrisant des parts de marché importantes dans les échanges internationaux.

Ces entreprises effectuent 65 % du transport international de marchandises par route, ainsi que 65 % des échanges maritimes de marchandises générales, notamment en conteneurs. Dans le domaine du fret aérien, elles commercialisent 92 % des chargements. S'agissant des activités douanières et documentaires liées aux échanges extérieurs, ces entreprises maîtrisent 85 à 90 % du trafic. Enfin, elles garantissent 90 % des documents de transit émis dans le cadre du régime de Transit Communautaire.

Leur technicité et leur professionnalisme leur permettent d'exprimer avec force leur point de vue sur les dysfonctionnements de ce régime, sur les fraudes qui s'y développent et sur les aménagements qui devraient y être apportés, afin de le sauver du naufrage et de garantir leurs intérêts financiers, puisqu'elles sont les premières victimes de cette fraude en tant que principal obligé.

Le C.L.E.C.A.T. souligne que ses représentants sont intervenus à de nombreuses reprises dans le passé, spécialement dans les années 1985 à 1992, pour sensibiliser les responsables communautaires et nationaux sur les dangers contenus dans la réglementation sur le Transit Communautaire. De nombreuses interventions ont été faites, au sein du Comité Consultatif en Matière Douanière et Fiscalité Indirecte, par les experts professionnels, et des courriers abondants ont été adressés aux autorités responsables, faisant suite à de nombreuses réunions de concertation. Malgré ces mises en garde, la réglementation demeure imparfaite. Le Transit Communautaire n'a pas évolué au cours de la dernière décennie et le C.L.E.C.A.T. regrette la lenteur des discussions actuelles, ainsi que l'absence de décisions claires et rapides pour sauver ce régime.

Le C.L.E.C.A.T. prend acte de la parution au Journal Officiel des Communautés Européennes L.70 du 20 mars 1996 du Règlement 482/96 apportant certaines améliorations

au régime du Transit Communautaire. Pour autant, il déplore que ces améliorations demeurent insuffisantes et tendent surtout à diminuer le risque pris par les Trésors Publics et les Finances de l'Union Européenne, à travers une augmentation des cautions, et l'utilisation de la garantie des principaux obligés en tant que contrat d'assurance de la perception des droits et taxes.

Le C.L.E.C.A.T. réaffirme que le régime du Transit Communautaire est indispensable au bon fonctionnement de l'économie de l'Union Européenne. En effet, les marchandises d'origine Pays Tiers doivent, dans de nombreux cas, circuler en exonération de droits et taxes et en suspension de l'application des règles du commerce extérieur entre les points d'entrée et de sortie de l'Union Européenne et les entrepôts ou les zones sous douane situées à l'intérieur du territoire de l'Union.

De nombreux opérateurs économiques disposent de procédures douanières domiciliées qui ne peuvent s'exercer que si les marchandises peuvent être transportées sous un régime de transit.

Le C.L.E.C.A.T. est donc opposé à toute idée de suppression des facilités offertes par le Transit Communautaire qui repousserait les opérations douanières vers les frontières externes de l'Union Européenne. Cette démarche constituerait une régression importante et absurde et aurait des conséquences économiques et sociales incalculables pour les zones logistiques de l'intérieur, ainsi que pour les organisations de transport, notamment en flux tendus.

Partant de cette constatation, le C.L.E.C.A.T. propose que le régime de Transit Communautaire soit modifié sur les points suivants :

- responsabilité et garantie offertes par les principaux obligés ;
- transfert de responsabilité entre un opérateur de la chaîne de transport et un destinataire ;
- responsabilité et obligations des Administrations Douanières ;
- modernisation des techniques de gestion du régime de transit

1. RESPONSABILITE ET GARANTIE OFFERTES PAR LES PRINCIPAUX OBLIGES

Le Règlement 482/96 du 19 mars 1996 prévoit que les utilisateurs du Transit Communautaire doivent être établis dans le pays de départ de l'opération et faire preuve de six mois d'antériorité dans cette activité.

Par ailleurs, les principaux obligés peuvent couvrir leur responsabilité en offrant :

- * une garantie globale,
- * une garantie forfaitaire de 7.000 Ecus minimum,
- * ou une garantie individuelle opération par opération.

Le C.L.E.C.A.T. propose que les bénéficiaires de la garantie globale disposent d'un agrément des Administrations Douanières afin d'effectuer les opérations de Transit Communautaire

Le C.L.E.C.A.T. propose, par ailleurs, que le délai de notification pendant lequel un titre non apuré doit être signalé au principal obligé et à sa garantie soit ramené à six mois au lieu de respectivement 12 et 11 mois actuellement. La prescription en matière de Transit Communautaire doit être ramenée à trois ans dans tous les Pays de l'Union Européenne.

2. TRANSFERT DE RESPONSABILITE ENTRE UN OPERATEUR DE LA CHAINE DE TRANSPORT ET UN DESTINATAIRE

L'une des autres causes de la fraude constatée dans le transit est l'imprécision qui règne dans les transferts de responsabilité entre détenteurs des marchandises à l'occasion des opérations de transferts et de livraison. L'une des règles essentielles du droit civil dans l'Union Européenne consiste à ce que le détenteur de la chose soit responsable de sa garde. Ce principe doit être complètement appliqué dans le Transit Communautaire.

Le C.L.E.C.A.T. propose que l'interdiction de changement de bureau de destination soit absolue, sauf autorisation du principal obligé dûment constatée et confirmée. Tout autre changement de destination doit être couvert par l'émission d'un nouveau document de transit cautionné et apurant automatiquement le document précédent. Une procédure douanière spécifique doit être déterminée à cet effet.

Par ailleurs, le C.L.E.C.A.T. propose qu'un régime douanier se substitue automatiquement au titre de Transit Communautaire dès que l'opération de transport est terminée par une livraison effective au destinataire. Celui-ci devient dès lors responsable et redevable du paiement des droits et taxes. Il appartient aux Administrations de prévoir, le cas échéant, un régime de garantie pour les détenteurs de marchandises en suite d'un Transit Communautaire.

Le C.L.E.C.A.T. demande que soit créé un fichier des destinataires agréés dans l'Union Européenne. Ce fichier pourrait être couplé avec le fichier T.V.A. intracommunautaire. Une identification spécifique de destinataire agréé au sein de ce fichier pourrait être mise en place.

L'agrément d'un destinataire par l'Administration des Douanes engage celle-ci vis-à-vis de ce destinataire dont elle peut exiger des garanties. La preuve de la livraison sans réserve des marchandises à un destinataire agréé, constituerait la preuve de l'apurement de l'opération de transit et dégagerait la responsabilité du principal obligé.

Le C.L.E.C.A.T. accepte, par ailleurs, que le principal obligé garantisse ses substitués et sous-traitants dans le cadre de la maîtrise des opérations qu'assument les entreprises donneurs d'ordres.

3. RESPONSABILITE ET OBLIGATIONS DES ADMINISTRATIONS DOUANIERES

La mondialisation de l'économie, la croissance des échanges internationaux, la mise en place du Grand Marché Intérieur Communautaire, engagent les Pouvoirs Publics et les Administrations qui doivent supporter des risques accrus de non-perception de la fiscalité liés

à ces échanges. Pour diminuer ces risques, les méthodes de travail des Administrations doivent changer ; les opérateurs de la chaîne de transport n'ayant pas à supporter les conséquences de dysfonctionnement administratif.

Dans ce domaine, le C.L.E.C.A.T. propose donc :

□ à l'arrivée des marchandises et des documents dans le bureau de destination, l'Administration disposerait d'un délai maximal de quarante-huit heures pour renvoyer visé l'exemplaire-retour de Transit Communautaire dans le cas de marchandises sensibles.

Ce délai serait de quinze jours pour les marchandises ordinaires.

La non-réponse dans un délai d'une semaine au-delà des termes fixés ci-dessus vaudrait apurement des documents.

□ un apurement des documents donné par les Administrations Douanières dans les délais fixés ci-dessus aurait valeur de présomption de clearing définitif, sauf si l'Administration prouve qu'il y a eu irrégularité dans l'opération de transport.

Les contrôles a posteriori réalisés dans les délais de notification de six mois, prévus au 1. ci-dessus, doivent être accompagnés de preuves et justificatifs d'irrégularité, ou préciser les soupçons d'irrégularité mis en avant par l'Administration.

□ les opérations non régulières, engageant la complicité de Douaniers, le vol de tampons, etc ..., demeurent sous la seule responsabilité des Administrations Douanières qui ont en charge de poursuivre les fraudeurs, y compris le principal obligé si celui-ci est reconnu comme fraudeur.

4. MODERNISATION DES TECHNIQUES DE GESTION DU REGIME DE TRANSIT

Le C.L.E.C.A.T. insiste pour que l'informatisation des procédures d'apurement du système de transit soit mise en place le plus rapidement possible. Il insiste aussi pour que soient examinées les améliorations que pourraient apporter au circuit papier, l'utilisation des échanges de données informatisés (E.D.I.), du code à barres ou des puces électroniques.

**CLECAT PROPOSAL
FOR A REFORM OF THE
COMMUNITY TRANSIT SYSTEM**

CLECAT comprises 22 National Federations of Freight Forwarders and Customs Agents of the Member States of the European Union. These Federations represent more than 18,000 companies, which employ 400,000 people and control a high proportion of international trade.

These companies account for 65% of international goods transport by road and 65% of the shipping by sea of general commodities, primarily in containers. They also carry 92% of cargo in the air freight sector. As far as customs activities and documentation relating to international trade are concerned, these companies control 85 to 90% of all traffic and guarantee 90% of the transit documents produced within the context of the Community Transit Regime.

Their technical expertise and professionalism allows them to be representative when it comes to criticizing the faults inherent within this system, the fraud which is developing within it and the changes that should be made in order to save the system from collapsing altogether and safeguard their own financial interests - for it is they who are the main victims of this fraud in their capacity as principals.

CLECAT emphasizes that its representatives have had to intervene on numerous occasions in the past, particularly between 1985 and 1992, to make Community and national officials aware of the dangers intrinsic to the Community Transit regulations. Professional experts have had to address the Advisory Committee on Customs and Indirect Taxation, and countless letters have been sent to the authorities responsible, following up several meetings for consultation. Despite these warnings, the regulations remain impenetrable. Community Transit has failed to evolve over the last 10 years and the ponderousness of the current dialogue is of concern to CLECAT, as is the lack of clear, rapid decisions which could save the system.

CLECAT notes that Regulation 482/96, published in Official Journal of the European Communities L70 on 20 March 1996, contains some improvements to the Community Transit Regime. However, it regrets that these improvements are still insufficient; they aim above all to reduce the risk taken by the respective Treasury Departments and Finance Ministries of the European Union by using the guarantee of the principals as an insurance policy regarding the collection of duties and taxes.

CLECAT reaffirms that the Community Transit System is vital to the smooth functioning of the economy of the European Union. Indeed, in many cases, goods coming from third countries should be exempt from duties and taxes, and exterior trade rules should be suspended while they are moved between their points of entry to and exit from the European Union and the bonded warehouses or zones within the territory of the European Union.

Many economic operators use customs procedures paid by banker's order, which can only be applied to goods that are transported within a transit system.

CLECAT is therefore opposed to any abolition of the facilities offered by Community Transit which would push customs operations out towards the external borders of the European Union. This approach would constitute an absurd, major step backwards, with immeasurable economic and social consequences for the logistical zones within the European Union as well as for transport organizations, particularly those involved in JIT deliveries.

Following on from this statement, CLECAT proposes that the Community Transit Regime be modified in the following respects:

- responsibility and guarantee offered by the principals;
- transfer of responsibility between an operator in the transport chain and a consignee;
- responsibility and obligations of the Customs Authorities;
- modernization of the techniques used to monitor the transit regime.

1. RESPONSIBILITY AND GUARANTEE OFFERED BY THE PRINCIPALS

Regulation 482/96 of 19 March 1996 stipulates that users of the Community Transit System must be established in the country of origin of the operation in question and that they must have been active within the appropriate sector for a period of six months.

In addition, the principals must fulfill their responsibilities by offering:

- a global guarantee,
- a flat rate guarantee of at least ECU 7,000,
- or a specific guarantee for each operation.

CLECAT proposes that the beneficiaries of the global guarantee should have the consent of the Customs Authorities order to carry out operations covered by the Community Transit Regime.

CLECAT also proposes that the period within which the principal and their guarantee must be notified of an unsettled document be reduced to six months instead of the current period of 12 and 11 months respectively. In cases of Community Transit, this period should be reduced to three years in all the Member States of the European Union.

2. TRANSFER OF RESPONSIBILITY BETWEEN AN OPERATOR IN A TRANSPORT CHAIN AND A CONSIGNEE

Another established cause of transit fraud is the lack of precision governing the transfer of responsibility between holders of goods at the time of transfer and delivery. One of the essential elements of civil law in the European Union states that the holder of the goods is responsible for looking after them. This principle must be applied to Community Transit.

CLECAT proposes that the ban on changing the office of destination be made absolute, unless the principal has duly noted and confirmed that permission has been given. Any other change in destination must be covered by a new guaranteed transit document which automatically supersedes the first. A specific customs procedure must be drawn up to this effect.

In addition, CLECAT proposes that a customs system should automatically take over from the Community Transit as soon as a transport operation is concluded by successful delivery to the consignee. From this point on, the latter would assume responsibility and liability for the payment of any duties and taxes. If necessary, it would fall to the Authorities to provide a guarantee system for the holders of goods subject to a Community Transit System.

CLECAT requests that a list of approved consignees in the European Union be compiled. This list could be linked up to the intra-Community VAT file. A specific form of identification for approved consignees in this file could then be devised.

Customs Authority consent for a consignee commits the former vis-à-vis that consignee, from whom they may obtain guarantees. Proof of unqualified delivery to an approved consignee would constitute settlement of a transit operation and release the principal from any further obligations.

CLECAT also accepts that the principals guarantee their representatives and subcontractors within the context of operations undertaken by companies acting as principals.

3. THE RESPONSIBILITY AND OBLIGATIONS OF CUSTOMS AUTHORITIES

Globalization of the economy, the boom in international trade and the advent of the EU Internal Market are all affecting Authorities and Public Administrations, which are having to face the growing risks inherent in a lack of understanding of the taxation linked to this trade. In order to reduce these risks, the Administrations must change their working methods: operators in transport chains should not have to suffer the consequences of administrative failings.

In this area, CLECAT therefore proposes that:

- upon the arrival of goods and documents at the destination office, the Authorities would have a maximum of 48 hours in which to return the completed return of goods form in the case of perishable goods. For ordinary goods, this period would be 15 days. Failure to respond within one week of the deadlines outlined above would constitute settlement of the documents.
- settlement of the documents given by Customs Authorities within the periods outlined above would constitute definitive clearing, unless the Authorities could prove that some irregularity had occurred during the transport operation. *A posteriori* checks taking place within a six-month period, as provided for in point 1. above, must be accompanied by evidence and documentary proof of any such irregularity or must outline the reasons for suspecting an irregularity that have been put forward by the Authorities.
- irregular operations, involving complicity by Customs officers, the theft of rubber stamps, etc. would remain the sole responsibility of the Customs Authorities, who must pursue the perpetrators of fraud - including principals - if they are proved to be involved.

4. MODERNIZATION OF THE TECHNIQUES FOR ADMINISTERING THE TRANSIT SYSTEM

CLECAT insists that a method of computerizing the settlement procedures for the Transit System be introduced as soon as possible. It also insists that efforts be made to find ways of improving the circulation of paper documents, e.g. by using computerized information exchange facilities (EDI), bar codes or microchips.

Jean CHABRERIE
06/1996

**RAPPORT INTERMEDIAIRE SUR LE TRANSIT
Document de travail des services de la Commission
SEC(96) 1739****Prise de Position d'EUROCHAMBRES****Bruxelles, 24 janvier 1997****Remarques générales**

Le système communautaire du transit est aussi indispensable que ruineux. Le montant total des dettes en relation avec la fraude au transit, qu'il soit de l'ordre de 1 milliard ou de 8 milliards d'écus, est alarmant.

Infiltré par la fraude, le système du transit est aujourd'hui en difficulté. Il convient que tout soit mis en oeuvre pour que les entreprises puissent continuer à bénéficier pleinement des facilités liées à la procédure du transit.

Créé pour qu'y règnent des opérateurs honnêtes, le transit est aujourd'hui gouverné par une fraude croissante. Et chaque Etat membre de prendre des dispositions individuelles pour préserver ses propres intérêts (exemples: suspension de la garantie globale à la demande de l'Espagne et de l'Allemagne pour certaines marchandises).

Il nous semble toutefois qu'avant de souhaiter adapter ou réformer le système du transit, il est impératif de faire en sorte que la réglementation existante soit correctement appliquée (1). À défaut, des sanctions doivent être mises en oeuvre (2). Enfin, le rapport intermédiaire sur le transit met en avant un nombre considérable de propositions auxquelles nous souhaitons apporter notre contribution (3).

1. Application des dispositions existantes.**Délai de renvoi de l'exemplaire n°5**

En matière de transit, les autorités douanières du bureau de destination disposent d'un délai de 10 jours (il n'est pas inutile de rappeler que l'article 356,2 du règlement d'application du Code des douanes communautaire utilise même la terminologie « sans tarder ») pour traiter l'exemplaire n° 5 et le renvoyer au bureau de départ. Aujourd'hui, ce délai n'est manifestement pas respecté, si bien que l'on estime que l'encours des exemplaires n°5 non renvoyés représente les échanges d'une année.

Cet état de fait est proprement inadmissible et déclenche des effets en cascade qu'il est ensuite difficile d'endiguer: retards inévitables dans la procédure de recherche...

Il est donc urgent de contraindre les autorités douanières à mettre en oeuvre cette disposition qui conditionne pour une large part le bon fonctionnement du transit. À défaut, les défaillances des autorités douanières risquent d'être assumées par les opérateurs.

Possibilité d'utiliser les duplicata des opérateurs, les documents commerciaux, etc., en lieu et place de l'exemplaire n°5.

Nous ne sommes pas favorables à l'utilisation d'autres documents que l'exemplaire n°5 pour l'apurement des opérations, sauf dans des cas exceptionnels telle la perte de l'exemplaire n°5. Dans ce cas, il serait souhaitable que la production du titre de transport jusqu'au point de livraison soit suffisante pour apurer l'opération.

Autrement, on ne peut raisonnablement reporter la responsabilité de la négligence des autorités douanières sur les épaules des opérateurs sur lesquels pèsent suffisamment des charges.

Enfin, l'adoption d'une preuve supplémentaire de l'arrivée prêterait indubitablement à confusion. D'autres documents que l'exemplaire n°5 ne devraient par conséquent être admis que dans des cas exceptionnels. Le rapport intermédiaire fait cependant référence à la possibilité pour l'opérateur de présenter lui-même une photocopie recto-verso de l'exemplaire n°5 visé par le bureau de destination. Ce système est d'ores et déjà utilisé pour les marchandises sensibles (tabacs, alcools...) depuis le début de 1996, date à laquelle il a été adopté pour libérer rapidement les garanties isolées à 100%.

La proposition du rapport est de faire une utilisation générale de cette procédure pour tout type de produit. Nous soutenons pleinement cette proposition et souhaitons même que cette preuve puisse servir non seulement pour libérer la garantie mais aussi pour apurer la procédure. Ainsi, les entreprises ne seraient plus entièrement tributaires du bon ou mauvais fonctionnement administratif des administrations dont ils dépendent.

2. Mise en oeuvre de sanctions.

Il nous semble qu'il est aujourd'hui indispensable de développer le volet répressif du transit

- d'une part en augmentant les sanctions à des fins dissuasives,
- d'autre part en harmonisant les sanctions au niveau communautaire.

Si les autorités douanières ne sanctionnent pas les fraudeurs, parce qu'elles trouvent plus aisé de se retourner contre le principal obligé, cela équivaut à se rendre complice de pratiques frauduleuses au détriment des principaux obligés. La Commission et les Etats membres ont annoncé publiquement que leur objectif était de combattre la fraude. Si telle est leur véritable intention, ils doivent appliquer strictement la séquence prévue à l'article 203, 3 du Code des douanes communautaire.

3. L'analyse des propositions.

Informatisation

L'élément essentiel concernant l'avenir du système du transit est son informatisation. Elle apparaît comme le seul véritable moyen susceptible de répondre à l'essentiel des besoins d'efficacité et de sécurité du système.

À lire les principes généraux du Nouveau Système Informatisé de Transit (NCTS), il semble que l'intention soit d'établir un système informatique complet sur base d'un dialogue entre la Commission, les Etats membres de l'Union européenne, les pays de l'AELE et de Visegrad. Une telle architecture suppose un fonctionnement sans faille de l'ensemble des systèmes informatiques des parties impliquées (bureau de départ, bureau de destination, bureau de la garantie...). Cette ambition paraît manquer de réalisme.

En outre, les facilités dont bénéficient aujourd'hui les opérateurs agréés semblent être restreintes par le projet. Un expéditeur agréé - avant de pouvoir procéder à l'envoi des marchandises - devra, en vertu des dispositions du projet, faire une déclaration au bureau de départ, qui vérifiera la déclaration et procédera à la sortie du document d'accompagnement NCTS. Nous considérons ceci comme une érosion des procédures simplifiées actuelles.

Un nombre restreint de messages devra être échangé avant le départ effectif des marchandises. L'accomplissement de l'ensemble de ces formalités pourrait bien prendre plus de temps que le transport par route lui-même. Nous craignons que la coopération transfrontalière entre les pays de la Communauté et les pays tiers basés sur l'idée de livraison juste-à-temps n'en subisse les conséquences.

Une version plus souple du projet d'informatisation devrait dès lors être défendue. Les facilités dont bénéficient aujourd'hui les opérateurs agréés doivent être intégralement préservées.

Notons enfin que non seulement l'informatique ne résoudra pas tout car il s'agit avant tout d'un support nouveau pour le transit, mais elle ne résoudra rien dans l'immédiat puisqu'il semble que l'informatisation du transit ne puisse raisonnablement s'envisager qu'à moyen terme, sauf à accélérer, comme nous le souhaitons vivement, le processus d'informatisation du système du transit.

Une attente de 5 ans sera difficilement soutenable pour un système qui ploie déjà sous le poids de la fraude. Il serait fortement souhaitable que l'informatisation ait lieu dans un délai de 2 ans. Des investissements doivent être immédiatement dégagés qui seront rapidement compensés par la diminution de la fraude.

Des mesures d'urgence doivent cependant être mises en oeuvre à très court terme, à titre conservatoire et pour la sauvegarde du transit.

I. Amélioration de la documentation et de la procédure d'apurement.

La diversité et la multiplicité des cachets rendent difficile toute tentative de rationalisation du problème et d'expression de solutions. C'est pourquoi il nous semble indispensable de:

- réduire le nombre de cachets,
- d'uniformiser le modèle de cachet.

Quant au cachet lui-même:

- bien que le métal soit de nature à augmenter la qualité et la lisibilité de l'empreinte, il semble qu'il soit plus aisé de le falsifier qu'un cachet plastique utilisé avec des couleurs de sécurité,
- un appareil fixe et de grande taille empêcherait leur disparition.

Les cartes intelligentes ou les codes barres, solutions intéressantes mais coûteuses (appareils de lecture nécessaires...), ne peuvent être mis en oeuvre qu'à moyen terme et devraient attendre la réalisation de l'informatisation du système de transit.

Enfin, il pourrait être intéressant d'envisager l'utilisation de la technique de l'E-mail, comme système d'information préalable et de notification de l'arrivée des marchandises dans les opérations de transit.

Le bureau de départ devrait noter le numéro d'enregistrement sur l'exemplaire n°5 et envoyer un E-mail au bureau de destination comprenant les indications suivantes: numéro d'ordre, nombre de colis, poids brut, date prévue pour l'arrivée. Grâce à ces éléments, les marchandises peuvent être aisément identifiées.

Le bureau de destination enverra un E-mail au bureau de départ dans tous les cas, dès l'arrivée de la marchandise, en cas de retard ou de non arrivée, en mentionnant de nouveau les éléments suivants: numéro d'ordre du bureau de départ, nombre de colis, poids brut, le propre numéro d'ordre et observations (i.e. conforme, marchandises non arrivées...). Sur la base d'un message de conformité, le transit devrait être apuré; en cas de non arrivée, une enquête devrait être diligentée.

Des messages cryptés et des signatures électroniques pourraient être envisagées au titre de mesures de sécurité. Les avantages d'une telle procédure seraient un apurement plus rapide des opérations de transit et un contrôle en temps réel des marchandises. Elle aiderait les Etats membres à respecter la réglementation (notification de l'arrivée « sans tarder ») et à combattre la fraude.

Le problème de la lenteur de la procédure de renvoi et d'apurement.

- Le délai de 8 jours autorisé pour le transport des marchandises n'est pas anachronique. L'effet de l'augmentation de la rapidité des moyens de transport modernes est quasiment annulé par l'élargissement simultané du territoire de l'Union européenne. Il serait en revanche souhaitable que ce délai puisse varier en fonction de la longueur du voyage.
- Le délai pour le renvoi de l'exemplaire n°5 n'est pas respecté par les autorités douanières. Nous confirmons ici notre prise de position exprimée en 1). Il est impératif de faire respecter cette disposition.
- La possibilité d'utiliser les duplicatas des opérateurs, les documents commerciaux en lieu et place de l'exemplaire n°5 n'est pas souhaitable, sauf dans des cas exceptionnels. Elle rend la situation plus complexe et confuse.
- La pléthore de bureaux est un facteur de risque certain, notamment en ce qui concerne la falsification des cachets. Mais nous nous opposons à la réduction de leur nombre, car elle ne porte pas atteinte aux intérêts des entreprises qui doivent bénéficier de facilités optimales. En outre, l'argument de l'atteinte de la masse critique d'exemplaires n°5 (il semble que pour des raisons de coût principalement, les bureaux attendent de rassembler un certain volume d'exemplaires n°5 pour les renvoyer) n'est absolument pas convaincant: il ne s'agit pas d'adapter les structures du transit aux défaillances de ses acteurs (en l'occurrence les autorités douanières) mais plutôt de faire en sorte que tous les acteurs jouent pleinement leurs rôles respectifs pour la bonne marche du système du transit.
- Il est nécessaire d'affecter plus de personnel aux procédures de transit.
- La réduction du nombre d'opérations concernées par le transit n'est pas souhaitable: certes elle diminuerait mathématiquement le nombre d'opérations frauduleuses mais elle constituerait aussi une diminution des facilités mises à la disposition des opérateurs et ne s'attaque pas directement aux problèmes de fond qui touchent le transit.

Complexité et lenteur de la procédure de recherche.

- Il n'est pas souhaitable d'entamer la procédure d'enquête dans un délai plus court que celui adopté actuellement (10 semaines à compter de la déclaration). Il en résulterait un alourdissement de charges pour les opérateurs.
- La réduction du nombre d'étapes dans la procédure d'enquête et de leur longueur est certainement souhaitable dans l'absolu mais difficilement réalisable compte tenu de la diminution des effectifs. Il est nécessaire d'utiliser tous les moyens de communication modernes et disponibles pour accélérer les diverses étapes de la procédure d'enquête.
- Il semble évident que priorité doit être donnée aux cas dans lesquels les montants en jeu sont les plus élevés (application des techniques d'analyse du risque).

II. Amélioration des mesures de contrôle.

- Fixer des itinéraires obligatoires est une mesure pratiquement impossible à mettre en oeuvre. Certes elle permettrait de procéder à des contrôles plus efficaces mais elle constituerait une entrave claire à la liberté de circulation.
- Les changements de destination déclarée devraient être limités, sans toutefois constituer une entrave à la liberté de circulation des opérateurs. Nous serions favorables, en cas de changement de destination, à ce que le premier titre de transit soit apuré par l'émission d'un second.
- La limitation des bureaux de départ sans augmentation des effectifs risque de se faire au détriment des opérateurs et de l'effectivité des contrôles.
- Nous ne sommes pas réellement favorables à l'utilisation systématique de plaques sur les véhicules (existent déjà pour le TIR) dans la mesure où il est permis de douter de l'efficacité d'une telle mesure.
- Le scellement constitue une mesure de protection trop coûteuse. En outre, les véhicules actuels ne sont plus adaptés à la technique du scellement et une utilisation plus fréquente de ceux-ci impliquerait une nécessaire adaptation du parc de véhicules.
- Le système de l'agrément serait positif dans la mesure où les principaux obligés et transporteurs jugés insatisfaisants pourraient être éliminés d'un système dont ils ne respectent pas les règles du jeu. Il faudrait parallèlement envisager une simplification des procédures pour les opérateurs sérieux qui n'ont pas à souffrir des errements des opérateurs indisciplinés.
- Un système de signalement préalable des mouvements (système d'information préalable) serait de nature à éveiller l'attention du bureau de destination. L'informatisation pourra parfaitement remplir cette fonction. L'informatisation devra constituer un outil:
 - de prévention (ex: prévenir le bureau de destination...)
 - de retour d'informations, grâce notamment aux techniques de l'EDI. Les idées d'échange, de solidarité relative à une opération seront facilitées par la mise en place de l'informatisation.
- La souplesse et la simplification des systèmes de contrôle du transit pour le transport par air et par chemin de fer sont justifiées. Certes la fraude s'y étend mais c'est à l'encontre des fraudeurs malveillants, et non pas en fonction du mode de transport, qu'il faut prendre des mesures contraignantes.

III. Identification et définition des responsabilités par rapport aux risques.

- Les retards dans les procédures d'apurement et de recherche et les contrôles jugés insuffisants sont des griefs fondés à l'encontre des administrations douanières.
- L'idée d'amener les opérateurs à exercer un certain nombre de tâches actuellement assurées par les services des douanes n'est pas souhaitable. Il faut éviter que les problèmes actuels n'alourdissent les charges pesant sur les opérateurs. Comme l'affirme le Conseil dans sa résolution du 25 octobre

1996 (JOCE 7.11.1996), « dans l'environnement hautement compétitif auquel le commerce et l'économie sont aujourd'hui confrontés, la législation douanière doit être plus claire et plus transparente et la procédure douanière moins lourde ».

IV. Garanties.

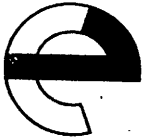
Le montant de la garantie globale est fixé sur la base du montant total des envois de l'année précédente. Or les douanes n'ont aucune indication précise quant à ce montant. Il serait certainement utile de revoir les modalités de calcul de la garantie globale.

En conclusion, nous ne saurions trop insister sur la nécessité:

- d'informatiser le transit dans un délai aussi bref que possible (2 ans maximum), en y faisant apparaître des éléments de nature à identifier de manière certaine un envoi: expéditeur, destinataire, nature de la marchandise, valeur de la marchandise, nombre de colis, numéro d'ordre et d'identification des colis, poids brut, organisme de caution, bureau de douane de départ, bureau de douane d'arrivée. Le système informatique devra être d'utilisation simple et techniquement accessible.

- d'harmoniser les règlements et pratiques nationales au niveau communautaire. Aujourd'hui en effet, la diversité des règlements d'application nationaux porte atteinte à l'efficacité des procédures communautaires.

- d'améliorer la communication et les échanges, d'une part entre les administrations douanières des divers Etats parties au transit, d'autre part entre les administrations douanières et les opérateurs.



EUROCOMMERCE COMMENTS
ON THE
REFORM OF THE EUROPEAN TRANSIT SYSTEM

1. INTRODUCTION

There is no viable alternative to the transit system which is an absolutely necessary facility for trade. If transit did not exist the additional costs for business and the European economy as a whole would be considerable. Also, the workload of the customs authorities would be unacceptable.

EUROCOMMERCE shares the view that the current transit system is in a crisis and in need of reform. However, **any reform and any new regulations and procedures should be based on the following considerations:**

- **The purpose of the transit system is to provide a facility for traders enabling them to move transit goods through the EU quickly and with a minimum of documentary procedures. It should *not* be considered as a simple insurance system for public revenue in case of fraud.**
- **The main responsibility for the functioning of the transit system lies with those who manage it, i.e. the public authorities at national and European level. Traders - for whose benefit the system was established - can contribute to an improvement of transit, but their responsibility is much smaller.**
- **Any reform measures aimed at combatting fraud have to respect the principle of proportionality, i.e. they should be in proportion to the amount of fraud in relation to the total transit operations. Ignoring this principle would result in disproportionate costs both in terms of administrative burden and in terms of costs for economic operators.**
- **Whatever the transit system of the future will look like, it has to offer equal access to all operators of all sizes, provided they are trustworthy. A close cooperation between customs authorities and economic operators along the lines of the "Customs 2000" programme could help to tackle the question of access to the system.**
- **Any measure to combat transit fraud has to be targeted both in terms of operators and in terms of the "sensitiveness" of the goods involved in order to be effective and to avoid unnecessary burden on traders. Honest traders should not be burdened with extra measures resulting from fraudulent actions of dishonest traders.**

Against this background, EUROCOMMERCE wishes to make the following remarks.

2. THE MANAGEMENT OF THE SYSTEM

The current crisis in the transit system is to a large extent due to the inefficient management of the system as well as the fact that the current paper-based system is completely outdated not having kept up with technological developments during the past 30 years. Part of the problem is that the systematic reduction in customs staff and in the level of controls as a result of the introduction of the Single Market have not been compensated by an improvement of the reporting back procedure by the office of destination to the office of departure. Whereas the office of destination is required to return copy 5 of the transit declaration without delay, customs services gave little priority to the implementation of this legal obligation, thereby building up considerable backlogs and encouraging fraudulent practices.

To remedy this situation, to improve the management of the system and to reduce fraud, EUROCOMMERCE calls upon the Commission and Member States, *inter alia*:

- to strictly implement existing legislation regarding the return of copy 5;
- to generalize the possibility for operators to present to the office of departure a recto-verso photocopy of copy 5 stamped at the office of destination. This evidence should be used for the release of the guarantee and the discharge of the procedure. This would enable principals to protect their interests, help to fight fraud and help Member States to comply with the law;
- to enable customs services to fulfill their legal and moral duty to properly manage the transit system by making available the necessary material and human resources and by ensuring that customs services in different Member States are comparably funded;
- set up a system of cooperation between national customs services, based on better and joint training, sharing of information and intelligence exchange.

3. COMPUTERIZATION OF THE TRANSIT SYSTEM

EUROCOMMERCE believes that computerisation of customs offices is of ultimate importance and should be achieved as soon as possible. However, it is unlikely that a computerized system will be fully operational by 1999. This should not result in stricter regulations and additional burden for businesses involved in transit to overcome shortcomings of a non-computerized system.

The New Computerised Transit System (NCTS) proposed by the Commission would have the undeniable advantage of replacing paper-based documentation, to reduce the delays in reporting back, to allow for the collection of statistical data on transit as well as to make forgeries of documents and stamps more difficult, to speed up the discovery of non-clearance and to contain repeat offences. However there are clear limits in the NCTS and even some disadvantages:

- NCTS itself would not solve the problem of fraud as it will not be able to detect false declarations and will not help to control vehicles between departure and destination; additional requirements will therefore be necessary;
- linking the Commission, Member States, EFTA and Visegrad countries will create a huge structure which may have to be partly financed by the EU; the risk of not linking all existing customs stations should definitely be avoided;

- existing facilities for authorized traders to start the transport of goods seem to be restricted in the Commission's project. An authorized sender would have to declare to the office of departure which will check his declaration and authorize the printing out of the NCTS accompanying document. Such a procedure would erode existing simplified procedures;
- NCTS risks reducing the possibilities to change the office of destination during the transport, thereby reducing considerably the flexibility necessary to efficiently deliver the goods to the customers;
- the time to carry out the large amount of electronic messages which have to be exchanged prior to the effective start of the transport of the goods may well take longer than the transportation time on road (Vienna-Bratislava takes less than one hour), thereby hampering the just-in-time schemes etc.;
- the NCTS-related burden of the system could be difficult to bear for SMEs who are not always able to communicate with customs via electronic messages.

EUROCOMMERCE therefore advocates for:

- the devotion of particular attention to the needs and possibilities of SMEs;
- the maintenance of flexibility regarding the change of office of destination;
- the maintenance of existing facilities for authorized traders to start the transport of goods;
- an exploration of possibilities that lie in the (rather inexpensive) exchange of E-mails between the office destination and departure, containing only a few data necessary to identify the consignment.

4. INCREASE IN GUARANTEES

The Commission's efforts to combat fraud focussed mainly so far on the guarantee system, but to fight fraud such measures are ineffective. In fact, EUROCOMMERCE considers the increase in the comprehensive guarantee as an ill-designed and badly targeted measure intended to give the Commission and Member States the (false) sense of security that all revenues due will be received.

The increase of the comprehensive guarantee for *non-sensitive* goods to 100%:

- does not help to combat fraud because three quarters of transit fraud (in terms of lost revenue) involves *sensitive* products, mainly cigarettes. Fraud in *non-sensitive* products has so far been the exception and, given the relatively low level of tariff and excise duties applicable to non-sensitive products, these goods are hardly prone to fraud. The increase of the guarantee is therefore an entirely inefficient and disproportionate way to remedy transit fraud.
- has raised the costs involved in the transit of goods through the EU, thereby hitting most of all the many SMEs in this business, as well as others.
- has punished the *whole* transit business community (and those who rely on their services), i.e. the *bona fide* operators, for fraud that is carried out by a small minority of *mala fide* operators, i.e. organized crime. Organized crime, however, has to be fought by other, more targeted means.
- has been taken without presenting conclusive data on the extent of fraudulent practices with *non-sensitive* goods, i.e. without regard to the real risk of fraud.

Given this poor record, EUROCOMMERCE urges the Commission to review its decision on the guarantee for non-sensitive transit goods and to come back to the original system of a 30% guarantee or an even much lower guarantee depending on the trustworthiness of the operator. Anti-fraud measures have to concentrate on *sensitive* goods rather than imposing extra costs where they are not justified; any measure the Commission intends to undertake must be based on a thorough cost-benefit analysis, based on concrete, empirical evidence.

The increase of the guarantee to 100% for *sensitive* goods has been followed by a clear decline in the amount of transit fraud by making forwarders be more careful about their business partners. On the other hand, it has led to a move away from transit fraud into smuggling and mis-declaration. The 100% guarantee has therefore not been effective while imposing high costs on legitimate businesses.

This mixed record shows that a 100% guarantee for sensitive products can only be a temporary measure which will have to be replaced as quickly as possible, *inter alia*, by targeted physical checks based on risk analysis, on intelligence exchange between customs services and on the possibilities offered by UCLAF and Europol.

A short term solution could also consist in applying to sensitive goods the criteria of a two-year record of "good behaviour" introduced in 1996 for non-sensitive goods. Honest traders would thereby be entitled to use the 30% guarantee or even a much lower one (depending on the degree of their trustworthiness) for sensitive goods also.

5. REFINEMENT OF GUARANTEES / RESPONSIBILITIES / ACCESS TO THE SYSTEM

On a possible modification of the guarantee system, EUROCOMMERCE believes that the following general remarks are necessary:

- Generally, drivers and transport companies are the most implicated in transit fraud, followed by forwarders and - in some cases - customs officers. Any modification in the spread of responsibilities should therefore target those actors. Importers and particularly those who act as their own principals normally have a very good record with regard to incidences of fraud and should therefore not have to bear any additional responsibilities.
- Any modifications would have to guarantee equal access to the transit system to *all* operators (provided they are trustworthy). Solutions based on the size of a business must be avoided as the losers would be SMEs. "Black-listing" should be avoided.

6. LACK OF STATISTICS AND RISK OF OVER-REACTION

EUROCOMMERCE is astonished by the lack of statistics on volumes and flows of transit trade in the EU - this leads to measures which are not justified, as shown in the case of guarantees for non-sensitive goods. Although the combined amount of lost revenue over the past years is considerable, it is widely known that the percentage of fraud cases in relation to all transit transactions is very small. Therefore, EUROCOMMERCE believes that the structures necessary for collecting the *basic* data needed to provide statistics on transit in *sensitive* goods should be established. This however, should be done without creating additional burdens for economic operators.

**POSITION PAPER ON THE
REFORMS OF THE TRANSIT SYSTEMS**

20 February 1997

Short term solutions:

Correct application of the existing transit regulations, especially concerning discharge time limits and notifications is obviously a precondition in connection with operating a well functioning system, but it is also a necessity in connection with obtaining an efficient customs system in the future, not at least in connection with the planned computerisation.

Furthermore, a clearer interpretation a of the existing regulations could also assist in defining the roles and responsibilities of the participants in the transit systems in a future perspective.

Consequently, FFE suggests the following short term actions, recognising that short term solutions should if possible not involve any change of legislation:

- Discharge time limits
Return of copy five. The prescribed procedures for returning copy 5 should be strictly enforced. The transmission methods should be optimised, i.e. oblige that secure and express mail is utilised.
- Notification periods
Notification of non discharge. Due to the present lack of strict implementation of the return of copy 5, notification of the guarantor does not take place within reasonable time, thereby undermining the transit systems especially in connection with repetitive frauds. It should be obligatory for customs to process the returned T forms in time to be able to apply an even shorter period than the prescribed time limit of 10 weeks for initiating an inquiry procedure and informing the principal. Thereby both customs and operators have a possibility to control their engagements.
- Memorandum of understanding.
FFE sees great value in the conclusion of memoranda of understanding between customs administrations and principals, whereby all parties agree on criteria for the organisation of transit and on the respective roles and responsibilities. Such memoranda of understanding will provide a framework for an effective co-operation between customs and operators in the fight against fraud. Furthermore, the application of the system of memoranda of understanding can act as a pilot project for a future system of access. In this connection FFE member companies would be happy to assist in connection with testing such a system.

FREIGHTFORWARD EUROPE

Medium term solutions:

- Access:

The concept of authorisation is commonly used in other customs regimes and FFE considers, that it would be only natural to extend the concept in connection with the transit systems and in connection with licensing transport operators in EU. Only principals fulfilling certain criteria would be authorised to issue T documents and in general three major qualifications are considered:

⇒ Financial qualifications: Objective evaluation of the financial standings of principals. This could include obligations to put up a large guarantee, i.e. a minimum share capital of a certain size;

⇒ Professional qualifications: Objective evaluation of the principals experience and organisation, which could include an evaluation of communication and EDP infrastructure

⇒ Personal qualifications: Objective evaluation of the responsible person(s) representing the principal, including track records of previous records of customs irregularities.

The authorisation concept can be combined in several ways and combined with the concept of simplified procedures for certain "reliable" operators.

- Sharing of liability

FFE believes, that the responsibilities in article 203 of the Community Customs Code should be graduated so that in case of customs irregularities payment would in first instance be demanded from the parties with the direct interest in the goods and only thereafter from others according to the following graduation:

1. The Buyer / seller
2. The carrier (transport operator)
3. The principal

- Computerisation

FFE welcomes, that the implementation of the computerisation system is expected to start from 1998. However, knowing the level of computerisation in some member states and the willingness to invest in computerised solutions, FFE is convinced, that the computerised system can not be expected to be fully operational at this side of the millennium. Consequently, an interim EDP solution at a reasonable cost using modern technology such as e-mail and Internet should be considered. The interim system should be a part of the final computerised system. The implementation of an interim EDP solution would allow customs to at least comply with the current period for notification and claiming outstanding amounts.

(153)

FREIGHTFORWARD EUROPE

Long term solutions:

Total reform of customs regimes

FFE believes, that a total re-evaluation of the customs legislation is necessary, thereby integrating natural links between import, export, transit, warehousing, VAT etc.

FFE would like to support the basic principle of having different procedures for goods entering and leaving the Community depending on the status the goods, i.e. import, export or transit.

⇒ *Importation of goods.* For goods entering the Community for importation by an EU based trading entity, it should be possible to facilitate release of the goods, that evidence (a declaration being made for "home use" entry at the point of final destination) is available at the point of entry into EU.

⇒ *Export of goods.* For goods originating in EU, which are in transit for export out of the Community under the title of a EU based trading entity, it should be sufficient, that an export declaration is produced at the point of departure, and that the physical export is confirmed by the point of exit from the community.

⇒ *"Real" transit.* For "real" transit operations (where the goods only are passing through the Community) revised regulations similar to the present transit regulations would be applicable.

Obviously, there would be situations under point 1 and 2 where the importing or exporting entity in EU can not be immediately identified, and consequently, there should exist a possibility of choosing between the above proposed principles and revised principles based on the present transit schemes.

The proposed system would function as a natural extension of the concept of approved importer/exporter. The system would at the same time facilitate trade and relieve the transit systems for a considerable number of operations, that fall under a more simplified system.

Solution for the past

For principals it is an essential precondition for the continues operation of the transit system on short/medium and long term, that an equitable solution for the past is found reflecting the right of the traders to be treated fairly as laid down in the Community Customs Code.

A solution is not only a precondition in connection with solving the present situation but also in connection with defining the responsibilities for the future of the transit systems. No future system will be workable if no solution is found for the problems of the past.

(154)

FREIGHTFORWARD EUROPE

Consequently, FFE proposes the following action:

- Suspension of outstanding claims

No distinction is currently made between cases where there was simply an administrative irregularity, where there was fraud by organised crime or where there was negligence on the part of the forwarder. In all cases, the forwarder is considered guilty and liable to pay all duties and taxes, irrespective of any negligence on its own part. In this context, a suspension of outstanding claims will allow a clear and unambiguous audit of the situation, it will allow the individual cases to be investigated and will prevent the transit regime from breaking down on the whole.

- Application of article 239 of the Community Customs Code,

The Code states that under special circumstances, the EU Commission can relieve the principal from his liability. FFE strongly argues, that ever since the invasion of criminal organisations in the transit regime special circumstance to which article 239 refer must apply. Article 239 must most certainly apply in cases where customs has been involved in the fraud and where customs systems and materials have been illegally used to perpetrate fraud. It must also apply in cases where forwarders are financially endangered without any fault of their own as a consequence of the T1 system. It is clear that in cases where there has been negligence on the part of the forwarder, the latter should be held liable.

Many of the outstanding claims are not recoverable because the claims exceeds the principal's capital. This means that the claims are only theoretical. They will not be recoverable irrespective whether a formal release is granted or not. However, under accounting rules, provisions must be made for outstanding claims so that principals may technically go bankrupt even though customs is not collecting any claims. FFE suspects that in certain cases principals act illegally by not declaring outstanding claims in their balance sheet in order to avoid bankruptcy. This is a perverse effect of the current problems.

The draft report from the rapporteur of the EP Inquiry Committee on fraud in transit confirms, that some member states do "not always claim under the guarantee" or "in-officially" grant a moratorium. It should be agreed, that this is not a solution for a system based on legal principals and a uniform solution how to handle these cases is urgently required.

Finally FFE also sees this as an opportunity to have a more general debate concerning the definition of responsibilities of the parties in the transit systems. We believe, that this could assist in clarifying the situation for the future.

(155)

EUROTRANSIT 1997 - REACTION DE L'IRU

A) REFLEXION SUR L'ELABORATION D'UN NOUVEAU REGIME DE TRANSIT

Les régimes douaniers, et celui du transit en particulier, sont le lien entre les finances et la sécurité d'un état souverain avec le secteur économique privé. Ces régimes ne peuvent répondre "à la demande" que s'ils sont élaborés conjointement par ces deux secteurs dans un esprit de partenariat et de complémentarité.

Il existe de nombreuses synergies entre ces deux secteurs qui aujourd'hui sont à dessein ignorées ou pour des raisons empiriques et traditionnelles non exploitées. Les objectifs poursuivis seront rapidement atteints si l'on peut établir une hiérarchie des priorités et exploiter ces synergies existantes.

L'informatisation des régimes de transit permettra de séparer les problèmes administratifs routiniers des cas réels ou potentiels de fraude. Le secteur privé doit disposer d'un droit limité d'accéder à ce réseau.

Le Régime TIR doit être intégré dès aujourd'hui dans les spécifications du NCIS pour :

1. tirer avantage de l'expérience acquise depuis une année avec SAFETIR ;
2. éviter une discrimination d'un régime politique à l'autre.

B) SECURISER LE REGIME TIR A COURT TERME

Pour des raisons économiques tout à fait logiques, le garant (nommé garant dans le régime TIR et association garante/IRU dans le régime TIR) veut exclure les entreprises qui abusent sa garantie. Grâce à une collaboration étroite, les Administrations douanières et le garant peuvent identifier le (ou les) responsable(s) et requérir de celui-ci (ou de ceux-ci) la réparation de la fraude.

A cette fin, il faut que le garant soit notifié dans un délai très court (par exemple 30 jours), ou au plus tard au même moment que la procédure de recherche/d'enquête est démarrée au sein de l'Administration douanière.

Pour rationaliser la collaboration entre les états membres d'une part et l'état membre et le secteur privé d'autre part, il faut mettre en place un "office of clearing" des volets de carnets TIR. Il faut créer un bureau de douane chargé de gérer les irrégularités lorsque celles-ci n'ont pas pu être levées/traitées à la satisfaction d'un bureau de douane réclamant. Le bureau central pourrait faire office de bureau de contact pour les opérateurs en vue de traiter toutes les questions ou difficultés douanières.

Dans le cadre de SAFETIR, ce bureau central permettrait également de faire les ajustements nécessaires en cas de différence entre le "message informatique" rapporté et la décharge indiquée sur la souche du carnet TIR.

Genève, le 17 février 1997

(157)

EURO TRANSIT 97

Brüssel, 6./7. Februar 1997

**Zur Lage des gemeinschaftlichen/gemeinsamen
Versandverfahrens und zum Versandverfahren mit
Carnet TIR**

**Statement von MD Siegmar Kunas,
Bundesfinanzministerium, Bonn**

Versandverfahren

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

1. Es besteht allgemeine Übereinstimmung, daß in unserer Zeit des riesigen internationalen Warenaustausches die zollrechtlichen Versandverfahren, nämlich

- das gemeinschaftliche/gemeinsame Versandverfahren und
- das Versandverfahren mit Carnet TIR

unverzichtbare Instrumente geworden sind und zwar

- sowohl für die Wirtschaft
- als auch für die Zollverwaltungen.

2. Nach statistischer Erhebung in Deutschland gibt es allein in Deutschland

- jährlich rd. 10 Mio Versandverfahren
- das sind pro Arbeitstag rd. 50.000.

3. Die statistischen Erhebungen in Deutschland haben gezeigt, daß es in Deutschland in den vergangenen Jahren nur bei einer sehr kleinen Anzahl der Versandverfahren zu echten betrügerischen Handlungen durch Nichtgestellung am Ende des Versandverfahrens gekommen ist.

Von jeweils 10.000 Versandverfahren kam es durchschnittlich in 1 Fall zu betrügerischen Handlungen. Die restlichen 9.999 Versandverfahren waren dem legitimen Handel zuzurechnen. Bei dieser Relation kann man wirklich nicht von einem Chaos im Versandverfahren sprechen.

Die betrügerischen Handlungen fanden vor allem in Bereichen mit hohen Abgabenbelastungen statt (Zigaretten, Alkohol, sensible Güter im Agrarbereich). Deshalb war der entstandene Schaden sehr hoch.

4. Als die Zollverwaltungen und die Kommission von diesen Betrügereien Kenntnis erhielten, wurde schnell gehandelt:

Für Zigaretten, Alkohol und sensible Agrarwaren wurden Sonderregelungen getroffen:

- Im TIR-Verfahren wurden diese Waren vom Transport ausgeschlossen.

- Im gemeinschaftlichen/gemeinsamen Versandverfahren werden diese Waren nur gegen volle Einzelbürgschaft befördert.

5. Fazit: Die Zeit des massiven Betrugs bei den Versandverfahren durch Nichtstellung gehört der Vergangenheit an.

Die Versandverfahren erfüllen aus der Sicht der deutschen Zollverwaltung im wesentlichen wieder ihre Rolle, wie in den Jahren vor den großen Betrügereien.

Der traditionelle Schmuggel kann die Besonderheiten des Versandverfahrens nicht mehr ausnutzen.

Dem TIR-Verfahren droht nach unseren Informationen kein Zusammenbruch, auch wenn manchmal anderes behauptet wird. Panikmache ist hier nicht gerechtfertigt. Im Gegenteil: Die Versicherungsselle macht mit den laufenden TIR-Verfahren gute Geschäfte.

7. Schwierigkeiten gibt es allerdings mit der Abwicklung der Schäden aus den betrügerischen Altfällen. Dies gilt sowohl für das

- TIR-Verfahren

- als auch für das gemeinschaftliche/gemeinsame Versandverfahren.

Aus diesen Altlasten darf man aber nicht schließen, daß die Versandverfahren in ihrer heutigen Form nicht funktionieren.

8. Verfahrensverbesserungen bei den Versandverfahren sind natürlich möglich. Daran wird gearbeitet.

- Beim TIR-Verfahren muß insbesondere das internationale Garantiesystem gerechter geregelt werden als bisher. Die Revisionsarbeiten hieran sind in Genf in vollem Gange.

- Beim gemeinschaftlichen/gemeinsamen Versandverfahren muß vor allem die Arbeit der Zollverwaltung in der Praxis verbessert werden, z.B. durch eine verstärkte Anwendung der Informationstechnologie (Computerisierung).

- Aber auch die Verfahrensbeteiligten der Wirtschaft werden künftig ihre Sorgfaltspflichten im eigenen Interesse besser erfüllen müssen als bisher. Sie müssen im Normalfall nur sicherstellen, daß die Ware am Ende des Versandverfahrens dem Zoll wiedergestellt wird.

9. Dem Europäischen Parlament, das sich vor allem mit seinem Untersuchungsausschuß in den vergangenen 12 Monaten intensiv mit den Fragen des Versandverfahrens auseinandergesetzt hat, gebührt großer Dank. Einen positiven Effekt dieser Arbeit möchte ich besonders hervorheben:

Das Europäische Parlament hat mit seiner Arbeit letztlich einer breiten Öffentlichkeit klargemacht, welche wichtige Aufgabe die Zollverwaltungen im Rahmen der Kontrollen des internationalen Warenverkehrs zu erfüllen haben.

10. Eins zeichnet sich heute schon ab:

Die Kommission und die nationalen Zollverwaltungen werden vor allem auch im Interesse des legitimen Handels alles daransetzen, die Versandverfahren wo nötig und wo zweckmäßig in Zukunft weiter verbessern und zwar in

- ihrer rechtlichen Ausgestaltung und
- insbesondere in ihrer praktischen Handhabung.

Central Board of Customs, Republic of Poland

EURO TRANSIT ' 97
„ A new transit system for Europe”

Brussels, 6 - 7 February 1997

WHAT FORM OF TRANSIT FOR EUROPE TOMORROW ?

*Presentation by Mieczysław Nogaj, President of the Central Board of
Customs, Republic of Poland*

February 1997

(162)

Mr. Chairman, Ladies and Gentlemen

It gives me the great honour to attend and to address this high-level conference on the reform of customs transit regime.

As you know, Poland acceded to the common transit system in 1996. However, it has been applying the TIR arrangement since 1980. As a country, where the main transit routes are crossing between East and West Europe, Poland is most interested in improving the flow of traffic and of the customs transit procedures.

All of us, I think, would agree, that the customs transit systems, designed in Europe 30-40 years ago, should be revised to be better fitted for changing circumstances and fast development of the international trade in Europe.

But how is it to be done?

The customs transit is essential for an effective and smooth functioning of the international trade in Europe. It is clear that no country being a member of the common transit system can allow the financial losses, caused by fraud, which has become wide-spread and unfortunately takes the form of an organised crime.

I was asked to present the Polish point of view on the theme „What form of transit for Europe tomorrow?”

I would like to focus on some topical questions with this regard.

First of all the computerisation of transit systems:

In my opinion the transit computerisation project seems to be main remedy and a strategic solution to the current problems within transit regimes.

To cope with many problems arising from the processing of growing number of declarations and insecurity of the procedures Customs Administrations should have modern tools and facilities at their disposal, which allow better monitoring of the operations and delivering the preventive measures and controls.

Polish customs administration, as all the administrations concerned, co-operates in this area with the Transit Computerization Project

(163)

Team DGXXI of the European Commission, taking part in the meetings of the Transit Computerization Working Party and Steering Committee, reviewing and discussing the appropriate documents.

The visit of the DGXXI Project Team representatives in Poland in November 1996, was a good occasion to discuss and co-ordinate the oncoming integration of Polish customs computerization system into the Transit Computerization Project.

In parallel with that, Poland is developing the national project of computerization of the whole Polish customs system, which covers three main areas:

first - OSIAC - a large project of the National IT System for Customs Administration carried out by a Company from Germany, with financing provided by National Budget;

second - locally developed networks and IT systems;

third - PHARE founded IT Systems.

Our administration attaches great importance especially to the OSIAC system, which, after being applied by all customs offices within the next few years, will allow us to automatize all customs procedures and thus to approach the standards of the other, more advanced customs administrations.

2. The extension of computerized networks for communication between offices:

At a large scale co-operation between the countries concerned should be further developed through computerized networks in the field of combating fraud. An efficient communication between partners in the neighbouring countries working in the SCENT/CIS computerized network, and links to the CIS database should be fully supported.

Within this context Poland very much appreciates the extension of the EWS (Early Warning System) for some sensitive goods to all contracting parties to the Common Transit Convention. As for Poland, it functions currently only by means of fax, but once the customs offices meet the technical requirements - the paper-based

exchange of information will be replaced by messages sent via computers.

3. Comprehensive guarantee

While waiting for computerisation of transit regimes, some kind of revision of the rules of comprehensive guarantee seems to be useful. The appropriate proposal, after being prepared by the Commission, has been actually examined at the Working Group level and some of the amendments will be needed to meet the requirements of all contracting parties.

Poland, being a member of the Common Transit System only for less than two years, has relatively little experience in this field. However, I think, the idea to increase the level of comprehensive guarantee to 100 % in case of sensitive goods and for non-authorized traders, while allowing derogations to operators who meet certain criteria, seems to be acceptable for majority of the contracting parties.

4. List of sensitive goods

In my opinion, it is not easy to prepare a list of high risk goods, which would satisfy all 22 contracting parties in case of the common transit. It would be even more difficult in case of the TIR transit. However, it is clear that there are goods which without any doubts are exposed to fraud, and these goods have to be subject to special supervision.

An effort should be made to identify the high risk goods as early as possible, using the risk analysis by specialised investigation units. It is necessary to act quickly, in order to avoid the fraud operations to be spread further and fraud practices to become highly organised.

As to the list of such goods, the Polish customs administration is interested in introduction of some additional sensitive goods, which currently create many problems for us.

5. Creation of a the identical statistical system

I think that the identical system of collecting and exchanging of statistical information should be developed not only for the better control of comprehensive guarantee and identification of fraud, but also for the assessment of the problem in question. Having at any time, at the level of offices of departure and destination, the complete knowledge on:

the scale of transit operations ,
the type of goods being transported,
the quantity and value of goods,
the returning time of the transit documents, and
the destination of goods after transit operation,
the customs administration would be able to evaluate better the economic and administrative impact of transit, as well as to ensure the effective monitoring of regular and irregular operations.
But to do that, more details on transit documents are needed and an automation system for their processing is necessary.
Consequently, an identical statistical system should be built up for all contracting parties in order to enable them to exchange information and to compare the figures concerned.

6. The qualified majority in voting system

The Polish Customs administration supports the newly proposed method of taking decisions, based on qualified majority in voting system.

Taking into account the number of the existing contracting parties and the fact that new countries apply for the accession to the common transit, it is impossible to reach consensus on an unanimity base.

The proposed principle of qualified majority of minimum 2/3 votes in favour and maximum of 3 votes against, seems to be fair and kept up with the times.

7. Different practical approach

Under this point I would like to draw your attention to some problems, which the Polish Customs officers have to cope with. It refers mainly to failure of the compliance with the common transit rules by the customs officers of the some contracting parties. Speaking briefly, the Polish Customs, as a new contracting party is particularly sensitive to incorrect implementation of the provisions of the Conventions (such as for instance the lack of stamps or inadequate, with regard to the Convention rules, information on the transit documents).

Taking this opportunity I would like to appeal to all contracting parties for standardisation and more uniformity in administrative works of the customs officers.

We think that something like a common manual on transit for all the countries concerned, would be very helpful and could be a tool

which will allow to decrease the confusion on part of the customs officers and principals/transporters.

8. TIR Convention and Common Transit Convention

On the various occasions, the Visegrad countries were asked to consider the possibility of exclusion of the TIR system in trade between contracting parties to the common transit.

From the Polish Customs point of view, it would be too early to take such a decision. Another question with this regard is the legal implications of a such solution within the context of the TIR Convention.

Poland needs more time to fully develop the guarantee system within the common transit and to have all Polish banks fully prepared for furnishing guarantees within the regime of the Common Transit system.

Meanwhile, keeping the two systems functioning in parallel seems to be the better solution, also for the economic operators.

9. The Principal and the other actors in transit:

As to the question of sharing financial responsibility between all actors in transit regimes (the principal, forwarder, recipient of goods), in the case if any offence or irregularity committed in the course of the transit operation or in connection with it, the Polish customs declares for the maintenance of the existing rule. The situation, when the principal (jointly with the guarantor) remains the main interlocutor of customs would be more transparent from the legal point of view.

Another very important question is who should participate in costs of the changes within the Common Transit System, especially concerning its computerisation. Should it be the sole responsibility of the budget of the Contracting Parties and the European Commission, or the involvement of the guaranteeing institutions and users is also possible. It is clear that concerning my country, the Customs Administration can not have at its disposal the budgetary resources count in short time.

Mr. Chairman, Ladies and Gentlemen,

In conclusion, let me take this opportunity to raise the question of the financial support for the improvement of the facilities and operations

at Poland's eastern border, as the EU is foreseeing within the new PHARE Crossborder Co-operation Program. The well prepared access road and border infrastructure, as well as better customs operations will certainly contribute to more efficient transit through this border. This will be even more important once our eastern border will become an external border of the EU.

Let me also thank for the opportunity to attend this important meeting, and to present our opinion, which, I hope, shows that we intend to be active in works aimed at improvement of the Common Transit system in Europe.

Thank you for your attention.



25 février 1997

Prise de position de l'UNICE sur la réforme du transit communautaire

I Introduction

Devant l'importance des fraudes qui, dans la Communauté européenne, ébranlent actuellement le fonctionnement du transit communautaire sous toutes ses formes, le Parlement européen a mis en place une Commission d'enquête. De son côté, la Commission européenne se propose d'entreprendre une révision importante du transit communautaire. Ses services ont élaboré un rapport intermédiaire qui explore les domaines dans lesquels des réformes sont nécessaires pour assainir la situation.

Pour l'UNICE, il est essentiel que la procédure du transit reste une procédure attrayante pour les opérateurs économiques et permette aux entreprises européennes de rester compétitives.

L'UNICE est favorable à toute évolution de la réglementation douanière communautaire qui permettrait d'améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes affectant le transit, dès lors que les mesures prescrites n'apparaissent pas contraires à l'objectif général de simplification des formalités et d'allègement des charges ou des frais administratifs pesant sur les opérateurs économiques.

II Commentaires

- **L'UNICE demeure très attachée au maintien d'une procédure souple et efficace de transit communautaire**
- Cette procédure constitue un élément important de la stratégie commerciale des entreprises dans les échanges extérieurs : en effet, elle garantit à tous les opérateurs, quelle que soit leur implantation géographique dans l'Union européenne, la proximité du service douanier qui permet d'optimiser l'application des diverses réglementations et procédures économiques douanières prévues par le Code des Douanes communautaire. Le bon fonctionnement de cette procédure contribue au décloisonnement du grand marché intérieur et favorise le développement du commerce et de l'économie communautaires.
- Les entreprises européennes déplorent donc vivement la situation de crise qui sévit actuellement et soutiennent la Commission dans sa volonté de préserver un système qui, depuis son institution en 1968, leur a permis de réaliser de façon satisfaisante un volume considérable d'opérations régulières.
- Elles souhaiteraient avoir des informations plus précises sur la nature exacte et l'impact réel des déficiences qui ont été constatées. Les dommages les plus graves leur paraissent résulter essentiellement de fraudes caractérisées, relevant de la grande délinquance internationale, imputables à une minorité d'individus appartenant à des bandes organisées dont les motivations sont totalement étrangères à celles qui animent le monde du commerce et de l'industrie.

UNICE position on reform of Community transit

I Introduction

Given the extent of fraud which, in the European Community, is currently weakening the functioning of Community transit in all its forms, the European Parliament has set up a committee of enquiry. For its part, the Commission proposes to undertake a major revision of Community transit. Its services have drafted an interim report which explores the areas in which reforms are necessary to re-establish a healthy situation.

For UNICE, it is essential that the transit procedure remains an attractive procedure for economic operators, and allows companies to remain competitive.

UNICE welcomes any development of Community customs legislation which ensures improved effectiveness in the fight against the fraud afflicting transit, provided that the prescribed measures do not appear contrary to the general objective of simplifying the formalities and lessening the administrative burden or costs borne by economic operators.

II Comments

- **UNICE remains very attached to maintenance of a flexible and efficient procedure for Community transit**
- This procedure is an important element in companies' commercial strategy for extra-Community trade: it guarantees all operators, whatever their geographical location within the European Union, the proximity of the customs office which allows them to optimise application of the different rules and economic customs procedures provided for in the Community Customs Code. Smooth operation of this procedure helps to open-up the large internal market and promotes the development of Community trade and its economy.
- European companies therefore greatly deplore the current crisis situation and support the Commission's wish to preserve a system which, since its institution in 1968, has enabled them to realise a considerable volume of regular transactions .
- They would like more precise information on the exact nature and the real impact of the deficiencies that have been observed. The most serious damage appears to result essentially from blatant fraud, in the category of major international crime committed by a minority of individuals belonging to organised gangs whose motivation is totally foreign to that which animates the world of trade and industry.

- La solution aux difficultés actuelles devrait donc, semble-t-il, être recherchée plutôt dans le sens d'une amélioration de l'efficacité de la police douanière (échanges de renseignements, intensification de la surveillance et du contrôle des personnes ou des trafics, bonne adéquation des sanctions à la gravité des irrégularités) que dans le renforcement des obligations et des contraintes pesant sur l'ensemble des opérateurs honnêtes.
- Cette orientation s'impose d'autant plus à un moment où les entreprises européennes doivent surmonter les difficultés économiques que l'on connaît et relever le défi de la mondialisation des échanges.
- Il appartient aux appareils administratifs compétents de procéder aux adaptations nécessaires de leur mode de fonctionnement pour éradiquer ce genre de fraude, et cela sans pénaliser les entreprises régulières, tout en faisant face à l'augmentation des échanges internationaux.
- **Dans ce contexte, l'informatisation revêt évidemment une grande importance.**
- Les entreprises européennes regrettent que cette adaptation technique n'ait pas été engagée plus tôt, compte tenu de sa banalisation dans la vie pratique des affaires. L'informatisation du transit communautaire apportera évidemment plus de rapidité et de sécurité dans le traitement administratif, même si elle n'éliminera pas tous les risques de fraudes.
- Les entreprises européennes considèrent qu'il est très important d'aboutir rapidement à la mise en place d'un système informatique opérationnel couvrant l'ensemble des pays concernés. Une application partielle qui implique le maintien d'une procédure « papier » dans certaines relations commerciales ne peut que compliquer la réglementation applicable, limiter l'efficacité de l'informatique dans la lutte contre les fraudes et occasionner des distorsions anormales de traitement entre les opérateurs économiques. Les entreprises européennes souhaitent que le calendrier d'exécution du projet tienne compte de cette préoccupation, le Conseil des Ministres de l'Union européenne ayant souligné la priorité qu'il y attachait. Elles souhaitent également que davantage de moyens soient mis en oeuvre dans l'exécution et le suivi du projet.
- S'agissant enfin d'une mesure d'ordre public, répondant essentiellement à la nécessité de garantir l'exacte perception des droits et taxes d'importation, les entreprises européennes estiment qu'elles ne doivent pas être appelées à contribuer, sous quelque forme que ce soit, au financement de l'installation et de l'utilisation du système informatique, lequel doit entièrement être pris en charge par les budgets nationaux ou communautaires.

- Thus, solution of the present difficulties should be sought more through an improvement in the effectiveness of customs policing (information exchange, intensification of surveillance and control of persons and goods flows, sanctions matching the seriousness of irregularities) than through an increase in the obligations and constraints on all honest operators.
- This approach is all the more appropriate at a time when European companies are confronted with the present economic difficulties and must meet the challenge of trade globalisation.
- It is up to the competent administrative bodies to make the necessary adaptations to their operating procedures in order to eradicate this type of fraud, without penalising mainstream companies and taking account of the increase in international trade.
- **In this context, computerisation is clearly of great importance**
- European companies regret that this technical adaptation was not launched sooner, bearing in mind the widespread use of computers in everyday business practice. Computerisation of Community transit will clearly make administrative processing more rapid and more secure, even if it cannot eliminate all risk of fraud.
- European companies consider it very important to put in place rapidly an operational computer system covering all the countries concerned. Partial application involving continued use of a "paper" procedure in some commercial relations can only complicate the applicable rules, limit the effectiveness of computerisation in the fight against fraud and cause abnormal distortions of treatment between economic operators. European companies would like the timetable for execution of the project to take account of this concern, the priority of which has been underlined by the European Union's Council of Ministers. They would also like more resources to be deployed for execution and monitoring of the project.
- Lastly, since this is a public order measure, which responds essentially to the need to guarantee proper collection of import duties and taxes, European companies believe that they should not be expected to contribute in any form whatsoever to its installation and use, aspects which must be paid for in full from national or Community budgets.

(172)

- **Pour ce qui est des mesures réglementaires envisagées par la Commission, l'UNICE est opposée à toutes modifications des dispositions communautaires qui aboutiraient à une augmentation des contraintes et des frais qui pèsent sur elles.**
- Les propositions en cause concernent notamment le cautionnement des opérations, la fixation plus stricte des itinéraires pour les produits sensibles, la réduction excessive des délais d'acheminement, la limitation des points de contrôle douanier, le scellement des moyens de transport. Autant de complications qui portent atteinte à la souplesse de la procédure et accroissent pour les entreprises les coûts d'utilisation, en temps ou en argent.
- Cette situation ne correspondrait pas à l'esprit de partenariat affiché dans le programme « Douane 2000 » que les entreprises européennes ont pourtant accueilli avec beaucoup de satisfaction, et décevrait leurs attentes. Elle risquerait, d'autre part, d'influencer de façon anormale les opérateurs dans le choix du mode de transport, le transit routier étant plus spécialement visé par les mesures restrictives.
- En outre, les entreprises européennes demandent à la Commission de veiller à ce que la notion d'« entreprises agréées », à laquelle il est fait référence dans la réglementation communautaire pour accorder un traitement douanier plus avantageux à certains opérateurs de confiance, soit bien définie et soit appliquée partout de façon uniforme. Ceci permettrait de garantir l'homogénéité dans la lutte contre les fraudes.
- **Mais surtout, l'UNICE estime indispensable de rapidement améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières affectant le transit**
- Le dispositif actuel, qui repose trop exclusivement sur la juxtaposition d'actions nationales, manque de cohésion et comporte beaucoup de faiblesses. La liberté de circulation attachée au transit ne devrait pas constituer un avantage pour l'organisation de trafics frauduleux qui perturbent l'économie européenne dans son ensemble. Il conviendrait d'adapter et de moderniser les moyens et les méthodes concourant à l'exercice de la police douanière dans les Etats concernés, de renforcer les sanctions, de développer les échanges mutuels de renseignements, et surtout d'organiser une coordination étroite de certaines interventions pouvant revêtir parfois la forme d'actions communes.
- Les autorités compétentes devraient mesurer avec plus de précision les enjeux actuels et s'efforcer de définir, dans le cadre de l'Union européenne et avec tous les pays partenaires au transit, une stratégie approfondie de lutte contre la fraude douanière. Elles devraient fixer de façon pragmatique la palette des diverses mesures permettant d'atteindre les objectifs visés ci-dessus sans interférer avec les questions institutionnelles qui touchent aux domaines pénal et judiciaire.
- La crise qui fragilise le transit pourrait ainsi ouvrir un champ de réflexion original à l'expérimentation de nouvelles formules favorisant l'approfondissement de l'Union européenne et la bonne application des accords préférentiels.

- **Regarding the regulatory measures envisaged by the Commission, UNICE opposes any changes to Community provisions which would lead to an increase in the constraints and costs imposed on them**
- These proposals relate notably to surety bonds for operations, stricter routes for sensitive products, excessively short forwarding periods, limitation of customs control points and sealed transport units. All of these restrictions reduce the flexibility of the procedure and increase the burden on companies in terms of both time and money.
- This situation would not correspond to the spirit of partnership set out in the "Customs 2000" programme which European companies welcomed with great satisfaction, and would disappoint their expectations. Moreover, it would run the risk of having an abnormal influence on operators in their choice of transit mode, given that road transit is more particularly targeted by the restrictive measures.
- In addition, European companies call on the Commission to ensure that the notion of "authorised companies" referred to in Community rules, in order to institute application of more advantageous customs treatment for a number of regular operators, is clearly defined and applied uniformly everywhere. This would guarantee homogeneity in the fight against fraud.
- **But, above all, UNICE believes it essential rapidly to improve the effectiveness of the battle against customs fraud in Community transit**
- The present arrangements, which rely too exclusively on the juxtaposition of national actions, lack cohesion and comprise many weaknesses. The freedom of movement attached to transit should not constitute an advantage for the organisation of fraudulent traffic which disturbs the European economy as a whole. It is important to adapt and modernise the means and methods used by customs police in Member States, to increase sanctions, to develop mutual information exchange and, above all, to organise close coordination of some interventions which may take the form of joint actions.
- The competent authorities should measure more accurately what is presently at stake and endeavour, in the framework of the European Union and with all transit partner countries, to define a well thought-out strategy to combat customs fraud. They should pragmatically determine the range of different measures to achieve the objectives set out above without interfering with the institutional questions which touch on the penal and judicial areas.
- The crisis which is undermining Community transit could thus open up a field of original reflection about experimentation with new formulas favouring a deepening of the European Union and proper application of preferential agreements.

- **Enfin, dans la situation critique actuelle et avant toute consolidation interne, l'UNICE s'inquiète de voir la procédure du transit communautaire étendue à d'autres partenaires.**
- Il paraît dangereux d'associer à son fonctionnement de nouveaux pays qui, manquant d'expérience, ne peuvent offrir les mêmes garanties en ce qui concerne la sécurité générale des opérations et la capacité d'assurer l'informatisation de la procédure.
- L'UNICE estime qu'il serait prudent d'attendre que le fonctionnement du régime soit pleinement consolidé avant d'admettre de nouveaux pays dans le transit commun.

III Conclusion

L'UNICE demande que des décisions urgentes soient prises pour remédier à la situation de crise actuelle du transit. Elle souhaite poursuivre un dialogue constructif avec les institutions communautaires pour que la réforme envisagée puisse aboutir à des solutions qui contribueront à réduire substantiellement la fraude tout en ne pénalisant pas les opérateurs honnêtes et en n'entravant pas la fluidité des trafics, facteur indispensable au développement des échanges et du commerce international.

- **Lastly, in the present critical situation and prior to any internal consolidation, UNICE is concerned at the Community transit procedure being extended to other partners**
- It appears dangerous to include in its operation countries which, because of lack of experience, cannot provide the same guarantees in terms of general security of operations and capacity to computerise the procedure.

UNICE believes it would be prudent to wait until the operation of the regime is fully consolidated before admitting new countries to the common transit system.

III Conclusion

UNICE calls for urgent decisions to be taken to tackle the present crisis situation in transit. It would like to pursue the constructive dialogue opened with the Community institutions so that reform of the transit system can lead to solutions which help to reduce fraud substantially without penalising honest operators and to improve traffic flows, an essential factor for the development of commerce and international trade.

SIXIEME PARTIE

6. Conclusions des trois séminaires du 7 février 1997 /
Conclusions of the three seminars held on 7 February 97
 - 6.1 Accès au régime / *Access to the system*
 - 6.2 Gestion des procédures / *Management of procedures*
 - 6.3 Contrôles et surveillance / *Enforcement and monitoring*

CONCLUSIONS OF SEMINAR 1 :

ACCESS TO THE SYSTEM

SEMINAR 1
ACCESS TO THE SYSTEM

1. OBJECTIVE

Define the facilities granted to and the constraints imposed upon the operators according to their specific situation, on the basis of a better knowledge of them and a dialogue between them and customs

2. CONCLUSIONS FOR EACH POINT

2.1. Control of access and prior authorisation for/exclusion from transit

2.1.1. There was broad support that access to transit systems would be split into two procedures :

- a "basic" one, with a free access to everybody entitled to declare for a customs regime but implying strict obligations (normal SAD declaration, individual and full guarantee agreed means of transport and identification of goods by sealing, binding routes, ...) and close surveillance and control

- an "adapted" one, subject to a prior authorisation and concerning access by operators to existing or new facilities or simplifications : comprehensive guarantee or guarantee waiver, simplified formalities at departure or destination (authorised consignor/consignee), simplified procedures in relation with the mode of transport, exemption of customs sealing, return of copy 5 by the principal. Under this procedure there would be an integrated examination and audit of a trader's position for the purpose of deciding eligibility for all the simplified procedures, as against the present separate application for individual elements of simplification.

2.1.2. The application for the prior authorisation would need to provide sufficient information to the authorities so that they could make the assessment of such eligibility. The definition of the competent authority for the delivery of the authorisation will depend on its material and geographical scope and the need for a general overview of the operations to be initiated.

2.1.3. The access criteria (personal, physical, financial) to the regimes have to be precisely defined both at legislative and administrative levels for avoiding the risk of a non-uniform application and unfair "customs competition". They should be the opportunity for equal access for different sizes of firms who provide an appropriate degree of security.

2.2 *Black listing / white listing*

2.2.1 To this end the authorities designated for granting (or refusing) the authorisations must have an easy access to the data concerning the applicants and the holders of authorisations, available in all the transit partner countries. The main emphasis in the discussion was in favour of improvement exchange of information both between customs administrations and with the trade and individual operators, with a view to dealing with fraud and dishonest elements who may be involved in the system.

2.2.2 While there was some support for establishing a black list of operators who should be excluded entirely from the transit system, the overall view was against establishing such a list because of perceived legal and other problems. Equally, the majority was against the establishment of a white list of authorized traders although some would like to see the names on such a list, including as well as principals, transporters, consignees etc., being accessible. The view was also expressed that there should be provision in the law to exclude those convicted of fraud from any access to the transit system, along the lines of the corresponding provisions in the TIR Convention.

2.3. *Memoranda of understanding*

2.3.1. While there was support for the principle of concluding MOUs between customs and trade (for the exchange of information and mutual undertakings and support against commercial fraud), as part of the authorisation and implementation process, there was also a fair degree of concern about the scope and usefulness of such a mechanism, especially if it did not have binding effect. Some trade representatives argued that such agreements should extend beyond general exchange of information and assistance provisions to performance undertakings in relation to carrying out of the various stages of the transit operations. There was also the view that existing MOUs should be broadened to cover all elements of customs contact with the trade rather than envisaging a multiplicity of MOUs dealing with individual elements. Indeed, the point was made that there should be one MOU negotiated, whether at Community or national level, which would be applicable to all customs administrations.

2.4. Guarantees

2.4.1. There was support for the proposition that the type and the amount of guarantee would depend on the "basic" or "simplified" use of transit system (see above) :

- in the "basic" use, the protection of financial interests having to be fully assured for all duties and charges, implies to impose an individual and full guarantee.

- in the "adapted" use, this protection would be linked to the actual risks involved and established according to the reliability and the level of security measures offered by the applicant, on the basis of the access criteria as referred to above. While there was agreement on the flexibility envisaged, there was no clear preference as between the two options set out in the Commission working document - 1st formula, mandatory guarantee or 2nd formula, optional guarantee.

Delegates pointed out that it might be difficult to draw up and to implement the first option - since it would be difficult to legislate for the multiplicity of risk situations - but that on the other hand, the other option might not safeguard the equivalence of treatment as between different countries.

2.4.2. Mention was made that the choice could be given to reliable operators, within the framework of the prior authorisation, between the joint and several guarantee for customs, by way of an insurance policy, committing the insurer to pay in any case if a debt occurs for its client (the principal). There was support for this but the details would have to be elaborated.

3. SUMMARY CONCLUSIONS FOR THE SEMINAR

A strenghtening of the conditions for using transit freely, in combination with a control of the access to the simplified forms of transit is necessary.

The scope and the importance of these simplifications according to the risks involved and the reliability of the applicant have to be defined in a prior authorisation, including notably the nature and the amounts of the financial security.

The necessary dialogue between customs and trade and the necessary exchange of information in both directions, as well as the daily functioning of the system must be improved. Memoranda of understanding may have a role in this regard.

CONCLUSIONS OF SEMINAR 2 :
MANAGEMENT OF PROCEDURES

SEMINAR 2

MANAGEMENT OF PROCEDURES

1. There has been a openhearted and very intensive discussion.
2. The necessity was felt to draw up a map of the different processes, actors and responsibilities. The discussion on the content of these notions needs to be continued in depth.
3. There is an urgent need for dscussion and information about the content and functioning of the New Computerised Transit System (NCTS).
4. The degree of differentiation and exactness of the data contained in the system will influence the responsibilities of the parties involved.

Important is what could have been asked of the partners in their respective roles.

5. The relation between the degree of information available is directly linked to the responsibilities. The more information that is available, the more responsibility that can be waived.
6. As concerned the interim period before the NCTS will become available, a number of suggestions in the technical field have been mentioned and need to be studied in the near future for possible implementation (e.g. use of express carriers, scrambled fax message, e-mail, through internet). The speed and adequacy of implementation are of importance. Investments could be further used in the final stage of the introduction of NCTS.
7. All parties agree that the performance of services by customs administrations is essential for the functioning of the future system.
8. All parties underline that everybody should perform its respective duties and accept the responsibilities linked to these duties.
9. The continuation of on-going discussions in the customs field between public services and the private sector is seen as being of extreme importance and must be continued in the future.
10. It is extremely important that timetables are established in close cooperation with all parties involved. They shall be realistic in order to avoid disappointment and not to raise false expectations

CONCLUSIONS DU SEMINAIRE 3 :

CONTROLES ET SURVEILLANCE

- **OBJECTIF**

Pour trouver un équilibre entre la facilitation des échanges et la sécurité des opérations de transit, une politique globale de prévention de la fraude doit accompagner la réforme du transit. Les opérateurs devront également assumer leur part de responsabilité en sélectionnant leurs clients sur la base d'une évaluation des risques encourus en vérifiant les marchandises qui leurs sont confiées.

Il s'agit surtout là de mettre en oeuvre des principes généralement déjà acquis, mais peu ou mal appliqués par manque de moyens ou de volonté politique. La définition d'une politique douanière globale, cohérente et concrète, au niveau de tous les pays partenaires du transit, devrait avoir pour conséquence d'affecter aux priorités retenues les moyens nécessaires. Le programme Douane 2000 nous offre le cadre nécessaire pour mettre en oeuvre cette réforme.

Ces mesures doivent s'inscrire dans une politique d'ensemble et être soutenues par une vision claire de l'architecture du système de transit dans l'économie européenne ainsi que de son articulation avec les autres procédures douanières. De plus, il est capital de mettre en oeuvre ces mesures de front. Si certaines mesures étaient privilégiées au détriment des autres, on assisterait inévitablement à un glissement de certains types de fraude vers d'autres.

- **CONCLUSIONS POINT PAR POINT**

1. L'APPROCHE COMMUNE DANS L'ANALYSE DE RISQUES ET LE CIBLAGE DES CONTROLES

Il est nécessaire d'évaluer les risques encourus, en particulier en vue de pouvoir réduire les garanties et offrir certaines facilités aux opérateurs fiables, et de cibler les contrôles. Seule une approche commune permettra aux administrations douanières d'améliorer la qualité des contrôles douaniers d'une manière uniforme et homogène. Grâce à :

- des données supplémentaires sur un document de transit plus détaillé permettant une meilleure connaissance des flux de marchandises en transit : valeur statistique et espèce tarifaire (code S.H.);

- l'informatisation du transit qui offrira seule le moyen technique de mettre en oeuvre cette analyse de risques en affichant les critères de sélection retenus;
- mettre en place un échange d'informations en temps réel entre partenaires;
- une cellule travaillant au niveau européen qui pourrait élaborer pour les autorités de tous les pays partenaires, une analyse de risques et des critères de sélection qui pourraient être complétés et affinés aux plans national et local.

2. L'AMELIORATION DES CONTROLES PHYSIQUES CIBLES, EN PARTICULIER AU DEPART

- Les contrôles physiques ciblés sont le prolongement de l'analyse de risques. Leur amélioration qualitative et quantitative est nécessaire, pour lutter notamment contre les fausses déclarations d'espèces. Le but visé est de mieux concentrer les contrôles là où ils sont utiles.
- Tous les pays utilisateurs du transit doivent donner les pouvoirs adéquates à leurs autorités compétentes pour effectuer les contrôles nécessaires, notamment en cours de transport.
- Les administrations doivent envisager l'utilisation de nouveaux moyens techniques, par exemple scanner et surveillance par satellite. Il serait souhaitable que les équipements de surveillance, fixes ou mobiles (de type SYSCAN) soient répartis de manière homogène dans les principaux ports de conteneurs européens, sous peine d'assister à un détournement de trafic, au détriment des sites les mieux surveillés. A cette fin, une politique globale d'équipement de la frontière externe, notamment maritime où les opérations de douane sont appelées à se développer, devrait être élaborée au niveau européen, en prenant également en compte ses aspects de financement.
- Perfectionner le Système d'Information Préalable (Early Warning System).
- Les mesures nécessaires pour faciliter les contrôles physiques sans engendrer de nouveaux coûts du côté des opérateurs devront être examinées de façon concrète (scelllements plus sûrs, moyens de transport agréés, itinéraires fixes, délais de route raccourcis, par exemple).

3. LA SURVEILLANCE EFFECTIVE DES OPERATIONS DE TRANSIT REPOSE SUR LA COOPERATION ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET AVEC LES OPERATEURS

Cette coopération ne doit pas concerner seulement les enquêtes et les recherches a posteriori mais aussi le suivi de l'opération de transit depuis l'enregistrement jusqu'à l'apurement. Elle repose essentiellement sur une communication aisée et sur un échange régulier d'informations entre autorités concernées, à tous les niveaux grâce à :

- l'informatisation des procédures qui permettra un suivi en temps réel de chaque opération et l'accès de toutes les autorités aux informations existantes,
- l'échange d'information et la coopération, le cas échéant, sur une base bilatérale,
- la coopération éventuelle avec les administrations fiscales ou avec les autres administrations concernées.

Il est par ailleurs tout à fait nécessaire de développer une réelle collaboration avec les opérateurs pour mieux exploiter les données disponibles.

7. MR. JAMES CURRIE'S GENERAL CONCLUSIONS (SUMMARY)

Mr Currie welcomes a very frank discussion highlighting what goes wrong in transit and what has to be reformed.

He expects the transformation of this into positive results illustrating in a concrete form what we mean by "partnership", since the crisis in transit is largely due to a confidence gap.

There is a broad agreement on a number of elements even if substantial gaps are still remaining. It is not clear enough what we mean and how to define the following concepts :

- shared responsibility and better definition of respective roles,
- balance of effective control and flexibility,
- control and criteria for access to the system,
- role of NCTS and other supervision procedures.

In any case, he notes a real willingness to progress and agree on these issues, together with a growing desire for more "communality" and a better coherence between the three systems of transit and the different rules applying to different modes of transport.

He puts the emphasis on quality of procedures and behaviours and the basic choice which consists in helping those operators who help customs to better control.

Referring to the expected Action Plan for Transit of the Commission, he indicates that it will include both short and long terms measures. Computerisation will take some time and implies a political willingness. However 1998 remains a realistic target for the first phase of implementation. In the short term it is vital to ensure the proper implementation of existing rules, especially in terms of procedures and time limits, and to adopt the necessary change concerning the access to the system, its management, and a minimum of safety controls. In the longer term, the legislation can still be improved notably on the basis of a single and simpler set of rules within the framework of a new convention. The Action Plan will give to the Commission the opportunity to take into account the conclusions of the EP Inquiry Committee to be adopted very soon and presented to the EP plenary session in March.

The Commission will adopt its Action Plan at the end of April. There will be no new general consultation before the adoption but the Commission remains open to useful contacts with all players if necessary. The plan will be communicated to the European Parliament and to the Council and presented to the Ecofin and Internal Market Councils respectively in May.

All this work has shown that transit is part of a larger problem : the proper functioning of the customs union on the basis of a customs policy for the European Union. With the adoption and the implementation of the Customs 2000 programme, the process will go ahead .

ANNEXES

Annexe 1 / Annex 1 - Liste des participants / *List of participants*

Annexe 2 / Annex 2 - Autres documents diffusés durant la conférence /
Other documents circulated during the conference

- Résumé des conclusions des groupes de travail tenus en 1996 avec les autorités douanières / *Summary of the conclusions of the working groups held in 1996 with the customs authorities*
- Résumé des conclusions des ateliers tenus en 1996 avec les opérateurs économiques / *Summary of the conclusions of the workshops held in 1996 with the economic operators*
- Projet d'informatisation du transit (TCP) et Nouveau Système de Transit Informatisé (NCTS) / *Transit computerisation Project (TCP) and the New Computerised Transit System (NCTS)*
- Communiqué de presse / *Press release*

LISTE DES PARTICIPANTS

EUROTRANSIT 97

6 et 7 février 1997 - Bruxelles

ADMINISTRATIONS NATIONALES

- ALLEMAGNE KUNAS Siegmar, Generaldirektor
SOHN Axel, Unterabteilungsleiter
EHMCKE Rainer, Referatsleiter
SCHULTZE Jochen, Oberregierungsrat
ESSER Günter, Sachbearbeiter
KASPEREIT Dieter, Referent
- ANDORRE PRATS GRAU Emile, Chef d'unité
SOLSONA PIFARRE Térésè, Responsable Transit
- AUTRICHE MAIRINGER Anton, Rechtsexperte
BEINHAUER Kurt, Experte Versandverfahren
R.P. MARTINEK Susanna, Customs Attaché
- BELGIQUE VAN WALLEGHEM Carlos, Directeur général Douanes
VANDENBORRE Marc, Auditeur général
BAERT Walter, Auditeur général
DOULLIEZ Madeleine, Auditeur
- BULGARIE TCHOLAKOV Bogamil, Deputy Director General
ASSENOV Assen, Head of Direction Customs procedures
- DANEMARK ANDERSEN Erik Blegvad, Deputy Permanent Secretary
HANSEN Steffen Normann, Deputy Director General Customs
LYAGER OLSEN Jan, Head of division
R.P. JOHANNESSEN Claus Bruun, Customs Attache
- ESPAGNE DE LA LLAVE DE LARRA Joaquin, Directeur général des Douanes
MONZÓN BAÑO José Luis, Sous Directeur général
ELIZALDE VALDELOMAR José Maria, Responsable Transit
DOMINGUEZ SAENZ J.M., Responsable Recherches
R.P. GOIZUETA SÁNCHEZ Javier, Conseiller Questions douanières

ESTONIE	RAND Jaanus, Head of Dept for foreign relations PARTS Innari, Senior official NOORMAA Margus, Expert, Enforcement Depart SEPP Sirje, Third Secretary, Economic Affairs
Mission	
FINLANDE	JOHANSSON Berndt Olof, Director General Customs ROSENBERG Helmer, Customs Secretary MIETTINEN Jukka-Pekka, Customs Counsellor HAGELSTAM Jarl, Counsellor
R.P.	
FRANCE	DANET Michel, Sous-Directeur Douanes MONDAIN Jean-Luc, Chef du Bureau E/3 Douanes KEARNEY Philippe, Conseiller Questions douanières
R.P.	
GRECE	
R.P.	NIHORITIS Constantinos, Conseiller
HONGRIE	KOVÁCSICS Iván, Director General Customs SCHLAG Laszlo, Head of International Department M. SAPI, Chef de section Min. Finances Mme SZITO, Secrétaire
IRLANDE	QUIGLEY Dermot, Revenue Commissioner DUFFY Tom, Assistant Secretary McDONAGH Ray, Customs attache
R.P.	
ISLANDE	JÓNSSON Sigurgeir A., Director General Customs
ITALIE	SPETRINO Renato, Vice Direttore generale PANTALONE Paolo, Dirigente di divisione LIZZI Luciano, Caporale, Guardia di Finanza DI TOMMASO Alfredo, Attaché douanier
R.P.	
LETTONIE	GRIKMANIS Ainars, Head of Procedures Division
LITUANIE	BUDRYS Alydas, Director Customs MEIDUVIENE Dalia, Deputy Head of Division. JIEVELTAS Arūnas, First Secretary
Mission	
LUXEMBOURG	SCHLOESSER Marc, Directeur général des Douanes SCHMIT Fernand, Inspecteur
NORVEGE	NOKKEN Frida, Director General Customs GRANNES Tom-Erik, Director DÖRUM Stein, Assistant Director

PAYS-BAS	WITTEVEEN Dirk, Director General Customs VAN BODEGRAVEN Hans, Director KERVINK P., Deputy Director VOGELAAR Pieter, Deputy Director DE MUL Lex, Senior Policy Adviser
R.P.	DE NEREE TOT BABBERICH Frans, Financial Counsellor
POLOGNE	NOGAJ Mieczyslaw, President Customs Board PIASECKA Zofia, Head of Unit
PORTUGAL	GERALDES Celestino, Directeur général Douanes GRANJA Carlos, Subdirector geral
R.P.	MAGALHAES Paulo, Attaché douanier
ROUMANIE	SAPUNARU Nini, Secrétaire d'Etat, Directeur général Douanes DRAGNEA Eugen, Directeur adjoint IONITA Niculina, Chef Service Intégration européenne FLESARIU Octavian, Chef d'unité
Mission	PAUNESCU Liviu, Ministre conseiller BUSUOIC Mircea, Premier secrétaire
ROYAUME-UNI	ELAND Michael, Director Customs Policy
R.P.	COWLEY Athol, Head of Trade Policy Group HUBBARD David, Customs Attaché
SAINT MARIN	LOMBARDI Giorgio, Direttore Ufficio Tributario
SLOVAQUIE	MARTINCAK L. Jaromir, Deputy Director General VAJDA A., Adviser STOVICEK Jan, Adviser
Mission	STAVINOVÁ Anna
SLOVENIE	BELOVIC Viljem, Deputy Director General KOZAR Stefka, Inspector
Mission	ZAJC Alenka, First Secretary
SUEDE	LARSSON Ulf, Director General Customs OLANDER Anders, Ambassador LINDSTRÖM Sten-Göte, Special adviser on customs policy LEVÉN Hans, Legal Adviser ROLANDER Ulf, Head of division
R.P.	STOHR Anders, Counsellor

SUISSE	DIETRICH Rudolf, Directeur général Douanes SCHMUCKI Fritz, Abteilungschef METZLER Hans, Sektionschef EGGER Anton, Chef Bureau intégration BRIGUE Michel, Chef de division Mission PAULETTO Christian, Premier secrétaire
REPUBLIQUE TCHEQUE Mission	KARNIK Miroslav, Director General Customs ILLE Jaroslav, Expert KUBERNAT Petr, Counsellor
TURQUIE	SARIKAMIS Nejat, Director General TIRAS Hilmi, Deputy Director General SEN Recai, Head of Department GÜRLEYIK Ender, Head of Department

INSTITUTIONS EUROPEENNES

PARLEMENT EUROPEEN	TOMLINSON John, MEP Chairman of the Inquiry Committee on Transit WEMHEUER Rosemarie, MEP, Member of the Inquiry Committee on Transit MULDER Jan Substitute Member of the Inquiry Committee on Transit, MEP SHACKLETON Michael, Head of Secretariat of. the Inquiry Committ on Transit CLARK Stephen, Secretariat of the Inquiry Committee on Transit
CONSEIL DE L'UE	SLIEBEN Niels Henrik, Directeur général ELLIS Steve, Chef de division GOOSSENS Robert, Administrateur principal
COUR DES COMPTES EUROPEENNE	Jean-François BERNICOT, Membre de la Cour des Comptes Hubert PETIT, Chef de Cabinet Léon KIRSCH, Chef de division
COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL	M. GIESECKE, Rapporteur

COMMISSION EUROPEENNE

DG VI.B.I.4	Enrico GATTONE
DG VII	Ronny ROHART, <i>Principal Administrator</i>
DG XIX/B	Fabio COLASANTI, <i>Directeur</i>
DG XIX.B.3	Robert GIELISSE, <i>Head of Unit</i>
DG XIX.B.3	Gabriel RAMSTEIN, <i>Deputy Head of Unit</i>
DG XX.C	Francesco DE ANGELIS, <i>Director</i>
DG XX.C.2	Karl ELSNER, <i>Chef d'unité</i>
DG XX.C.2	Hubertus TEMMINK
DG XX.5	Jørgen OLSEN, <i>Chef adjoint d'unité</i>
DG XXI	James CURRIE, <i>Directeur général</i>
DG XXI.A	Alfred KOMAZ, <i>Direktor</i>
DG XXI.A.1	Pascal HALLEZ
DG XXI.A.1	Keith MARSHALL
DG XXI.A.2	Pierre FAUCHERAND, <i>Chef d'unité</i>
DG XXI.A.2	Thierry HENNE
DG XXI.A.3.	Alberto OYARZABAL, <i>Head of unit</i>
DG XXI.B	Carlos MUÑOZ BETEMPS, <i>Directeur</i>
DG XXI.B	Danièle DAL MOLIN, <i>Assistante Direction XXI/B</i>
DG XXI.B.1	Rosa LOPEZ JORRIN, <i>Chef d'unité</i>
DG XXI.B.1	Jean Luc DELCOURT
DG XXI.B.1	Holger KREMPE
DG XXI.B.1	Jorge PINHEIRO
DG XXI.B.1	Michael HALL
DG XXI.B.1	Luis LAÇO
DG XXI.B.1	Frank RAUH
DG XXI.B.1	Silvia ALLEGRUCCI
DG XXI.B.1	Eduardo DE LA PENA VEGA
DG XXI.B.1	Jouko LEMPIAINEN
DG XXI.B.1	Domenico DEL GRECO
TASK FORCE TRANSIT	Jean-Michel GRAVE
TASK FORCE TRANSIT	Herbert GRIFFITHS
TASK FORCE TRANSIT	Frank JANSSENS
TASK FORCE TRANSIT	Charlotte PRICOUPENKO
TASK FORCE TRANSIT	Kris VANGRIEKEN
TASK FORCE TRANSIT	Baudouin BAUDRU
TASK FORCE TRANSIT	Evelyne PENDZIOR
DG XXI.B.7	Richard CONDON, <i>Chef d'unité</i>
DG XXI.B.7	Michèle PEROLAT
DG XXI.C.1	Jan VANGHELUWE

DG XXIII	Christopher TODD
SG/UCLAF	Per Brix KNUDSEN, <i>Directeur</i>
SG/UCLAF	Joaquim PINTO, <i>Chef d'unité</i>
SG/UCLAF	Jacques PONCET, <i>Chef d'unité</i>
SG/UCLAF	Nicola FALCIONE
SG/UCLAF	Michael MC ALINDEN
SG/UCLAF	Eddy WEYNS
SG/UCLAF	Louis SMEETS
EUROSTAT	João SOUSA

ORGANISMES INTERNATIONAUX

EFTA Secretariat	VATNE Per Oystein, Officer
UN - E.C.E. UNCTAD	MAGOLD Martin, Secretary Transport Division ABRAHAMS Robert, Regional Coordinator, ASYCUDA Project
OMD	Mc CAULEY Patricia, Deputy Director PAGU Armand, Administrateur technique

ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES

ADAM OPEL AG	Hans-Werner STELLERT <i>Dipl.-Finanzwirt</i>
A.E.E.C./ E.E.O.	Keith VAUGHAN
AIR FRANCE/ASS. EUROP. AIRLINES	Pierre LAMOUR <i>Administrateur</i>
AUTF (ASSOC. DES UTILISATEURS DE TRANSPORT DE FRET)	Pierre SARTINI, <i>Conseiller</i>
B.A.W.C.	Geoff BARRINGTON <i>Industry controller</i>
BRITISH AIRWAYS / AE.A.	Paul ADAMS
BRITISH BUSINESS BUREAU	Marie Clare HENDRON <i>Senior Advisor</i>
B.I.F.A.	Colin BEAUMONT <i>Divisional Manager</i>
B.I.F.A.	Philip STEPHENSON <i>Delegate</i>
CECCM (Ph. Morris)	Christina GERSTRASSER <i>Tax Expert</i>

CECCM (Rothmans International)	Brian WEATHERBURN <i>Tax Expert</i>
CECCM (BAT)	Francis DE VROEY <i>Tax Expert</i>
C.E.L.C.A.A.	François SAINT LAGER <i>Conseiller</i>
C.E.P.S.	Gillian DARLEY <i>Director general</i>
C.E.P.S.	Joseph STASSEN <i>Jurist</i>
CHAMBRE de COMM. & INDUS. PARIS	Sauveur IMMAGINE <i>Sous-Directeur</i>
CHAMBRE de COMM. & INDUS. PARIS	Anthony CLAVERIE <i>Attaché aux Etudes</i>
C.L.E.C.A.T.	Jean CHABRERIE <i>Président</i>
C.L.E.C.A.T.	Jean-Marie PARASIE <i>Directeur général</i>
C.L.E.C.A.T. (P.S.A.)	J.Philippe LACROIX, <i>Customs Committee</i>
C.L.E.C.A.T.	D. KOPP <i>Customs Committee</i>
CONFIAD	Gaspar NUÑEZ SIMON <i>Président</i>
C.N.P.F.	Claude Antoine MERLIN <i>Conseiller</i>
DANISH FREIGHT FORWARDERS ORGA.	Martin AABAK <i>Head of section</i>
DANISH FREIGHT FORWARDERS ORGA.	Torben HOLM <i>Managing Director</i>
DANSK FAGPRESSE AGENTUR	Poul Freddie OTTENHEIM <i>Director</i>
DEUTSCHER INDUS. & HANDEL.	Christoph WOLF <i>Regional Director</i>
DEUTSCHER INDUS. & HANDEL.	Ralf NOTE <i>Customs Expert/Fin. Adviser</i>
DEUTSCHE VERKEHRS-ZEITUNG	Horst WEISE <i>Eu-Korrespondent</i>
DU PONT DE NEMOURS (FR)	Louis THOA <i>Import-Export Specialist</i>
DUTCH TRANS. OPERATORS ASSOC.	Henk KRAMER <i>Public Affairs Officer</i>
ECASBA	Edouard de CLEBSATTEL, <i>Président</i>
E.C.S.A.	Tim REARDON <i>Executive UK shipping</i>
E.C.S.A.	Alfons GUINIER <i>Secrétaire général</i>
ENTE POSTE ITALIANE	Giovanna DAMIA <i>Directeur Aff. Internat.</i>
ENTE POSTE ITALIANE	Daniela METELLI <i>Secretary of W.G. Customs</i>
EUCOLAIT	Lisa ZENNER
EUROCOMMERCE	Dr. Karl J. PISEC <i>Vice-President</i>
EUROCOMMERCE	Alain BONNAUD
EUROCOMMERCE	Ph. von SCHÖPPENTHAU <i>Trade Adviser</i>
EUROCOMMERCE / V.K.O.	Dr Franz-Josef HEHER <i>Director</i>
EUROPROS	Daren TIMSON-HUNT <i>Assistant director</i>

FEDERATION OF SWEDISH INDUSTRIES	Elvy SVENNERSTÅL <i>Director</i>
FENEX	Pieter VAN OS <i>Managing Director</i>
FEPOR	Patrick VERHOEVEN <i>Secretary</i>
FORD WERKE AG	Louis PAREDIS <i>Manager, Customs office</i>
FORD WERKE AG	Sheri ANDREWS <i>Customs Analyst</i>
FREIGHT FORWARDERS EUROPE	Markus FELLMANN <i>Senior Vice President</i>
FREIGHT FORWARDERS EUROPE	Axel HANSEN <i>Director, Legal Affairs</i>
FREIGHT FORWARDERS EUROPE	Chris WOLSTENHOLME <i>Director</i>
FREIGHT FORWARDERS EUROPE	Johannes DIETRICH <i>Legal adviser</i>
FREIGHT FORWARDERS EUROPE	Poul HANSEN <i>Manager</i>
FREIGHT TRANSPORT ASSOC.	Gordon LININGTON <i>Head Leg. Int. Affairs</i>
HAMBURG CHAMB. OF COMMERCE	Volkmar HERR <i>Director of the Represent.</i>
HOOGWEGT INTERNATIONAL BV	Pieter KOK <i>Traffic Manager</i>
HOOGWEGT INTERNATIONAL BV	Geert-Jan MATHIJSSSEN <i>Traffic Manager</i>
I.E.C.C.	John RAVEN <i>Director general</i>
I.R.U.	David GREEN <i>President</i>
I.R.U.	Jirka GROENENDIJK <i>Head of the TIR Dept</i>
I.R.U.	Jean ACRI <i>Deputy Head TIR</i>
I.R.U.	Henri SCHWAMM <i>Professeur</i>
KPMG MEIJBURG & C°	Liesbeth PUNT <i>Tax Lawyer</i>
KPMG MEIJBURG & C°	Dick VAN VLIET <i>Tax Lawyer</i>
LOVELL WHITE DURRANT	Rien VAN OEVEREN <i>Lawyer</i>
NOREXA N.V.	Joschph GOTINK <i>Administration Manager</i>
OCEAN	Bastiaan ZWYNENBURG <i>Ass. secretary</i>
ODASCE	Jean DUQUESNE <i>Président</i>
ODASCE	Gérard BELLOCQ <i>Vice-Président</i>
ODASCE	Evelyne IRIGARAY <i>Délégué général</i>
POSTEUROP	Jiri BURIÁNEK <i>Manager of the Secretariat</i>
ROTHMANS International	Johan BEVAN <i>Director Public Affairs</i>
S.A. Distillerie RYSSSEN / A.F.T.A.	Patrick RYSSSEN <i>Directeur général adjoint</i>
SCT SERVICE CARNET TIR BV	Bert TIMMER <i>Director</i>

SEFADIS	Jean FORTIN
SITPRO	Ray BATTERSBY <i>Director Trade Facilit.</i>
S.I.E.V.	Ben WIGMAN, <i>Deputy Secretary General</i>
U.P.S.	Anton VAN DER LANDE <i>Vice-Président</i>
U.E.C.B.V.	Ana RANCANO GILA <i>Ass. du Sec. gén.</i>
U.E.P.A /HOMES INTERNATIONAL	Catherine KUSKE <i>Assistante de direction</i>
UNICE	Zygmunt TYSZKIEWICZ <i>Secrétaire général</i>
UNICE	Adriaan SNOODYK <i>Chair. Adv. Commit.</i>
UNICE	Monique JULIEN <i>Director, Ext. Relations</i>
UNICE	Ivano CASELLA <i>Adviser, External Relations</i>
UNILEVER NEDERLAND B.V.	H. KNOOP <i>Tax Manager</i>
UNION CAMERE	Angelo PESCE <i>Avocat</i>
UNION FINANCE PERSON. IN EUROPE	Alan MALONEY <i>Vice President</i>
UNION PETROL. EUROP. INDEPENDANTE	Karsten KÖHLER <i>Secretary General</i>
VERBAND der CHEMISCHEN INDUSTRIE	Klaus KRINKE
WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH	René TRITSCHER <i>Mag. Referent für Aussenhandel</i>



EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE GENERAL XXI
CUSTOMS AND INDIRECT TAXATION
CUSTOMS
Movement of goods

Brussels, 4.01.97
Ref. XXI/120/97
TFT/B1

Interim report on Transit
Summary conclusions of the working groups with the customs
authorities

This report outlines briefly the opinions expressed by the customs authorities of the Member States and of the partner countries of the common transit on the measures suggested in the interim report of the services of the Commission on the reform of the transit.

I. General questions

1) Coherence and the articulation of the transit arrangements.

1.1. Replacing the Community transit and the common transit by only one transit system based on a new international convention.

This convention should be endowed with a decision-making process based on qualified majority, envisage safeguard measures and make it possible for the contracting parties to apply to their territory, or with other contracting parties, greater simplifications than those envisaged in the convention itself.

All the customs administrations support this prospect.

1.2. The role of TIR for transport which circulates only inside the area where the European transit convention applies.

The tendency is to consider that it is advisable to await the reform of the TIR and to take account of the level of security of this arrangement compared with the European transit arrangements. According to the result, either the exclusion or the maintenance of the TIR for the internal exchanges in the common transit space could be envisaged.

II. Specific questions

2) Controlled access to the system

The tendency is to give priority to the introduction of a distinction between a basic system of transit accessible to all, but subjected to an total individual guarantee, and a

simplified system which would be subjected to the granting of a prior authorization given to operators meeting a number of personal, material and financial criteria.

3) A white or black list

The question remains open. According to the majority of the administrations, a white list, because of its volume, appears very difficult to manage. The black list for its part apparently poses considerable legal problems. Other alternative ways relating to the exchange of information should be explored.

4) Guarantees

4.1. During the discussions ideas developed and the question of the guarantees came gradually to be considered within the framework of access to the arrangement. Thus an individual guarantee is envisaged (possibly flat-rate) to cover transit operations carried out under the basic procedure when the comprehensive guarantee being used for operations under a simplified procedure subject to authorization.

4.2. The issue of a choice between an obligatory or optional comprehensive guarantee was not resolved. Simply, certain customs administrations fear that with an optional guarantee, whose requirement and, if necessary, amount are determined by the customs services and not set out by regulation, would lead to widely different practices.

4.3. In addition, concerning the comprehensive guarantee, it was agreed that the amount of the guarantee should be defined on the basis of risk and not just on the basis of the amounts concerned. Thus, an operator found reliable and who applies a number of security measures to his operations could benefit from a reduction in the level of the guarantee to be constituted.

4.4. It was noted that it will be necessary to require certain items of taxation on declarations to allow, in particular, for the correct calculation, control and management of the guarantees.

4.5. It was also noted that a guarantee could be established for certain transit operations by sea. For transit operations by air, a more detailed examination is necessary. Lastly, for the moment a guarantee is not judged useful for rail transport.

5) Memoranda of Understanding (MoU)

This idea had the agreement of all, provided that the conclusion of these memoranda does not create rights and obligations and does not become an alternative in relation to the law, for example by allowing facilities not envisaged by legislation. However, it was agreed that the MoU, in addition to increasing operational security and the climate of confidence that they would encourage, should be helpful to operators, in particular by taking them individually into account during the examination of the criteria for access to simplifications.

6) Liability

The customs administrations consider that the principal has to remain the 'privileged partner' of customs and that his responsibilities have to be specified. The principal would be responsible for the proper conduct of all the transit operations he engages and for which he has to take the measures necessary to enable him to control the operations properly until they end. On the other hand, in the event of fraud, customs should firstly seek the defrauder or his accomplices and do everything to recover the amounts concerned from the actual persons responsible for the fraud.

7) Shortening the periods in the system

Agreement in principle to shorten the periods of the return, research and retrospective control, but there are practical difficulties due to the lack of resources. The suggestion of entrusting the operator with the returning the copy 5 of the document T raises fears in certain administrations of opening new possibilities of falsification. In any event, many consider that real progress will only come with computerization.

8) Information on transit (Statistics)

8.1. The need to have statistics on transit is recognized by almost all the customs administrations. However, the customs authorities consider that without computerization, the technical difficulties and the currently available resources will allow neither the collection nor the use of the data necessary for the compilation of statistics.

8.2. The requirement for the elements of taxation of goods on the transit declaration is generally recognized as useful or even necessary for the development of statistics, but also for the management of guarantees and the evaluation of risks. Certain customs administrations wish to see the new data requirements on the transit declaration to be acceptable to operators.

9) Targeting controls and risk analysis

While the need for an increase in physical checks was recognized, it is clear that the limits of the resources available, combined with the inevitable increase in trade, implies an increase in the quality of controls by targeting on the basis of risk analysis of consignments. The experience gained in this field by certain countries shows the effectiveness of such an approach.

10) Improvement of physical checks

10.1. Once again, everyone was in agreement with improving departure, en route and destination controls, but resources are not available. For en route controls, there is the additional problem of the powers of customs officers, in more than half of the countries concerned they are not entitled to stop alone vehicles.

10.2. A "T" plate for transport under transit did not achieve unanimity, but was not automatically rejected. Its effectiveness remains to be looked at, as well as the risks of abuses to which its use or its dissimulation could give rise.

10.3. Binding itineraries are considered useful for sensitive goods. Extension to all transit operations is not currently envisaged. Binding itineraries are seen as routes presented by the operator to the office of departure and which, once accepted, could not be modified except in exceptional circumstances.

10.4. Obligatory sealing

The principle of obligatory sealing is not rejected as such. However, given that it can only be done with means of transport agreed for sealing, this obligation implies the modification of the vehicle fleet used for transit up to standard. The customs administrations fear that the cost of this is too high for the carriers in relation to the effectiveness of this security measure.

11) Co-operation between customs services

11.1. The idea of creating in each administration customs one or more "Transit" contact point was generally welcomed. This should make it possible to set up a network of transit correspondents able to provide information on individual operations, to put the interested parties in contact and to accelerate the treatment of litigious files.

11.2. Administrations were generally in agreement with attribution of new tasks to central offices, in particular the gathering and the use of the data concerning transit operations, computerization, management and the distribution of information as well as the role of "transit contact point", and perhaps the role of being a central office for guarantees.

12) The Improvement of and better use of the prior information system was supported by the customs administrations. Similarly they support updating the lists of sensitive goods and their harmonization.

13) Recourse to modern techniques of tracing consignments using satellites, smart cards and of other modern means of identification of goods were not rejected *a priori* by customs, but their presumed costs means they are regarded as measures which do not have the same degree of priority as computerization.





COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE XXI
DOUANE ET FISCALITÉ INDIRECTE
DOUANE
Circulation des marchandises

Bruxelles, le 04.01.97
Ref. XXI/120/97
TFT/B1

Rapport intermédiaire sur le Transit
Résumé des conclusions des groupes de travail avec les autorités
douanières

Le présent compte rendu reprend succinctement l'opinion exprimée par les autorités douanières des Etats membres et des pays partenaires du transit commun sur les mesures suggérées dans le rapport intermédiaire des services de la Commission sur la réforme du transit.

I Questions globales

1) La cohérence et l'articulation des régimes de transit.

1.1. Remplacer le transit communautaire et le transit commun par un seul système de transit fondé sur une nouvelle convention internationale.

Cette convention devrait être dotée d'un processus décisionnel basé sur la majorité qualifiée, prévoir des mesures de sauvegarde et permettre aux parties contractantes d'appliquer sur leur territoire ou avec d'autres parties contractantes des simplifications plus poussées que celles prévues dans la convention elle-même.

L'ensemble des administrations douanières soutient cette perspective.

1.2. La place du TIR pour les transports qui ne sont appelés à circuler qu'à l'intérieur de l'espace où la convention de transit s'applique.

La tendance est de considérer qu'il convient d'attendre que la réforme du TIR ait été réalisée pour tenir compte du niveau de sécurité de ce régime comparé au régime de transit européen. Selon le résultat, l'exclusion ou le maintien du TIR pour les échanges intérieurs à l'espace transit pourraient être envisagés.

II. Questions spécifiques

2) L'accès contrôlé au régime

La tendance qui se dégage privilégie l'introduction d'une distinction entre un système de transit de base accessible à tous mais assujéti à une garantie individuelle intégrale et un système simplifié qui serait soumis à l'octroi d'une autorisation préalable accordée aux opérateurs répondant à un certain nombre de critères personnels, matériels et financiers.

3) La liste blanche ou noire

La question reste ouverte. Selon la plupart des administrations, la liste blanche, du fait de son volume, paraît très difficile à gérer. La liste noire quant à elle pose apparemment des problèmes juridiques considérables. D'autres voies alternatives relatives aux échanges de renseignements sont à explorer.

4) Les garanties

4.1. Au fur et à mesure des consultations, les idées ont évolué et la question des garanties s'est progressivement inscrite dans le cadre de l'accès au régime. Ainsi est envisagé une garantie individuelle (éventuellement forfaitaire) pour couvrir les opérations de transit engagées selon la procédure de base et la garantie globale pour les opérations en procédure simplifiée soumise à autorisation.

4.2. La question du choix entre une garantie globale obligatoire ou facultative n'a pas été tranchée. Simplement, certaines administrations douanières craignent que la garantie facultative dont l'exigence et, le cas échéant, le montant sont déterminés par les services douaniers et non par la réglementation conduise à des pratiques trop différentes.

4.3. Par ailleurs, pour ce qui concerne la garantie globale, il est convenu que le montant de la garantie devrait être défini sur base du risque et pas uniquement sur base des montants en jeu. Ainsi, un opérateur reconnu fiable et qui applique un certain nombre de mesures de sécurité sur ses opérations pourrait bénéficier d'un abaissement du niveau de la garantie à constituer.

4.4. Il est admis que certains éléments de taxation seront nécessaires sur les déclarations pour permettre notamment le calcul correct, le contrôle et la gestion des garanties.

4.5. Il est également admis qu'une garantie pourrait être instaurée pour certaines opérations de transit par mer. Pour les opérations de transit par air, un examen plus approfondi est nécessaire. Enfin, une garantie n'est pas jugée utile pour le moment à l'égard des transports ferroviaires.

5) Memoranda of Understanding (MoU)

Cette idée emporte l'adhésion de tous à condition que la conclusion de ces protocoles d'accord ne crée pas de droits et obligations et ne viennent s'inscrire en porte-à-faux par rapport à la réglementation, par exemple en permettant des facilités non prévues par la législation. Toutefois, il est admis que les MoU, outre la sécurité accrue des opérations et le climat de confiance qu'ils favoriseraient, devraient pouvoir être valorisés par les opérateurs, notamment en les prenant en compte lors de l'examen des critères pour l'accès au transit simplifié.

6) Les responsabilités

Les administrations douanières considèrent que le principal obligé doit rester l'interlocuteur privilégié de la douane et que ses responsabilités doivent être précisées. Le principal obligé serait responsable du bon déroulement des opérations de transit qu'il engage et vis-à-vis desquelles il doit prendre toute mesure lui permettant de

maîtriser réellement l'opération jusqu'à son terme. Par contre, en cas de fraude constatée, les douanes devraient en premier lieu rechercher le fraudeur ou ses complices et tout entreprendre pour recouvrer les montants en jeu auprès des véritables responsables de la fraude.

7) Raccourcissement des délais de la procédure

Accord de principe pour raccourcir les délais des procédures de renvoi, de recherche et de contrôle a posteriori mais difficultés pratiques dues au manque de ressources. La suggestion de confier à l'opérateur le soin de renvoyer lui-même l'exemplaire 5 du document T soulève des craintes chez certaines administrations d'ouvrir de nouvelles possibilités de falsification des déclarations. En tout état de cause, beaucoup considèrent qu'il faudra attendre l'informatisation pour voir de réels progrès.

8) Les informations sur le transit (Statistiques)

8.1. La nécessité de disposer de statistiques sur le transit est reconnue par la quasi totalité des administrations douanières. Toutefois, les autorités douanières considèrent que sans l'informatisation, les difficultés techniques et les ressources disponibles actuellement ne permettront ni la collecte ni l'exploitation des données nécessaires pour l'élaboration de statistiques.

8.2. L'exigence des éléments de taxation des marchandises sur la déclaration de transit est généralement reconnue comme utile voire nécessaire pour l'élaboration des statistiques mais aussi pour la gestion des garanties et l'évaluation des risques. Certaines administrations douanières souhaiteraient toutefois que les nouvelles exigences en matière de données sur la déclaration de transit reste supportable pour les opérateurs.

9) Le ciblage des contrôles et l'analyse du risque

Si la nécessité d'une augmentation quantitative des contrôles physiques est reconnue, il apparaît clairement que les limites des ressources disponibles dans les administrations douanières combinées à l'inéluctable accroissement des échanges, plaident pour une augmentation de la qualité des contrôles par le ciblage réalisé à l'issue d'une analyse du risque affectant les envois. L'expérience acquise dans ce domaine par certains pays démontre l'efficacité d'une telle approche.

10) Amélioration des contrôles physiques

10.1. Encore une fois, tout le monde est d'accord pour améliorer les contrôles au départ, en route et à destination mais les ressources ne sont pas adaptées. Pour les contrôles en route, vient se greffer le problème des pouvoirs des agents des douanes qui dans plus de la moitié des pays concernés ne sont pas habilités seuls à arrêter les transports.

10.2. La plaque "T" sur les transports sous transit ne fait pas l'unanimité mais n'est pas non plus rejetée d'office. Son efficacité reste à démontrer ainsi que les risques d'abus auxquels son usage ou sa dissimulation peuvent donner lieu.



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE XXI
DOUANE ET FISCALITÉ INDIRECTE
DOUANE
Circulation des marchandises

Bruxelles, le
Transit Task Force/KV D(97)

Rapport intermédiaire sur le Transit

Résumé des conclusions des ateliers avec les opérateurs économiques

Introduction

Dans le cadre de la réforme fondamentale des régimes de transit, la Commission a organisé des ateliers avec les opérateurs économiques ou leurs représentants afin de leur permettre de participer au débat sur les différentes suggestions de changements reprises dans le Rapport intermédiaire sur le Transit, établi par les services de la Commission.

Des ateliers différents ont eu lieu respectivement pour les acteurs qui ont un intérêt général dans la réforme du transit (atelier en français du 25 au 27 novembre et en anglais du 27 au 29 novembre) et pour les fédérations qui ont un intérêt plus spécifique dans les mesures imposées pour les marchandises sensibles (atelier en français du 2 au 4 décembre et en anglais du 4 au 6 décembre).

Les ateliers avaient comme objectif de donner l'opportunité à tous les acteurs du secteur privé de s'exprimer avant que la Commission choisisse les mesures qu'elle estime les plus appropriées.

Ce document fournit une évaluation par la Task Force Transit des points de vue des représentants du commerce quant aux différentes suggestions de réforme, sans que ces avis soient nécessairement partagés par tous les participants. Quand les réactions des participants individuels étaient trop divergentes, voire opposées, et qu'une position unique du commerce n'a pas pu être établie, ces réactions ne sont pas rapportées.

Ce rapport reprend la structure du Rapport intermédiaire et la numérotation des propositions est identique à celle du Rapport intermédiaire.

I. Gestion et apurement des déclarations de transit.

A. Falsification des cachets

Les opérateurs ont souligné l'importance du projet d'informatisation. Ils n'ont pas appuyé le remplacement des cachets par des codes à barres (IA3). Quelques participants étaient en faveur de l'utilisation des cartes à mémoire (IA4) à condition que leur introduction soit une première étape vers l'informatisation totale.

En ce qui concerne le projet d'informatisation, les opérateurs ont insisté pour que la Commission saisisse l'opportunité pour examiner et rationaliser l'ensemble du système et pour que ce projet ne soit pas limité à l'informatisation du système papier.

B. Lenteur de la procédure de renvoi et d'apurement

La réduction des délais de présentation à destination (IB1) et de renvoi de l'exemplaire 5 (IB2) n'a pas été considérée souhaitable. Il faudrait plutôt se concentrer sur le respect des délais existants et sur l'analyse des raisons des retards actuels. Comme illustration des raisons des retards actuels, on a soulevé le fait que certains bureaux de douane considèrent que le délai de 10 jours pour le renvoi de l'exemplaire 5 ne court pas à partir de la présentation des marchandises au bureau de destination mais à partir du moment où les marchandises ont été placées sous un autre régime douanier.

Plusieurs participants ont proposé le renvoi de l'exemplaire 5 par courrier électronique ou par télécopie au lieu du renvoi par voie postale. La plupart d'entre eux, tout en soulignant l'importance du renvoi rapide de l'exemplaire 5 vu la charge financière des garanties non libérées, n'étaient cependant pas en faveur de la proposition de donner aux opérateurs l'entière responsabilité pour le renvoi de l'exemplaire 5 (IB3).

Les opérateurs économiques n'étaient pas en faveur d'une réduction du nombre des bureaux habilités pour le transit (IB4) ni pour la suppression des bureaux centralisateurs (IB5). Par contre, il a été proposé de créer un seul bureau centralisateur européen.

L'idée de mettre en place des substituts au transit actuel pour réduire le nombre des opérations (IB7) a été accueillie très favorablement, et plus particulièrement la proposition de mettre les marchandises destinées à consommation intérieure en libre pratique à la frontière extérieure.

Complexité et lenteur de la procédure de recherche.

Les opérateurs économiques ont fait valoir que la complexité des procédures de recherche disparaîtrait avec l'introduction de nouvelles procédures d'apurement (informatisation, courrier électronique). Quant au délai de 10 semaines pour demander des renseignements au principal obligé (1C1), il a été suggéré que la caution devrait également être informée après 10 semaines car notifier seulement le principal obligé est inefficace dans le cas où le principal obligé aurait participé dans la fraude.

Il n'y avait pas d'appui pour la proposition de donner la compétence pour le recouvrement dans tous les cas à l'Etat membre d'établissement du principal obligé (1C8). L'importance de déclarer le bureau de destination exact sur le DAU a été soulignée et pour cette raison une liste complète des bureaux de destination habilités devrait être disponible et publiée.

Des opinions divergentes ont été exprimées quant aux propositions de réduire le délai de notification de 11 mois (1C4) et de la privation du délai de 3 mois pour la production de la preuve de la régularité ou du lieu de l'irrégularité (1C6).

II. La surveillance et le contrôle du système.

A. L'accès au régime.

La plupart des opérateurs étaient d'accord avec l'idée d'une liste blanche, à condition que des critères claires soient établis et que le système soit appliqué de manière uniforme dans tous les Etats membres (IIA7). Cependant, il n'y avait pas d'appui pour l'idée d'une liste noire (IIA9).

L'existence de plusieurs listes de produits sensibles qui font l'objet d'un accès limité ou de contrôles spécifiques ne crée pas de problèmes importants pour le commerce (IIA3). Les participants s'opposaient contre l'idée de réduire le nombre de bureaux de départ habilités pour le transit des produits sensibles car il n'y a pas de lien de causalité entre la taille du bureau et la qualité des contrôles exercés.

B. Le contrôle des opérations de transit.

En ce qui concerne les possibilités de contrôle au départ de l'opération de transit, le commerce s'est déclaré prêt à accepter des itinéraires, destinations et délais de transport contraignants (IIA1). L'introduction des plaques "transit" (IIA4) était considérée inefficace et la plupart des participants avaient des réserves sur l'utilité du scellement douanier (IIA5, IIA6). Par contre, il a été proposé d'introduire pour chaque déclaration de transit l'obligation de justifier pourquoi le régime de transit est utilisé.

L'obligation d'indiquer les éléments de taxation sur la déclaration de transit (IIA10) était considérée comme onéreuse et disproportionnée. Dans certains cas, l'indication de la valeur sur le document T pourrait même soulever des problèmes de confidentialité commerciale. Cependant le commerce était d'opinion que dans la plupart des cas l'information sur la nature et la valeur des marchandises était disponible et qu'à condition qu'il y ait une période transitoire suffisamment longue avant d'introduire cette mesure, cette information pourrait être fournie dans presque tous les cas. Il y aurait toujours un certain nombre de cas, plus particulièrement dans le cas du transit pur, où cette information ne serait pas disponible.

Quant au contrôle des opérations de transit en route (IIB2), l'idée des points de contrôle a été rejetée mais l'introduction d'un système électronique de repérage des mouvements de camions en transit par satellite a été accueillie favorablement. Le repérage électronique devrait cependant être intégré dans l'accord global entre les douanes et l'opérateur concerné et donc être pris en compte au moment de la détermination du montant de la garantie globale ou de l'octroi des facilités.

III. Identification et définition des responsabilités.

L'idée d'établir une hiérarchie ou partage de la responsabilité financière entre les acteurs (IIIA1) était appuyée largement. Plusieurs participants ont proposé de corréler la responsabilité financière pour l'opération de transit, la propriété des marchandises et les "INCO terms" qui s'appliquent au contrat de vente en question.

Il a été suggéré de renverser le système de transit en introduisant l'obligation que les marchandises, sauf en cas de transit pure, soient placées sous le régime douanier suivant avant qu'elles ne quittent le port. Ceci impliquerait que les droits et taxes dus seraient

payés automatiquement dans le pays de destination, même si les marchandises n'y arrivent pas. Ce système serait compatible avec le nouveau régime de TVA.

Concernant la responsabilité des douanes, il a été proposé d'introduire une obligation pour les administrations douanières de se conduire en bon père de famille (IIB1).

La plupart des participants étaient en faveur de la conclusion des Memoranda of Understanding (MoU) entre la douane et le commerce à condition qu'il y ait aussi des obligations pour la douane (IIC1). Des MoU sont déjà appliqués dans plusieurs Etats membres et ils sont reconnus comme un instrument flexible. Quelques participants craignaient que les MoU perdent cette flexibilité s'ils sont introduits comme un système au niveau européen.

IV. Les garanties.

Quant à la garantie globale, le représentant de la Commission a illustré comment les Etats membres appliquent des méthodes divergentes pour le calcul du montant de la garantie globale.

La plupart des participants considéraient que le montant de la garantie globale devrait être fixé en fonction des conditions particulières à chaque opérateur et devrait être intégré dans l'accord global entre la douane et l'opérateur. Le montant de la garantie globale devrait donc tenir compte des facteurs tels que la taille et la capacité financière de l'opérateur, sa volonté d'accepter des itinéraires contraignants, repérage électronique etc.

Des opérateurs très fiables devraient même pouvoir bénéficier d'une dispense de garantie. Certains opérateurs disposent déjà d'une seule garantie pour tous les régimes douaniers, y compris le transit, et il a été proposé que cette pratique soit appliquée plus souvent et dans tous les Etats membres.

V. Les mesures d'appui.

Tous les participants ont reconnu le besoin d'une législation claire et cohérente (VA). Il a été soulevé que souvent la législation elle-même est bien rédigée mais que des ambiguïtés sont introduites par les notes explicatives établies au niveau régional ou national.

Le commerce a souligné le besoin des statistiques (VC1) et se demandait comment on peut contrôler quelque chose qu'on ne connaît pas. Dans l'absence d'une connaissance approfondie, comment peut-on découvrir des problèmes ou prendre des mesures appropriées?

Quant à la proposition d'élaborer des manuels communs d'instructions opérationnelles (VB1), il a été souligné que ceux-ci devraient être très précis et complets car les douaniers ont la tendance de considérer ces manuels comme la seule loi applicable.

Finalement, le commerce a reconnu le besoin d'harmoniser au niveau communautaire les sanctions imposées aux infractions de la législation douanière.



EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE GENERAL XXI
CUSTOMS AND INDIRECT TAXATION
CUSTOMS
Movement of goods

Brussels,
Transit Task Force/KV D(97)

Interim Report on Transit

Summary of the results of the Workshops with economic operators

Introduction

In the context of the fundamental review of the Customs Transit regimes, the Commission has organised **workshops** with the economic operators or their representatives to give them the chance to debate the various suggestions for changes set out in the Commission services' **Interim Report on transit**. The workshops aimed at giving all concerned in transit the opportunity to make their voice heard, before the Commission selects the measures it thinks are the most appropriate.

Separate workshops were held for these actors with a general interest in the reform of transit (workshop in French from 25 until 27 November and in English from 27 until 29 November) and for the associations representing branches of production with a more specific interest in the measures imposed on sensitive goods (workshop in French from 2 to 4 December and in English from 4 to 6 December).

This report summarises the main conclusions of these workshops. It has the same structure as the Interim Report and the numbers of the proposals referred to are identical to the numbers in the Interim Report..

I. Processing and discharge of transit operations

A. Forged stamps

The operators stressed the importance of the computerisation project. They did not support the replacing of stamps with bar codes (IA3). Some participants were in favour of the use of smart cards (IA4) provided they would be a first step towards full computerisation.

In relation to the computerisation project, it was underlined that this opportunity should be taken to examine and rationalise the entire system and that the computerisation project should not be limited to the mere replacing of the current paper-based system by computers.

B. Slowness of discharge procedures.

Reducing the time limits for respectively presentation at destination (IB1) and returning copy 5 (IB2) was considered as not appropriate. The focus should rather be on respecting the existing time limits and analysing the reasons for current delays. The fact that some customs offices consider that the 10 days period for returning copy 5 does not start when the goods are presented at the office of destination but when the goods are declared for another customs regime, was quoted as one of the reasons for the current delays.

Several participants proposed that copy 5 should no longer be returned by post but rather by e-mail or fax. Most of them, while stressing the need for a speedy return of copy 5 because of the financial burden of the outstanding guarantees, were however not in favour of the proposal to give the trade the entire responsibility for returning copy 5 (IB3).

The economic operators were not in favour of reducing the number of authorised offices (IB4) or eliminating the centralising offices (IB5). A proposal was made to create one single European centralising office.

The idea of promoting alternatives to current transit procedures to reduce the number of transit operations (IB7) was widely supported, especially the alternative of the clearance at the external frontier of goods for home use.

C. Complexity and length of the inquiry procedures.

The economic operators pointed out that the complexity of the inquiry procedures would disappear with the introduction of new discharge procedures (e.g. computerisation, e-mail). As to the 10 weeks notification of the principal (IC1), it was suggested that also the guarantor should be informed after 10 weeks since notifying only the principal is useless in cases where the latter participated in the fraud.

There was no support for the proposal to put in all cases the responsibility for recovery with the Member State of establishment of the principal (IC8). The importance of declaring the correct office of destination on the SAD was underlined and therefore the complete list of authorised offices of destination should be made available and published.

Diverging opinions were expressed in relation to the proposals to reduce the 11 month time limit for notification (IC4) and to abolish the 3 months period of grace (IC6).

II. Surveillance and control of the system.

A. Access to the system.

Most operators agreed with the idea of a white list, provided clear criteria are set and provided there is a uniform application in all Member States (IIA7). There was however no support for the idea of a blacklist (IIA9).

The existence of different lists of sensitive goods subject to restricted access or to specific controls does not create a major problem to trade (IIA3). The participants were against the idea of limiting the number of offices of departure authorised to handle transit of sensitive goods because there is no causal link between the size of the office and the quality of the control exercised.

B. The control of the transit operations.

As to the possible control measures at the start of the transit movement, the trade is prepared to accept prescribed itineraries, destinations and time-limits for transport (IIA1). The introduction of 'transit' plates (IIA4) was considered inefficient and most participants did not attach great value to customs seals (IIA5, IIA6). It was proposed to introduce for each transit declaration the obligation to justify why the transit regime is being used.

The obligation to indicate the items of charge on the transit declaration (IIA10) was qualified as burdensome and disproportionate. In some cases, the indication of the value on the T-document would even create problems of commercial confidentiality. However the trade did feel that in most cases all the information needed on the nature and value of the goods was available and, provided enough advanced warning was given of the requirement to produce this information, it could be produced in nearly all cases. There would still be a residual number of cases where it was not available, mainly in pure transit cases.

As to the control of transit operations "en route" (IIB2), the idea of creating check points was rejected but the introduction of an electronic tracking system by satellite for trucks in transit was received favourably. The electronic tracking system should however be integrated in a global undertaking between customs and the trader concerned and thus be taken into account when calculating the amount of the comprehensive guarantee or when authorising facilities.

III. Identification and definition of responsibilities.

The idea of establishing a hierarchy or sharing the financial liability between all parties involved was generally supported (IIIA1). Various participants proposed that the financial liability for the transit movement should be linked to the ownership of the goods and to the INCO-terms applicable to the sales contract in question.

One interesting suggestion was made to reverse the system of transit in that goods would need, except in case of pure transit, to have been taken into the next customs regime before they were released from the port. This would mean that the duties and taxes due would be paid automatically in the country of destination even if the goods did not arrive. This would tie in with the new VAT regime.

As to the responsibility of customs, it was proposed to introduce a general duty of care for the customs administrations (IIB1).

Most participants were in favour of the conclusion of Memorandum of Understanding (MoU) between customs and traders, provided the MoU would also imply obligations for customs (IIIC1). MoU are already in place in various Member States and have the

advantage of being a very flexible instrument. Some participants feared that introducing MoU as a system at European level would possibly damage its flexibility.

IV. Guarantees.

In relation to the comprehensive guarantee, the representative from the Commission explained the divergence's in the methods applied by the Member States for the calculation of the amount of the comprehensive guarantee.

Most participants considered that the amount of the comprehensive guarantee should be set according to the particular situation of each trader and be part of the undertaking between customs and trade. The amount of the comprehensive guarantee should therefore depend on factors such as size and financial reliability of the trader, his willingness to accept binding itineraries, electronic tracking etc.

Very reliable traders should benefit from a guarantee waiver. Some traders already have one single guarantee for all customs regimes, including transit, and it was proposed that this practice be applied more frequently and in all Member States.

V. Supporting measures.

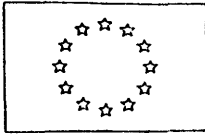
The need for clear, unambiguous legislation was generally recognised (VA). It was stated that often the legislation itself is well-drafted but that the explanatory notes issued at local or national level induce ambiguities.

The trade emphasised the need for proper statistics and wondered how you can control something you don't know. In the absence of real knowledge, how could problems be detected and appropriate measures be taken?

As to the proposal to prepare manuals of operational instructions (VB1), it was underlined that these should be very precise and complete as customs officers tend to consider these manuals as the only applicable law.

LISTE DES PARTICIPANTS

NOM	ORGANISATION
<i>Aabak Martin</i>	Danish Freight Forwarders
<i>Battersby Raymond</i>	EUROPROS
<i>Bendermacher T.</i>	AFTA (Alcohol Free Trade Association)
<i>Betz Helmut</i>	Parlement Européen
<i>Blondeau Jean Claude</i>	CCFE (Comm. des Chemins de Fer Eur.)
<i>Borghouts George</i>	AFTA (Alcohol Free Trade Association)
<i>Casella Ivano</i>	UNICE
<i>Clark Steve</i>	Parlement Européen
<i>Comforth Anthony</i>	Parlement Européen
<i>De Simio Barbara</i>	AOPPE (Posteurop)
<i>Economou Christos</i>	ECSA
<i>Fortin Jean</i>	Sefadis
<i>Golay Alain (Philip Morris)</i>	Confederation of EC Cigarette Manuf.
<i>Gotink</i>	FEPOR
<i>Griffiths Herbert.</i>	DG XXI
<i>Groenendijk</i>	IRU
<i>Hansen Poul</i>	FFE
<i>Hermans Jef</i>	ECSA
<i>Holm Torben</i>	Danish Freight Forwarders
<i>Irigaray Evelyne</i>	Odasce
<i>Jagiella</i>	AFTA (Alcohol Free Trade Association)
<i>Köhler Karsten</i>	Union Pétrol. Eur Indép
<i>Kuske</i>	UEPA (Union Eur des prod. d'alcool)
<i>Lacroix</i>	CLECAT
<i>Latarche Malcomm</i>	Morline Ltd./ ECASBA
<i>Lind Peter</i>	Eurocommerce
<i>Linington Gordon</i>	Freight Transport Association
<i>Michel Gilles</i>	ODASCE
<i>Paredis Louis</i>	ACEA (Eur Auto Man Ass)
<i>Ratto Fausto</i>	EUCOFEL /EUROCOMMERCE
<i>Saint Lager F.</i>	CELCAA
<i>Shackleton Michael</i>	Parlement Européen
<i>Stassen Joep</i>	CEPS (Conf. Eur.Producteur de Spirit.)
<i>Stoltz Anna-Karin</i>	Economic and Social Committee
<i>Timson-Hunt Daren</i>	EUROPROS
<i>Van Altena Cees</i>	ECASBA
<i>van der Ziel</i>	OCEAN
<i>Van Dijk Vincent</i>	EUCOFEL
<i>Vanden Broucke Piet</i>	Confederation of EC Cigarette Manuf.
<i>Vangrieken Kris</i>	DG XXI
<i>Verhoeven Patrick</i>	FEPOR
<i>Welsh</i>	Freight Transport Ass
<i>Wolstenholme Chris</i>	LEP
<i>Zwijnenburg Bastiaan</i>	EUROCOMMERCE/OCEAN



EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE GENERAL XXI
CUSTOMS AND INDIRECT TAXATION
CUSTOMS
Movement of goods

Brussels, 6 February 1997
XXI/121/97 EN

EUROTRANSIT 97

To be distributed after the Panel

Subject: Transit Computerisation Project (TCP) and the New Computerised Transit System (NCTS)

New Computerised Transit System

The New Computerised Transit System (NCTS) is a new concept to manage Community and common transit, based on the use of advanced computer systems, electronic data processing technology and electronic data interchange (EDI). The system will cover Community and common transit in the areas of EC, EFTA countries and V-4 countries (Poland, Hungary, Czech and Slovak Republics).

- The development of the system requires a thorough analysis and the establishment of procedural, legal and technical framework.

The main objectives of the Transit project are:

- Increase the efficiency and effectiveness of operation of the Community/common transit procedure,
- Improve performance in preventing and detecting frauds in transit, and
- Bring about faster and more secure operation of the transit procedure, at the same time offering enhanced facilities to economic operators where appropriate and feasible.

Operation of NCTS

- In the New System the declarant lodges an electronic or paper transit declaration with the office of departure.
- The declaration data is transmitted electronically to the customs office of destination (*Anticipated Arrival Record*).
- At the same time a message (*Anticipated Transit Record*) is sent to the declared offices of transit.

- The control of data elements and guarantees takes place automatically against nationally held data bases.

All this can be done automatically by the computer system, without any human intervention. The customs officer can always intervene, of course, if necessary.

- On the arrival of goods at the office of destination, a message is sent to the office of departure (*Arrival Advice and Control Results*).
- The movement of the consignment is notified to the system (and thus to the office of departure) by the offices of transit (*via a Notification of Crossing Frontier message*).

Major benefits of NCTS

The NCTS will establish a new control of transit movements where the control is performed in real-time while in the current paper system control is performed mainly a posteriori. The substitution of the use of return copy 5 by electronic messages, and of the manual comparison of the documents by computer assisted control, are major advantages that the new system can offer.

The major benefits of the new system compared with today's manual transit system are:

Customs services

- Advance information of the consignments to arrive at destination or office of transit,
- Real-time operation of the system, leading to more effective real-time control instead of post facto control,
- Enhanced guarantee management, including the control of guarantee validity and monitoring of guarantee usage,
- Automatic risk analysis,
- Elimination of the possibility to use incomplete or formally incorrect declarations,
- Elimination of delays and errors caused by the use of paper documents,
- Secure data exchange from administration to administration, without the need to use economic transit operators as data carriers,
- Faster reaction time to non-presentation and other infringements in comparison to today's system,
- Collection and analysis of transit statistics and audit information, and
- More clearly controlling goods instead of movements.

Economic operators

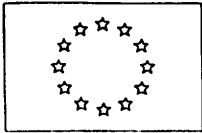
- Reduction of administrative work,
- Rationalisation and harmonisation of work practices through the EC, EFTA & V-4,

- Increased speed of transit movements,
- More rapid clearance,
- Quicker discharge of guarantees,
- Safer and more secure procedures for principals, minimising the financial risk,
- Benefits for integration of commercial EDI systems with national administrations,
- Better follow up of movements,
- On-line consultation of customs offices lists,
- Possibility to control the existence and status of consignees

In terms of fraud prevention, and in addition to the benefits presented above, the elimination of transit documents in the new system prevents the use of forged transit documents, customs stamps or guarantee certificates. The possibility to use the same documents (copy 4/5) for several transactions is not possible in the new system.

Proposed timetable

- Functional and technical specifications will be finalised by March 1997
- Initial implementation of the system, with a limited number of countries, offices and functionalities, early 1998, (with a parallel exchange of paper transit documents between the customs authorities)
- Operational system, with a limited number of countries, offices and functionalities, mid 1998, (without a parallel paper document exchange)
- Full NCTS, mid 2000 (paper document exchange between the authorities no longer used)
- After mid 2000, the NCTS will be the only system for Community and common transit



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE XXI
DOUANE ET FISCALITÉ INDIRECTE
DOUANE
Circulation des marchandises

Bruxelles, le 6 février 1997
XXI/121/97 FR

EUROTRANSIT 97

A distribuer après le panel

Objet: Projet d'informatisation du transit (TCP) et le Nouveau Système de Transit Informatisé (NCTS)

Le Nouveau Système de Transit Informatisé

Le Nouveau Système de Transit Informatisé (NCTS) est un nouveau concept de gestion du transit communautaire et commun, basé sur l'utilisation de systèmes informatisés avancés, de technologie de traitement électronique des données et de l'échange de données par voie électronique (EDI). Le système concernera le transit communautaire et commun couvrant les territoires de la CE, de l'AELE et des pays de Visegrad (Pologne, Hongrie, ainsi que les Républiques tchèque et slovaque).

- Le développement de ce système implique une analyse approfondie ainsi que la mise en place des cadres procéduraux, légaux et techniques nécessaires.

Les objectifs principaux du projet de transit informatisé sont :

- Accroître l'efficacité et l'efficience du fonctionnement des procédures de transit communautaire et commun,
- Augmenter les performances de la prévention et de la détection des fraudes en transit,
- Accélérer et sécuriser le déroulement des opérations de transit et en même temps, offrir aux opérateurs économiques de nouvelles facilités lorsque celles-ci sont appropriées et réalisables.

Fonctionnement du NCTS

- Dans le nouveau système, le déclarant introduit une déclaration électronique ou même "papier" auprès du bureau de douane de départ.
- Les données de la déclaration sont transmises électroniquement au bureau de douane de destination (*Avis d'arrivée anticipé*).
- Au même moment, un message (*Avis de passage anticipé*) est envoyé aux bureaux de passage prévus.

- Le contrôle des éléments d'information et des garanties s'effectue automatiquement dans les banques de données gérées au niveau national.

Toutes ces fonctions peuvent être réalisées automatiquement par le système informatisé, sans aucune intervention humaine. L'agent des douanes peut toujours intervenir si nécessaire.

- A l'arrivée des marchandises au bureau de douane de destination, un message est transmis au bureau de douane de départ (*Avis d'arrivée et résultats des contrôles*).
- Le passage du transport est communiqué au système (et donc au bureau de douane de départ) par les bureaux de passage (*via un message de notification de passage frontière*).

Les principaux bénéfices du NCTS

Le NCTS va permettre le contrôle en temps réel des mouvements en transit alors que les contrôles exercés dans le cadre du système papier actuel sont réalisés a posteriori. Le remplacement du renvoi de l'exemplaire 5 par des messages électroniques et la substitution du contrôle des documents par comparaison par un contrôle assisté par ordinateur sont parmi les avantages non négligeables que le nouveau système peut offrir.

Les bénéfices les plus importants qu'offre le nouveau système par rapport au système manuel d'aujourd'hui sont :

Pour les services douaniers

- L'information a priori des bureaux de douane de destination et de passage au sujet de l'arrivée des envois sous transit,
- Le déroulement des opérations en temps réel, permettant un contrôle immédiat des envois plutôt qu'un contrôle a posteriori,
- Une amélioration de la gestion des garanties, incluant le contrôle de leur validité ainsi que le suivi de leur utilisation,
- Analyse du risque automatisée,
- Elimination des risques de déclarations incomplètes ou formellement incorrectes,
- Elimination des délais et erreurs occasionnés par l'utilisation de documents papier.
- Un système sûr d'échange de données entre administrations, sans recourir aux opérateurs pour transmettre les informations d'un bureau de douane à l'autre,
- Une vitesse de réaction accrue par rapport au système actuel en cas de non-représentation à destination ou d'autres irrégularités,
- La collecte et l'exploitation des statistiques de transit et des informations permettant de savoir comment les opérations se déroulent, et

- La possibilité d'axer les contrôles plus clairement sur les marchandises plutôt que sur les mouvements.

Pour les opérateurs économiques

- Réduction du travail administratif,
- Rationalisation et harmonisation des méthodes de travail dans la CE, l'AELE et les pays de Visegrad,
- L'accroissement de la rapidité des mouvements de transit,
- Un apurement plus rapide des opérations de transit,
- Une libération plus rapide des garanties,
- Des procédures plus sûres pour les principaux obligés,
- Des bénéfices produits par l'intégration des systèmes privés d'échange de données électroniques avec les systèmes des administrations nationales,
- Un meilleur suivi des mouvements,
- La possibilité d'une consultation "on-line" de la liste des bureaux de douanes,
- La capacité de vérifier l'existence et le statut des destinataires.

En ce qui concerne la prévention de la fraude, et outre les bénéfices déjà cités ci-avant, l'élimination des documents de transit dans le nouveau système prévient les risques liés à l'utilisation de documents, de cachets douaniers ou de certificats de garantie falsifiés.

L'utilisation des mêmes documents (copies 4/5) pour plusieurs transactions n'est plus possible avec le nouveau système.

Calendrier proposé

- Les spécifications fonctionnelles et techniques seront finalisées en mars 1997
- La phase de mise en oeuvre initiale du système dans un nombre limité de pays de bureaux et avec des fonctionnalités limitées, au début 1998, (avec maintien en parallèle de l'échange de déclarations papier entre les bureaux de douane)
- La phase de mise en route opérationnelle du nouveau système dans un nombre limité de pays de bureaux et avec des fonctionnalités limitées à la mi-1998 (sans l'échange de déclarations papier en parallèle)
- La réalisation complète du NCTS, à la mi-2000 (l'échange de déclarations papier entre les bureaux de douane sera totalement abandonnée)
- A partir de la mi-2000, le NCTS sera le seul système applicable dans le transit communautaire et commun.



COMISIÓN EUROPEA
Servicio del Portavoz

EUROPA-KOMMISSIONEN
Talsmandstjenesten

EUROPÄISCHE KOMMISSION
Dienst des Sprechers

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
Υπηρεσία Εκπροσώπου Τύπου

EUROPEAN COMMISSION
Spokesman's Service

COMMISSION EUROPÉENNE
Service du Porte-Parole

COMMISSIONE EUROPEA
Servizio del Portavoce

EUROPESE COMMISSIE
Dienst van de Woordvoerder

COMISSÃO EUROPEIA
Serviço do Porta-Voz

EUROOPAN KOMISSIO
Tiedotuspäällikön yksikkö

EUROPEISKA KOMMISSIONEN
Talsmannatjänsten

IP/97/57

Bruxelles, le 27 janvier 1997

Conférence EURO TRANSIT 97 - La Commission européenne réunira opérateurs et autorités nationales de 31 pays européens lors de la conférence les 6 et 7 février à Bruxelles

Le Commissaire Mario MONTI, Commissaire chargé du Marché Intérieur, présidera la conférence EURO TRANSIT 97 qui réunira, les 6 et 7 février à Bruxelles, 250 représentants des milieux économiques, des institutions communautaires et des administrations douanières des Etats membres, des pays de l'AELE, des pays associés d'Europe centrale et orientale ainsi que de la Turquie, Andorre et Saint Marin. Le but de la conférence est la recherche d'un consensus de toutes les parties intéressées sur un programme d'action visant la réforme du système de transit douanier.

Le transit douanier, indispensable à la facilitation des échanges commerciaux, constitue un élément-clé de la vie économique, générateur de croissance et de compétitivité pour les entreprises européennes. Face à des fraudes importantes, dans le contexte du développement exponentiel des échanges intraeuropéens consécutif à la chute du Mur de Berlin, l'efficacité et la sécurité du système se trouvent toutefois gravement compromises. Le Parlement européen a d'ailleurs considéré cette menace comme suffisamment sérieuse pour lui consacrer sa première commission temporaire d'enquête.

EURO TRANSIT 97 a pour objectif de développer une synergie entre les différents acteurs concernés, tant aux niveaux politique et administratif qu'économique, afin de rechercher un consensus quant au contenu d'un programme d'action destiné à réformer le transit. La Commission européenne continue ainsi de jouer la carte de la transparence et de la concertation pour l'élaboration de son Rapport final sur le Transit qui devrait être adopté au printemps prochain.

Dans son allocution d'ouverture, le Commissaire Mario MONTI réaffirmera la volonté politique de la Commission de rétablir la fiabilité du transit douanier grâce à une réforme de fond dont il esquissera les grands axes. Après les interventions de la présidence du Conseil, puis celles de John Tomlinson, Président de la commission d'enquête parlementaire sur le transit, de Jean-François Bernicot, Membre de la Cour des Comptes européenne, et de M. Zygmunt Tyszkiewicz, Secrétaire général de l'UNICE, M. James Currie, Directeur général de la DG XXI (Douane et Fiscalité indirecte) présentera la stratégie de la Commission et, notamment les orientations retenues et les priorités visées en ce domaine.

Un panel sur le thème "Quel transit pour l'Europe de demain?" permettra ensuite les échanges d'idées et de points de vues entre une dizaine de personnalités représentatives dont Jean Chabrierie, président du CLECAT, Jacques Dopchie, Président d'Eurocommerce, M. David Green, Président de l'IRU, Axel Hansen,

représentant la FFE, les Directeurs généraux des Douanes de Finlande, Berndt-Olof Johansson, de Pologne, Mieczyslaw Nogaj et de Suisse, Rudolf Dietrich, Per Knudsen, Directeur de l'UCLAF, et pour la DG XXI, Rosa-Maria Lopez-Jorin, Chef d'Unité responsable de la Task Force Transit ainsi que M. Faucherand, Chef de l'Unité "Prévention de la Fraude". Tous les participants d'EURO TRANSIT 97 auront également l'opportunité d'enrichir ce débat par leurs interventions.

Le lendemain, les délégués se répartiront en trois séminaires, sous la conduite respective des Directeurs généraux des Douanes d'Irlande, des Pays-Bas et d'Espagne, avec l'objectif de trouver un point d'équilibre quant aux modalités et à l'étendue de cette réforme attendue, particulièrement en ce qui concerne l'accès aux régimes de transit, l'amélioration de la gestion des procédures ainsi que de leur contrôle.

Depuis la diffusion du Rapport intermédiaire sur le Transit en octobre dernier¹ qui dressait une analyse approfondie de la crise du système, ainsi qu'un tableau détaillé de toutes les suggestions de réforme du transit identifiées, la Commission européenne a procédé, à un rythme très soutenu, à un vaste programme de consultations de tous les acteurs concernés par la réforme des régimes de transit. En deux mois, six groupes de travail avec les autorités compétentes de tous les pays concernés, Etats membres et pays adhérents à la Convention sur le Transit commun (AELE, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) ainsi que quatre ateliers avec les experts des fédérations professionnelles ont déjà été réunis afin d'évaluer les nombreuses suggestions de réforme analysées par le Rapport intermédiaire sur le Transit. EURO TRANSIT 97 constituera l'ultime étape de cette phase de concertation avant l'élaboration du Rapport final de la Commission sur le Transit qui exposera son Plan d'Action en la matière.

Tout au long de la conférence EURO TRANSIT 97, la presse aura la possibilité d'assister aux débats dans la limite des places disponibles.

E. OLIVI Tel. 2963081
E. KAISER Tel. 2952210

¹ IP(96)907



COMISIÓN EUROPEA
Servicio del Portavoz

EUROPA-KOMMISSIONEN
Talsmandstjenesten

EUROPÄISCHE KOMMISSION
Dienst des Sprechers

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
Υπηρεσία Εκπροσώπου Τύπου

EUROPEAN COMMISSION
Spokesman's Service

COMMISSION EUROPÉENNE
Service du Porte-Parole

COMMISSIONE EUROPEA
Servizio del Portavoce

EUROPESE COMMISSIE
Dienst van de Woordvoerder

COMISSÃO EUROPEIA
Serviço do Porta-Voz

EUROOPAN KOMISSIO
Tiedotuspaallikon yksikkö

EUROPEISKA KOMMISSIONEN
Talesmannatjänsten

IP/97/157

Brussels, 27 January 1997

The Commission is convening a conference in Brussels on 6 and 7 February for transit operators and authorities from 31 European countries - Euro Transit 97

Euro Transit 97, to be chaired by Mr Mario Monti, Commissioner for the Internal Market, will bring together 250 participants drawn from business circles, the Community institutions and customs administrations in the Member States and from the associated countries of Central and Eastern Europe, Turkey, Andorra and San Marino, to try and reach a consensus of interested parties on ways to reform the customs transit system.

Customs transit is a vital part of the machinery of trade and hence a crucial part of the European economy, generating growth and enabling European firms to compete effectively. The upsurge in trade within Europe since the fall of the Berlin Wall has been accompanied by fraud on a large scale, however, compromising the security and effectiveness of the system. The European Parliament takes the potential threat so seriously that it set up its first Committee of Inquiry to investigate the situation.

The Commission is committed to an open, consensual approach in preparation for the drafting of its final report on transit, due to be adopted in the spring, and the purpose of the forthcoming conference is to stimulate an exchange of ideas between all those with an interest in the transit system at the political, administrative or business level, involving them in the search for a measure of agreement about the necessary reform package.

Mr Monti intends to open the conference with a firm statement of the Commission's determination to undertake the thoroughgoing reforms necessary to restore faith in the system, and will outline the measures envisaged. Further contributions are scheduled from the Council presidency, and from Mr John Tomlinson, Chairman of the Parliamentary Committee of Inquiry, Mr Jean-François Bernicot, Member of the European Court of Auditors, and Mr Zygmunt Tyszkiewicz, Secretary-General of UNICE. Mr James Currie, Director-General of DG XXI (Customs and Indirect Taxation) will be presenting the Commission's strategy, describing the underlying philosophy and priorities.

A panel representing a spectrum of interested parties will then discuss the future of a modernized transit system in Europe. Its members will include Mr Chabrierie, representing the European Liaison Committee of Common Market Forwarders (CLECAT), Mr Dopchie of EuroCommerce, Mr David Green, Chairman of the IRU, Mr Hansen, representing the FFE, the Directors-General of Customs of Finland, Poland and Switzerland, and Mr Per Brix Knudsen, Director of UCLAF, the Commission's fraud prevention unit, with Mrs Rosa Maria Lopez Jorin, Head of Unit responsible for the Transit Task Force, and Mr Pierre Faucherand, Head of the

PORTE-PAROLE

INFORMACION A LA PRENSA • PRESSE MEDDELELSE • MITTEILUNG AN DIE PRESSE •
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΤΥΠΟ • PRESS-RELEASE • INFORMATION A LA PRESSE • INFORMAZIONE ALLA STAMPA •
MEDEDELING AAN DE PERS • COMUNICADO DE IMPRENSA • LEHDISTÖTIEDOTE • PRESSMEDDELANDE

Fraud Unit, representing DG XXI. Contributions from other conference participants will be welcome.

On the second day of the conference participants will be grouped into three seminars led by the Irish, Netherlands and Spanish Directors-General of Customs. Their brief will be to ensure that the planned reforms strike the right balance between ease of access to transit procedures and tighter management and controls.

Since issuing its Interim Report on Transit in October, which looked in detail at the breakdown of the system and listed the many suggestions for reform, the Commission has held extensive consultations with all parties concerned in the reform of transit procedures. In the space of two months six working parties brought together the relevant officials from the countries concerned - the EU Member States and the other parties to the Convention on a Common Transit Procedure (the EFTA countries, Hungary, Poland, the Czech Republic and Slovakia), and four workshops were held for experts from the trade federations to assess the suggestions for reform catalogued in the Interim Report. Euro Transit 97 is the final phase of this consultation process, which will culminate in the drafting of the Commission's Final Report on Transit and proposed plan of action.

Euro Transit 97 will be open to the press as the available space permits.

E. OLIVI Tel. 296 3081
E. KAISER Tel. 295 2210

1

2

3

4

5

