

De douaneaangifte verandert; voorgoed?

 sva.nl/weg-en-wagen/de-douaneaangifte-verandert-voorgoed

Douane Aangifte, AEO, DMS



Jan Willem van Gijzen

Adviseur douane en internationale handel Trade Facilitation B.V.



Mr. Hans Roodzant

Adviseur douane en internationale handel bij Trade Facilitation B.V.

Nummer 88

Oktober 2019

Jaargang 33

Een nieuwe grens dwars door het bedrijf

Papierloze aangifte

Het huidige douane Aangiftesysteem AGS gaat verdwijnen. Volgens de douane omdat het systeem moet worden aangepast aan het Douanewetboek van de Unie (DWU) wat op 1 mei 2016 in werking is getreden. In het Multi Annual Strategic Plan (MASP) van het DWU is als doelstelling opgenomen: het doen van papierloze aangifte. De oorspronkelijke streefdatum voor de implementatie hiervan is door de EU uitgesteld naar 2025, maar de Nederlandse douane houdt vast aan haar voornemen om de eerste aangiften al in 2021 via dit nieuwe systeem te laten plaatsvinden.

In dit artikel uitleg over het voorstel van de Nederlandse douane om AGS te combineren met SPA en GPA. Daarnaast aandacht voor wat het nieuwe DMS voor impact heeft op de bedrijfsprocessen rondom het doen van aangifte. Tenslotte de vraagstelling of het voorstel van de douane de voordelen van AEO teniet doet.

AGS+ wordt DMS

Met het Communautaire Douanewetboek (CDW) en het creëren van de interne markt in de EU in 1993 werd ook de Geautomatiseerde Periodieke Aangifte (GPA) geïntroduceerd. De kern van de GPA was het vereenvoudigd aangeven van goederen door inschrijving in de administratie van de aangever en om vervolgens periodiek (lees: maandelijks) een aanvullende aangifte in te dienen. Kortom, geen individuele actuele aangifte voor iedere transactie maar een eenmalige maandelijks collectie van aangiftes van alle transacties in het betreffende tijdvak. Door de combinatie van een vergunning inschrijving in de administratie met een vergunning douane-entrepot was de GPA een unieke douane faciliteit om goederenstromen ongehinderd, maar administratief gecontroleerd hun doorgang te laten vinden. Dit verklaart ook het grote succes van de GPA tot op heden.

Een nieuwe versie van het huidige AGS is nodig ter voorbereiding op de laatste fase van de implementatie van AGS, ook wel bekend onder de naam AGS4. Het laatste onderdeel van die implementatiefase betreft de vervanging van de huidige oplossingen voor de maandaangifte (SPA, GPA) en VENUE. Deze wijziging heeft daarnaast ook impact op alle aangevers die nu via AGS opslag-, invoer en/of uitvoeraangiften indienen bij de Douane.

In art 6-1 DWU van het Douane Wetboek van de Unie (DWU) is de grote stap voorwaarts gemaakt naar elektronische gegevenswerking. Alle gegevensuitwisseling geschiedt met behulp van ICT-techniek. Dit betreft zowel de communicatie tussen Douane en marktdeelnemers als de communicatie tussen douaneautoriteiten zelf. In Art 6-2 DWU staat het kader, waaraan de elektronische gegevens moeten voldoen. Kortom, het Europees standaardiseren van al het douane IT verkeer.

Het *raison d'être* van de introductie van DMS is verder gespecificeerd in Art. 280-2-b DWU, waarin beschreven staat, dat de herinrichting van douane- en douanegerelateerde processen de doelstelling heeft om deze efficiënter en effectiever te maken, de uniforme toepassing te verbeteren en de conformiteitskosten van douane-verplichtingen te verminderen.

Kort gezegd: het artikel geeft aan waarom naar een ander platform gegaan moet worden en waarom het datamodel moet worden aangepast.

In bijlage B van Verordening 2015/2446 (de GVo.DWU) van het Douanewetboek van de Unie (DWU), dat al sinds 1 mei 2016 van kracht is, staat dat alle aangiftegegevens elektronisch moeten worden uitgewisseld met de douane. Als gevolg van dit EU besluit heeft de Nederlandse Douane gemeend het nieuwe EU Data model te implementeren binnen het douanesysteem AGS, wat na deze update tevens een nieuwe naam krijgt, namelijk: Douaneaangiften Management Systeem, afgekort met DMS. Behalve de naamswijziging heeft deze update óók impact op alle aangevers die nu opslag-, in- en uitvoeraangiften indienen bij de Nederlandse Douane via AGS, alsmede de softwareleveranciers.

Naast de implementatie van het nieuwe datamodel wordt ook het verwerken van controlebevindingen verbeterd. In de toekomst kan de correspondentie naar aanleiding van een controlebevinding via DMS plaatsvinden.

De Douane streeft ernaar dat alle aangevers, die nu opslag-, in- en/of uitvoeraangiften indienen via AGS, uiterlijk donderdag 1 juli 2021 volledig over zijn op DMS. Implementatie gebeurt in fasen, waarbij er in stap 1 wordt proefgedraaid bij twee bedrijven, en vervolgens in stappen wordt opgeschaald naar steeds meer en steeds grotere aangevers.

Doelgroepgericht en fasegewijs is dus de strategie, die in overleg met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven is ontwikkeld.

Vermindering administratieve lasten

In navolging van het CDW is in het DWU zoveel mogelijk getracht om de administratieve handelingen te vereenvoudigen. Bijvoorbeeld: de vereenvoudigde aangifte (Art. 166 DWU), de aanvullende aangifte (Art. 167 DWU) en de inschrijving in de administratie van de aangever (Art. 182 DWU) zijn behouden. De extra faciliteit van beoordeling door de marktdeelnemer zelf (Art. 185 DWU) is in het DWU toegevoegd. De bijzondere regelingen bieden ook mogelijkheden om de bedrijfsadministratie te gebruiken voor douanetoezicht (Art. 214 DWU). Dit is ook de wettelijk basis voor de huidige GPA/SPA (GPA hierna) en aanverwante werkwijzen.

Zoals hiervoor geschetst is het meest kenmerkende in de nieuwe douanevoorstellen, dat bij inschrijving in de administratie en bij iedere inschrijving van een opvolgende douaneregeling (of aanzuivering van de voorafgaande douaneregeling) een real-time aanvullende aangifte moet worden gedaan in DMS. Het is de vraag, of dit een vereiste is van het DWU of een beperkte interpretatie van de Nederlandse douane omtrent de toepassing van bepaalde wettelijke mogelijkheden in het DWU.

Een voorbeeld van de vereenvoudiging is de inschrijving in de administratie van de aangever. Op basis van Art. 182-1 DWU (inschrijving in de administratie) kan een aangever "een vereenvoudigde aangifte indienen in de vorm van een inschrijving in de administratie van de aangever, op voorwaarde dat de gegevens van die aangifte ter beschikking staan van de douaneautoriteiten in het elektronische systeem van de aangever op het tijdstip waarop de douaneaangifte, in de vorm van een inschrijving in de administratie van de aangever, wordt ingediend."

De intentie van de wetgever lijkt helder. De aangifte vindt plaats in het elektronisch systeem van de aangever en niet in het douanesysteem.

Art. 182-3 DWU gaat verder "De douaneautoriteiten kunnen, op verzoek, ontheffing verlenen van de verplichting om de goederen aan te brengen. In dat geval worden de goederen geacht te zijn vrijgegeven op het moment van inschrijving in de administratie."

Faciliteren van AEO marktdeelnemers

Het is een gegeven dat de meeste GPA aangevers geen 'aanbreng' bericht hoeven te sturen voor iedere zending. Het toestaan van deze ontheffing is specifiek geregeld in het

vervolg van Art. 183-3 DWU. Indien een aangever een geautoriseerde marktdeelnemer (AEO) is en de aard van de goederen en de goederenstroom van de betrokken goederen dit rechtvaardigen en bekend zijn bij de douaneautoriteit, dan is het mogelijk om een ontheffing te krijgen voor het versturen van zo'n aanbreng bericht.

Het is evident dat, wanneer een marktdeelnemer een AEO vergunning heeft, de douane in detail heeft kunnen vaststellen wat de aard van de goederen en de goederenstroom is. De douane heeft ook kunnen vaststellen op transactieniveau, hoe administratieve en logistieke processen zijn georganiseerd en geborgd. Het risicoprofiel is bepaald en de controles zijn immers gedefinieerd. Indien de goederen onderhevig zijn aan verbodsbepalingen of beperkingen, dan is dit in beeld en worden er via de vergunning gepaste maatregelen en controlemaatregelen afgesproken.

De reden dat deze specifieke bepalingen zijn opgenomen is dat de wetgever het standpunt ingenomen heeft dat, indien het bedrijf, de goederen en de processen bekend, gecontroleerd en goedgekeurd zijn, het wettelijk mogelijk moet zijn om ontheffing te verlenen voor niet noodzakelijke administratieve handelingen die geen redelijk doel dienen zoals in dit geval het versturen van een aanbrengbericht.

Het belang van de administratie van de aangever wordt verder bevestigd door Art. 214 DWU onder de titel bijzondere regelingen. Hierin wordt behalve voor de regeling douanevervoer (of indien anders is bepaald) de marktdeelnemer (in verschillende capaciteiten) verplicht een passende administratie in een door de douaneautoriteiten goedgekeurde vorm moet voeren.

Voor een geautoriseerde marktdeelnemer (AEO) wordt de administratie geacht te voldoen aan het criterium van een passende administratie.

Het DWU gaat nog verder met betrekking tot facilitatie van geautoriseerde marktdeelnemers (AEO) en wel in Art. 185 DWU (beoordeling door de marktdeelnemer zelf). Op verzoek kan een marktdeelnemer een vergunning aanvragen om "bepaalde douane formaliteiten te vervullen die door de douaneautoriteiten moeten worden vervuld, het verschuldigde bedrag aan invoer- en uitvoerrechten vast te stellen en bepaalde controles uit te voeren onder douanetoezicht."

De visie van de wetgever met betrekking tot de toepassing van faciliteiten voor de handel kreeg in Art. 185 DWU zijn ultieme uitdrukking. Bewezen betrouwbare bedrijven kunnen gebruik maken van vergaande mogelijkheden met betrekking tot douaneverenvoudigingen: de self-assessment oftewel de invulling van het metatoezicht. De douane controleert slechts op de controlestructuur van bedrijven en niet meer zozeer per individuele transactie. Daarnaast ontstond de mogelijkheid van een "green lane", waardoor de douane de focus kon verleggen naar de goederenstromen en aangevers met een hogere risicofactor.

Tussen hamer en aambeeld

Het voorafgaande laat zien dat het DWU juridisch ruimhartig is met betrekking tot de toepassing van de GPA en de onderliggende vergunningen. De wetgeving zet in op vereenvoudiging en facilitering van de handel voor bekwame en betrouwbare spelers zonder concessies te doen aan kritisch en zinvol douanetoezicht.

Het is daarom merkwaardig dat de douane nu voor vervanging van de GPA zo zwaar inzet op real-time aangiftes voor inschrijvingen in de administratie van de aangever en de eventuele aanzuivering van douaneregelingen daarbinnen (bijv. van douane entrepot naar actieve veredeling binnen dezelfde interne bedrijfsadministratie). Huidige GPA participanten worden tussen hamer en aambeeld geplaatst door een keuze te moeten maken tussen twee opties; standaard aangifte of inschrijving in administratie met real time aanvullende aangifte. Dit uitgangspunt lijkt van de DWU faciliteiten voor de handel een lege huls te maken.

Twee scenario's voor aangifte

Scenario A

Met Scenario A staat de douane eigenlijk voor dat de aangever een 'normale' aangifte indient, eventueel met een aangifte vooraf. Het grote voordeel van dit scenario is dat er geen vergunning inschrijving in de administratie van de aangever meer nodig is. Dit scenario acht de douane passend voor bedrijven met een klein aantal aangiftes per maand.

Scenario B (IIAA)

Dit betreft het scenario waarbij een houder van de vergunning inschrijving in de administratie (IIAA) een real-time aanvullende aangifte doet. Het is wettelijk gezien mogelijk om die inschrijving in de administratie van de aangever vereenvoudigd te doen. Op het moment van inschrijving ontbreken dan bepaalde gegevens of bescheiden. Op het moment dat de aanvullende aangifte gedaan wordt, mogen de gegevens of bescheiden waarvoor de aangifte vereenvoudigd (onvolledig) is gedaan niet meer ontbreken. Het is niet mogelijk om voor één inschrijving in de administratie meerdere aanvullende aangiften te doen. Bij dit scenario moet een real-time aanvullende aangifte gedaan worden op het moment dat de goederen worden ingeschreven in de administratie. Behalve voor specifieke goederen die aan controles onderhevig zijn, hoeven aangevers geen additionele controles te verwachten op basis van de additionele aangifte 'contactmomenten'.

Met dit scenario B vervalt wellicht ook de noodzaak van het hebben van een vergunning douane-entrepot, daar de aangiften op real-time basis plaatsvinden zodra inschrijving in de administratie plaatsvindt.

Impact op het aangifteproces

Het vereiste om real-time aangiftes te maken zal een grote impact hebben op bestaande

bedrijfsstructuren en -processen. Alleen al binnen de olie-, gas- en chemische industrie, waar processen letterlijk vloeiend zijn, vergt het niet veel van de verbeelding om een situatie te bedenken waar chemische vloeistoffen onder de regeling douane entrepot gebruikt worden in een proces wat onder de douaneregeling actieve veredeling valt. De vereiste vloeistof moet per omgaande onder specifieke condities worden toegevoegd in het proces gezien er anders een explosieve sfeer kan ontstaan. In de nieuwe voorstellen zou de aangever eerst een aangifte moeten doen, vervolgens wachten tot de goederen vrijgegeven worden (2 uur later?) om vervolgens dan pas te mogen handelen.

Een soortgelijk scenario is van toepassing voor veel maakbedrijven waar onderdelen op enig moment nodig zijn voor assemblage of voor grote logistieke ondernemingen met korte doorlooptijden. De interne goederenstroom in het bedrijf wordt onderbroken door de voorgestelde eis van een real-time aangifte en mogelijk navenante controles. De douane lijkt actief een grens te creëren die dwars door het bedrijf loopt.

Daarnaast gaat het aantal aangiftes voor dezelfde goederen significant omhoog. De aangever moet dezelfde informatie meerdere malen toeleveren in real-time berichten aan de douane terwijl dat nu een eenvoudige handeling in de interne administratie betreft.

De meeste GPA aangevers hebben op basis van DWU implicaties de laatste jaren geïnvesteerd in hun huidige IT structuur en aanverwante douaneprocessen. Bovendien hebben ze ook ingezet op het verkrijgen van een AEO vergunning om de genoemde faciliteiten voor de handel te gebruiken. Deze inspanningen lijken nu vergeefs geweest te zijn, omdat de baten grotendeels worden weggenomen.

Het is daarom opmerkelijk dat het huidige voorstel in een compleet andere richting lijkt te wijzen. Een richting die faciliteiten voor de handel ernstig wil beperken zonder dat daar uitdrukkelijke wettelijke of andere noodzaak voor is. Het veranderen van platform en dataset hoeft niet te betekenen dat GPA naar real-time aangifte moet. Dat is een beleidskeuze.

Bezwaar maken

Een van de mogelijkheden voor de huidige GPA gebruikers is, naast de zorgen direct kenbaar te maken richting douane, om een formeel bezwaar in te dienen omdat de rechtspositie van de belanghebbende door het voorstel wordt aangetast. Daarnaast kunnen brancheorganisaties ook ingeschakeld worden om de economische belangen onder de aandacht te brengen.

De zeilen zijn gehesen, maar de koers is nog niet bepaald.