

# Douanerecht

## De digitale aangiftepraktijk, een digitale papierwinkel?

De papierwinkel rond import en export is gedigitaliseerd. In dit artikel een overzicht van de verschillende aangiftesvormen, en een korte blik op het effect van de nieuwe Union Customs Code op verdere digitalisering in EU-landen.



Jan Willem van Gijzen,  
Trade Facilitation B.V.  
Adviseur en interim manager  
op gebied van douanezaken  
en automatisering van  
douaneprocessen.

Goederenaangiften ten in- of uitvoer vonden vroeger plaats door aan de grens de benodigde stempels op de documenten te laten zetten door de benodigde instanties. Later vond communicatie met deze instanties op elektronische wijze plaats, waarbij data via een versleutelde gegevensdrager werd uitgewisseld. Het digitale tijdperk maakt het mogelijk deze data nog eenvoudiger en vanuit willekeurige locaties te communiceren met overheidsinstanties. Ideaal zou je zeggen, maar is dat ook zo?

### Situatieschets

Met de Belastingdienst Douane (douane) kan voor verschillende diensten digitaal, maar wel separaat gecommuniceerd worden, een en ander sterk afhankelijk van de vergunningen waarover de aangever beschikt.

Met de Kamer van Koophandel (KvK) kan c.q. moet digitaal worden gecommuniceerd, waarbij een elektronische handtekening authenticiteit van het bericht moet waarborgen. Zodra die toetsing heeft plaatsgevonden gaat de Kamer over tot afgifte van het gevraagde document, zoals een Certificaat van Oorsprong, waarop digitaal een handtekening wordt geplaatst.

De haven autoriteiten in Nederland doen hun best om als facilitator op te treden door zelfs een (Port en Cargo Community) platform te bieden. Portbase is hiervan een voorbeeld. Via Portbase kan men diverse informatiestromen delen middels standaard berichtformaten, die via het platform (gefilterd) worden doorgeleid naar de juiste instanties. Denk hierbij aan het scheepvaartmanifest, wat door de agent van de rederij, de cargadoor, naar het Portbase platform wordt gestuurd om het schip in te klaren en waartegen de aangever zijn goederen ook weer via Portbase afroept en deze met een vervolgaangifte verder de logistieke keten inbrengt. De

douane verkrijgt de benodigde informatie van beide partijen ook via ditzelfde platform.

Voor al deze berichtendiensten dienen aangevers echter separate software te ontwikkelen of aan te schaffen, te onderhouden en het liefst te integreren in hun bedrijfssoftware ter ondersteuning van hun processen. In plaats van bedrijven een platform te bieden waarmee uniform kan worden gecommuniceerd, dwingen deze instanties bedrijven dus om op verschillende manieren en volgens diverse protocollen met hen te communiceren.

De gevolgen lijken evident en zijn verre van ideaal: er is veel kennis van IT nodig, er worden overmatige kosten gemaakt, er is veel onderhoud nodig en er is geen uniformiteit in communiceren.

### Taak Belastingdienst Douane

Terugkomend op de douane: het toezicht van de douane ziet op fiscale en niet-fiscale taken. De fiscale taken van de douane bestaan uit het heffen en innen van belastingen. De niet-fiscale taken hebben betrekking op aspecten van Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (VGEM) en sinds 9/11/2001 ook en steeds meer op Safety en Security. Een van de programma's die de EU in dat kader heeft ontwikkeld is Electronic Customs, oftewel het faciliteren van elektronisch berichtenverkeer van aangevers op gebied van douane, waarbij lidstaten ook onderling gekoppeld worden. Dit zou moeten leiden tot verhoging van de veiligheid aan de buitengrenzen van de Unie en een betere concurrentiepositie voor het Europese bedrijfsleven in de wereldhandel. De douane faciliteert dus niet alleen de handel in goederen, maar ook het digitaal berichtenverkeer hieromtrent.

### De overheid trekt zich terug....

De douane Nederland heeft binnen dit kader niet stil gezeten de afgelopen jaren en aangiften worden tegenwoordig dus elektronisch gedaan. In het Communautaire Douane Wetboek (CDW) wordt dan ook zowel voor de aangiften als de gewone correspondentie digitale communicatie voorgeschreven. In de praktijk houdt dat in dat vanuit Rotterdam ook goederen op Schiphol worden aangegeven en de benodigde oorsprongsdocumenten met de KvK

<sup>1</sup> Arrest Europese Hof van Justitie, zaak C-687/13, Arrest ECLI:EU:C:2015:573, Conclusie ECLI:EU:C:2015:349

digitaal kunnen worden verzorgd. Deze aangiften zien meestal op vrachtwagens, containers en gereedstaande zendingen in loodsens. Transactie en vervoerseenheid gericht dus. Nederland is zeer vooruitstrevend geweest door de aangifte per vervoerseenheid los te laten en op maandaangifte niveau (GPA) te werken met geconsolideerde gegevens. Niet meer duizend op zich staande aangiften maar juist één periodieke. Deze methodiek ziet vooral op goederenloodsen met een Europese logistieke functie. Hierdoor verschuift de douane aangifte naar een meer administratief systeem, zoals de BTW aangifte dat al langer kent. Een enorme vooruitgang waarmee Nederland leidend is op dat gebied in Europa.

### Automatisering douane

Om die terugtrekking te bewerkstelligen dient de douane dus te faciliteren. Faciliteren van een infrastructuur waarin gecommuniceerd kan worden, waarin data ontvangen, opgeslagen en verwerkt kunnen worden. Data die bovendien op juistheid en tijdigheid dient te worden gecontroleerd. De huidige systemen kunnen deze terugtrekking maar ten dele ondersteunen, vandaar dat men begonnen is aan de uitrol van een nieuw elektronisch systeem genaamd AGS, wat simpelweg staat voor Aangiftesysteem.

### AGS

De douane is momenteel het derde van de in totaal vier voorziene delen van AGS aan het uitrollen. Een systeem geheel gebaseerd op het uniforme datamodel van de Wereld Douane Organisatie en dat voorziet in elektronische dataoverdracht volgens een vast protocol. Het vervangt onder andere het Sagitta systeem, feitelijk een geautomatiseerde papieren procedure, dat na vijftienvintig jaar trouwe dienst toe is aan vernieuwing.

Na AGS1 opslag en AGS2 invoer is nu AGS3 uitvoer aan de beurt. Relevanter dan deze volgorde is de manier waarop het systeem als platform werkt en communiceert. Er vindt daadwerkelijk toetsing op juistheid en tijdigheid van data plaats en een aangifte wordt niet aanvaard indien deze onjuist is. Die toetsing is echter éénzijdig en de wijze waarop wordt gecommuniceerd en geanticipeerd, is daarmee niet wezenlijk veranderd ten opzichte van Sagitta. Daarna zal de eerder genoemde GPA (maandaangifte) worden vervangen door AGS4 en juist hier ontstaat een aparte discussie. Vanwege wetmatige en technologische mogelijkheden gaat er misschien een situatie ontstaan die bijzonder te noemen is. Tot op heden ging het bedrijfsleven erop vooruit en sloot men graag aan bij de douane als het ging om automatisering. Vanwege de eerder genoemde security gedachte wil de overheid graag weten wanneer goederen ontvangen of verstuurd gaan worden en daarnaast ook nog de

daadwerkelijke aangifte ontvangen om de belastingen mee te voldoen. 'Big Brother is watching you'-gedachten komen op. En het bedrijfsleven ziet eigenlijk niet goed in, waarom de overheid deze data wil hebben, daar het enkel om de aangifte gaat en niet om verwachte goederen bewegingen. Dit staat ook eigenlijk in schril contrast tot de Authorised Economic Operator (AEO) ofwel Erkend Marktdeelnemer bepalingen, die juist meer administratief dan vervoerseenheid gericht zouden moeten zijn. De douane faciliteert hiermee eigenlijk meer dan haar kerntaken.

### Union Customs Code

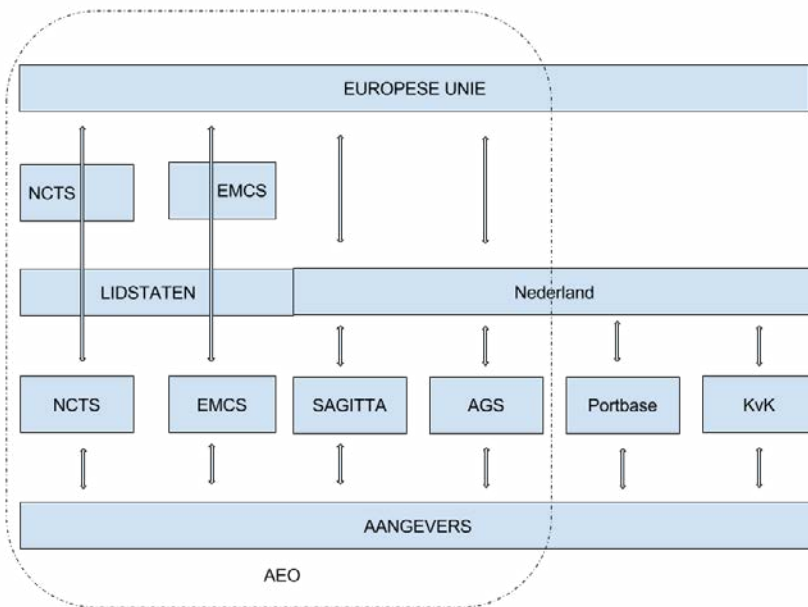
Nog los van de mate van communicatie, interactie en inhoud van de berichten, staat de manier waarop de lidstaten, ieder op hun eigen manier, invulling geven aan de veranderingen en de daarmee gepaardgaande automatisering binnen het kader van de Union Customs Code (UCC).

De UCC is het wettelijk kader en dus feitelijk het raamwerk waarbinnen alle EU regelgeving hangt en deze ziet op o.a. de volgende zaken:

- het stroomlijnen van de douanewetgeving en -procedures;
- het verlenen van wettelijke zekerheid en uniformiteit voor bedrijven;
- vereenvoudiging van douaneregels en procedures;
- faciliteren van efficiëntere douane transacties, in lijn met hedendaagse behoeften;
- vereenvoudigde procedures voor betrouwbare marktdeelnemers (AEO), opnieuw;
- volledige overgang door de douane naar een papierloze en volledig digitale omgeving;

En met name het laatstgenoemde punt bood de EU de mogelijkheid om lidstaten min of meer te dwingen zich uniform aan te sluiten op de UCC. Dat is helaas niet gebeurd om uiteenlopende redenen, met als gevolg dat iedere lidstaat zelf mocht bepalen hoe aangevers te faciliteren bij het doen van (inter)nationale douane aangiften.

De Nederlandse douane heeft dus gekozen voor AGS als het platform waarop deze veranderingen deels het hoofd geboden moet gaan worden. Als je kijkt naar de ons omringende landen, dan hebben die lidstaten elk hun eigen systeem ontwikkeld en dat zijn dan nog maar vier platforms waarop bedrijven moeten aansluiten, willen ze internationale douanezaken kunnen verrichten. Er zijn nog drieëntwintig EU landen en mogelijk dus even zoveel aansluitingen te realiseren. Verre van ideaal dus. En we zijn er nog niet. Immers de UCC voorziet in een fiks aantal automatiseringsslagen, waarbinnen applicaties nog inniger met elkaar verweven zullen worden. Over vijf jaar moeten alle automatiseringsdoelstellingen van de UCC verwezenlijkt zijn.



Toch is het vreemd dat de EU deze strategie heeft gekozen. Het systeem dat het douanevervoer binnen de EU afhandelt (NCTS), maar ook het systeem dat de accijnsafdracht binnen de EU faciliteert (EMCS), voorzien beiden in voor-gedefinieerde berichten waarmee, weliswaar via hun eigen platform, aangevers en aangesloten douane autoriteiten onderling met elkaar communiceren. Nog niet ideaal, maar wel uniform.

## Aangevers

Maar wie zijn nou die aangevers en wat brengt deze digitalisering hen?

Aangevers zijn bedrijven die (on)regelmatig goederen in of uit te klaren hebben, al dan niet vertegenwoordigd door douane agentschappen of andere service providers. Daarnaast bedrijven (fabrikanten, verladers) die uit eigen naam en voor eigen rekening aangiften doen. Ze hebben dat proces ondergebracht binnen hun onderneming en beschikken vaak over vereenvoudigingen, de zogenaamde economische douaneregelingen, zoals een douane-entrepot. Daarnaast beschikken zij over allerlei vergunningen om deze aangiften te mogen doen. Ook bij de Kamer van Koophandel. En om dat te kunnen moeten ze beschikken over software. Software die vervolgens moet aansluiten op de hierboven geschetste processen van aangifte doen.

Bedrijven die gelden als erkend marktdeelnemer (AEO) genieten straks binnen het kader van de UCC bovendien enorme voordelen. Ze zijn betrouwbare partners voor overheden, dus is er minder controle nodig en minder borgstellingen voor de risico's die deze overheden lopen. Ook zijn er minder vergunningen nodig, zodat de administratieve lasten omlaag kunnen. Daarnaast belooft de EU dus uniformiteit. Maar helaas, straks met AGS communiceert de aangever niet rechtstreeks met de EU, want de software die nodig is om naar volledig papierloos aangeven over te schakelen, communiceert op haar eigen manier en alleen met de Nederlandse douane. Het blijft zo dat aangevers voor elk douaneproces andere software nodig hebben. Ook voor de overige overheidsinstanties zullen aangevers nog steeds andere software moeten inzetten, die niet uniform is en die op lokaal niveau met instanties communiceert.

## Conclusie

Is daarmee de digitale aangiftepraktijk tot een digitale papierwinkel verworden? Digitaal aangeven heeft het Nederlandse bedrijfsleven veel goeds gebracht, laat dat duidelijk zijn. Anders liepen er immers nog steeds koeriers met documenten langs allerlei instanties om stempels te laten zetten. Maar de manier waarop het is ingestoken, betekent niet altijd een lastenverlichting voor bedrijven en dat is op zijn minst jammer te noemen.