

Douane

Convenanten met de Douane: samenwerking verhoogt de efficiëntie

Convenanten tussen de Douane en het bedrijfsleven verbeteren de controletaak van de Douane. Omdat de Douane ook veel niet-fiscale regelingen handhaaft tijdens de controle van goederen, bestaan er inmiddels ook diverse convenanten tussen Douane en ministeries. Een overzicht van de belangrijkste convenanten op dit gebied.



Noël M.E.A. Egberts
Douane adviseur &
commissaris van VOC schip
de Halve Maen

1. Inleiding

De Douane heeft als primaire taak om indirecte belastingen te heffen. Secundair komt daarbij de handhaving van niet-fiscale wetgeving bij controle op invoer van niet-EU goederen/dieren.

Volgens het rapport van de Rekenkamer van april 1999¹ bleek de uitvoering van niet-fiscale taken door de Douane voor verbetering vatbaar. Met name schortte het aan samenwerking tussen de diverse Ministeries. Gezien de toename van internationale handel en de afname van douaniers blijkt voor het uitvoeren van douanetaken ook samenwerking met het bedrijfsleven noodzakelijk. In pogingen de Douane beter te laten functioneren werd het afsluiten van convenanten dan ook een van de speerpunten.

2. De proef op de som met olifant Douanita

De illegale invoer van olifant Douanita was aanleiding voor de Rekenkamer om de samenwerking tussen de Douane en andere ministeries onder de loep te nemen.

Op 10 juli 1988 controleren douaniers in de haven van Rotterdam een Oostduits vrachtschip dat vanuit Ho Chi Minhstad een zwaar ondervoede Indische olifant vervoerde, bestemd voor een dierentuin in (toen nog) Tsjecho-Slowakije. Het dier blijkt ruim zes weken in een container te hebben geleefd op uitsluitend suikerriet en is sterk vermagerd. Ook de voor het transport van bedreigde uitheemse diersoorten vereiste papieren zijn niet in orde. In overleg met de Algemene Inspectiedienst nemen de Douanemedewerkers de olifant in beslag. De Douane besluit na overleg met het Ministerie van Landbouw om de in beslaggenomen Olifant over te brengen naar Diergaarde Blijdorp en het arme beest wordt Douanita gedoopt. Het dier blijkt een eigenwijze en dominante olifant te zijn en in 2012 besluit de dierentuin om het dier alsnog over te brengen naar de dierentuin van Praag. Praag ligt thans in Tsjechië, dat in 2004 lid is geworden van de Europese

Unie. Derhalve waren er verder geen Douaneformaliteiten te vervullen. In dit geval moest de Nederlandse Douane samenwerken met het Ministerie van Landbouw, de Inspectie en met Diergaarde Blijdorp, ter uitvoering van haar taken.

Wat zijn convenanten en waarom worden deze afgesloten? Een convenant is een afspraak van de overheid met een of meer private partijen (bedrijven of belangenorganisaties van bedrijven) gericht op het realiseren van bepaalde (beleids-) doelstellingen. Ook tussen overheidsinstanties worden wel convenanten gesloten om de samenwerking bij de uitvoering van controletaken vast te leggen. In een convenant worden schriftelijke afspraken over het leveren van prestaties gemaakt. Op zich bestaat er geen strikt vastgelegde vorm of inhoud van een convenant. Namens de overheid zal ten minste één overheidsinstantie publiekrechtelijke bevoegdheden inzetten. Daarmee wordt bedoeld het maken van afspraken over de wijze waarop bevoegdheden die in of bij de wet aan de overheid zijn toebedeeld, worden uitgeoefend. Zo worden afspraken vastgelegd, waarbij de bestuurlijke organen afspreken bepaalde dingen te doen, die niet op die manier in de wet zijn uitgewerkt. Als overheid en bedrijven afspraken vastleggen dan heeft men het over publiek-private afspraken. Douane

3. Convenanten op wereldniveau

De World Customs Organisation WCO heeft traditioneel een sterke rol gespeeld om strategische doelen op het gebied van Douane & internationale handel te behalen door samenwerkingsverbanden te creëren tussen de Douane en het bedrijfsleven. Er zijn op globaal niveau diverse convenanten afgesloten met private en/of publieke partijen. De WCO noemt dit "Customs & Trade partnerships". De afspraken van het convenant worden vastgelegd in een "Memorandum of Understanding".

Het belangrijkste doel van de *partnerships* is het faciliteren van internationale handel en het bereiken van een hoge graad van efficiëntie op het gebied van handhaving van wetten die zien op Douane & internationale handel. Een voorbeeld van zo'n convenant is het *partnership* tussen de WCO en de "Americas Association of Professional Customs Brokers" waarin de samenwerking tussen de Douane & bedrijfsleven als cruciaal wordt gezien om internationale handel te faciliteren.

¹ 26 451 Rapport van de Rekenkamer "Douane en Douanita Onderzoek naar niet-fiscale douanetaken"

4. De Europese Unie zoekt samenwerking

De Raad van de Europese Unie heeft in 1996 opgeroepen tot een gemeenschappelijk optreden van de lidstaten en samenwerking te zoeken met het bedrijfsleven om internationale drugshandel te bestrijden. Men had destijds het besef dat de inrichtingen en diensten van legale handelsbedrijven op slinkse wijze kunnen worden gebruikt door drugshandelaren. Als vervolg op het succesvolle WCO-convenanten programma zocht de Europese Unie samenwerking met bedrijven en spoorde lidstaten aan om convenanten af te sluiten met bedrijven.

Convenanten tussen Douaneautoriteiten en handelsondernemingen kunnen bepalingen betreffende onderstaande onderwerpen omvatten, zonder dat zij daartoe beperkt hoeven te zijn:

- uitwisseling van namen van contactpersonen bij de Douane en de ondertekenende organisatie;
- verstrekking vooraf aan de Douane van vrachtgegevens c. q. gegevens over passagiers door de ondertekenende partij;
- toegang voor de Douane tot de informatiesystemen van de ondertekenende partij;
- beoordeling door de Douane van de veiligheidsprocedures van de ondertekenende partij;
- ontwikkeling en uitvoering van plannen om die veiligheid te verhogen;
- screening van nieuw personeel door de ondertekenende partij;
- opleiding door de Douane van het personeel van de ondertekenende partij.

Aangespoord door de Nederlandse Douane zijn er destijds diverse convenanten afgesloten met koepelorganisaties en bedrijven. Opvallend is dat de bovenstaande onderwerpen later in de AEO-wetgeving zijn opgenomen. Het lijkt erop dat de relatie tussen bedrijven en de overheid op het gebied van Douane & internationale handel door middel van AEO-vergunningen is geformaliseerd.

5. Veiligheid Gezondheid Economie & Milieu (VEGEM)

In het geval van Douanita was de Douane verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet- en regelgeving van het toenmalige ministerie van Landbouw. De Douane heeft namelijk ook tot taak om voor ministeries de gezondheid van mens en dier te beschermen. In principe signaleert en controleert de Douane de (levende) goederen en zal indien nodig het relevante ministerie op de hoogte brengen in het geval van onduidelijkheden of overtredingen van VEGEM-wetgeving. De Douane gebruikt bij het toezicht op de VEGEM-wetten en regels de bevoegdheden die in de Algemene Douanewet staan. Deze bevoegdheid gebruikt de Douane als hij bij zijn controletaken overtredingen tegenkomt en

strafbare feiten vaststelt. In hoeverre de Douane feitelijk een taak heeft met betrekking tot het toezicht en de controle op de VEGEM-wetgeving, wordt met het verantwoordelijke ministerie geregeld in een convenant.

De Douane heeft met de onderstaande ministeries een convenant afgesloten dat impliciet ziet op bepaalde (levende) goederen. De regering wil dat haar organisaties meer samenwerken waardoor de overheid als geheel efficiënter gaat werken. In dat verband wordt onderling ook informatie uitgewisseld. De Belastingdienst hecht aan transparantie en publiceert daarom de samenwerkingsconvenanten.

Ministerie van	Soort goederen
Veiligheid en Justitie	Wapens en munitie
Buitenlandse Zaken	Uitvoerverboden sanctie maatregelen en strategische goederen
Volksgezondheid,	Verdovende middelen, drugsprecursors, productveiligheid en geneesmiddelen
Welzijn en Sport	productveiligheid
Economische Zaken, Landbouw & Innovatie	Levende dieren en producten van dieren, planten, bloemen, groenten en fruit, bedreigde dier- en plantensoorten, diergeneesmiddelen, diervoeders, namaakgoederen, anti-dumping
Infrastructuur en Milieu	Verkeerbegeleidingstarieven, gevaarlijke (afval)stoffen, radioactief en nucleair materieel
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Cultuurgoederen
Financiën	Contant geld en waarde documenten

6. Topsector logistiek: de overheid werkt samen met koepelorganisaties en bedrijven

Nederland staat op het gebied van handel en industrie aan de wereldtop en de logistieke sector is een van de negen sectoren waarin Nederland mondiaal toonaangevend is. Met een toegevoegde waarde van 53 miljard euro per jaar en 646.000 arbeidsplaatsen is logistiek van groot economisch belang. Dat zijn niet alleen bedrijven, die een producten vervoeren of overslaan, maar ook logistieke functies binnen verladende bedrijven. Op 3 april 2013 heeft een delegatie van bedrijfsleven en overheid het Convenant 'Neutraal Logistiek Informatie Platform' ondertekend. Hiermee is een doorbraak bereikt op het gebied van informatie-uitwisseling tussen partijen in de logistiek. Het convenant is ondertekend door: ACN, Cargonaut, Douane, EVO, Fenex, Havenbedrijf Amsterdam, Havenbedrijf Rotterdam, KLM, Ministerie van Economische Zaken, Portbase, Rijkswaterstaat, Schiphol, Strategisch Platform Logistiek, TLN, VRC en VRTO. Met

het NLIP wordt informatie door de hele keten op een slimme wijze aangeleverd en gedeeld. Willy Rovers verklaarde destijds als directeur Douane dat: “Snelle logistiek en effectieve controle gaan hand in hand als bedrijfsleven en overheid meer informatie delen. Douane en andere toezichhouders krijgen dan eerder gedetailleerde informatie over zendingen en geven sneller groen licht. En als er toch gecontroleerd moet worden kunt u de status en de voortgang zelf op internet volgen en het transport goed plannen. Het adagium van de Belastingdienst: “leuker kunnen wij het niet maken maar wel makkelijker” wordt door middel van een convenant geformaliseerd.

7. Conclusie

In convenanten kunnen prestatieafspraken worden gemaakt tussen diverse publieke en/of private partijen. Doordat de partijen in het convenant vrijwillig en daardoor creatief met kennis omgaan, kunnen doelstellingen worden opgesteld die realistisch, uitvoerbaar en relatief snel tot stand zijn te brengen. De nadruk ligt op samenwerking van de diverse partijen met een specifiek doel. Een convenant moet concreet zijn met haalbare, resultaatgerichte doelen. Een snelle invoering van de afspraken en de mate van de voortgang en naleving van de gemaakte afspraken zal het succes gaan bepalen. In het geval van Douanita bleek deze vorm van samenwerking effectief te zijn.

³ Dit is de zaak die heeft geleid tot het bekende ‘Cargofoor-arrest’, Hoge Raad 15 april 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC 1333, NJ 1995/114, S&S 1994/72.

⁴ Zie het in de Cargofoor-zaak voordien gewezen arrest van het Hof Den Bosch 26 oktober 1992, ECLI:NL:GHSHE:1992:AL6990, S&S 1993/28.

⁵ Deze casus is ontleend aan Hoge Raad 31 maart 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5320 S&S 2001/52.

⁶ Ik ga er nu even van uit dat die afspraak om een correct overzicht te verschaffen daadwerkelijk tussen Transfennica en Schenker is gemaakt, maar daarover wordt nog geprocedeerd; zie bij par. 4.3.