

Douanerecht

Beveiligingsmaatregelen in de luchtvracht

Heeft het voor bedrijven voordelen om deel te nemen aan compliance programma's zoals Regulated Agent of Known Consignor? Internationaal opererende bedrijven hebben ook als doelstelling om de afgesproken levertijden van goederen te realiseren om hun klanten tevreden te stellen. Internationale terreurdreiging onderwerpt goederen echter aan additionele veiligheidscontroles wat (on)verwachte vertragingen oplevert. Om die mogelijke vertragingen te beperken hebben bedrijven de keuze om mee te werken aan internationale security programma's om de leverbetrouwbaarheid weer binnen acceptabele marges te brengen.



Ben Groen, Kolonel (BD)
KMAR, werkzaam voor Trade
Facilitation op het gebied
van douane, security en
internationale handel



Noël M.E.A. Egberts
Adviseur douane
internationale handel bij
Trade Facilitation BV

1. Juridisch kader

De Europese Commissie heeft met een aantal verordeningen twee programma's ontwikkeld die als kenmerk hebben dat er een vorm wordt gezocht om de veiligheid van de internationale goederenstromen te verhogen. De meest bekende is Authorized Economic Operator (AEO) met veiligheids-certificering of certificering op het gebied van douane en veiligheid vastgelegd in het Communautaire Douanewetboek (CDW) en de bijbehorende Toepassingsverordeningen. Hier is al eerder uitgebreid in eerdere publicaties van Weg & Wagen over geschreven. Ondertussen doen hier in Nederland meer dan 1.200 bedrijven aan mee en kan wel een succes van publiek / private samenwerking worden genoemd. AEO ziet in principe op alle bedrijven die in de Europese Unie zijn gevestigd en onderdeel zijn van het internationale handelsverkeer. AEO ziet op alle vervoersmodaliteiten (zee-, lucht-, trein- of wegtransport) en zowel op productie, veredeling, import, export of dienstverlening ten aanzien van goederen.

De minder bekende en minder ingrijpende certificeringen 'Regulated Agent (Erkend Agent) en Known Consignor' (Bekende Afzender) zien enkel op de modaliteit luchtvracht in combinatie met export. Deze zijn vastgelegd in de luchtvaartwetgeving van de Europese Unie in de Verordening (EU) nr. 300/2008 en de Verordening (EU) nr. 185/2010 van 4 maart 2010. Er worden vaak de Engelse termen gebruikt maar de Nederlandse vertaling is Erkend Agent en Bekende Afzender. Het verschil tussen beide certificeringsvormen is dat:

- Een "erkend agent" een luchtvaartmaatschappij, agent, expediteur of andere entiteit is die zorg draagt voor de beveiligingscontroles met betrekking tot luchtvracht (Verordening EU nr. 185/2010; artikel 6.3);
- Een "Bekende Afzender" een afzender is die voor eigen rekening vracht of post voor vervoer aanbiedt en waarvan de procedures in voldoende mate aan de gemeenschappe-

lijke beveiligingsregels en -normen beantwoorden om deze vracht of post met om het even welk luchtvaartuig (vracht of passagiers) te vervoeren. (Verordening EU nr. 185/2010; artikel 6.4)

De douane heeft tot taak om AEO in goede banen te leiden, terwijl de Koninklijke Marechaussee (KMAR) controleert op de voorgeschreven veiligheidsvoorzieningen van Erkend Agent en Bekende Afzender. Sinds 2013 ziet de KMAR op de veiligheid van de goederenstroom ten aanzien van de export van goederen met de modaliteit luchtvracht.

Omdat het AEO programma en het luchtvrachtprogramma gedeeltelijk zien op dezelfde doelstelling, namelijk de beveiliging van de burgerluchtvaart, heeft de EU besloten om de wetgeving van beide programma's op het gebied van de luchtvaartveiligheid meer op elkaar af te stemmen. De bestaande douane- en luchtvaartwetgeving voorziet op dit moment in een zekere wederzijdse erkenning van de certificaten op grond van de respectieve programma's. De erkenning ziet met name op de verrichte veiligheidsonderzoeken. Met de uitvoeringsverordening (EU) nr. 889/2014 van 14 augustus 2014 (Publicatie EU: L 243 van 15 augustus 2014) is de doelstelling om de luchtvaartveiligheid van zowel Erkend Agent, Bekende Afzender als AEO op het gebied van veiligheid op elkaar af te stemmen.

In de Toepassingsverordeningen is bepaald dat indien de aanvrager van de AEO status reeds een Erkend Agent is, aan het criterium van "passende veiligheidsnormen" voor zijn locaties wordt geacht te zijn voldaan. Bekende Afzender. De nieuwe EU-verordening leidt tot aanpassing van de Toepassingsverordeningen. De verwijzingen naar de geldende luchtvaartwetgeving wordt geactualiseerd en de reikwijdte van de erkenning van de gemeenschappelijke eisen tussen de beide programma's wordt afgebakend. De erkenning van de status van Bekende Afzender, in aanvulling op de Erkend Agent, wordt hiermee in de douanewetgeving betrokken.

2. Wat zijn de voordelen voor bedrijven?

Indien bedrijven meedoen aan de Erkend Agent & Bekende Afzender certificeringsprogramma's van de overheid dan moeten er in het teken van de publiek / private samenwerking ook effectieve voordelen zijn voor de bedrijven die hier aan meedoen. Voor de overheid is het zo dat door de verlegging van toezicht op de export van goederen met luchtvracht

er minder hoeft te worden geïnvesteerd in eigen middelen. Daarnaast is de overheid niet in staat om op eigen kracht en middelen de enorme hoeveelheid luchtvrachtzendingen te controleren of in het beste geval te controleren zonder dat er logistieke doorlooptijd problemen ontstaan. Bedrijven kiezen juist voor luchtvracht om zendingen snel bij haar klanten en indien er congestie ontstaat wordt dat doel niet bereikt. Het is dus in het belang van bedrijven dat dit niet gebeurt. Door mee te doen aan Erkend Agent of Bekende Afzender certificeringsprogramma's wordt voorkomen dat er extra controles komen op de goederen.

De kosten van deze controles komen overigens voor rekening van de exporterende bedrijven. Met andere woorden door deel te nemen worden deze externe kosten gereduceerd en wordt de doorlooptijd gegarandeerd. Het integreren van deze security programma's in bedrijfsprocessen kan dus nu nog meer voordelen bieden. Om dit bedrijfsmatig voordeel te analyseren moet er wel een onderzoek gedaan worden welke maatregelen noodzakelijk zijn, en dus de kosten daarvan, om de logistieke keten zo kwalitatief te verbeteren dat helder en eenduidige, uitgebalanceerde, kosteneffectieve inpassing van de voorgescreven veiligheidsvoorwaarden in de bedrijfsprocessen kan worden uitgevoerd. Dit maakt dat de (additionele) investeringen voor het Erkend Agent/Bekende Afzender traject snel kunnen worden terugverdiend.

3. Waar moeten bedrijven aan voldoen?

Bedrijven kunnen op basis van hun eigen producten en bedrijfsprocessen kiezen of het voordeel geeft om de eisen om aan Erkend Agent/Bekende Afzender te kunnen voldoen of om de beveiligingsmaatregelen uit te besteden. Als AEO gecertificeerd bedrijf wordt al voldaan aan het criterium "passende veiligheidsnormen" en daaruit volgt dan dat:

- De verlader heeft geen status en laat vracht screenen door de Erkend Luchtvracht Agent. Het voordeel daarvan is dat er geen investeringskosten hoeven worden gemaakt. Het nadeel is dat er per zending screenkosten in rekening worden gebracht en er gereede kans is op vertragingen.
- De verlader investeert in Supply Chain Security¹ (gebouw, personeel, toegang) en wordt Bekende Afzender of Erkend Agent. Het voordeel is dat er geen screeningskosten in rekening worden gebracht en de goederen het vliegtuig in kunnen gaan zonder vertraging.

Het nadeel is dat er kosten worden gemaakt voor de investering met administratieve lasten als gevolg. Een Bekende

Afzender /Erkend Agent biedt vracht aan in zowel een vracht- als passagiersvliegtuigen.

De verlader die de status van AEO certificering heeft, onderzoekt of er voordelen zijn om de status Erkend Agent/Bekende Afzender aan te vragen en weegt de kosten en baten bedrijfsmatig af.

Wat zijn nu de voorwaarden waar een bedrijf aan moet voldoen om aan deze luchtvracht certificeringen te voldoen?

- Een Erkend Agent/Bekende Afzender moet zijn goederen beschermen tegen manipulatie door onbevoegden: tijdens de productie, inpakken, opslag, verzending en transport. Hiervoor moeten onder andere de volgende acties in hun samenhang worden genomen:
 - Hekwerken, waterscheidingen en obstakels plaatsen om de te verzenden luchtvracht te beschermen tegen manipulatie;
 - Bezoekersregelingen c.q. controles instellen;
 - Informatieveiligheid ten aanzien van de organisatie en luchtvracht garanderen;
 - Compartimentering in de verzendruimtes invoeren;
 - CCTV (cameratoezicht) invoeren daar waar het logistieke proces daar om vraagt;
 - Deugdelijk hang- en sluitwerk van de bedrijfs- en verzendruimtes;
 - Het aanstellen van Beveiliging Adviseur Luchtvracht (BAL) als verantwoordelijke voor de logistieke locatie.
 - Personeel dient een security-opleiding te volgen;
 - Het opstellen van een veiligheidsbeleid en veiligheidsplan en overleggen aan de Koninklijke Marechaussee;
 - Na certificering volgt een registratie in EU-database voor Erkend Agent / Bekende Afzender;
 - Bijzonderheden verstrekken over de wijze waarop vracht naar erkend agenten wordt vervoerd;
 - Schriftelijke toestemming geven voor onaangekondigde inspecties van de Koninklijke Marechaussee.

Er zijn overigens alleen eisen voor het personeel dat in aanraking komt met identificeerbare luchtvracht. Deze eisen zijn:

- De Bekende Afzender wijst per locatie minstens één persoon aan die verantwoordelijk is voor de toepassing van en het toezicht op de beveiligingscontroles;
- Personeel dat op de goet te keuren locatie toegang heeft tot identificeerbare luchtvracht dient in het bezit te zijn van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG).
- Personeel dat toegang heeft tot identificeerbare luchtvracht dient een passende beveiligingsopleiding te hebben genoten;

¹ Niet gescreende luchtvracht wordt als 'onbekend' en onveilig behandeld en gescreende als 'bekende vracht' en dus als veilig aangemerkt door een erkend agent om toegelaten te worden tot de Supply Chain Security. In dit proces zal alle vracht bestemd voor vervoer door de lucht worden gescreend op verdachte, verboden voorwerpen tenzij de vracht afkomstig is van een 'erkend agent', 'Bekende Afzender' of een 'vaste afzender', die de daarvoor vastgestelde beveiligingscontroles heeft toegepast. Nadat de screening heeft plaatsgevonden mag de vracht de keten niet meer verlaten.

- De goed te keuren locatie waar luchtvracht geproduceerd, verwerkt, verpakt, opgeslagen of verzonden wordt, dient voorzien te zijn van toegangscontrole.

De Beveiliging Adviseur Luchtvracht BAL treedt op als vertegenwoordiger op voor het bedrijf om als eindverantwoordelijke de maatregelen te handhaven. Daarbij draagt de BAL niet alleen de verantwoordelijkheid maar is hij/zij ook degene met de bevoegdheden die daarbij horen. Het Bekende Afzender / Erkend Agent bedrijf heeft de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de zending op zich genomen om en voor de veilige inhoud van deze zending alsmede de zorg voor het behoud daarvan.

Indien er een aanvraag voor Bekende Afzender / Erkend Agent wordt gedaan volgt er een inspectie van de Koninklijke Marechaussee en moet het bedrijf aan de eerder genoemde voorwaarden voldoen en tevens welke maatregelen zijn genomen ten aanzien van de goederen die bestemd zijn voor luchtvracht als deze:

- Geproduceerd worden;
- Opgeslagen liggen;
- Uit de opslag worden geselecteerd om te worden verzonden;
- Herverpakt worden;
- In de verzendfase worden geïdentificeerd als luchtvracht.

Het is vanaf dat moment dus van groot belang om de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen toe te passen. Iedereen die onbegeleid toegang krijgt tot identificeerbare luchtvracht moet aan de volgende eisen voldoen:

- Het kunnen overleggen van een VOG (Verklaring omtrent gedrag);
- Het kunnen aantonen dat er een loopbaanscreening heeft plaatsgevonden;
 - Op basis van het CV tot en met 5 jaar in het verleden controleren of aansluitend gewerkt is bij de opgegeven werkgevers of opleiding gevolgd is;
- Moet een van de volgende beveiligingsopleidingen hebben gevolgd en gecertificeerd zijn:
 - SAL: (Security Awareness Luchtvracht) voor iedere medewerker die onbegeleid toegang heeft tot identificeerbare luchtvracht. (cursus van maximaal 1 dag)
 - BAL: (Beveiligings Adviseur Luchtvracht) tenminste per locatie een eindverantwoordelijke persoon aangewezen voor de luchtvracht beveiligingsmaatregelen. (cursus 3 dagen) tevens contact persoon voor de KMAR
 - Controleur Luchtvracht: Een verantwoordelijke persoon die bevoegd is om een beveiligingsonderzoek uit te voeren bij de erkend agent. (cursus van 1 dag)

4. Het Erkend Agent & Bekende Afzender certificeringsproces

Vergelijkbaar met AEO heeft Erkend Agent en Bekende Afzender een certificeringsproces dat zich kenmerkt door zelfbeoordeling met een aansluitende controle van een handhavende overheidsinstantie. In principe werkt het proces als volgt:

- Bepalen of er een bedrijfsmatige behoefte is aan Bekende Afzender of Erkend Agent certificering en een kosten/baten analyse maken;
- Analyseren in hoeverre de huidige bedrijfsvoering hieraan voldoet;
- Een verbeteringsprogramma opstellen om aan de wettelijke vereisten te voldoen op het gebied van;
 - a. Fysieke maatregelen nemen ten aanzien van de productie en verzendruimtes;
 - b. Procedures maken en in de bedrijfsvoering integreren;
 - c. Opleiding en awareness voor de medewerkers;
 - d. Aanstellen van bedrijfsfunctionarissen conform de wettelijke vereisten;
- Het invullen van de toolkit via het www.kmarcargoregister.nl Dit is de feitelijke aanvraag bij de Koninklijke Marechaussee;
- Het bedrijf kiest daarmee impliciet voor status Bekende Afzender/ Erkend agent;
- Na de aanvraag volgt een audit door de Koninklijke Marechaussee;
- Bij goedkeuring leidt dit tot een vermelding in EU-database (geldig voor EU);
- De goedkeuring van de Bekende Afzender geldt voor de duur van vijf jaar;
- De BAL draagt er zorg voor dat het bedrijf blijft voldoen aan de eisen voor Bekend Afzender.

Doordat de wet uitgaat van Supply Chain Security met als eis dat iedere schakel in de keten na identificatie van luchtvracht in het bezit moet zijn van een certificaat, betekent dit dat de Erkend Agent/Bekende Afzender zich bewust moet zijn van zijn plaats in die keten en bijdraagt aan die keten. Alleen onder die voorwaarde kan het scannen van luchtvracht worden voorkomen.

5. Conclusie

Het bedrijfsleven moet zo min mogelijk worden geconfronteerd met maatregelen die de vrije economie kunnen verstoren of tot onnodige lastenverzwaring leiden. De overheid speelt in op deze principes door haar maatschappelijke taken zo efficiënt mogelijk

te laten plaatsvinden. In het geval van exporterende bedrijven die gebruik maken van luchtvracht zijn Bekende Afzender

of Erkend Agent mogelijkheden om dit binnen het kader van publiek/private samenwerking te laten plaatsvinden. Er bestaat geen wettelijke verplichting om hier aan deel te nemen maar certificering biedt voordelen op het gebied van logistieke doorlooptijden en kostenbesparing. Een bijkomend voordeel kan zijn dat de algehele bedrijfskwaliteit op logistiek gebied verhoogd wordt. Aan de andere kant worden bedrijven wel geconfronteerd met investeringen in tijd en middelen om hieraan te voldoen. Het is mogelijk om de organisatie hiervan uit te besteden aan gespecialiseerde bedrijven die gecertificeerd zijn door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Bedrijven die substantieel gebruik maken van luchtvracht en AEO gecertificeerd zijn doen er verstandig aan te onderzoeken of de status van BEkende Afzender of Erkend Agent de commerciële positie kan versterken.