

Douanerecht

Ontwikkelingen in het douanerecht

Vanuit historisch perspectief wordt een korte schets gegeven van de ontwikkelingen in het heffen van belastingen op grensoverschrijdend goederenverkeer.



Mr. N.M.E.A. Egberts,
adviseur douane &
internationale handel bij
Trade Facilitation BV

1. Douane in het Romeinse Rijk

De Romeinen stelden tollenaars aan, die vanuit de fysieke vestiging van een tolhuis tolheffingen indenden. De tolhuizen waren gevestigd op een logistiek strategische locaties. Het heffen van een belasting op het vervoer van goederen deed hiermee zijn intrede. Het eerst bekende douanetarief heeft zijn oorsprong in de Syrische handelsplaats Palmyra, dat strategisch gelegen ligt aan de Zijderoute. Hier werd in het jaar 137 de basis gelegd voor het "recht van belasting heffen op goederen".

Destijds was tollenaar geen hoogstaand beroep zoals mag blijken uit het Nieuwe Testament: "Toen Jezus van daar verderging, zag hij bij het tolhuis een man zitten die Mattheüs heette, en hij zei tegen hem: 'Volg mij.' Hij stond op en volgde hem. Toen hij thuis aanlag voor de maaltijd, kwam er ook een groot aantal tollenaars en zondaars, die samen met hem en zijn leerlingen aan de maaltijd deelnamen. De Farizeeën zagen dit en zeiden tegen zijn leerlingen: 'Waarom eet uw meester met tollenaars en zondaars?' Hij hoorde dit en gaf als antwoord: 'Gezonde mensen hebben geen dokter nodig, maar zieken wel.'" (Mattheüs 9:9-13) Als wederdienst voor de betaalde tol werden de handelaren die de goederen vervoerden wel beschermd door de toenmalige Romeinse machthebbers.

2. De Republiek der Vereenigde Nederlanden

Deze filosofie van dienst en wederdienst kreeg een vervolg in de konvooi- en licentie gelden zoals ingevoerd in de Republiek der Vereenigde Nederlanden door het Generaal Plakkaat van 20 juli 1580 en in 1725 bij het Groot Plakkaat van nadere regelgeving voorzien. Met de inkomsten uit konvooi- en licentiegelden werd bescherming van de koopvaardijvloot mogelijk gemaakt tegen vijandelijke aanvallen. Om een konvooi te beschermen tegen vijandelijke aanvallen met als onderliggend doel de eigenaar van de goederen op onrechtmatig te wijzigen werden de konvooigelden geheven. De licenties waren meer van toepassing op de uitvoer van

goederen naar het grondgebied van de vijand.

Bij de huidige licenties geef je een andere ondernemer het recht om van jouw goederen of ontwerpen gebruikt te mogen maken. Ook dit is een onderdeel van de huidige douanewetgeving op het gebied van douanewaardebepaling, namelijk de waarde waarover je de douanerechten heft.

3. Koninkrijk der Nederlanden

Met de invoering van de Stelselwet van 1819 werd de naamgeving van de heffingen veranderd in "inkomende en uitgaande rechten". In deze overgangperiode naar het huidige douanerecht werden de douanerechten gedifferentieerd naar de aard van de goederen. Sommige goederen werden niet belast en andere goederen kenden een tarief afhankelijk van het soort goed. Dit is de voorloper van het huidige gebruikstarief waarin de communautaire douanerechten worden bepaald.

4. De huidige douaneomgeving

De van oorsprong zo eenvoudige positie van de douane als belastingheffer en goederencontroleur aan de nationale grenzen is sinds 1993 sterk veranderd. Sinds de opheffing van de nationale grenzen door de totstandkoming van een interne markt in de EU en door de invoering van het CDW (Communautaire Douane Wetboek¹) en het TCDW (Toepassing CDW²) is er een geheel nieuwe douaneomgeving ontstaan. Momenteel bestaat de interne markt, waar vrij verkeer van goederen is afgesproken, uit 27 lidstaten van de Europese Unie. Douanerechten zijn Europese heffingen geworden, waarvan 25% van de heffing bij de lidstaat blijft (zogenaamde perceptie kosten) en de overige 75% aan de Europese schatkist wordt afgestaan.

Btw, accijnzen en verbruiksbelastingen blijven nationale heffingen. Voorzover deze belastingen worden geheven op het moment van invoer van goederen is de Douane bevoegd tot controle en inning. Productie van accijns- of verbruiksgoederen is daarop een aanvulling. Vanuit een juridisch perspectief wordt dan uitslag van accijnsgoederen gezien als invoer. Het uitslaan van accijnsgoederen is gelijk aan het versturen van bier vanuit een brouwerij naar een supermarkt. Met andere woorden als de accijnsgoederen de AGP verlaten dan wordt dat vanuit een juridische perspectief gelijk gesteld als invoer van goederen van buiten de EU.

¹ Communautaire Douane Wetboek1 (Verordening (EEG) nr. 2913/92)2 Toepassing CDW2 (Verordening (EEG) nr. 2454/93)

² Toepassing CDW2 (Verordening (EEG) nr. 2454/93)

Van water, hop en gerstemout maakt men in een brouwerij het accijnsgoed bier. Dit kan dan enkel indien men over een AGP (accijns goederen plaats) vergunning beschikt. Ook dit valt onder het werkingsgebied van de douane, ondanks dat het niet per definitie de grenzen van de Europese Gemeenschap overschrijdt. Indien het alcoholvrij bier is dan zijn weer verbruiksbelastingen van toepassing. Zelfs water is onderhevig aan verbruiksbelastingen.

5. Douane als goederenketenregisseur

Door de globalisering van de wereldhandel passeren steeds meer halffabricaten en eindproducten de grenzen van de Europese Unie. Verplaatsing van productie naar lage lonenlanden en het verkrijgen van halffabricaten door Europese producenten uit diverse continenten zorgt voor een enorme toename van goederenstromen. Door de logistieke ontkoppelingpunten, zoals Rotterdam en Schiphol, is er een sterke centralisatie ontstaan van douaneactiviteiten. De ouderwetse stop functie met slagboom en papieren aangifte is in 20 jaar tijd veranderd in een geautomatiseerde omgeving, waarin de douane zich tot goederenketenregisseur heeft ontwikkeld.



Zoll is een afgeleide van de oorspronkelijke tollenaar.

Om u een idee te geven van de goederenstromen in de haven, waarmee de Douane te maken te maken krijgt, zal ik hier een beschrijving geven van in- uit- en doorvoer van containers. Indien er drie containerschepen op de maasvlakte in Rotterdam gaan lossen worden er ongeveer 30.000 douaneaangiften binnen twee à drie dagen afgehandeld. Een deel van deze douaneaangiften betreffen aangiften voor het vrije verkeer van de Europese Gemeenschap; een ander deel krijgt een nieuwe douanebestemming, zoals douane-entrepots of

wederuitvoer naar bijvoorbeeld Rusland. Deze hoeveelheid aangiften is dan nog exclusief de andere container terminals, exportzendingen en lokale entrepot aangiften. Gezien deze enorme aantallen is het begrijpelijk, dat de douane steeds meer kiest voor de rol van goederenketenregisseur. (De oude stop functie van de douane is bij deze enorme goederen bewegingen niet meer uit te voeren.) Het zou onmogelijk zijn om dit goederenverkeer zonder risico profielen op het gebied van exporteurs, importeurs, soort goederen, oorsprong en waarde van goederen efficiënt af te handelen.

6. Douane als inlichtingendienst

De volgende stap van ontwikkeling dient zich dan ook al aan. De bevoegdheden van de Douane breiden zich uit en het instituut functioneert steeds meer als een combinatie van goederenregisseur tevens inlichtingendienst. Bedrijven, die zich in het administratieve proces kwalificeren, krijgen steeds meer vereenvoudigingen ter beschikking, die deze bedrijven in staat steltom zelf de douaneprocessen te beheersen. Voorwaarde is in deze situatie wel, dat deze bedrijven handelen in overeenstemming met de douanewetgeving. Het zogenaamde horizontale toezicht³ doet zijn intrede.

Na de aanslagen van 9/11 hebben de Verenigde Staten het toezicht op goederenstromen herzien. Wetgeving ter voorkoming van terroristische aanslagen omvatten C-TPAT (Customs & Trade Pact Against Terrorism), ISPS (International Ship and Port facility Security code), CSI (Container Security Initiative). Deze regelgeving en de Luchtvaartwet raken slechts een beperkt aantal schakels in de goederenketen. Onder druk van de Verenigde Staten kon de Europese Unie niet achterblijven. De Europese Commissie heeft dan ook besloten dat het extra communautaire goederenverkeer moet worden gecontroleerd om terroristische aanslagen te voorkomen. Deze nobele taak zorgt voor de nodige discussie tussen het DG TREN (Directoraat Generaal transport en energie) en DG TAXUD (Directoraat Generaal Belasting en Douane). De uitkomst van deze discussie is een aantal (EG) Verordeningen, die onder andere van toepassing zijn in het CDW.

7. AEO

Op 13 april 2005 werd door het Europese Parlement en de Raad, verordening (EG) 648/2005 aangenomen, ter wijziging van verordening (EG) 2913/92 (Communautair Douane Wetboek). In deze verordening werden maatregelen aangekondigd, die ten doel hebben de veiligheid te verhogen met betrekking tot de goederen die de Europese Gemeenschap binnenkomen of verlaten. Op 18 december 2006 werd vervolgens Verordening (EG) 1875/2006 aangenomen.

³ Bij horizontaal toezicht gaat het om wederzijds vertrouwen tussen bedrijven en Douane. Door afspraken over verantwoordelijkheid en controles verschuift de onderliggende verhouding en de communicatie tussen bedrijven en Douane naar een meer gelijkwaardige situatie.

Deze verordening wordt de feitelijke uitvoering onder het Communautair Douane Wetboek geregeld. Ook staan in deze verordening de vereisten opgesomd waaraan voldaan zal moeten worden om de status van AEO te bereiken. Ook maakt deze verordening elektronische gegevensuitwisseling tussen bedrijven en Douane en tussen douaneautoriteiten onderling mogelijk.

De meest in het oog springende wijziging in de wetgeving is die van Authorized Economic Operator (AEO). Met deze nieuwe kwaliteit wordt een onderneming een gecontroleerde en goed bevonden marktdeelnemer. Hiermee wordt voor de toekomst de basis gelegd voor het reguliere importerende, exporterende & producerende bedrijfsleven. Impliciet zal dit voor alle schakels in de logistieke keten gaan gelden, dus ook voor logistieke dienstverleners, douaneagenten, carriers, cargadoors en rederijen.

Indien het AEO-certificaat in een lidstaat is afgegeven, dan wordt het door alle lidstaten erkend en is het dus een geldig in de hele EU. Het vóóraanmelden van goederenbewegingen is verplicht gesteld. Dit betekent dat iedereen die goederen in- en/of uitvoert eerst informatie naar de douane zal moeten sturen alvorens de goederen verzonden mogen worden. Het aloude principe, van fysieke aanwezigheid van goederen en de controle hierop door de douane is hiermee verlaten. Zoals hierboven reeds aangegeven, zal de douane meer en meer als een inlichtingendienst gaan fungeren.

8. De Europese wetgever dringt aan

Het verkrijgen van de AEO-status kende in eerste instantie een geheel vrijwillig karakter totdat op 1 januari 2009 Verordening (EG) 1192/2008 bedrijven verplicht stelde zich te certificeren, indien zij hun huidige vergunning tot vereenvoudigde aangifteprocedure of vergunning tot domiciliëringsprocedure wensten te behouden. Kortom alle vergunninghouders met mooie en snelle douanefaciliteiten dreigden deze te verliezen. AEO certificering werd in feite verplicht.

Hoewel de nieuwe criteria ook zonder AEO status waren te vervullen, werd er door de douane fijntjes vermeld dat het niet zo heel slim zou zijn als je bij vrijwel gelijke criteria het AEO-certificaat douanevereenvoudigingen niet ging aanvragen. Uiterlijk op 31 december 2011 moeten alle vergunningen vereenvoudigde aangifteprocedure en domiciliëringsprocedure voldoen aan de nieuwe criteria.

Op dit moment wordt de keuze van bedrijven om de AEO-status aan te vragen vooral bepaald door de voordelen, die deze status biedt. Bij voorkeur kiest men gecombineerd certificaat douane & veiligheid. Met name het voordeel van verlaging van bankgaranties maakt certificering voor veel bedrijven per direct zeer lucratief. AEO is tevens de basis voor het veelbelovende horizontale toezicht van de Belastingdienst, waarin bedrijven op fiscaal-transparante wijze hun goederenstromen zelf beheersen en de Belastingdienst/Douane alleen nog voor de gezelligheid op de koffie komt voor een wederzijds gelijkwaardig gesprek.



9. Marechaussee voert ook douanetaken uit

De Douane is een onderdeel van het Ministerie van Financiën. Misschien dat vanwege deze positionering binnen de Nederlandse Staat er een spagaat dreigt te ontstaan. Niet alleen bedreigt de door de overheid gestimuleerde veiligheidsdrang de logistiek sterke douane vereenvoudigingen door middel van steeds meer data en transactie gerichte veiligheidsgegevens. Ook zie je een grotere diversiteit ontstaan qua controle instanties. Nu de douane organisatie was opgeklimmen tot regisseur van het goederenverkeer was er een andere organisatie die zich wilde gaan profileren op het gebied van veiligheid namelijk de Koninklijke Marechaussee.

Met de Regeling van 24 september 2010, nr. 5668080/10, houdende voorschriften voor de uitvoering van controle van personen, bagage en van vracht op luchtvaartterreinen⁴; en als gevolg van Verordening (EG) nr. 300/2008 11 maart 2008 zijn de begrippen bekende en vaste afzender opnieuw geïntroduceerd. Een Vaste Afzender verzendt zijn goederen alleen met vrachtvliegtuigen, terwijl een Bekende Afzender zowel vrachtvliegtuigen als ook passagiersvliegtuigen mag inzetten.

De Koninklijke Marechaussee gaat voortaan direct bedrijven beoordelen of deze voldoen aan de veiligheidsmaatregelen van onder andere Verordening (EG) nr. 185/2010 van 4 maart 2010 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart.

Daar de douane als regisseur van de internationale goederenstromen door de Ministers van Justitie en Verkeer & Waterstaat wordt uitgesloten als het gaat om de luchtvrachtbeveiliging doet de Koninklijke Marechaussee haar intrede. Per 29 april 2013 zal iedere exporteur die aan de status van "Bekende Afzender" wil voldoen de toolkit van de Marechaussee moeten invullen en de aanvraag met de daarbij behorende audit moeten doorgaan. Het Ministerie van Defensie komt bij u langs om te kijken of uw bedrijf wel veilig is. Tenminste als u goederen wil versturen met vliegtuigen die behalve vracht ook passagiers bij zich hebben. Voor enkel vracht vervoerende vliegtuigen gelden deze verplichtingen niet. Dan voldoet de status "Vaste Afzender" en gelden er lagere veiligheidseisen. Het lijkt een een vreemde zaak (er zijn geen stewardessen aan boord) dat het leven van een vrachtpiloot minder belangrijk is als dat van een collega die ook passagiers vervoert. Daarnaast is men blijkbaar in Brussel vergeten dat vrachtvliegtuigen weleens op woonwijken kunnen landen en de onveiligheids-gevoelens ter plaatse behoorlijk kunnen doen toenemen...

10. Conclusie

Het instituut douane heeft in de loop der tijden een flinke progressie doorgemaakt. Van tollenaar tot ketenregisseur en in de nabije toekomst inlichtingenagent voor het globaliserende goederenvervoer. De vraag is of de diverse overheden in staat zijn om dit integraal te blijven benaderen, waarbij een bedrijfseconomische benadering ervoor zorgt dat bedrijven gefaciliteerd worden met eenduidige wetgeving. Als sterke troef is AEO ingezet als kwaliteitskenmerk voor bedrijven die zich bezig houden met internationale handel.

De recente ontwikkeling dat overlappende controletaken door twee verschillende overheidsdiensten (Douane en Marechaussee) worden uitgevoerd vormt hierop een bedreiging. Niet alleen bij de luchtvaart, maar bij alle vervoersmodaliteiten is het de vraag of de verregaande Nederlandse douanevereenvoudigingen niet ten onder zullen gaan aan de (veiligheidsgerelateerde) transactiedrang van de Europese Commissie.

⁴ (Regeling uitvoering beveiliging burgerluchtvaart 2010) van de Minister van Justitie, in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat.