

Vergaderjaar 2008–2009

**31 934**

## Reorganisatie van de douane

**Nr. 2**

### VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 april 2009

Binnen de vaste commissies voor Financiën<sup>1</sup> en voor Justitie<sup>2</sup> hebben enkele fracties de behoefte om de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie over de reorganisatie van de douane enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 6 maart 2009 aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie voorgelegd. Bij brief van 16 april 2009 zijn ze door de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie beantwoord.

De voorzitter van de commissie voor Financiën,  
Blok

De voorzitter van de commissie voor Justitie,  
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de commissie,  
Basten

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van der Burg (VVD), Van Dijk (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA), Vos (PvdA), Bashir (SP) en Sap (GL).  
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Remkes (VVD), Pieper (CDA), Aptroot (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), Elias (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Vacature (VVD), De Roon (PVV), Van Dam (PvdA), Smeets (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA), Roefs (PvdA), Van Gerven (SP) en Vendrik (GL).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU) en Heemelaar (GL).  
Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Smeets (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Van Raak (SP), De

Vries (CDA), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA),

Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), De Roos-Consensulder (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU) en Halsema (GL).

## **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### *Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA*

Hoe verloopt de discussie over de authorised economic operator-certificering (hierna: AEO)? Hoe wordt omgegaan met zekerheidstelling van een AEO-bedrijf? En hoe zal het boete-instrument worden gehanteerd?

Hoe worden de ontwikkelingen met betrekking tot horizontaal toezicht precies meegenomen in de reorganisatie van de Douane?

Kunnen de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie reageren op de stelling in De Telegraaf van 4 februari 2009: «volgens de Koninklijke marechaussee, eigen personeel én alle vakbonden zet de nieuwe controlemethode de sluisen open voor de misdaad»? Worden er voldoende waarborgen ingebouwd om misbruik tegen te gaan? Zo ja, welke?

### *Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA*

De douane is sinds eind 2006 bezig met een reorganisatie. Deze reorganisatie loopt samen met grote veranderingen in de dienstverlening, waarbij bedrijven hun goederenafhandeling en administratie kunnen certificeren en het contact met de douane grotendeels gedigitaliseerd wordt. Ook wil de douane de samenwerking met andere diensten verbeteren, waardoor controles door meerdere diensten geïntegreerd uitgevoerd kunnen worden.

De leden van de fractie de PvdA vinden het een goede zaak dat de douane door middel van certificering en digitalisering de administratieve lastendruk wil verminderen. Douanecontroles en stempels zijn immers geen doel op zich, maar een middel om goederenstromen inzichtelijk te houden, veiligheid te vergroten en criminaliteit te bestrijden.

Bij de leden van de fractie van de PvdA bestaat echter de vrees dat de vernieuwing van de douanewerkzaamheden en de reorganisatie geen gelijke pas houden. Alle douaneposten aan de douanegrenzen staan op de nominatie opgeheven te worden, waarna er nog drie locaties overblijven in Rotterdam, Schiphol en het Waddengebied. De ontwikkelingen met certificering lijken tegelijk langzamer te verlopen dan gewenst en ook nog niet alle formaliteiten kunnen digitaal afgehandeld worden. Hierdoor bestaat het risico dat het toezicht sneller wegvalt dan de alternatieven ontwikkeld worden.

Dit met alle negatieve gevolgen van dien. De criminaliteit zal toenemen, belastinginkomsten worden gemist en de Nederlandse concurrentiepositie zal verslechteren. Ook de PvdA fractie zich zorgen dat de werkdruk bij marechaussee en politie zal toenemen. Zeker nu de huidige economische crisis voor grotere criminaliteit kan gaan zorgen.

Daarom zouden de leden van de fractie van de PvdA graag de volgende vragen beantwoord zien:

Wat is de huidige stand van zaken van de reorganisatie van de douane? Klopt het dat al werkzaamheden van de douane in het binnenland zijn overgebracht naar Rotterdam en Amsterdam?

Welke vervolgstappen zullen wanneer in de komende periode worden ondernomen als het gaat om veranderingen bij de douane?

Hebben er, als reactie op ontwikkelingen in en buiten de douane, nog aanpassingen plaatsgevonden in de oorspronkelijke reorganisatieplannen?

Is er een risicoanalyse uitgevoerd van het nationale reorganisatieproject en de aanverwante processen op Europees en internationaal niveau? Zo nee, wilt u die alsnog uitvoeren?

In hoeverre sluit de AEO-certificering al aan op de eisen die douaneautoriteiten buiten de EU stellen? Zijn hier vorderingen in?

Wat zijn de kosten die de douane moet maken voor de reorganisatie en de ondersteunende automatisering?

Welke partijen zijn betrokken bij de veranderingen van de douane? Hoe wordt gewaarborgd dat de veranderingen van de reorganisatie bij de douane zorgvuldig worden ingevoerd.

Wordt voldoende gebruik gemaakt van initiatieven vanuit het ministerie van Economische Zaken en vanuit de wetenschap (bijvoorbeeld IT-AIDE vanuit de VU Amsterdam).

Wat zijn de ervaringen tot nu toe met de AEO-certificering van exporteurs?

Hoeveel bedrijven zijn er inmiddels gecertificeerd, voldoet dit aan de verwachtingen en welk percentage van de externe handelsstromen is hiermee gemoeid?

Welke eisen worden er gesteld aan de verkrijging van het AEO-certificaat en hoe wordt de naleving van deze eisen gecontroleerd?

Mag er ook controle op de naleving van deze eisen gedaan worden bij buitenlandse exporteurs die door hun eigen douane gecertificeerd zijn?

Welke kosten zijn er voor bedrijven gemoeid met certificering?

Welke voordelen zijn er verbonden aan de certificering en de automatisering van gegevensstromen?

Lukt het in de praktijk voldoende om de faciliteiten die aan de AEO-certificering gekoppeld te zijn ook waar te maken? Denk hierbij aan voorrang bij inspectie die onmogelijk gemaakt wordt door de plaats van de container in de stack.

Voldoet de AEO-certificering aan de behoefte van exporteurs? Zo nee, hoe wordt ervoor gezorgd dat dit in de toekomst verbetert?

Welke AEO faciliteiten worden wel en niet aan intermediairs toegekend? Waarom niet en wat voor nadeel levert dit op voor kleinere exporteurs, die zelf te weinig omvang hebben om hun administratie en volledige veiligheidssysteem te laten voldoen aan AEO-eisen? Wat is het voordeel van AEO als het niet de volledige keten betreft?

De buitengrens bestaat in Nederland niet alleen uit Rotterdam en Schiphol, maar ook uit de luchthavens Maastricht-Aachen Airport, Eindhoven-Airport en Groningen-Airport. Verder bevinden zich in het westen en noorden meerdere zeehavens, die mogelijk alleen maar interessanter worden voor criminele activiteiten. Hoe zal de Douane op deze delen van de buitengrens aanwezig zijn? Is er fysieke aanwezigheid in bijvoorbeeld Vlissingen, Amsterdam en Den Helder?

Wat zijn de openingstijden van de douane in Rotterdam en Schiphol, kan men daar 24 uur per dag voor aangiften terecht?

Er is sprake van een mogelijk blijvende aanwezigheid in het Waddenzeegebied waar zich ook zeehavens bevinden? Hoe ver is de besluitvorming rond dit onderwerp?

De douane vervult ook toezichtstaken op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu. Wil de Douane die taken ook in de toekomst blijven vervullen? Zo nee, op welke wijze worden deze toezichtstaken afgestoten en door wie worden ze in de toekomst uitgevoerd? Welke invloed heeft dit op de werkdruk van ondermeer politie en marechaussee?

Houdt de regering ook rekening met een toename in de criminaliteit door het verminderde toezicht van de douane door automatisering/certificering en door fysieke concentratie op een klein aantal locaties? Hoe wil de regering de pakkans voor criminele activiteiten op peil houden of vergroten?

Op welke wijze zal toezicht dat niet aan de buitengrens plaatsvindt georganiseerd worden? Zal hierbij gebruik gemaakt worden van mobiele toezichtbrigades? Hoe zullen die georganiseerd en facilitair ondersteund worden? In welke mate zal dit toezicht nog plaatsvinden?

Heeft controle bij de verlader voor exporteurs voordelen, omdat een controle daar de minste invloed heeft op het logistiek proces? Hoe wordt aan dit belangrijk concurrentievoordeel tegemoet gekomen? Is voorzien in redelijke responstijden bij een controle in het binnenland in verband met aanreistijden?

Klopt het dat de opnamepercentage van bepaalde risicoprofielen is verlaagd? Wat betekent dit voor de kans op controle en kan de regering iets zeggen over de effecten op veiligheid, belastinginkomsten en milieu- en veiligheidsrisico's.

Kan de regering een overzicht geven van douaneformaliteiten die inmiddels digitaal afgehandeld kunnen worden (met inbegrip van procedures van andere controlediensten op het gebied van landbouw en kwaliteitscontroles) en formaliteiten die nog op papier dienen te gebeuren?

Wat is de stand van zaken bij de totstandkoming van horizontaal en integraal toezicht? Welke voordelen biedt deze vorm van toezicht voor bedrijven?

Hoe werken de verschillende inspectiediensten samen en lukt het daarbij om de eigen belangen te overbruggen?

Wordt door de verschillende diensten gebruik gemaakt van één informatiesysteem, of wordt toegewerkt naar integratie van de verschillende systemen? Als voorbeeld van horizontaal toezicht zou de regering misschien in kunnen gaan op de verplichte controle van uitvoer van landbouwgoederen met aanspraak op restitutie op basis van EEG-verordening 386/90.

Hoe ver is de ontwikkeling van een Single Window gevorderd?

Klopt het dat België en Duitsland op een heel andere manier reageren op de ontwikkelingen in de douaneregelgeving, betekent dit dat deze landen nog een belangrijk deel van hun binnenlandse douanekantoren openhouden? Wat betekent dit voor de dienstverlening aan Belgische en Duitse exporteurs, kunnen die hier voordeel van ondervinden?

Zijn de standaarden voor uitwisseling van gegevens tussen de douanediensten al uitgewerkt en wat is de stand van zaken van de bouw van dit informatiesysteem? In hoeverre is hierbij lering getrokken uit de ervaringen met o.a. SIS II?

*Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP*

Douanepersoneel maakt zich blijkens mediaberichten zorgen over de gevolgen van de certificering van de goederenstromen. Het zou volgens het personeel kunnen leiden tot een toename in criminaliteit. Delen de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie deze zorgen en zo ja, hoe wordt daar mee omgegaan? Zo nee, waarom niet?

Hoe zal er in de toekomst op worden toegezien dat gecertificeerde bedrijven de status van AEO ook nog steeds verdienen?

Voor welke periode wordt het AEO-certificaat afgegeven?

Het is de bedoeling om 90% van de goederenstromen te certificeren. Mogen deze goederen überhaupt nog gecontroleerd worden? Zo nee, is het dan werkelijk de bedoeling dat dit soort goederen altijd zonder controle de grens kunnen passeren, ook indien er aanwijzingen zijn dat er wel iets mis is? Zo ja, op basis van welke criteria zal de douane een gecertificeerde goederenstroom toch controleren?

Binnen welk tijdbestek moet het genoemde percentage gehaald zijn? Wat is de stand van zaken?

Wordt deze doelstelling en het bijbehorende tijdsplan door het personeel en door het bedrijfsleven als haalbaar gezien? Zo nee, waarom niet.

Is het tijdsplan in overleg met het bedrijfsleven vastgesteld? Zo nee, waarom niet?

Klopt het dat het tijdsplan inmiddels is aangepast? Zo ja, wat was de reden om het tijdsplan aan te passen?

Door de veranderende aard van de controletaak zal personeel wellicht ook om- en bijgeschoold moeten worden. Wat wordt er gedaan om voldoende expertise op te bouwen?

Wat betekent de voorgenomen concentratie van de douaneactiviteiten bij Schiphol en de Rotterdamse haven voor de controletaken bij andere buitengrenzen (andere vlieg- en zeehavens)? Zal de dienstverlening daar beperkter zijn in kwaliteit en/of beschikbaarheid (openingstijden)? Wat betekent dit voor bedrijven die importeren/exporteren via deze buitengrenzen?

Klopt het dat naar aanleiding van de zorgen van het douanepersoneel er inmiddels in overleg met de personeelsvertegenwoordiging een alternatief reorganisatieplan is opgesteld? Zo ja, kunnen de bewindspersonen de belangrijkste wijzigingen t.o.v. het oude plan aangeven en dit nieuwe plan doen toekomen aan de Tweede Kamer?

*Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV*

Klopt het, dat de EU «eist» dat de douane zich helemaal stort op de bewaking van de Europese buitengrens? (Telegraaf 1 februari 2009).

Klopt het, dat daarom de binnenlandse controle door de douane wordt afgeschaft, behoudens controles op «niet gecertificeerde bedrijven» en gevallen waarover tips binnenkomen? Zijn er nog andere redenen voor deze voorgenomen nieuwe werkwijze dan «eisen van de EU»? Zo ja, welke?

Hoeveel fiscale misdrijven respectievelijk commune misdrijven zijn de afgelopen vijf jaren opgespoord door douanecontroles die niet aan de buitengrenzen hebben plaatsgevonden (gaarne een opgave per jaar)?

Is er een analyse gemaakt van de gevolgen van de voorgenomen nieuwe werkwijze van de Douane (geen controle meer in het land maar uitsluitend aan de buitengrenzen) voor de opsporing en bestrijding van de misdaad? (gaarne een uitsplitsing naar fiscale misdrijven en commune misdrijven en binnen deze 2 hoofdcategorieën een opgave per delictstype).

Is over de gevolgen van de voorgenomen nieuwe werkwijze van de douane voor de bestrijding van de misdaad, overleg gevoerd tussen de staatssecretaris van Financiën, de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties en het Openbaar Ministerie? Zo ja, kunnen de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie de Kamer uitvoerig informeren over dat overleg? Zo neen, waarom niet?

Wat is de appreciatie van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie over het oordeel van een aantal douaniers, dat door de nieuwe werkwijze Nederland de draaischijf wordt van crimineel Europa?

Op welke wijze wordt gewaarborgd dat de «intelligence» over criminele goederenstromen nog in voldoende mate zal worden verkregen?

Wordt er een aparte «intelligence unit» opzetten die informatie over criminele goederenstromen zal vergaren?

Overwegen de bewindspersonen een «meld-smokkel-anoniem»-kliklijn in te stellen?

Op grond waarvan is besloten om de certificering van betrouwbare bedrijven aan het bedrijfsleven over te laten?

Hoe wordt geborgd dat het proces van certificering betrouwbaar zal zijn?

Hoe wordt voorkomen dat de onderwereld binnendringt in en zich meester maakt van gecertificeerde bedrijven? Heeft u daarover overleg gevoerd met de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties en het Openbaar Ministerie? Zo ja, wilt u de Kamer uitvoerig informeren over dat overleg? Zo neen, waarom niet?

Kunt u in geldbedragen en in aantallen zaken opgeven hoeveel controlewinst u aan de buitengrenzen verwacht te behalen en hoeveel controleverlies in het binnenland u daarvoor bereid bent voor lief te nemen? Op grond waarvan koestert u deze verwachtingen?

## **II Reactie van de bewindslieden**

Om de vragen zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden zijn ze verdeeld over twee onderscheiden thema's: de Authorised Economic Operator en de reorganisatie van de Douane.

## **Authorised Economic Operator (AEO) (31 934, nr. 1)**

### *Voordelen van het certificeren*

Certificering is een belangrijke volgende stap in de samenwerking tussen de Douane en het bedrijfsleven. Het past in het streven om het toezicht te «horizontaliseren». Hiermee wordt bedoeld dat bedrijfsleven en Douane samen verantwoordelijk zijn voor veilige en integere buitengrensoverschrijdende goederenstromen. Het biedt de mogelijkheid om samen te zorgen voor een veilige logistieke keten. Vanuit het bedrijfsleven bestaat de wens om met nieuwe concepten de concurrentiepositie van Nederland een impuls te geven. Lagere administratieve lasten, betrouwbaarheid, efficiency en snelheid van de douaneafhandeling staan daarbij centraal. Het AEO – concept speelt een cruciale rol bij het realiseren van deze wensen. De voordelen van een AEO-certificaat zijn afhankelijk van het soort certificaat (Douanevereenvoudiging, Veiligheid of Combinatie Douanevereenvoudiging en Veiligheid):

- minder fysieke en documentcontroles (voor alle AEO-certificaten);
- voorrang bij controle, indien voor controle geselecteerd (voor alle AEO-certificaten);
- mogelijkheden voor controle op een andere plaats dan de plaats van binnenkomst voor alle certificaten;
- beperkte toetsing bij latere vergunningaanvraag voor vereenvoudigde douaneprocedures (geen toetsing meer op criteria die al bij de aanvraag voor een AEO-certificaat voor Douanevereenvoudigingen of de Combi zijn getoetst).

Zodra de Europese geautomatiseerde systemen Import Control System (ICS) en de volgende fase van het Export Control System (ECS) gereed zijn en het bedrijfsleven de nodige voorbereidingsmaatregelen heeft getroffen om met deze systemen te kunnen communiceren, komen daar nog de volgende voordelen bij:

- voorafgaande kennisgeving bij controles;
- minder gegevens verstrekken in de summiere aangifte.

De Nederlandse Douane had gepland om op 1 juli 2009 met ICS en de volgende fase van ECS te kunnen werken. Deze datum blijkt, net als in een aantal lidstaten, niet haalbaar. Een nieuwe planning is nu in de maak. De Douane zal de voorafgaande kennisgeving achterwege laten als dat de controle zou kunnen frustreren, bijvoorbeeld in het geval van een specifiek risicosignaal.

### *Voordelen van het automatiseren van gegevensstromen*

Automatisering van gegevensstromen leidt tot grote logistieke voordelen en minder papieren rompslomp. Zo kunnen goederen sneller worden vrijgegeven en hoeft een bedrijf niet steeds naar een douaneloket af te reizen om daar papieren bescheiden te overleggen. De reguliere douaneprocedures zoals invoer, opslag, uitvoer en vervoer zijn in Nederland al vrijwel geheel geautomatiseerd: bedrijven kunnen daardoor de gehele dag elektronisch een aangifte indienen.

### *Voordelen van de AEO voor intermediairs (douane expediteurs)*

Alle faciliteiten kunnen aan intermediairs worden toegekend, met uitzondering van het verminderen van fysieke controles. De douane-expediteur komt voor deze vermindering niet in aanmerking omdat de expediteur geen invloed kan uitoefenen op de fysieke goederenstroom: dat is een zaak tussen verzender en ontvanger van de goederen. De ontvanger moet dus een AEO-certificaat hebben wil de faciliteit van het verminderen van fysieke controles toegekend kunnen worden.

### *De voordelen van het AEO-certificaat in de praktijk*

In het najaar van 2008 werd duidelijk dat het aantal aanvragen van het

Nederlandse bedrijfsleven om Authorised Economic Operator (AEO) te worden, achter blijft. Deze ontwikkeling doet zich in alle EU-lidstaten voor. Het aantal aanvragen AEO blijft achterwege omdat wereldwijd de diverse AEO-programma's nog niet wederzijds worden erkend. Zo is over wederzijdse erkenning al langere tijd overleg gaande tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie. Als gevolg hiervan blijven de voordelen van het AEO certificaat voor het Nederlandse bedrijfsleven beperkt tot faciliteiten in de Europese Unie. Deze faciliteiten worden door het Nederlandse bedrijfsleven niet als nieuw ervaren, omdat de Nederlandse Douane – in vergelijking met andere EU-lidstaten – aan bedrijven al veel faciliteiten toekende. De uitbreiding van de AEO-faciliteiten zal pas plaatsvinden bij de invoering van een gemoderniseerd Europees douanewetboek, gepland in 2013.

#### *Eisen die worden gesteld aan de verkrijging van het AEO-certificaat*

De eisen waaraan een AEO moet voldoen zijn opgenomen in de Europese douanewetgeving. Om in aanmerking te komen voor het AEO-certificaat Douanevereenvoudigingen moet een bedrijf voldoen aan de volgende basiseisen:

- de organisatie is in het verleden de douaneverplichtingen zorgvuldig nagekomen;
- de organisatie voert een deugdelijke handels- en/of vervoersadministratie, die passende douanecontroles mogelijk maakt;
- de organisatie moet financieel gezond zijn.

Voor het certificaat Veiligheid of het gecombineerde certificaat moet een bedrijf bovendien passende veiligheidsmaatregelen hebben getroffen om de integriteit van de goederen te waarborgen. De Douane toetst de AEO-aanvraag om zich een beeld te kunnen vormen van de betrouwbaarheid van de aanvrager, onder andere door:

- het toetsen aan bij de Douane al bekende informatie, bijvoorbeeld eerdere aanvragen van douanevergunningen, eerdere resultaten van controles en in het verleden door anderen dan de Douane aan de aanvrager toegekende certificaten (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid);
- het opvragen van informatie;
- een bedrijfsbezoek en/of een initieel onderzoek.

#### *Controle op de naleving van de eisen*

Is aan de eisen voldaan, dan wordt een AEO-certificaat afgegeven. De houder van het AEO-certificaat moet wel het vertrouwen blijven verdienen dat gold ten tijde van de afgifte van dit certificaat. De houder heeft een eigen verantwoordelijkheid om alle waarborgen en veiligheidsprocedures te bewaken en niet te wachten op de Douane tot een controle plaatsvindt. Blijkt bij een controle van de Douane dat het vertrouwen wordt geschonden, dan zal dat leiden tot een herbeoordeling van de toetsingscriteria en zo nodig tot het intrekken van het AEO-certificaat door de Douane. Deze herbeoordeling, gevolgd door het zo nodig intrekken van het certificaat, zal bijvoorbeeld plaatsvinden wanneer er aanwijzingen zijn dat het bezit van het AEO-certificaat wordt misbruikt voor criminele doeleinden. Wanneer de douane op deze manier criminele activiteiten op het spoor komt, zal daarnaast de beschikbare informatie verstrekt worden aan de relevante opsporingsdienst.

#### *Afgifte van AEO certificaten*

De douane van het land waar een AEO de hoofdadministratie heeft, is verantwoordelijk voor de afgifte van en het toezicht op dit certificaat. Bedrijven doen dat dus niet zelf. De procedure voor het krijgen van een AEO-certificaat start met het doen van een AEO-self-assessment door de



aanvrager. Met dit AEO-self-assessment kunnen bedrijven zichzelf een oordeel vormen over de kwaliteit van het eigen interne beheersingssysteem en nagaan of ze in aanmerking komen voor een certificaat. Vervolgens toetst de Douane de aanvraag en de self-assessment en beslist over afgifte. Indien een bedrijf vestigingen heeft in meerdere lidstaten consulteren de douaneadministraties elkaar voordat tot afgifte wordt overgegaan. De Europese Commissie heeft onlangs Nederland een compliment gegeven voor de wijze en de kwaliteit van het afgifteproces. Nederland en Duitsland worden als voorbeeld genoemd voor de andere lidstaten. Op dit moment zijn in Nederland 96 bedrijven AEO-gecertificeerd. Daarvan hebben 86 bedrijven het gecombineerde certificaat douanevereenvoudigingen en veiligheid, 6 bedrijven het certificaat douanevereenvoudigingen en 4 bedrijven het certificaat veiligheid. De aanvraag van ca. 170 bedrijven is in behandeling. Het gaat om bedrijven uit alle geledingen binnen de logistieke keten. Het is niet goed mogelijk aan te geven welk percentage van de externe handelsstroom hiermee gemoeid is. In EU zijn bijna 1 750 AEO vergunningen afgegeven, 80% AEO gecombineerd, 17% AEO alleen douanevereenvoudiging en 3% AEO alleen veiligheid.

#### *De kosten van het aanvragen van een AEO-certificaat*

De kosten voor een bedrijf zijn afhankelijk van het type certificaat en het niveau van de administratieve organisatie en de interne controle. Hierdoor is geen eenduidig kostenoverzicht te geven. Zo zal een bedrijf met een administratieve organisatie en interne controlemaatregelen op een hoog niveau minder kosten hebben dan een vergelijkbaar bedrijf met een lagere niveau. Ingeval van een AEO-veiligheid geldt hetzelfde voor de standaard van integriteits- en veiligheidsvoorzieningen. Ook is mede bepalend de expertise die een bedrijf zelf in huis heeft om de zelfbeoordeling te verrichten of om de vereiste aanpassingen in de bedrijfsprocessen door te voeren.

#### *Betrouwbaarheid van certificering*

Douane geeft niet zonder meer een AEO-certificaat af, maar gaat eerst na of een bedrijf betrouwbaar is. Dat is geen blind vertrouwen, maar een vertrouwen dat is gebaseerd op ervaringen uit het verleden (o.a. hoe staat het bedrijf bij de douane bekend) en de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf voor een deugdelijke bedrijfsvoering. De bedrijven die een AEO-certificaat aanvragen worden altijd bezocht. De beoordeling door de Douane van de bestaande waarborgen, veiligheidssystemen en van een aantal formele aspecten zoals die in de EG wetgeving zijn opgenomen, biedt de douane houvast om het bedrijf al dan niet het vertrouwen te geven en te certificeren. Bedrijven met een AEO-certificaat kunnen nog steeds onderwerp van een steekproefsgewijze of gerichte douanecontrole zijn. Indien uit deze controle blijkt dat het vertrouwen is geschonden, dan kan dit zoals eerder aangegeven leiden tot het intrekken van het AEO-certificaat en bij aanwijzingen voor criminele handelingen tot het inschakelen van de relevante opsporingsdienst.

#### *Certificering en het niveau van toezicht*

Certificering zal ertoe leiden dat het toezicht van de Douane op de handhaving van wet- en regelgeving wordt verbeterd. Door certificering krijgt de Douane namelijk beter zicht op bedrijven en logistieke ketens door de informatie die de bedrijven moeten verstrekken. Bij AEO gecertificeerde bedrijven vindt horizontaal toezicht plaats, dat wil zeggen toezicht dat gebaseerd is op wederzijds vertrouwen om zo te komen tot een goede, open relatie met de Douane, waarin snel zekerheid kan worden geboden, gewerkt wordt in de actualiteit en waarbij minder intensief toezicht achteraf noodzakelijk is. De Douane kan daardoor de aandacht meer richten op de niet gecertificeerde bedrijven. Deze aandacht heeft de vorm

van het traditionele verticaal toezicht, zoals correcties op grond van fysieke controles van individuele goederenzendingen. Certificering en horizontaal toezicht zijn derhalve aanvullende vormen van toezicht. Zoals hierboven gemeld kunnen bedrijven met een AEO-certificaat nog steeds onderwerp van een steekproefsgewijze of een gerichte douanecontrole zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een fysieke controle van een individuele goederenzending. De Douane investeert doorlopend in opleidingen voor het personeel om in te kunnen inspelen op alle ontwikkelingen in o.a. wetgeving, logistiek en automatisering. Horizontaal toezicht is ook onderdeel van deze opleidingen.

#### *AEO en boetes*

Een AEO heeft zijn interne bedrijfsprocessen zodanig op orde, dat afwijkende bevindingen niet noodzakelijkerwijs gelijk tot boetes zullen leiden, maar wel tot een gesprek over de betrouwbaarheid en naleving van de interne bedrijfsprocedures. Zijn deze procedures ontoereikend of worden deze ontoereikend nageleefd, dan kan dit consequenties hebben voor de handhaving van het certificaat. Uiteraard zullen de aard en omvang van de bevonden afwijking bepalend zijn voor de beantwoording van de vraag of er repressief opgetreden moet worden of niet (boete, strafrechtelijk traject of schorsing of intrekking van het AEO-certificaat).

#### *AEO-certificering van exporteurs*

Er zijn op dit moment 32 exporteurs met een AEO-certificaat. De Douane houdt een enquête onder de houders van een certificaat om inzicht te krijgen in hun ervaringen. Wel is al duidelijk dat de voordelen van een AEO certificaat voor exporteurs beperkt zijn, zolang dit certificaat nog niet wereldwijd wordt erkend. Belangrijke handelspartners van de EG, zoals de Verenigde Staten, China en Japan kennen hun eigen AEO-programma's. Zowel op het niveau van de Wereld Douane Organisatie als op bilateraal niveau wordt gewerkt aan de wederzijdse erkenning van AEO-programma's. Nederland vindt deze wederzijdse erkenning een uitermate belangrijke handelsfaciliterende maatregel en is nauw betrokken bij bilaterale proeftrajecten van de EG met de Verenigde Staten, China en Japan. Deze trajecten vergen tijd. Tussen de EG en de VS is inmiddels vergaand gesproken om tot wederzijdse erkenning te komen zonder dat dit tot finale besluitvorming heeft geleid. Met China en Japan is het proces nog niet zover gevorderd, maar wordt wel voortgang geboekt.

#### *AEO en zekerheid*

Het is op grond van de communautaire wet- en regelgeving onder voorwaarden mogelijk om de zekerheid te verminderen voor AEO's in het geval van zogenaamde schorsingsregelingen. Bij schorsingsregelingen wordt de betaling van douanerechten en belastingen opgeschort in afwachting van de definitieve bestemming van de goederen. Een voorbeeld van een situatie waarin een schorsingsregeling kan worden toegepast is het vervoeren van niet communautaire goederen (goederen die formeel niet zijn ingevoerd in de EU en waarover dus nog geen douanerechten en belastingen zijn betaald) binnen de EU en het opslaan van dergelijke goederen in een depot. Ik heb daarom besloten om voor AEO's de zekerheidstelling voor de betaling van een douaneschuld bij douanevervoer en andere schorsingsregelingen te verminderen binnen de wettelijke mogelijkheden. De Douane heeft de opdracht gekregen dit besluit in overleg met het bedrijfsleven verder uit te werken.

#### *Overleg met bedrijfsleven over de AEO*

In de reguliere overleggen tussen douane en bedrijfsleven wordt gesproken over de AEO. Het betreft het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB), het overleg van de Douane met de relevante koepels van het bedrijfsleven en overleggen tussen het ministerie van Financiën en VNO –

NCW. Ook in andere, incidentele, bijeenkomsten met bedrijven en brancheorganisaties wordt de AEO besproken. Afstemming op Europees niveau vindt plaats in de AEO Contact Group onder leiding van de Europese Commissie. Zoals eerder vermeld, loopt er op dit moment een enquête onder gebruikers van de AEO. Aan de hand van de uitkomsten zal bekeken worden hoe de verwachte voordelen zijn uitgevallen en of behoefte is aan bijstelling.

### **De reorganisatie van de Douane**

#### *De relatie tussen horizontaal toezicht en de reorganisatie van de Douane*

De ontwikkeling van horizontaal toezicht, in combinatie en aanvullend op het EU-concept van de Authorised Economic Operator, is één van de doelstellingen van de reorganisatie van de Douane en is onlosmakelijk verbonden met de andere doelstellingen, te weten:

- versterkt toezicht van de EU-buitengrens om de veiligheid van het EUgrensoverschrijdende goederenverkeer te garanderen;
- minder oponthoud van logistieke stromen door elektronisch aangeven, papierloze afhandeling en automatisering van douaneprocessen;
- samenwerking met andere overheidsdiensten.

#### *Start van de reorganisatie en de laatste stand van zaken*

Bij brief van 6 december 2006, (Kamerstukken II 2006/07, nr. 30 800 IX B, nr. 10) en in de daarna volgende bedrijfsplannen en beheersverslagen van de Belastingdienst, is de Kamer geïnformeerd over de reorganisatie van de Douane. Bij de start van de reorganisatie is rekening gehouden met de Europese en de internationale ontwikkelingen op het gebied van het douanetoezicht. Het uitgangspunt van de reorganisatie was en is het goed functioneren van het douanetoezicht aan de ene kant en het faciliteren bedrijfsleven in de toekomst aan de andere kant. Daarnaast is een uitgangspunt dat het tempo van de reorganisatie wordt bepaald door de modernisering van Europese douanewetgeving en de mate waarin het bedrijfsleven zich hieraan kan aanpassen.

Zoals hiervoor gemeld bij de Authorised Economic Operator, werd in het najaar van 2008 duidelijk dat het aantal aanvragen van het Nederlandse bedrijfsleven om Authorised Economic Operator (AEO) te worden, achter blijft. Ook de vereenvoudiging van Europese wet- en regelgeving blijft uit. Zo is de afschaffing van landbouwexportsubsidies voorlopig niet aan de orde. Daardoor blijven in het binnenland de douanecontroles gehandhaafd op de uitvoer van landbouwgoederen met exportsubsidies. Bovengenoemde actuele ontwikkelingen leiden ertoe, dat de reorganisatie van de Douane in een volgende fase komt. In deze fase blijft het uitgangspunt dat de personele capaciteit van de Douane aan de buitengrens wordt versterkt: daar speelt zich immers het leeuwendeel van het douanewerk af. Alleen zal het tempo waarin dit geschiedt worden getemporeerd. Daarbij zal gelijke tred worden gehouden met het bedrijfsleven en zal de dienstverlening aan het bedrijfsleven worden gewaarborgd.

Daarnaast is besloten om vanaf 1 januari 2010 de vier douaneregio's op te laten gaan in één landelijk eenheid: de Belastingdienst/Douane Nederland. Deze landelijke eenheid zal worden gevestigd in Rotterdam en zal negen uitvoerende douanekantoren gaan aansturen. Bijzondere aandacht krijgt daarbij de landelijke regie op de handhaving en de invoering van intelligence. Intelligence is het detecteren van risico's. Op operationele eenheden zal aan intelligence worden gedaan. Daarnaast zal er een centrale intelligence unit komen die de uitvoerende douanekantoren daarbij ondersteunt. Regie op de handhaving betekent dat op grond van de onderkende risico's (waaronder het risico op criminele activiteiten) besluiten worden genomen waarop zal worden gecontroleerd. Door de

voorgenomen organisatorische maatregelen zal de besturing van de Douane eenduidiger en transparanter worden. Het voornemen is momenteel voor advies voorgelegd aan de Concern Ondernemingsraad.

De kwaliteit van het toezicht van de Douane zal door de reorganisatie verbeteren. De beschikbare capaciteit wordt daar ingezet waar de werkstroom het grootst is. Daarbij blijft de Douane werken op basis van het principe dat daar waar de risico's het grootst zijn, het meest intensieve toezicht zal plaatsvinden.

#### *Douane aan de buitengrens en in het binnenland*

Iedere lidstaat van de Europese Unie is vrij om te bepalen hoe organisatorisch invulling wordt gegeven aan de uitvoering van de Europese wet- en regelgeving op het gebied van de Douane. De Nederlandse Douane heeft ervoor gekozen om daar de personele capaciteit te concentreren waar de werkstroom het grootst is: de mainports haven Rotterdam en de luchthaven Schiphol. Om die reden wordt de personele capaciteit van de Douane aan de buitengrens uitgebreid. Buitengrenslocaties zijn niet alleen voorzien in Rotterdam en op Schiphol, maar ook in de zeehavens Amsterdam, de Waddenzee, Vlissingen, Moerdijk en op de luchthavens van Eindhoven en Maastricht. De Douanekantoren in de haven van Rotterdam en op Schiphol zijn 24 uur per dag bemand. Bedrijven kunnen daarnaast 24 uur per dag elektronisch aangifte doen. De Douane brengt niet alle capaciteit in het binnenland over naar de buitengrens. Voor formaliteiten zoals het tonen, aanbieden of overleggen van papieren bescheiden voor het doen van een aangifte, handhaaft de Douane loketten voor het bedrijfsleven in het binnenland. Daarnaast blijft de Douane in het binnenland controleren door gerichte en steekproefsgewijze controles en door deelname aan gezamenlijke controleacties met o.a. de politie en de Koninklijke Marechaussee.

#### *Overleg met het bedrijfsleven en andere departementen*

Net zoals over de AEO, is er ook over de veranderingen bij de douane regelmatig contact met het bedrijfsleven. In het Overleg Douane Bedrijfsleven is de reorganisatie een vast agendapunt waar de voortgang wordt gemeld en waar de gevolgen voor het bedrijfsleven met het bedrijfsleven worden besproken.

De Douane vervult toezichtstaken op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM). De reorganisatie brengt hierin geen substantiële verandering. Met de departementen waarvoor de VGEM taken worden uitgevoerd, vindt regulier overleg plaats waarbij ook de reorganisatie onderwerp van gesprek is.

#### *Integraal toezicht, single window en de samenwerking met EZ*

De Douane werkt nauw samen met de inspectiediensten, zoals de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Voedsel en Warenautoriteit en de VROM Inspectie. Een van de doelstellingen is om een zogenoemde one stop shop te introduceren, waarbij de overheid een zending goederen ten hoogste één keer controleert. Een voorbeeld van de maatregelen die getroffen worden om dit mogelijk te maken is dat de inspectiediensten de Douane hebben aangewezen als ladingregisseur voor alle inspectieactiviteiten in de havens van Rotterdam en Amsterdam.

De Douane participeert in het programma van het ministerie van Economische Zaken «Slim geregeld, goed verbonden» dat als doel heeft om door samenwerking op ICT-gebied de administratieve lasten te verlagen en kosten te besparen. Met de inspectiediensten en het bedrijfsleven wordt in havens en luchthavens gewerkt aan het daadwerkelijk één keer aanleveren van gegevens en aan het doorgeven aan of kunnen inkijken van gegevens door andere overheidsinstanties (single window).

*Uitwisseling van gegevens tussen de Europese douaneadministraties*

De Europese douaneadministraties wisselen al sinds de jaren zestig op grond van allerlei verdragen en verordeningen informatie uit. Deze informatie uitwisseling wordt ondersteunt door Europese geautomatiseerde Douanesystemen op het gebied van controle, zoals het CIS (Customs Information System) en het Fide (Customs File Identification Database). Daarnaast beschikt de douane over systemen voor het uitwisselen van bevindingen en risicoanalyses tussen lidstaten.

*Meldlijn voor smokkel*

Er bestaat op dit moment al een meld misdaad anoniem lijn. Smokkel kan daar ook worden gemeld. Daarnaast worden (anonieme) meldingen die bij het ministerie van Financiën of de Belastingdienst/Douane binnenkomen altijd voor behandeling doorgeleid.