

Vergaderjaar 2024–2025

31 934

Douane

Nr. 87

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2024

Hierbij ontvangt u de tweede Stand-van-zakenbrief Douane 2024. Met deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over actuele onderwerpen die spelen bij de Douane. Deze brief gaat tevens in op toezeggingen uit het Commissiedebat Douane met uw Kamer op 25 september jl.¹.

A. Bestrijding van ondermijnende criminaliteit

Het leveren van een bijdrage aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit is onlosmakelijk verbonden met het werk van de Douane. Als poortwachter aan de buitengrens van de Europese Unie speelt de Douane een cruciale rol in het weren van verdovende middelen. De Douane hecht veel waarde aan preventieve initiatieven en heeft enkele activiteiten opgezet om bij te dragen aan bewustwording en preventie. Zo wordt binnen publiek-private samenwerkingsverbanden volop ingezet op training van medewerkers van zee- en luchthavens, waarbij hun weerbaarheid wordt vergroot en zij worden gestimuleerd verdachte situaties en uithalers te melden. Wanneer het Team Bijzondere Bijstand van de Douane uithalers aanhoudt, draagt dit team hen over aan het HARC (Hit and Run Cargo) of de politie voor het verdere strafrechtelijke traject. Het HARC is een samenwerkingsverband bestaande uit Openbaar Ministerie, Zeehavenpolitie, FIOD en Douane.

In het commissiedebat Douane op 25 september jl. heeft de Staatssecretaris Toeslagen en Douane uw Kamer toegezegd in deze brief in te gaan op de rol/betrokkenheid van de Douane in de keten als het gaat om de (preventieve) aanpak van uithalers. Hoewel de primaire taak van de Douane binnen de aanpak van ondermijning het tegenhouden van de (grondstoffen van) verdovende middelen is, wil de Douane door de ernst en urgentie van de problematiek haar waardevolle kennis en expertise inzetten in de bredere keten. Daarom werkt de Douane veelvuldig en intensief samen met publieke en private partners, zoals politie, Openbaar

¹ Kamerstukken II 2024/25, 31 934, nr. 85.

Ministerie, gemeenten, Koninklijke Marechaussee, Belastingdienst, FIOD, ministeries en het bedrijfsleven. Binnen de gezamenlijke aanpak ondermijning zijn diverse preventieve initiatieven ontwikkeld.

Een voorbeeld hiervan is het project Zwijgrecht, dat op initiatief van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam dit voorjaar is gelanceerd. Dit filmproject, gemaakt door en voor jongeren, belicht de gevaren van drugscriminaliteit en het uithalen van drugs in de haven van Rotterdam. Ruim honderd jongeren hebben deelgenomen aan dit project, waarmee zij waardevolle ervaringen hebben opgedaan. De film maakt deel uit van een lesprogramma dat zich richt op de risico's van snel geld en de mogelijkheden van alternatieve keuzes.

Daarnaast is er het lesprogramma Coco (Cocaine Collectors), dat middelbare scholieren een interactieve Virtual Reality ervaring biedt. Dit programma heeft als doel jongeren te weerhouden van het maken van een stap in het criminele circuit. Andere lesprogramma's, zoals Sterke Luchthaven of voor het Scheepvaart en Transport College, zijn juist specifiek gericht op scholen die personeel voor luchthavens of de maritieme sector opleiden. De lespakketten van het programma Sterke Luchthaven zijn inmiddels een verplicht onderdeel van het programma voor jongeren die gaan werken op de luchthaven en in het bezit komen van een Schipholpas.

Internationale samenwerking

Douaneliaisons en -attachés

De Douane werkt aan het verstevigen van de internationale samenwerking, onder meer in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De douaneliaisons en -attachés vervullen hierin een cruciale rol. Naast de liaisons en attachés in Brazilië, Suriname, Curaçao en Panama (met accreditatie voor Costa Rica), is het plaatsen van een douane-liaison op de Nederlandse Ambassade in de Verenigde Staten (en het National Targeting Centre (NTC) van de Amerikaanse Douane in Washington) een belangrijk actiepoint. De gesprekken hierover tussen de Amerikaanse Douane/het NTC en de Nederlandse Douane zijn in een vergevorderd stadium. Uiteindelijk moet dit resulteren in een Memorandum of Understanding over de plaatsing. De Douane zal na ondertekening overgaan tot het werven en plaatsen van een liaison.

Met Australië en Nieuw Zeeland zijn de gesprekken over plaatsing van een douane-attaché afgerond en in januari 2025 wordt in Australië een attaché geplaatst. De Douane is in gesprek met de autoriteiten in Peru om daar een attaché te plaatsen, die mede geaccrediteerd wordt voor Ecuador.

Samenwerking Brazilië en Suriname

De Douane doet onderzoek naar mogelijkheden van uitwisselen van scanbeelden. Hiervoor loopt een pilot met Brazilië waarbij ook samen wordt gewerkt met de Belgische Douane. Voor de scanpilot is een analyse uitgevoerd met scanbeelden van containers die zowel in Brazilië als in Nederland zijn gescand. Hierin komen bepaalde knelpunten naar voren die het succes van een project «dubbel scannen» kunnen beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is dat op dit moment de verschillen in scanapparatuur en technieken nog te groot zijn om geautomatiseerd toe te kunnen passen. Denk daarbij aan verschillen in stralingshoek, andere resolutie, verschil in contrast en instellingen van de scanner. De analyse is gedeeld met de Belgische collega's. Nadat zij hun analyse hebben afgerond, zullen de bevindingen worden gedeeld met de Nederlandse en Belgische attachés van Brazilië om andere mogelijkheden te onderzoeken.

Douaneverdragen

In oktober 2023 is een douaneverdrag getekend tussen Nederland en Ecuador, die de samenwerking tussen beide landen intensiveert in de strijd tegen drugs en ondermijnende criminaliteit. Het verdrag is inmiddels door Ecuador geratificeerd. Voor Nederland is het ratificatieproces in een vergevorderd stadium. Het verdrag wordt binnen afzienbare tijd voorgelegd aan de Staten-Generaal. De verkenning om te komen tot een douaneverdrag met Peru loopt nog. Begin december 2024 is een Memorandum of Understanding getekend met Suriname om de samenwerking te versterken.

Ports alliance

De Europese Commissie heeft begin dit jaar een Europese havenalliantie opgericht als onderdeel van het EU-stappenplan om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. Deze alliantie heeft als doel om publieke en private belanghebbenden samen te brengen om gezamenlijk de Europese maritieme logistieke sector te beschermen tegen drugssmokkel en criminele infiltratie. Versterking van de douanesamenwerking is daarbij een speerpunt. De Nederlandse Douane ondersteunt dat van harte en is daarom ook één van de drijvende krachten achter het initiatief. In dat kader heeft de Douane september jl. bijvoorbeeld een dag georganiseerd voor EU Douane-experts op het vlak van innovatie, om ervaringen en nieuwe ontwikkelingen met elkaar te delen. Ook hebben er onder de noemer van de Europese Havenalliantie diverse Europese havenbezoeken plaatsgevonden – waaronder aan Rotterdam – om zo als Europese douanes van elkaar te leren.

Nationale samenwerking en interventies

Programma Weerbare Haventerminal

In de haven van Rotterdam loopt het programma Weerbare Haven Terminals. Dit programma is er op gericht de uithalersproblematiek te minimaliseren. De drie opdrachten bestaan uit: compartimenteren (fysieke barrières), verkorten aanzegtermijn (systeem en proces barrières) en het verkleinen cirkel van betrokkenen (reductie van informatiedeling). In het deelproject verkorten aanzegtermijn wordt onderzocht of het mogelijk is de aanzegtermijn voor douaneterminals terug te brengen van 72 uur naar minder dan drie uur, met als doel de onvoorspelbaarheid van douanecontroles te vergroten. Uit de evaluatie van de eerste pilot die eerder dit jaar plaatsvond is gebleken dat het verkorten van de aanzegtermijn onder de huidige condities (op basis van Estimated Time of Arrival) weinig tot geen impact heeft op de havenlogistiek. De feitelijke aankomst van schepen is vaak substantieel later dan de verwachte aankomsttijd. Bedrijven hebben hierdoor voldoende handelingsruimte om de opvolgende logistieke handelingen te plannen, maar deze ruimte is ook beschikbaar voor criminelen. Een van de aanbevelingen uit de evaluatie is om de aanzegtermijn te verkorten naar Actual Time of Arrival (ATA). Om de impact van deze maatregel te meten zal een tweede pilot plaats vinden na de uitrol van ICS2 (Import Control System, het geautomatiseerde proces van Binnenbrengen voor de hele EU) in het tweede of derde kwartaal van 2025. De wijzigingen van ICS2 zijn dusdanig groot dat deze eerst geïmplementeerd moet zijn. Eind 2024/begin 2025 zullen de aanbevelingsrapporten op alle drie de opdrachten worden opgeleverd op basis waarvan concrete vervolgstappen genomen kunnen worden in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven.

Detectie onderwatersmokkel

De Douane heeft samen met de politie en Port of Amsterdam een sonarsysteem en een duikerdetectiesysteem getest in het Noordzeekanaalgebied. Met deze systemen kunnen schepen gecontroleerd worden op onderwatersmokkel van drugs. Als vervolg op deze testen, bereidt de Douane op dit moment een marktconsultatie voor. Het doel van de marktconsultatie is om te onderzoeken of het gebruik van een sonarinstallatie in realistische omstandigheden bij een sluis ook de gewenste resultaten oplevert. Het gewenste resultaat is in deze een juiste weergave van de romp van de schepen die de sluis invaren en eventuele afwijkingen die zich bevinden aan of op de romp. Hiermee kan een extra barrière worden gevormd tegen onderwatersmokkel.

HARP

Sinds de start van het Hit and Run Post team (HARP) zijn diverse opsporingsonderzoeken gestart. In augustus is naar aanleiding van een eerste zaak een verdachte opgepakt. Een tweede opsporingszaak leidde in oktober ook tot de arrestatie van een verdachte. Beide personen worden verdacht van het opzettelijk versturen van verdovende middelen naar het buitenland. De zaken zijn gestart na bevindingen door de Douane in een postcentrum.

Drones

Zoals in de eerste Stand-van-zakenbrief 2024² reeds gemeld, treft de Douane voorbereidingen voor de implementatie van drones in de douaneregio's Arnhem en Eindhoven. De verwachting is dat er in 2025 ook in deze twee regio's droneteams operationeel worden.

Programma «Zicht op cameratoezicht»

Cameratoezicht wordt al een aantal jaren binnen de Douane ingezet als aanvulling op fysiek toezicht. Op dit moment lopen er meerdere initiatieven voor het uitbreiden van cameratoezicht, zoals uitbreiding in de havens van Vlissingen en het Noordzeekanaalgebied. Deze initiatieven worden geclusterd in het programma «Zicht op cameratoezicht». In de eerste helft van het jaar is er een analyse gemaakt van de huidige situatie omtrent cameratoezicht. De uitvoering van het programmaplan is in september 2024 van start gegaan. Het programma beoogt de realisatie van effectief cameratoezicht op te leveren.

Wetsvoorstel «Gegevensverstrekking Douane voor politie- of toezichtstaken»

Het wetsvoorstel «Gegevensverstrekking Douane voor politie- of toezichtstaken» is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Uw Kamer wordt hier op korte termijn over geïnformeerd.

B. Accijnsfraude

Voor nagenoeg alle accijnsgoederen geldt dat de accijnstarieven met ingang van 1 januari 2024 zijn verhoogd (voor tabaksproducten is deze verhoging ingegaan op 1 april 2024). De ontvangsten aan accijnzen zijn in de maanden juli tot en met september aanzienlijk hoger dan in de voorgaande jaren, met uitzondering van de accijnsinkomsten voor tabaksproducten. Deze laatste blijven, naar verwachting, achter bij de

² Kamerstukken II 2024/25, 31 934, nr. 82.

eerder begrote opbrengst. Uit eigen onderzoek (het zogenaamde Empty Pack Survey) blijkt dat 25% van de in Nederland gerookte sigaretten niet in de Nederlandse heffing zit. Omdat er op het gebied van tabaksfraude meer signalen worden ontvangen, kan de Douane steeds beter en specifiekere risicogericht controleren.

Naast vrachtcontroles aan de buitengrens (Lucht en Maritiem) voert de Douane ook passagierscontroles uit op vluchten uit derde landen en controleert de Douane met ingang van dit jaar, op bescheiden niveau, ook op intra-EU vluchten. Daarnaast vinden er controles plaats in het binnenland. Dit alles gebeurt risicogericht en ingekaderd op het thema tabaksfraude. Inmiddels zijn diverse positieve controles en bevindingen geconstateerd en zullen de controles in 2025 worden gecontinueerd. Ook controleert de Douane touringcars en bussen die vanuit lage tarieflanden (bijvoorbeeld Luxemburg) naar Nederland reizen. Deze controles vinden plaats om te onderzoeken of er een risico aanwezig is op personen die grote hoeveelheden tabakswaaren meenemen naar Nederland, die niet voor eigen gebruik bestemd zijn, maar hier te lande worden doorverkocht. De controles zijn risicogericht.

Bestrijding van accijnsfraude is voor de komende jaren een prioriteit van de Douane. Accijnstarieven zijn binnen de EU niet geharmoniseerd. Daarom is Europese samenwerking en afstemming op dit gebied belangrijk. De Douane neemt dan ook deel aan diverse Europese activiteiten om illegale handel in accijnsgoederen te bestrijden. De handel in illegale tabaksproducten is nog altijd een groeimarkt. Dat blijkt o.a. uit risicosignalen, recente controles en fraudeonderzoeken van zowel Douane als FIOD. Via Meld Misdaad Anoniem (MMA) komen inmiddels maandelijks tientallen tips binnen bij het combiteam Smoke (een samenwerkingsverband tussen FIOD, Douane en OM). Na een positief oordeel door de FIOD en Douane en «groen licht» van het Functioneel Parket wordt in de laatste maanden van dit jaar een extra inspanning geleverd door Douane en FIOD in de aanpak van deze MMA-meldingen.

De Douane draagt – ook via het combiteam Smoke – bij aan het verstoren van criminele werkprocessen en er worden barrières opgeworpen tegen crimineel handelen. Eén van die barrières is de vergunningplicht op tabaksmachines. Omdat de EU-regelgeving met betrekking tot een vergunningplicht voor tabaksmachines op zich laat wachten, heeft Nederland in 2023 als eerste land in de EU zelfstandig die vergunningplicht ingevoerd. Illegale fabrieken kunnen hierdoor ook in de opbouw- en afbouwfase worden aangepakt. Deze aanpak lijkt inmiddels z'n vruchten af te werpen. In 2024 is in Nederland tot nu slechts één sigarettenfabriek opgerold. Verder is één fabriek in opbouw aangetroffen en zijn – in samenwerking met België – twee trailers met tabaksmachines inbeslaggenomen. Daarnaast is ook één illegale productielocatie voor waterpijptabak opgerold.

C. Handhaving van de sanctiemaatregelen

Het toezicht op de EU-sanctiemaatregelen vraagt veel inzet van de Douane. Op dit moment bestaan er sanctiemaatregelen tegen meer dan 30 landen, zoals Iran, Syrië en Noord-Korea. Het handhaven van de sancties tegen Rusland en Belarus vragen de meeste inzet van de Douane. Om de sanctiemaatregelen goed te kunnen handhaven heeft de Douane tot en met 2026 extra incidentele middelen verkregen. Indien de tijdelijke middelen na 2026 niet worden gecontinueerd, zal de Douane niet langer in staat zijn het huidige controleniveau op sanctiemaatregelen te continueren.

Op 24 juni 2024 heeft de Europese Unie (EU) het veertiende sanctiepakket aangenomen tegen Rusland en Belarus. Deze nieuwe sancties hebben als

doel de Russische oorlogsindustrie af te remmen en de Russische staatsinkomsten die gebruikt worden voor oorlogsvoering te verminderen. Ook zijn er extra maatregelen genomen tegen het omzeilen van sancties.

De Douane heeft de afgelopen maanden de intensieve handhaving op de sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus voortgezet. Vanaf de start van de oorlog op 25 februari 2022 tot en met 1 november 2024 zijn er binnen de Douane 727 zendingen voorgelegd bij de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) vanwege mogelijke overtreding van de sanctiemaatregelen. Indien na onderzoek blijkt dat er sprake is van een overtreding, wordt dit voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM). Tot 30 september jl. zijn er 84 strafrechtelijke onderzoeken ingesteld, waarbij op verzoek van het OM een proces-verbaal is of wordt opgemaakt. Op 1 november 2024 stonden er in totaal zeven luxe vaartuigen onder douanetoezicht, omdat ze vallen onder de sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus. Hiervan zijn drie vaartuigen verbonden aan geliste personen of entiteiten. Deze vaartuigen zijn bevroren. Dat betekent dat er niets met het vaartuig mag gebeuren. De totale waarde van de zeven vaartuigen schat de Douane bij benadering op € 480 miljoen. Daarnaast stonden er op 1 november 2024 zes vliegtuigen onder douanetoezicht, omdat ze door de sancties tegen Rusland en Belarus worden geraakt, waarvan er vijf zijn bevroren. De restwaarde van het vliegtuig van de niet geliste entiteit (onderdelen) wordt geschat op ongeveer € 1 miljoen. De waarde van de onder toezicht staande vliegtuigen wordt door de Douane op ongeveer € 70 tot 80 miljoen per stuk geschat.

De Douane blijft alert op omzeiling van sanctiemaatregelen, onder andere door het opgeven van een andere bestemming (uitwijkland), dan de werkelijke eindbestemming Rusland. Inmiddels zijn vanaf het begin van de oorlog tot 1 november 2024 ruim 35.000 aangiften geraakt door een profiel op een uitwijkland in verband met de sanctiemaatregelen ten aanzien van de uitvoer naar Rusland.

D. Douane Wetboek van de Unie

DWU implementatietrajecten

Op 20 september jl. informeerde de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane uw Kamer over de stand van zaken van een aantal implementatietrajecten bij de Douane volgend uit het huidige Douane Wetboek van de Unie DWU³. Deze trajecten zijn complex en vragen veel IT- en verandercapaciteit van de Douane. Zoals eerder aan uw Kamer is gemeld, staat het IV-portfolio bij de Douane onder grote druk. De vraag naar IT-capaciteit is groter dan het aanbod in het IV-portfolio. Het portfolio wordt ieder kwartaal geprioriteerd om zoveel mogelijk IT-aanpassingen tijdig te realiseren. Hieronder treft u de stand van zaken van de eerder genoemde implementatietrajecten.

Douaneaangiften Management Systeem (DMS)

De implementatie van het DMS voor in- en uitvoer bevindt zich in de afrondende fase. De implementatie voor de normale procedure is afgerond. Alle aangevers zijn gemigreerd.

In de bovengenoemde Kamerbrief is gemeld dat de Douane voor de vergunninghouders met een IIAA⁴-vergunning een maatwerkaanpak ontwikkeld heeft om hen te begeleiden bij de aansluiting op DMS. Met deze groep is afgesproken dat zij voor 1 december 2024 aangesloten zullen zijn op DMS. Op een enkel bedrijf na is dit gelukt. Met de bedrijven

³ Kamerstukken II 2024/25, 31 934, nr. 84.

⁴ Inschrijving in de administratie van de aangever (IIAA)

die nog niet zijn aangesloten, voert de Douane gesprekken om dit zo spoedig mogelijk te realiseren. DMS is een systeem dat doorontwikkeld blijft worden. Ook voor toekomstige wetwijzigingen zullen nog aanpassingen noodzakelijk zijn.

Douane vervoersaangifte (DVA)

Ten uitvoering van het Douane Wetboek van de Unie is een nieuw systeem voor het proces douanevervoer noodzakelijk (NCTS fase 5). Uiterlijk 1 december 2024 moeten alle bedrijven en douaneautoriteiten werken conform de nieuwe wetgeving. Daartoe is in Nederland het systeem Douane Vervoersapplicatie (DVA) ontwikkeld. Eind oktober vond de ingebruikname van deze nieuwe applicatie voor het proces douanevervoer plaats. Bedrijven gebruiken deze applicatie om aangifte te doen tijdens vervoersbewegingen. Tijdens de implementatie ontstonden problemen in de IT-dienstverlening van de Douane, onder meer een verstoring in het berichtenverkeer tussen het bedrijfsleven en de Douane. Deze storing stond los van de implementatie van DVA en was een gevolg van infrastructurele problemen in het datacenter van de Belastingdienst. De implementatie vond als gevolg van deze verstoring twee dagen later plaats dan gepland. Hierdoor ontstond er veel hinder voor het bedrijfsleven, tijdens de verstoring waren de bedrijven aangewezen op een papieren noodprocedure. De Douane betreurt dit ten zeerste en neemt in de Taskforce Verstoringen, die samen met de Belastingdienst is opgericht, maatregelen om dit soort situaties in de toekomst te voorkomen. Het bedrijfsleven wordt hierbij betrokken via de vertegenwoordigers in het Overleg Douane Bedrijfsleven. Ook zal de implementatie van DVA met de koepelorganisaties geëvalueerd worden. De implementatie van DVA is uiteindelijk succesvol afgerond. Er zullen op een later moment nog aanvullende aanpassingen plaatsvinden om een aantal ontbrekende functionaliteiten toe te voegen. De Douane neemt bij de voorbereidingen hiervan de signalen van het bedrijfsleven mee.

CERTEX en Centralised Clearance

Over de trajecten CERTEX en Centralised Clearance is in de bovengenoemde Kamerbrief aangegeven dat beide trajecten op zichzelf, en door gelijktijdige implementatie in 2025, gecompliceerde trajecten zijn die veel afhankelijkheden kennen.

Voor de implementatie van CERTEX geldt dat het op dit moment haalbaar lijkt om aan te sluiten op de Europese introductie van CERTEX en het invoeren van de geautomatiseerde afhandeling voor de verplichte formaliteiten gedurende 2025. De Douane werkt op dit moment de in oktober 2024 door de Commissie vastgestelde juridische, procedurele en technische uitvoeringsbepalingen uit. De Douane sluit daarmee aan op de Europese introductie van CERTEX 5.1 gedurende 2025 en voert de geautomatiseerde afhandeling voor de verplichte formaliteiten in 2025 gefaseerd in. Hierbij werkt de Douane samen met de andere handhavingspartners en het bedrijfsleven, omdat aangiftebehandeling door de Douane met CERTEX afhankelijk is van tijdige implementatie van sectorale wetgeving door onze handhavingspartners.

Ook dient het bedrijfsleven zich voor te bereiden op nieuwe, Europees voorgeschreven geautomatiseerde procedures, aangiftegegevens en systemen.

Voor de implementatie van Centralised Clearance Import volgt de Douane ook een gefaseerde introductie per douaneregeling. Daarbij is het voornemen om in 2025 met de omzetting van de huidige Single Authorisation for Simplified Procedures (SASP), waar een aantal grote aangevers

gebruik van maken, naar Centralised Clearance te starten. Na deze eerste stap, waarmee de basis wordt gelegd voor bredere introductie, volgt de invoering van meer douane import- en exportprocedures die onder de wetgeving van Centralised Clearance vallen. De aanpak en het verloop van de invoering wordt periodiek met het bedrijfsleven besproken. De Douane is tegelijkertijd ook in gesprek met andere lidstaten over de implementatievoornemens van Centralised Clearance. Hierin staat het toekomstige proces van vergunningsaanvragen voor Centralised Clearance voorop en werkt de Douane uit hoe straks de aangiftebehandeling, risicobeheersing en controles met andere douaneautoriteiten gaat plaatsvinden.

Voor beide trajecten wordt bewaakt dat de continuïteit in de logistieke afhandeling, die in Nederland zeer grote volumes en aantallen kent, blijvend wordt geborgd. Deze continuïteitsborging wordt meegenomen in overleggen met de Europese Commissie en andere lidstaten over de implementatieaanpak, robuustheid en beschikbaarheid van aangiftebehandeling en systemen binnen CERTEX en Centralised Clearance. In de eerste Stand-van-zakenbrief Douane in 2025 zal uw Kamer opnieuw over de stand van zaken van beide trajecten geïnformeerd worden.

Herziening van de Douane Unie – e-commerce

In de eerste stand-van-zakenbrief Douane 2024 is uw Kamer geïnformeerd over de groei van het aantal aangifteregels en de sterke stijging van het aantal e-commercezendingen. Deze stijging zette ook in 2024 door. Er wordt gerekend op zo'n 1,4 miljard aangiftes in 2024. De huidige wetgeving is complex en de sterk groeiende handelsvolumes maken de traditionele handhavingsaanpak die is gebaseerd op fysieke controles van individuele e-commerce zendingen moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar. De Douane heeft daarom een aantal jaren geleden een andere handhavingsaanpak ontwikkeld om het risico tegen te gaan dat te weinig invoerrechten worden betaald. In deze actorgerichte aanpak richt de Douane zich meer op de bedrijven achter de e-commerce zendingen in plaats van op individuele zendingen. Doel is om in contact te treden met deze bedrijven om in overleg de naleving te vergroten. De beperkingen van deze aanpak zijn echter dat het alleen over het fiscale aspect gaat, namelijk het betalen van de douanerechten. Terwijl het zwaartepunt van het risico ligt op de niet-fiscale aspecten, bijvoorbeeld onveilige producten, nagemaakte goederen, illegale geneesmiddelen of wapens. En daar werkt de actorgerichte aanpak niet voor. Om deze niet-fiscale risico's te kunnen controleren en vaststellen, moeten de goederen fysiek worden gecontroleerd en met deze enorme aantallen is dat niet haalbaar.

Het huidige voorstel van de Europese Commissie tot herziening van de douaneunie biedt onvoldoende oplossingen voor dit probleem. De Douane werkt samen met het Ministerie van Economische Zaken (als coördinerend departement op dit terrein) en de diverse handhavingspartners (o.a. ILT, NVWA) aan voorstellen voor aanvullende maatregelen. Hierbij wordt ook samengewerkt met een aantal gelijkgestemde EU-lidstaten.

Daarnaast is intensievere Europese samenwerking in de handhaving nodig. Nederland heeft daartoe contact gelegd met een aantal andere EU-lidstaten.

Hoeveelheids- en waardeoverschrijdingen/menselijke maat

Zoals beschreven in de Stand van de Uitvoering Douane 2024 ervaart de Douane een knelpunt bij het handhaven van de wet- en regelgeving voor hoeveelheids- en waardeoverschrijdingen op bepaalde douanevergun-

ningen, zoals bijzondere bestemmingen en actieve veredeling. Sommige bedrijven houden zich niet aan de voorwaarden van de vergunning, waardoor een douaneschuld ontstaat. De uitnodigingen tot betalingen die op grond daarvan worden opgelegd, kunnen oplopen tot miljoenen euro's. Het in stand blijven van deze douaneschuld en de inning hiervan kan grote economische gevolgen hebben voor individuele bedrijven. Hoewel het handelen van de Douane voortkomt uit het feit dat de vergunningsvoorwaarden niet zijn nagekomen, lijken de gevolgen buiten proportie, vooral wanneer de overige voorwaarden die aan de vergunning zijn verbonden wel zijn nageleefd. Daar komt bij dat wanneer het betrokken bedrijf de Douane tijdig had verzocht om aanpassing (uitbreiding) van de vergunning, deze in de meeste gevallen zonder meer was gehonoreerd. Het douanestelsel gaat er vanuit dat het bedrijf, degene die een vergunning heeft, zelf verantwoordelijk is voor het bijhouden van de waarden en hoeveelheden die hij onder die vergunning plaatst. Hij is daarvoor veelal ook AEO (Authorised Economic Operator)-gecertificeerd. Vaak is het geval dat een ondernemer niet continu bezig is met het monitoren van zijn vergunningen en de gevolgen van de overschrijding daarvan disproportioneel kunnen zijn. Dit knelpunt is op de langere termijn alleen op te lossen door aan de ene kant bedrijven te blijven attenderen op hun verplichtingen en daarop ook te handhaven, en aan de andere kant te proberen te komen tot een aanpassing van de Europese douanewetgeving.

De Douane heeft de afgelopen periode ingezet op preventie. Dit ziet er onder meer op om bij alle content- en contactmomenten de vergunninghouder op deze verplichting te wijzen. De meest recente brief aan de vergunninghouders hierover is 1 oktober jl. verstuurd. De Douane onderneemt zelf ook acties om overschrijdingen te voorkomen, zoals het onderzoeken of en wanneer de IT-systemen van de Douane zo ingericht kunnen worden dat er een signaal naar het bedrijf gaat bij een dreigende overschrijding. Daarnaast controleert de Douane vaker, waardoor het tijdvak waarover gecontroleerd wordt beperkter is en hiermee het mogelijke gevolg minder omvangrijk is.

Met een aanpassing op de huidige wetgeving zou moeten worden voorzien in een mogelijkheid om, wanneer een douaneschuld is ontstaan als gevolg van het overschrijden van toegestane hoeveelheden in een vergunning, deze schuld teniet te laten gaan wanneer voor het overige aan alle voorwaarden voor de toepassing van de vergunning is voldaan. Nederland heeft daarom een voorstel gedaan aan de Europese Commissie en de andere lidstaten om de wetgeving aan te passen. Het voorstel is nog in behandeling.

E. Niet-fiscale taken

De Douane beschermt Nederland en de EU tegen verboden, onveilige of ongewenste producten en zorgt dat producten die de EU niet mogen verlaten dit ook niet doen. Voorbeelden hiervan zijn wapens, maar ook onveilig kinderspeelgoed.

Dit komt overeen met de missie van de douaneautoriteiten zoals beschreven in het Douanewetboek van de Unie en doelt op taken die de Douane uitvoert op het gebied van «Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu», de zogenoemde niet-fiscale taken. De eisen die de maatschappij stelt aan goederen zijn altijd aan verandering onderhevig. Hierom is de wetgeving op dit gebied ook continu in beweging. Dit leidt ertoe dat er voor de Douane taken bijkomen of wijzigen. Of dat IT-voorzieningen gemoderniseerd worden zodat controles effectiever kunnen worden uitgevoerd. Evenals in 2023 was de Douane in 2024 betrokken bij de Europese onderhandelingen en voorbereiding van wetgeving en regelgeving voor deze nieuwe of veranderende taken.

Momenteel heeft de Douane 24 nieuwe of wijzigende taken in zicht. Deze zijn gedeeltelijk afkomstig uit nationale regelgeving, maar hoofdzakelijk het gevolg van nieuwe of herziene EU-regelgeving. Dit is met name nieuwe regelgeving op het gebied van klimaat, internationale veiligheid, duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord produceren van goederen. Voorbeelden hiervan zijn regelgeving op het gebied van het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), ontbossing, dwangarbeid, afval, gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaag afbrekende stoffen. De twee laatstgenoemde (herziene) verordeningen zijn in 2024 in werking getreden.

De (nieuwe) regelgeving bevindt zich in verschillende stadia van onderhandeling, waardoor nog niet van alle regelgeving de impact kan worden bepaald. De Douane probeert deze impact per regeling zo snel mogelijk inzichtelijk te maken. Er is gestart met een pilot waarin al vroeg in het onderhandelingsproces een zogenoemde Quick scan wordt uitgevoerd. Ook wordt rekening gehouden met de impact van het pakket in zijn totaliteit. Het uitgangspunt bij de onderhandelingen is, zowel bij de individuele regelgeving als het totaalpakket, dat de nieuwe of gewijzigde taken uitvoerbaar en handhaafbaar voor de Douane zijn.

F. Informatievoorziening

Verstoringen in douanesystemen

Sinds februari 2024 staat de beschikbaarheid van de douanesystemen onder druk. Het bedrijfsleven ondervindt hier hinder van. De verstoringen zijn divers van aard. Het gaat om verstoringen binnen applicaties die door de Douane zelf worden ontwikkeld, maar ook om infrastructurele problemen in het datacenter. Dit was bijvoorbeeld aan de orde in de week dat de Douane Vervoersapplicatie in gebruik werd genomen, zoals hierboven reeds vermeld. Deze verstoring had veel invloed op de implementatie van deze applicatie en het bedrijfsleven ondervond veel hinder van deze problemen. De Douane zet zich samen met de Belastingdienst in om de beschikbaarheid van de systemen te verbeteren. De opgerichte Taskforce heeft een grondige analyse uitgevoerd en daar waar mogelijk gelijk verbeteringen aangebracht. De eerste resultaten laten een verbetering van de beschikbaarheid zien. Met name in koppeling tussen de nieuwe applicaties DMS en DTV (Douane Tariefvoorziening), zijn omissies gevonden en hersteld. Binnen de Belastingdienst en Douane zijn er maatregelen genomen, waardoor extra monitoring is ingericht op kwetsbare plekken. Verdere verbeteringen worden nu opgepakt en gepland. Voor de lange termijn komt er een aparte Taskforce die gaat onderzoeken wat Douane nodig heeft om het IT-landschap te versterken, zodat de met het bedrijfsleven afgesproken beschikbaarheidsniveaus structureel verhoogd kunnen worden.

AI en algoritmen

In 2023 is het Douane waarborgenkader algoritmen vastgesteld. De implementatie hiervan is inmiddels in volle gang, in lijn met het vastgestelde implementatieplan. Na de publicatie van het eerste algoritme in het landelijke Algoritmeregister, zullen naar verwachting voor eind 2024 nog ruim 20 algoritmen worden gepubliceerd, volgens het beleidskader Algoritmeregister. Daarnaast is 1 augustus jl. de AI-Verordening in werking getreden. De Douane inventariseert wat de impact van de verordening op de Douane is. De Douane is aangesloten bij de werkgroep «Rijksbrede Impactanalyse AI-verordening» van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, waarin de impact en de implementatie van de verordening aan bod komen.

In het commissiedebat Douane op 25 september jl. heeft de Staatssecretaris Toeslagen en Douane uw Kamer toegezegd in deze brief terug te komen op de stand van zaken van de implementatie van de Wet politiegegevens (Wpg).

In de afgelopen periode heeft de Douane een vervolg gegeven aan de aanbevelingen uit de Wpg-audits die zijn uitgevoerd door de Auditdienst Rijk. De uitvoering verloopt volgens het aangevulde verbeterplan, alle verbetermaatregelen zullen in opzet en bestaan gerealiseerd zijn voor het einde van 2024. Dit zijn onder meer het gevulde Wpg-register, een kwaliteitshandboek, procesbeschrijvingen en werkinstructies, uitvoeren van de verplichte interne audit en toezicht. Zoals eerder aan uw Kamer is gemeld in de brief⁵ over de hercontrole op de uitkomsten van het verbetertraject door de Auditdienst Rijk, blijven het inrichten van de automatiseringsaanpassingen en de daarop volgende maatregelen die volgen op een ICT-aanpassing achter op de planning. Dit heeft te maken met het overvolle IV-portfolio van de Douane. Hier zal de komende tijd extra aandacht voor blijven.

G. Digitalisering uitvoervalidatie in het kader van btw-teruggave voor aankopen in Nederland door niet-EU reizigers die via Nederland de Unie verlaten

Het btw-teruggaveproces wordt gemoderniseerd. In het Commissiedebat Douane op 25 september jl. heeft de Staatssecretaris Toeslagen en Douane uw Kamer toegezegd in deze brief hierop nader in te gaan. De btw-teruggave kan plaatsvinden wanneer een in Nederland gevestigde winkelier goederen verkoopt aan een particuliere reiziger die woonachtig is buiten de EU die de goederen in de persoonlijke bagage meeneemt naar een bestemming buiten de EU. Als aan de daaraan verbonden voorwaarden is voldaan, past de winkelier ter zake van de levering van die goederen (achteraf) het btw-nultarief toe. In het verlengde daarvan geeft de winkelier, al dan niet via een ingeschakelde intermediair, de bij de verkoop aan de niet-EU reiziger in rekening gebrachte btw aan die reiziger terug. Het proces van het toepassen van het btw-nultarief en de teruggaaf van btw aan de niet-EU reiziger vergt enige administratieve inspanning van de winkelier, waartoe deze niet kan worden verplicht. Eén van de voorwaarden voor toepassing van het btw-nultarief is dat de winkelier beschikt over een door de Douane, al dan niet langs geautomatiseerde weg, goedgekeurde factuur (of soortgelijk bescheid) als bewijs dat de betreffende goederen met de niet-EU reiziger de EU daadwerkelijk hebben verlaten (uitvoervalidatie). Voor goederen gekocht in Nederland die de EU met de niet-EU reiziger via Nederland verlaten, zal per 1 januari 2026 verplicht een digitale uitvoervalidatie gelden.

Dit houdt voor winkeliers in dat vanaf die datum deze digitale werkwijze de enige manier is om een btw-teruggave voor niet-EU reizigers te faciliteren. Deze validatie wordt geëffectueerd via een app van de Douane terwijl de reiziger zich bevindt in de omgeving van een Douanebalie bij een uitreispoint (bijvoorbeeld een luchthaven). Voor reizigers met vragen (over bijvoorbeeld de app) is het altijd mogelijk zich te wenden tot een Douanier (bij de balie) op het uitreispoint. Per uitreispoint beoordeelt de Douane – waar relevant samen met de eigenaar van de locatie – of naast de app (en een balie) andere maatwerkoplossingen gepast zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een aparte kiosk of een tablethouder. In een dergelijke situatie speelt de eigenaar van de locatie ook een belangrijke rol bij de mogelijkheid om deze maatwerkoplossing (binnen een bepaalde termijn) te bewerkstelligen. Om de voorgestelde verplichte digitale

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1352.

uitvoervalidatie mogelijk te maken wordt de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 aangepast. Op deze voorgestelde aanpassing heeft eerder een internetconsultatie plaatsgevonden in het kader van de Eindejaarsregeling 2024. Er is echter meer tijd nodig om de voorgestelde wijziging op enkele deelaspecten te finaliseren. Om die reden wordt de voorgestelde wijziging niet opgenomen in de Eindejaarsregeling 2024 maar zal daartoe, zo spoedig mogelijk, een zelfstandige ministeriële regeling worden gepubliceerd.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat niet-EU reizigers die de Unie via een andere lidstaat verlaten geen gebruik kunnen maken van de voorge-noemde app. Als deze reizigers in aanmerking willen komen voor teruggaaf van btw op hun aankopen in Nederland wordt geadviseerd bij de winkelier om een fysieke factuur te verzoeken.

H. Invorderingsstrategie Belastingdienst

Op 24 oktober jl. is uw Kamer per brief geïnformeerd over de stand van zaken van de invorderingsstrategieën Belastingdienst en Dienst Toeslagen⁶. De Douane heeft, hoewel in kleinere aantallen, ook te maken met burgers. De Douane gaat de strategische uitgangspunten uit de Invorderingsstrategie Belastingdienst, die op 23 december 2022 (Kamerstuk 31 066, nr. 1161) naar uw Kamer is gestuurd, ook gebruiken bij de invordering van douaneschulden, accijns en verbruiksbelastingen.

Deze uitgangspunten zijn:

- een persoonsgerichte benadering;
- stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen;
- voorkomen van probleemschulden;
- waarborgen van het bestaansminimum; en
- dwanginvorderingsmaatregelen alleen inzetten als uiterst middel.

Daarnaast implementeert de Douane de verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie Belastingdienst ook voor douaneschulden, accijns en verbruiksbelastingen, waarbij maatregelen die strijdig zijn met (de uitgangspunten van) het DWU worden uitgezonderd. Reden voor het uitzonderen van EU-middelen is dat de douane-ontvangsten zijn geregeld in het Douane Wetboek van de Unie (DWU) en deze traditionele eigen middelen van de EU betreffen. Deze verordening is strikt in het bepalen van wanneer bijvoorbeeld uitstel van betaling mag worden verleend.

Douaneschulden moeten daarom worden uitgezonderd bij enkele verbetermaatregelen op basis van het Douane Wetboek van de Unie. De verbetermaatregelen die niet van toepassing zijn op douaneschulden zijn:

- Introductie van de standaardbetalingsregeling;
- Betaalpauze.

Daarnaast gelden de kwijtscheldingsmaatregelen (zoals de toerekenbaarheidstoets en het inkaderen van het beleid «geen verdere invorderingsmaatregelen») niet voor douaneschulden (Traditionele Eigen Middelen (TEM) schulden). Douaneschulden zijn namelijk uitgezonderd van kwijtschelding via de nationale invorderingswetgeving. Voor accijns en verbruiksbelastingen kunnen deze verbetermaatregelen wel worden toegepast.

I. Personeel en arbeidsmarkt

Bij de Douane is sprake van een normale wervingsopgave. Daarom verschuift de inzet van de Douane op werving en instroom meer naar behoud van medewerkers. De doelstelling hierbij is «altijd voldoende medewerkers, met de juiste kwalificaties, op de juiste plaats, op het juiste moment beschikbaar voor het werk van de Douane». Voor 2024 is de wervingsbehoefte ingeschat op 800 tot 1.000 posities. Vanaf 1 januari tot

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 31 066, nr. 1433.

en met begin november zijn er 1.325 posities ingevuld, waarvan ongeveer de helft extern is gepubliceerd. Een groot aantal vacatures wordt via interne doorstroom ingevuld. Vanuit het perspectief van behoud is dat positief, ook al levert dit nieuwe vacante plekken op. Op basis van leeftijd- en niet leeftijd gerelateerde uitstroom wordt voor 2025 een vergelijkbare wervingsopgave verwacht van circa 1.300 posities. De externe instroom tot en met oktober bedroeg 627,8 fte's, en zal dit jaar boven de 700 fte uitkomen. De totale uitstroom tot en met oktober is 433 fte's. De bezetting is daarmee met 194,8 fte's gegroeid tot 6.119,1 fte's. Het bezettingspercentage ten opzichte van de formatie (6.498 fte's) bedraagt 94,1%.

J. Integriteit

De Douane werkt aan het beschermen en weerbaar maken van de organisatie en haar medewerkers tegen ongewenste invloeden van buitenaf en zet in op een breed gedragen en systemische aanpak. Met de Verbeteragenda Integriteit heeft de Douane een meerjarige verbeteraanpak opgesteld die tot eind 2024 programmatisch wordt uitgevoerd. Na afronding van het programma eind 2024 worden de activiteiten van de Verbeteragenda Integriteit en de nog overgebleven projecten overgenomen door en belegd bij Bureau Veiligheid en Integriteit en de lijnorganisatie.

De Douane wil de VOG-P, die per 1 juli 2022 is ingevoerd, in 2024 verder uitbreiden voor andere geselecteerde risicofuncties. In het eerste kwartaal zijn de functies geselecteerd en is de onderbouwing uitgewerkt. Over de uitbreiding van de VOG-P is de Douane nog in gesprek met de vakbonden. Ook wil de Douane periodieke screening verder uitbreiden. Ook hiervoor is in de eerste maanden van 2024 de onderbouwing uitgewerkt. Het voorstel zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2025 worden besproken met de vakbonden. Verder heeft de Douane gewerkt aan het aanpakken van risico's in het kader van autorisatiebeheer, zoals het inperken van autorisaties en het opstarten van een Proeftuin met als doel een werkwijze te testen om atypisch gedrag te signaleren door datastromen te monitoren. Het plan van aanpak is gereed en de Proeftuin is van start gegaan.

K. Onvolkomenheden inkoopbeheer en grote geldstroom

De Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (AR) hebben in het Auditrapport 2023 respectievelijk het Verantwoordingsonderzoek 2023 twee onvolkomenheden gerapporteerd voor de Douane. Dit zijn het inkoopbeheer en het beheer grote geldstromen.

De Douane is in 2023 reeds gestart met de implementatie van verbetermaatregelen voor beide beheersprocessen met als doel om de onvolkomenheden op te lossen. Voor beide bevindingen zijn vorderingen gemaakt met de realisatie van verbeteringen.

- *Inkoopbeheer*

Voor het inkoopbeheer zijn de processen verder verbeterd. De implementatie van de verbetermaatregelen ligt op schema. Doordat de monitoring op het inkoopbeheer in 2024 verder is versterkt, zijn ook meer fouten op de naleving van aanbestedingsregels aan het licht gekomen. Dit heeft tot gevolg dat de onvolkomenheid op het inkoopbeheer niet in 2024 zal worden opgelost. De Douane neemt daarom extra maatregelen, zoals het verder centraliseren van de inkoop binnen de Douane. Hiermee worden processen verbeterd en wordt er controle en toetsing ingebouwd in het proces. Verder worden er aanvullende procesoptimalisaties doorgevoerd zodat processen eenduidiger worden en er minder afwijking mogelijk is. Tot slot wordt datavervui-

ling opgelost, opdat de sturing verder verbeterd kan worden. Dit is in 2025 gereed.

- *Grote geldstroom*

De onvolkomenheid heeft betrekking op geconstateerde tekortkomingen in de interne beheersing die toezien op de volledige en juiste ontvangst en afdracht van douanerechten en accijnzen. De Douane is vorig jaar gestart met een meerjarig verbeterprogramma om de interne beheersing van de grote geldstroom structureel te verbeteren. De verbeteraanpak is een veelomvattend traject. Een groot deel van de activiteiten uit de verbeteraanpak ligt op schema. Voor de grote geldstroom is na oplevering van procesbeschrijvingen van 14 procesketens verder gewerkt aan fit-gap analyses en beschrijving van overige procesketens en aan de implementatie van verbeteringen in de organisatie. Het streven is dat de onvolkomenheid op het beheer van de grote geldstroom in 2025 is opgelost.

Tot slot

Tijdens het Commissiedebat Douane van 25 september jl. heeft de Staatssecretaris Toeslagen en Douane toegezegd de resultaten van het TNO-onderzoek naar de risico's van scanapparatuur en de koppeling daarvan vertrouwelijk met de Tweede Kamer te delen, naar verwachting voor het eind van dit jaar. De afronding van het onderzoek neemt meer tijd in beslag dan eind september werd voorzien. Naar verwachting kan de toegezegde informatie in de loop van het eerste kwartaal 2025 vertrouwelijk met de Tweede Kamer worden gedeeld.

Door middel van deze stand-van-zakenbrieven wordt uw Kamer periodiek geïnformeerd over de belangrijkste ontwikkelingen bij de Douane. De volgende stand van zakenbrief zal uw Kamer in juni 2025 ontvangen.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen