



nota

Handreiking Initieel Onderzoek

Douane Handhavingsbeleid

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam
Postbus 3070
6401 DN Heerlen
www.douane.nl

Datum
17 juni 2022

Versienummer
1.2

Opdrachtgever
MT HHB

Auteurs
Coördinatiegroep HHB Toezicht

Bijlagen
6

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Algemene kaders	5
3	Initieel onderzoek	6
3.1	Wat is een initieel onderzoek?	6
3.2	Waarom een initieel onderzoek?	6
3.3	Geïntegreerde benadering	7
3.4	Hergebruik van informatie	7
3.5	Relatie cyclisch toezicht en vergunningafgifte	7
4	Het proces vergunningafgifte	9
5	Specifieke situaties bij vergunningaanvragen	11
5.1	Inleiding	11
5.2	Het compliance criterium DWU	11
5.2.1	Aandachtspunten compliance criterium	12
5.3	Compliancebepaling accijns	13
5.4	Vergunningaanvraag door een bedrijf met een AEOC status	13
5.5	Vergunningaanvraag door een in een andere lidstaat gevestigd bedrijf zonder AEOC status	15
5.6	Vergunningaanvraag door een bedrijf met meerdere vergunningen	15
5.7	Vergunningaanvraag door een vertegenwoordiger	16
5.8	Vergunningen van invloed op meer dan één lidstaat	16
5.8.1	Raadpleging verplicht	17
5.8.2	Raadplegingsprocedure type I (inclusief AEO)	17
5.8.3	Raadplegingsprocedure type II	18
5.8.4	Samenloop raadplegingsprocedures	19
5.8.5	Invloed raadplegingsprocedures op het initieel onderzoek	19
5.9	Raadplegingsverzoeken ingediend door andere lidstaten	19
5.10	Verlengen van de termijn	20
5.11	Concernsituatie	21

5.12	Overname en fusie	21
5.13	Overdracht in verband met uitzondering op de regiobepaling	23
6	Opdracht initieel onderzoek	24
6.1	Inleiding	24
6.2	Het opstellen van de opdracht	24
6.3	Inhoud van de opdracht	25
7	Uitvoering van het initieel onderzoek	27
7.1	Inleiding	27
7.2	Controleopdracht en aankondiging	28
7.3	Bedrijfsverkenning	28
7.4	Analyse van de administratie	29
7.5	Specifieke vergunningvoorwaarden	30
7.6	Conclusie en oordeelsvorming	30
7.7	Dossiervorming	30
7.8	Rapportage	31
7.9	Kwaliteitsmeting	31
7.10	Interne afronding	31
7.11	Registratie van bestede tijd	31
8	Wet- en regelgeving	32
8.1	Inleiding	32
8.2	Open normen	32
8.3	Douanewetboek van de Unie	32
8.3.1	Wie is marktdeelnemer	32
8.3.2	Geautoriseerde marktdeelnemer (AEO)	33
8.3.3	Aanvaarding van een aanvraag	33
8.3.4	Deugdelijke handels- en vervoersadministratie	34
8.3.5	Passende veiligheidsnormen	34
8.3.6	Ruimte voor tijdelijke opslag	35
8.3.7	Bijzondere regelingen	35
8.3.8	Zekerheid	35
8.3.9	Basisbegrip administratie: samenhang in eisen	36
8.3.10	Vergunningen met specifieke eisen aan de administratie	36
8.3.11	Het gebruik van vergunningen	37
8.3.12	Termijnen	39
8.3.13	Vergunningen van invloed op meer dan een lidstaat	40
8.3.14	Controleprogramma's	41
8.3.15	Kleine en middelgrote ondernemingen	42
8.4	Burgerlijk Wetboek	43
8.5	Algemene Douanewet	43
8.5.1	Toelating douanevertegenwoordiger	43
8.6	VGEM	44
8.7	Algemene Wet inzake Rijksbelastingen	44

8.8	Wet op de Accijns	45
8.8.1	Vergunning accijnsgoederenplaats	45
8.8.2	Vergunning geregistreerd afzender	45
8.8.3	Vergunning geregistreerd geadresseerde	45
8.8.4	Vergunning vrijstelling accijns	45
8.8.5	Het gebruik van vergunningen.....	46
8.8.6	Termijn	46
8.8.7	Zekerheid	46
8.9	Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken.....	47
8.9.1	Inrichting verbruiksbelasting voor alcoholvrije dranken.....	47
8.9.2	Vrijstelling verbruiksbelasting	47
8.9.3	Het gebruik van vergunningen.....	47
8.9.4	Termijn	47
8.9.5	Zekerheid	47
9	Versiebeheer	48
Bijlage 1	Begrippenkader administratieve controle	49
	Inleiding.....	49
	Administratieve organisatie (AO)	49
	Interne beheersing (IB).....	49
	Monitoring	50
	Systeemgericht en/of gegevensgericht.....	50
	Opzet, bestaan en werking beheersingsmaatregelen	50
Bijlage 2	Landelijke taken proces vergunningafgifte.....	53
Bijlage 3	Beknopte beschrijving rollen.....	55
Bijlage 4	Schematische weergave raadplegingsprocedures	56
Bijlage 5	Vernieuwing vergunning, risicoafweging en cyclisch toezicht	58
Bijlage 6	Instructie CDMS (en KIS) verhuizing vergunninghouder naar een ander regiokantoor.....	59

1 Inleiding

De handreiking initieel onderzoek heeft betrekking op de onderzoeken die naar aanleiding van een vergunningaanvraag worden ingesteld om vast te stellen dat:

- het bedrijf aan de (formele) douanevereisten voldoet en
- de AO/IB van het bedrijf voldoende waarborgen biedt om ook in de toekomst aan alle relevante wettelijke verplichtingen, inclusief VGEM, te voldoen.

Een initieel onderzoek wordt ingesteld naar aanleiding van een aanvraag van een vergunning die gebaseerd is op het Douanewetboek van de Unie (hierna: DWU), de Wet op de accijns (hierna: WA) of de Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken (hierna: WVAD)¹.

Deze handreiking is met name bestemd voor het management en de medewerkers betrokken bij vergunningafgifte en initieel onderzoek. De handreiking is uitsluitend bedoeld voor intern gebruik.

De handreiking is een uitgebreid document. Dit heeft een aantal redenen. Voor het uitvoeren van een initieel onderzoek is kennis van zowel nationale als Europese wet- en regelgeving vereist evenals kennis van controletechniek. Om het initieel onderzoek te kunnen plaatsen in het vergunningsproces is ook enige kennis van dit proces en de bijbehorende systemen noodzakelijk. Dit document bevat zoveel mogelijk de hoofdlijnen.

De opbouw van de handreiking is als volgt: na een overzicht van de voor een initieel onderzoek van belang zijnde kaders op het gebied van wet- en regelgeving in hoofdstuk 2, wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het begrip 'initieel onderzoek' en de relatie tussen cyclisch toezicht en vergunningafgifte. De plaats van het initieel onderzoek in het proces vergunningafgifte wordt uiteengezet in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 gaat in op specifieke situaties die van invloed kunnen zijn op het proces vergunningafgifte en het initieel onderzoek zelf. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens ingegaan op de opdracht tot het uitvoeren van een initieel onderzoek. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de daadwerkelijke uitvoering van een initieel onderzoek. Hoofdstuk 8 ten slotte bevat een uiteenzetting van de voor de Douane relevante wet- en regelgeving voor het uitvoeren van haar onderzoeken in het kader van vergunningafgifte.

Voor de lezers is een uitgebreide inhoudsopgave opgenomen. Voor meer informatie en verdieping wordt verwezen naar de documentatie genoemd in hoofdstuk 2 algemene kaders.

De ingebruikname van digitale portalen heeft tot gevolg dat vergunningen steeds vaker digitaal worden aangevraagd. In deze handreiking wordt hier zo veel mogelijk rekening mee gehouden. Inrichtingsvraagstukken vallen buiten de scope van deze handreiking evenals instructies voor de te gebruiken systemen.

¹ Waar in de handreiking accijns staat wordt ook verbruiksbelasting bedoeld, tenzij dit anders is aangegeven.

2 Algemene kaders

De volgende kaders vormen de basis voor deze handreiking:

- wet- en regelgeving;
- het toezichtbeleid Belastingdienst: Controleaanpak Belastingdienst (CAB) en Handboek Controle (HBC);
- AEO² Guidelines Richtsnoeren Taxud/B2/047/2011;
- Guidance on Simplifications –Title IV UCC “Guidance for MSs and Trade” Taxud.a.2 Ares(2019)8639289;
- Handboek Douane;
- Handboek Accijns;
- Handboek Verbruiksbelasting alcoholvrije dranken;
- Handboek EMCS;
- Handboek VGEM;
- Handreiking ‘Beoordelen solvabiliteit ten behoeve van vergunning AEO en vergunningen doorlopende zekerheid met vermindering dan wel ontheffing van de te stellen zekerheid’;
- Memo ‘Werken met controleteams’;
- Memo ‘Werken met controleteams in de praktijk’;
- Memo ‘Uitleg en toepassing AEO-criterium Compliance; artikel 39, onder a, DWU en artikel 24 UVo.DWU’;
- Memo ‘Intrekken van een niet / weinig gebruikte vergunning’;
- Memo ‘Afgifte van en toezicht op vergunningen Geregistreerd Geadresseerde’;
- Memo ‘Grondige controle in het eerste jaar bij nieuwe bedrijven en vergunninghouders (DWU en accijns)’;
- Instructie Zekerheid DWU;
- Memo ‘Richtinggevende kaders klantmanagement’;
- Memo ‘Basis keuzes begrip administratie’;
- Memo ‘Werkstromen’.

Werken op basis van deze kaders betekent onder andere dat risicogericht gewerkt moet worden en dat we een digitaal dossier (Audit Tool Douane, hierna: ATD) vormen en over de uitkomsten van het onderzoek rapporteren. De vastlegging van de onderbouwing van de gemaakte keuzes en de te nemen vervolgstappen is hierbij essentieel. Niet alleen wat wél in het onderzoek wordt meegenomen, maar ook wat niet én waarom.

² AEO = Authorised Economic Operator, geautoriseerde marktdeelnemer.

3 Initieel onderzoek

3.1 Wat is een initieel onderzoek?

Een initieel onderzoek is een onderzoek waarbij wordt nagegaan of de aanvrager van de vergunning in staat is, na afgifte van de vergunning, de vergunningvoorwaarden na te leven. Bij veel vergunningen is een administratieve organisatie die in overeenstemming is met het soort en de omvang van de bedrijfsactiviteiten een belangrijke eis en moet de vergunninghouder beschikken over een systeem van interne beheersing waarmee fouten kunnen worden voorkomen, opgespoord en rechtgezet. Een vergunning kan pas worden afgegeven wanneer de controlemedewerker³ heeft vastgesteld dat de AO/IB voldoende waarborgen biedt dat alle fiscaal relevante transacties volledig en juist worden vastgelegd in de administratie en worden opgenomen in de aangiften. Het initieel onderzoek wordt afgerond met een rapport. De aanvrager ontvangt een afschrift van dit rapport.

De werkzaamheden die de controlemedewerker in het kader van initiële onderzoeken moet verrichten, beperken zich grotendeels tot wat beschreven is in het Handboek Controle in de onderdelen bedrijfsverkenning en analyse van de administratie. Soms kan met een initieel onderzoek slechts de opzet van de AO/IB worden beoordeeld, maar (nog) niet het bestaan en de effectieve werking ervan, omdat de procedures nog moeten worden geïmplementeerd. Bij nieuwe vergunninghouders zal het initieel onderzoek zich dus richten op de opzet van de AO/IB omdat er nog geen (douane)activiteiten plaatsvinden. Bij een bedrijf dat al (douane)activiteiten heeft, wordt waar mogelijk ook het bestaan van de AO/IB meegenomen in het initieel onderzoek.

Let op!

De term initieel onderzoek wordt soms ook gebruikt als het gaat om de wijzigingen bij bestaande vergunninghouders. Zo'n wijziging kan immers gevolgen hebben voor de naleving van de vergunningvoorwaarden. Goede voorbeelden hiervan zijn de implementatie van een nieuw ERP-systeem of een verhuizing. De term initieel onderzoek wordt echter alleen gebruikt als het gaat om vergunningaanvragen.

Wijzigingen na afgifte beschouwen we als risicosignalen in het kader van cyclisch toezicht. Dergelijke risico's worden gewogen en eventueel gevolgd door een passende afdekkingsmaatregel, zoals administratief toezicht. Het DWU spreekt in deze situatie van herziening van een vergunning (artikel 23 lid 4 DWU). Bij accijnsvergunningen wordt dit wijziging van een vergunning genoemd.

3.2 Waarom een initieel onderzoek?

Met een initieel onderzoek wordt het risico dat ten onrechte een vergunning wordt afgegeven beperkt en daarmee wordt het (niet-) financiële risico voor de Douane beperkt.

De Douane loopt het risico dat de vergunninghouder niet voldoet aan de vergunningvoorwaarden. Dit kan bijvoorbeeld resulteren in onjuiste aangiften (niet alleen vrije verkeer, maar ook vervoer, accijns etc.), ten onrechte profiteren van bijzondere regelingen, onjuist of niet melden van onregelmatigheden, onjuiste boeking in de administratie etc. De (niet-) financiële risico's die hieraan verbonden zijn, kunnen (uiteindelijk mogelijk) leiden tot een claim van DG Budget.

Bedrijven vragen vergunningen aan om bepaalde formaliteiten niet meer te hoeven uitvoeren, te kunnen profiteren van bijzondere regelingen of om accijnsgoederen te vervaardigen of op te slaan. Het bedrijf moet **voldoen aan formele (douane) vereisten** om in aanmerking te komen voor de desbetreffende vergunning.

³ Dit is degene die, individueel of in teamverband, het initieel onderzoek uitvoert (zie memo 'Werken met controleteams').

Met de aanvraag van een vergunning neemt het bedrijf de verantwoordelijkheid voor het nakomen van de verplichtingen die hiermee samenhangen op zich. Niet alleen op het moment van de aanvraag, maar ook daarna. Het bedrijf moet daarom voldoende **waarborgen bieden in de bedrijfsprocessen** zodat ook in de toekomst aan de wettelijke verplichtingen zal worden voldaan.

Tijdens de bedrijfsverkenning en de analyse van de administratie wordt het risico dat we ten onrechte een vergunning afgeven of in stand houden getoetst, rekening houdend met aard en omvang van de **risico's** die voortvloeien uit:

- de gevraagde vergunningen;
- de aard (typologie) en de omvang bedrijf;
- het goederenpakket (inclusief VGEM);
- de plaats in de logistieke keten⁴;
- de interne bedrijfsvoeringseisen van de vergunninghouder zelf.

De informatie die bij de bedrijfsverkenning en de analyse van de administratie wordt verzameld, zal per bedrijf verschillend zijn. Daarom is vrijwel altijd sprake van maatwerk.

3.3 Geïntegreerde benadering

Als een bedrijf meerdere vergunningen tegelijk aanvraagt, dan is een geïntegreerd initieel onderzoek het meest efficiënt en effectief. In dat geval wordt optimaal gebruik gemaakt van de samenhang in de vergunningvoorwaarden en dekken we onze risico's zoveel mogelijk gelijktijdig af. Dan wordt één dossier in ATD aangelegd en één rapport opgesteld.

Als een bedrijf een aanvraag voor een vergunning AEO indient bij het Landelijk Centrum AEO (hierna: LCAEO) en daarnaast andere vergunningen aanvraagt bij een regiokantoor is het noodzakelijk om te zorgen dat er één opdracht voor een geïntegreerd initieel onderzoek wordt opgesteld. Omdat de meeste vergunningaanvragen bij de regiokantoren worden ingediend én de initiële onderzoeken door medewerkers van de regiokantoren worden uitgevoerd, ligt de regie op het efficiënt uitvoeren van het initieel onderzoek bij de regiokantoren.

3.4 Hergebruik van informatie

Het beleid voor initiële onderzoeken is gebaseerd op hergebruik van reeds bij de Douane aanwezige informatie. Daarbij wordt rekening gehouden met de aard en de omvang van de risico's inzake de aard en de omvang van het goederenpakket, de vergunningen, de plaats in de logistieke keten en de grootte van het bedrijf. Denk in dit verband bijvoorbeeld ook aan recente controleresultaten (fiscaal en niet-fiscaal), risicosignalen en eerder gemaakte afspraken. De vergunning kan dus niet blind afgegeven worden, maar de aanvraag zal beoordeeld moeten worden. Afhankelijk van de beschikbare informatie zal dit vanachter het bureau en/of bij het bedrijf zelf moeten gebeuren.

3.5 Relatie cyclisch toezicht en vergunningafgifte

Cyclisch toezicht start bij de vergunningaanvraag. Cyclisch toezicht houdt in dat we na afgifte van de vergunning(en), in cycli van drie (DWU) of vijf (accijns) jaar de aan een vergunninghouder gerelateerde risico's onderzoeken door middel van een integrale controleaanpak. Ook vergunninghouders die enkel een vergunning AEO hebben, zoals bijvoorbeeld vervoerders, worden hieronder begrepen.

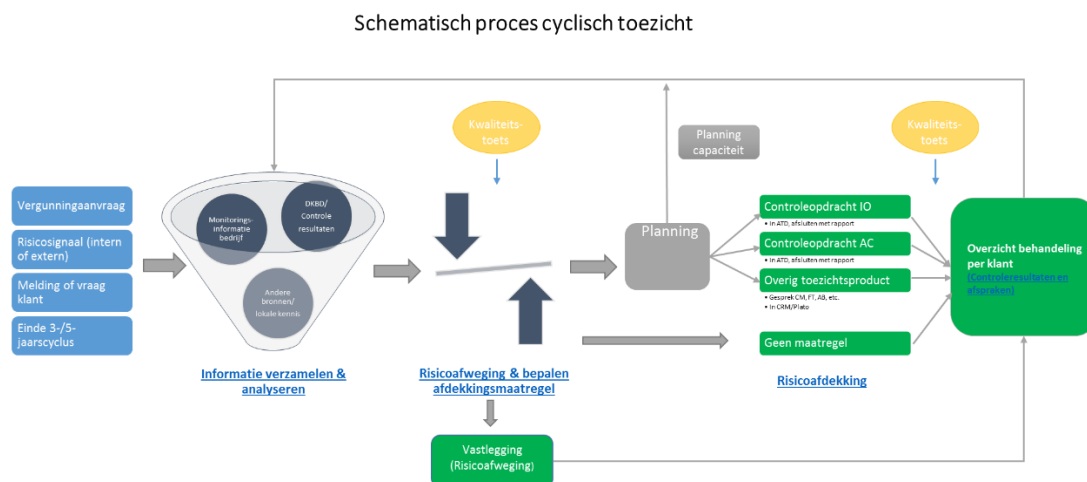
⁴ De logistieke keten wordt ook wel de (internationale) toeleveringsketen genoemd. Voor meer informatie over de toeleveringsketen en de deelnemers in deze keten wordt verwezen naar de AEO Guidelines deel 1, afdeling II, paragraaf 4.

Op basis van een risicoafweging maken we voor elk bedrijf passende keuzes in het cyclisch toezicht. Deze periodieke (op termijn continue) risicoafweging vindt plaats op basis van analyse en vergelijking van bedrijfsinformatie.

Als de risicoafweging daartoe aanleiding geeft, vindt risicoafdekking plaats. Dit doen we geïntegreerd. Dat wil zeggen dat we de risico's zoveel mogelijk gelijktijdig afdekken. Deze risicoafdekking kan op meerdere manieren plaatsvinden, maar vaak via administratief of fysiek toezicht.

Onderstaand schema geeft het proces cyclisch toezicht op hoofdlijnen weer.

Figuur 3.1 Schematisch proces cyclisch toezicht



De allereerste risicoafweging is gebaseerd op twee vragen:

(1) is een initieel onderzoek nodig voor de aangevraagde vergunning (op basis van de vergunningcodelijst⁵);

(2) zo ja, kan gesteund worden op reeds bij de Douane aanwezige informatie?

De conclusie van deze allereerste risicoafweging⁶ kan zijn dat een initieel onderzoek betrekking moet hebben op alle voorwaarden en criteria. Maar, wanneer meer relevante bedrijfsinformatie beschikbaar is kan de conclusie ook zijn dat het initieel onderzoek ter plaatse gericht moet zijn op enkele specifieke voorwaarden en criteria. De vastlegging van de onderbouwing van de gemaakte keuzes en de te nemen vervolgstappen is hierbij essentieel. Niet alleen wat wél in het onderzoek wordt meegenomen, maar ook wat niet én waarom. Deze werkwijze draagt bij aan eenheid van beleid en uitvoering.

De resultaten van het initieel onderzoek vormen vervolgens input voor volgende risicoafwegingen binnen de cyclus.

De cyclus wordt afgesloten met een risicoafweging over de afgelopen drie / vijf jaren op de volgende aspecten:

- naleving van de vergunningvoorwaarden, en
- aanvaardbaarheid van de aangiften.

In deze risicoafweging houden we rekening met de reeds in de totale cyclus verrichte risicoafweging- en afdekkingswerkzaamheden en de daaruit resulterende controleresultaten.

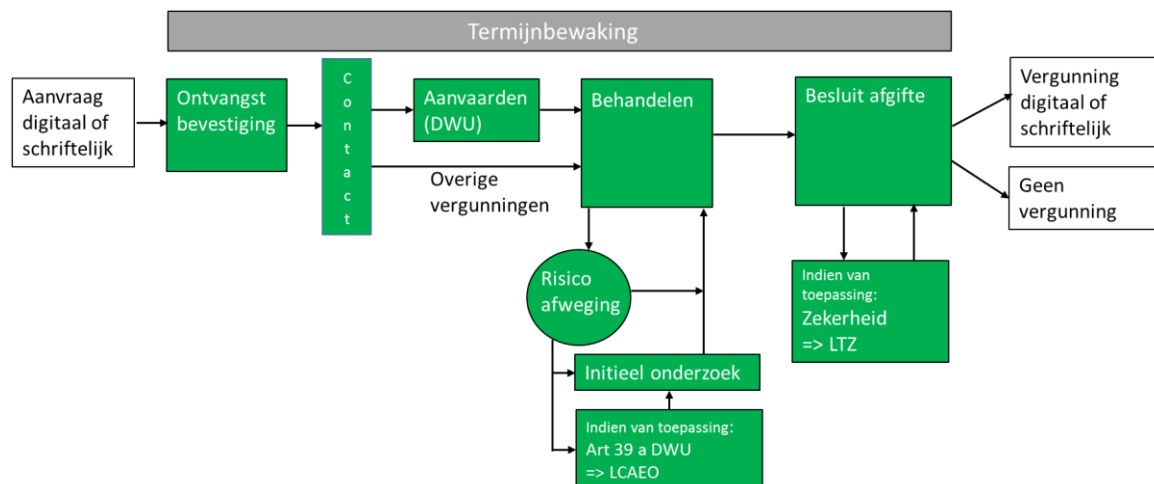
⁵ De vergunningcodelijst is te vinden op Douanenet/Werkgebieden/Handhavingsbeleid/HHB vergunningen.

⁶ Tijdens deze risicoafweging wordt rekening gehouden met de mogelijke aanwezigheid van specifieke situaties zoals beschreven in hoofdstuk 5.

4 Het proces vergunningafgifte

Onderstaande afbeelding geeft het proces vergunningafgifte op hoofdlijnen weer.

Figuur 4.1 Proces vergunningafgifte



Aanvragen worden digitaal, via het betreffende portaal, of schriftelijk, via de postbus in Heerlen, ingediend. Het overzicht douanevergunningen op douane.nl geeft aan via welk kanaal een aanvraag ingediend⁷ moet worden.

Het LCAEO neemt de aanvragen voor vergunningen AEO in behandeling. Alle andere aanvragen worden behandeld door de regiokantoren⁸. Nadat de aanvraag is ontvangen en de aanvraag is aanvaard (specifiek voor DWU-vergunningen) wordt een risicoafweging uitgevoerd zoals beschreven bij 3.5. Als een initieel onderzoek nodig is, wordt dit uitgevoerd door medewerkers van het regiokantoor. Waar nodig kunnen deze medewerkers een beroep doen op specifieke expertise, zoals EDP-audit of solvabiliteit of expertise die is toegewezen aan een team met een landelijke taak⁹.

Het resultaat van het initieel onderzoek is een rapport met een advies over de afgifte van de vergunning(en). Een vergunning wordt pas afgegeven nadat is vastgesteld dat het bedrijf aan de vergunningvoorwaarden voldoet en, indien nodig, zekerheid is gesteld¹⁰.

Let op!

De termijn voor de afgifte voor het afgeven van een vergunning is (in sommige gevallen) beperkt. Kort na ontvangst van de aanvraag moet telefonisch contact worden opgenomen met het bedrijf en worden een aantal vragen gesteld ('quickscan' vergunningaanvraag). Hierdoor kan direct een beeld gevormd worden over de wijze waarop het bedrijf de aanvraag heeft voorbereid. Ook worden nut en noodzaak en/of de juiste combinatie van de aangevraagde vergunningen

⁷ Op grond van artikel 2:15 Algemene Wet Bestuursrecht kan een bericht pas elektronisch worden verstuurd als de Douane bekend heeft gemaakt dat dit kanaal is geopend.

⁸ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een aanvraag geregistreerde exporteur (REX) wordt behandeld door het Landelijk Oorsprong Team en een aanvraag tijdelijk geregistreerd geadresseerde wordt behandeld door de Centrale Unit Accijns. Voor beide vergunningen is echter geen initieel onderzoek nodig. Deze vergunningen vallen buiten de scope van deze handreiking.

⁹ Bijlage 2 bevat een overzicht van de landelijke taken die voor het proces vergunningafgifte van belang zijn.

¹⁰ Voor de verwerking van de vergunning(en) in CDMS zijn instructies beschikbaar. Deze zijn gepubliceerd in de openbare community DWU&MASP.

besproken. Daarnaast wijzen we, in het kader van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, de aanvrager op zijn verplichtingen betreffende de administratie. Dit geeft vaak al inzicht of het bedrijf aan de vergunningvoorwaarden zal kunnen voldoen (inclusief geregeld gebruik) of nog verbeteringen moet aanbrengen. Eventueel kan het bedrijf gevraagd worden de aanvraag in te trekken of kan de Douane in overleg met de contactpersoon besluiten de aanvraag niet te aanvaarden.

Denk aan vragen als:

- Voor welke activiteiten wordt de vergunning aangevraagd?
- Wat is het beoogde economische voordeel?
- Heeft het bedrijf overwogen om de activiteiten uit te besteden aan een logistieke dienstverlener of een douanevertegenwoordiger?
- Hoe heeft het bedrijf de aanvraag voorbereid?
- Hoe heeft het bedrijf zich voorbereid op de verplichtingen die een vergunning met zich mee kunnen brengen?

Let op!

Bedrijven kunnen in het EU Trader Portal een vergunning aanvragen als:

- eerste aanvraag (optie 1);
- aanvraag tot vernieuwing van de vergunning (optie 3)¹¹.

Optie 3 kan alleen wordt gebruikt als er sprake is van een vergunningaanvraag die betrekking heeft op een eerder afgegeven vergunning voor dezelfde soort goederen en activiteiten.

Deze mogelijkheid bestaat uitsluitend voor de onderstaande vergunningen:

- actieve veredeling (IPO);
- passieve veredeling (OPO);
- bijzondere bestemming (EUS);
- tijdelijke invoer (TEA).

Beoordeel tijdens de aanvaarding of de aanvrager terecht gebruik heeft gemaakt van optie 3. Heeft de aanvrager ten onrechte gebruik gemaakt van optie 3, aanvaard de aanvraag dan niet. De aanvrager kan vervolgens de aanvraag dupliceren en opnieuw indienen als een eerste aanvraag (optie 1).

¹¹ De Engelse tekst luidt: renewal of an authorisation.

5 Specifieke situaties bij vergunningaanvragen

5.1 Inleiding

In de praktijk komen situaties voor die van invloed kunnen zijn op het proces vergunningafgifte en het initieel onderzoek zelf. In dit hoofdstuk worden de volgende situaties uitgewerkt:

- 5.2. het compliance criterium DWU
- 5.3. de compliancebepaling accijns
- 5.4. een aanvraag van een vergunning door een (in Nederland of in een andere lidstaat gevestigd) bedrijf met een AEOC status
- 5.5. een aanvraag van een vergunning door een in een andere lidstaat gevestigd bedrijf zonder AEOC status
- 5.6. een aanvraag van een vergunning door een bedrijf dat al andere vergunningen heeft waarop vergelijkbare voorwaarden van toepassing zijn
- 5.7. een vergunningaanvraag die wordt ingediend door een vertegenwoordiger
- 5.8. een aanvraag voor een vergunning van invloed op meer dan één lidstaat
- 5.9. raadplegingsverzoeken ingediend door andere lidstaten
- 5.10. verlengen van de termijn
- 5.11. een vergunningaanvraag door een bedrijf dat onderdeel is van een concern (concernsituatie)
- 5.12. overname en fusie
- 5.13. overdracht in verband met uitzondering op de regiobepaling

5.2 Het compliance criterium DWU

Voor sommige vergunningen moet getoetst worden of aan artikel 39 a DWU wordt voldaan. Er mag dan geen sprake zijn van ernstige of herhaaldelijke overtredingen van douane- en belastingvoorschriften. Ook mag de aanvrager geen strafblad met zware misdrijven in verband met de economische activiteit hebben.

Dit criterium is een voorwaarde voor de volgende vergunningen / toelating:

- geautoriseerde marktdeelnemer voor Douanevereenvoudigingen (AEOC);
- geautoriseerde marktdeelnemer voor Veiligheid (AEOS);
- toegelaten afzender (ACR);
- toegelaten geadresseerde (ACE);
- toegelaten geadresseerde TIR-operatie (ACT);
- toegelaten afgever T2L(F) (ACP);
- gebruik verzegeling van een bijzonder model (SSE);
- gebruik van een elektronisch vervoersdocument als douaneaangifte (ETD);
- inschrijving in de administratie van de aangever (EIR);
- doorlopende zekerheid (CGU);
- erkende bananenweger (AWB);
- vereenvoudiging bepaling douanewaarde (CVA);
- onderhouden van een lijndienst (RSS);
- opstellen van het scheepvaartmanifest na vertrek (TC 12);
- toelating douanevertegenwoordiger.

Slechts een beperkt aantal medewerkers, zoals een aantal medewerkers van het LCAEO en de BFC's / contactambtenaren, is bevoegd om de bronnen voor deze overtredingen en misdrijven te raadplegen. Dit hoort ook zo beperkt te blijven vanwege de strafvorderlijke- en privacy-spelregels.

Compliancetoets bij de aanvraag van een vergunning AEO

De aanvraag wordt ingediend bij het LCAEO. Het LCAEO zet bij diverse instanties vragen uit ten behoeve van de toets op artikel 39 a DWU. Het LCAEO stuurt

vervolgens de resultaten van deze opvraag door naar het regiokantoor dat verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het initieel onderzoek.

Compliancetoets bij de aanvraag van een andere vergunning door een bedrijf dat geen AEO is

De behandelaar¹² van de vergunningaanvraag (of de risicoanalist Klantmanagement) vraagt bij het LCAEO informatie op over het voldoen aan artikel 39, onder a, DWU. Hiervoor wordt het 'Formulier voor bevestigingen' gebruikt.

Het LCAEO voert hiervoor dezelfde procedure uit als beschreven bij aanvraag van een vergunning AEO en stuurt vervolgens de resultaten van deze opvraag door naar het regiokantoor dat verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het initieel onderzoek.

Let op!

Als een bedrijf al AEO is en vervolgens een andere vergunning aanvraagt dan worden de gegevens die relevant zijn voor artikel 39 a DWU niet ingevuld in het EU Trader Portal.

Het bedrijf wordt geacht om dergelijke wijzigingen door te geven als een wijziging in het kader van AEO. Het LCAEO ontvangt deze wijzigingen, beoordeelt deze en zet waar nodig passende vervolgacties uit.

5.2.1 Aandachtspunten compliance criterium

Het memo 'Uitleg en toepassing AEO-criterium Compliance; artikel 39, onder a, DWU en artikel 24 UvO.DWU' bevat nadere uitleg ten behoeve van de toetsing van dit criterium en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Het LCAEO geeft alléén informatie over ernstige overtredingen en dus niet over herhaalde overtredingen. Hiervoor moet het Digitaal Klantbeeld Douane geraadpleegd worden. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen of het bedrijf al dan niet aan artikel 39 a DWU voldoet ligt bij het regiokantoor. Bij het aantreffen van aandachtspunten in het formulier voor terugkoppeling van het LCAEO en/of Digitaal Klantbeeld Douane moet dit met de regionale coördinator (RCAEO en/of vaco Formeel Recht) en de BFC/CA besproken worden. Gezamenlijk wordt een besluit genomen. Het kan zijn dat:

- de vergunning kan worden afgegeven;
- nader onderzoek moet worden uitgevoerd;
- de overtreding zo ernstig is dat de vergunning niet kan worden verleend.

Mochten er nog twijfels bestaan, neem dan contact op met de landelijk contactpersoon schorsingen en intrekkingen van vergunningen¹³.

Als een bedrijf een vergunning aanvraagt die alleen geldig is in Nederland, maar het bedrijf is gevestigd in een andere lidstaat en/of de bestuurder en/of het hoofd douanezaken is een inwoner/zijn inwoners van een andere lidstaat, dan moet de behandelaar van de vergunningaanvraag zowel informatie opvragen bij het LCAEO als zelf een raadplegingsverzoek met betrekking tot artikel 39 a DWU via het Customs Decisions Management Systems (hierna: CDMS) uitzetten naar die andere lidstaat.

Het informatieverzoek voor het LCAEO is nodig om Nederlandse systemen te raadplegen. Het raadplegingsverzoek via CDMS is noodzakelijk om de andere lidstaat te consulteren.

Let op!

Gegevens over de bestuurder en het hoofd douanezaken zijn persoonsgegevens

¹² Bijlage 3 bevat een beknopte toelichting op enkele rollen die in deze handreiking worden vermeld.

¹³ De landelijk contactpersoon werkt bij DLK afdeling Handhavingsbeleid.

waarop de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) van toepassing is. Er mogen geen andere gegevens verstrekt worden dan in de vergunningaanvraag vermeld staan¹⁴. Neem bij vragen contact op met de regionale privacycoördinator of de vaco Formeel Recht.

Let op!

Als een bedrijf al andere vergunningen heeft waar artikel 39 a DWU een voorwaarde voor is dan rijst de vraag hoe oud de informatie mag zijn om hierop te mogen steunen. Dit zal beoordeeld moeten worden bij de risicoafweging.

Vraag altijd opnieuw informatie op over het voldoen aan artikel 39 a DWU als:

- de compliancetoets (zowel voor wat betreft ernstige als herhaaldelijke overtredingen) ouder is dan 1 jaar;
- op basis van de meest recente compliancetoets wordt geconstateerd dat een bestuurderswisseling heeft plaatsgevonden die nog niet bekend is bij de Douane;
- op basis van de meest recente compliancetoets wordt geconstateerd dat een nieuw hoofd douanezaken is aangesteld die nog niet bekend is bij de Douane.

5.3 Compliancebepaling accijns

De accijnswetgeving bevat ook een compliancebepaling. Zo wordt een verzoek om een vergunning voor een accijnsgoederenplaats onder andere afgewezen als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat niet zal worden voldaan aan de eisen van de wetgeving. Eveneens kan de vergunningaanvraag worden geweigerd als degene die in de vijf, aan de aanvraag voorafgaande, jaren onherroepelijk is veroordeeld wegens het niet nakomen van een wettelijke bepaling inzake de accijns (artikelen 43, 48, 49 WA).

Deze eisen gelden ook voor de vergunningen geregistreerd geadresseerde en geregistreerd afzender (artikel 50 e WA), de vergunning fiscaal vertegenwoordiger accijns voor verkoper op afstand (artikel 50 g WA) en de vergunning inrichting verbruiksbelasting voor alcoholvrije dranken (artikel 15 lid 2 WVAD).

5.4 Vergunningaanvraag door een bedrijf met een AEOC status

Eén van de AEO-faciliteiten is het gemakkelijker toegang verkrijgen tot vereenvoudigde procedures als het bedrijf de AEOC status heeft (artikel 38 lid 5 DWU). In het DWU zijn de vergunningvoorwaarden voor, onder andere, de vereenvoudigde procedures daarom gestandaardiseerd en geharmoniseerd. Bij de behandeling van een vergunningaanvraag in CDMS wordt zichtbaar hoe deze faciliteit is verwerkt.

Onderstaand voorbeeld¹⁵ voor de vergunning toegelaten geadresseerde (ACE) laat zien hoe de samenhang in vergunningvoorwaarden in CDMS is geïmplementeerd. Als het bedrijf geen AEOC is dan moet een aantal vragen over de vergunningvoorwaarden worden behandeld (verplicht te beantwoorden). Is het bedrijf wel AEOC dan worden de vragen die betrekking hebben op de AEO-criteria van artikel 39 a, b en d DWU niet getoond.

¹⁴ Aanvullend op vragen van het gegeven 'geboortedatum persoon verantwoordelijk voor douanezaken' vindt plaats op basis van art. 6, lid 1, onder e, AVG.

¹⁵ Dit voorbeeld is ontleend aan de Business User Guide, CUSTDEV3-SC10-CDS-BUGD-BusinessUserGuide.

Figuur 5.1 Bij de behandeling van de aanvraag ACE in CDMS te vullen voorwaarden

Voorwaarden voor behandelen en afgifte van de vergunning toegelaten geadresseerde (ACE)	Als de aanvrager geen AEOC of AEOF is ¹⁶	Als de aanvrager AEOC of AEOF is
Aanvrager/houder maakt regelmatig gebruik van de regeling Unie-douanevervoer	X	X
Aanvrager zal regelmatig goederen ontvangen die onder de regeling Unie-douanevervoer zijn geplaatst	X	X
Beschikkende douaneautoriteit is in staat om douanetoezicht uit te oefenen zonder administratieve maatregelen te nemen die niet in verhouding staan tot de economische behoeften.	X	X
Aanvrager verleent de douane toegang tot zijn douaneadministratie en, in voorkomend geval, zijn vervoersadministratie	X	X
Aanvrager is niet veroordeeld wegens een zwaar misdrijf en heeft geen ernstige overtredingen op douanewetgeving en belastingvoorschriften begaan	X	
Aanvrager kan een hoge mate van controle van zijn operaties en goederenstroom aantonen, door middel van een systeem voor het beheren van commerciële, en waar van toepassing, vervoersadministratie, aan de hand waarvan de douaneautoriteiten passende controles kunnen verrichten	X	
Aanvrager geeft blijk van praktische vakbekwaamheid of beroepskwalificaties die rechtstreeks samenhangen met de verrichte activiteit	X	

Betekent dit nu dat als een bedrijf al AEOC is geen initieel onderzoek meer nodig is? Nee, dat is niet het geval. Enerzijds moet nagegaan worden of wijzigingen hebben plaatsgevonden die van invloed zijn op de eerder afgegeven vergunningen en anderzijds moet de mogelijkheid om efficiënt douanetoezicht uit te kunnen oefenen getoetst worden.

Vastgesteld moet worden of het bedrijf met de uitbreiding van de douaneactiviteiten nog steeds voldoet aan de AEO voorwaarden en criteria en de specifiek voor de aangevraagde vergunning geldende voorwaarden. De vergunning kan dus niet blind afgegeven worden, omdat het bedrijf al AEO is. Dit moet beoordeeld worden (afhankelijk van de beschikbare informatie, achter het bureau of bij het bedrijf). De overwegingen worden vastgelegd in ATD.

Denk in deze situatie onder andere aan het volgende:

- opnieuw laten toetsen van het compliance criterium (zie paragraaf 5.2);
- bespreek eerder opgestelde rapport(en) met het bedrijf om vast te stellen welke aspecten wel of niet gewijzigd zijn en wat dit betekent voor het initieel onderzoek;
- zijn eerder gemaakte afspraken nagekomen? hoe heeft de aanvrager in beeld gebracht wat de gevolgen van de nieuwe vergunning(en) voor de bedrijfsprocessen zijn?
- zijn processen, procedurebeschrijvingen, werkinstructies etc. aangepast en vastgelegd/beschreven? Vraag de meest essentiële op;
- wat zijn de gevolgen voor de interne controle door het bedrijf?
- wat zijn de gevolgen voor de monitoring door het bedrijf?
- hoe heeft het bedrijf de gevolgen voor de zekerheid, solvabiliteit en veiligheid in beeld gebracht?
- wat heeft het bedrijf gedaan om de praktische vakbekwaamheid op het niveau te brengen die nodig is voor deze nieuwe activiteit?

Als de AEOC status door de Nederlandse Douane is toegekend dan beschikken we over (relatief) veel informatie.

¹⁶ In CDMS wordt de term AEOF nog wel gebruikt alhoewel deze in het DWU niet meer bestaat.

Ook een bedrijf dat in een andere lidstaat gevestigd is, kan een vergunning in Nederland aanvragen. Deze situatie wordt toegelicht in onderstaand voorbeeld.

Voorbeeld

Een in Duitsland gevestigd bedrijf met de AEOC status haalt containers op in de Rotterdamse haven en vraagt daarvoor in Nederland een vergunning toegelaten afzender (ACR) aan. In dit geval is de Duitse douane de voor AEO verantwoordelijke douaneautoriteit en niet de Nederlandse Douane. We beschikken hier dus niet over informatie over de AO/IB van het bedrijf. Vraag daarom in deze situatie de AO/IB met betrekking tot de specifieke vergunning op. Houd als dat mogelijk is een interview met het hoofd douanezaken om een goed beeld te krijgen van de AO/IB.

Let op!

Als bij het initieel onderzoek bijzonderheden worden geconstateerd die op de AEO-status van invloed kunnen zijn, dan moet de douane in de andere lidstaat, in dit geval Duitsland, onmiddellijk worden geïnformeerd (artikel 35 UVo.DWU). Deze procedure loopt via het LCAEO.

5.5 Vergunningaanvraag door een in een andere lidstaat gevestigd bedrijf zonder AEOC status

Een bedrijf gevestigd in een andere lidstaat kan een vergunning in Nederland aanvragen. Bijvoorbeeld een in Polen gevestigd bedrijf (geen AEO) die containers aflevert in de Rotterdamse haven en daarvoor in Nederland een vergunning toegelaten geadresseerde (ACE) aanvraagt.

In deze situatie omvat het initieel onderzoek alle vergunningvoorwaarden. Heeft het bedrijf al andere vergunningen in Nederland dan is er misschien wel enige informatie beschikbaar waarop gesteund kan worden. Dit is mede afhankelijk van het type vergunning(en) dat het bedrijf in Nederland heeft.

5.6 Vergunningaanvraag door een bedrijf met meerdere vergunningen

In de praktijk komt het voor dat een bedrijf al andere vergunningen heeft. Op enig moment breidt het bedrijf de douaneactiviteiten uit en vraagt een andere vergunning aan. Als de andere vergunningen ook door de Nederlandse Douane zijn afgegeven, beschikt de Douane op dat moment waarschijnlijk over relevante informatie waarop gesteund kan worden tijdens het initieel onderzoek.

Dit betekent niet dat de vergunning zonder initieel onderzoek mag worden afgegeven. Nagegaan moet worden of wijzigingen hebben plaatsgevonden die van invloed zijn op de eerder afgegeven vergunningen en ook moet de mogelijkheid om efficiënt douanetoezicht uit te kunnen oefenen getoetst worden. Vastgesteld moet worden of het bedrijf met de uitbreiding van de douaneactiviteiten nog steeds voldoet aan de voorwaarden voor de andere vergunningen en de specifiek voor de aangevraagde vergunning geldende voorwaarden.

Voor een overzicht van de aandachtspunten wordt verwezen naar 5.4.

Voorbeeld

Een bedrijf, dat al beschikt over de vergunningen toegelaten afzender (ACR) en toegelaten geadresseerde (ACE), vraagt een vergunning toegelaten geadresseerde voor TIR-operaties (ACT) aan. Waarschijnlijk is er veel relevante informatie waarop gesteund kan worden.

Vraagt hetzelfde bedrijf een vergunning voor een accijnsgoederenplaats aan, dan is veel minder relevante informatie beschikbaar.

De mate waarin gesteund kan worden op de beschikbare informatie is dus deels in te vullen aan de hand van de vraag of er sprake is van vergunningen met vergelijkbare voorwaarden.

5.7 Vergunningaanvraag door een vertegenwoordiger

De Europese portalen bieden de mogelijkheid om in vertegenwoordiging vergunningen aan te vragen voor een ander bedrijf¹⁷.

Dit is mogelijk als beide partijen, het bedrijf dat de vergunning aan laat vragen (de vertegenwoordigde) en de vertegenwoordiger, gebruik maken van ketenmachtiging¹⁸.

De vertegenwoordiger hoeft hiervoor niet in het bezit te zijn van een toelating douanevertegenwoordiger.

Als een initieel onderzoek wordt ingesteld dan wordt dit onderzoek niet ingesteld bij de vertegenwoordiger, maar bij de vertegenwoordigde, het bedrijf dat gebruik gaat maken van de vergunning.

5.8 Vergunningen van invloed op meer dan één lidstaat

DWU-vergunningen kunnen geldig zijn in één lidstaat, in meer lidstaten of in alle lidstaten (geografische geldigheid). Als een vergunning geldig is in meer of in alle lidstaten is een raadplegingsprocedure¹⁹ vereist voordat de vergunning wordt afgegeven. De andere lidstaat wordt via deze procedure in de gelegenheid gesteld om al dan niet akkoord te gaan met de af te geven vergunning.

Er zijn verschillende soorten raadplegingsprocedures, ook zijn er verschillende regiokantoren/ teams bij betrokken. Deze paragraaf gaat in op:

- de verschillende soorten raadplegingsprocedures en
- de gevolgen voor het initieel onderzoek.

De raadplegingsprocedure voor DWU-vergunningen verloopt digitaal via CDMS of EOS.

Uit de aanvraag blijkt of een vergunning geldig moet zijn in meer dan één of alle lidstaten. Onderstaand voorbeeld is afkomstig uit CDMS.

Figuur 5.2 Voorbeeld CDMS vergunning geldig in meer dan één lidstaat

Geografische geldigheid	
Geografische geldigheid – Unie	
Identificatie geografische geldigheid – Unie	2 - aanvraag of vergunning beperkt tot bepaalde lidstaten
Land	DE - Duitsland NL - Nederland

De aangevraagde vergunning moet in dit geval geldig zijn in Nederland en Duitsland.

Let op!

Voor een aantal vergunningen is sprake van een afwijkende raadplegingsprocedure, namelijk:

- Bij de vergunning voor overdracht van rechten en plichten bijzondere bestemming kan de in Nederland gevestigde overnemer overdragen aan een overnemer die in een andere lidstaat gevestigd is. Voor het in de vergunning opnemen van overnemers gevestigd in een andere lidstaat

¹⁷ Als een vergunning schriftelijk wordt aangevraagd kan er ook een vertegenwoordiger betrokken zijn bij de aanvraag, maar is dit niet zichtbaar voor de Douane.

¹⁸ Meer informatie is te vinden op eHerkenning.nl.

¹⁹ In de dagelijkse praktijk wordt ook gesproken over consultatieprocedures. In deze handreiking wordt de term gebruikt die in de wet staat.

geldt vanaf 1 september 2019 een raadplegingsprocedure. Deze raadplegingsprocedure loopt via het ECGOV²⁰.

- Bij een vergunning toegelaten exporteur, die in meerdere lidstaten gebruikt kan worden, informeert het Landelijk Oorsprong Team de betrokken lidstaten ná afgifte van de vergunning.
- Bij de vergunning erkend bunkeraar is geen raadplegingsverzoek vereist. Deze vergunning berust op een bilaterale administratieve overeenkomst tussen de Belgische en de Nederlandse Douane waarin de wederzijdse erkenning al is vastgelegd.

5.8.1 Raadpleging verplicht

Bij een aanvraag van een vergunning die van invloed is op meer dan één lidstaat wordt altijd een raadplegingsverzoek ingediend bij de andere lidstaat/lidstaten (artikel 14 Uvo.DWU).

CDMS/EOS bevat een geautomatiseerde taak voor het uitzetten van de raadplegingsverzoeken bij de volgende vergunningen:

- onderhouden van een lijndienst (RSS) (artikel 120 GVo.DWU);
- ruimte voor tijdelijke opslag (TST) (artikel 191 UVo.DWU);
- gecentraliseerde vrijmaking (CCL) (artikel 229 UVo.DWU);
- gebruik van een elektronisch vervoersdocument als douaneaangifte (ETD) (artikel 319 UVo.DWU);
- AEO (artikel 31 UVo.DWU).

Bij de andere vergunningen moet de behandelaar zelf de raadplegingsprocedure starten.

Let op!

Als een bedrijf aangiften wil indienen in het land waar het bedrijf gevestigd is voor goederen die bij een douanekantoor in een andere lidstaat worden aangebracht dan heeft een bedrijf een vergunning gecentraliseerde vrijmaking (CCL) én een vergunning inschrijving in de administratie van de aangever (EIR) nodig. De vergunning inschrijving in de administratie van de aangever (EIR) is een nationale vergunning. De vergunning gecentraliseerde vrijmaking (CCL) is van invloed op meer dan één lidstaat. De raadplegingsprocedure is dus alleen toepassing op de vergunning gecentraliseerde vrijmaking (CCL)²¹.

5.8.2 Raadplegingsprocedure type I (inclusief AEO)

Raadplegingsprocedure type I is van toepassing op de volgende vergunningen²²:

- toegelaten afgever T2L(F) (ACP);
- erkende bananenweger (AWB);
- vereenvoudiging bepaling douanewaarde (CVA);
- uitstel van betaling (DPO);
- inschrijving in de administratie van de aangever (EIR)²³;
- gebruik van een elektronisch vervoersdocument als douaneaangifte (ETD);
- onderhouden van een lijndienst (RSS).

De raadplegingsprocedure voor AEO komt overeen met deze procedure.

²⁰ Meer informatie is te vinden in het Handboek Douane hoofdstuk 17.00.00.

²¹ Momenteel gaan lidstaten hier verschillend mee om. Er zijn ook lidstaten die beide vergunningen, EIR en CCL, afgeven als vergunningen die van invloed zijn op meer dan één lidstaat. Neem bij vragen contact op met de medewerkers van de kennisinfrastructuur en/of ECGOV.

²² Deze raadplegingsprocedure is ook van toepassing op de vergunningen voor het gebruik van de vereenvoudigde aangifte (SDE), voor het gebruik van de aangifte douanevervoer met beperkte gegevensset (TRD) en zelfbeoordeling (SAS). Deze vergunningen worden in Nederland niet gevoerd.

²³ Zie voetnoot 18.

De behandelaar van de vergunningaanvraag verzoekt de andere lidstaat/lidstaten om specifieke vergunningvoorwaarden en criteria te controleren. De behandelaar vermeldt in CDMS/EOS welke voorwaarden en criteria onderzocht moeten worden. Het beleid is om alle voorwaarden en criteria op te nemen in het raadplegingsverzoek. De behandelaar vermeldt ook de reactietermijn in zijn verzoek. De geraadpleegde lidstaat kan op twee manieren antwoorden: aan de vergunningvoorwaarden en criteria wordt voldaan of niet. Geen reactie binnen de gestelde termijn houdt in dat de geraadpleegde lidstaat akkoord is. Is de andere lidstaat niet akkoord dan moet beoordeeld worden wat hiervan de gevolgen zijn. Neem bij vragen contact op met de medewerkers van de kennisinfrastructuur.

5.8.3 Raadplegingsprocedure type II

Raadplegingsprocedure type II is van toepassing op de volgende vergunningen:

- gecentraliseerde vrijmaking (CCL);
- actieve veredeling (IPO);
- passieve veredeling (OPO);
- bijzondere bestemming (EUS);
- tijdelijke invoer (TEA);
- particulier douane-entrepot (CWP);
- publiek douane-entrepot type II (CW2);
- ruimte voor tijdelijke opslag (TST);
- doorlopende zekerheid (CGU)²⁴.

Bij deze werkwijze legt de behandelaar de aanvaarde aanvraag, de conceptvergunning, een controleprogramma (indien van toepassing) ter goedkeuring voor aan de andere lidstaat/lidstaten. Ook hier geeft de behandelaar de termijn voor de beantwoording aan.

De geraadpleegde lidstaat stemt wel of niet in met de conceptvergunning. Als de geraadpleegde lidstaat het niet eens is met de conceptvergunning, dan moet deze bezwaar aantekenen en dit meedelen aan de behandelaar van de vergunningaanvraag. De behandelaar moet vervolgens beslissen of dit bezwaar gegrond is en wat dit betekent voor de conceptvergunning. De behandelaar kan besluiten om de conceptvergunning aan te passen en vervolgens een nieuwe raadplegingsprocedure te starten. De behandelaar kan ook besluiten om de vergunning niet af te geven (artikel 260 lid 4 UVo.DWU voor vergunningen zoals bedoeld in artikel 211 lid 1 DWU). Neem bij vragen contact op met de medewerkers van de kennisinfrastructuur.

Tip!

Als de raadplegingsprocedure wordt ingesteld voor een vergunning gecentraliseerde vrijmaking (CCL) dan moeten de vergunningaanvraag, de conceptvergunning, een controleprogramma (artikel 229 lid 2 letter b UVo.DWU) en/of andere relevante informatie, uiterlijk 45 dagen na aanvaarding worden voorgelegd aan de andere lidstaat/lidstaten (artikel 229 lid 2 UVo.DWU). Aanbevolen wordt om in het initieel onderzoek eerst de informatie te verzamelen die nodig is om de conceptvergunning en het conceptcontroleprogramma op te stellen zodat de raadplegingsprocedure tijdig kan worden ingesteld. Het initieel onderzoek hoeft op dat moment nog niet afgerond te zijn. Het voordeel hiervan is dat vragen van andere lidstaten nog in het onderzoek meegenomen kunnen worden.

Tip!

Als de raadplegingsprocedure wordt ingesteld voor de vergunning ruimte voor tijdelijke opslag (TST) of een bijzondere regeling dan moeten de vergunningaanvraag en de conceptvergunning uiterlijk 30 dagen na aanvaarding worden voorgelegd aan de andere lidstaat/lidstaten (artikelen 191 lid 2 en 260 lid 2 UVo.DWU).

²⁴ Heeft de vergunning CGU betrekking op regeling 80-douanevervoer dan is deze geldig in alle lidstaten en is er geen raadplegingsprocedure aan verbonden.

Aanbevolen wordt om in het initieel onderzoek eerst de informatie te verzamelen die nodig is om de conceptvergunning op te stellen zodat de raadplegingsprocedure tijdig kan worden ingesteld. Het initieel onderzoek hoeft op dat moment nog niet afgerond te zijn. Het voordeel hiervan is dat vragen van andere lidstaten nog in het onderzoek meegenomen kunnen worden.

Tip!

Betrek het ECGOV bij het opstellen van de conceptvergunning en de bijlagen. Waar nodig kan ook een vrijblijvende, Engelse vertaling (het is immers geen beëdigde vertaling) worden toegevoegd. Het ECGOV weet wat de andere lidstaten nodig hebben om een besluit te kunnen nemen. Dit voorkomt vertraging tijdens het raadplegingsproces.

Tip!

Vraag bij het bedrijf de relevante gegevens in het Engels op. Dit vergemakkelijkt het opstellen van bijlagen en voorkomt onnodige vertraging tijdens het raadplegingsproces.

5.8.4 *Samenloop raadplegingsprocedures*

Afhankelijk van het soort vergunning kunnen verschillende regiokantoren of teams verantwoordelijk zijn voor het initiëren van een raadplegingsverzoek.

Let op!

In de praktijk kan dit betekenen dat er meerdere raadplegingsprocedures tegelijk lopen. Stel dat een bedrijf meerdere vergunningen tegelijk aanvraagt, bijvoorbeeld AEO, een grensoverschrijdende vergunning particulier douane-entrepot (CWP) en een grensoverschrijdende vergunning doorlopende zekerheid (CGU) dan lopen de raadplegingsprocedures via het regiokantoor en het LCAEO, met mogelijk ook nog eens verschillende termijnen voor verschillende DWU-vergunningen. Coördinatie van dit proces is noodzakelijk. Bijlage 4 bevat een schema om te verduidelijken welk regiokantoor of team de raadplegingsprocedure in gang zet.

5.8.5 *Invloed raadplegingsprocedures op het initieel onderzoek*

De controlemedewerker beoordeelt tijdens de bedrijfsverkenning de aard en omvang van de activiteiten in andere lidstaten en welke invloed deze hebben op de AO/IB van het bedrijf. Op basis hiervan vormt hij zich een beeld van de AO/IB die men zou mogen verwachten. Vervolgens stelt de controlemedewerker vast welke beheersingsmaatregelen zijn getroffen en welke risico's niet of niet voldoende worden afgedekt. Als blijkt dat zich specifieke risico's voordoen in een lidstaat dan kan dit zo nodig worden opgenomen in het raadplegingsverzoek.

De uitkomsten van de raadplegingsprocedure worden vastgelegd in ATD. Naar aanleiding hiervan moet worden bepaald of aanvullende werkzaamheden moeten worden verricht en/of de conceptvergunning wordt aangepast. Het initieel onderzoek wordt pas afgerond nadat de raadplegingsprocedure is voltooid.

5.9 Raadplegingsverzoeken ingediend door andere lidstaten

Ook komt het voor dat in een andere lidstaat een vergunning wordt aangevraagd die van invloed is op Nederland. In dat geval wordt een raadplegingsverzoek uitgezet naar Nederland.

Afhankelijk van het soort vergunning kunnen er verschillende regiokantoren/teams verantwoordelijk zijn voor het beantwoorden van een raadplegingsverzoek. Bijlage 4 bevat een schema om dit te verduidelijken.

Raadplegingsprocedure type I (inclusief AEO)

Deze raadplegingsprocedure heeft betrekking op voorwaarden die onderzocht moeten worden.

Voorbeeld

Het LCAEO ontvangt een raadplegingsverzoek gericht op artikel 39 b en e DWU van een andere lidstaat. De behandelaar van het raadplegingsverzoek beoordeelt eerst de aard van het verzoek aan de hand van intern beschikbare informatie. Als vastgesteld wordt dat nader onderzoek nodig is dan stuurt het LCAEO een opdracht voor een deelonderzoek naar het BCP van het regiokantoor (een cc gaat naar de RC AEO). Dergelijke opdrachten worden uitgevoerd alsof het een nationale AEO-aanvraag betreft, inclusief een ATD-dossier en review. Het interne rapport beperkt zich tot de feitelijke bevindingen. De conclusie beperkt zich tot het wel of niet voldoen aan artikel 39 b en e DWU. Het rapport wordt naar het LCAEO verzonden. Het LCAEO beantwoordt vervolgens het raadplegingsverzoek in EOS.

Voor andere vergunningaanvragen²⁵ waar de raadplegingsprocedure type I voor geldt wordt naar analogie van het bovenvermelde voorbeeld gehandeld. Neem, omdat hier tot nu toe vrijwel geen praktische ervaring mee is opgedaan, contact op met medewerkers van de kennisinfrastructuur als deze situatie zich voordoet.

Raadplegingsprocedure type II

Bij deze raadplegingsprocedure²⁶ wordt de aanvaarde aanvraag, een conceptvergunning en (indien van toepassing) een controleprogramma ter goedkeuring voorgelegd.

Voorbeeld

Het ECGOV ontvangt een raadplegingsverzoek naar aanleiding van een aanvraag in een andere lidstaat voor een particulier douane-entrepot (CWP) met (ook) een opslaglocatie in Nederland. De behandelaar van het raadplegingsverzoek beoordeelt eerst de aard van het verzoek aan de hand van intern beschikbare informatie. Als vastgesteld wordt dat nader onderzoek nodig is, dan stuurt het ECGOV een raadplegingsverzoek naar het BCP van het regiokantoor dat verantwoordelijk is voor de regio waar de activiteit gaat plaatsvinden. Een medewerker van het regiokantoor stelt een beknopt onderzoek in en informeert het ECGOV over de feitelijke bevindingen. Het ECGOV beantwoordt vervolgens het raadplegingsverzoek in CDMS.

Let op!

In de praktijk kan dit dus betekenen dat er meerdere raadplegingsprocedures tegelijk worden ontvangen. Stel dat een bedrijf meerdere vergunningen tegelijk aanvraagt, bijvoorbeeld AEOC, een grensoverschrijdende vergunning actieve veredeling (IPO), een grensoverschrijdende vergunning doorlopende zekerheid (CGU) en een vergunning overdracht van rechten en plichten bijzondere bestemming met afnemers in Nederland, dan worden de raadplegingsverzoeken ontvangen door het LCAEO en het ECGOV. Zij zetten de onderzoeksvragen uit naar het regiokantoor dat de toets uitvoert of behandelen deze zelf. Zorgvuldige interne afstemming is noodzakelijk om te zorgen dat de verzoeken zo efficiënt en effectief mogelijk worden uitgevoerd, rekening houdend met de geldende termijnen.

5.10 Verlengen van de termijn

Zowel de Douane als de aanvrager kan de termijn voor het verlenen van de vergunning verlengen. Informatie over de wettelijke bepalingen is te vinden in hoofdstuk 8.

²⁵ Voor meer informatie over welke vergunningen dit betreft, zie 5.8.2.

²⁶ Voor meer informatie over welke vergunningen dit betreft, zie 5.8.3.

Werkwijze DWU

Het bedrijf dat de vergunning aanvraagt kan zélf om verlenging vragen als het meer tijd nodig heeft om aan de vergunningvoorwaarden te voldoen. Het voordeel hiervan is dat de aanvrager niet gebonden is aan de 30 dagen termijn (artikel 22 lid 3 derde alinea DWU).

De digitale procedure werkt als volgt:

- De aanvrager vraagt in het Europese portaal verlenging van de termijn aan en vermeldt welke maatregelen nog genomen moeten worden (bijvoorbeeld: het aanpassen van een AO/IB beschrijving of het stellen van zekerheid) en wanneer de aanpassing gereed zal zijn.
- De behandelaar van de vergunningaanvraag beoordeelt het voorstel en keurt dit goed of past dit aan. De behandelaar kan ook de termijn aanpassen als dat nodig is. De aanvrager ontvangt vervolgens een bericht in het portaal.
- De aanvrager informeert de Douane als de benodigde aanpassingen gedaan zijn.
- De behandelaar stelt vast (of laat dit vaststellen door de controlemedewerker) dat de voorgestelde maatregelen geïmplementeerd zijn. De behandelaar bevestigt dit in CDMS/EOS. De aanvrager ontvangt vervolgens een bericht in het digitale portaal.
- Vervolgens wordt een besluit genomen over de afgifte van de vergunning.

De schriftelijke procedure werkt op een vergelijkbare wijze met dien verstande dat termijnen handmatig bewaakt moeten worden door de behandelaar.

Als tijdens een initieel onderzoek wordt vastgesteld dat de aanvrager aanpassingen moet doorvoeren dan biedt deze procedure de mogelijkheid om een passende termijn hiervoor af te spreken. Deze procedure kan ook gebruikt worden als een bedrijf nog zekerheid moet stellen.

Werkwijze accijns

Als tijdens een initieel onderzoek wordt vastgesteld dat de termijn voor de afgifte van een vergunning verlengd moet worden dan deelt de inspecteur dit schriftelijk mee aan het bedrijf en vermeldt binnen welke termijn een beslissing wordt genomen (artikelen 50 lid 3 WA, 50 e WA en 15 lid 2 WVAD).

5.11 Concernsituatie

Een concern wordt niet aangemerkt als een marktdeelnemer (DWU) of als belastingplichtige (accijnswetgeving / algemene douanewet). Een concern kan dus geen vergunning aanvragen bij de Douane. Het initieel onderzoek wordt ingesteld bij de aanvrager en het rapport wordt opgesteld per aanvrager.

Tip!

Bij een concern kan er sprake zijn van gemeenschappelijke aspecten voor alle dochtermaatschappijen, denk bijvoorbeeld aan procedures en instructies, IT-systemen of veiligheidsmaatregelen.

Ga tijdens het onderzoek na of hier sprake van is en vraag de relevante documentatie op.

5.12 Overname en fusie

Bedrijfsfusie

Bedrijfsfusie houdt in dat een rechtspersoon alle activa en passiva aan een andere rechtspersoon overdraagt. Een bedrijfsfusie kan plaatsvinden door inbreng van de onderneming tegen uitgifte van aandelen of tegen betaling in contanten.

Als de rechtspersoon, die zijn activa en passiva heeft overgedragen, douanevergunningen had én die douaneactiviteiten worden voortgezet door de overnemende rechtspersoon dan moet de overnemende rechtspersoon tijdig nieuwe vergunningen aanvragen. Er wordt een initieel onderzoek ingesteld bij de

overnemende rechtspersoon. In het onderzoek mag rekening worden gehouden met de bij de Douane beschikbare informatie. Deze informatie mag echter op grond van de geheimhoudingsvoorschriften niet gedeeld worden met het bedrijf dat de vergunningen aanvraagt. De rechtspersoon die stopt met douaneactiviteiten moet verzoeken om intrekking van de vergunningen. Als het bedrijf, dat de activa en passiva overneemt, al over douanevergunningen beschikt dan moeten de bestaande vergunningen wellicht worden gewijzigd of herzien.

Juridische fusie

Dit is een door de wet vastgestelde fusievorm (art. 2:308 e.v. BW) waarbij de ene rechtspersoon het vermogen "onder algemene titel" verkrijgt van de andere. Het komt ook voor dat een nieuw opgerichte rechtspersoon onder algemene titel het vermogen van alle fusiepartners verkrijgt. De fusie geschiedt bij notariële akte. Door het van kracht worden van de fusie houden de fuserende rechtspersonen op te bestaan, m.u.v. de verkrijgende rechtspersoon.

Als de rechtspersonen, die op houden te bestaan, douanevergunningen hadden én die douaneactiviteiten worden voortgezet door de verkrijgende rechtspersoon dan moet de verkrijgende rechtspersoon tijdig nieuwe vergunningen aanvragen. Er wordt een initieel onderzoek ingesteld bij de verkrijgende rechtspersoon. In het onderzoek mag rekening worden gehouden met de bij de Douane beschikbare informatie. Deze informatie mag echter op grond van de geheimhoudingsvoorschriften niet gedeeld worden met de verkrijgende rechtspersoon die de vergunningen aanvraagt. De rechtspersoon die stopt met douaneactiviteiten moet verzoeken om intrekking van de vergunningen. Als de verkrijgende rechtspersoon al over douanevergunningen beschikt dan moeten de bestaande vergunningen wellicht worden gewijzigd of herzien.

Let op!

Het werkkapitaal en de financiële solvabiliteit van de nieuwe vergunninghouder kunnen sterk veranderen door de fusie of overname. Dit kan gevolgen hebben voor de mogelijkheid tot matiging of ontheffing van de te stellen zekerheid. Besteed bij overnames en fusies daarom aandacht aan de financiële gevolgen ervan. Een ander aandachtspunt is de garantieverklaring. Deze wordt meestal verstrekt door een moedermaatschappij of ander tot het concern behorend bedrijf om financiering van een bedrijf te ondersteunen. De fusie of overname kan tot gevolg hebben dat de garantieverklaring niet meer geldig is. Neem bij vragen contact op met een solvabiliteitsexpert.

Overname van een accijnsgoederenplaats of inrichting verbruiksbelasting voor alcoholvrije dranken

De Wet op de accijns bevat een specifieke bepaling voor de overname van een accijnsgoederenplaats. Degene die een accijnsgoederenplaats wil overnemen, dient gezamenlijk met de bestaande vergunninghouder een verzoek in bij de Douane. In dat verzoek staat dat de vergunning accijnsgoederenplaats zodanig moet worden aangepast dat de overnemer voor alle uit de vergunning voortvloeiende rechten en verplichtingen in de plaats treedt van de vergunninghouder (artikel 47 WA). Voor de overname van een inrichting verbruiksbelasting voor alcoholvrije dranken geldt een vergelijkbare bepaling (artikel 15 WVAD). Op basis van de beschikbare informatie wordt beoordeeld of een initieel onderzoek nodig is.

Bij overname van een vergunning accijnsgoederenplaats of inrichting verbruiksbelasting voor alcoholvrije dranken blijft de bestaande vergunning in stand. Deze vergunning wordt op naam van het overnemende bedrijf gezet. De vergunning krijgt wel een nieuw vergunningnummer en de locaties krijgen een nieuw nummer. Het laatste gebeurt om administratieve redenen in verband met de verwerking in KIS.

5.13 Overdracht in verband met uitzondering op de regiobepaling

De hoofdregel is dat de woonplaats respectievelijk vestigingsplaats van een in Nederland gevestigde (rechts)persoon volgens de inschrijving in het handelsregister bepaalt welk regiokantoor deze behandelt (memo 'Werkstromen').

In principe wordt hier niet vanaf geweken, tenzij een verzoek voldoet aan de hierna opgenomen aanvullende criteria:

- Het bedrijf verzoekt zelf om behandeling door een ander regiokantoor vanwege zijn bedrijfsbelangen.
- Het bedrijf verzoekt om behandeling door het regiokantoor waaronder de hoofdvestiging van die werkmaatschappij valt.
- Op de hoofdvestiging wordt het douanebeleid vastgesteld.
- Op de hoofdvestiging vindt de centrale aansturing van de douanezaken plaats.
- De directeurs van de betreffende regiokantoren zijn akkoord met de overdracht van de bedrijven.

Deze verzoeken worden, inclusief een advies van het landelijk kantoor, ter goedkeuring voorgelegd aan de regiegroep O&C.

Een dergelijk verzoek kan ook worden ingediend als een vergunningaanvraag in behandeling is, bijvoorbeeld bij een concernsituatie (5.11).

Zorgvuldige interne afstemming tussen de betrokken regiokantoren over de inzet van de controlemedewerkers bij het initieel onderzoek is noodzakelijk om te zorgen dat het initieel onderzoek zo efficiënt en effectief mogelijk wordt uitgevoerd. Als besloten is tot overdracht aan een ander regiokantoor dan wordt dezelfde werkwijze toegepast als bij een verhuizing van een vergunninghouder²⁷. Het bedrijf hoeft dus geen nieuwe vergunningaanvraag te doen.

²⁷ Zie bijlage 6 voor meer informatie over de verwerking van een verhuizing een vergunninghouder naar een ander regiokantoor.

6 Opdracht initieel onderzoek

6.1 Inleiding

De vergunningaanvraag is de start van het cyclisch toezicht. Hierbij is een aantal aspecten van belang, namelijk:

- Is de aanvraag voor een vergunning ingediend als een aanvraag tot vernieuwing van een vergunning (optie 3)²⁸? In deze situatie is geen sprake van initieel onderzoek, maar van cyclisch toezicht;
- Is een initieel onderzoek vereist voor de gevraagde vergunning op basis van de vergunningcodelijst? Houd rekening met specifieke bepalingen zoals het accijnsbelang bij sommige accijnsvergunningen;
- Is informatie over de aanvrager beschikbaar bij de Douane?

Op basis hiervan zijn de volgende situaties te onderscheiden:

- geen initieel onderzoek omdat dit volgens de vergunningcodelijst niet nodig is;
- geen initieel onderzoek omdat het accijnsbelang te gering is (sommige accijnsvergunningen, zie 8.8);
- geen informatie beschikbaar over de aanvrager: initieel onderzoek op alle vergunningvoorwaarden en criteria;
- informatie beschikbaar over de aanvrager: risicoafweging eventueel gevolgd door een initieel onderzoek op een, meer of alle vergunningvoorwaarden en criteria.

Deze indeling is grofmazig. Naarmate meer interne informatie beschikbaar is en de risicoafweging meer gestandaardiseerd en geautomatiseerd zal plaatsvinden, zullen opdrachten²⁹ voor een initieel onderzoek gedetailleerder en specifiekere kunnen worden.

6.2 Het opstellen van de opdracht

Aanvraag van vergunningen (niet AEO)

De behandelaar van de vergunningaanvraag informeert de werkvoorbereider van het regiokantoor dat de aanvraag is aanvaard (DWU) of dat een ontvangstbevestiging (accijns) is verzonden. Op basis van dit signaal maakt de werkvoorbereider een KRM-nummer aan en een ATD-dossier.

Aanvraag van een vergunning AEO

Het LCAEO, in de rol van werkvoorbereider, maakt een KRM-nummer aan, legt een ATD-dossier aan met daarin de opdracht en voegt de beschikbare documenten toe. Het LCAEO informeert het BCP van het regiokantoor dat het dossier in ATD is geplaatst.

Let op!

Als er meerdere vergunningaanvragen voor hetzelfde bedrijf zijn ingediend dan bundelt de werkvoorbereider deze tot een KRM-nummer en een ATD-dossier. Ook als sprake is van samenloop van AEO en andere vergunningen worden deze op het regiokantoor samengevoegd tot een KRM-nummer en een ATD-dossier.

²⁸ Bijlage 5 bevat een schematische weergave van de samenhang tussen de vernieuwing van een vergunning, de risicoafweging en de drie-jaars cyclus van het cyclisch toezicht.

²⁹ Zie 6.3 voor de inhoud van de opdracht.

Risicoafweging alle aangevraagde vergunningen

De werkvoorbereider wijst, namens het management, het ATD-dossier toe aan de risicoanalist klantmanagement³⁰. De laatste voert een risicoafweging³¹ uit op basis van de beschikbare en relevante informatie (zoals beschreven in de voorgaande paragraaf). Waar nodig kan een beroep worden gedaan op specifieke expertise, zoals EDP-audit of solvabiliteit.

De risicoanalist klantmanagement legt de conclusie vast in ATD, voegt een download/kopie van de aangevraagde vergunning(en) toe inclusief de bijlagen en stelt de opdracht voor het initieel onderzoek³² op. Er moet sprake zijn van een rationele opdracht.

De risicoafweging wordt aan een kwaliteitsmeting onderworpen. Deze kwaliteitsmeting wordt uitgevoerd door vastlegging in KwaliteitsMeting Online (KMO). Een PDF van de KMO-meting wordt opgenomen in het ATD-dossier.

De risicoanalist klantmanagement draagt het ATD-dossier met daarin de opdracht en de genoemde controle-informatie over aan de werkvoorbereider. Vervolgens wijst de werkvoorbereider het dossier, namens het management, toe aan een controlemedewerker in de regio.

ATD genereert een controleprogramma voor het initieel onderzoek op basis van aangevraagde vergunningen.

Als de risicoanalist klantmanagement concludeert dat geen initieel onderzoek nodig is, dan rondt hij het ATD-dossier af en draagt het over aan de werkvoorbereider. De werkvoorbereider boekt de activiteit in KRM over naar vergunningafgifte zonder initieel onderzoek.

Let op!

Voor een aantal vergunningen moet zekerheid gesteld zijn voordat de gevraagde vergunning kan worden afgegeven. Het is daarom van belang om de berekening van het referentiebedrag zo snel mogelijk te toetsen, hetzij door de risicoanalist Klantmanagement, hetzij door de controlemedewerker bij de start van het initieel onderzoek. Hierdoor kan de vergunning doorlopende zekerheid (CGU) zonder matiging/ontheffing eerder worden afgegeven en kan de vereiste zekerheid tijdig gesteld worden.

Heeft het bedrijf wel om vermindering dan wel ontheffing van de te stellen zekerheid gevraagd dan moeten tijdens het initieel onderzoek eerst de voorwaarden voor matiging of ontheffing worden getoetst voordat de vergunning kan worden afgegeven.

6.3 Inhoud van de opdracht

De opdracht voor een initieel onderzoek, waarvoor in ATD een standaardmodel is opgenomen, bevat onder andere:

- het type opdracht;
- de aangevraagde vergunning(en)³³;
- het EORI-nummer van de aanvrager;
- de NAW-gegevens van de aanvrager;
- eventueel, het EORI-nummer van de vertegenwoordiger;
- eventueel, de NAW-gegevens van de vertegenwoordiger;
- de geografische geldigheid van de vergunning;

³⁰ De werkvoorbereider en de risicoanalist klantmanagement kunnen dezelfde persoon zijn.

³¹ Tijdens deze risicoafweging wordt rekening gehouden met de mogelijke aanwezigheid van specifieke situaties zoals beschreven in hoofdstuk 5.

³² Gebruik hiervoor het standaardmodel van de opdracht zoals opgenomen in ATD. Zie 6.3 voor de inhoud van de opdracht.

³³ Het begrip reikwijdte geeft aan waar een controlemedewerker zich een oordeel over vormt. Het type opdracht en de aangevraagde vergunning(en) maken onderdeel uit van de reikwijdte.

- een overzicht van de actieve vergunningen van de aanvrager uit KIS/DVV;
- een uiterste datum van afgifte van de vergunning zodat de controlemedewerker bijtijds een signaal kan afgeven om de termijn te verlengen;
- de vereiste competenties om het onderzoek uit te voeren en eventuele samenstelling van een controleteam. Denk onder andere aan EDP-audit (in verband met complexiteit van de automatiseringsomgeving), veiligheidsexpertise of VGEM;
- de resultaten van de risicoafweging en controleaanwijzingen.

Naast de opdracht wordt een download/kopie van de aangevraagde vergunning(en) toegevoegd inclusief de bijlagen.

Tip!

Als een bedrijf veel gegevens over de goederen moet vermelden in een aanvraag, bijvoorbeeld in de aanvraag actieve veredeling (IPO), dan kunnen deze gegevens geëxporteerd worden en toegevoegd worden aan de opdracht.

7 Uitvoering van het initieel onderzoek

7.1 Inleiding

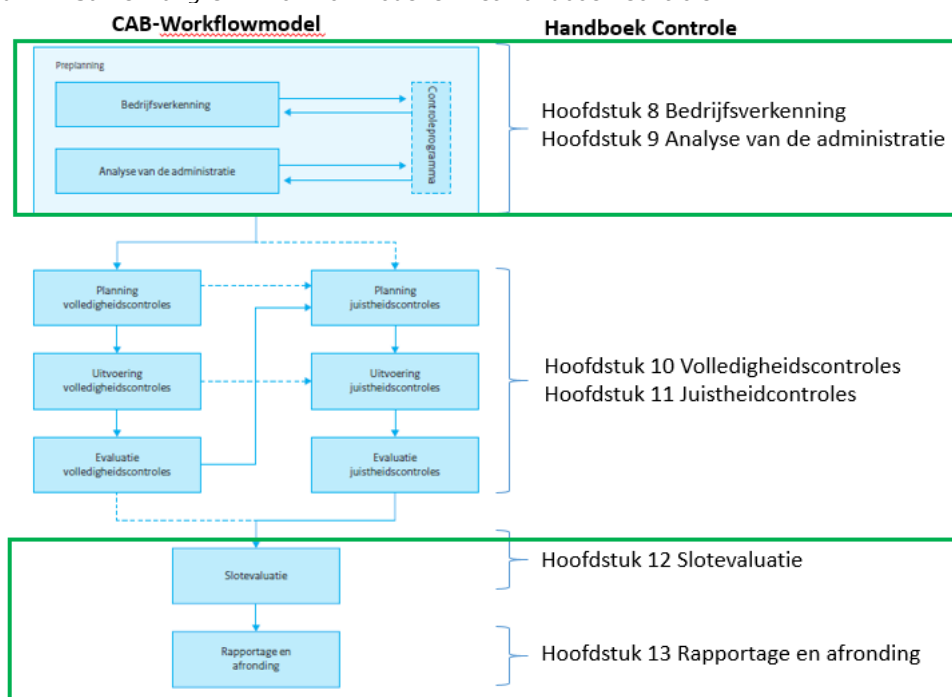
De richtlijnen, zoals opgenomen in het Handboek Controle, voor wat betreft dossiervorming, rapportage en kwaliteitsmeting zijn van toepassing op het initieel onderzoek.

De werkzaamheden die de controlemedewerker in het kader van het initieel onderzoek moet verrichten, beperken zich grotendeels tot wat beschreven is in het Handboek Controle in de onderdelen bedrijfsverkenning en analyse van de administratie.

Om tot voldoende en geschikte controle-informatie te komen voert de controlemedewerker controleactiviteiten uit in een logische volgorde, opdat hij een totaaloordeel kan geven over het controleobject. Die logische volgorde wordt aangeduid als het workflowmodel.

Onderstaande afbeelding geeft de samenhang tussen het Handboek Controle en het workflowmodel weer. Het initieel onderzoek omvat de groen omkaderde onderdelen.

Figuur 7.1 Samenhang CAB-workflowmodel en het Handboek Controle



Voor het uitvoeren van het initieel onderzoek wordt gebruik gemaakt van het betreffende werkprogramma in ATD. In het ATD-dossier worden de vergunningaanvragen inclusief de door de aanvrager meegestuurde documentatie vastgelegd. Ook andere interne en externe documenten worden in dit dossier verzameld als onderbouwing van de risicoanalyse, het onderzoek en uiteindelijke conclusie.

Voor elk initieel onderzoek waarbij het bedrijf bezocht wordt, wordt ter afsluiting een rapport, als omschreven in het Handboek Controle, gemaakt.

Waar nodig kunnen controlemedewerkers een beroep doen op specifieke expertise die elders is belegd³⁴.

7.2 Controleopdracht en aankondiging

Het initieel onderzoek wordt uitgevoerd op basis van de in hoofdstuk 6 beschreven opdracht.

De controlemedewerker kondigt het onderzoek bij de vergunningaanvrager aan. Het bezoek wordt bij voorkeur telefonisch aangekondigd en altijd schriftelijk bevestigd. De controlemedewerker maakt hiervoor gebruik van de standaardbrief uit de documentenbibliotheek van ATD.

Uit de aankondigingsbrief moet onder meer blijken:

- het doel van het onderzoek;
- het soort onderzoek (initieel onderzoek);
- wanneer en waar het onderzoek zal worden uitgevoerd en indien mogelijk hoeveel tijd de (eerste) controledagen in beslag gaan nemen;
- welke controlemedewerker(s) op de eerste controledag aanwezig is (zullen zijn);
- welke informatie bij de start van de controle beschikbaar moet zijn;
- de mogelijkheid om de adviseur/vertegenwoordiger aan het gesprek te laten deelnemen.

Als een vergunning is aangevraagd door een vertegenwoordiger dan wordt het onderzoek aangekondigd en uitgevoerd bij het bedrijf dat de vergunning heeft laten aanvragen. Een kopie van de aankondigingsbrief wordt naar de vertegenwoordiger gestuurd.

7.3 Bedrijfsverkenning

De controlemedewerker vormt zich met de bedrijfsverkenning een zo volledig mogelijk beeld van de onderneming. Het gaat erom dat hij weet wat er in de onderneming gebeurt en welke invloed de activiteiten hebben op de AO/IB van de onderneming. In deze fase maakt de controlemedewerker onder meer gebruik van gegevens die hij zelf (intern) verzamelt of laat verzamelen, nog vóórdat er contact is geweest met het bedrijf. Ook voert hij een inleidend gesprek met het bedrijf om externe gegevens te verzamelen en de actualiteit en juistheid van de intern verzamelde gegevens te verifiëren. De controlemedewerker rondt de bedrijfsverkenning af nadat hij de (specifieke) risico's heeft geïdentificeerd, verbanden tussen de relevante bedrijfsprocessen heeft vastgesteld en zich een beeld heeft gevormd van de 'soll-positie' van de AO/IB van het bedrijf. De wet- en regelgeving, zoals opgenomen in hoofdstuk 8, bieden hiervoor de norm.

³⁴ Zie bijlage 2.

Onderstaand schema³⁵ bevat de te verzamelen informatie en controleactiviteiten die tot de bedrijfsverkenning behoren.

Figuur 7.2 Elementen bedrijfsverkenning

Te verzamelen informatie en activiteiten in de bedrijfsverkenning	Bedrijfsverkenning (interne gegevens)	Bedrijfsverkenning (externe gegevens)	Combineren verkregen informatie
A Samenstelling entiteit en andere interne informatiebronnen	x		
B Informatiedesk FIOD en branchegegevens	x		
C Internet	x		
D Initiële cijferbeoordeling	x		
E Inleidend gesprek		x	
F Bedrijfsactiviteiten		x	
G IT-omgeving		x	
H Interne auditororganen van de organisatie en die van andere toezichthouders		x	
I Identificatie (specifieke) risico's		x	x
J Vaststellen verbanden tussen relevante bedrijfsprocessen		x	x
K Vorming beeld van de 'soll-positie' van de AO/IB		x	x

Naarmate meer informatie op een gestandaardiseerde en gestructureerde wijze in onze systemen beschikbaar is, kan deze beter worden hergebruikt in de risicoafweging. Dit zal op termijn resulteren in minder activiteiten in de bedrijfsverkenning.

ATD ondersteunt de uitvoering van de bedrijfsverkenning tijdens het initieel onderzoek. Alle hiervoor genoemde controleactiviteiten zijn opgenomen in het onderdeel Bedrijfsverkenning.

7.4 Analyse van de administratie

Tijdens de bedrijfsverkenning heeft de controlemedewerker de onderneming in kaart gebracht. Hij heeft een indruk gekregen van wat het bedrijf doet en hoe het bedrijf hier invulling aan geeft. De controlemedewerker kent de belangrijkste bedrijfsprocessen en de verbanden daartussen inclusief de ondersteunende applicaties. Ook weet hij welke procesrisico's daaraan verbonden zijn. Verder heeft hij zich een beeld gevormd van de AO/IB die men in een dergelijke organisatie zou mogen verwachten (de 'soll-positie').

Vervolgens stelt de controlemedewerker vast welke beheersingsmaatregelen de onderneming heeft getroffen om de fiscale en niet-fiscale risico's af te dekken. Met andere woorden, hij brengt de 'ist-positie' van de AO/IB in beeld. Na een vergelijking van de 'soll-' met de 'ist-positie' kan de controlemedewerker vervolgens het eventuele 'restrisico' voor de leiding van de onderneming en de Douane bepalen. Hij weet dan idealiter welke risico's (nog) niet worden afgedekt door internebeheersingsmaatregelen.

³⁵ Dit schema is afkomstig uit het Handboek Controle onderdeel 8.3.

De fase Analyse van de administratie bestaat in grote lijnen uit de volgende activiteiten:

1. de 'ist-positie' van de AO/IB vaststellen: de feitelijk aangetroffen vastleggingen en internebeheersingsmaatregelen;
2. de 'ist-positie' met de 'soll-positie' vergelijken (welke vastleggingen en internebeheersingsmaatregelen dienen aanwezig te zijn? En welke blijken onvoldoende of niet aanwezig te zijn?);
3. beoordelen of de administratie wordt bewaard (beschikbaarheid gegevens: bewaarplicht);
4. beoordelen of de audit trail, zoals beschreven is in het transactiemodel, aanwezig is;
5. beoordelen of de administratie (binnen redelijke termijn) controleerbaar is;
6. vaststellen of de administratie materieel betrouwbaar is.

De laatste vier activiteiten worden de **voorwaardelijke controles** genoemd. Voorwaardelijke controles zijn controles waarmee wordt vastgesteld of en in hoeverre het bedrijf aan de basale voorwaarden van controleerbaarheid voldoet. Het doel hiervan in het totale controleproces is vast te stellen of de (administratieve) controle beperkingen met zich meebrengt, en zo ja, welke.

ATD ondersteunt de uitvoering van deze fase tijdens het initieel onderzoek. Alle hiervoor genoemde controleactiviteiten zijn opgenomen in het onderdeel Analyse van de administratie.

7.5 Specifieke vergunningvoorwaarden

ATD bevat werkprogramma's voor de specifieke voorwaarden per vergunning.

7.6 Conclusie en oordeelsvorming

De controlemedewerker trekt zijn conclusie op basis van de controlebevindingen. De vraag die steeds gesteld moet worden is, of voldoende recente controle-informatie beschikbaar is om vast te stellen dat het bedrijf voldoet aan de vergunningvoorwaarden en daarmee het risico voor de Douane te beperken.

Als de conclusie is dat het bedrijf aan de vergunningvoorwaarden voldoet dan adviseert de controlemedewerker dat de vergunning kan worden afgegeven.

Als de conclusie is dat het bedrijf niet aan de vergunningvoorwaarden voldoet, dan moet duidelijk zijn aan welke voorwaarden het bedrijf niet voldoet. Bespreek de bevindingen met het bedrijf. Als blijkt dat de termijn verlengd moet worden omdat het bedrijf aanvullende maatregelen moet treffen, bespreek dan welke termijn nodig is om aan de voorwaarden te voldoen. Laat het bedrijf zelf om verlenging van de termijn vragen. Neem bij vragen contact op met de medewerkers van de kennisinfrastructuur.

ATD ondersteunt de oordeelsvorming.

7.7 Dossiervorming

De controlemedewerker houdt van elke controle een controledossier bij dat compleet en voldoende gedetailleerd is, zodat ook anderen zich een goed beeld kunnen vormen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden. Het controledossier wordt digitaal bijgehouden.

De controlemedewerker legt in zijn controledossier alle informatie vast die inzicht geeft in de planning (de aard en planning van de controle), de uitvoering (de tijdsfasering, omvang en resultaten van de controlewerkzaamheden) en de evaluatie (op basis van de controle-informatie) van alle controlewerkzaamheden.

ATD ondersteunt de dossiervorming.

7.8 Rapportage

Elk initieel onderzoek wordt afgesloten met een rapport. De kaders uit het Handboek Controle over relevant rapporteren zijn van toepassing. Het is belangrijk dat de reikwijdte van het initieel onderzoek nauwkeurig wordt vastgelegd in het rapport en in overeenstemming is met de opdracht en de aankondigingsbrief. ATD ondersteunt de rapportage door middel van een rapportgenerator.

In het kader van de geheimhoudingsvoorschriften wordt per aanvrager een afzonderlijk rapport opgesteld. De aanvrager ontvangt een afschrift van het rapport.

Voor het aanbieden van het rapport wordt gebruik gemaakt van de briefsjablonen zoals opgenomen in de documentenbibliotheek van ATD.

Let op!

Het rapport van DWU-vergunningen wordt niet in CDMS/EOS geplaatst en niet gedeeld met andere lidstaten. De geheimhoudingsvoorschriften staan dit niet toe.

Let op!

Als de vergunning is aangevraagd door een vertegenwoordiger dan moet tijdens het initieel onderzoek vastgesteld worden waar de vertegenwoordiging betrekking op heeft. De vraag of een afschrift van het rapport naar de vertegenwoordiger moet worden gestuurd is afhankelijk van de afspraken tussen de vertegenwoordiger en de vertegenwoordigde. Neem bij vragen contact op met de medewerkers van de kennisinfrastructuur.

7.9 Kwaliteitsmeting

Het dossier wordt, voor verzending van het conceptrapport en voor afgifte van de vergunning(en), aan een kwaliteitsmeting onderworpen. Deze kwaliteitsmeting wordt uitgevoerd door vastlegging in KMO.

Een PDF van de KMO-meting wordt opgenomen in het ATD-dossier.

7.10 Interne afronding

Als het conceptrapport een positief advies bevat over de afgifte van de vergunning en de kwaliteitsmeting met minimaal een voldoende is afgerond, kan het conceptrapport aan de behandelaar van de vergunningaanvraag worden aangeboden. Deze kan de verdere afhandeling oppakken.

Het definitieve rapport wordt in KRM geplaatst, evenals stukken van blijvende waarde. Denk hierbij onder andere aan een garantieverklaring of een AO/IB beschrijving.

Als het een aanvraag voor een vergunning AEO betreft moet het rapport, via de RCAEO, naar het LCAEO worden gezonden.

7.11 Registratie van bestede tijd

De registratie van de bestede tijd vindt plaats conform het activiteitenboek en de instructie SAP-tijd schrijven.

8 Wet- en regelgeving

8.1 Inleiding

Eisen gesteld aan de administratie en AO/IB van een bedrijf komen op meerdere plaatsen in de wet- en regelgeving terug. Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste bepalingen, het is niet de bedoeling om een uitputtend overzicht te bieden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende wet- en regelgeving:

- Douanewetboek van de Unie en de bijbehorende gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen
- Burgerlijk Wetboek
- Algemene douanewet en het bijbehorende besluit en de regeling
- VGEM
- Algemene Wet inzake Rijksbelastingen
- Algemene wet Bestuursrecht
- Wet op de accijns en de bijbehorende besluit en regeling
- Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en het bijbehorende besluit en de regeling

Naast de eisen die aan de administratie en AO/IB worden gesteld, wordt ook ingegaan op het gebruik van vergunningen en de termijnen.

8.2 Open normen

In de wet staat vaak niet precies waar elk bedrijf aan moet voldoen, het zijn open normen waarvoor maatwerk nodig is. Dit is een bewuste keuze van de wetgever, men wil bedrijven niet in een keurslijf dwingen. De wet moet toegepast kunnen worden op zowel heel kleine als heel grote bedrijven. De wetgever geeft bedrijven dus de ruimte om hun administratie inclusief hun AO/IB in te richten op een manier die past bij de aard en de omvang van hun bedrijf. Zolang ze maar aan de vergunningvoorwaarden voldoen, in voldoende mate de risico's afdekken en de administratie ons in staat stelt om controles uit te voeren, geeft de wetgeving hier ruimte voor.

8.3 Douanewetboek van de Unie

In het DWU zijn de vergunningvoorwaarden gestandaardiseerd en geharmoniseerd. Veel vergunningen hebben dezelfde vergunningvoorwaarden. Deze paragraaf begint met meer generieke voorwaarden en vervolgens komen andere aspecten aan bod.

Voordat een vergunning wordt verleend, moet worden geverifieerd of aan alle voorwaarden en criteria voor de desbetreffende vergunning is voldaan. Hoe dit wordt geverifieerd, is in de wet nader uitgewerkt. Wel is in verschillende 'Guidance'-documenten, zoals de AEO Guidelines, een nadere uitleg opgenomen. Voor meer informatie over de wet- en regelgeving en de verschillende DWU-vergunningen wordt verwezen naar het Handboek Douane en de AEO Guidelines.

8.3.1 *Wie is marktdeelnemer*

Het DWU hanteert het begrip marktdeelnemer. Een marktdeelnemer is een persoon die zich in het kader van zijn bedrijf bezighoudt met activiteiten die onder de douanewetgeving vallen (artikel 5 punt 5 DWU). Deze persoon is een natuurlijk persoon, een rechtspersoon of een vereniging van personen die geen rechtspersoonlijkheid bezit, maar wel als handelingsbekwaam is aangemerkt op grond van (Unie of nationaal) recht (artikel 5 punt 4 DWU). Elke marktdeelnemer kan een vergunning aanvragen.

Wat verstaan wordt onder 'activiteiten die onder de douanewetgeving vallen' is nader uitgewerkt in de AEO Guidelines. Zo is een fabrikant die uitsluitend goederen produceert voor de Europese interne markt, op basis van grondstoffen

die zich reeds in het vrije verkeer bevinden, geen marktdeelnemer. Maar produceert dezelfde fabrikant goederen die vervolgens worden geëxporteerd naar een derde land, dan is de fabrikant wel marktdeelnemer, zelfs als de exportfaciliteiten door een ander worden vervuld. Het bedrijf maakt dan onderdeel uit van een internationale toeleveringsketen.

Figuur 8.1 Internationale toeleveringsketen



Om als marktdeelnemer aangemerkt te worden, hoeft een bedrijf dus geen andere vergunningen, registraties etc. te hebben. Doorslaggevend is de vraag of de economische activiteit van het bedrijf een activiteit is waarop de douanewetgeving betrekking heeft.

8.3.2 Geautoriseerde marktdeelnemer (AEO)

De geautoriseerde marktdeelnemer (artikel 38 DWU) wordt beschouwd als een betrouwbare partner (schakel) in de logistieke keten en krijgt bepaalde faciliteiten en voordelen, bijvoorbeeld in de vorm van minder fysieke en op documenten gebaseerde controles en wederzijdse erkenning. Voor meer informatie wordt verwezen naar de AEO Guidelines, de staalkaart AEO en hoofdstuk 5.

Voorbeeld

Een bedrijf dat uitsluitend aangiften binnenbrengen indient en geen andere vergunning heeft, is een marktdeelnemer en kan dus ook een vergunning AEO aanvragen.

8.3.3 Aanvaarding van een aanvraag

De aanvaarding van een aanvraag maakt geen onderdeel uit van het initieel onderzoek. Dit onderzoek start immers pas na de aanvaarding van de aanvraag. Omdat er in de praktijk soms onduidelijkheden zijn over wat aanvaarden wel of niet is, is dit beknopt uitgewerkt.

De aanvaarding van een aanvraag richt zich op de volgende vragen:

- Heeft de aanvrager een geldig EORI-nummer?
- Is de aanvrager gevestigd in een lidstaat van de Unie?³⁶
- Is de aanvraag ingediend bij de juiste douaneautoriteit? Dit is de autoriteit van de plaats waar de hoofdadministratie voor douanedoelinden van de aanvrager zich bevindt of waar deze toegankelijk is, én waar op zijn minst een deel van de activiteiten die onder de vergunning moeten vallen, zal worden uitgevoerd, tenzij anders is bepaald³⁷ (artikel 22 lid 1 derde alinea DWU jo. artikel 12 GVo.DWU)?
- Heeft de gevraagde vergunning hetzelfde oogmerk als een eerder afgegeven vergunning die gedurende het jaar voorafgaand aan de aanvraag nietig is verklaard of is ingetrokken omdat de aanvrager niet heeft voldaan aan de bijbehorende verplichtingen (artikel 11 lid 1 d GVo.DWU)?
Voor AEO is deze periode drie jaar (artikel 11 lid 2 GVo.DWU).
- Bevat de aanvraag alle vereiste gegevens (artikel 22 lid 1 DWU)? De wetgever doelt hiermee uitsluitend op de data-elementen die zijn opgenomen in bijlage A bij GVo.DWU en UVo.DWU. Deze gegevens moeten ingevuld worden bij de aanvraag.

In de praktijk wordt de vraag over vereiste gegevens soms breder uitgelegd dan de wetgever heeft bedoeld. Bijvoorbeeld omdat degene die de aanvraag

³⁶ Er zijn enkele uitzonderingen op deze regel. Meer informatie is te vinden in het Handboek Douane.

³⁷ Zie voorgaande voetnoot.

aanvaardt, wil nagaan of de aanvrager ook andere vergunningen nodig heeft die logischerwijze bij de gevraagde vergunning horen. Dit is echter geen aspect van aanvaarding van de aanvraag. Ook komt het voor dat informatie over de AO/IB beschouwd wordt als wettelijk vereist gegeven. Dit laatste hoeft niet het geval te zijn. Zo vermeldt bijlage A bij de GVo.DWU en de UVo.DWU dat in de aanvraag voor bijzondere regelingen moet worden vermeld welke hardware en software gebruikt wordt voor de financiële en logistieke administratie. Meer informatie wordt niet gevraagd. Een AO/IB beschrijving hoeft dus niet te worden meegestuurd bij de aanvraag. Een ontbrekende AO/IB beschrijving is dus ook geen reden om de aanvraag niet te aanvaarden.

Let op!

De stukken die niet meegestuurd hoeven worden bij de aanvraag, worden niet in CDMS/EOS geplaatst en niet gedeeld met andere lidstaten.

De vragenlijst voor zelfbeoordeling (self assessment questionnaire, afgekort tot SAQ) moet overigens wel verplicht bij de aanvraag voor een vergunning AEO worden ingediend (artikel 26 GVo.DWU).

Meer informatie over de aanvaarding van een aanvraag is te vinden in het Handboek Douane hoofdstuk 3.00.00.

8.3.4 Deugdelijke handels-en vervoersadministratie

Dit criterium stelt dat de aanvrager kan aantonen dat hij zijn handelingen en de goederenstroom goed onder controle heeft dankzij een handels- en, in voorkomend geval, vervoersadministratie die passende douanecontroles mogelijk maakt. Belangrijk aspect daarbij is of de administratieve organisatie en interne beheersing ook past bij de bedrijfsactiviteiten en passend is voor de douaneactiviteiten/douaneroutines (incl. de vergunningen) die het bedrijf heeft. In artikel 25 UVo.DWU is deze bepaling nader uitgewerkt.

De kern zit in de bewoordingen 'aantonen' in combinatie met 'goed onder controle hebben'.

Het gevolg is dus dat, als deze voorwaarde van toepassing is, de bewijslast primair bij de aanvrager van de vergunning ligt. Dit is logisch omdat de aanvrager degene is die alle informatie heeft die nodig is om aan te tonen dat hij zijn handelingen en goederenstroom goed onder controle heeft. Het gevolg van deze bewijslastverdeling is dat een initieel onderzoek vereist is bij aanvragen voor nieuwe vergunningen, tenzij voldoende recente informatie beschikbaar is om te kunnen concluderen dat al aan deze voorwaarde is voldaan.

Artikel 39 b DWU is een voorwaarde voor de volgende vergunningen / toelating:

- geautoriseerde marktdeelnemer voor douanevereenvoudigingen (AEOC)
- geautoriseerde marktdeelnemer voor veiligheid (AEOS)
- toegelaten afzender (ACR)
- toegelaten geadresseerde (ACE)
- toegelaten geadresseerde TIR-operatie (ACT)
- toegelaten afgever T2L(F) (ACP)
- gebruik verzegeling van een bijzonder model (SSE)
- gebruik van een elektronisch vervoersdocument als douaneaangifte (ETD)
- inschrijving in de administratie van de aangever (EIR)
- opstellen van het scheepvaartmanifest na vertrek (TC 12)
- toelating douanevertegenwoordiger

8.3.5 Passende veiligheidsnormen

Deze voorwaarde houdt in dat de aanvrager kan aantonen dat hij passende maatregelen handhaaft om de veiligheid van de internationale toeleveringsketen te waarborgen, onder andere op het gebied van de fysieke integriteit,

toegangscontroles, logistieke processen, behandeling van specifieke soorten goederen, personeel en identificatie van zijn zakenpartners (artikelen 39 e DWU en 28 UVo.DWU).

Deze voorwaarde geldt uitsluitend voor de vergunning AEOS.

Om ter plaatse vast te stellen of een bedrijf aan deze voorwaarden voldoet, is een initieel onderzoek nodig. Voor meer informatie wordt verwezen naar de AEO Guidelines.

8.3.6 *Ruimte voor tijdelijke opslag*

Een van de voorwaarden voor de vergunning ruimte voor tijdelijke opslag (TST) is dat de vergunninghouder een passende administratie voert in een door de Douane goedgekeurde vorm. Aan de hand van de informatie en de gegevens in die administratie moet de Douane in staat zijn toezicht uit te oefenen op de regeling, met name wat de identificatie, de douanestatus en het overbrengen van de onder de regeling geplaatste goederen betreft (artikelen 148 lid 4 DWU en 116 GVo.DWU).

De kern zit in de bewoordingen 'door de Douane goedgekeurde vorm'.

Het DWU vereist een standpunt van de Douane ten aanzien van de administratie. Dit heeft tot gevolg dat initieel onderzoek vereist is bij de aanvraag van een vergunning ruimte voor tijdelijke opslag (TST), tenzij voldoende recente informatie beschikbaar is om te concluderen dat de administratie voldoet aan de vergunningvoorwaarden.

8.3.7 *Bijzondere regelingen*

In artikel 214 DWU staat dat de houder van de vergunning of regeling en een ieder die activiteiten uitoefent in verband met hetzij de opslag, bewerking of verwerking van de goederen, hetzij de koop of verkoop van goederen in een vrije zone, een passende administratie in een door de Douane goedgekeurde vorm moet hebben. Aan de hand van de informatie en de gegevens in die administratie moet de Douane in staat zijn toezicht uit te oefenen op de regeling, met name wat de identificatie, de douanestatus en het verkeer van goederen onder de regeling geplaatste goederen betreft (artikelen 214 DWU, 178 GVo.DWU en 219 DWU). Net als bij artikel 148 lid 4 DWU zit de kern in de bewoordingen 'door de Douane goedgekeurde vorm'.

Deze eis geldt voor de vergunningen:

- particulier douane-entrepot (CWP)
- publiek douane-entrepot type II (CW2)
- actieve veredeling (IPO)
- passieve veredeling (OPO)
- tijdelijke invoer (TEA)
- bijzondere bestemming (EUS)
- overdracht van rechten en plichten bijzondere bestemming³⁸

8.3.8 *Zekerheid*

Voor het stellen van doorlopende zekerheid moet een vergunning doorlopende zekerheid (CGU) worden aangevraagd. Als het bedrijf matiging of ontheffing van de te stellen zekerheid vraagt, moet het bedrijf voldoen aan enkele voorwaarden die ontleend zijn aan de artikelen 95 lid 2 en 3 DWU, nader uitgewerkt in 84 GVo.DWU en 25 en 26 UVo.DWU). Welke voorwaarden van toepassing zijn is afhankelijk van de gevraagde matiging of ontheffing.

In het initieel onderzoek wordt de hoogte van het (de) referentiebedrag(en) beoordeeld en, als matiging of ontheffing wordt gevraagd, wordt beoordeeld of de aanvrager aan de voorwaarden voldoet. Raadpleeg voor meer informatie de Instructie Zekerheid DWU en de Handreiking 'Beoordelen solvabiliteit ten behoeve van vergunning AEO en vergunningen doorlopende zekerheid met vermindering dan wel ontheffing van de te stellen zekerheid'.

³⁸ Deze vergunning is gebaseerd op de DWU-vergunning Bijzondere bestemming (EUS).

8.3.9 Basisbegrip administratie: samenhang in eisen

Er zijn overeenkomsten in de eisen aan de administratie zoals deze in artikel 39 b DWU en artikelen 148 lid 4 en 214 van het DWU zijn opgenomen.

Dit betekent echter niet dat deze eisen hierdoor gelijkgesteld kunnen worden. Als dit de bedoeling was dan was dit wel als zodanig in de wetgeving opgenomen. De eisen die we stellen aan de administratie zoals bedoeld bij artikelen 148 lid 4 en 214 DWU worden ingevuld **naar analogie** van de eisen zoals genoemd in artikel 25 lid 1 UVo.DWU. Dit houdt in dat de basiseisen voor een passende administratie die het mogelijk maken om douanetoezicht uit te oefenen, gevonden kunnen worden in artikel 25 lid 1 UVo.DWU, met uitzondering van letter i³⁹. Dit betekent dan ook dat bij het initieel onderzoek van een vergunning wel degelijk rekening moet worden gehouden met de verschillen tussen de diverse vergunningen. Deze verschillen hebben zowel te maken met de aard van de vereenvoudiging als met de aanvullende eisen specifiek voor de betreffende vergunning.

8.3.10 Vergunningen met specifieke eisen aan de administratie

Er zijn enkele vergunningen waarvoor specifieke bepalingen zijn opgenomen.

Vergunning vereenvoudiging bepaling douanewaarde (CVA)

Deze vergunning kan worden verleend als, onder andere, aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De vastgestelde douanewaarde zal niet sterk afwijken van de waarde die wordt vastgesteld indien die toestemming niet was verleend.
- Het bedrijf voert een boekhouding die in overeenstemming is met de algemeen aanvaarde boekhoudkundige beginselen van de lidstaat waar de boekhouding wordt gevoerd en die bedrijfscontroles zal vergemakkelijken.
- De boekhouding voorziet in een historische gegevensregistratie die een controlespoor vormt vanaf het moment van gegevensinvoer.
- Het bedrijf beschikt over een administratieve organisatie die in overeenstemming is met het soort en de omvang van de bedrijfsactiviteiten en geschikt is voor het beheer van de goederenstroom, en over een systeem van interne controles waarmee onrechtmatige of frauduleuze transacties kunnen worden opgespoord (artikel 71 lid 2 GVo.DWU).

Vergunning erkende bananenweger (AWB)

De aanvrager moet een administratie voeren aan de hand waarvan de Douane een doeltreffende controle kan verrichten (artikel 155 letter e GVo.DWU). De aanvrager moet waarborgen dat de weging op een juiste manier wordt uitgevoerd. Er is dan een (beperkt) initieel onderzoek nodig dat specifiek gericht is op het weegproces.

Toestemming voor kortdurende tijdelijke opslag

De voorwaarden voor toestemming voor kortdurende tijdelijke opslag op een goedgekeurde locatie (artikelen 148, lid 1 en 2 DWU jo artikel 115 en 117 GVo.DWU) (hierna: KTO) zijn onder andere dat:

- de aanvrager de nodige waarborgen biedt voor het goede gebruik van de regeling en zekerheid stelt. Als doorlopende zekerheid wordt gesteld dan worden de verplichtingen op passende wijze gecontroleerd;
- de Douane toezicht moet kunnen uitoefenen zonder administratieve maatregelen te hoeven nemen die niet in verhouding staan tot de economische behoefte. Wanneer de opgeslagen goederen een gevaar vormen, andere goederen kunnen bederven of om andere redenen

³⁹ Artikel 25 lid 1 letter i UVo.DWU ziet op de eis dat relevante werknemers de opdracht hebben om de Douane kennis te geven van eventuele nalevingsproblemen en het vaststellen van procedures voor de kennisgeving van dergelijke problemen aan de Douane. Deze eis is specifiek aan artikel 39 b DWU te relateren.

bijzondere voorzieningen vereisen, de aangewezen plaats speciaal voor de opslag van die goederen wordt ingericht;

- de aangewezen plaats uitsluitend wordt beheerd door de vergunninghouder.

De wetgever stelt dus minder eisen aan een KTO dan aan een ruimte voor tijdelijke opslag (TST). Bij een toestemming voor KTO ligt de nadruk op de (fysieke) plaats van opslag en de mogelijkheid van douanetoezicht, niet zozeer op de kwaliteit van de AO/IB. Het onderzoek is dus beperkt van karakter, gericht op de opslaglocatie, dossiers en gegevensgericht. Als het initieel onderzoek ook betrekking heeft op de aanvraag voor een vergunning doorlopende zekerheid (CGU) met vermindering dan wel ontheffing van de te stellen zekerheid dan moet de kwaliteit van AO/IB uiteraard wel worden beoordeeld.

De term initieel onderzoek wekt over het algemeen de indruk dat een groot en langdurig onderzoek plaats moet vinden. Daar hoeft dus geen sprake van te zijn. Een initieel onderzoek kan ook beperkt zijn: dit is afhankelijk van de te beoordelen aspecten en de al beschikbare informatie.

Vergunning erkend bunkeraar

Met deze vergunning mag een bunkeraar bij uitvoer, wederuitvoer, en uitgaan van minerale oliën en smeermiddelen de 'zeevaartbunkerprocedure 2019' gebruiken. Deze procedure berust op een bilaterale administratieve overeenkomst tussen de Belgische en de Nederlandse Douane. Hierin is de grensoverschrijdende bunkering van minerale oliën en smeermiddelen in het kader van de zeebunkervervaart geregeld. De erkend bunkeraar moet voor elk soort minerale oliën en smeermiddelen die gebunkerd worden een bunkergeleidedocument (standaardformulier) opmaken.

Voor meer informatie wordt verwezen naar het Handboek Douane, hoofdstuk 100.00.06.

Vergunning toegelaten exporteur

Een vergunninghouder mag met deze vergunning bij de uitvoer van goederen, die van oorsprong zijn uit de Unie, zelf een oorsprongsverklaring opstellen (artikel 77 lid 4 UVo.DWU). De Douane stelt alleen een initieel onderzoek in als er sprake is van productie van goederen. In het onderzoek wordt beoordeeld hoe het bedrijf de oorsprongsstatus van de uit te voeren goederen vaststelt.

8.3.11 Het gebruik van vergunningen

Naast eisen aan de administratie en AO/IB stelt het DWU voorwaarden aan het gebruik van vergunningen en de economische behoefte van het bedrijf. Het maakt niet uit of een bedrijf de vergunning veel of weinig gaat gebruiken, het bedrijf zal in alle gevallen aan de vergunningvoorwaarden moeten voldoen.

Bepalingen over het gebruik komen bij meerdere vergunningen terug. Hierna is dit per vergunning/groep vergunningen uitgewerkt.

Vergunning doorlopende zekerheid (CGU):

- Het bedrijf moet geregeld gebruik maken van de betrokken douaneregeling (artikel 95 lid 1 c DWU).

Vergunning ruimte voor tijdelijke opslag (TST):

- De Douane moet toezicht kunnen houden zonder administratieve maatregelen te hoeven nemen die niet in verhouding staan tot de economische behoeften van het bedrijf (artikel 148 lid 3 DWU).

Vergunning actieve veredeling (IPO), passieve veredeling (OPO), bijzondere bestemming (EUS), tijdelijke invoer (TEA) en douane-entrepot (CWP, CW2) en overdracht van rechten en plichten bijzondere bestemming:

- De Douane moet toezicht kunnen houden zonder administratieve maatregelen te hoeven nemen die niet in verhouding staan tot de economische behoeften van het bedrijf (artikel 211 lid 4 a DWU).

Vergunning toegelaten geadresseerde TIR-operatie (ACT):

- de aanvrager moet regelmatig goederen ontvangen in het kader van zijn TIR-operatie, en
- De Douane moet in staat zijn om toezicht te houden op de TIR-operaties en controles kunnen verrichten zonder administratieve maatregelen te hoeven nemen die niet in verhouding staan tot de economische behoeften van het bedrijf (artikel 187 lid 1 b en lid 2 GVo.DWU).

Vergunning toegelaten afzender (ACR), toegelaten geadresseerde (ACE), toegelaten afgever T2L(F) (ACP), gebruik van verzegeling van een bijzonder model (SSE) en gebruik van een elektronisch vervoersdocument als douaneaangifte (ETD)⁴⁰:

- De aanvrager moet regelmatig gebruik maken van de regeling Uniedouanevervoer, en
- De Douane moet in staat zijn om toezicht te houden op de het Uniedouanevervoer en controles kunnen verrichten zonder administratieve maatregelen te hoeven nemen die niet in verhouding staan tot de economische behoeften van het bedrijf (artikel 191 lid 1 b en lid 2 GVo.DWU).

Voor een groot deel van de vergunningen is dus een bepaling opgenomen over het gebruik, waardoor we een wettelijke basis hebben om vergunningen niet af te geven als weinig of geen gebruik verwacht wordt. Dit geldt *niet* voor:

- AEO. Dit betreft een status, er is daardoor nooit sprake van het wel of niet gebruiken; dit is daarom ook geen vereiste. Wel moet het bedrijf marktdeelnemer zijn. Als het bedrijf géén marktdeelnemer is, mag de vergunning niet worden afgegeven;
- inschrijving in de administratie van de aangever (EIR). Er is geen vereiste opgenomen over het gebruik, veelal wordt deze vergunning gecombineerd met een bijzondere regeling waar weer wel een vereiste voor geldt;
- vereenvoudiging bepaling douanewaarde (CVA). Er is geen vereiste opgenomen over het gebruik. Een dergelijke vergunning wordt echter alleen afgegeven als het gebruik van een vereenvoudigde aangifte onevenredige administratieve kosten met zich mee brengt. Hieruit blijkt dat deze vergunning niet kan worden afgegeven bij incidenteel gebruik.

We maken onderscheid naar het niet gebruiken van de vergunning en het beperkt gebruiken. Vergunningen die niet gebruikt gaan worden, worden niet afgegeven. Deze vergunningen voldoen immers niet aan deze voorwaarde.

Beperkt gebruik van de vergunning

Voor een groot aantal vergunningen is de voorwaarde dat de economische behoeften van het bedrijf moeten opwegen tegen de administratieve maatregelen die de Douane moet nemen ten behoeve van het toezicht.

Om te bepalen of aan deze voorwaarde wordt voldaan, moet zowel de kant van het bedrijf als van de Douane bekeken worden. Vervolgens moeten de belangen van beide partijen tegen elkaar afgewogen worden.

⁴⁰ Deze voorwaarden zijn ook van toepassing op de vergunning voor het gebruik van de aangifte douanevervoer met beperkte gegevensset (TRD). Deze vergunning worden in Nederland niet gevoerd.

Bedrijf

Aspecten waar rekening mee moet worden gehouden:

- Wat levert het gebruik van de vergunning het bedrijf financieel op (ten opzichte van geen gebruik maken van de vereenvoudiging/bijzondere regeling)? Denk hierbij aan te besparen/bespaarde invoerrechten (bijvoorbeeld bij een vergunning bijzondere bestemming (EUS)), het rentevoordeel omdat invoerrechten op een later moment betaald worden (bijvoorbeeld bij een vergunning particulier douane-entrepot (CWP)). Bedrijven grijpen soms naar een schorsingsregeling, terwijl de goederen uiteindelijk allemaal in het vrije verkeer worden gebracht. Het is dan natuurlijk ook mogelijk om de goederen na binnenbrengen direct in het vrije verkeer te brengen.
- Hoeveel zou uitbesteden aan een logistieke dienstverlener kosten als dit mogelijk is?
- Zijn er alternatieven, zoals een vergunning op aangifte in plaats van een doorlopende vergunning?
- Onderhoud van de vergunning, wat vraagt dat van het bedrijf? Denk hierbij ook aan de kosten voor het stellen van zekerheid.
- Laat het bedrijf zelf bepalen wat hun economische behoefte is, licht vooraf toe wat de belangrijke aspecten zijn en beoordeel achteraf hun onderbouwing.

Douane

Aspecten waar rekening mee moet worden gehouden:

- Kosten van de klantbehandeling en het administratieve toezicht (initieel onderzoek, vergunning afgifte, cyclisch toezicht inclusief administratieve en fysieke controles gericht op voldoen vergunningvoorwaarden, verwerken van wijzigingen etc.).
- In 2018 is hiervoor per vergunning vooralsnog een uitgangspunt van € 3.750 per jaar vastgesteld.
- Wat zijn de kosten van een vergunning op aangifte in plaats van een doorlopende vergunning (de eenmalige vergunning is in het activiteitenboek 2019 opgenomen met een normtijd van 180 minuten)?.

Voor vervoersvergunningen is het bovendien een wettelijke voorwaarde dat er sprake moet zijn van regelmatig gebruik. Het is beleid om een minimum van 5 aangiften per maand te hanteren. Uitzondering op dit aantal is als de economische behoefte van het bedrijf de last voor de Douane ver overtreft.

Tip!

Bespreek de economische behoefte van een vergunning met de juiste persoon binnen het bedrijf. Een financieel directeur heeft wellicht een andere kijk op de economische behoefte dan de medewerker die verantwoordelijk is voor de dagelijkse werkzaamheden met betrekking tot die vergunning.

8.3.12 Termijnen

De termijn voor het nemen van een besluit over de afgifte van DWU-vergunningen is meestal 120 dagen (artikel 22 lid 3 eerste alinea DWU). Deze termijn start na aanvaarding van de aanvraag. Voor enkele vergunningen zijn andere termijnen vastgesteld, namelijk:

- 30 dagen voor de vergunningen actieve veredeling (IPO), passieve veredeling (OPO), bijzondere bestemming (EUS) en tijdelijke invoer (TEA) (artikel 171 lid 1 GVo.DWU).
- 60 dagen voor vergunning douane-entrepot (CWP, CW2) (artikel 171 lid 1 GVo. DWU).
- Als de economische voorwaarden moeten worden onderzocht dan wordt de termijn van artikel 171 lid 1 GVo.DWU verlengd tot een jaar na de datum waarop het dossier naar de Europese Commissie is doorgezonden (artikel 171 lid 2 GVo.DWU).

Termijn verlengen door de Douane

De Douane kan de termijn verlengen met maximaal 30 dagen (artikel 22 lid 3 tweede alinea DWU). De termijn moet verlengd worden voor het verstrijken van de oorspronkelijke termijn. Als de vergunning digitaal wordt aangevraagd, dan verleent de behandelaar van de vergunningaanvraag uitstel van de termijn via CDMS onder opgave van reden en een datum.

Een aanvraag voor een vergunning AEO kent enkele uitzonderingen. Het LCAEO kan de termijn met maximaal 60 dagen verlengen (artikel 28 lid 1 GVo.DWU). Als sprake is van een strafrechtelijke procedure dan wordt de termijn verlengd met de tijd die nodig is om de procedure te voltooien (artikel 28 lid 2 GVo.DWU). De behandelaar legt dit vast in EOS.

Termijn verlengen door het bedrijf

Het bedrijf dat de vergunning aanvraagt kan tijdens de behandelfase ook zélf om verlenging vragen als hij meer tijd nodig heeft om aan de vergunningvoorwaarden te voldoen. Het voordeel hiervan is dat de aanvrager niet gebonden is aan de 30 dagen termijn (artikel 22 lid 3 derde alinea DWU) en dat de termijnen bewaakt worden (in CDMS). Laat het bedrijf bij voorkeur zelf om verlenging van de termijn vragen.

8.3.13 Vergunningen van invloed op meer dan een lidstaat

Een belangrijk uitgangspunt van het DWU is de interne markt. Binnen deze interne markt geldt een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Een vergunning kan geldig zijn in één lidstaat, in meer lidstaten of in alle lidstaten (geografische geldigheid). Als een vergunning geldig is in meer lidstaten is een raadplegingsprocedure⁴¹ vereist voordat de vergunning wordt afgegeven. Het DWU bevat bepalingen met betrekking tot de geografische geldigheid van de vergunningen, raadpleging, termijnen en het controleprogramma gecentraliseerde vrijmaking (CCL).

8.3.13.1 Geografische geldigheid

Vergunningen zijn geldig in het hele douanegebied van de Unie, tenzij anders is bepaald (artikel 26 DWU). Dit 'tenzij' wordt nader ingevuld door:

- het DWU met nadere bepalingen over de geografische geldigheid van een vergunning. Sommige vergunningen zijn uitsluitend geldig in één lidstaat;
- de plaats(en) waar de activiteiten van de aanvrager worden uitgevoerd. Als een bedrijf alleen veredelingsactiviteiten in Nederland uitvoert, is er geen enkele reden om een grensoverschrijdende vergunning actieve veredeling (IPO) aan te vragen;
- de Douane (zowel de beschikkende lidstaat als de geraadpleegde lidstaat) die wel of niet instemt met de geografische geldigheid van de gevraagde vergunning.

Vergunningen geldig in één lidstaat

Er zijn enkele vergunningen die uitsluitend geldig zijn in één lidstaat, dit zijn:

- toegelaten geadresseerde (ACE).
Deze vergunning moet worden aangevraagd in de lidstaat waar het vervoer normaal zal worden beëindigd (artikel 194 GVo.DWU);
- toegelaten geadresseerde TIR-operatie (ACT).
Deze vergunning moet worden aangevraagd in de lidstaat waar het vervoer normaal zal worden beëindigd (artikel 186 GVo.DWU);
- toegelaten afzender (ACR).
Deze vergunning moet worden aangevraagd in de lidstaat waar het vervoer normaal zal beginnen (artikel 192 GVo.DWU);
- gebruik verzegeling van een bijzonder model (SSE).
Alhoewel hier geen wettelijke bepaling aan ten grondslag ligt is bij de

⁴¹ In de dagelijkse praktijk wordt ook gesproken over consultatieprocedures. In deze handreiking wordt de term gebruikt die in de wet staat.

inrichting van het digitale systeem gekozen voor de systematiek van de vervoersvergunningen. Ook deze vergunning is geldig in een lidstaat.

Voor deze vier vergunningen is geen raadplegingsprocedure nodig, tenzij het bedrijf in een andere lidstaat is gevestigd en/of de bestuurder en/of het hoofd douanezaken in een andere lidstaat wonen (dit in verband met artikel 39 a DWU).

Ook voor de vergunning erkend bunkeraar is geen raadplegingverzoek vereist. Deze vergunning berust op een bilaterale administratieve overeenkomst tussen de Belgische en de Nederlandse Douane waarin de wederzijdse erkenning is vastgelegd.

Vergunningen geldig in de hele Unie

Er zijn ook vergunningen die naar hun aard geldig zijn in de hele Unie, dit zijn:

- geautoriseerde marktdeelnemer voor douanevereenvoudigingen (AEOC);
- geautoriseerde marktdeelnemer voor veiligheid (AEOS).

Een marktdeelnemer dient daarom een aanvraag in voor al zijn vaste inrichtingen in het douanegebied van de Unie (artikel 11 lid 2 UVo.DWU).

Alle andere vergunningen kunnen geldig zijn in een, meer of alle lidstaten. De aanvrager vermeldt in de aanvraag de geografische geldigheid van de vergunning.

8.3.13.2 Raadpleging

Bij een aanvraag van een vergunning, die van invloed is op meer dan een lidstaat, moet altijd een raadplegingsverzoek worden ingediend bij de andere lidstaat/lidstaten (artikel 14 UVo.DWU).

8.3.13.3 Termijnen

Er wordt onderscheid gemaakt naar de termijn om een vergunning te verlenen en de termijn voor de behandeling van het raadplegingsverzoek. Echter, de raadpleging moet plaatsvinden binnen de voor de vergunning vastgestelde termijn om de vergunning te verlenen (artikel 14 lid 1 UVo.DWU).

De termijn voor het nemen van een besluit over de afgifte van deze vergunningen is 120 dagen (artikel 22 lid 3 eerste alinea DWU). Deze termijn start na aanvaarding van de aanvraag. Als de economische voorwaarden moeten worden onderzocht dan wordt de termijn verlengd tot een jaar na de datum waarop het dossier naar de Europese Commissie is doorgezonden (artikel 171 lid 2 GVo. DWU).

De Douane kan de termijn verlengen (artikel 22 lid 3 tweede alinea DWU). Als de vergunning digitaal wordt aangevraagd, dan verleent de behandelaar van de vergunningaanvraag uitstel van de termijn via CDMS onder opgave van reden en termijn.

De termijn voor het behandelen van het raadplegingsverzoek varieert per type vergunning. Deze termijnen zijn ook opgenomen in CDMS/EOS. De lidstaat die wordt geraadpleegd kan de termijn verlengen in CDMS/EOS als dat nodig is.

8.3.14 Controleprogramma's

8.3.14.1 Controleprogramma Inschrijving in de administratie van de aangever

Als een vergunning Inschrijving in de administratie van de aangever (EIR) wordt verleend dan moet er een specifiek controleprogramma worden opgesteld. Dit controleprogramma bevat het toezicht op de in het kader van de vergunning gebruikte regelingen, de frequentie van douanecontroles en bevat waarborgen dat, onder meer, doeltreffende douanecontroles kunnen worden verricht in alle stadia van de procedures in de vorm van inschrijving in de administratie van de aangever (artikel 233 lid 1 UVo.DWU). Hierbij wordt ook rekening gehouden met

de verjaringstermijn voor het meedelen van de douaneschuld zoals bedoeld in artikel 103 lid 1 DWU (artikel 233 lid 2 UVo.DWU).

Dit controleprogramma wordt nader uitgewerkt in het kader van het project 'Van GPA naar DMS'.

8.3.14.2 Controleprogramma gecentraliseerde vrijmaking

Bij de vergunning gecentraliseerde vrijmaking (CCL) hoort een controleprogramma. Dit controleprogramma vermeldt de specifieke controles die door de verschillende betrokken douaneautoriteiten moeten worden uitgevoerd als de vergunning eenmaal is verleend (artikel 229 lid 2 letter b UVo.DWU). Zolang het bijbehorende systeem CCI nog niet is uitgerold (prognose 2023) en de aangiftesystemen nog niet zijn aangepast aan het DWU bevat het controleprogramma een minimumniveau aan controles (artikel 231 lid 10 UVo.DWU).

Het sjabloon van het controleprogramma is opgenomen als Annex V in de Guidance on Simplifications –Title IV UCC "Guidance for MSs and Trade". Dit (Engelstalige) model is verplicht om te gebruiken. Dit sjabloon is opgenomen in ATD.

Let op!

In het controleprogramma gecentraliseerde vrijmaking wordt het aantal controles vastgelegd, evenals de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de communicatie tussen de lidstaten. Het controleprogramma is dus gericht op het wat en door wie.

8.3.15 Kleine en middelgrote ondernemingen

In artikel 29 lid 4 UVo.DWU staat dat bij het beoordelen van de eisen van artikel 39 DWU terdege rekening moet worden gehouden met de bijzondere kenmerken van het bedrijf en met name van kleine en middelgrote ondernemingen. Aan een klein bedrijf stellen we niet dezelfde eisen als aan een middelgroot of groot bedrijf, maar het is niet alleen afhankelijk van de omvang. Zo stellen we aan een grote logistieke dienstverlener andere eisen dan aan een douanevertegenwoordiger. De douaneactiviteiten en -vergunningen en het goederenpakket brengen immers verschillende risico's met zich mee.

De AEO Guidelines geeft, in lijn met het DWU, ook toelichting hoe om te gaan met kleine en middelgrote bedrijven. Hierin staat: 'Er moet rekening mee worden gehouden dat er geen "minimumnorm" voor de administratieve organisatie bestaat.' Het voornaamste is dat de aanvrager kan aantonen dat zijn administratieve organisatie geschikt is, rekening houdend met het bedrijfsmodel van de aanvrager, voor het beheer van de goederenstroom en dat er een adequaat systeem voor interne controle is. Het gebruik van "kwantitatieve drempelwaarden", bijvoorbeeld een minimumaantal medewerkers, is dan ook niet passend. Wel wordt ervan uitgegaan dat er sprake is van schriftelijke procedures en werkinstructies (= procedurebeschrijvingen) met een heldere beschrijving van de processen, competenties en vertegenwoordiging bij afwezigheid en dat deze correct ten uitvoer worden gelegd.

Voorbeeld.

Bij een klein bedrijf met 5 man personeel zal je vaak geen uitgebreid beschreven AO/IB aan treffen. Een A4-tje waarin staat beschreven wat te doen bij ziekte of vakantie van de directeur kan voldoende zijn. De eigenaar/directeur zal bijvoorbeeld direct oogtoezicht uitoefenen op het werk. Een dergelijke AO/IB kan passen bij de omvang van het bedrijf, maar dat wil niet zeggen dat ze in aanmerking komen voor elk soort vergunning. Dit is afhankelijk van het soort vergunning en de risico's die daarmee gelopen worden. Om aan het criterium deugdelijke administratie te voldoen zal ook het heel kleine bedrijf bewust om moeten gaan met de bedrijfsrisico's en deze moeten afdekken. Maar een

omvangrijke AO/IB zal dus in het algemeen niet passen bij de aard, omvang en risico's van dit bedrijf.

Het bepalen waar de AO/IB van een bedrijf in opzet aan moet voldoen is dus maatwerk. Met een initieel onderzoek stellen we vast dat het bedrijf een AO/IB heeft die voldoende waarborgen biedt om aan alle relevante wettelijke verplichtingen te voldoen en aan de formele vereisten voldoet. Artikel 39 b DWU vereist dat de administratie van een zodanig niveau is dat deze passende controles (dus ook met redelijke inzet van mensen en middelen) door de Douane mogelijk maakt. Dat betekent dat de interne beheersing van het bedrijf minimaal die risico's moet afdekken die wij als Douane achteraf niet meer kunnen controleren.

Hiervoor is met name ingegaan op de voorwaarden van artikel 39 b DWU. Deze redenatie wordt ook toegepast op vergunningen die gebaseerd zijn op andere bepalingen waarvoor de AO/IB getoetst moet worden.

8.4 Burgerlijk Wetboek

Op grond van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) is het bestuur van een rechtspersoon verplicht om een administratie te voeren en de bijbehorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers te bewaren zodat op elk moment de rechten en verplichtingen van die rechtspersoon bekend zijn (artikel 2:10 BW). Hierbij moet rekening worden gehouden met de eisen die voortvloeien uit de activiteiten van de werkzaamheden van die rechtspersoon. Zo heeft een importeur van kleding heel andere werkzaamheden dan bijvoorbeeld een importeur van medicijnen. En een kleine ambachtelijke brouwerij van speciaalbieren heeft heel andere werkzaamheden dan bijvoorbeeld een olieraffinaderij. De administratie moet passen bij de bedrijfsactiviteiten.

8.5 Algemene Douanewet

De Algemene Douanewet (hierna: Adw) geeft nationale bepalingen voor de uitvoering van het DWU, de Gedelegeerde Verordening en de Uitvoeringsverordening (artikel 1.1 Adw). De administratieverplichting wordt nader uitgewerkt in artikel 1:32 Adw.

Het begrip administratie is niet nader gedefinieerd in deze wetgeving. Zowel uit kamerstukken als uit relevante accountants- en bedrijfseconomische literatuur kan worden afgeleid dat dit begrip breed dient te worden uitgelegd.

Voor deze handreiking is de omschrijving zoals deze gehanteerd is in deze kamerstukken leidend.

Eenerzijds wordt onder administratie het geheel van procedures en technieken verstaan dat gericht is op het verkrijgen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie. Dit noemen we ook wel administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB).

Anderzijds is de administratie het product van dit proces, de afzonderlijke transacties en de registratie daarvan in administratieve systemen, balans en verlies en winstrekening (boekhouding). Het gaat daarbij niet alleen om financiële resultaten, maar ook de vastlegging en toetsing van bestuurs- en beheersdaden, de interne organisatie in het algemeen en het interne berichtenverkeer.' Deze administratie dient passend te zijn bij aard en omvang van de activiteiten.

8.5.1 Toelating douanevertegenwoordiger

Een lidstaat mag zelf bepalen aan welke voorwaarden een douanevertegenwoordiger moet voldoen als hij wil optreden als direct of indirect vertegenwoordiger (artikel 18 lid 3 DWU). Nederland heeft hier invulling aan gegeven door middel van artikel 1:10 Adw. Een persoon die in Nederland een persoon vertegenwoordigt bij het doen van een douaneaangifte, een aangifte tot tijdelijke opslag, een summiere aangifte bij binnenbrengen, een summiere

aangifte bij uitgaan, een aangifte tot wederuitvoer of een kennisgeving van wederuitvoer moet voldoen aan de criteria van artikel 39 a tot en met d DWU. In overleg met de brancheorganisaties, waaronder de FENEX, is specifiek voor douanevertegenwoordigers een nadere uitwerking gegeven aan de AEO-criteria handels- en vervoersadministratie (artikel 39 b DWU) en de praktische vakbekwaamheid (artikel 39 d DWU). Voor de toelichting op het criterium deugdelijke administratie (art 39 b, DWU) is de activiteit "het direct of indirect vertegenwoordigen", opgesplitst in 7 stappen:

- acceptatie opdrachtgever en/of vertegenwoordigde;
- tot stand komen van de opdracht tot aangifte;
- opmaken en indienen aangifte;
- informatievoorziening aan de opdrachtgever/vertegenwoordigde;
- archivering/ administratie plicht;
- interne controle op de kwaliteit van de aangifte / monitoring van het aangifteproces;
- herstel en annulering

Meer informatie over de uitwerking van de AEO-criteria voor douanevertegenwoordigers is te vinden in het Handboek Douane onderdeel 2.00.00.

De Adw bevat geen eisen met betrekking tot geregeld gebruik van de toelating douanevertegenwoordiger.

De Adw bevat ook geen bepaling over de termijn waarbinnen een toelating moet worden afgegeven. Alhoewel de toelating geen beschikking is in de zin van het DWU mag hier dezelfde termijn (120 dagen, naar analogie van AEO) gehanteerd worden. Verlenging van deze termijn is mogelijk met maximaal 60 dagen.

8.6 VGEM

De Nederlandse Douane heeft bevoegdheden en taken op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM). Deze taken worden ook wel niet-fiscale douanetaken genoemd.

In verschillende wet- en regelgeving is voorgeschreven dat de invoer en/of de uitvoer en/of de doorvoer van bepaalde goederen in Nederland en/of de Europese Unie verboden is, of alleen is toegestaan als wordt voldaan aan (strengere) voorwaarden, of als de goederen aan bepaalde eisen voldoen.

De Douane maakt afspraken met de opdrachtgevende departementen over de bevoegdheden en taken. De afspraken worden vastgelegd in convenanten en daarbij behorende bijlagen. Naast deze afspraken worden vanuit deze wetgeving ook taken/verplichtingen aan de Douane toegewezen.

Het Handboek VGEM bevat:

- uitleg van alle wettelijke voorschriften waar de Douane taken in heeft;
- de procedures die douaneambtenaren volgen.

Bepaal op basis van het goederenpakket en de aard van de activiteiten van het bedrijf welke voorschriften van toepassing zijn. Raadpleeg de controlekaarten VGEM in ATD voor te voeren werkzaamheden.

Voor meer informatie wordt verwezen naar het Handboek VGEM of neem contact op met de medewerkers van de kennisinfrastructuur.

8.7 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen

De Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (hierna: AWR) schrijft voor dat administratieplichtigen verplicht zijn om een administratie te voeren (artikel 52 AWR). De daarbij behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers moeten zodanig bewaard worden dat te allen tijde de rechten en verplichtingen en

de voor de heffing van belasting van belang zijnde gegevens hieruit duidelijk blijken.

Ook moet een controle binnen een redelijke termijn mogelijk zijn. De administratieplichtige moet daarvoor de benodigde medewerking verlenen inclusief het verschaffen van het benodigde inzicht in de opzet en de werking van de administratie.

Voor meer informatie wordt verwezen naar hoofdstuk 8 Bijzondere bepalingen, afdeling 2 Verplichtingen ten dienste van de belastingheffing AWR.

8.8 Wet op de Accijns

De wet op de accijns gaat er van uit dat de controle op naleving van de accijnswetgeving hoofdzakelijk plaatsvindt op basis van de administratie van de vergunninghouder.

De accijnswetgeving is van toepassing op ondernemingen die sterk van elkaar kunnen verschillen: in soort accijnsgoederen, qua activiteiten en in omvang en organisatiestructuur van de onderneming. Afhankelijk van deze kenmerken kan de Douane specifieke, aanvullende eisen stellen aan de vergunninghouder en aan diens administratie.

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal veel voorkomende vergunningen. Raadpleeg voor meer informatie over deze en andere vergunningen het Handboek Accijns en de informatiebladen op douane.nl die zijn opgesteld voor de verschillende vergunningen.

Let op!

Bij sommige accijnsvergunningen wordt altijd een initieel onderzoek ingesteld. Bij andere accijnsvergunningen, zoals de vergunning vrijstelling accijns, is een initieel onderzoek alleen verplicht als het accijnsbelang meer is dan € 5.000. Dergelijke uitzonderingen zijn vermeld in de vergunningcodelijst.

8.8.1 Vergunning accijnsgoederenplaats

Een bedrijf met een vergunning accijnsgoederenplaats moet een AO/IB hebben die voldoende zekerheden biedt dat de voorgeschreven vastleggingen tijdig, juist en volledig plaats zullen vinden en dat de administratie op inzichtelijke wijze verbanden legt tussen goederenstromen en de bijbehorende geldstromen. Uit de administratie moeten altijd de rechten en verplichtingen van de onderneming inzake de accijns zijn af te lezen. Het gaat dan om gegevens over hoeveelheid, aard en samenstelling van de ingekochte grondstoffen, dan wel geproduceerde en/of opgeslagen accijnsgoederen (artikelen 40, 41 en 42 a WA en 8, 8 a en 9 UBA).

8.8.2 Vergunning geregistreerd afzender

Een bedrijf met een vergunning geregistreerd afzender moet een administratie voeren waaruit blijkt welke accijnsgoederen onder schorsing zijn overgebracht. De administratie bevat ook de documenten die zijn gebruikt voor het overbrengen onder schorsing van de accijns, waaronder de berichten van ontvangst en de handelsdocumenten (artikelen 50 a en 50 d WA en 9 c UBA).

8.8.3 Vergunning geregistreerd geadresseerde

Een bedrijf met een vergunning geregistreerd geadresseerde moet een administratie voeren waaruit blijkt welke accijnsgoederen onder schorsing zijn ontvangen. De administratie bevat ook de documenten die zijn gebruikt voor het overbrengen onder schorsing van de accijns, waaronder de berichten van ontvangst en de handelsdocumenten (artikelen 50 a tot en met 50 c WA en 9 a UBA).

Bij de aanvraag van deze vergunning wordt altijd een initieel onderzoek ingesteld.

8.8.4 Vergunning vrijstelling accijns

Als accijnsgoederen worden uitgeslagen tot verbruik, maar de vrijstellingsbestemming blijkt niet uit de goederen, of de accijnsgoederen worden

gebruikt als grondstof voor het vervaardigen van niet-accijnsgoederen dan kan vrijstelling worden verleend (artikel 65 WA). Degene die de goederen met vrijstelling van accijns wil betrekken moet in het bezit zijn van een vrijstellingsvergunning.

Uit de administratie moet blijken welke accijnsgoederen met vrijstelling zijn betrokken, het gebruik ervan en welke niet-accijnsgoederen zijn vervaardigd. Geef ook een zo volledig mogelijk inzicht te krijgen in het gehele fabricageproces (artikel 18 UBA).

8.8.5 *Het gebruik van vergunningen*

Wie accijnsgoederen vervaardigt, moet over een vergunning accijnsgoederenplaats beschikken. Ook ondernemingen met een kleine productiecapaciteit moeten dus een vergunning kunnen krijgen.

Op bier van brouwerijen die worden aangemerkt als kleine zelfstandige brouwerij, is een speciaal verlaagd tarief van toepassing voor bier van categorie b, c en d⁴². Er is sprake van een kleine brouwerij als daar in het voorafgaande kalenderjaar niet meer dan 200.000 hl is vervaardigd (artikel 7 WA).

De controlemedewerker moet tijdens het initieel onderzoek vaststellen of de bierbrouwerij voldoet aan de voorwaarden om als kleine zelfstandige brouwerij aangemerkt te worden. Raadpleeg het Handboek Accijns voor meer informatie.

Een opslagplaats voor accijnsgoederen kan voor een vergunning accijnsgoederenplaats in aanmerking komen als de gemiddelde jaarlijks opgeslagen hoeveelheid een bepaald minimum overschrijdt (WA, artikel 40, lid 1, letter b). Bij de aanvraag van een vergunning moet die hoeveelheid eventueel door schatting worden bepaald. Deze hoeveelheden en uitzonderingen hierop zijn vermeld in artikel 17 van de Uitvoeringsregeling Accijns.

De Douane kan de vergunning onder andere intrekken als de vergunning gedurende 12 aangesloten maanden niet is gebruikt (artikelen 48 g en 50 e WA).

8.8.6 *Termijn*

De termijn voor de afgifte van een vergunning accijnsgoederenplaats, geregistreerde geadresseerde of geregistreerd afzender is 8 weken gerekend vanaf ontvangst van de aanvraag (artikel 50 lid 2 WA en 50 e WA). Lukt dit niet dan moet de inspecteur dit meedelen en vermelden binnen welke termijn een beslissing wordt genomen (artikel 50 lid 3 WA). Voor de andere accijnsvergunningen is dit geregeld via artikel 4:13 AWB.

8.8.7 *Zekerheid*

Het is verplicht om zekerheid te stellen voor de accijns die verschuldigd is of kan worden als sprake is van een accijnsgoederenplaats, een geregistreerde afzender, een geregistreerde geadresseerde en een fiscaal vertegenwoordiger van een verkoper op afstand (artikel 56 WA). Ook voor andere accijnsvergunningen kan zekerheid verplicht zijn (artikelen 22-22 c UBA).

De hoogte van de zekerheid hangt enerzijds af van de soort accijnsregeling en anderzijds van het accijnsbelang. Daarnaast spelen ook andere factoren mee zoals de solvabiliteit, de bekendheid bij de Belastingdienst, de administratieve organisatie en interne beheersingsmaatregelen van de desbetreffende onderneming.

⁴² Deze categorieën zien het op het extractgehalte van het bier. Bier van categorie a heeft een extractgehalte van minder dan 7 percenten Plato. Bieren van categorie b, c en d hebben een hoger extractgehalte.

Als blijkt dat het bedrag waarvoor zekerheid moet worden gesteld onder de landelijk vastgestelde norm van € 5.000 of € 2.000 komt, kan de inspecteur afzien van het laten stellen van zekerheid.

Raadpleeg het Handboek accijns voor meer informatie over de grondslagen en de berekening van de te stellen zekerheid.

8.9 Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken

De Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken gaat er, net als de Wet op de accijns, van uit dat de controle op naleving van deze wetgeving hoofdzakelijk plaatsvindt op basis van de administratie van de vergunninghouder. De wetgeving is van toepassing op ondernemingen die sterk van elkaar kunnen verschillen: qua alcoholvrije dranken, qua activiteiten en in omvang en organisatiestructuur van de onderneming. Afhankelijk van deze kenmerken kan de Douane specifieke, aanvullende eisen stellen aan de vergunninghouder en aan diens administratie.

8.9.1 *Inrichting verbruiksbelasting voor alcoholvrije dranken*

Een bedrijf met een vergunning voor een inrichting verbruiksbelasting voor alcoholvrije dranken moet een AO/IB hebben die voldoende zekerheden biedt dat de voorgeschreven vastleggingen tijdig, juist en volledig plaats zullen vinden en dat de administratie op inzichtelijke wijze verbanden legt tussen goederenstromen en de bijbehorende geldstromen. Uit de administratie moeten altijd de rechten en verplichtingen van de onderneming inzake de verbruiksbelasting zijn af te lezen. Het gaat dan om gegevens over hoeveelheid, aard en samenstelling van de geproduceerde en/of opgeslagen alcoholvrije dranken (artikelen 14 en 15 WVAD en 11 en 12 URVAD)).

8.9.2 *Vrijstelling verbruiksbelasting*

Deze vergunning is nodig om goederen te mogen kopen met vrijstelling van de verbruiksbelastingen op alcoholvrije dranken als deze goederen worden gebruikt voor de vervaardiging van andere goederen dan alcoholvrije dranken (artikel 29 WVAD). Voor het verlenen van deze vergunningen zijn de eisen van artikel 45 tot en met 50 WA van toepassing (artikel 15 URVAD).

8.9.3 *Het gebruik van vergunningen*

Degene die alcoholvrije dranken vervaardigt, moet een vergunning voor een inrichting verbruiksbelasting voor alcoholvrije dranken hebben. Als sprake van opslag van alcoholvrije dranken dan is een vergunning nodig als de hoeveelheid die gemiddeld over een jaar voorhanden is, meer bedraagt dan 50 000 liter (artikel 9 URVAD).

Er is geen vergunning vereist als een bedrijf uitsluitend vruchten- of groentesap vervaardigt én de hoeveelheid per kalenderjaar doorgaans niet meer is dan 12.000 liter (artikel 15 a WVAD).

De Douane kan de vergunning onder andere intrekken als de vergunning gedurende 12 aangesloten maanden niet is gebruikt (artikel 15 WVAD jo. artikelen 48 g WA en 50 e WA).

8.9.4 *Termijn*

De bepalingen voor de accijnsvergunningen zijn ook van toepassing op aanvragen voor een vergunning voor een inrichting verbruiksbelasting voor alcoholvrije dranken (artikel 15 WVAD).

8.9.5 *Zekerheid*

Raadpleeg het Handboek verbruiksbelasting alcoholvrije dranken voor meer informatie over de grondslagen en de berekening van de te stellen zekerheid.

9 Versiebeheer

Versie	Datum	Aangeboden aan	Aanpassingen
0.51	10 december 2019	Coördinatiegroep HHB toezicht	Opmerkingen verwerkt
0.65	31 januari 2020	DLK HHB clusters: • accijns • formaliteiten en bijzondere regelingen • formeel Recht • heffing • toezicht • VGEM Leancoaches Future State vergunningen	Opmerkingen verwerkt
0.75	2 maart 2020	DLK HHB cluster toezicht Coördinatiegroepen HHB: • accijns • formaliteiten en bijzondere regelingen • formeel Recht • heffing • innovatie • toezicht • VGEM	Opmerkingen verwerkt
0.8	1 mei 2020	DLK HHB cluster toezicht Coördinatiegroepen HHB: • accijns • formaliteiten en bijzondere regelingen • formeel Recht • heffing • innovatie • toezicht • VGEM Leancoaches Future State vergunningen. M2 KM ter voorbereiding van gesprekken met regiokantoren	Opmerkingen verwerkt
0.86	12 augustus 2020	DLK HHB cluster toezicht Coördinatiegroep HHB toezicht	Opmerkingen uit gesprekken met regiokantoren verwerkt
0.9	15 september 2020	MT HHB Coördinatiegroep HHB toezicht Regiegroep HHB toezicht	Opmerkingen verwerkt
0.92	24 november 2020	DLK HHB cluster toezicht Coördinatiegroep HHB toezicht MT HHB Regiegroep HHB	Opmerkingen verwerkt en tekst bijlage 6 aangepast
1.0	1 februari 2021	Publicatie DouaneNet	
1.1	23 juni 2021	Publicatie DouaneNet	Tekst voetnoot 10, paragraaf 6.2 en bijlage 4 aangepast
1.2	17 juni 2022	Publicatie DouaneNet	Actualisatie: -H2 naamgeving kaders -H6 nadere duiding risicoafweging -paragraaf 7.10 alinea toegevoegd

Bijlage 1 Begrippenkader administratieve controle

Inleiding

In de Handreiking zijn verschillende begrippen gebruikt, zoals AO/IB, monitoring, systeemgericht en/of gegevensgericht controleren, opzet, bestaan en werking toetsen. Deze bijlage bevat een beknopte toelichting op deze begrippen. Meer informatie is te vinden in de Controleaanpak Belastingdienst en het Handboek Controle.

Administratieve organisatie (AO)

Een onderneming wil haar (strategische) doelstellingen realiseren. Om dit te bereiken én de waarden van de onderneming te bewaken, worden binnen de ondernemingen afspraken, procedures, werkinstructies, etc. gemaakt.

Een **procedure** is een standaard manier van handelingen uitvoeren. Het gaat om een specifiek omschreven volgorde van stappen die genomen moeten worden in een proces.

Een **werkinstructie** is een instructie om bepaalde werkzaamheden uit te kunnen voeren.

Het verschil tussen een procedure en werkinstructie is niet altijd even duidelijk. Ze lopen bij veel bedrijven in elkaar over. Kortweg komt het erop neer dat werkinstructies vaak nadere uitwerkingen zijn van procedures. Een werkinstructie bevat vaak specifieke aanwijzingen over **hoe** werkzaamheden uitgevoerd moeten worden (vaak in de vorm van een stappenplan), terwijl procedures (die kunnen verwijzen naar werkinstructies) het proces op een iets hoger niveau beschrijven.

Een procedurebeschrijving (of werkinstructie bij kleinere ondernemingen) dient over het algemeen de volgende zaken te beschrijven:

- Wie doet wat (welke functionaris verricht welke werkzaamheden) en aan de hand waarvan?
- Wanneer worden de werkzaamheden verricht?
- Op basis van welke gegevens?
- Wat wordt er vastgelegd en waarin (welk bestand of document)?
- Welke beheersingsmaatregelen zijn hierin opgenomen?

Interne beheersing (IB)

Een bedrijf kent allerlei interne en externe risico's. Om deze risico's tot een aanvaardbaar niveau te beperken worden internebeheersingsmaatregelen (IB) in het leven geroepen.

Bij interne beheersing gaat het om vragen als:

Welke risico's doen zich voor ten aanzien van de bedrijfsprocessen, hoe kan het management deze risico's beperken, tot welke concrete beheersingsmaatregelen leidt dat en op welke wijze wordt de werking daarvan vastgesteld? En als de beheersingsmaatregelen niet tot het gewenste resultaat leiden, hoe wordt beoordeeld op welke wijze dit dan wel bereikt kan worden (aanpassing AO en/of IB).

Een **beheersingsmaatregel** is dus een activiteit die zich op enige wijze richt op het elimineren, vermijden of verkleinen van de oorzaak of het gevolg van een ongewenste gebeurtenis.

Van de betreffende beheersingsmaatregelen moet over het algemeen het volgende beschreven te zijn:

- Wat is de beheersingsmaatregel?
- Wie voert de beheersingsmaatregel uit?
- Wanneer en hoe vaak wordt deze uitgevoerd?
- Hoe wordt de beheersingsmaatregel vastgelegd?
- Wat wordt er met de bevindingen gedaan?

Monitoring

Onder **monitoring** verstaan we het door het bedrijf zelf uitgevoerde onderzoek naar opzet, bestaan en werking van de interne beheersing en het invullen van de leercirkel. Monitoring leidt ertoe dat de interne beheersing wordt verbeterd of aangepast om herhaling van de onregelmatigheid te voorkomen. Daarnaast leidt het monitoringsproces tot het onderkennen van nieuwe risico's waarvoor aanvullende beheersingsmaatregelen worden getroffen.

Het is dus belangrijk om zicht te krijgen op de kwaliteit van het monitoringproces van de onderneming en een oordeel te vormen over de mate waarin op dit monitoringproces gesteund kan worden.

Systeemgericht en/of gegevensgericht

Met systeemgerichte werkzaamheden verzamelt de controlemedewerker controle-informatie over de effectiviteit van de opzet, bestaan en de werking van de AO/IB. Het is mogelijk (maar dit is niet het doel) dat daarmee ook onjuistheden in de aangiften worden ontdekt. Gegevensgerichte werkzaamheden hebben tot doel te bepalen of de aangiften juist zijn.

Het controleobject bij een controle zijn de vergunningvoorwaarden, waaronder de AO/IB van het bedrijf. Bij een controle worden daarom systeemgerichte werkzaamheden uitgevoerd.

Bij de controle van de aanvaardbaarheid van aangiften bestaat het controleobject uit de aangifte(n). Bij die controle steunen we zoveel mogelijk op de interne beheersing van het bedrijf, maar ook als die naar behoren functioneert (vastgesteld met systeemgerichte werkzaamheden), zijn er gegevensgerichte werkzaamheden nodig. Fouten in de aangiften kunnen ondanks een goed functionerende interne beheersing nog steeds voorkomen. Wel kan bij die goed functionerende interne beheersing de omvang van de gegevensgerichte werkzaamheden gereduceerd worden. Hoewel systeemgerichte werkzaamheden wel iets kunnen zeggen over de verwachte kwaliteit van aangiften geldt dit niet andersom. Een aanvaardbare aangifte wil niet zeggen dat hieraan een goed werkende interne beheersing ten grondslag ligt. Louter gegevensgerichte werkzaamheden zeggen niets over de effectiviteit van opzet, bestaan en werking van de AO/IB.

Met andere woorden, bij de controle verkrijgen we een eerste beeld van de mate waarin we op de interne beheersing van het bedrijf kunnen steunen en de invloed daarvan op de (verwachte) kwaliteit van de aangiften.

Opzet, bestaan en werking beheersingsmaatregelen

Het verschil tussen opzet, bestaan en werking van beheersingsmaatregelen is:

- De controle op de **opzet** ziet op de aanwezigheid van procedures en richtlijnen. Met andere woorden: hoe wil de leiding van een organisatie dat de medewerkers werken (denk aan een "**ontwerp**");
- De controle op het **bestaan** is vaak een momentopname, waarbij op dat moment wordt vastgesteld hoe de daadwerkelijke werkwijze is (denk aan een "**foto**");
- De controle op de **werking** dekt een bepaalde periode af, met andere woorden: er wordt voortdurend vastgesteld hoe de daadwerkelijke werkwijze is en in welke mate daarmee het onderhavige risico is afgedekt (denk aan een "**film**").

Opzet

Het gaat er hierbij om, welke afspraken, procedures en werkinstructies gelden en hoe deze zijn beschreven c.q. vastgelegd. De beschrijving vindt veelal plaats in een handboek AO/IB, kwaliteitsmanual, etc. Je kan dit vergelijken met een **ontwerp**.

Voorbeeld 1

In een handboek AO/IB kunnen bijvoorbeeld de volgende procedures zijn opgenomen:

Bij iedere ontvangst van goederen stelt de magazijnmeester exact de daadwerkelijk ontvangen hoeveelheid goederen vast. De magazijnmeester vermeldt deze hoeveelheid op de magazijnontvangstbon. Vervolgens registreert hij deze hoeveelheid in het geautomatiseerde systeem. Op de crediteurenadministratie wordt, alvorens de desbetreffende factuur betaalbaar wordt gesteld, een controle verricht op de hoeveelheid gefactureerde goederen en de daadwerkelijk ontvangen hoeveelheid goederen. Deze controle wordt op een daartoe bestemd formulier vastgelegd.

Ook wordt de prijs van de goederen die op de factuur voorkomt vergeleken met de prijs zoals die in de offerte staat vermeld. Ook deze controle wordt op het eerdergenoemde formulier vastgelegd.

Voorbeeld 2

Bij een eenmanszaak of bedrijf met een beperkt aantal werknemers zal je vaak geen uitgebreid beschreven administratieve organisatie aantreffen. De beschreven interne beheersing is dan uiteraard ook beperkt. De eigenaar/directeur zal bijvoorbeeld direct oogtoezicht uitoefenen op het werk.

Een beperkte werkinstructie waarmee een ander zijn werkzaamheden tijdens vakantie of ziekte kan overnemen, zou voldoende kunnen zijn. Als deze ontbreekt, moet deze uiteraard door de het bedrijf worden opgesteld, zodat aan de wetgeving wordt voldaan.

De AO/IB moet passen bij het soort en de omvang van de bedrijfsactiviteiten. Daarnaast is dit afhankelijk van het soort vergunning en de risico's die daaraan verbonden zijn. Om, bijvoorbeeld, aan het criterium deugdelijke administratie te voldoen zal ook een heel klein bedrijf bewust om moeten gaan met de bedrijfsrisico's en deze moeten afdekken. Een omvangrijke AO/IB zal dus in het algemeen niet passen bij de aard, omvang en risico's van dit bedrijf. Het blijft dus maatwerk.

Bestaan

Het gaat er hierbij om of de beschreven opzet ook echt bestaat. Veelal wordt dit m.b.v. één of meer lijncontroles vastgesteld, waarbij één procesgang van het begin tot het einde wordt doorlopen (cradle to grave) en waarbij wordt beoordeeld of de in opzet vastgestelde beheersingsmaatregelen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd en gedocumenteerd. Er wordt als het ware een **foto** (momentopname) genomen.

Voorbeeld

De afdeling interne controle selecteert willekeurig een binnenkomende zending. Van deze zending wordt vastgesteld in hoeverre de in opzet genomen beheersingsmaatregelen (zie onderdeel Opzet) zijn uitgevoerd en dat de registratie hieromtrent goed heeft plaatsgevonden. Hiermee wordt dus de vraag beantwoord: Hebben zowel de magazijnmeester als de afdeling crediteurenadministratie bij die desbetreffende goederenontvangst conform de richtlijnen gewerkt?

Werking

Bij werking gaat het erom dat de beheersingsmaatregelen in de betreffende periode voortdurend het beoogde effect hebben bereikt. Oftewel, heeft de beheersingsmaatregel in continuïteit ervoor gezorgd dat het mogelijke risico werd afgedekt in de beoordeelde periode. De voortdurende werking wordt vastgesteld m.b.v. een aantal proceduretests. Met een proceduretest kijk je naar een aantal kritische onderdelen van de totale procesgang. Je maakt als het ware een **film** (meerdere momentopnamen) van de beheersingsmaatregelen.

Voorbeeld

De afdeling interne controle selecteert random (willekeurig) verdeeld over een bepaald jaar verschillende goederenontvangsten. Van deze zendingen wordt vastgesteld in hoeverre de in opzet genomen beheersingsmaatregelen (zie onderdeel Opzet) zijn uitgevoerd en dat de registratie hieromtrent goed heeft plaatsgevonden. Hiermee wordt dus de vraag beantwoord: hebben zowel de magazijnmeester als de afdeling crediteurenadministratie bij die desbetreffende goederenontvangst gedurende de gehele periode conform de richtlijnen gewerkt?

Bijlage 2 Landelijke taken proces vergunningafgifte

Een aantal landelijke taken is belegd bij gespecialiseerde teams.
Op Douanenet/ werkgebieden/ Landelijke taken is een volledig overzicht te vinden. Deze bijlage bevat informatie over de landelijke taken voor zover deze van belang zijn voor vergunningafgifte.

Expertise Centrum Grensoverschrijdende vergunningen (ECGOV)

Het ECGOV beschikt over expertise op het gebied van grensoverschrijdende vergunningen.

Vergunningen die in Nederland worden aangevraagd worden aangevraagd bij een regiokantoor. De behandelaar op het regiokantoor geeft de vergunning af. Waar nodig kan een beroep worden gedaan op de medewerkers van het ECGOV. Het ECGOV behandelt de (binnenkomende) raadplegingsverzoeken voor grensoverschrijdende vergunningen die in andere lidstaten worden aangevraagd. Dit met uitzondering van raadplegingsverzoeken voor de vergunningen RSS en ETD.

Landelijk Oorsprong Team (LOT)

Dit team beschikt over expertise voor wat betreft de herkomst en oorsprong van goederen en de bij invoer te overleggen herkomst- en oorsprongsbewijzen. Het LOT is verantwoordelijk voor de uitgifte van de vergunningnummers toegelaten exporteur. De vergunning toegelaten exporteur wordt aangevraagd bij en afgegeven door het regiokantoor.

Landelijk Waarde Team (LWT)

Dit team is gespecialiseerd in het onderwerp Douanewaarde.

Het LWT behandelt alléén de douanewaarde elementen ingeval:

1. de **eerste aanvraag** voor de vergunning douanewaarde.
Het LWT controleert of sprake is van een koop/verkooptransactie (artikel 70 DWU) en of voldaan wordt aan de overige voorwaarden.
2. **nieuw toegevoegde elementen** bij de aanvraag.
Voorbeeld. De vergunning is eerder afgegeven voor de elementen "vervoers- en verzekeringskosten" en bij de nieuwe aanvraag komt het element "Research & Development" (hierna: R&D) erbij. Dit nieuwe element zal door het LWT moeten worden beoordeeld.
3. **op verzoek** als ondersteuning.

De vergunning vereenvoudiging bepaling douanewaarde (CVA) wordt aangevraagd bij en afgegeven door het regiokantoor.

Landelijk Centrum AEO (LCAEO, DBR)⁴³

Het LCAEO is verantwoordelijk voor het aanvaarden van AEO-aanvragen, het afgeven van vergunningen, het uitzetten van raadplegingsverzoeken naar andere lidstaten, het ontvangen van raadplegingsverzoeken van andere lidstaten, inclusief de registraties in de Europese database. Het LCAEO zet ook de initiële onderzoeken en raadplegingsverzoeken uit naar de regiokantoren.

Voor sommige vergunningen moet getoetst worden of ze aan artikel 39 a DWU voldoen (de compliance toets). Deze gegevens moeten worden opgevraagd bij het LCAEO. Het LCAEO zet bij diverse instanties vragen uit ten behoeve van deze toets. Er wordt informatie opgevraagd voor wat betreft de ernstige overtredingen van douane- en belastingwetgeving en het strafblad ten aanzien van zware misdrijven.

Let op!

Het LCAEO trekt geen conclusies over het wel of niet voldoen aan het compliance criterium.

⁴³ Dit team staat niet vermeld op Douanenet omdat het team onderdeel uitmaakt van Klantmanagement DBR.

De verantwoordelijkheid voor het vaststellen of het bedrijf al dan niet aan het compliance criterium voldoet ligt bij het regiokantoor dat de aanvraag behandelt.

Het landelijk team Zekerheid (LTZ)

Eén van de hoofdtaken van LTZ is het behandelen van verzoeken tot het stellen van doorlopende zekerheid voor bedragen die verschuldigd zijn of kunnen worden op grond van Unie-(bijvoorbeeld douanerechten) en/of nationale bepalingen, bijvoorbeeld accijnzen, verkeersbegeleidingstarief en milieu (kolenbelasting). Daarbij horen ook aanvullende zekerheden met een doorlopend karakter. Verder draagt het LTZ, in opdracht van het landelijke team Invordering, er zorg voor dat openstaande douaneschulden voor zover mogelijk uit de gestelde zekerheid worden betaald.

Naast de hiervoor genoemde twee hoofdtaken zijn de voornaamste werkzaamheden van het LTZ:

- beoordelen verzoeken van borgmaatschappijen (banken etc.) om toelating als borginstelling
- Ontheffingen tot het stellen van zekerheid
- Uitwinningen (invordering) zekerheid
- afhandelen zekerheid i.v.m. faillissementen
- beëindigen van zekerheidstellingen.

Let op!

De behandelaar op het regiokantoor stelt de referentiebedragen en de te stellen zekerheid vast. De behandelaar op het regiokantoor geeft ook de DWU-vergunningen doorlopende zekerheid (CGU) en uitstel van betaling (DPO) af.

Douane Rotterdam Haven (DRH)

DRH is aangewezen om de vergunningen onderhouden van een lijndienst (RSS) en gebruik van een elektronisch vervoersdocument als douaneaangifte (ETD) te behandelen. DRH behandelt zowel de vergunningen die worden aangevraagd in Nederland als de binnenkomende raadplegingsverzoeken.

Douane Schiphol (DSC)

DSC is aangewezen om, naast DRH, de vergunningen gebruik van een elektronisch vervoersdocument als douaneaangifte (ETD) te behandelen. DSC behandelt zowel de vergunningen die worden aangevraagd in Nederland als de binnenkomende raadplegingsverzoeken.

Bijlage 3 Beknopte beschrijving rollen

In de handreiking wordt een aantal rollen vermeld. Die rollen worden hier beknopt toegelicht.

Behandelaar van een vergunning

In het kader van deze handreiking is de behandelaar degene die de vergunningaanvraag behandelt, en, indien van toepassing, een 'Formulier voor bevragingen' naar het LCAEO stuurt en/of een of meer raadplegingsverzoeken in CDMS/EOS uitzet etc.

Deze rol is gebaseerd op de rol in CDMS 'Behandelen aanvragen'.

Werkvoorbereider ATD

Dit is de medewerker die:

- het KRM-nummer aan maakt,
- het ATD-dossier aan legt,
- meerdere opdrachten bundelt tot een ATD-dossier (indien nodig), en
- namens het management, het ATD-dossier toewijst aan de risicoanalist klantmanagement.

Risicoanalist klantmanagement

De risicoanalist klantmanagement is belast met de regie op het toezicht. Op basis van gebeurtenissen maakt hij risicoafwegingen. Hiervoor verzamelt hij relevante informatie, bepaalt hij de aard en omvang van de risico's en stelt hij daarna de benodigde afdekkingsmaatregelen vast. De rol van risicoanalist klantmanagement is een opdrachtgevende rol.

Controledewerker

Dit is degene die, individueel of in teamverband, het initieel onderzoek uitvoert.

Bijlage 4 Schematische weergave raadplegingsprocedures

Deze bijlage bevat 2 schema's om te verduidelijken hoe het proces met betrekking tot raadpleging verloopt en dat regie op dit proces noodzakelijk is.

Aanvragen ingediend in Nederland

	Aanvraag vergunning ingediend bij regiokantoor	Aanvraag AEO ingediend bij DBR/LCAEO	DBR/ECGOV	Landelijk transitcoördinator
Raadplegings-procedure type I	Behandelaar van het regiokantoor initieert de raadplegings-procedure voor DWU-vergunning in CDMS. CDMS bewaakt de termijnen.	Behandelaar van het LCAEO initieert de raadplegingsprocedure voor AEO in EOS. EOS bewaakt de termijnen.		
Raadplegings-procedure type II	Behandelaar van het regiokantoor initieert de raadplegingsprocedure voor DWU-vergunning in CDMS. CDMS bewaakt de termijnen.		Eventuele work-arounds (buiten CDMS om) lopen via ECGOV.	
Raadplegings-procedure Vergunning overdracht van rechten en plichten bijzondere bestemming	Behandelaar van het regiokantoor stuurt het raadplegingsverzoek naar het ECGOV.		Het ECGOV stuurt het raadplegingverzoek naar de lidstaten. ECGOV bewaakt de termijnen (handmatig).	
Raadplegings-procedure vergunning voor het opstellen van het scheepvaart-manifest na vertrek (TC-12)	Behandelaar van het regiokantoor stuurt het raadplegingsverzoek naar de landelijk transitcoördinator.			De landelijk transitcoördinator stuurt het raadpleging-verzoek naar de lidstaten. De landelijk transitcoördinator bewaakt de termijnen (handmatig).

Aanvragen ingediend in een andere lidstaat

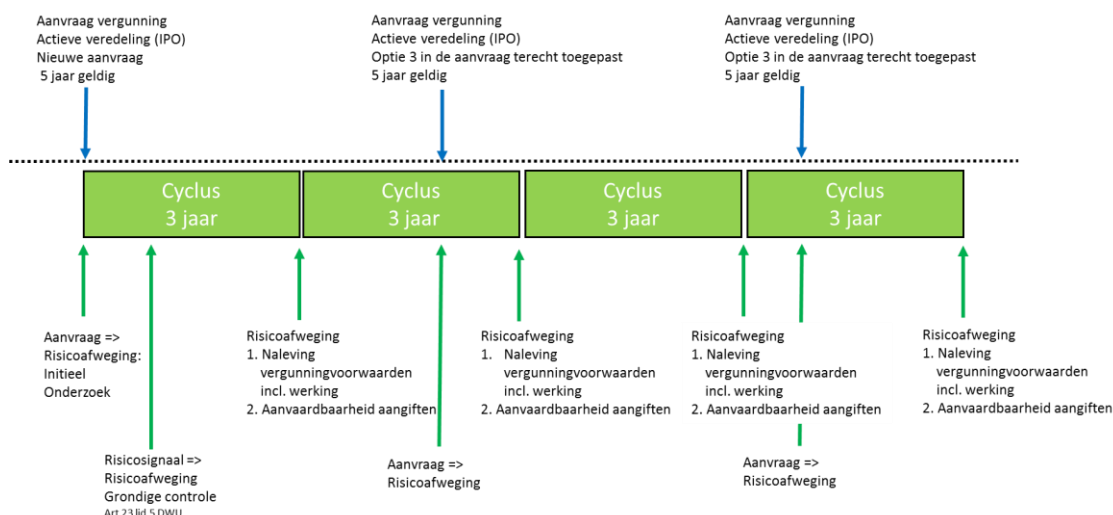
Als een vergunning die wordt aangevraagd in een andere lidstaat, ook betrekking heeft op Nederland dan ontvangt Nederland een raadplegingsverzoek.

Waar het raadplegingsverzoek binnenkomt wordt bepaald door het type vergunning. Onderstaand schema verduidelijkt dit.

	Werkzaamheden regiokantoor	AEO	Overige DWU-vergunningen	RSS en ETD (CDMS) + Vergunning voor het opstellen van het scheepvaartmanifest na vertrek (TC-12)
Raadplegings-procedure type I	Uitvoeren van een onderzoek naar aanleiding van een raadplegings-verzoek.	LCAEO ontvangt het raadplegingsverzoek in EOS en zet dit, indien nodig, uit naar het regiokantoor. EOS bewaakt de termijnen. LCAEO voert zelf de compliancetoets uit.	ECGOV ontvangt het raadplegingverzoek in CDMS en zet dit, indien nodig, uit naar het regiokantoor. Het ECGOV zet een verzoek op grond van artikel 39 a DWU uit naar het LCAEO. CDMS bewaakt de termijnen.	DSC en DRH behandelen de raadplegingsverzoeken ETD en zetten indien nodig, een verzoek op grond van artikel 39 a DWU uit naar LCAEO. DRH behandelt de raadplegingverzoeken RSS en zet indien nodig een verzoek op grond van artikel 39 a DWU uit naar LCAEO. CDMS bewaakt de termijnen.
Raadplegings-procedure type II	Indien nodig: uitvoeren van een onderzoek naar aanleiding van een raadplegings-verzoek.		Het ECGOV behandelt het raadplegingverzoek in CDMS. CDMS bewaakt de termijnen.	
Raadplegings-procedure vergunning overdracht van rechten en plichten bijzondere bestemming	Indien nodig: uitvoeren van een onderzoek naar aanleiding van een raadplegings-verzoek.		Het ECGOV ontvangt het raadplegingsverzoek per e-mail en stuurt dit door naar de regio. Het ECGOV bewaakt de termijnen (handmatig) en koppelt het resultaat terug naar de betreffende lidstaat.	
Raadplegings-procedure vergunning voor het opstellen van het scheepvaart-manifest na vertrek (TC-12)	Indien nodig: uitvoeren van een onderzoek naar aanleiding van een raadplegings-verzoek.			De landelijk transitcoördinator ontvangt het raadplegingsverzoek en zet (1) een verzoek uit naar het regiokantoor waar de activiteiten zullen plaatsvinden, en/of (2) zet een verzoek op grond van artikel 39 a DWU uit naar LCAEO. De landelijk transitcoördinator bewaakt de termijnen (handmatig).

Bijlage 5 Vernieuwing vergunning, risicoafweging en cyclisch toezicht

Onderstaande afbeelding geeft de samenhang weer tussen de vernieuwing van een vergunning, de risicoafweging en de drie-jaars cyclus van het cyclisch toezicht⁴⁴.



Als de aanvraag voor vernieuwing van een vergunning terecht is toegepast (optie 3) én uit de risicoafweging blijkt dat er geen signalen zijn die om nader onderzoek ter plaatse vragen, dan kan de vergunning worden afgegeven zonder initieel onderzoek. Op basis van diezelfde risicoafweging wordt ook vastgesteld of er een eindcontrole nodig is.

Het cyclisch toezicht is gericht op de naleving van de vergunningvoorwaarden, inclusief werking van de interne beheersingsmaatregelen en de aanvaardbaarheid van de aangiften.

⁴⁴ In de afbeelding wordt de grondige controle vermeld. De grondige controle van artikel 23 lid 5 DWU is van toepassing op de volgende doelgroepen:

- Nieuw gevestigde bedrijven, minder dan drie jaar geleden opgericht, waarvoor een douane- en/of accijnsvergunning is afgegeven;
- Bedrijven, langer dan drie jaar geleden opgericht, waarbij voor het eerst een douane- en/of accijnsvergunning is afgegeven.

Bij deze bedrijven is belangrijk om in het eerste jaar na afgifte van de vergunning toezicht uit te oefenen omdat de werking van beheersingsmaatregelen, evenals de aanvaardbaarheid van de aangiften, pas na enige tijd kan worden beoordeeld.

De grondige controle van artikel 23 lid 5 DWU wordt uitgevoerd in de vorm van één van de mogelijke toezichtvarianten volgens het cyclisch toezicht.

Bijlage 6 Instructie CDMS (en KIS) verhuizing vergunninghouder naar een ander regiokantoor

Als een vergunninghouder verhuist naar een ander regiokantoor dan informeert het overdragende regiokantoor het overnemende regiokantoor en muteert KIS of CDMS. Het bedrijf hoeft dus geen nieuwe vergunning aan te vragen en er wordt geen initieel onderzoek ingesteld. Het vergunningnummer wijzigt niet. Het overnemende kantoor moet na de overdracht wel beoordelen of de in de vergunning vermelde douanekantoren nog juist zijn en indien nodig ambtshalve wijzigen.

Let op!

In het kader van cyclisch toezicht wordt een verhuizing beschouwd als een risicosignaal. Stel dat het bedrijf een vergunning AEOS heeft dan is een verhuizing aanleiding om het voldoen aan de veiligheidsnormen (artikel 39 e DWU) opnieuw te beoordelen.



Douane
Landelijk Kantoor /
Directie
Handhavingsbeleid

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam
Postbus 3070
6401 DN Heerlen
www.douane.nl

Contactpersoon
5.1.2e

memo

Vermissen en meerbevindingen in een particulier douane-entrepot

Datum

17 april 2024

Datum
17 april 2024

Opdrachtgever
Programma DMS IIAA

Behandeld door
5.1.2e

1 Inleiding

In het kader van het programma DMS-IIAA worden door zowel bedrijven als douanemedewerkers vragen gesteld hoe bedrijven dienen te handelen bij het constateren van voorraadverschillen (vermissen en meerbevindingen) in een particulier douane-entrepot (CWP¹).

Het gaat om de volgende bedrijven met een vergunning particulier douane-entrepot:

1. Bedrijven die ook een vergunning inschrijving in de administratie van de aangever (EIR)² hebben (vereenvoudigde procedure plaatsing) en die nu elke maand een GPA inleveren en straks aanbrengberichten en aanvullende aangiften in DMS indienen;
2. Bedrijven die ook een vergunning inschrijving in de administratie van de aangever hebben (vereenvoudigde procedure plaatsing) en straks aanbrengberichten in DMS indienen. Deze bedrijven plaatsen de goederen onder een opvolgende regeling door een aangifte in de normale procedure in DMS te doen (bv brengen in het vrije verkeer);
3. Bedrijven die een aangifte tot plaatsing in de normale procedure in DMS indienen.

Aangezien de GPA wordt vervangen door DMS, komen veel vragen binnen hoe bedrijven deze voorraadverschillen moeten verwerken in DMS. Bedrijven die hebben gekozen voor de ketenregeling³ zijn verplicht een Auditfile voorraad⁴ in te dienen. In deze Auditfile voorraad worden de voorraadverschillen namelijk ook vermeld.

¹ In CDMS wordt vergunningcode CWP gebruikt.

² Inschrijving In de Administratie van de Aangever wordt vaak afgekort als IIAA. In CDMS is dit vergunningcode EIR.

³ Ketenregeling = regeling waarbij bedrijven met meer vergunningen IIAA over het algemeen alleen bij de eerste plaatsing onder een regeling een aanbrengbericht indienen.

⁴ Auditfile voorraad = de auditfile die is gebaseerd op de internationale ADCS-standaard.

Douane
Landelijk Kantoor / Directie
Handhavingsbeleid

Datum
17 april 2024

2 Algemeen

Vermissen en meerbevindingen worden meestal geconstateerd bij een inventarisatie door het bedrijf of door de Douane. Bij een telling van de fysiek aanwezige voorraad worden verschillen geconstateerd t.o.v. de voorraad volgens de administratie.

Vermis = geconstateerd voorraadverschil, waarbij fysiek **minder** goederen aanwezig zijn dan volgens de registratie in de administratie.

Meerbevinding = geconstateerd voorraadverschil, waarbij fysiek **meer** goederen aanwezig zijn dan volgens de registratie in de administratie.

Wanneer en hoe vaak een bedrijf inventariseert verschilt per bedrijf. Het ene bedrijf inventariseert eenmaal per jaar (bijvoorbeeld aan het eind van het boekjaar) en het andere bedrijf inventariseert bij elke uitslagorder (bij elke uitslag vindt een telling plaats van de aanwezige voorraad door middel van het scannen van de barcodes op de goederen en voorraadstellingen).

Hoe worden vermissen en meerbevindingen verwerkt in de administratie?

- Bij een vermis vindt een **afboeking** van de voorraad niet-Uniegoederen plaats, waarbij de verschuldigde douanerechten worden betaald.
- Bij een meerbevinding vindt een **opboeking** van de voorraad niet-Uniegoederen plaats.

Wanneer worden de vermissen en meerbevindingen gemeld?

- Vermissen worden gemeld op het moment dat een vermis is geconstateerd, tenzij het bedrijf andere afspraken heeft gemaakt met de Douane, bijvoorbeeld maandelijks achteraf in de eerste week van een maand over de afgelopen maand.
- Meerbevindingen worden maandelijks achteraf gemeld, te weten in de eerste week van een maand over de afgelopen maand, tenzij het bedrijf andere afspraken heeft gemaakt met de Douane.

Waar worden de vermissen en meerbevindingen gemeld?

- Bedrijven die gebruikmaken van de vereenvoudigde procedure plaatsing (IIAA): bij het BCP⁵ van de regio waar het bedrijf onder valt of het behandelteam (voormalige GPA-team);
- Bedrijven die gebruikmaken van de normale procedure plaatsing: bij het BCP van de regio waar het bedrijf onder valt.

Hoe worden de vermissen en meerbevindingen gemeld?

- Meerbevindingen worden gemeld middels het formulier Kennisgeving Douane⁶.
- Vermissen worden gemeld middels het formulier Kennisgeving Douane of het door de Douane voorgeschreven format in Excel⁷ wanneer bedrijven veel vermissen hebben.
- De Douane stuurt een UTB na de melding van een vermis.

⁵ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/contact-douane/content/telefoonnummer-douane-bedrijven>

⁶ https://download.belastingdienst.nl/douane/docs/kennisgeving_douane_do0701z8fol.pdf

⁷ Format is op te vragen bij het BCP of het behandelteam van de regio waar het bedrijf onder valt.

Douane

Landelijk Kantoor / Directie
Handhavingsbeleid

Datum

17 april 2024

3 Uitwerking

Afhankelijk van de vergunningen en plaatsingsprocedure van een bedrijf, volgt hierna een nadere uitwerking in aanvulling op de algemene bepalingen in het onderdeel Algemeen. Uitwerking vindt plaats volgens de volgorde (nummering) in de Inleiding.

Douane
Landelijk Kantoor / Directie
Handhavingsbeleid

Datum
17 april 2024

1A) Bedrijven met een vergunning particulier douane-entrepot die gebruikmaken van de vereenvoudigde procedure plaatsing IIAA, die gebruikmaken van de ketenregeling.

Het gaat hier om bedrijven met een vergunning particulier douane-entrepot en een vergunning IIAA, die aanbrengberichten en aanvullende aangiften indienen in DMS. Omdat deze bedrijven gebruikmaken van de ketenregeling, dienen zij periodiek⁸ een Auditfile voorraad in.

Vermissen en meerbevindingen

- Vermissen en meerbevindingen worden gemeld bij de Douane zoals vermeld in het onderdeel Algemeen.
- Vermissen en meerbevindingen worden vermeld in de Auditfile voorraad.

1B) Bedrijven met een vergunning particulier douane-entrepot die gebruikmaken van de vereenvoudigde procedure plaatsing IIAA, die geen gebruikmaken van de ketenregeling.

Het gaat hier om bedrijven met een vergunning particulier douane-entrepot en een vergunning IIAA die aanbrengberichten en aanvullende aangiften indienen in DMS. Met sommige bedrijven heeft de Douane afspraken gemaakt over het periodiek aanleveren van een voorraadverloop in een vooraf afgesproken format (b.v. Excel, GPA-format, enz.).

Vermissen en meerbevindingen

- Vermissen en meerbevindingen worden gemeld bij de Douane zoals vermeld in het onderdeel Algemeen.
- Indien van toepassing: vermissen en meerbevindingen worden vermeld in het met de Douane afgesproken voorraadverloop.

2) Bedrijven met een vergunning particulier douane-entrepot die gebruikmaken van de vereenvoudigde procedure plaatsing IIAA.

Het gaat hier om bedrijven met een vergunning particulier douane-entrepot en een vergunning IIAA die aanbrengberichten indienen in DMS. Deze bedrijven plaatsen de goederen onder een opvolgende regeling door een aangifte in de normale procedure in DMS te doen (bv brengen in het vrije verkeer. Met sommige bedrijven heeft de Douane afspraken gemaakt over het periodiek aanleveren van een voorraadverloop in een vooraf afgesproken format (b.v. Excel, GPA-format, enz.).

Vermissen en meerbevindingen

- Vermissen en meerbevindingen worden gemeld bij de Douane zoals vermeld in het onderdeel Algemeen.
- Indien van toepassing: vermissen en meerbevindingen worden vermeld in het met de Douane afgesproken voorraadverloop.

⁸ In principe maandelijks, tenzij anders afgesproken met de Douane.

3) Bedrijven met een vergunning particulier douane-entrepot die gebruikmaken van de normale procedure plaatsing.

Douane
Landelijk Kantoor / Directie
Handhavingsbeleid

Datum
17 april 2024

Het gaat hier om bedrijven met een vergunning particulier douane-entrepot die gebruikmaken van de normale procedure plaatsing, door een aangifte tot plaatsing onder de regeling douane-entrepot te doen in DMS. Met sommige bedrijven heeft de Douane afspraken gemaakt over het periodiek aanleveren van een voorraadverloop in een vooraf afgesproken format (b.v. Excel, GPA-format, enz.).

Vermissen en meerbevindingen

- Vermissen worden gemeld bij de Douane zoals vermeld in het onderdeel Algemeen.
- Voor de meerbevindingen wordt een aangifte tot plaatsing onder de regeling douane-entrepot in DMS gedaan.
- Indien van toepassing: vermissen en meerbevindingen worden vermeld in het met de Douane afgesproken voorraadverloop.

4 Gezamenlijke opslag

Bij een economische behoefte en op voorwaarde dat het douanetoezicht niet wordt gehinderd, kan de Douane toestemming verlenen voor opslag van Uniegoederen in een douane-entrepot. Dit maakt het mogelijk dat de ruimte van het douane-entrepot optimaal kan worden benut.

De goederen worden geacht zich niet onder de regeling douane-entrepot te bevinden. De goederen behouden dus de douanestatus van Uniegoederen volgens artikel 237, lid 3 DWU.

De vergunninghouder moet in zijn administratie de douanestatus van de goederen vermelden volgens artikel 178, lid 1 letter f GVo.DWU.

Zie voor de toerekening van de douanestatus bij gezamenlijke opslag, in het geval van vermissen en meerbevindingen, het Handboek Douane, onderdeel 15.50.00 'Douane-entrepots', paragraaf 6.2.



MT HHB

Douane

Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam

douane.nl

Contactpersoon

5.1.2e

memo

SBA vanuit een meervoudig perspectief

Datum

8 november 2023

Datum

8 november 2023

Versienummer

0.5a

Auteur

5.1.2e

Inleiding

De Europese Commissie heeft op 17 mei 2023 voorstellen voor de herziening van het DWU gepubliceerd. Naar aanleiding daarvan wordt onder andere gesproken over System Based Approach (SBA). Het begrip SBA lijkt daarbij op verschillende manieren te worden ingevuld. Voor het cluster Toezicht reden om in beeld te brengen wat hierover in het verleden is geschreven en hoe SBA zich verhoudt tot hedendaagse ontwikkelingen.

In de toelichting bij dit memo wordt ingegaan op:

- het Rapport Future Customs Initiative Systems Based Approach to Customs Controls, Phase IV (2013);
- de visienota SBA van de Federale Overheidsdienst Financiën Douane en Accijnzen (2018);
- de Gids voor douanebedrijfscontroles (2020)¹;
- het transactiemodel zoals uitgewerkt in de ControleAanpak Belastingdienst (CAB);
- het systeemgericht toezicht zoals dit is uitgewerkt in het Handboek Controle;
- het Douanewetboek van de Unie (DWU), inclusief de voorstellen voor herziening van het DWU;
- overige ontwikkelingen.

Rode draad

De System Based Approach zoals beschreven in het rapport Future Customs Initiative Systems Based Approach to Customs Controls, Phase IV (2013) was niet bedoeld als een scenario waarbij traditionele douaneaangiften niet meer nodig zouden zijn.

¹ Deze Gids wordt meestal aangeduid met de Engelse benaming Customs Audit Guide.

Op basis van de hiervoor vermelde bronnen is de conclusie dat altijd een combinatie nodig is van systeemgericht onderzoek bij het bedrijf, aangevuld met 'reality checks'. Controles uit hoofde van niet-fiscale taken richten zich met name op de fysieke kenmerken van goederen en zijn achteraf niet uitvoerbaar. Controles op de fiscaliteit daarentegen vaak wel.

Douane

Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Datum

8 november 2023

Met de herziening van het DWU beoogt de Europese Commissie over te gaan van een systeem op basis van douaneaangiften naar een systeem op basis van informatieverstrekking. Uitgangspunten hierbij zijn: informatie afkomstig van de primaire bron (importeur of exporteur), verrijkt met informatie van andere partijen in de supply chain (zoals de vervoerder) en zoveel mogelijk vooraf beschikbaar met het oog op risicoanalyse. Gezien de verschillende belangen van de partijen in de supply chain verhoogt het combineren van hun informatie de betrouwbaarheid van de data (datatriangulatie). Controles die gericht zijn op risico's die niet of niet voldoende geautomatiseerd kunnen worden afgedekt én controles die zicht geven op de werkelijke wereld blijven echter noodzakelijk.

Bij een aanpak die gebaseerd is op data is het van essentieel belang dat vastgesteld wordt dat de verstrekte informatie betrouwbaar is. Die betrouwbaarheid hangt samen met de interne beheersing van de bedrijven die de informatie verstrekken.

Anders gezegd:

De mate van interne beheersing van een bedrijf zegt iets over de betrouwbaarheid van de data (bijvoorbeeld de invoeraangiften) die verstrekt worden aan de Douane. De Douane beoordeelt de mate de interne beheersing via een systeemgericht onderzoek bij het bedrijf. Met data-analyse en waar mogelijk combinatie met andere data krijgt de Douane een beter inzicht in de betrouwbaarheid van de ontvangen data. Voor wat betreft risico's die niet of niet voldoende met deze aanpak kunnen worden afgedekt blijven (fysieke) controles noodzakelijk. Ook controles die zicht geven op de werkelijke wereld blijven nodig om vast te stellen dat de verstrekte data inderdaad betrouwbaar zijn geweest.

5.1.2i

andelijk Kantoor
andhavingsbeleid

er 2023

Douane
Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Datum
8 november 2023

5.1.2i

5.1.2i

³ De eerste versie van de Gids dateert uit 2014.
⁴ In de Gids is SBA vertaald als model op basis van systemen.

Document nr.

Douane
Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Datum
8 november 2023

5.1.2i

**3. Visienota SBA - Federale Overheidsdienst Financiën Douane en
Acciïzen**

5.1.2i

⁵ Hier worden proceduretesten bedoeld.

5.1.2i

Douane
Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Datum
8 november 2023

Aanpak

5.1.2i

4. Het transactiemodel in de Controleanpak Belastingdienst

De Controleanpak Belastingdienst (CAB) beschrijft de uitgangspunten en de modellen die aan een belastingcontrole ten grondslag liggen.

De CAB vormt daarmee het fundament van het Handboek Controle. De CAB ondersteunt een doelmatige uitvoering van het toezicht van de Belastingdienst. Hij beschrijft dat controle-informatie toereikend moet zijn en dat controles die door anderen toereikend zijn uitgevoerd, niet opnieuw worden ingesteld.

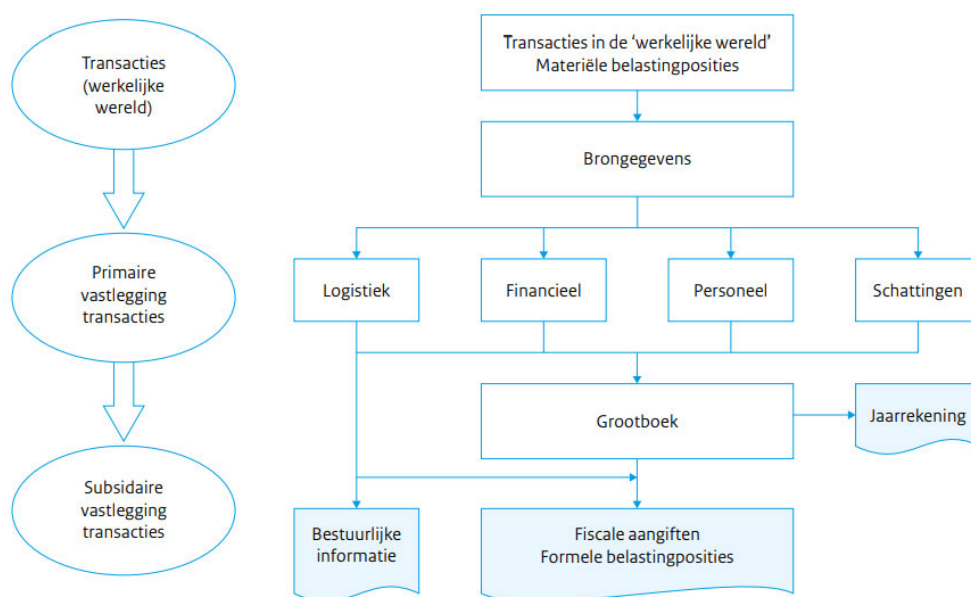
Een van deze modellen in de CAB is het transactiemodel.

Het transactiemodel gaat ervan uit dat elke organisatie activiteiten ontplooit die leiden tot transacties. Een organisatie heeft de verantwoordelijkheid dergelijke activiteiten te plannen, uit te voeren, te volgen en te onderhouden. Bovendien moet de organisatie daarover verantwoording afleggen aan alle belanghebbenden die direct of indirect bij haar betrokken zijn.

⁶ In het DWU wordt in enkele artikelen ook verwezen naar een controleprogramma, zie artikelen 229 en 233 UVo.DWU.

Om haar beheersingsproces goed te stroomlijnen neemt de organisatie passende maatregelen. Eén daarvan is de vastlegging/registratie van de transacties. De registratie van de transacties is daarmee ook een belangrijk aanknopingspunt voor de controle. Het Transactiemodel maakt dit inzichtelijk. In de onderstaande figuur⁷ staat aan de linkerzijde het Transactiemodel in zijn meest abstracte en elementaire vorm. De rechterzijde van het model laat zien op welke wijze deze vastleggingen in een organisatie (administratief) zichtbaar worden.

Figuur 1 Het transactiemodel



Het transactiemodel kan in twee richtingen worden gelezen:

1. Van boven naar beneden, het perspectief van de AO/IB.

Deze richting maakt inzichtelijk hoe transacties van een organisatie in de dagelijkse realiteit ('werkelijke wereld') leiden tot registraties/vastleggingen, welke AO/IB van toepassing is, en hoe transacties uiteindelijk worden opgenomen in een verantwoording, zoals een aangifte of een auditfile voorraad.

2. Van beneden naar boven, het perspectief van de externe (waaronder fiscale) controle.

Deze richting maakt duidelijk dat de controle van een verantwoording onder voorwaarden mogelijk is met primaire vastleggingen en documenten. De voorwaarden zien erop dat de verantwoording via de subsidiaire vastleggingen aansluit met de primaire vastleggingen, en dat de AO/IB voldoende betrouwbaar is zodat met name de volledigheid van de primaire vastleggingen gewaarborgd is.

De CAB bevat geen definitie van een transactie, maar uit de context blijkt dat met een transactie o.a. bedoeld wordt op een overeenkomst tussen koper en verkoper om goederen en diensten uit te wisselen.

De controle bestaat er uit om de vastleggingen in de aangifte te vergelijken met de werkelijk uitgevoerde transacties. Bij een controle achteraf (van aangiften) is het niet zonder meer mogelijk om de reeds uitgevoerde transacties in de werkelijke wereld nog waar te nemen. Daarom blijven fysieke controles in de werkelijke wereld van belang.

⁷ De figuur is overgenomen uit [CAB](#).

5. Handboek Controle

Het Handboek Controle zet de grondslagen uiteen voor de aanpak en uitvoering van het controleproces van de Belastingdienst.

De Douane voert het toezicht uit door middel van risicoanalyse en een daarop gebaseerde efficiënte en effectieve combinatie van systeemgerichte en gegevensgerichte werkzaamheden. Bij deze werkzaamheden wordt onderscheid gemaakt tussen **vervangbare en onvervangbare** maatregelen van interne beheersing. Dit onderscheid houdt verband met de vraag of deze maatregelen al dan niet achteraf kunnen worden vervangen; hetzij door de ondernemer, hetzij door de toezichthouder.

Vervangbare maatregelen van interne beheersing kunnen worden hersteld met aanvullende (gegevensgerichte) werkzaamheden. Bij vervangbare maatregelen van interne beheersing kan gedacht worden aan verbandscontroles die achteraf uitgevoerd kunnen worden en de analyse van opvallende voorraadverschillen en/of productieresultaten.

In tegenstelling tot vervangbare maatregelen van interne beheersing zijn onvervangbare maatregelen van interne beheersing achteraf niet te herstellen door werkzaamheden van de ondernemer of de toezichthouder. Voorbeelden hiervan zijn het ontbreken van de noodzakelijke functiescheidingen en de afwezigheid van toegangscontrole bij een bedrijventerrein/gebouw (onder meer van belang in het kader van AEO). Ook een kwaliteitscontrole van ontvangen bederfelijke producten is een procedure die het bedrijf of de toezichthouder niet achteraf kan herstellen. Onvervangbare maatregelen van interne beheersing vereisen dus dat transacties in de werkelijke wereld worden beoordeeld. Dit kan door middel van beoordeling met behulp van steekproeven of andere vormen van al dan niet willekeurige waarnemingen. Continue beoordeling in de werkelijkheid is niet mogelijk.

Het Handboek Controle maakt onderscheid naar vervangbare en onvervangbare maatregelen van interne beheersing die al dan niet achteraf kunnen worden uitgevoerd. Onvervangbare maatregelen van interne beheersing vereisen dat transacties in de werkelijke wereld worden beoordeeld. Controles uit hoofde van niet-fiscale taken richten zich met name op de fysieke kenmerken van goederen en zijn achteraf niet uitvoerbaar. Controles op de fiscaliteit daarentegen vaak wel.

6. Douanewetboek van de Unie

DWU

Artikel 188 DWU ziet op de verificatie van aangiften, daarin staat:

Met het oog op de verificatie van de juistheid van de in de aanvaarde douaneaangifte vermelde gegevens kunnen de douaneautoriteiten:

- a) de aangifte en de bij te voegen documenten aan een onderzoek onderwerpen;
- b) van de aangever eisen dat andere documenten worden overgelegd;
- c) de goederen aan een onderzoek onderwerpen;
- d) monsters nemen voor een analyse of grondige controle van de goederen.

Voorstel voor herziening van het DWU

In het op 17 mei 2023 gepubliceerde voorstel is de bepaling over verificatie van douaneaangiften verdwenen omdat het concept "aangifte" niet voorkomt in de voorstellen. In plaats daarvan is er een voorstel opgenomen over verificatie van de verstrekte gegevens, hierin staat:

1. Om de juistheid van de aan hen verstrekte gegevens te verifiëren, kunnen de douaneautoriteiten:

Douane

Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Datum

8 november 2023

- (a) de gegevens en de bewijsstukken onderzoeken, waarbij zij ook door de marktdeelnemers gehouden gegevensbronnen of voor hun rekening door dienstverleners opgeslagen gegevens kunnen benaderen;
 - (b) vereisen dat andere documenten of gegevens worden verstrekt, met inbegrip van door de marktdeelnemers gehouden gegevens of voor hun rekening door dienstverleners opgeslagen gegevens;
 - (c) toegang eisen tot de elektronische bestanden van de persoon;
 - (d) de goederen aan een onderzoek onderwerpen;
 - (e) monsters nemen voor een analyse of grondige controle van de goederen.
2. De douaneautoriteiten kunnen op ieder ogenblik eisen dat goederen worden gelost en uitgepakt teneinde deze te onderzoeken of te bemonsteren dan wel het vervoermiddel waarop zij zich bevinden, te controleren.
3. De Commissie bepaalt door middel van uitvoeringshandelingen de maatregelen voor de verificatie van de gegevens als bedoeld in lid 1. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 262, lid 4, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

Douane
Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Datum
8 november 2023

Zowel in het DWU als in het voorstel voor herziening van het DWU is SBA/System Based Approach niet opgenomen. In het voorstel voor herziening van het DWU is de zogenaamde Trust&Check-ondernemersregeling opgenomen. Van de Trust&Check-ondernemers wordt verlangd dat zij de douaneautoriteiten toegang verlenen tot hun elektronische systemen, waarin (de naleving van) hun verplichtingen en de bewegingen van hun goederen worden geregistreerd. Dit is een voorstel waarvan nog lang niet duidelijk is of, in welke vorm en per wanneer dit van toepassing zal zijn.

Met de herziening van het DWU beoogt de Europese Commissie over te gaan van een systeem op basis van douaneaangiften naar een systeem op basis van informatieverstrekking. Uitgangspunten zijn hierbij: informatie afkomstig van de primaire bron (importeur of exporteur), verrijkt met informatie van andere partijen in de supply chain (zoals de vervoerder) en zoveel mogelijk vooraf beschikbaar met het oog op risicoanalyse.

7. Ontwikkelingen

De mogelijkheden om toezicht te houden, worden onophoudelijk beïnvloed door o.a. technologische, juridische en maatschappelijke ontwikkelingen. Gegevens in aangiften zullen vaker realtime geautomatiseerd geverifieerd (onderzoeken of iets juist is) en gevalideerd (iets geldig verklaren) kunnen worden. Door (geautomatiseerde) application controls in douanesystemen wordt de kans op fouten verminderd en wordt de datakwaliteit verbeterd. Ook de vergelijking met andere databronnen kan de datakwaliteit verbeteren (datatriangulatie). Hierdoor zullen controles die menselijke interventie vragen, van bijvoorbeeld AB of FT, gericht en specifieker kunnen worden. Deze controles zullen gericht zijn op risico's die niet geautomatiseerd kunnen worden afgedekt én om zicht te houden op de werkelijke wereld. Daarvoor zijn steekproeven (zoals de validatiesteekproef op basis van AGS/DMS) geëigende handhavingsinstrumenten. Ook de ontwikkelingen in het kader van de gelaagde handhaving sluiten hier op aan. In de groene stroom met bewezen betrouwbare AEO-bedrijven vindt de handhaving plaats op basis van de bedrijfsadministratie en compliance checks op logische momenten in de keten. De steekproeven dienen enerzijds als maatregel om vast te bepalen dat profielen/risicomanagement doelmatig zijn en anderzijds om het werkelijke compliancieniveau van de aangever te bevestigen. Hiermee wordt bijgedragen aan onze doelstellingen van slimme handhaving en soepele logistiek en een data-gedreven organisatie.

Fout! Onbekende naam

Ten gevolge van onder andere technologische ontwikkelingen zullen geautomatiseerde controles een steeds groter aandeel krijgen in de risicobeheersing. Controles die gericht zijn op risico's die niet geautomatiseerd kunnen worden afgedekt én controles die zicht geven op de werkelijke wereld blijven noodzakelijk.

Douane

Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Datum

8 november 2023



VERTROUWELIJK

Regiegroep Handhavingsbeleid

Naam dienstonderdeel

Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid

Laan op Zuid 45
3072 BD Rotterdam
Postbus 3070
6401 DN Heerlen

www.belastingdienst.nl

Contactpersoon

5.1.2e

memo

Kaders instellen eindcontroles

Aanleiding

Aan de Coördinatie groep Toezicht (CGT) zijn vragen gesteld wanneer een eindcontrole op een vergunning moet worden uitgevoerd. Het is onduidelijk in welke gevallen een eindcontrole verplicht is. Ook is niet altijd duidelijk hoe diepgaand een dergelijke controle moet zijn.

Gevraagd besluit

Er worden twee soorten eindcontroles onderkend, een beperkte eindcontrole en een uitgebreide eindcontrole.

Onder beperkte eindcontrole wordt verstaan: onderzoek op kantoor, eventueel aangevuld met Fysiek Toezicht (vaststellen dat de loods of opslagruimte leeg is).

Onder uitgebreide eindcontrole wordt verstaan: onderzoek dat door een controlemedewerker wordt uitgevoerd, ter plaatse bij het bedrijf en volgens de regels van een administratieve controle.

Verwachte impact

Binnen cyclisch toezicht (CT) is de impact van deze eindcontroles beperkt. In veel gevallen worden alle vergunningen van een vergunninghouder tegelijk beëindigd. In cyclisch toezicht betekent dit dat de afsluitende controle die normaal binnen 3 (DWU) of 5 jaar (accijns) zou plaatsvinden nu vervroegd wordt. De daarvoor benodigde capaciteit wordt verkregen door een andere vergunninghouder in dezelfde cyclus op een later moment op te pakken.

In die situaties waarbij slechts één van de vergunningen van een vergunninghouder wordt beëindigd zal CT capaciteit nodig zijn. Deze CT capaciteit zal jaarlijks ingepland moeten worden, zowel voor deze eindcontroles als voor overige niet geplande risicosignalen waarop gereageerd moet worden.

Advies

Geadviseerd wordt met de voorgestelde aanpak in te stemmen.

Datum

27-05-2020

Versienummer

1.0

Referentienummer

Datum vaststelling

Vastgesteld door

Opdrachtgever

Auteur

5.1.2e

Behandeld door

Kopie aan

Bijlagen

1

Achtergrond

Met enige regelmaat worden verleende vergunningen ingetrokken. Dit kan zowel op initiatief van Douane als op initiatief van de vergunninghouder plaatsvinden. Ook de herbeoordelingen in het kader van de invoering van het DWU hebben geleid tot een aanzienlijk aantal ingetrokken vergunningen. De vraag is nu of bij alle intrekkingen altijd een eindcontrole plaats moet vinden en hoe diepgaand een dergelijke controle moet zijn.

Actuele situatie

Bij intrekkingen gaat het om alle typen vergunningen (DWU, Accijns, IVB, etc.), van entrepot, AV-regeling tot erkend bananenweger of AGP. De douanerisico's, het fiscale belang en de eventueel gestelde zekerheid variëren dus nogal per situatie. Niet in alle gevallen hoeft een eindcontrole even uitgebreid te zijn om risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Dezelfde afweging moet ook gemaakt worden voor het instellen van eindcontroles bij afloop van tijdelijke vergunningen, denk hierbij aan AV/PV/BB. Echter in alle gevallen zal een beperkte eindcontrole nodig zijn om tot een goede risicoafweging te komen.

Eindcontroles en cyclisch toezicht

Een intrekking van een vergunning is een van de risicosignalen waarmee de fase van risicoafweging in cyclisch toezicht gestart wordt. Op basis van deze risicoafweging worden eventueel aanvullende werkzaamheden verricht om de vastgestelde risico's te verminderen. De wijze waarop deze risicoafweging vorm krijgt is hierna uitgewerkt als beperkte eindcontrole. Als bij de risicoafweging geconstateerd wordt dat er risico's verbonden zijn aan het intrekken van de vergunning volgt een uitgebreide eindcontrole in de vorm van een administratieve controle. Deze uitgebreide eindcontrole kan eventueel gecombineerd worden met de afsluitende controle bij het beëindigen van een 3 (DWU) of 5 (AWR) jaarcyclus als de beperkte eindcontrole geen acuut af te dekken risico's oplevert.

Voorstel werkwijze¹

Voorgesteld wordt:

- dat er voor intrekkingen van vergunningen altijd een eindcontrole moet plaatsvinden;
- dat er twee soorten eindcontroles kunnen worden onderkend: te weten een beperkte eindcontrole en een uitgebreide eindcontrole.
Onder beperkte eindcontrole wordt verstaan: onderzoek op kantoor, eventueel aangevuld met Fysiek Toezicht (vaststellen dat de loods of opslagruimte leeg is).
Onder uitgebreide eindcontrole wordt verstaan: onderzoek dat door een controlemedewerker wordt uitgevoerd, ter plaatse bij het bedrijf en volgens de regels van een administratieve controle.5.1.2d

¹ Na overleg met DLK Handhaving en Formeel Recht

5.1.2d

- dat bij wel instellen van een uitgebreide eindcontrole een controleopdracht wordt gemaakt en een ATD dossier wordt gevuld en uitgereikt aan een controlemedewerker.
 - Dat na de eindcontrole de registraties, toelatingen en vergunningen worden beëindigd.
 - dat na de eindcontrole het Team Zekerheid in Groningen op de hoogte wordt gebracht van het feit dat de zekerheid kan worden opgeheven volgens de procedure beschreven in paragraaf 4.9 van onderdeel 27.00.00 van het Handboek Douane. Dit kan door het sturen van een emailbericht met daarin de tekst : " de eindcontrole is afgerond en dit heeft geen gevolgen voor de zekerheid, de zekerheid kan worden teruggegeven"⁴ 5.1.2d
-
- dat de afdeling vergunning beheer de vergunningen intrekt.
 - Voor het traject is in de bijlage een checklist opgenomen.

NB

De Wet op de accijns kent de mogelijkheid dat in geval een bedrijf een accijnsgoederenplaats wil overnemen de bestaande AGP-vergunning niet hoeft te worden ingetrokken, maar op de nieuwe rechtspersoon wordt voortgezet (zie art. 47 WA). Deze nieuwe rechtspersoon moet dan voor alle uit de vergunning voortvloeiende rechten en verplichtingen in de plaats treden van de bestaande vergunninghouder.

De betrokkenen moeten hiervoor een gezamenlijk verzoek indienen bij de bevoegde inspecteur. Voorstellen tot wijziging van de voorwaarden of andere bijzonderheden met betrekking tot de overname zullen nadrukkelijk in het verzoek dienen te worden opgenomen. De vergunning krijgt een nieuw vergunningnummer omdat de vergunning op de naam van de nieuwe rechtspersoon wordt gesteld. Voorts dienen alle locaties van de AGP een nieuw NLW nummer te krijgen. Afhankelijk van de wijzigingen bij de overname en de eventuele verandering van rechten en verplichtingen die dat met zich meebrengt zal een vorm van eindcontrole en/ of herzieningsonderzoek voor de nieuwe vergunninghouder noodzakelijk zijn.

⁴ In overleg met LTZ

Bijlage 1

Checklist Eindcontrole

Naam Klant:
Vergunning:

EORI-nummer:

Beperkte eindcontrole

<i>Activiteiten</i>	<i>Bevindingen</i>	<i>Paraaf/datum</i>
5.1.2d		

Instellen uitgebreide eindcontrole:

5.1.2d		
Controleopdracht gemaakt?		
ATD dossier gemaakt en ingeboekt onder nummer:		



CNI-overleg
directeurenoverleg KM
teamleidersoverleg KM

Douane
Directie Operatie

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam
Postbus 3070
6401 DN Heerlen
belastingdienst.nl

Contactpersoon

5.1.2e

memo

Normalisering verlengde navorderingstermijn DWU

Datum

30 november 2023

Datum

30 november 2023

Auteur

5.1.2e

Achtergrond

De reguliere termijn van navordering is drie jaar. Het Douanewetboek van de Unie verplicht om in het nationale recht een verlengde navorderingstermijn van minimaal vijf jaar op te nemen bij strafrechtelijk vervolgbare handelingen. Het bedrijfsleven heeft aangekaart dat Nederland altijd de verlengde termijn hanteerde. Dit kwam doordat de douane voor alle onjuiste, onvolledige of niet tijdig gedane aangiftes een strafbeschikking oplegde. De (voorziene) wijziging per 1 juli 2024 voorziet in de normalisering van deze termijn door alleen bij opzet de strafrechtelijke sanctie -strafbeschikking- toe te passen en in de andere situaties de bestuursrechtelijke sanctie -bestuurlijke boete- mogelijk te maken.

Voor deze overgang van alleen een strafrechtelijke maatregel naar strafrechtelijk of bestuurlijk geldt overgangsrecht. Dit overgangsrecht heeft invloed op de uiterste termijn waarop een navordering kan worden opgelegd. In deze memo wordt daar op ingegaan.

De navorderingstermijn en sanctiemogelijkheden vanaf 1 juli 2024

- voor douaneschulden, ontstaan vanaf 1 juli 2021 geldt:
 - de standaard 3-jaarstermijn en alleen bij opzet¹, de 5 jaarstermijn.
 - Met betrekking tot de sancties: bij opzet op basis van artikel 10:5, lid 4 en 5 Adw zoals die geldt vanaf 1 juli 2024 met FSB-traject, bij niet-opzet een bestuurlijke boete op basis van artikel 9:1a/b Adw.
- voor douaneschulden, ontstaan tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2021 gelden:
 - De oude bepalingen (dus navorderen op basis van de 5-jaarstermijn, geen verplicht opzet-vereiste).
 - Met betrekking tot de sancties: in voorkomend geval traject FSB. Dit loopt dus door tot uiterlijk 1 juli 2026 als de laatste "oude" schuld is

¹ Zie voor het begrip opzet, Handboek Douane, onderdeel 36.00.00 paragraaf 1.5.4.

verlopen. Onderscheid in geen opzet (artikel 10:5, lid 1 letter a en b ten eerste Adw (oud) en opzet, artikel 10:5, lid 2/3 Adw (oud)).

Douane
Directie Operatie

Datum
30 november 2023

De consequenties voor onder handen werk CNI en andere lopende AC's?

Deze wetswijziging heeft invloed op de maximale behandeltijd van administratieve controles achteraf (CNI's en andere AC's). Voor CNI's waarbij de schulden zijn ontstaan na 1 juli 2021 is de navorderingstermijn 3 jaar tenzij er sprake is van opzet. Bij opzet blijft de termijn 5 jaar. Bij CNI's waarbij de schulden zijn ontstaan tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2021 gelden de oude bepalingen. Dit betekent dat bij **geen** opzet de uiterste datum van navordering voor aangiften na 1 juli 2021 voor de datum van aangiften uit oudere jaren ligt.

- Aangifte op 2 juli 2021 aanvaard geen opzet, uiterste datum van navordering is 1 juli 2024.
- Aangifte op 30 juni 2021 aanvaard geen opzet, uiterste datum van navordering is 29 juni 2026.

In onderstaande voorbeelden wordt dit nader toegelicht.

Voorbeelden

1. Aangifte aanvaard tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2021

Bedrijf X doet aangifte voor in het vrije verkeer brengen van goederen en de aangifte wordt aanvaard op 2 januari 2020. Op 3 juli 2024 wordt bij een CNI geconstateerd dat deze aangifte onjuist was wegens een verkeerde goederencode.

Zonder de overgangsbepaling zou er geen sprake zijn van een strafrechtelijk vervolgbare handeling en zou de douaneschuld na 3 jaar na aanvaarden van de aangifte zijn verjaard.

Door invoering van de overgangsbepaling wordt het doen van een onjuiste aangifte in de periode 1 juli 2019 en 1 juli 2021 nog wel aangemerkt als een strafrechtelijk vervolgbare handeling en kan deze nog nagevorderd worden.

2. Aangifte aanvaard na 1 juli 2021

Bedrijf Y doet aangifte voor in het vrije verkeer brengen van goederen en de aangifte wordt aanvaard op 2 september 2021. Op 3 juli 2025 wordt bij een CNI geconstateerd dat deze aangifte onjuist was wegens een verkeerde goederencode en dat geen sprake is van opzet.

Omdat de aangifte is aanvaard na 1 juli 2021 gelden de gewijzigde wettelijke bepalingen, waarbij deze aangifte buiten de overgangstermijn valt. Tevens is er voor deze aangifte geen sprake van een strafrechtelijk vervolgbare handeling en geldt de navorderingstermijn van 3 jaar. Dat betekent dat bij constatering op 3 juli 2025 de navorderingstermijn van 3 jaar is verstreken voor deze aangifte.

Zou wel sprake zijn van opzet, dan is er o.g.v. artikel 10:5 lid 4 Adw sprake van een strafrechtelijk vervolgbare handeling. Dit betekent dat o.g.v. artikel 103 lid 2 DWU jo

artikel 7:7 Adw de verlengde navorderingstermijn van vijf jaar gehanteerd moet worden.

Douane
Directie Operatie

Datum
30 november 2023

	Tijdstip ontstaan van de douaneschuld	
	Voor 1-7-2021	Vanaf 1-7-2021
Termijn geen opzet	5 jaar	3 jaar
Termijn opzet	5 jaar	5 jaar

Bijlage

Douane
Directie Operatie

Relevante regelgeving

Datum
30 november 2023

ARTIKEL VIII Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2024)

De Algemene douanewet zoals die wet luidde op 30 juni 2024 blijft voor **douaneschulden die zijn ontstaan vóór 1 juli 2021** van toepassing voor wat betreft de toepassing van artikel 103 van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269) wanneer uit een douanecontrole in verband met een douaneschuld blijkt dat de betreffende boeking moet worden herzien.

Toelichting op overgangsrecht:

Op dit moment geldt dat het doen van onjuiste of onvolledige aangiften en daarmee samenhangend, het niet, onjuist of onvolledig verstrekken van inlichtingen, gegevens of aanwijzingen, in alle gevallen wordt aangemerkt als een strafrechtelijk vervolgbare handeling. Hierdoor wordt de termijn voor het mededelen van de douaneschuld verlengd van drie jaar naar vijf jaar. Met de voorgestelde wijzigingen van artikel 10:5 Adw met ingang van 1 juli 2024 verandert dat. Alleen wanneer bij de bovengenoemde handelingen sprake is van opzet is nog sprake van een strafrechtelijk vervolgbare handeling. Hierdoor wordt de termijn voor het mededelen van de douaneschuld bij bovengenoemde situaties waarbij geen sprake is van opzet beperkt tot de reguliere navorderingstermijn van drie jaar. De wijzigingen hebben – zonder overgangsmaatregel – zogenoemde onmiddellijke werking, dat wil zeggen dat de wijzigingen dan tevens toepassing vinden op alle op 1 juli 2024 reeds bestaande situaties waarin de verlengde navorderingstermijn mogelijk al is toegepast. Voor douaneaangiften, aanvaard tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2021 en gegevens verstrekkingen gedaan in die periode, zou dit tot ongelijkheid kunnen leiden. Wanneer de strafrechtelijk vervolgbare handeling is vastgesteld vóór 1 juli 2024 dan geldt een verlengde navorderingstermijn van vijf jaar. Terwijl wanneer met betrekking tot dezelfde douaneaangiften en verstrekkingen vanaf 1 juli 2024 de nieuwe bepalingen van toepassing zouden zijn, er geen verlengde navorderingstermijn meer zou gelden. Deze ongelijkheid zou ertoe zouden kunnen leiden dat rechten bij invoer over die periode zouden moeten worden terugbetaald omdat niet langer sprake is van een verlengde navorderingstermijn voor de desbetreffende periode. Deze terugbetalingen zouden ten laste komen van de schatkist omdat de desbetreffende rechten bij invoer wel zouden moeten worden afgedragen aan de EC. Het voorgestelde overgangsartikel maakt hier daarom een inbreuk op en bewerkstelligt dat op strafbare feiten die zich vóór 1 juli 2021 hebben voorgedaan (derhalve buiten de driejaarstermijn) het huidige – dat wil zeggen: tot en met 30 juni 2024 geldende – regime van strafrecht en strafvordering van toepassing blijft. Bij het niet opzettelijk doen van onjuiste of onvolledige aangifte of het niet opzettelijk, niet, onjuist of onvolledig verstrekken van inlichtingen, gegevens of aanwijzingen vóór 1 juli 2021, blijft op grond van het voorgestelde overgangsartikel namelijk de huidige tekst van artikel 10:5 Adw van toepassing. Omgekeerd betekent dit dat op aangiften of handelingen gedaan op of ná 1 juli 2021, voor zover er geen opzet in het spel is, er geen sprake meer is van een strafrechtelijk vervolgbare

handeling en de nieuwe criteria worden gehanteerd. Praktisch gezien wordt daarmee bereikt dat voor constatering van een onjuiste of onvolledige aangifte of situaties waarbij niet, onjuist of onvolledig gegevens etc. zijn verstrekt die zijn gedaan vóór de inwerkingtreding van de voorgestelde maatregel, de huidige systematiek blijft gelden. Terwijl bij constatering van daarna de met ingang van 1 juli 2024 te wijzigen tekst van artikel 10:5 Adw toepassing vindt. Dit betekent ook dat voor zover er voor die tijd op aangiften is nagevorderd over de jaren 2019 en 2020, dit niet hoeft te worden terugbetaald. Daarnaast speelt wel dat er voor deze aangiften – voor zover de verlengde navorderingstermijn nog niet is verlopen – nog kan worden nagevorderd na 1 juli 2024 (uitlopend tot uiterlijk 1 juli 2026).

Douane
Directie Operatie

Datum
30 november 2023



Douane
Handhavingsbeleid

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam
Postbus 3070
6401 DN Heerlen
douane.nl

Contactpersoon
5.1.2e

memo

Grondige controle nieuwe vergunninghouder
Geregistreerd Geadresseerde

Datum

13 december 2022

Datum
13 december 2022

Versienummer
1.0

Auteur
Coördinatiegroep HHB Toezicht

Behandeld door
RG HHB op 6 oktober 2022

1. Aanleiding

Bij het uitvoeren van risicoafwegingen Cyclisch Toezicht (CT) komt uitsluitend voor de vergunning Geregistreerd Geadresseerde (GG) de vraag naar voren of het in het kader van de grondige controle noodzakelijk is om altijd aanvullende risicoafdeckingsmaatregelen¹ in te zetten. Ook als het toezicht, zoals voorgeschreven in het memo 'Afgifte van en toezicht op vergunningen Geregistreerd Geadresseerde'², gedurende het eerste jaar de risico's voldoende afdekt.

2. Gevraagd besluit

Gevraagd wordt om in te stemmen met het volgende:

5.1.2d

1 Zoals het voeren van een compliance-gesprek of het uitvoeren van een administratieve controle.

2 Memo '[Afgifte van en toezicht op vergunningen Geregistreerd Geadresseerde](#)' versie 2.2 van 6 mei 2021.

3 'Nieuw' in de zin van het memo 'Grondige controle in het eerste jaar bij nieuwe bedrijven en vergunninghouders (DWU en accijns)'.

4 Memo '[Grondige controle in het eerste jaar bij nieuwe bedrijven en vergunninghouders \(DWU en accijns\)](#)' versie 1.0 van 9 februari 2021.

5 Beide genoemde memo's zijn te vinden op [Douanenet/Werkgebieden/Klantmanagement \(KM\)/KM Documenten/Documenten KM](#) en worden verderop in dit document besproken.

3. Advies

Gezien het feit:

- dat de grondige controle onderdeel is van het Cyclisch Toezicht,
 - in dat kader een risicoafweging wordt uitgevoerd,
 - de resultaten van de periodieke afstemmingscontrole bij een vergunninghouder GG input zijn voor de risicoafweging,
 - op basis van de resultaten van de periodieke afstemmingscontrole de risico's voor deze vergunninghouder voldoende ingeschat kunnen worden
- adviseren wij in te stemmen met het gevraagde besluit.

Douane
Handhavingsbeleid

Datum
13 december 2022

Toelichting

4.1 Vergunning GG

Met een vergunning GG kan de houder accijnsgoederen onder schorsing van accijns uit een andere lidstaat ontvangen. De accijns wordt geheven van de GG die de accijnsgoederen ontvangt (WA, artikel 51 lid 1 letter a onderdeel 1).

Voor het vervoer van accijnsgoederen onder schorsing van accijns wordt een elektronisch administratief document (e-AD) gebruikt. De afzender in de lidstaat van vertrek stuurt het e-AD naar de vergunninghouder GG via het Excise Movement and Control System (EMCS). Na ontvangst van de accijnsgoederen met een e-AD moet de vergunninghouder direct maar uiterlijk binnen vijf werkdagen, een bericht van ontvangst indienen in EMCS. Nadat de goederen zijn ontvangen moet de vergunninghouder accijns betalen. Dit doet hij middels een elektronisch aangifte die hij uiterlijk de vrijdag na de week waarin hij de accijnsgoederen heeft ontvangen indient.

4.2 Memo geregistreerd geadresseerde

In het memo 'Afgifte van en toezicht op de vergunningen Geregistreerd Geadresseerde' is bepaald dat voor vergunningen GG altijd een initieel onderzoek moet worden uitgevoerd, ongeacht het accijnsbelang. Dit om vast te stellen of sprake is van daadwerkelijke bedrijfsvoering (i.p.v. een brievenbusfirma).

Gedurende het eerste jaar na afgifte van de vergunning vindt vervolgens toezicht plaats door zowel de regio als de Centrale Unit Accijns (hierna: CUA).

De afdeling klantmanagement van de regio controleert in het eerste jaar periodiek⁶ of de afmeldingen in EMCS matchen met de weekaangifte. Hieronder wordt ook begrepen het toezicht op het niet of niet tijdig afmelden in EMCS wanneer goederen (mogelijk) wel ontvangen zijn.

Het CUA heeft in het eerste jaar een ondersteunde rol door het gedurende het jaar doorlopend monitoren van de verzendingen van accijnsgoederen naar een startende GG.

De periodieke afstemmingscontrole door de regio en de door de CUA afgegeven risicosignaleringen moeten worden vastgelegd in KRM.

4.3 Memo grondige controle

In het memo 'Grondige controle in het eerste jaar bij nieuwe bedrijven en vergunninghouders (DWU en accijns)' is bepaald dat de grondige controle onderdeel is van het Cyclisch Toezicht⁷ waarbij het risicoafwegingsproces bepaalt welke risicoafdekkingsmaatregel wordt ingezet. Volgens het memo kan de grondige controle in de praktijk variëren van een compliance-gesprek tot en met een administratief onderzoek.

⁶ Voor de periodiciteit wordt verwezen naar het memo 'Afgifte van en toezicht op vergunningen Geregistreerd Geadresseerde' versie 2.2 van 6 mei 2021.

⁷ Zoals beschreven in de [Handreiking cyclisch toezicht](#) versie 2.0 van 10 juni 2020.

Volgens het memo moet een grondige controle worden uitgevoerd bij nieuw gevestigde bedrijven en nieuwe vergunninghouders. Nieuw gevestigde bedrijven zijn bedrijven die minder dan drie jaar geleden zijn opgericht en waarvoor een douane- en/of accijnsvergunning is afgegeven. Nieuwe vergunninghouders zijn bedrijven die langer dan drie jaar geleden zijn opgericht, maar waarbij voor het eerst een douane- en/of accijnsvergunning is afgegeven.

Douane
Handhavingsbeleid

Datum
13 december 2022

Het is volgens het memo belangrijk om in het eerste jaar na afgifte van de vergunning toezicht uit te oefenen, omdat de werking van de beheersingsmaatregelen pas na enige tijd kan worden beoordeeld, evenals de aanvaardbaarheid van de aangiften.

4.4 Nieuwe vergunninghouder GG

De vergunninghouder GG wordt gedurende het eerste jaar intensief gemonitord. Door de periodieke afstemmingscontrole zoals beschreven in het memo 'Afgifte van en toezicht op de vergunningen Geregistreerd Geadresseerde' wordt gegevensgericht vastgesteld dat de vergunninghouder GG voor alle op e-AD ontvangen goederen feitelijk aangifte heeft gedaan.

De vraag kan worden gesteld of hiermee niet al feitelijk invulling wordt gegeven aan de grondige controle zoals bedoeld in het memo 'Grondige controle in het eerste jaar bij nieuwe bedrijven en vergunninghouders (DWU en accijns)'. Bij de uitleg van het begrip grondige controle dat is gebaseerd op artikel 23 lid 5 DWU (beleidsmatig uitgebreid naar bedrijven met accijnsvergunningen) wordt beschreven dat het gaat om een intensievere controle waarbij moet worden getoetst of aan de criteria en voorwaarden wordt voldaan en of de uit de beschikking voortvloeiende verplichtingen worden nagekomen.

Door gegevensgericht te controleren of de vergunninghouder GG aangiften heeft ingediend voor alle onder schorsing ontvangen zendingen, wordt gemonitord of de vergunninghouder GG voldoet aan de voorwaarden en verplichtingen die voortvloeien uit de vergunning GG. Wanneer uit de risicoafweging geen aanvullende risico's naar voren komen, hoeft geen risicoafdeckingsmaatregel te worden ingezet, omdat de risico's in voldoende mate worden afgedekt.

De uitzondering op het memo 'Grondige controle in het eerste jaar bij nieuwe bedrijven en vergunninghouders (DWU en accijns)' is uitsluitend van toepassing op 5.1.2d



Douane
Handhavingsbeleid

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam
Postbus 3070
6401 DN Heerlen
douane.nl

Contactpersoon
5.1.2e

memo

Aangepaste werkwijze uitvoeren COF

Datum

27 juli 2023

Datum

27 juli 2023

Versienummer

1.0

Vastgesteld door

MTO op 27 juli 2023

Auteur

Coördinatiegroep HHB Toezicht

Bijlage(n)

1

Afgestemd met:

CGT, MT HHB, ODB, MTO

1. Aanleiding

Vanuit diverse regio's zijn opmerkingen gekomen over de manier waarop de COF (Controle Overeenstemming Formele eisen) uitgevoerd moeten worden volgens het memo '210125 Het uitvoeren van een COF'. Het belangrijkste commentaar is dat een verschil bestaat tussen het controlesubject bij een COF en het controlesubject bij een CNI (Controle Na Invoer). De werkwijze waarbij de COF in geval van directe vertegenwoordiging standaard wordt uitgevoerd bij de douane-vertegenwoordiger als controlesubject vraagt om aanpassing.

2. Gevraagd besluit

Gevraagd wordt om in te stemmen met het volgende:

- in geval van directe vertegenwoordiging bij een in Nederland gevestigde aangever, de aangever het controlesubject is waardoor de controle wordt aangekondigd en gerapporteerd aan de aangever;
- in geval van directe vertegenwoordiging bij een buiten Nederland gevestigde aangever, de indiener het controlesubject is waardoor de controle wordt aangekondigd en gerapporteerd aan de indiener.

3. Advies

Gezien het feit dat:

- een COF net als een CNI een controle na vrijgave betreft zoals bedoeld in artikel 48 DWU;
 - de aard van de COF en de CNI niet dusdanig van elkaar verschillen dat een ander controlesubject is gerechtvaardigd;
 - een meer gelijkmatige verdeling van het aantal COF-controles over de verschillende regio's wenselijk is,
- adviseren wij in te stemmen met het gevraagde besluit.

4. Toelichting

4.1 Inleiding

De COF richt zich op de overeenstemming en formele juistheid van de bescheiden (bewijsstukken) bij douaneaangiften. Omdat de COF wordt uitgevoerd na einde verificatie, is het dus in principe een controle overeenkomstig artikel 48 DWU. De bescheiden moeten op grond van artikel 163 DWU in het bezit zijn van de aangever¹ en ter beschikking staan van de douaneautoriteiten op het tijdstip waarop de douaneaangifte wordt ingediend².

In de praktijk worden de meeste aangiften ingediend namens de aangever door een douanevertegenwoordiger. Die heeft dan ook op het moment van indienen van de douaneaangifte de bescheiden tot zijn beschikking. Als de aangifte is afgedaan dan is het, in geval van vertegenwoordiging (direct of indirect), aan de partijen of de bescheiden door de douanevertegenwoordiger of door de aangever worden bewaard (zie Handboek Douane 2.00.00, onderdeel 5 en voetnoot 2 in dit memo).

4.2 Plaats van de controle

In Nederland is het uitgangspunt dat we in beginsel de COF instellen bij de importeur, in diens hoedanigheid als aangever. In het verleden is voorgesteld om bij directe vertegenwoordiging, in het kader van efficiënt controleren en in lijn met de huidige praktijk, de COF uit te voeren bij de douanevertegenwoordiger. En als de importeur niet in Nederland is gevestigd dan moet de COF ook starten bij de douanevertegenwoordiger. De vertegenwoordiger is immers beroepshalve betrokken bij de invoertransacties en kan, afhankelijk van de vorm van vertegenwoordiging, ook de aangever zijn. De vertegenwoordiger beschikt over bescheiden die relevant kunnen zijn voor de COF.

Tegenwoordig ziet het toezichtproduct COF steeds meer op attesten van oorsprong of factuurverklaringen waarvan het origineel beschikbaar is in de administratie van de importeur. De werkwijze waarbij de COF in geval van directe vertegenwoordiging standaard wordt uitgevoerd bij de douanevertegenwoordiger vraagt om aanpassing naar de aangever als standaard controlesubject.

In geval van directe vertegenwoordiging kan de controlemedewerker er alsnog voor kiezen om, in het kader van efficiënt controleren³, de COF uit te voeren bij de douanevertegenwoordiger. Dit kan wanneer de aangever bij het aankondigen van het onderzoek aangeeft dat de originele bescheiden (i.c. Form A, EUR.1, ATR) door de douanevertegenwoordiger worden bewaard.

Voor de overige situaties (aangiften in eigen naam en voor eigen rekening en bij indirecte vertegenwoordiging) wordt de COF uitgevoerd bij de aangever. In alle gevallen is de aangever de (eind)verantwoordelijke voor de bescheiden. Als door de afwezigheid van bescheiden de oorsprong niet kan worden aangetoond zijn de consequenties voor de aangever.

¹ 'Aangever' is in dit memo de juridische aangever volgens art. 5 lid 15 DWU. Bij directe vertegenwoordiging is dat veelal de importeur. In de praktijk wordt daarnaast de term 'indiener' gebruikt. Veelal is dat de douanevertegenwoordiger. Deze term wordt in dit memo niet gebruikt.

² Aangever blijft eindverantwoordelijk, maar kan afspraken maken over het bewaren van de bescheiden door een douanevertegenwoordiger.

³ COF kan meteen worden uitgevoerd. Wanneer de COF werd uitgevoerd bij de importeur moest worden gewacht tot de douanevertegenwoordiger de bescheiden terug had gestuurd naar de importeur.

4.3 Uitzetten en uitvoeren van de controle

De opdracht wordt in KRM/AC geboekt op de aangever, behalve bij een aangever (importeur) die elders in de EU is gevestigd. Dan wordt de opdracht geboekt op de douanevertegenwoordiger. Met betrekking tot het uitzetten en uitvoeren van de controle geldt voor wat betreft de COF de volgende lijn:

a. Aangever in NL gevestigd

Als uitgangspunt geldt dat de controle wordt uitgezet bij de regio waar de aangever is gevestigd. Echter, als bij de telefonische aankondiging van de controle blijkt dat de originele bescheiden niet worden bewaard door de aangever maar door de douanevertegenwoordiger, dan kan de controlemedewerker er voor kiezen om de aangever te verzoeken de originele bescheiden op te vragen bij de douanevertegenwoordiger.⁴ De controlemedewerker kan er ook voor kiezen om de COF uit te voeren bij de douanevertegenwoordiger (in dezelfde regio of in een andere regio).

b. Aangever elders in EU gevestigd

Als uitgangspunt geldt dat de controle wordt uitgezet bij de regio waar de douanevertegenwoordiger is gevestigd. Als bij de telefonische aankondiging van de controle blijkt dat de douanevertegenwoordiger na einde verificatie de originelen bescheiden van de aangever terug heeft gestuurd, dan wordt aan de douanevertegenwoordiger gevraagd deze bescheiden op te vragen bij zijn klant. Dat werkt sneller en is efficiënter voor zowel de Douane als de aangever. Als dit problemen geeft (bijv. omdat de importeur geen klant meer is), stuur dan z.s.m. een verzoek om wederzijdse bijstand (WZB) via het DIC aan de douaneautoriteiten in het land van vestiging van de importeur.

4.4 Aankondigen en rapporteren

Met betrekking tot de aankondiging van de controle en de rapportage geldt voor wat betreft de COF de volgende lijn:

a. Aangever in NL gevestigd

- De aankondiging van de controle wordt gestuurd naar de aangever. Indien de controle wordt uitgevoerd bij de douanevertegenwoordiger dan ontvangt de douanevertegenwoordiger een informatiebrief 'aankondiging'.
- Een afschrift van het rapport wordt gestuurd naar de aangever. Indien de controle wordt uitgevoerd bij de douanevertegenwoordiger dan ontvangt de douanevertegenwoordiger een informatiebrief 'afronding'.
- De vooraankondiging en de Uitnodiging tot Betaling worden gestuurd naar de aangever aangezien hij de schuldenaar is. Ingeval de douanevertegenwoordiger medeschuldenaar is, worden de vooraankondiging en de Uitnodiging tot Betaling ook naar hem gestuurd.

b. Aangever elders in EU gevestigd

- De aankondiging van de controle wordt gestuurd naar de douanevertegenwoordiger.
- Een afschrift van het rapport wordt gestuurd naar de douanevertegenwoordiger.
- De vooraankondiging en de Uitnodiging tot Betaling worden gestuurd naar de aangever aangezien hij de schuldenaar is. Ingeval de douanevertegenwoordiger medeschuldenaar is, worden de vooraankondiging en de Uitnodiging tot Betaling ook naar hem gestuurd.

⁴ Zie Handboek Douane, 2.00.00 Vertegenwoordiging bij de Douane, 5.2.5 Dossiervorming en archivering/ administratieplicht: Een specifiek punt is het bewaren/archiveren van "originele" certificaten.

Bijlage 1

Tabel rollen in de aangifte en gevolgen voor de COF

Situatie	Indiener	Aangever	Schuldenaar	Controle bij	Aankondiging bij	Rapport naar	Mededeling voornemen en UTB naar
			Let op! Als een andere partij gegevens heeft verstrekt en <u>wist of redelijkerwijs had moeten weten</u> dat die gegevens onjuist waren, dan kan ook die partij medeschuldenaar zijn.			Let op! Als er een medeschuldenaar is dan moet een mededeling voornemen met motivatie van bevindingen naar de medeschuldenaar plaatsvinden. Houd rekening met de geheimhoudingsvoorschriften.	
In eigen naam en voor eigen rekening Importeur doet zelf de invoeraangifte. De importeur is in Nederland gevestigd.	Importeur	Importeur	Aangever	Aangever	Aangever	Aangever	Aangever
In eigen naam en voor eigen rekening Een ander, veelal de douanevertegenwoordiger, doet de invoeraangifte in eigen naam en voor eigen rekening in opdracht van een importeur. De importeur is in Nederland gevestigd.	Douane-vertegenwoordiger	Douane-vertegenwoordiger	Aangever De importeur is de opdrachtgever en is mogelijk medeschuldenaar.	Aangever	Aangever	Aangever	Aangever De importeur kan medeschuldenaar zijn.
In eigen naam en voor eigen rekening Een ander, veelal de douanevertegenwoordiger, doet de invoeraangifte in eigen naam en voor eigen rekening in opdracht van een importeur. De importeur is in niet in Nederland, maar elders in de Unie gevestigd. Vaak zal douanevertegenwoordiger ook fiscaal vertegenwoordiger voor de btw zijn (algemeen of beperkt fiscaal vertegenwoordiger).	Douane-vertegenwoordiger	Douane-vertegenwoordiger	Aangever De importeur is de opdrachtgever en is mogelijk medeschuldenaar. De fiscaal vertegenwoordiger kan ook medeschuldenaar zijn.	Aangever	Aangever	Aangever	Aangever De importeur/ fiscaal vertegenwoordiger kunnen medeschuldenaar zijn.

Situatie	Indiener	Aangever	Schuldenaar	Controle bij	Aankondiging bij	Rapport naar	Mededeling voornemen en UTB naar
Directe vertegenwoordiging (code 2) Importeur doet de invoeraangifte via een direct vertegenwoordiger. De importeur is in Nederland gevestigd.	Douane-vertegenwoordiger	Importeur (vertegenwoordigde)	Aangever De douanevertegenwoordiger kan medeschuldenaar zijn.	Aangever De controle wordt uitgevoerd bij de aangever. Als bij het aankondigen van de controle blijkt dat de originele oorsprongsbescheiden door de indiener (douanevertegenwoordiger) worden bewaard dan kan de controle daar worden uitgevoerd of de bescheiden worden door de aangever opgevraagd bij de indiener.	Aangever Als de controle bij de indiener wordt uitgevoerd dan ontvangt deze een informatiebrief 'aankondiging'.	Aangever Als de controle bij de indiener wordt uitgevoerd dan ontvangt deze een informatiebrief 'afrondding'.	Aangever De douanevertegenwoordiger kan medeschuldenaar zijn.
Directe vertegenwoordiging (code 2) Importeur doet de invoeraangifte via een direct vertegenwoordiger. De importeur is niet in Nederland, maar elders in de Unie gevestigd. Vaak zal douanevertegenwoordiger ook fiscaal vertegenwoordiger voor de btw zijn (algemeen of beperkt fiscaal vertegenwoordiger).	Douane-vertegenwoordiger	Importeur (vertegenwoordigde)	Aangever De douanevertegenwoordiger kan medeschuldenaar zijn. De fiscaal vertegenwoordiger kan ook medeschuldenaar zijn.	Indiener De controle vindt plaats bij de douanevertegenwoordiger (de indiener). Indien de originele bescheiden zijn teruggestuurd dan wordt aan de douanevertegenwoordiger gevraagd de originele bescheiden op te vragen bij zijn klant.	Indiener	Indiener	Aangever De douanevertegenwoordiger kan medeschuldenaar zijn.
Indirecte vertegenwoordiging (code 3) Importeur (vertegenwoordigde) doet de invoeraangifte via een indirect vertegenwoordiger. De importeur is in Nederland gevestigd.	Douane-vertegenwoordiger	Douane-vertegenwoordiger	Aangever en importeur Beide partijen zijn schuldenaar.	Aangever De controle vindt plaats bij de douanevertegenwoordiger (de indiener).	Aangever	Aangever	Aangever en importeur Beide partijen zijn schuldenaar. Als sprake is van een UTB zijn er altijd 2 UTB's.
Indirecte vertegenwoordiging (code 3) Importeur doet de invoeraangifte via een indirect vertegenwoordiger. De importeur is niet in Nederland, maar elders in de Unie of daarbuiten gevestigd. Vaak zal douanevertegenwoordiger ook fiscaal vertegenwoordiger voor de btw zijn (algemeen of beperkt fiscaal vertegenwoordiger).	Douane-vertegenwoordiger	Douane-vertegenwoordiger	Aangever en importeur Beide partijen zijn schuldenaar.	Aangever De controle vindt plaats bij de douanevertegenwoordiger (de indiener).	Aangever	Aangever	Aangever en importeur Beide partijen zijn schuldenaar. Als sprake is van een UTB zijn er altijd 2 UTB's.



Douane

Contactpersoon
Coördinatiegroep
Handhavingsbeleid Toezicht

Datum
20 januari 2023

Versienummer
0.2

Auteur
Coördinatiegroep HHB Toezicht

memo

Steunen op risicoafweging

Datum 20 januari 2023

1. Aanleiding

Naar aanleiding van de FIX AC 2022 is de vraag gesteld in hoeverre tijdens een administratieve controle gesteund mag worden op een risicoafweging die enige tijd geleden is afgerond.

Uitgangspunt is dat voor de risicoafdekking, in dit geval de administratieve controle, vertrouwd wordt op de uitgevoerde risicoafweging. De informatie van de risicoafweging vormt input waarom die vorm van afdekking nodig is en vormt voorwerk dat gebruikt wordt in de risicoafdekking.

Het is niet de bedoeling dat de risicoafweging in de bedrijfsverkenning van de administratieve controle wordt overgedaan. Dat is niet efficiënt. De controlemedewerker (opdrachtnemer) moet steunen op het werk van de risicoanalist (opdrachtgever).

Om ervoor te zorgen dat het steunen gerechtvaardigd is, is het proces zodanig ingericht dat de risicoanalist deskundig genoeg is om de risicoafweging uit te voeren. Bovendien wordt de risicoafweging altijd afgerond met een kwaliteitstoets.

2. Voorstel

De praktijk heeft inmiddels uitgewezen dat het kan voorkomen dat de risicoafdekking – in het onderhavige geval in de vorm van een administratieve controle - niet direct volgt op de risicoafweging. 5.1.2d

3. Gevraagd besluit

De **RG HHB / het MTO / het MTD** wordt gevraagd in te stemmen met het voorstel.



Aan: Programma KGT

Douane
Handhavingsbeleid

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam
Postbus 3070
6401 DN Heerlen
douane.nl

Contactpersoon
5.1.2e

memo

Bevindingen en adviezen Risicomatrix KGT

Datum

10 februari 2023

Datum

10 februari 2023

Versienummer

0.9

Auteur

CGT

Aanleiding

Op 1 februari 2023 is door het programma Klantgericht Toezicht (KGT) een themadag voor het project Risicomatrix KGT georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst heeft de projectleider van de risicomatrix enkele leden van de coördinatiegroep toezicht (CGT) geïnformeerd over de ontwikkelingen, de stand van zaken (waaronder de uitkomsten van de evaluatie Proof of Concept Risicomatrix) en het beoogde vervolgtraject.

Naar aanleiding van de themadag heeft de CGT zich op 8 februari 2023 inhoudelijk gebogen over de laatste versie van de risicomatrix, versie 1.6. Na een schets van de achtergrond van de risicomatrix komen in dit memo onze voornaamste bevindingen met betrekking tot deze tool aan de orde. Tot slot volgen adviezen voor de verdere ontwikkeling van de risicomatrix.

Achtergrond risicomatrix

De modernisering van het toezicht op vergunninghouders vindt plaats onder de noemer 'cyclisch toezicht'. Dit houdt in dat we in cycli van drie jaar (DWU of DWU/accijns) of vijf jaar (accijns) de aan een vergunninghouder gerelateerde risico's integraal op basis van actuele informatie beoordelen en afdekken door middel van een of meer afdekkingsmaatregelen. Het fundament van de toezichtaanpak is het proces van risicoafweging waarbij de risico's die de Douane loopt bij vergunninghouders nauwgezet in kaart worden gebracht. Dit kan resulteren in het uitvoeren van een of meerdere risicoafdekkingsmaatregelen (opdracht AC, CM¹, FT, enz.) waarmee we de cyclus afsluiten.

In het memo 'Risicomatrix t.b.v. proces klantmanagement'² is de volgende probleemstelling opgenomen: *"De Douane wil zich verder ontwikkelen als een data gedreven toezichtorganisatie. De belangrijkste wijziging vanuit de richtinggevende kaders KM daarbij is dat KM zich meer dan in het verleden zal richten op bedrijven die individuele aandacht nodig hebben en minder op de bedrijven die al zelfredzaam zijn".*

5.1.2d

¹ CM: compliance management

² Memo van 5 december 2019 aangeboden aan de Regiegroep Informatiemanagement.

Ontwikkeling

Om een goed klantbeeld te vormen van een vergunninghouder en zijn aangifte- en nalevingsgedrag raadplegen risicoanalisten KM meerdere systemen en maken een risicoafweging per bedrijf. 5.1.2d

Douane

Handhavingsbeleid

Datum

10 februari 2023

Vanuit het programma KGT zoekt men daarvoor oplossingen in tooling en dashboards. Een van de tools is de zogenoemde risicomatrix.5.1.2d

Bevindingen CGT

De voornaamste bevindingen van de CGT naar aanleiding van de gedeelde informatie over de risicomatrix zijn de volgende:

5.1.2d

5.1.2d

Douane
Handhavingsbeleid

Datum
10 februari 2023

Adviezen CGT

Op basis van deze bevindingen adviseert de CGT inzake de voortgang van het project risicomatrix het volgende:

5.1.2d

5.1.2d

Douane
Handhavingsbeleid

Datum
10 februari 2023

Van: Cluster accijns, ^{5.1.2e}

Aan: Vz FR en Toezicht

Dd; 23-03-2023

Onderwerp: **Compliance-toets bij afgifte en controle vergunningen Accijns en VAD**

Aanleiding:

Aan de Cg accijns is eerder gevraagd in hoeverre er een wettelijk kader is t.b.v. de compliance-toets bij afgifte en controle van vergunningen accijns en VAD. Om de discussie overzichtelijk te houden, beperken we ons in deze discussie tot de accijnswetgeving. Deze vraag is eerder beantwoord vanuit de Cg accijns:

Vervolgens is binnen de Cg Toezicht afgesproken dit verder te verwerken in de handleiding voor KM. Daartoe maakt met gebruik van het systeem ATD. Collega ^{5.1.2e}

, heeft deze taak op zich genomen. Zij loopt bij haar inzet tegen inhoudelijke vragen aan.

Daartoe is er een eerste afstemming geweest met ^{5.1.2e}

Uit die

afstemming volgen een aantal beleidsmatige vragen.

Inhoudelijk

Artikel 43 WA luidt als volgt:

1. Een verzoek om een vergunning voor een accijnsgoederenplaats wordt door de inspecteur toegewezen tenzij hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat niet zal worden voldaan aan het bepaalde bij of krachtens deze wet.
2. Een verzoek om een vergunning voor een accijnsgoederenplaats kan worden geweigerd aan degene die in de vijf aan het verzoek voorafgaande jaren onherroepelijk is veroordeeld wegens het niet nakomen van een wettelijke bepaling inzake de accijns.

NB 1: hoewel artikel 43 uit gaat van een AGP vergunning geldt deze bepaling door de toepassing van artt 50e, 50g, 50l WA, art 37 UBA en 38-2 URA ook voor de overige vergunningen.

NB 2: in het artikel wordt verwezen naar het niet nakomen van een wettelijke bepaling inzake de accijns. In de parlementaire behandeling wordt dit aangevuld met: "Opgemerkt zij dat een wettelijke bepaling inzake de accijns ook betrekking kan hebben op bepalingen in de AWR en de AWDA (thans Algemene douanewet) voor zover die van toepassing zijn op de accijnsheffing". Bijvoorbeeld fraude bij invoer van accijnsgoederen.

De (beleidsmatige) vragen:

1. Wie moet hier worden beoordeeld. De wetgeving gaat uit van een verzoek. Dit kan zijn ingediend door een rechtspersoon of een natuurlijk persoon. In de uitvoering DWU wetgeving wordt uitgegaan van de bestuurder(s) en het hoofd douanezaken. Waar kiezen we voor binnen de accijnswetgeving?

Dat is de persoon op wiens naam de vergunning dient te worden gesteld: zie artikel 42 lid 1 onder c WA. Dat is inderdaad een rechtspersoon of een natuurlijke persoon en bij meerdere bestuurders van een rechtspersoon check je ze allemaal..

2. Wat wordt het richtinggevend kader richting de regio's voor de 'kan-bepaling'. Als blijkt dat sprake is van een onherroepelijke veroordeling in de afgelopen vijf jaar gaan we dan in principe voor het standpunt "de vergunning niet afgeven tenzij" of nemen we daar een ander standpunt in?

Het blijft een kan-bepaling. Dat betekent dat je redeneert vanuit het principe: 'De vergunning niet afgeven tenzij ...'

3. Willen we de toepassing van lid 2 bij alle nieuwe vergunningen?

Voorstel is te kiezen voor alle nieuwe vergunningen van nieuwe klanten. Daar waar het uitbreiding bij een bestaande klant betreft, geldt geen 100% verplichting. Wel kan de Inspecteur er voor kiezen om de toets te doen.

5.1.2d

5.1.2d

Artikel 48 WA luidt als volgt:

De vergunning voor een accijnsgoederenplaats kan door de inspecteur worden ingetrokken ingeval:

- a. niet wordt voldaan aan de in de vergunning opgenomen voorwaarden;
- b. geen of niet voldoende zekerheid is gesteld;
- c. misbruik van de vergunning is gemaakt of een poging daartoe is gedaan;
- d. de vergunninghouder onherroepelijk is veroordeeld wegens het niet nakomen van een wettelijke bepaling inzake de accijns;
- e. de vergunninghouder in staat van faillissement verkeert of ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is;
- f. de vergunninghouder daarom verzoekt;
- g. de vergunning gedurende een aaneengesloten periode van 12 maanden niet is gebruikt.

NB 1: De wetgever heeft er voor gekozen om hier geen beperking van 5 jaar op te leggen. Hier is geen nadere uitleg over te vinden. 5.2

Art 48

geeft dan alle ruimte aan de inspecteur de vergunning alsnog in te trekken.

De (beleidsmatige) vragen:

1. Willen we dit bij alle vergunningen
De Cg was eerder bij behandeling van dit vraagstuk van mening dat er niet actief gezocht moet worden naar redenen tot intrekken.

5.1.2d

Wel staat het de

Inspecteur vrij om de toets op te starten. 5.1.2d

NB:

Voor de vergunningen Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken (WVAD), geldt voor de vergunning IVV als basis artikel 15 lid 2 i WVAD;

Voor vergunningen afgegeven op grond van het Uitvoeringsbesluit (UBVAD) zijn de artikel 45 t/m 50 WA van overeenkomstige toepassing ingevolge artikel 28 UBVAD. Dus 43 en 44 WA niet;

Ingevolge artikel 15 lid 2 Uitvoeringsregeling (URVAD) geldt eveneens voor de vergunning afgegeven o.g.v. artikel 29 WVAD.



Aan de Coördinatiegroep Toezicht

Douane

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam
Postbus 3070
6040 DN Heerlen
www.douane.nl

Contactpersoon
Coördinatiegroep Toezicht

Datum
30 april 2024

Versienummer
v0.2

memo

Fysieke controle accijnsverkooppunten

Datum

30 april 2024

1. Aanleiding

Op 15 september 2022 is de 'Casus fysieke controle AVP' gepubliceerd. Naar aanleiding van een beperkt onderzoek komen de auteurs van de casus tot de conclusie dat er over de regio's heen verschillen zijn in de wijze waarop en de diepgang waarmee controles bij accijnsverkooppunten (AVP's) worden uitgevoerd. In veel gevallen blijken fysieke controles namelijk geruisloos over te gaan in administratieve controles. 5.1.2d

De huidige uitvoeringspraktijk lijkt voort te komen uit een hiaat in de handhavingsstrategie voor AVP controles. Dit hiaat lijkt onder andere te worden veroorzaakt door het vaak geringe fiscaal belang van AVP controles en beperkingen in de capaciteit binnen Klantmanagement (KM) waardoor geen of onvoldoende opvolging kan worden gegeven aan de bevindingen van FT.

De conclusies en aanbevelingen uit de casus zijn door een afvaardiging vanuit de CG Toezicht, de CG Accijns en het DLTC nader bekeken. Bovenstaande is tevens aanleiding geweest om over dit onderwerp in gesprek te gaan met 5.1.2e

2. Gevraagd besluit

Gevraagd wordt om in te stemmen met het volgende:

1. de beperkte reikwijdte van de fysieke controle bij AVP's te handhaven;
2. het aanpassen van de activiteitenbeschrijving in het activiteitenboek zodat hieruit eenduidig volgt wat de reikwijdte van een fysieke AVP controle is in overeenstemming met hetgeen beschreven onder punt 1.
3. het verder doorontwikkelen van de handhavingsstrategie op AVP's.

3. Advies

Gezien het feit dat:

- administratieve controles een andere reikwijdte hebben dan fysieke controles;

- administratieve controles andere competenties vragen van medewerkers dan fysieke controles;
 - administratieve controles een ander vaktechnisch kader kennen dan fysieke controles;
 - het activiteitenboek een goede beschrijving moet bevatten van de uit te voeren werkzaamheden;
- adviseren wij in te stemmen met het gevraagde besluit.

Douane

Datum
30 april 2024

4. Toelichting

In deze en de volgende paragraaf wordt het gevraagde besluit nader toegelicht.

4.1 Strekking uitvoering AVP-controle door fysiek toezicht

Volgens art. 34 Uitvoeringsbesluit Accijns (UBA) moet van accijnsgoederen de herkomst aan de hand van bescheiden worden aangetoond. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het bepaalde in art. 80 Wet op de Accijns (WA) waarin is opgenomen dat ter verzekering van de heffing van accijns regels kunnen worden gesteld met betrekking tot o.a. het voorhanden hebben van accijnsgoederen buiten een accijnsgoederenplaats (AGP). Eenzelfde bepaling is opgenomen in de Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit.

De eigenaar van een AVP heeft normaliter accijns- en verbruiksbelastingsgoederen voorhanden buiten een AGP en/of Inrichting voor Verbruiksbelastingsgoederen (IVV). Bij het controleren van een AVP wordt door de medewerker van FT in eerste instantie gevraagd naar de herkomstbescheiden die bij de aangetroffen goederen horen. Over deze goederen moet accijns of verbruiksbelasting zijn betaald. De eigenaar zal daarom ook moeten kunnen aantonen dat er dag-/weekaangifte voor deze goederen is gedaan. Vorenstaande kan leiden tot de volgende bevindingen:

1. De herkomst van de goederen kan worden aangetoond en de goederen blijken herkomstig uit Nederland. In dat geval gaat de Douane ervan uit dat de accijns en/of verbruiksbelasting over deze goederen is voldaan.
2. De herkomst van de goederen kan worden aangetoond en de goederen blijken herkomstig uit het buitenland. Vervolgens moet worden aangetoond dat voor deze goederen dag- of weekaangifte is gedaan. Om dit vast te kunnen stellen moet een aansluiting worden gelegd tussen het herkomstbescheid en de aangifte. Deze aansluiting is echter in veel gevallen niet één op één te maken. Om vast te stellen dat de goederen zijn opgenomen in de aangifte moet vaak een bredere aansluiting plaatsvinden tussen diverse facturen en de betreffende aangifte(n). Daarnaast staan op één factuur vaak meerdere producten. Het doen van een uitspraak over de aanvaardbaarheid van de aangifte valt buiten de reikwijdte van de werkzaamheden van FT. Voor de medewerker FT volstaat het daarom om aan de belanghebbende te vragen of er aangifte is gedaan voor deze goederen en het nummer van de desbetreffende aangifte te noteren bij het afwerken van de controleopdracht in PLATO.
3. De herkomst van de goederen kan niet worden aangetoond. Voor deze goederen wordt niet voldaan de vereisten uit wet- en regelgeving. De medewerker van FT gaat daarom over tot het opleggen van een naheffing voor de aangetroffen accijns- en/of verbruiksbelastingsgoederen.
4. De herkomst van de goederen wordt aangetoond maar er bestaat twijfel over de geldigheid van het bescheid. In dit geval kan, na overleg met een technisch coach, het herkomstbescheid verworpen worden. In het geval dat het herkomstbescheid wordt verworpen gaat de medewerker van FT

over tot het opleggen van een naheffing voor de aangetroffen accijns- en/of verbruiksbelastingsgoederen.

Douane

Datum

30 april 2024

Tijdens de AVP controle kan het voorkomen dat de medewerker FT aanwijzingen heeft om te veronderstellen dat hetgeen is geconstateerd tijdens de fysieke controle niet op zichzelf staat maar in het verleden waarschijnlijk vaker heeft voorgedaan. Dit kan aanleiding zijn om een administratieve controle in te laten stellen. De aansturing van deze administratieve controle moet dan, na afronding van de fysieke controle, via het DLTC verlopen.

4.2 Gevolgen huidige praktijk

5.1.2d

4.3 Beoordeling aanbevelingsvarianten

Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies in de 'Casus fysieke controle AVP' worden door de auteurs een aantal aanbevelingen gedaan. Voor de nadere beschouwing zijn de aanbevelingen vanwege hun onderlinge samenhang gebundeld tot drie varianten.

In de eerste variant wordt gesteld dat de controleopdracht voor de fysieke controle AVP strikt beperkt moeten blijven tot het laten aantonen van de herkomst. In de tweede variant wordt gesteld dat het voortaan tot de mogelijkheden van FT moet behoren om ook een administratieve controle n.a.v. een fysieke AVP controle uit te voeren. In de derde variant wordt geopteerd voor het op de douaneregio's tot stand brengen van 'combiteams accijns' waarin intensief wordt samengewerkt tussen medewerkers van FT en KM op het gebied van accijnswetgeving.

De afvaardiging heeft deze drie gebundelde varianten bekeken. Belangrijk aspect tijdens deze beoordeling is het handhaven van het verschil tussen de administratieve en fysieke controle, gezien het verschil in het vaktechnisch kader.

4.3.1. Beperkte reikwijdte AVP-controle continueren

De beschreven werkzaamheden onder 4.1 passen bij de variant waarin de controleopdracht voor fysieke controle AVP strikt beperkt blijft tot het vaststellen van de herkomst. Naar onze mening heeft deze variant de minste implicaties voor de huidige praktijk. Verder zorgt deze variant ervoor dat de verschillende soorten toezicht (fysiek versus administratief) daar worden uitgevoerd waar de expertise

voor de betreffende vorm van toezicht voorhanden is en waarmee de vaktechnische kaders gewaarborgd blijven.

Douane

Datum
30 april 2024

4.3.2. Fysieke controle mag ook administratief onderzoek bevatten

In de variant waarin het tot de mogelijkheden van FT gaat behoren om ook administratieve controles uit te voeren zou de medewerker van FT zelf controlewerkzaamheden kunnen uitvoeren om vast te stellen dat de vereiste dag- of weekaangifte is gedaan. Uiteindelijk zal hij komen tot een oordeel over de aanvaardbaarheid van de aangifte. Hiermee vallen de werkzaamheden van FT onder de reikwijdte van de Controleaanpak Belastingdienst (CAB) en het Handboek Controle (HBC). De werkzaamheden zullen dan ook moeten worden uitgevoerd en vastgelegd in overeenstemming met hetgeen beschreven is in het HBC. Ook dient rekening te worden gehouden met de kwaliteitswaarborgen zoals deze beschreven zijn in het HBC. De implicaties van deze variant zijn zo verregaand dat wij deze variant niet aanbevelen.

4.3.3. Samenwerking in combiteams accijns

In de variant waarin geopteerd wordt voor het tot stand brengen van één of meerdere 'combiteams accijns' waarin intensief wordt samengewerkt tussen medewerkers van FT en KM, zouden medewerkers van FT en KM gezamenlijk optrekken. Deze variant is mede het resultaat van negatieve ervaringen die met name de medewerkers van FT hebben met de opvolging van hun bevindingen door medewerkers elders in de toezichtsketen waaronder KM. Door het oprichten van een combiteam zou dit probleem gedeeltelijk opgelost kunnen worden. De vraag is echter of een eventueel probleem in de keten moet worden opgelost door delen van de keten te integreren. Daarnaast wordt bij deze variant de beslissing om bevindingen van FT op te laten volgen door administratief toezicht niet meer genomen door het DLTC, maar door het combiteam in de regio. De vraag is of dit wenselijk is, want worden opdrachten dan juist geprioriteerd op basis van onder andere het fiscaal belang. Verder zijn de bezwaren tegen zo'n combiteam vaktechnisch beperkt.

5. Verder ontwikkelen handhavingsstrategie AVP's

5.1.2d

Over dit tekort in de handhaving is gesproken met 5.1.2e

. Samen met hem is gekeken hoe beter invulling kan worden gegeven aan de AVP controles (fysiek en administratief) zodat deze controle daadwerkelijk het beoogde risico afdekt.

Opties die tijdens deze gesprekken naar voren zijn gekomen zijn:

- AVP-houders de mogelijkheid bieden tot het vrijwillig verbeteren van hun aangiften wanneer het fiscaal belang gering is;

- het aanbrengen van prioritering voor Toezicht Administratief bij accijns niet-vergunninghouders (onder andere) op basis van fiscaal belang.

Douane

Datum

30 april 2024

Het verdient aanbeveling op deze mogelijkheden verder uit te werken zodat met de AVP controle het doel van fiscale handhaving wordt bereikt. Daarnaast wordt verwacht dat dit zal bijdragen aan de zingeving voor de medewerkers van FT bij het uitvoeren van deze controles.



Superusers CDMS
DGR LTZ
Implementatiemanager DMS 4.1

Douane
Douane Landelijk
Kantoor
Afdeling
Handhavingsbeleid
Team 1

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam

douane.nl

Contactpersoon
5.1.2e

memo

DMS 4.1: gevolgen voor vergunningen DPO en CGU

Datum

2 november 2023

Datum

2 november 2023

Versienummer

1.1

Auteur

5.1.2e

Kopie aan

5.1.2e

1. Inleiding

Vanaf 1 mei 2019 heeft de Douane stapsgewijs het Europese vergunningensysteem (hierna: CDMS) in gebruik genomen. Destijds was het uitgangspunt was dat de vergunningen werden gemigreerd naar de situatie van dat moment.

Dit memo beschrijft de gevolgen van de implementatie van DMS 4.1 voor het onderstaande:

- De vergunning uitstel van betaling (DPO in CDMS);
- De vergunning doorlopende zekerheid (CGU in CDMS);
De referentiebedragen (KIS);
- De vergunning inschrijving in de administratie van de aangever (KIS).

Uitgangspunten bij het uitwerken van dit memo zijn:

- Als de vergunninghouder zelf geen initiatief heeft genomen om vergunningen aan te laten passen of in te trekken, dan doet de Douane dit ambtshalve¹. In dat geval informeert de Douane de vergunninghouder vooraf;
- KM van het regiokantoor informeert het Landelijk Team Zekerheid (LTZ, DGR) over het aanpassen/intrekken van vergunningen en/of aanpassen van referentiebedragen conform de bestaande afspraken.
Voor het overzetten van het referentiebedrag van VZH10 naar AZH01 wordt het 'formulier zekerheid' gebruikt;
- De instructies voor de aanvraag en afgifte van vergunningen in CDMS worden in lijn met dit memo aangepast.

¹ Hiermee wordt vervuiling van het bronbestand CDMS met niet meer gebruikte vergunningen voorkomen.

2. Vergunning DPO² in CDMS

De vergunning uitstel van betaling (DPO) kan betrekking hebben op een van de 2 onderstaande bepalingen:

Douane

Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Datum

2 november 2023

Artikel	Wettekst	Ziet op
110 b DWU	voor het geheel van alle bedragen aan invoer- of uitvoerrechten die overeenkomstig artikel 105, lid 1, eerste alinea, zijn geboekt binnen een door de douaneautoriteiten vastgestelde periode van ten hoogste 31 dagen.	Maandkrediet Standaardaangifte AGS /DMS
110 c DWU	hetzij voor het totaal van de bedragen aan invoer- of uitvoerrechten die op grond van artikel 105, lid 1, tweede alinea, in één keer worden geboekt.	Maandaangifte Nummer vergunning EIR (in het vrije verkeer brengen) vermelden (CDMS) (GPA/SPA)

Bedrijven die invoeraangifte deden in zowel AGS als via de GPA/SPA kregen bij de migratie naar CDMS daarom 2 vergunningen uitstel van betaling (DPO).

Ten gevolge van de implementatie van DMS 4.1 wordt met één maandkrediet gewerkt voor schulden die zijn ontstaan door aangiften in de normale procedure als voor schulden die zijn ontstaan in het kader van inschrijving in de administratie van de aangever (EIR). De aanvullende aangiften worden op transactieniveau ingediend en voor iedere aanvullende aangifte wordt een UTB verzonden.

- ⇒ Er is één vergunning DPO nodig die is gebaseerd op artikel 110 b DWU³. De vergunning die is gebaseerd op artikel 110 c DWU wordt ingetrokken of aangepast.

TIPS!

Sommige bedrijven hebben het nummer voor de vergunning DPO die betrekking heeft op EIR invoer hard geprogrammeerd en willen dit nummer bij de overgang naar DMS 4.1 behouden. Het is mogelijk om 2 vergunningen DPO te blijven gebruiken.

De vergunning DPO die ziet op de vergunning EIR invoer moet als volgt worden aangepast:

- vak algemene opmerking: de bezwaarclausule bevat alleen de algemene bepaling ("bent u het niet eens met deze beslissing?... etc"). De verwijzing naar het type aangifte vervalt;
- vak Referentienummer zekerheidsstelling: moet verwijzen naar het nummer van de zekerheidsstelling activiteit AZH 01;
- vak Soort uitstel van betaling: kies optie 1.⁴

Heeft de vergunninghouder maar 1 vergunning DPO die betrekking heeft op de vergunning EIR invoer dan blijft deze vergunning uiteraard in stand. De velden worden aangepast zoals hiervoor beschreven.

² Zie [210322 Memo ODB migratie CGU en DPO en Instructie afgifte vergunning DPO](#).

³ Sommige bedrijven, zoals koeriersbedrijven, dienen aangiften ten invoer in met toepassing van het special arrangement. Op grond van artikel 28 v wet OB hoeft er geen zekerheid te worden gesteld. Deze bedrijven hebben hiervoor een afzonderlijke vergunning DPO gebaseerd op artikel 110 b DWU.

⁴ Zie ook [Instructie afgifte vergunning DPO](#).

3. Vergunning doorlopende zekerheid (CGU) in CDMS⁵

In de vergunning doorlopende zekerheid (CGU) moet worden vermeld op welke regeling en, eventueel, op welke vergunning deze betrekking heeft. Onderstaande tabel is gebaseerd op de instructie voor afgifte van de vergunning CGU, voor zover het regeling 40 betreft.

Douane
Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Datum
2 november 2023

Code regeling	Omschrijving in CDMS	Splitsing referentiebedrag	Te vermelden vergunning-nummer
40	In het vrije verkeer brengen in het kader van de normale douaneaangifte met uitstel van betaling (maandkrediet)	40 - maandkrediet	
40	In het vrije verkeer brengen in het kader van een douaneaangifte overeenkomstig art. 182 van het wetboek.	40 - EIR	Nummer vergunning EIR (in het vrije verkeer brengen) vermelden (CDMS)

- ⇒ Als de vergunninghouder gebruik maakt van DMS 4.1 dan blijft dit onderscheid in de vergunning CGU bestaan.
In Q1 2024 wordt GUM (Guarantee Management System, een Europese applicatie) geïmplementeerd. Ook wordt de nationale zekerheidsadministratie nog aangepast. Omdat de impact van deze ontwikkelingen nog niet bekend is, is het verstandiger om de vergunning CGU nu niet aan te passen.

4. Referentiebedragen in KIS

Code regeling	Omschrijving in CDMS	Nu: Registratie referentiebedrag (KIS)	Straks: Registratie referentiebedrag (KIS)
40	In het vrije verkeer brengen in het kader van de normale douaneaangifte met uitstel van betaling (maandkrediet)	AZH 01 Staffelprocedure	AZH 01 Eén totaalbedrag Staffelprocedure (zie ook toelichting op de nieuwe situatie)
40	In het vrije verkeer brengen in het kader van een douaneaangifte overeenkomstig art. 182 van het wetboek.	VZH 10 Nu geen staffelprocedure, maar onderdeel van cyclisch toezicht	

⁵ Zie [Instructie afgifte vergunning CGU overig](#). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er ook een instructie afgifte vergunning CGU overig – grensoverschrijdend is. Deze ziet op vergunningen die in meerdere lidstaten geldig zijn. Neem voor meer informatie contact op met de superusers CDMS.

De procedure werkt in de nieuwe situatie als volgt:

- Als een aangifte in het vrije verkeer brengen in het kader van de normale douaneaangifte met uitstel van betaling wordt ingediend, wordt gestaffeld op het referentiebedrag.
Er mag bij deze aangiften géén overschrijding van het referentiebedrag plaatsvinden. Er is dus géén negatief saldo toegestaan.
- Als een aangifte in het vrije verkeer brengen in het kader van een douaneaangifte overeenkomstig artikel 182 DWU wordt ingediend, wordt wel gestaffeld op het referentiebedrag, maar is overschrijding wel toegestaan. Er is dus wél een negatief saldo toegestaan.

Douane

Douane Landelijk Kantoor
Afdeling Handhavingsbeleid
Team 1

Datum

2 november 2023

Werkzaamheden Landelijk team Zekerheid (LTZ, DGR)

- ⇒ Het LTZ in Groningen moet het referentiebedrag in KIS aanpassen. LTZ zet, in opdracht van KM van het regiokantoor, de vergunningzekerheid (VZH) 10 op 0. En voegt vervolgens het referentiebedrag, dat is geregistreerd als vergunningzekerheid (VZH) 10, toe aan de activiteitzekerheid (AZH) 01.

Hiermee wordt bereikt dat wordt gestaffeld op het volledige referentiebedrag voor regeling 40.

5. Vergunning inschrijving in de administratie van de aangever (KIS)⁶

Dit betreft de vergunningnummers 7.000.010 en 7.000.020. Het zijn ca 220 vergunningen.

Bij de toepassing van de GPA/SPA verstuurt de Douane maandelijks een Opgaaf belasting bij invoer DO39 naar de vergunninghouders. Louter registratie van de vergunning EIR in CDMS had namelijk tot gevolg dat er geen DO39 meer verstuurd kon worden naar de vergunninghouder omdat de brongegevens hiervoor in KIS staan. Het was bij de migratie van KIS naar CDMS daarom noodzakelijk dat de vergunningen inschrijving in de administratie van de aangever in het vrije verkeer brengen zowel in KIS als in CDMS geregistreerd werden. Hiervoor werd een workaround toegepast.

Met de ingebruikname van DMS 4.1. is de noodzaak tot afzonderlijke registratie in KIS vervallen.

- ⇒ Als de vergunninghouder gebruik maakt van DMS 4.1 wordt de vergunning inschrijving in de administratie van de aangever met vergunningnummer 7.000.010 of 7.000.020 ingetrokken. Laat de vergunning een maand later eindigen dan de maand waarin de GPA/SPA voor het laatst is gebruikt.

⁶ Zie [Memo definitief maken vergunningen in CDMS EIR](#)



Aan:
M2 KM

Douane
Handhavingsbeleid

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam
Postbus 3070
6401 DN Heerlen
douane.nl

Contactpersoon
5.1.2e

memo

Omboeken starterscontroles 4127

Datum

31 mei 2023

Datum

31 mei 2023

Versienummer

0.2

Kopie aan

5.1.2e

Bijlage(n)

1

Activiteitenboek

In maart dit jaar is het Activiteitenboek 2023 gepubliceerd. De activiteitencode 4127 voor 'starterscontrole' is vervallen. Deze (grondige) controle wordt voortaan onder cyclisch toezicht verantwoord als tussentijds signaal. Na de risicoafweging tussentijds (3211b) volgt een deelonderzoek AC (4117d), een compliancegesprek (3127), of een andere risicoafdeckingsmaatregel.

Omboeken onderzoeken

In totaal moeten 72 onderzoeken die nog geregistreerd staan onder de activiteitencode 4127 omgeboekt worden. Dit betreft de onderzoeken met een status 'voorraad', 'uitvoering' of 'toetsing' én de onderzoeken die in 2023 zijn afgerond (status afronding).

Een overzicht van deze onderzoeken is bijgevoegd als bijlage 1. Regio's kunnen dit overzicht ook zelf raadplegen via de KRM-AC query en vervolgens te filteren op code 4127. Voor de onderzoeken in voorraad zal omboeking naar code 3211b moeten plaatsvinden. Voor de onderzoeken in uitvoering zal in de meeste gevallen omboeking naar code 4117d moeten plaatsvinden, maar afhankelijk van de specifieke situatie kan dit ook een andere code zijn (3211b als de risicoafweging nog moet starten of onderhanden is of 3127 als na risicoafweging gekozen is voor een compliancegesprek).

Verantwoording KRM-AC

Om de verantwoording en voortgang van de geboekte starterscontroles te kunnen volgen is het van belang om bij het omboeken in het veld RisicoNummer* binnen KRM-AC de vermelding 'SC' op te nemen. Zo is de omboeking van starterscontrole naar grondige controle en de bijbehorende code van cyclisch toezicht te herleiden. In geval van risicoafweging wordt in het veld Conclusie Risicoafweging de betreffende opvolging i.h.k.v. CT vermeld.

**Het veld RisicoNummer wordt voornamelijk door het DLTC gebruikt bij CNI's en kan daarom voor de grondige controles worden gebruikt zonder dat andere registraties in het geding komen.*

Bijlage 1

Douane
Handhavingsbeleid

Datum
31 mei 2023

AC ID	Controlekantoor
147400	Douane Amsterdam
203613	Douane Amsterdam
203625	Douane Amsterdam
206291	Douane Amsterdam
206785	Douane Amsterdam
148962	Douane Arnhem
149444	Douane Arnhem
161155	Douane Arnhem
161250	Douane Arnhem
161351	Douane Arnhem
172035	Douane Arnhem
172036	Douane Arnhem
172248	Douane Arnhem
202996	Douane Arnhem
204960	Douane Arnhem
204969	Douane Arnhem
205031	Douane Arnhem
205948	Douane Arnhem
206337	Douane Arnhem
206631	Douane Arnhem
206708	Douane Arnhem
207106	Douane Arnhem
207236	Douane Arnhem
207297	Douane Arnhem
208639	Douane Arnhem
203235	Douane Breda
203312	Douane Breda
204821	Douane Breda
206263	Douane Breda
206270	Douane Breda
206281	Douane Breda
206282	Douane Breda
206409	Douane Breda
206774	Douane Breda
206821	Douane Breda
206836	Douane Breda
206837	Douane Breda
207149	Douane Breda
207151	Douane Breda
207245	Douane Breda
207255	Douane Breda
150653	Douane Eindhoven

203645	Douane Eindhoven
203647	Douane Eindhoven
203648	Douane Eindhoven
203649	Douane Eindhoven
203650	Douane Eindhoven
205315	Douane Groningen
205587	Douane Groningen
207480	Douane Groningen
207481	Douane Groningen
207482	Douane Groningen
207483	Douane Groningen
207484	Douane Groningen
207485	Douane Groningen
207486	Douane Groningen
207487	Douane Groningen
207488	Douane Groningen
207489	Douane Groningen
203043	Douane Schiphol Cargo
203099	Douane Schiphol Cargo
203304	Douane Schiphol Cargo
203617	Douane Schiphol Cargo
204053	Douane Schiphol Cargo
204230	Douane Schiphol Cargo
204672	Douane Schiphol Cargo
204688	Douane Schiphol Cargo
205064	Douane Schiphol Cargo
205592	Douane Schiphol Cargo
207098	Douane Schiphol Cargo
207473	Douane Schiphol Cargo
208488	Douane Schiphol Cargo

Douane
Handhavingsbeleid

Datum
31 mei 2023



5.1.2e

Douane

Vertrekpassage 1-260D-Toren
4th floor
1118 AP Schiphol

douane.nl

Contactpersoon
5.1.2e

memo

Aangifte en douanevertegenwoordiging in het proces van
nagezonden reizigersbagage en ruimbagageservices

Datum

20 oktober 2023

Datum
20 oktober 2023

Versienummer
1.0

Opdrachtgever
5.1.2e

Auteur
5.1.2e

Aanleiding

Het projectteam ruimbagageservices heeft van 5.1.2e als opdracht gekregen om (1) een douanestandpunt te formuleren omtrent ruimbagageservices en (2) het douaneproces in het proces van ruimbagageservices te beschrijven in afstemming met aanbieders van deze services. De regiegroep Handhavingsbeleid (HHB) heeft op 1 september 2022 ingestemd met het landelijk Douanestandpunt ruimbagageservices¹ dat kort samengevat inhoudt, dat het douaneproces bij ruimbagageservices bij aankomst verloopt volgens het sinds jaar en dag bestaande proces van nagezonden reizigersbagage. In april dit jaar is een memo 'uitwerking ruimbagageservices' (dd. 22 maart 2023) voorgelegd aan de coördinatiegroepen (Toezicht, Formaliteiten & BR en VGEM) en aan de opdrachtgever met het verzoek dit memo voor akkoord te mogen indienen bij het MTO.

Advies:
5.1.2e

De tweede opdracht, beschrijving van het douaneproces bij een ruimbagageservice bij aankomst, heeft een formeel dilemma opgeleverd dat betrekking heeft op de aangifte door de afhandelaar dan wel aanbieder en douanevertegenwoordiging. Dit dilemma speelt ook in het sinds jaar en dag bestaande proces van nagezonden reizigersbagage.

Wat is het probleem?

In het proces van nagezonden reizigersbagage evenals het proces van ruimbagageservice bij aankomst, wordt de ruimbagage door de afhandelaar (bij ruimbagageservice afhandelaar of aanbieder) van de bagageband gehaald om na douanecontrole thuis te worden bezorgd. Bij het proces nagezonden reizigersbagage gebeurt dit uit overmacht, omdat de ruimbagage is achtergebleven en niet met de passagier is meegekomen. Bij ruimbagageservice is dit niet het geval maar betreft het een service vanuit een aanbieder.

¹ Zie memo Voorstel landelijk douanestandpunt ophaal- en bezorgservice en service remote check in/remote reclaim van 24 juni 2022

Bij het proces van nagezonden reizigersbagage wordt de ruimbagage tezamen met een door de passagier ingevuld en ondertekend douaneformulier door de afhandelaar op vier tijdslots aangeboden bij de Douane voor een (scan) controle, waarna de ruimbagage bij vrijgave wordt thuisbezorgd door de koerier. De passagier staat middels het ondertekende douaneformulier toe dat de afhandelaar de ruimbagage aanbiedt aan de Douane. Zoals gezegd bestaat dit proces al sinds jaar en dag en is essentieel voor het functioneren van het reizigersverkeer en voor de logistiek op de luchthaven.

Douane

Datum
20 oktober 2023

Het voorgaande betekent dat de afhandelaar en niet de passagier het door de passagier ingevulde en ondertekende douaneformulier voor de nagezonden ruimbagage indient bij de Douane. Hierbij doet de afhandelaar, gemachtigd door de passagier, feitelijk een mondelinge aangifte. Omdat de afhandelaar de aangever is, wordt daarmee in feite formeel de aangifte in eigen naam en voor eigen rekening van de afhandelaar ingediend. De aangever vertegenwoordigt de passagier formeel gezien niet. Het ondertekende douaneformulier suggereert dit wel, omdat een machtiging als vertegenwoordiger in naam en voor rekening van de passagier wordt getekend door de passagier.

Het formele dilemma is dat afhandelaren niet beschikken over de toelating voor deze douanevertegenwoordiging, zoals verplicht gesteld in artikel 1:10, eerste lid, Algemene douanewet (Adw). De voorwaarden voor de toelating als douanevertegenwoordiger (de zogenoemde AEO-criteria uit artikel 39 DWU en de nadere toelichting hierop beschreven in Handboek Douane, onderdeel 2.00.00, hoofdstuk 5) zijn veeleisend en lijken te zijn bedoeld voor logistiek dienstverleners in het handelsverkeer die elektronisch aangifte doen, waarvan hier in die zin geen sprake is. In casu wordt persoonlijke bagage van passagiers aangegeven. Voor deze goederen zonder handelskarakter kan normaliter een douaneaangifte in het vrije verkeer brengen worden gedaan middels een handeling (artikel 138, letter a juncto 141, lid 1, letter a GVO.DWU) of mondeling (artikel 135, lid 1, letter a GVo.DWU).

Voorstel voor mogelijke oplossingen

Onderstaande mogelijke oplossingsrichtingen voor het geconstateerde formele dilemma in de vertegenwoordiging zijn op 5 september jl. voorgelegd en besproken met 5.1.2e :

1. De afhandelaren / aanbieders als douanevertegenwoordiger toelaten na wijziging van de Algemene douaneregeling of wijziging van toetsing criteria zoals in het Handboek Douane is uitgewerkt.
 - A) Op grond van artikel 18, lid 3 DWU kunnen de lidstaten de voorwaarden bepalen waaronder een douanevertegenwoordiger diensten mag verstrekken in zijn lidstaat van vestiging. In het geval een douanevertegenwoordiger voldoet aan de criteria van artikel 39, punten a tot en met d DWU, is de vertegenwoordiger bevoegd zijn diensten te verstrekken in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd. In Nederland moet een aangever voor de toelating als douanevertegenwoordiger volgens artikel 1:10 van de Algemene douanewet (Adw) voldoen aan de criteria van artikel 39 DWU, ongeacht de lidstaat waar de douanevertegenwoordiger is gevestigd en de diensten worden verleend. Er bestaat een mogelijkheid om nadere regels te stellen in de Algemene douaneregeling (Adr).
 - B) Volgens KM DSC kunnen afhandelaren niet aan alle criteria uit artikel 39 DWU voldoen in relatie tot douanevertegenwoordiging. De aanvullende

eisen die aan de AEO criteria van artikel 39, letters b en d worden gesteld in het Handboek Douane zijn zwaar en staan niet in verhouding tot de douaneprocessen waarin de afhandelaren werkzaam zijn. De eisen zouden moeten worden aangepast voor de gevallen van vertegenwoordiging bij de mondelinge aangifte van persoonlijke bagage van passagiers. Hiervoor zouden minder strikte criteria moeten gelden.

Douane

Datum
20 oktober 2023

Als de mogelijkheid bestaat om in vertegenwoordiging enkel een mondelinge aangifte te doen zou een wijziging van de Adr niet persé noodzakelijk zijn. De afhandelaren / aanbieders kunnen op basis van de beoogde bedrijfsactiviteiten getoetst worden op de criteria voor een toelating douanevertegenwoordiger. De toelating wordt dan ook beperkt tot de beoogde activiteiten en via maatwerk getoetst.

Kanttekeningen:

- a) De afhandelaren / aanbieders doen op grond van bedrijfsactiviteiten zaken met de Douane. Het hebben van een toelating is in die zin dan ook wenselijk.
- b) Een wijziging van de Adr waardoor alleen de beperkte groep afhandelaren / aanbieders ook als douanevertegenwoordiger kan optreden, moet ter beoordeling worden voorgelegd aan DLK/MinFin (zie oplossingsrichting 1A).
- c) De mogelijkheid om maatwerk te leveren bij toetsing van de criteria voor de toelating (toespitsen op de beoogde bedrijfsactiviteiten) zodat afhandelaren / aanbieders als douanevertegenwoordiger kunnen optreden, kan ter beoordeling worden voorgelegd aan DLK (zie oplossingsrichting 1B).
- d) Oplossingsrichtingen 1A en 1B vragen daarnaast om uitvoering van een toetsing door DSC voor een proces van DSP, DEI, DAM, DGR, registratie in het klantmanagementsysteem van DSC, capaciteit voor uitvoering van initieel onderzoek voor de toelating en voor het cyclisch toezicht op het voldoen aan de criteria door afhandelaren.
- e) Daarnaast speelt het feit dat op verzoek van de Schipholgroep (AAS) het ministerie van I&W een voorlopig besluit heeft genomen om het aantal afhandelaren te limiteren van zes naar drie. In november 2023 wordt hierover een definitief besluit genomen. Indien de limitering van het aantal afhandelaren doorgaat zal dit traject volgens de planning tot eind 2025 gaan duren.

Oplossingsrichting 1A vraagt, als duidelijk is dat de wet- en regelgeving gewijzigd wordt (voor de duur van de aanpassing), om met alle afhandelaren, vooruitlopend op de wijziging van de Adr, een overgangsregeling overeen te komen, totdat de regelgeving is aangepast en een toelating als douanevertegenwoordiger eenvoudiger en meer kansrijk is.

2. De afhandelaren doen de mondelinge aangifte voor de (nagezonden) ruimbagage in eigen naam en voor eigen rekening.

Het voorstel is de staande praktijk van de Douane, om de onregelmatigheden ten aanzien van de goederen in de ruimbagage te delen met de passagier en een eventuele uitnodiging tot betaling (UTB), naheffingsaanslag of boete (FSB) op te leggen aan de passagier, te continueren. De passagier is immers degene die wist of had moeten weten dat er verkeerde gegevens werden verstrekt aan de afhandelaar, waardoor deze een onjuiste aangifte bij de douane deed. De passagier kan daarmee als (mede)schuldenaar worden aangemerkt. Zo wordt materieel toch tegemoet gekomen aan de formele figuur van de douanevertegenwoordiger.

Kanttekening: De vraag hierbij is de wijze van communicatie richting afhandelaren over de juridische "switch" naar in eigen naam en voor eigen

rekening van de aangifte. Met name omdat de geschetste werkwijze in de praktijk al sinds jaar en dag zo wordt uitgevoerd en de Douane materieel uitgaat van douanevertegenwoordiging door de afhandelaar.

Douane

Datum

20 oktober 2023

3. Het indienen van een vooraf aangifte bij de Douane door de passagier zelf.

Volgens artikel 171 DWU is het indienen van een douaneaangifte vóór het aanbrengen van de goederen bij de douane voor alle typen douaneaangiften mogelijk. Ingevolge artikel 170 DWU moet de indiener van een douaneaangifte de goederen aanbrengen of doen laten aanbrengen. De indiener (passagier) laat de goederen (ruimbagage) aanbrengen door de afhandelaar. Het doen laten aanbrengen is een handeling waarbij geen sprake is van douanevertegenwoordiging (zie ook artikel 5, lid 6, DWU).

Het voorstel is om het (schriftelijke) douaneformulier dat de passagier invult voor de (nagezonden) ruimbagage door de passagier zelf te laten inleveren bij de rode balie (via het rode kanaal) van de Douane. Dit formulier zou ook digitaal kunnen worden ingediend middels een douanepostbus. Het formulier ondersteunt/onderbouwt de mondelinge aangifte. Degene die dit formulier indient doet feitelijk ook de mondelinge aangifte. Het doel van artikel 171 DWU is immers dat de aangifte wordt gedaan, voordat de goederen zullen worden aangebracht.

Kanttekening: Deze oplossingsrichting vraagt om inrichting van een administratief proces bij DSP, DEI, DAM en DGR binnen het bestaande proces van nagezonden reizigersbagage in afstemming met afhandelaren. Daarnaast vraagt deze oplossingsrichting om met alle afhandelaren (her)nieuwde, afspraken te maken over de werkwijze met betrekking tot de inlevering van het douaneformulier. De nagezonden reizigersbagage moet wel binnen 30 dagen na de indiening van de vooraf aangifte worden aangebracht. Na deze termijn wordt de douaneaangifte wettelijk gezien geacht niet te zijn ingediend.

Advies

Het MT Douane wordt gevraagd om in te stemmen met onderstaand advies:

Uit het overleg tussen DSP/DSC en DLK volgt het advies om met betrekking tot de douanevertegenwoordiging voor afhandelaren te kiezen voor de combinatie van oplossingsrichting (1) (B) en (2) en hier na aanpassing van de AEO-criteria gevolg aan te geven. Dit biedt voor afhandelaren de mogelijkheid om in vertegenwoordiging een mondelinge aangifte te doen bij zowel het proces van nagezonden reizigersbagage als een ruimbagageservice zonder de inrichting van een proces voor het doen van mondelinge vooraf aangiften of de wijziging van de Algemene douaneregeling. Dit advies heeft een landelijke werking en is behalve voor luchthaven Schiphol ook van toepassing op de andere Nederlandse internationale luchthavens.

(1) (B) Voor alle vormen van douanevertegenwoordiging geldt dat aan AEO-criteria moet worden voldaan. Probleem voor afhandelaren is hoe de invulling van de AEO-criteria is uitgewerkt voor vertegenwoordigers in het Handboek Douane. Deze is primair geschreven op vertegenwoordigers in het reguliere handelsverkeer en lijkt voor eerder genoemde reizigersbagageprocessen te veeleisend. Met name de eisen aan de AO/IB zijn niet realistisch. Dit probleem is oplosbaar. Bij beoordeling of aan de criteria wordt voldaan, kan rekening gehouden worden met de aard en omvang van het bedrijf en diens activiteiten. Het is dus mogelijk om voor deze specifieke vorm van vertegenwoordiging op meer passende wijze invulling te geven aan dit criterium. Voor solvabiliteit geldt in essentie hetzelfde. De solvabiliteit moet zodanig zijn dat aan eventuele verplichtingen kan worden

voldaan. Ook hier wordt rekening gehouden met de verplichtingen die kunnen ontstaan.

Douane

(2) Kan of wil een afhandelaar niet aan de overeenkomstig (1) (B) uitgewerkte AEO criteria voldoen, dan is er nog steeds geen belemmering om in vertegenwoordiging een mondelinge aangifte te doen. De afhandelaar kan in eigen naam en voor eigen rekening de aangifte doen. De afhandelaar is dan wel de aangever en (mede) verantwoordelijk voor de onregelmatigheden. Omdat de afhandelaar zich baseert op de informatie -ingevulde verklaring- die hij van de passagier krijgt, is deze laatste in veel gevallen mede verantwoordelijk. Er kunnen afspraken gemaakt worden dat in eerste instantie de passagier wordt aangesproken die de onjuiste informatie heeft aangeleverd aan de afhandelaar. Feitelijk een voortzetting van de huidige werkwijze bij nagezonden reizigersbagage.

Datum
20 oktober 2023

Uitwerking advies

- (1) DSP/DSC werken samen met een AEO specialist van DLK de AEO-criteria voor vertegenwoordigers in het Handboek Douane uit met een aanpassing voor eerder genoemde processen in het reizigersbagageverkeer.
- (2) DSP en DSC maken in overleg afspraken over wie waar voor verantwoordelijk is, ook met betrekking tot regiokantoren.
- (3) De afhandelaren worden formeel toegelaten als douanevertegenwoordiger nadat aanpassing van de criteria gerealiseerd is.