

**Basisnota
Vierkante Tafel
'Havens en Douane'
20 april 2009**

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Woord vooraf	3
1. De rol van de douane in de wereldeconomie.....	4
2. Nieuwe processen	6
3. Naar een nieuwe wet Douane en Accijnzen	8
3.1. De huidige Belgische douanewet	8
3.2. Voorstel voor een nieuwe wet, visie VHV	9
3.3. Voorstel voor een nieuwe wet, visie douane	12
3.4. Wetgeving : ter discussie	16
4. E-customs: het belang van automatisering.....	17
4.1. Het meerjarenplan van de Europese Commissie en van de Belgische administratie	17
4.2. Uitdagingen van het meerjarenplan, visie VHV	19
4.3. Uitdagingen van het meerjarenplan, visie douane.....	21
4.4. E-customs : ter discussie	23
5. De administratie anders organiseren.....	24
5.1. De huidige administratie	24
5.2. Naar een beter functionerend agentschap, visie douane	25
5.3. Naar een beter functionerend agentschap, visie VHV	26
5.4. Organisatie : ter discussie	28

Woord vooraf

Als Vlaams minister-president en minister bevoegd voor de havens is het mij een bijzonder genoegen u welkom te heten op deze Vierkante Tafel 'Havens en Douane'. Vertegenwoordigers van de Vlaamse administratie Mobiliteit en Openbare Werken, de federale overheidsdienst Financiën - administratie Douane en Accijnzen, en de bedrijven van de havengemeenschap zullen debatteren over de toekomstige rol van de douane in het havenlandschap. Deze Vierkante Tafel levert op die manier een belangrijke bijdrage tot het welslagen van Flanders Port Area.

Als minister bevoegd voor de havens wilde ik met de lancering van Flanders Port Area in het najaar van 2006 de samenwerking versterken tussen de vier Vlaamse zeehavens Oostende, Zeebrugge, Gent en Antwerpen. Elk van die vier zeehavens heeft vanuit zijn eigenheid een sterke positie verworven in het zeer concurrentiële havenlandschap. Het doel van Flanders Port Area is om de positie van de Vlaamse havenregio in haar geheel en van haar vier spelers afzonderlijk nog te versterken.

Van bij de start van Flanders Port Area heb ik aangegeven dat ik de stakeholders maximaal wilde betrekken bij de concrete invulling. Flanders Port Area is geen louter theoretische oefening, maar verwacht van de belanghebbende partijen zelf een inbreng. Op geregelde tijdstippen hebben we die partijen uitgenodigd om mee na te denken over hoe we de samenwerking kunnen versterken.

Deze Vierkante Tafel 'Havens en Douane' past in die aanpak en heeft tot doel om het debat te openen over de grote uitdagingen die de Vlaamse zeehavens wachten op het vlak van de douane. De douane speelt namelijk een uiterst belangrijke rol bij de verdere uitbouw van onze zeehavens tot de meest aantrekkelijke 'gateways to Europe'. De douane heeft immers een dubbele functie: aan de ene kant de internationale handel bevorderen, aan de andere kant instaan voor de veiligheid. Onze zeehavens moeten niet alleen over de meest performante infrastructuur beschikken om goederen te behandelen, ze moeten ook (virtuele) platforms vormen die het mogelijk maken om de nodige douaneformaliteiten op een vlotte en correcte manier af te handelen. De privésector en de administratie Douane hebben daarin een gemeenschappelijk belang.

De timing voor deze Vierkante Tafel 'Havens en Douane' is niet toevallig. De Europese Unie heeft met haar Multi Annual Strategic Planning (MASP) een duidelijke termijn naar voren geschoven waarbinnen zij verdere stappen wil zetten inzake de elektronische afhandeling van douaneformaliteiten. Het is essentieel dat de Belgische douane en de zeehavens daarin een voortrekkersrol spelen en de geboden mogelijkheden maximaal benutten. Ik hoop dat deze Vierkante Tafel een aanzet kan geven tot een gezamenlijk actieplan dat onze zeehavens nog aantrekkelijker maakt. Vanuit de Vlaamse Regering zal ik er in elk geval alles aan doen om de conclusies mee te ondersteunen.

Ik wens u alvast een interessante Vierkante Tafel toe.

De minister-president van de Vlaamse Regering

1. De rol van de douane in de wereldeconomie

Het Zwitsers onderzoeksinstituut KOF berekende in 2008 dat België het meest geglobaliseerde land ter wereld is. Het instituut baseerde zich op 24 criteria die betrekking hebben op de politieke, sociale en economische globalisering. Voor de economische globalisering bekeek de KOF vooral de buitenlandse investeringen, het internationaal handelsverkeer en de invoerrechten.

België behaalde in deze economische categorie een vijfde plaats op een totaal van 158 onderzochte landen. De hoge score weerspiegelt in de eerste plaats de belangrijke positie die België en haar regio's hebben verworven als draaischijf voor de internationale handel. Die positie is voor een groot deel te danken aan de aanwezigheid van zee- en luchthavens. Ze vervullen een poortfunctie voor de nationale, maar ook voor de Europese economie.

Samen met de binnenlandse distributiecentra vormen de zee- en luchthavens van België één grote logistieke hotspot. De aanwezigheid van honderden Europese Distributiecentra (EDC) is daarvan het beste bewijs. De logistieke toppositie blijkt ook uit verschillende vergelijkende onderzoeken. In de recente survey door Cushman en Wakefield staan maar liefst zeven Belgische provincies in de top tien. De studie schuift de goede infrastructuur en de centrale ligging naar voren als belangrijke pluspunten van Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

Logistieke troeven. De logistieke sector wint aan belang op het vlak van toegevoegde waarde en tewerkstelling. Stilaan komt de sector zelfs op gelijke hoogte met de traditionele industrieën, waarvan meer en meer taken worden overgenomen of aangevuld.

De Vlaamse en de Waalse regering hebben de voorbije jaren het belang van de logistiek ingezien. Ze maakten er een topprioriteit van om de logistieke troeven van de regio's te versterken. Elk op zich lanceerden de beide regeringen daarvoor een actieprogramma. Vlaanderen heeft Flanders Logistics en Flanders Port Area, Wallonië legt in haar Marshallplan de focus op logistiek. Al die plannen zijn erop gericht om goederenstromen te verankeren in de eigen regio. De logistieke behandeling van die stromen doet nog meer toegevoegde waarde en tewerkstelling ontstaan.

Vlaanderen en Wallonië zijn echter niet alleen met hun logistieke aspiraties. Ook andere regio's zien het potentieel van de logistieke sector en willen dienstverleners naar zich toe lokken. Het komt er dus op aan om een zo aantrekkelijk mogelijk pakket van voorwaarden te kunnen aanbieden aan die logistieke spelers.

Belgische douane: een aandachtspunt. Bij hun keuze van een vestigingsplaats laten logistieke spelers zich leiden door verschillende factoren. Beschikbare ruimte, een vlotte toegankelijkheid en infrastructuur zijn er een aantal van. In het verleden was die 'hardware' vaak het belangrijkste. Vandaag speelt in toenemende mate ook de 'software' van een regio een rol, zoals rechtszekerheid en de kwaliteit van dienstverlening door de overheid.

Die dienstverlening door de Belgische overheid kan vlatter. Zo wijst de wereldbank op de grote ruimte tot verbetering van de Belgische douane. In de Logistics Performance Indicator, een barometer van de performantie van verschillende regio's, scoort België relatief goed met een twaalfde plaats. Maar als het specifiek over douane gaat, zakt België naar de zestiende plaats met buurlanden als Nederland (eerste) en Duitsland (derde) ver voorop.

Van hindernis naar trade facilitator. Internationale logistieke dienstverleners verwachten van de douane in de eerste plaats dat die de handel ondersteunt. De relatief lage score van België in vergelijking met de buurlanden toont onder andere aan dat de

douane nog te weinig functioneert als *trade facilitator*. Integendeel: de privésector ervaart de douane nog teveel als een hinder voor een vlot handelsverkeer.

Samen naar een gezonde economie. De privésector en de douane hebben er allebei veel belang bij om dat te veranderen. Binnen een geglobaliseerde economie bewegen goederen zich bijzonder snel tussen productieplaatsen en afzetmarkten over de hele wereld. Hoe vlot dat verkeer verloopt, bepaalt voor een groot deel de mate waarin nationale of regionale economieën stand houden. Dat is essentieel in een wereldeconomie.

Landen die geen werk maken van een vlot handelsverkeer, worden onaantrekkelijk voor investeerders en dreigen de boot te missen. Elk land heeft er dus belang bij om de administratieve overlast tot een minimum te beperken en de logistieke ketting *up to speed* te houden in plaats van af te remmen. Overheid en bedrijven moeten dus samen procedures en processen uitdenken die het handelsverkeer en de daaraan gekoppelde informatie- en documentenstromen zo min mogelijk afremmen.

Elektronisch dataverkeer. Door de grote omvang van de goederenstromen maken papieren documentenstromen meer en meer plaats voor een elektronische verwerking - de enige werkbare oplossing. De douanediens ten zijn een belangrijke regisseur in het elektronische dataverkeer. Ondernemingen verwachten dat de douanediens ten zich zo organiseren dat zij ook hier weer de vlotheid van het dataverkeer zo min mogelijk hinderen.

Evenwicht tussen vlotte handel en veiligheid. Sinds de terroristische aanslagen in New York en Madrid hebben de douanediens ten een dubbele rol. Enerzijds bevorderen ze de wereldhandel en het vrij verkeer van goederen, mensen, diens ten en kapitaal. Anderzijds zien ze toe op de veiligheid. Dat leidt tot een schijnbare tegenstelling: een vlot handelsverkeer vereist minder controles; veiligheid veronderstelt net meer controles.

De douane moet een *modus vivendi* vinden tussen haar twee voornaamste opdrachten. Europa lanceert momenteel een aantal projecten die de twee rollen moeten verzoenen. De projecten hebben allemaal één ding gemeen: ze voorzien in een voorafgaande uitwisseling van informatie. Al vóór de eigenlijke transactie kan op die manier een risicoanalyse tot stand komen. De controles gebeuren dan in functie van de resultaten van die analyse.

Andere maatregel: gecertificeerde (en regelmatig gescreende) bedrijven krijgen faciliteiten. In combinatie met de analyse vooraf zorgt dat ervoor dat de douane beide opdrachten – een vlotte handelsstroom en bewaking van de veiligheid – goed kan uitvoeren.

Opletten voor kopgroepen. De Europese projecten bieden kansen, maar houden ook gevaren in. Denken we maar aan de invoering van de Centralised Clearance vanaf 2013. Ondernemingen zullen dan in één lidstaat aan al hun verplichtingen op het vlak van in- en uitvoer kunnen voldoen, voor al hun activiteiten in de EU. Door gebruik te maken van een Single European Access Point (SEAP) kunnen bedrijven aangiftes insturen bij de douaneadministratie waar ze gevestigd zijn, maar ook bij de administraties in alle 27 lidstaten.

Een van de mogelijke gevolgen van die projecten is dat het handelsverkeer vooral zal verlopen via lidstaten die hun volle medewerking verlenen. Het is goed mogelijk dat een kopgroep ontstaat van lidstaten die overeenkomsten sluiten en medewerking verlenen aan SEAP's en Centralised Clearance en hierdoor een sterk concurrentieel voordeel krijgen ten opzichte van lidstaten die achterblijven. Daarom moet er worden naar gestreefd dat de Europese Commissie de elektronische applicaties zelf ondersteunt en ze in alle lidstaten doet toepassen.

Conclusie. Als Vlaanderen en Wallonië hun logistieke toppositie willen behouden en zelfs nog versterken, is het belangrijk dat de Belgische douane zich zo organiseert dat de handelsgoederen hier vlot, efficiënt en snel doorstromen. Concepten als Authorized Economic Operators (gecertificeerde marktdeelnemers), Secure Trade Lanes (transportlijnen tussen die marktdeelnemers met een minimum aan controle) en One Stop Shop (goederen worden maar onderworpen aan één controle voor verschillende doelen) kunnen hierin een grote rol spelen.

2. Nieuwe processen

De administratie Douane en Accijnzen wordt geconfronteerd met een aantal uitdagingen, ingegeven door haar missie én een sterk wijzigende mondiale omgeving.

1. Een efficiënt logistiek proces is cruciaal voor de Belgische economie. De douane is hierin een sleutelactor.

- De stijgende behoefte van een toenemende wereldbevolking enerzijds, en de moderne concepten van bevoorrading anderzijds (just in time - met het aanhouden van steeds kleinere stocks, kleinere ordervolumes en bijgevolg meer orders), verhogen de vraag naar een snelle en efficiënte logistieke keten.
- De logistieke activiteit is een belangrijke motor in de Belgische economie. Alleen landen en regio's die een efficiënt logistiek proces kunnen aanbieden, hebben in de toekomst nog groeipotentieel in deze belangrijke sector. De concurrentie om het meest efficiënte logistieke proces speelt volop. Een belangrijke graadmeter voor een efficiënt logistiek proces is de snelle en accurate werking van de douaneautoriteiten. Daarom is het proactief faciliteren van de wereldhandel door de douane van groot belang. Dit is een belangrijk bepalend facet voor het vestigingsklimaat. Het verplaatsen van logistieke stromen is zeer reëel.
- De Belgische handel (vertegenwoordigd door o.a. VBO, VOKA, CW, Essencia, de Vlaamse Havenvereniging,...) dringt omwille van de hogergenoemde redenen aan op het opdrijven van de doelmatigheid van de werking van de douane.
- Het behouden van de huidige handhavingscapaciteit binnen douane vergt dan ook een andere aanpak, gekenmerkt door enerzijds het versterken van de doelmatigheid van de bestaande controle-instrumenten en anderzijds het bijsturen van de bestaande controlestrategie. Hierbij staat het creëren van partnerschappen met operatoren centraal.
- Dit betekent enerzijds het uitbouwen van een papierloze douane, maar ook het maximaliseren van administratieve vereenvoudiging teneinde het oponthoud van logistieke stromen zoveel mogelijk te beperken.

2. Het takenpakket van de douane werd formeel uitgebreid met taken inzake 'security' en 'safety'. De douaneautoriteiten worden de formele poortwachters aan de buitengrenzen van de EU. Daarnaast wordt het takenpakket verbreed met het toezicht op logistieke ketens.

- Nieuwe internationale regelgeving op het gebied van 'security' en 'safety' legt de douane dwingende samenwerking op:
 - o tussen diverse nationale actoren. De douane moet formeel de regisseursrol opnemen voor alle aspecten van 'security' en 'safety'.
 - o op internationaal niveau.
- Verboden en gevaarlijke goederen moeten tijdig tegengehouden worden aan de buitengrenzen. Dit vraagt niet alleen meer aandacht voor controle, maar dit impliceert ook dat de controletaak van de douane aan de buitengrenzen aan belang toeneemt in vergelijking met controletaken in het binnenland.
- Daarnaast verbreedt de scope van de douane doordat niet alleen de buitengrenzen belangrijk zijn, maar de volledige logistieke keten.

3. De internationale regelgeving legt specifieke, moderne controletechnieken op.

- Evolutie van transactiegebaseerde controle naar systeemgerichte controles.
- Werken met internationale gegevensuitwisseling op intra-europees en mondiaal vlak.
- Toepassen van richtlijnen opgelegd door DG Taxud (onder andere Europese verordeningen, Customs Blueprint, ...).
- Tal van bilaterale internationale verdagen regelen de vernieuwde werking van de douaneautoriteiten om tegemoet te komen aan nieuwe taken en logistieke eisen, zoals bijvoorbeeld de eis voor het operationaliseren van Megaport of scansites.
- Versterken van het bestaande risicobeheer door het operationaliseren van de intelligence-functie, waarbij informatie over goederen, certificeringen, klanten en zendingen permanent geselecteerd en geanalyseerd wordt door middel van datamining en dataverrijking.
- Inspelen op de verregaande digitalisering van de wereldhandel.

4. Werken in een Europese en mondiale netwerkorganisatie.

- De douane evolueert naar Europese en mondiale netwerkorganisaties. Deze zijn onder te verdelen in vier types:
 - (1) werken in een netwerkorganisatie tussen Europese douaneautoriteiten
 - (2) werken in een netwerkorganisatie tussen mondiale douaneautoriteiten
 - (3) werken in een netwerkorganisatie tussen douaneautoriteiten en handel
 - (4) realiseren van het "single window" concept, waarbij gegevens uitgewisseld worden met andere Belgische handhavers.
- 5. Noodzaak tot permanent innoveren.
 - De nationale, Europese en mondiale logistieke wereld en de wereld van 'security' en 'safety' veranderen bijzonder snel. Deze evolutie is bijzonder complex, door het groot aantal deeldomeinen, de grote hoeveelheid goederen en de bijhorende gegevensstromen, de snelheid van ageren, en de transactionele en internationale dimensie. De administratie moet continu deze evoluties volgen om op een innovatieve manier antwoorden te kunnen formuleren.
- 6. Nieuwe ontwikkelingen inzake accijnzen.
 - De ingebruikname van het EMCS (Excise Movement Community System).
 - Een nieuwe Europese richtlijn over het algemeen accijnsregime in 2010.
 - Een nieuwe Europese richtlijn over energieproducten en electriciteit in 2010.
 - Verschillende nieuwe vrijstellingsregelingen voor accijnzen moeten worden uitgewerkt om tegemoet te komen aan de noden van de economische operatoren (bijvoorbeeld maandelijkse terugbetaling aan handelaars in energieproducten, uitrollen van het systeem van 'bi-carburanten', ...).
 - Twee nieuwe Europese richtlijnen over alcoholhoudende producten in 2010.
 - Een nieuwe procedure voor het toestaan van accijnsvrijstellingen voor alcohol.
 - Drie nieuwe richtlijnen over gefabriceerde tabakswaaren.

Die omstandigheden leidden tot de noodzaak om de modernisering van de administratie Douane & Accijnzen, zoals uitgetekend in Coperfin 2002, verder te concretiseren. Vandaar dat de administratie Douane en Accijnzen, op last van de federale Ministerraad, een nieuwe BPR-oefening ('business process reengineering') heeft uitgevoerd, in samenwerking met Deloitte.

Deze studie gaat uit van de nieuwe werkprocessen die de douane moet aannemen om de hogervermelde uitdagingen te kunnen aangaan. Het gaat onder andere om processen als systembased control, gegevensbeheer en intelligence, regie nationaal/internationaal samenwerken, administratief beroep, en innovatie.

Daarnaast moesten ook diverse bestaande processen die in Coperfin werden uitgetekend in bepaalde mate worden aangepast. Het betreft onder meer de processen risicobeheer, behandelen van overtredingen, mobiel toezicht, ABC, en beleidsvoorbereiding.

Verder werden alle douane-werkprocessen opnieuw geclusterd volgens een logische samenhang :

Inzake klantenmanagement wordt verder vorm gegeven aan de begeleiding van bedrijven en aan de externe communicatie naar de specifieke doelgroepen van Douane & Accijnzen. Deze cluster van processen is cruciaal teneinde een invulling te kunnen geven aan de faciliterende rol van Douane & Accijnzen voor het bedrijfsleven.

Inzake risicobeheer wordt een aanpak op maat van Douane & Accijnzen voorzien die rekening houdt met de specifieke finaliteiten die hogerop werden beschreven. Risicobeheer wordt hierbij verruimd van een transactiegebaseerd naar een systeemgebaseerd toezicht, met een volwaardige ondersteuning door intelligence.

Inzake toezicht worden zowel de eerste- als tweedelijnscontroles samengeclusterd en losgeknipt van de processen van klantenmanagement. Het nieuwe proces audit wordt eveneens in deze pijler ondergebracht.

Inzake overtredingen wordt de aanpak van het behandelen van fiscale geschillen verruimd tot het behandelen van alle overtredingen waarvoor de douane als poortwachter aan de buitengrenzen of op basis van wettelijke bepalingen bevoegd is.

Het geheel van nieuwe, aangepaste en onveranderde processen werd dus geclusterd conform de business logica van Douane & Accijnzen.

Douane is evenwel geen doel op zich, en het is ook geen maatschappelijk eiland. Heel wat douaneprocessen moeten precies ingepast worden in andere logistieke processen. De maatschappelijke en commerciële relevantie om de nieuwe en aangepaste processen te implementeren staat als een paal boven water. Die implementatie is echter niet mogelijk indien daartoe niet eerst een aangepaste douane- en accijnswetgeving wordt aangenomen die het noodzakelijke wettelijke kader schept (zie hoofdstuk 3).

Vervolgens moeten de nodige ICT-toepassingen worden ontwikkeld zodat de nieuwe werkprocessen op een moderne, vlotte en economisch verantwoorde manier worden ondersteund (zie hoofdstuk 4).

Uiteindelijk moet ook de organisatie worden aangepakt, zodanig dat ze gericht is op de nieuwe manier van werken, wat de efficiëntie en de effectiviteit van de administratie Douane en Accijnzen ten goede komt (zie hoofdstuk 5).

3. Naar een nieuwe wet Douane en Accijnzen

Voor een vlot handelsverkeer is een goed werkende douane nodig, met wetten die de goederenstromen niet hinderen. Maar de maatschappij verlangt ook dat de douane haar handhavingsrol opneemt. Daarvoor werden nieuwe processen uitgetekend en werden bestaande aangepast. Die processen moeten kunnen steunen op een wettelijk kader dat ze legitimeert.

De lidstaten zijn bij het opstellen van hun nationale wetgeving gebonden aan het Europese niveau. Europa is namelijk een douane-unie, en dus is het van belang dat er een eenvormige douanewetgeving bestaat aan de buitengrenzen van dat grondgebied: het Communautaire Douanewetboek (CDW). Dat CDW werd vorig jaar herwerkt, wat leidde tot de Modernised Customs Code (MCC).

Momenteel werkt de Europese Commissie aan de toepassingsbepalingen van dat nieuwe communautaire douanewetboek, de zogenaamde Implementing Provisions voor de Modernised Community (MCCIP). De toepassingsbepalingen, voorzien voor 2012-2013, moeten de centrale principes van het MCC concreet uitwerken.

3.1. De huidige Belgische douanewet

De verordeningen en richtlijnen die de Europese Unie uitvaardigt (en die het Hof van Justitie interpreteert), zijn bindend voor de lidstaten. De lidstaten moeten hun nationale douanewetgeving in overeenstemming brengen met de Europese douaneregeling. In de hiërarchie van de rechtsnormen heeft het huidige CDW (en de nieuwe MCC) immers voorrang op de Belgische nationale wetgeving. Het nationale recht moet zelfs buiten beschouwing worden gelaten als het strijdig is met het gemeenschapsrecht.

De lidstaten zijn dus verplicht om de gemeenschapswetgeving toe te passen. Belangrijk hierbij is dat ze het gelijkheidsbeginsel in acht nemen en de bepalingen van het Europese recht correct toepassen. Op die manier kunnen concurrentiële nadelen ten opzichte van andere lidstaten worden vermeden.

Huidige wet. De Belgische douanewet - de Algemene Wet Douane en Accijnzen (AWDA) - dateert van 1822 en baseert zich nog op het transport van die tijd, dat toen een stuk minder complex was. Het transport van goederen was gebonden aan enkele eenvoudige regels. De naleving van die regels leidde tot inning van de douaneschuld.

Zowel het transport als de douanewetgeving (transit, douane-entrepot, actieve en passieve veredeling, enzovoort) zijn sindsdien heel wat ingewikkelder geworden. De douane heeft sinds 1822 ook veel meer taken gekregen.

Dat alles moet weerspiegeld worden in de wet. Dat is vandaag niet het geval. De AWDA is nog nooit volledig herschreven maar werd telkens aangevuld. Ondanks de pogingen om de AWDA op het niveau te tillen van het communautaire douanerecht, is ze niet aangepast aan de douaneproblemen van vandaag. Zo bevat de AWDA weinig of geen bepalingen die toegespitst zijn op het containervervoer, hoewel dat momenteel het meest gebruikte transportsysteem is.

Aanzet tot een update. Een grondige en diepgaande herziening van de AWDA dringt zich op. Een werkgroep van de Vlaamse Havenvereniging heeft daarom een groenboek *Herschrijven AWDA* voorbereid. De werkgroep baseerde zich daarbij op de herziening van de Belgische zeewet. De bedoeling was niet om op eigen houtje wetten te schrijven, maar wel om een aanzet te geven en om de krijtlijnen uit te tekenen voor een nieuw AWDA dat volgens de privésector beter aangepast is aan de realiteit.

De Werkgroep nam de MCC als uitgangspunt en ging ervan uit dat de nieuwe AWDA alleen die bepalingen moet bevatten die aanvullend zijn voor de lidstaten. Het zijn namelijk die bepalingen die de lidstaten nog een beperkte bevoegdheid verlenen om op materieel gebied regelgevend op te treden.

Op die basis maakte de Werkgroep een inventaris op van onderwerpen uit de huidige AWDA die aan een update toe zijn, telkens voorzien van een motivering. Uit die lijst met pijnpunten werd een shortlist met hoofdprioriteiten gedistilleerd die steunt op een groot draagvlak bij de ondernemingen.

3.2. Voorstel voor een nieuwe wet, visie VHV

Het Groenboek AWDA is gebaseerd op vijf pijlers. We lichten ze hieronder kort toe.

Pijler 1. Geen overlapping met de Europese wet. Lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving alleen die onderwerpen regelen die de MCC als aanvullend beschouwt. Het is dus overbodig om in de nieuwe AWDA nog bepalingen over te nemen die al geregeld zijn in de MCC.

Voor de duidelijkheid zou de nieuwe Belgische douanewet het best een nieuw deel 1 of hoofdstuk 1 bevatten. Dat hoofdstuk kan dan bepalen dat de algemene Belgische douanewet alleen die onderwerpen bevat die de communautaire douanewetgeving niet regelt. Daarop kan dan een artikel volgen dat duidelijk omschrijft welke onderwerpen - die geregeld zijn in de MCC - van toepassing zijn in België.

Pijler 2. De plichten van de douane vermelden. De huidige AWDA is geschreven door de douaneautoriteiten zelf. Het is logischer dat een objectieve partij de wetgeving opstelt. In de douanewet zoals we die nu kennen, ontbreken immers bepalingen die de taken, verplichting en rechten van de douaneautoriteiten beschrijven. Dat leidt tot rechtsonzekerheid: wat zijn nu precies de rechten en plichten van de douane, en wat zijn de consequenties als de plichten niet worden nagekomen?

De Werkgroep gaf een aanzet om de taken van de douane te formuleren.

Veilig en toegankelijk gegevens uitwisselen. De elektronische douanesystemen wisselen gegevens uit tussen vele partijen die aan het (handels)verkeer deelnemen. De administratie zou dan ook veilige, geïntegreerde, interoperabele en toegankelijke douanesystemen moeten opzetten. Dat moet gebeuren voor douaneaangiften, voor de documenten en certificaten die horen bij douaneaangiften, en voor de uitwisseling van andere gegevens.

Bovendien moeten de thans ontbrekende links met de havenoperators (zoals het uitgavebericht aan de *terminal operator*) worden gerealiseerd. Die zijn namelijk essentieel bij de elektronische uitoefening van het douanetoezicht op de goederenstromen in de haventerminals die fungeren als point of entry en point of exit van het douanegebied. Als

gegevens openbaar worden gemaakt of doorgegeven, moeten de voorschriften rond gegevensbescherming strikt worden nageleefd.

De elektronische systemen beheren. De elektronische douanesystemen bestaan uit communautaire en nationale componenten. De administratie draagt de kosten om de nationale componenten op te zetten, te bedienen, te onderhouden en te verbeteren. Dat omvat ook de interfaces met andere diensten of instanties en met de marktdeelnemers. Ze stelt ook het nodige personeel en de technische middelen ter beschikking.

Overleggen met de marktdeelnemers. De administratie zorgt voor regelmatig overleg met de marktdeelnemers in alle fasen van de voorbereiding, ontwikkeling en invoering van de systemen en diensten. Ze coördineert ook de systemen en diensten die betrekking hebben op de werking van de douanefuncties en andere relevante projecten die verband houden met e-overheid op nationaal en internationaal niveau.

Fungeren als Single Window. De douane krijgt de hoogste bevoegdheid op de controle van het grensoverschrijdende vervoer, zowel voor fiscale en financiële als voor andere voorschriften. Zo ontstaat een situatie waarin de douane in een eerste fase alles controleert.

Eén-loketdiensten, ook wel Single Windows of One Stop Shops genoemd, staan in voor de ononderbroken stroom van gegevens: in de eerste plaats tussen bedrijven en de douane, maar ook tussen de douane en de Europese Commissie, of tussen de douane en andere instanties. Op die manier kunnen bedrijven de douane alle informatie geven die nodig is voor de afhandeling van de invoer of uitvoer - ook die informatie die volgens een andere wetgeving dan de douanewetgeving moet worden verstrekt.

Horizontaal toezicht houden. In samenwerking met de handel moet de douane concepten uitwerken om de goederenstromen vlot en snel te behandelen, zodat onze havens en luchthavens hun functie als logistieke poort in Europa kunnen behouden. Een concrete maatregel om dat mogelijk te maken, is de invoering op Europees niveau van het Authorized Economic Operator-statuuut. Het uitgangspunt van horizontaal toezicht zou dan ook prominent moeten worden opgenomen in de nieuwe Belgische douanewet.

Pijler 3. De verantwoordelijkheden bepalen. De grondslag voor een optimale verstandhouding tussen de douaneautoriteiten en de bedrijven, is wederzijds vertrouwen. In de praktijk lijkt de douane de ondernemingen echter vaak te wantrouwen. Dat vertaalt zich in een soms stringente houding van de douane, tot zelfs het uitvaardigen van repressieve maatregelen. Een constructieve dialoog zou dat kunnen voorkomen.

Strafrecht. Het concept van wederzijds vertrouwen moet zich ook weerspiegelen in de strafbaarstellingen van douaneovertredingen en in het vervolgingsbeleid van de douane. De administratie zou een zo doorzichtig, objectief en onpartijdig mogelijk vervolgingsbeleid moeten ontwikkelen en uitvoeren, net zoals dat ook van het openbaar ministerie wordt verwacht. Hierbij moet de aandacht in de eerste plaats gaan naar de georganiseerde en frauduleuze douanecriminaliteit. Minder ernstige douanemisdrijven kunnen dan via een transactie worden afgehandeld, of geseponeerd. Ook het bedrag van de transactie zou transparant moeten zijn.

Vandaag is elke overtreding en onregelmatigheid bij het toepassen van de douanevoorschriften strafbaar. Nochtans is het strafrecht bedoeld als *ultimum remedium*: de bestraffing mag geen automatisme worden, maar moet een laatste redmiddel zijn wanneer alle andere mogelijkheden zijn uitgeput. Een betere oplossing is dus om alleen fraudeurs strafrechtelijk te vervolgen en te sanctioneren. Dat het opzet in principe niet moet worden aangetoond, balanceert trouwens op de grens van ons schuldstrafrecht. Want op die manier kunnen alleen overmacht en onoverwinnelijke dwaling schulditsluiting geven.

In verschillende arresten van het Arbitragehof werd het principe van verzachtende omstandigheden in het douanestrafrecht bevestigd. Dit houdt in dat de strafrechter de door de wet opgelegde geldboetes kan matigen indien hij van oordeel is dat er verzachtende omstandigheden aanwezig zijn. Vroeger kon enkel de douaneadministratie

de geldboete matigen en een transactie aanbieden wanneer er verzachtende omstandigheden aanwezig waren.

De strafbepalingen waarover het Arbitragehof in deze recente arresten uitspraak heeft gedaan, behoren tot de belangrijkste en de meest toegepaste op het gebied van douane en accijnzen: de geldboete van tienmaal de ontdoken invoerrechten en accijnzen bij sluikimport of bij onttrekking van goederen aan het douanetoezicht, en de boete van tienmaal de accijnzen bij onttrekking van goederen aan de schorsingsregeling op het vlak van accijnzen.

De rechter oordeelde dat deze strafbepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) schenden in zoverre ze de strafrechter niet toestaan om, wanneer verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, de geldboetes te matigen.

Ook al is de douanewetgeving nog niet aangepast aan deze arresten van het Arbitragehof, toch kan men steeds vragen aan de strafrechter om de geldboete te matigen bij aanwezigheid van verzachtende omstandigheden.

Bovendien moet er van worden uitgegaan dat er in de ogen van de vervolgende partij verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, wanneer de administratie voorafgaand aan het instellen van strafvervolgung een transactie heeft aangeboden die om welke reden dan ook niet aanvaard werd. De aanwezigheid van verzachtende omstandigheden is immers een wettelijke voorwaarde om een transactie te kunnen aanbieden.

Niet verder dan Europees recht. Het feit dat alle (mede)daders of medeplichtigen aan het douanemisdrijf verplicht zijn om de ontdoken douanerechten en de nalatigheidsintresten te betalen, is in strijd met het gemeenschapsrecht. Het heeft immers tot gevolg dat sommige personen de douaneschuld moeten meebetalen, terwijl het gemeenschapsrecht zelf ze niet als schuldenaar ziet.

We moeten erover waken dat de Belgische wetgeving op dat vlak niet verder gaat dan Europa. Het communautaire recht duidt namelijk op beperkende wijze aan wie als douaneschuldenaar kan worden beschouwd. De nationale wet mag hieraan geen andere categorieën toevoegen.

Toch is het dat precies wat in de Belgische wet gebeurt. Het MCC is beperkend en België breidt het uit naar andere actoren. Die praktijk moeten we zien te vermijden.

Een behoorlijk vervolgingsbeleid respecteert het beginsel van gelijkheid, rechtszekerheid, vertrouwen en evenredigheid. Dat de administratie het strafrecht als hefboom gebruikt om de ontdoken rechten te innen, zal in dat geval als minder problematisch worden ervaren.

Aansprakelijkheid. Artikel 9,2 MCC omschrijft de aansprakelijkheid die het verstrekken van inlichtingen aan de douaneautoriteiten meebrengt. Die bepaling verdient verduidelijking en vormt een belangrijk onderdeel in de relatie tussen de economische spelers en de autoriteiten.

Het mag vanzelfsprekend op geen enkel ogenblik de bedoeling zijn om bewust de douaneautoriteiten te misleiden en bedrog te plegen. Maar voor een douanevertegenwoordiger is het niet mogelijk om de juistheid van gegevens te garanderen die de opdrachtgevers van commerciële transacties hem bezorgen.

Directe – indirecte vertegenwoordiging. De Europese regelgeving biedt de mogelijkheid om een direct vertegenwoordiger aangifte te laten doen, wat betekent dat de aangifte op naam en voor rekening van een ander kan gebeuren. Het huidige CDW voorziet momenteel in artikel 5 dat de douane-expediteur zowel een directe als indirecte vertegenwoordiger kan zijn.

De Belgische AWDA bepaalt echter dat de douane-expediteur (artikel 127 AWDA) altijd een indirect vertegenwoordiger is. Dat stemt niet overeen met de bedoeling van het CDW. De nieuwe Belgische douanewet zal de MCC moeten volgen en de vrije keuze laten aan de douane-expediteur om op te treden als direct of als indirect vertegenwoordiger.

Pijler 4. Statuut customs representative bepalen. Het nieuwe Communautaire Douanewetboek voorziet een statuut voor de customs representative. Dat wil zeggen dat iedereen die voor derden wil optreden als douanevertegenwoordiger, een erkenning zal

moeten hebben. Om douaneaangiften te kunnen doen voor derden en om de mogelijkheid te hebben om dat in de hele EU te doen (Centralised Clearance, Single Window), zal het statuut van customs representative verplicht zijn. Dat is een erkenning en kwaliteitscharter voor het beroep van douaneagent.

De toekenning van het statuut zal gebeuren op basis van criteria die gezamenlijk op Europees niveau zijn opgelegd. Hoewel het statuut van customs representative een Europees gegeven is en voor een groot deel wordt geregeld door de MCC en de toekomstige Toepassingsbepalingen, wordt de invulling ervan overgelaten aan de lidstaten zelf. Zo hebben de lidstaten de mogelijkheid om voor de eigen nationale bedrijven strengere criteria op te leggen dan de Europese.

Pijler 5. Douane en accijnzen splitsen. Alle bepalingen over accijnzen moeten uit de nieuwe Belgische douanewet verdwijnen. De herziening van de AWDA moet resulteren in een zuivere douanewet.

Hoewel de BTW geen deel uitmaakt van de huidige douanewetgeving, moet ook werk worden gemaakt van een modernisering van de BTW-wetgeving.

3.3. Voorstel voor een nieuwe wet, visie douane

Algemeen

De algemene wet moet voor de douane het instrument bij uitstek zijn om haar opdrachten op het terrein te kunnen uitvoeren. Daarbij zal in hoofdzaak moeten worden gesteund op nationale materies, namelijk **bevoegdheden voor het personeel** en **sancties voor de overtreders**.

De algemene wet inzake douane en accijnzen moet verschillende decennia kunnen meegaan. De wet moet dus goed doordacht zijn, en een lange termijnvisie verdient de voorkeur boven een visie op korte termijn. Net zoals het gemoderniseerd communautair douanewetboek moet ook de Belgische wetgeving daarom uitgaan van een **geautomatiseerde omgeving**.

De marktdeelnemers hebben met hun groenboek al een aanzet gegeven om hun visie op een aangepaste AWDA te formuleren. Dat groenboek kan de discussie omtrent de actualisering van de AWDA stofferen.

Het is inderdaad wenselijk om het **bedrijfsleven te raadplegen** en hun standpunten mee in overweging te nemen. Als het gaat om bijzondere verplichtingen waaraan marktdeelnemers moeten voldoen om een controle door de douane mogelijk te maken bijvoorbeeld. Op die manier kan die controle op een zo efficiënt mogelijke manier verlopen voor zowel de douane als het bedrijfsleven - zolang die bepalingen niet ingaan tegen de communautaire wet natuurlijk.

Uiteraard kan alleen de wetgevende macht, op voorstel van de Minister van Financiën, een aanpassing van de AWDA goedkeuren. De aanpassingen zullen trouwens vooral slaan op de bevoegdheden van de uitvoerende macht en niet zozeer op de verplichtingen van economische spelers.

Dat laatste is namelijk geregeld op EU-niveau.

Klantgerichtheid

Om te garanderen dat de regels worden nageleefd, zijn procedures nodig die maken dat de douaneformaliteiten naar behoren worden vervuld. Die procedures moeten zoveel mogelijk rekening houden met de status van de economische spelers, zodat die in de beste omstandigheden hun douaneverplichtingen kunnen nakomen.

Die procedures moeten ook zo weinig mogelijk afhangen van de subjectieve interpretatie van de ambtenaren. Veeleer zijn concrete criteria nodig. De economische spelers moeten dan het bewijs leveren dat ze voldoen aan de criteria. De douane op haar beurt controleert dat bewijs en registreert de resultaten.

Een verregaande versoepeling van de douaneformaliteiten moet nauw samengaan met elektronische procedures. Dat houdt in dat de aangever elektronische aangiften doet die de elektronische douanesystemen kunnen verwerken en waarvan de feedback zorgt voor een zo goed mogelijke risicoanalyse.

Veiligheid

De douane speelt een steeds belangrijker rol op vlak van veiligheid. De algemene wet zal dan ook duidelijke bevoegdheden aan de douaneambtenaren moeten geven zodat ze op zee- en luchthavens efficiënt de goederenstromen die risico's inhouden, kunnen scheiden van goederenstromen die via gecertificeerde marktdeelnemers verlopen. Op die manier kunnen ze de risicovolle goederenstromen beter controleren en kunnen ze professioneel ingrijpen wanneer dat nodig is.

Niet alleen in zee- en luchthavens zijn trouwens duidelijke en passende bevoegdheden voor douane-interventies noodzakelijk. Ze zijn ook nodig voor de controle van goederen die via snelle transportmiddelen (trein of vrachtwagen) de buitengrenzen van de Unie oversteken.

Voor de controle op het grote aantal handelsstromen is heel wat intelligence vereist. Alleen al het opsplitsen in goederenstromen zonder aantoonbaar risico, met een bepaald risico of met hoog risico vraagt heel veel specifieke kennis. Daarom moeten in de algemene wet bijzondere bepalingen worden voorzien met het oog op die uitwisseling van gegevens. De douane moet via de monitoring van de goederenstromen blijven bepalen welke aangiften gecontroleerd moeten worden.

Strafrecht

Eerst en vooral willen we opmerken dat de verplichte betaling van de douaneschuld aan de ene kant, en bestraffing van inbreuken aan de andere kant, los van elkaar staan - ook al zijn ze het gevolg van hetzelfde feit. Ze worden namelijk door verschillende rechtsnormen geregeld.

De administratie herbevestigt daarnaast het grote belang van de controle op de goederenstromen die de buitengrenzen van de EU oversteken. Ze benadrukt ook haar rol in de bestrijding van de georganiseerde misdaad met betrekking tot die stroom.

De interne veiligheid, gezondheid, economie ... van de EU wordt dagelijks in gevaar gebracht door goederen die het Europees grondgebied binnenkomen. Het gaat daarbij niet alleen om wapens, of om goederen die voor terroristische aanvallen kunnen dienen, maar ook om drugs, risicovol afval en namaakproducten die de gezondheid of economische activiteiten in gevaar brengen.

De schending van de douane- en belastingwetgeving op vlak van grensoverschrijdend vervoer van goederen (smokkel, carrousels) is niet alleen een schending van de fiscale en financiële belangen van de EU en van de lidstaten. Het zijn ook typische activiteiten van de georganiseerde misdaad, die bovendien vaak nog middelen genereren voor andere misschien nog ernstiger misdrijven.

De douaneambtenaren moeten de goederen(stromen) controleren om die schendingen op te sporen en te bestraffen op een billijke, maar effectieve manier. Zo doen ze het economische voordeel dat die zouden opleveren teniet en beschermen ze de veiligheid en gezondheid van alle EU-burgers.

De ondernemingen spelen in die goederenstroom een cruciale rol. Zij vervoeren de goederen, brengen ze het douanegebied in, vervullen de formaliteiten en vervoeren ze binnen de Unie. Zij doen dat op professionele basis en tegen betaling. De ondernemingen hebben als deelnemers aan die goederenstroom een verantwoordelijkheid. Zij moeten dan ook het legale karakter van wat ze verwerven of de juistheid van wat ze aangeven waarborgen.

Een concept van wederzijds vertrouwen houdt ook in dat de ondernemingen nauw samenwerken met de douane. Wanneer zij abnormale feiten of verdachte transacties in de handelsketen vaststellen, moeten ze spontaan de douane inlichten over die

bewegingen. Zelf mogen ze natuurlijk geen hand- en spandiensten leveren aan organisatoren van de fraude of een actie zelf opzetten.

Als gevolg van het gemoderniseerd douanewetboek zal het douanestrafrecht moeten worden aangepast. Voor het eerst is de verplichting tot bestraffing van douanemisdrijven ook opgenomen in het CDW.

Op dit ogenblik voert de Commissie met de lidstaten een studie uit over de douanesancties in de lidstaten. Uit die studie en uit een gelijklopende enquête van de economische spelers door de Europese Commissie zullen aanbevelingen volgen om de nationale wetgeving van de lidstaten aan te passen.

De administratie is trouwens niet gekant tegen het invoeren van administratieve sancties om onregelmatigheden te beteugelen. Het blijft maatschappelijk gezien wel nodig om fraude strafrechterlijk te vervolgen.

Inhoud van de wet

Een aantal relevante elementen voor de herziening van de AWDA zijn ook reeds opgenomen in hoofdstuk 3.1, en worden hier niet herhaald.

Verder zullen in een gemoderniseerde AWDA bepaalde onderwerpen zeker aan bod moeten komen. Enkele voorbeelden:

- de invordering van de douaneschuld: procedure, voorrechten en hypotheeken, borgtochten, dwangmaatregelen,
- douanetoezicht en douanecontrole (verificatie en visitatie), met inbegrip van de bevoegdheden van de douaneambtenaren om zowel fysieke als documentaire controles te verrichten,
- vaststelling en afhandeling van de inbreuken,
- de bestraffing; een onderscheid kan hierbij worden gemaakt tussen de georganiseerde fraude en minder ernstige onregelmatigheden waarvoor een administratieve bestraffing volstaat.

De sanctionering van inbreuken vormt ook op Europees niveau een onderwerp van gesprek. De Europese Commissie wil ook op dat vlak streven naar een uniforme aanpak in de lidstaten. De Europese Commissie nam dan ook enkele initiatieven en richtte werkgroepen op om tot een gemeenschappelijke aanpak te komen. De resultaten van die besprekingen zullen meespelen bij de herziening van de AWDA.

De sancties die de lidstaten opleggen wegens de niet-naleving van de communautaire douanewetgeving moeten in elk geval effectief, proportioneel en afschrikkend zijn, ongeacht welke vorm deze sancties aannemen – administratief of strafrechtelijk (art. 21 MCC).

De nieuwe AWDA moet er ook op toezien dat de inning van de douaneschuld op een doeltreffende en vlotte manier kan gebeuren, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de belastingplichtige in het kader van een bezwaar. Elke lidstaat is verplicht om de eigen middelen tijdig ter beschikking te stellen van de Europese Commissie, en er moet vermeden worden dat de Belgische Schatkist financieel aansprakelijk kan worden gesteld als gevolg van een niet-performante inning.

We mogen tot slot ook niet uit het oog verliezen dat de huidige bepalingen van de AWDA op gebied van bestraffing en vervolging al verschillende keren het voorwerp hebben uitgemaakt van arresten van het Grondwettelijk Hof dat waakt over het gelijkheidsbeginsel. In verschillende arresten oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het bijzondere strafprocesrecht en strafrecht op het gebied van douane en accijnzen het gelijkheidsbeginsel niet schendt en ook geen inbreuk pleegt op het EVRM. Toch kwam het Grondwettelijk Hof in een aantal arresten tot de conclusie dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden omdat de rechter bij zijn beoordeling van de bestraffing op het gebied van douane geen rekening kan houden met verzachtende omstandigheden. In bepaalde gevallen heeft de rechter ook niet de mogelijkheid om een boete te bepalen tussen een minimum- en een maximumbedrag. Ook op basis van deze arresten zal de AWDA dus moeten worden aangepast.

Aansprakelijkheid

De verplichting tot betaling van de douaneschuld is een objectieve aansprakelijkheid die verbonden is aan het feit dat een persoon moet worden aangeduid als douaneschuldenaar. Dat heeft als gevolg dat wanneer iemand optreedt als aangever (of als persoon die de verplichtingen moet naleven verbonden aan het plaatsen van goederen onder een douaneregeling of tijdelijk opslag), die persoon instaat voor de juistheid van de gegevens van de aangifte - ongeacht of de persoon in kwestie de juistheid van de gegevens kan controleren. Dat is een aansprakelijkheid die voortvloeit uit de Europese regelgeving in de interpretatie die het Europese Hof van Justitie eraan geeft.

De douaneautoriteiten staan buiten die relatie tussen opdrachtgever en aangever. Iedereen die betrokken is bij het binnenbrengen van goederen in de Gemeenschap moet dus de juistheid van de gegevens garanderen naar de volgende schakel in de keten.

De taak van de douaneautoriteiten beperkt zich tot het controleren van de juistheid van de gegevens. Door de objectieve aansprakelijkheid tot betaling van de douaneschuld, moeten ze niet de vraag stellen naar de oorzaak van de onjuistheid van de gegevens. Dat principe wordt bevestigd door artikel 9 MCC, ook voor de douanevertegenwoordiger.

De verschillende partijen die betrokken zijn bij het binnenbrengen van de goederen in de Unie moeten samen maatregelen treffen om te voorkomen dat onjuiste inlichtingen worden gegeven. De maatregelen moeten er ook voor zorgen dat de financiële aansprakelijkheid (betalen van een douaneschuld en/of een geldelijke sanctie) van de aangever of een douanevertegenwoordiger niet wordt doorgeschoven naar een andere partij. In het kader van het AEO-project zal dat in de toekomst een belangrijk criterium worden. De gecertificeerde bedrijven zullen hun financiële verplichtingen tijdig moeten nakomen.

Vertegenwoordiging

De douanevertegenwoordiging kan direct of indirect zijn en moet vrij zijn voor elke marktdeelnemer. Het is niet de taak van de administratie om een beroep te reguleren of een statuut te verlenen. De nationale wetgeving moet zich dus ook niet uitspreken over het statuut van de douanevertegenwoordiger.

In de nationale douanewetgeving moet de regelgeving, wat douanevertegenwoordiging betreft, zich beperken tot de gevallen van onverenigbaarheid (bijvoorbeeld verbod om op te treden als vertegenwoordiger gedurende een bepaalde periode voor ex-ambtenaren of personen die bepaalde veroordelingen hebben opgelopen) en de criteria voor zij die diensten verstrekken in een andere lidstaat (AEO) of als indirecte vertegenwoordiger. Voor de douanevertegenwoordiger die AEO is of aan de voorwaarden van AEO voldoet, kunnen faciliteiten worden verleend wat de vertegenwoordigingsbevoegdheid en boeking van de belastingen betreft.

Om internationaal te mogen optreden moet het bewijs worden geleverd van beroepsbekwaamheid. Op dat vlak vinden we een goed voorbeeld van een kwaliteitsvolle dienstverlening in de sectoren van directe en indirecte (BTW) fiscaliteit, waar instituten bestaan voor de erkenning van tussenpersonen bij het inreiken van een belastingaangifte (Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten of het Beroepsinstituut voor erkende boekhouders en fiscalisten). Er moet worden nagedacht over de realiseerbaarheid van een gelijkaardige erkenning voor douanevertegenwoordigers die internationaal willen optreden.

Afzonderlijke Belgische douanewet

De administratie onderschrijft de idee van een zuivere douanewet of een algemene wet inzake douane en accijnzen, waarin de douane- en accijnsbepalingen afzonderlijk worden behandeld en er enkel nog een aantal bepalingen die toepasselijk zijn op beide wetgevingen gemeenschappelijk blijven (bijvoorbeeld controlebevoegdheden, invorderingsmodaliteiten en vervolgingsbevoegdheid).

Kort samengevat...

Dat er een nieuwe Belgische douanewet moet komen staat buiten kijf. Die moet vooral de nationale bevoegdheden vastleggen, ter aanvulling van de communautaire wetgeving. Wat dat precies allemaal inhoudt, staat nog ter discussie.

Wetgeving blijft het prerogatief van de wetgevende macht, maar het bedrijfsleven moet daarbij betrokken worden voor bepalingen die een impact hebben op verplichtingen van bedrijven om controle door de douane mogelijk te maken.

Er wordt voor geopteerd een duidelijk onderscheid te maken tussen georganiseerde fraude (met strafrechtelijke vervolging) en onregelmatigheden (met administratieve sancties). De wetgeving zou in elk geval moeten kunnen geschreven worden vanuit het principe van wederzijds vertrouwen en constructieve dialoog.

Ook de erkenning van douanevertegenwoordigers met aandacht krijgen: criteria, instantie die bewijs van vakbekwaamheid levert,...

In het kader van de aansprakelijkheid voor de betaling van de douaneschuld moet elke marktdeelnemer die tussenbeide komt in het binnenbrengen van goederen de juistheid van de gegevens garanderen tegenover de volgende schakel in de ketting. De douane kan deze aansprakelijkheid niet overnemen.

3.4. Wetgeving : ter discussie

VHV	Douane
<i>De nieuwe Belgische douanewet</i> De nieuwe nationale douanewet moet geschreven worden door een objectieve partij en niet door de douaneautoriteiten zelf.	<i>De nieuwe Belgische douanewet</i> Nieuwe nationale douanewetgeving blijft het uitsluitende prerogatief van de wetgevende macht om, op voorstel van de Minister van Financiën, een aanpassing van de huidige AWDA goed te keuren. Het bedrijfsleven kan hierbij worden geraadpleegd en hun standpunten kunnen mee in overweging genomen worden.
Geen overlapping met EU regelgeving: in de Belgische douanewet enkel die onderwerpen opnemen die de communautaire douanewetgeving niet regelt.	De wet moet nationale bevoegdheden vastleggen, ter aanvulling van communautaire wetgeving.
In de huidige douanewet ontbreken bepalingen die de taken, verplichtingen en rechten van douaneautoriteiten beschrijven, wat tot rechtsonzekerheid leidt. De nieuwe wet moet de plichten van de douane vermelden: • veilig en toegankelijk gegevens uitwisselen, • elektronische systemen beheren, • overleggen met marktdeelnemers, • fungeren als Single Window, • horizontaal toezicht houden.	De wet moet nationale materies omvatten zoals bevoegdheden voor het personeel en sancties voor de overtreders, en moet rekening houden met het werken in een geautomatiseerde omgeving. Ook bevoegdheden op het vlak van beveiliging moeten aan bod komen. Enkele van de voornaamste thema's die een gemoderniseerde AWDA moet behandelen: • de wijze van invordering van de douaneschuld, • douanetoezicht en douanecontrole (verificatie en visitatie), • de vaststelling en afhandeling van de inbreuken, • de bestraffing, met onderscheid tussen georganiseerde fraude en minder ernstige inbreuken, • de douaneaangifte moet gecoördineerd gebeuren met de andere formaliteiten waaraan de goederen worden onderworpen (Single Window(s)).
Splitsing douanewet, accijnswet en BTW regeling .	Splitsing kan, maar een aantal materies zullen uniform moeten zijn voor alle

	belastingen bij invoer (controlebevoegdheden, wijze van sanctioneren e.d.)
<i>Directe/indirecte vertegenwoordiging</i> De nieuwe nationale douanewet moet de douane-expediteur de mogelijkheid bieden om direct of indirect vertegenwoordiger te zijn (in navolging van communautaire douanewetgeving).	<i>Directe/indirecte vertegenwoordiging</i> De douane vindt dat het niet aan hen is om een beroep te reguleren of een statuut te verlenen.
<i>Strafrecht</i> • Wederzijds vertrouwen – constructieve dialoog. • Focussen op fraude veeleer dan op kleine overtredingen. • Principe van verzachtende omstandigheden.	<i>Strafrecht</i> • Wederzijds vertrouwen kan alleen maar als het van beide kanten komt. • Onderscheid tussen georganiseerde fraude (strafrechtelijke vervolging) en minder ernstige inbreuken (administratieve sancties). • Administratieve sancties versus soepelheid transactionele afhandeling.
<i>Aansprakelijkheid</i> De douane moet vooral optreden tegen bewust bedrog, niet tegen fouten in de gegevens die afkomstig zijn van ‘derden’.	<i>Aansprakelijkheid</i> De taak van de douane beperkt zich tot het controleren van de juistheid van de gegevens, aangeleverd door economische spelers. Die zijn alle aansprakelijk voor de juistheid van hun gegevens.

4. E-customs: het belang van automatisering

Zoals hierboven al werd aangehaald, is een automatisering van de douaneprocedures belangrijk voor de Belgische economie. Als België met zijn zee- en luchthavens een prominente rol wil spelen, dan moeten we efficiënte controles uitbouwen, zowel voor de goederenstromen die ons land genereert als voor de transitlading. Dat kan alleen door een doorgedreven automatisering van de douaneprocessen en –procedures.

4.1. Het meerjarenplan van de Europese Commissie en van de Belgische administratie

Het Meerjaren Strategisch Plan (ook wel Multi Annual Strategic Plan, kortweg MASP) van de Europese Commissie omvat alle lopende en toekomstige douaneprojecten in Europa. De bedoeling is de gegevensuitwisseling binnen de EU te harmoniseren en automatiseren: de e-customs. Twee zaken staan daarbij voorop: een eenvoudige en papierloze douane, en de beveiliging van de logistieke keten.

In navolging van het MASP van de Europese Commissie heeft ook de administratie der Douane en Accijnzen haar meerjarenplan opgesteld. Dit plan is geënt op het Europees meerjarenplan maar houdt ook rekening met nationale projecten die ter aanvulling van het Europees plan moeten worden gerealiseerd om tot een geïntegreerd systeem te komen voor de nationale behoeften.

Concreet bevat het MASP acht projecten. Die vormen meteen ook het referentiekader voor deze vierkante tafel. We lichten ze hieronder kort toe.

Project 1. Papierloze douane en accijnzen. Paperless Douane en Accijnzen (PLDA) is een systeem van elektronische verwerking van in- en uitvoeraangiften. Het systeem verplicht de douaneautoriteiten van de lidstaten om elektronische douane- en accijnzenaangiften mogelijk te maken. Door de aangiften elektronisch in te dienen, kunnen de gegevens over de vracht (goederen, administratie, financiën) vooraf worden meegedeeld. Ze kunnen ook automatisch worden verspreid naar alle betrokken partijen. Op termijn (2013) is het de bedoeling om te komen tot één geïntegreerd netwerk van Europese douaneautoriteiten.

In België werd PLDA ingevoerd op 4 februari 2008 ter vervanging van het bestaande SADBEL, het vroegere Belgische systeem van elektronische aangiften. Voor de industrie is het systeem momenteel vrijwillig beschikbaar, vanaf 1 juli 2009 is het verplicht voor de uitvoer. Voor douanedeclaranten is het systeem verplicht in gebruik sinds 4 februari 2008, zowel voor de invoer- als voor de uitvoeraangiften.

Project 2. Automatische controle van alcohol, tabak en energie. Een tweede project is het Excise Movement and Control System (EMCS). Dat geautomatiseerde systeem verwerkt de gegevens over het verkeer van en de controle op accijnsproducten als alcohol, tabak en energie. Het doel van EMCS is om gegevens te checken vóór de goederen aankomen. Op die manier moet het proces sneller verlopen. Een elektronische versie van het Administratief Geleidedocument vormt de kern van het systeem. De start van de invoering van EMCS is gepland op 1 april 2010, op vrijwillige basis. Het systeem wordt vervolgens verplicht vanaf 1 januari 2011.

Project 3. Automatische import- en exportoperaties. Automated Export System (AES) en Automated Import System (AIS) zullen het mogelijk maken om import- en exportoperaties die gestart zijn in één lidstaat, te vervullen in een andere lidstaat zonder dezelfde informatie opnieuw in te dienen. Dat houdt onder meer in dat de verschillende spelers (douane, andere overheidsinstanties en handelaars) informatie elektronisch uitwisselen.

Voor de export zijn drie fases voorzien.

- Fase 1 Export Control System (ECS) - fiscal exit: een uitwisseling van exportgegevens tussen douaneautoriteiten van verschillende lidstaten.
- Fase 2 (vanaf 1 juli 2009). Export Control System (ECS) - security exit: idem als fase 1, maar met elektronische aangiften en bijkomende informatie onder impuls van veiligheidsvoorschriften.
- Fase 3 (vanaf 2013) Een volledige automatisering, gebaseerd op nationale IT-systemen van de procedures en handelingen met betrekking tot de export (centrale uitklaring).

De import zal in twee fases verlopen.

- Fase 1 (in België mogelijk op vrijwillige basis vanaf 1 juli 2009, maar verplicht vanaf 1 januari 2011). Invoering van het Import Control System (ICS): bedrijven moeten de summier aangifte voor het binnenbrengen van de goederen in de Europese Unie klaarhebben voor ze de goederen inladen voor transport.
- Fase 2 (vanaf 1 oktober 2014). Volledig operationele AIS. Deze fase bouwt voort op ICS, maar voegt er een dimensie van centrale inklaring aan toe (volledige automatisering van de gegevensoverdracht tussen verschillende overheidsinstanties).

Project 4: Vergunningen

Ter ondersteuning van de Europese behoeften wordt tegen 1/7/2009 ook gestart met het elektronisch beheer van de nationale vergunningen.

Project 5: TARIC 3

De volgende mijlpaal is 1 december 2009. Op deze datum zal TARIC 3 in productie worden genomen door de EU. De douane evalueert nu al de mogelijke impact op de

bestaande toepassingen en maakt een interne planning op. Ze stelt alles in het werk om de last voor de handel tot het absolute minimum te beperken.

Project 6. Centralisatie van formaliteiten in één land. De Single European Authorization (SEA) centraliseert bepaalde douaneformaliteiten voor verschillende lidstaten in één lidstaat. Ook de douanerechten worden dan betaald in die ene lidstaat, zelfs als de goederen zich fysiek in verschillende lidstaten bevinden.

Project 7. Eén enkele interface. Dankzij de Single European Access Point (SEAP) zal de handel al haar elektronische gegevens (pre-arrival/pre-departure en douaneaangiften) kunnen indienen via één enkele interface naar keuze. Die interface is verbonden met alle douanesystemen van de lidstaten die daarmee instemmen. De data zijn beschikbaar voor elk douanekantoor. Zowel douaneautoriteiten als privéondernemingen kunnen de SEAP's aanbieden. Het SEAP zal in een eerste fase een louter doorgeefluik zijn. Op 1 juni 2014 wordt het project volledig operationeel.

Project 8. Centrale aangifte. Terwijl SEAP een louter technische facilitering van het berichtenverkeer inhoudt, is de vervolgstap, Centralised Clearance, een fundamentele herziening van de processen voor informatieopbouw en afhandeling van de douaneformaliteiten. De centrale aangifte moet het sluitstuk worden van een Europese douane waarbij een aangever in één lidstaat al zijn invoer- of uitvoerverplichtingen kan indienen, onafhankelijk van de plaats waar de goederen de Europese Unie in- of uitgaan. De aangifte vindt plaats in het douanesysteem van de lidstaat waar de aangever daartoe een vergunning heeft bekomen. De douanesystemen van de lidstaten regelen onderling alle verdere communicatie.

De realisatie van het MASP kent een aantal scharnierdata.

Een eerste mijlpaal is 1 juli 2009.

Op die datum moeten de Europese projecten ICS (Import Control System), ECS fase 2 (Export Control System fase 2), EORI (Europese unieke registratie) en AEO (Authorized Economic Operator) gerealiseerd zijn.

Voor ICS wordt evenwel in een overgangsperiode voorzien van 18 maanden, te rekenen vanaf de opstart.

De administratie heeft alle MIG's ("Message Implementation Guides"), nodig voor het opstarten van ICS en ECS fase 2, al op haar website geplaatst. Ze organiseerde ook regelmatig werkvergaderingen om de bedrijven te helpen en bij te staan. Er stond ook al een testomgeving klaar voor het insturen van ENS en andere berichten in het kader van ICS. De administratie zal die testomgeving nog verder uitbreiden.

De volgende mijlpaal is 1 december 2009 : TARIC 3 gaat dan in productie.

De volgende mijlpaal is 15/5/2013, voor de realisatie van Centralised Clearance.

Een jaar later, op 2/6/2014, zullen Single Window en Single European Access Point in productie komen.

Voor Centralised Clearance, Single European Access Point en Single Window zijn er momenteel geen "Business Process Models" (BPM) vastgelegd. Het zal er dan ook op aan komen om voor deze projecten zo snel mogelijk coherente en breed gedragen voorstellen te formuleren voor de uitwerking van BPM's, zodat deze op Europees niveau kunnen opgenomen worden in de uitgewerkte Verordeningen. De administratie wil voor deze aspecten werkgroepen oprichten in het kader van het Nationaal Forum.

4.2. Uitdagingen van het meerjarenplan, visie VHV

De Europese projecten vormen voor de Belgische logistieke spelers een kans om hun troeven uit te spelen, maar ze vormen ook een uitdaging. Met de invoering van het Single European Access Point, en later ook de Centralised Clearance, mag een onderneming in één lidstaat aan al zijn verplichtingen voldoen voor in- en uitvoer in de Europese Unie. De clearance kan dus vanuit één locatie gebeuren, onafhankelijk van waar de goederen zich fysiek bevinden.

Concurrentieel voordeel. Een mogelijk gevolg van de projecten is dat het handelsverkeer voor een groot deel zal verlopen via lidstaten die hun volle medewerking verlenen.

Bedrijven zullen bij de keuze van hun vestigingplaats of voor de inrichting van hun logistieke stromen blijven kijken naar de locatie van afzetmarkten, infrastructuur, loonkosten, beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel en belastingen. In situaties waar een bedrijf de keuze heeft tussen verschillende geschikte locaties, kan de mogelijkheid van een Single Acces Point of Centralised Clearance de doorslag geven.

De kans bestaat dat een kopgroep ontstaat van lidstaten die overeenkomsten sluiten en medewerking verlenen aan Centralised Clearance. Op die manier krijgen ze een sterk concurrentieel voordeel ten opzichte van lidstaten die achterblijven. In enkele lidstaten is de douane zich in overleg met de privésector nu al volop aan het voorbereiden. De privésector, de Belgische administratie Douane en Accijnzen en de verschillende (politieke) beleidsniveaus moeten zich ten volle bewust zijn van de grote gevolgen daarvan.

Via Centralised Clearance staat de goederenstroom in theorie volledig los van de documentenstroom. Het is dus mogelijk om een douaneaangifte in te dienen op één centraal punt voor goederen, waar ze zich in de EU ook bevinden. Gespecialiseerde service centers in Polen mogen dus goederen aangeven die in Antwerpen aankomen en Duitsland als bestemming hebben. Multinationals kunnen al hun importstromen centraliseren op een douanekantoor in één lidstaat, waarbij ze alleen nog moeten voldoen aan de regels op het gebied van BTW en accijnzen.

Het is duidelijk dat dit verstreckende gevolgen kan hebben op de douaneactiviteiten in onze havens en luchthavens, maar ook voor ons land als logistiek knooppunt. De enige manier om die activiteiten hier te houden, is ervoor zorgen dat de goederenstromen hier op een vlotte, efficiënte en snelle manier verlopen en genieten van alle mogelijke faciliteiten.

De technologische competentie, de gespecialiseerde kennis en het bekwame personeel in de vele bedrijven kunnen alleen maar als concurrentieel element blijven spelen zolang de douane garant staat voor een vlotte doorstroming van het goederenverkeer. Concepten als Authorized Economic Operators (gecertificeerde marktdeelnemers), Secure Trade Lanes (transportlijnen tussen die marktdeelnemers met een minimum aan controle) en One Stop Shop (goederen worden maar onderworpen aan één controle voor verschillende doelen) spelen hierbij een grote rol.

Belasting en inningskosten. Voor Centralised Clearance van start kan gaan, moeten nog een aantal problemen worden opgelost. De regeling van BTW en accijnzen bijvoorbeeld, en de verdeling van de inningskosten. De douanerechten die elke lidstaat int, en waarvan 25 % naar de eigen werking mag gaan, komen immers in het gedrang. De invoering van SEAP en Centralised Clearance kan grote financiële gevolgen hebben voor de betrokken lidstaten. De lidstaat waar de aangevers gevestigd zijn en waar ze hun vergunning krijgen, ontvangt extra inningskosten, ten koste van de andere lidstaten. De financiële belangen van omzetbelasting en accijns zijn nog een pak groter dan die van de douanerechten.

Die twee aspecten, nationaal belastingmiddel en financieel belang, hebben tot gevolg dat de discussies over de aanpassingen op Europees niveau moeizaam verlopen. De lidstaten kunnen nu nochtans al bilateraal vergunningen verlenen om gebruik te maken van Centralised Clearance. België moet dringend deze proactieve stap zetten om zo de invoering van Centralised Clearance in 2013 met vertrouwen tegemoet te zien en de geboden kansen ten volle te benutten.

Constructief partnership. Onze buurlanden denken nu al actief na over concepten als Centralised Clearance en Single European Access Point. Ze organiseren workshops en seminars en zetten marketingcampagnes op. De concurrentiële impact op Europees niveau van deze projecten is met andere woorden heel groot, net als hun mogelijke invloed op de tewerkstelling, de logistieke functies van onze (lucht)havens en het behoud van kennis en competentie in onze bedrijven.

Het is absoluut noodzakelijk dat alle (politieke) beleidsverantwoordelijken, de Belgische administratie Douane en Accijnzen en de privésector de handen in elkaar slaan om te onderzoeken hoe België zich kan voorbereiden, en hoe we ervoor kunnen zorgen dat de goederenstromen met de bijbehorende douaneactiviteiten niet uitwijken naar andere landen.

De privésector wil een effectief partnership uitbouwen tussen douane, havens, logistiek en industrie om aan te tonen dat België een echte gateway voor Europa is. Een gateway bovendien die een totale dienstverlening verleent: één groot *competence of knowledge center* met bedrijven die alle douaneverrichtingen uitvoeren vanaf, of tot, de eindklant in heel de EU. De nabijheid van de fysieke in- of uitgang van de goederen in relatie tot security controles moeten daarbij als een voordeel naar voren komen.

Lessen uit het verleden. De invoering van al deze computersystemen vraagt een strikte timing en budgetcontrole. De introductie van het Newly Computerised Transit System (NCTS) en de PLDA waren geen succes; daar moeten we dus lessen uit trekken. Overeenkomsten over het serviceniveau van stressbestendigheid, performantie en beschikbaarheid van de systemen dringt zich op. Sluitende noodprocedures zonder administratieve overlast zijn een must, en ook een proactieve en klantgerichte aanpak van alle betrokken administraties is noodzakelijk.

4.3. Uitdagingen van het meerjarenplan, visie douane

In de MASP ad hoc werkgroepen geformuleerde bezorgdheden

Tijdens de MASP ad hoc werkgroepen bleek dat de industrie vragende partij is om exclusief te werken vanuit eigen systemen.

Bij een eventueel defect van de systemen van D&A verwachten de ondernemingen dat ze onmiddellijk kunnen terugvallen op de loutere verwerking door hun eigen systeem, en dat D&A terugvalt op elk van de systemen van de economische operatoren om zijn controle-er regulerende activiteiten te ondersteunen.

De Belgische administratie stelt zich de vraag of de andere partijen in het logistieke proces die mening delen. Ze vraagt zich ook af hoe die andere partijen de toekomstige ontwikkelingen zien.

Een tweede belangrijke bekommernis gaat niet over operationele concepten, maar wel over de ontwikkelingsaanpak. Zullen de plannen die op tafel liggen op een correcte en kwalitatieve manier worden uitgevoerd? Het is belangrijk dat de douane overlegt met de economische spelers over de voorgestelde uitvoering van het MASP en over de aanpak voor de testen en de in productiestelling.

Een derde bekommernis gaat niet zozeer over de ICT projecten zelf, maar wel over de werking van de administratie in haar geheel: de verbetering van de kwaliteit van de bestaande dienstverlening.

Bezorgdheden van de VHV

Vanuit VHV komt vooral de bezorgdheid voor een kwalitatieve en tijdige uitvoering van de ICT ontwikkelingen en een algemene verbetering van de dienstverlening aan bod.

De economische operatoren willen toepassingen die volgens de vooropgestelde planning worden geleverd en die uitvoerig getest zijn voor ze in productie worden genomen. Op die manier moet de productie minder onderbroken worden om fouten te herstellen en kan de capaciteit van de systemen beter inspelen op de behoeftes.

Voorstel van de Belgische administratie

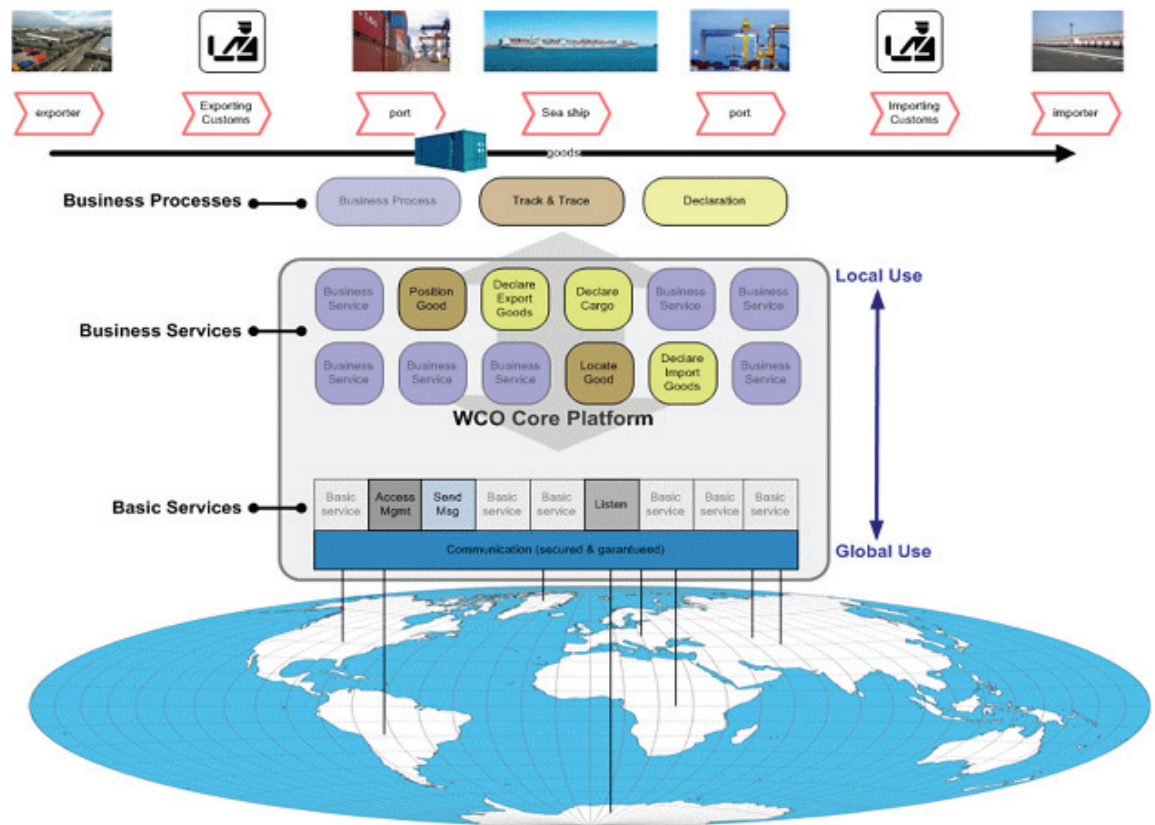
De Belgische administratie deelt de bezorgdheid voor een kwalitatieve ontwikkeling van de ICT-applicaties en voor stabiele en performante systemen.

D&A kan dat echter niet alleen realiseren. De toepassingen die D&A ontwikkelt, draaien meestal rond een intense uitwisseling van gegevens. Om de applicaties uitvoerig uit te testen, moeten alle betrokken partijen bereid zijn daaraan mee te werken. Overeenkomsten over beschikbaarheid en performantie kunnen maar worden afgesloten na uitvoerige en voor de uiteindelijke productieomgeving relevante tests en evaluaties.

De douane is trouwens niet alleen bezorgd om de kwalitatieve implementatie van de plannen die op tafel liggen. In het kader van het MASP en van het project Globally Connected Customs (GCC) van de World Customs Organisation (WCO) denkt de douane al een stap verder. Centralised Clearance, Single Window en Single European Access Point kunnen bijdragen aan een fundamentele herziening en optimalisering van de informatiestromen met betrekking tot goederenbewegingen en van de onderliggende verbintenissen.

Het ideale concept is volgens de douane gebaseerd op drie pijlers:

1. *Gedeelde dienstverlener.* Zodra een authentieke bron data doorgeeft, zijn de gegevens beschikbaar bij een gedeelde dienstverlener voor al wie ze wil gebruiken en daarvoor toestemming heeft. Een stermodel, aangeboden door een gedeelde dienstverlener, lijkt de beste manier van werken, zowel voor het uitwisselen van gegevens als voor het beheer van diensten. De gedeelde dienstverlener stelt, via de ontwikkelde applicaties, diensten en gegevens van de deelnemende partijen beschikbaar, om verbintenissen tussen partijen te ondersteunen en te documenteren.
2. *Systeem toepasbaar op verschillende transacties.* Het gedeelde systeem moet geregistreerde verbintenissen automatisch toepasbaar kunnen maken op verschillende transacties, naarmate de gegevens voor deze transacties worden opgebouwd.
3. *De gebruikers betalen mee.* Het concept dat de douane voor ogen heeft, is geen 'alles of niets'-concept. Het kan in fases worden opgebouwd en functioneren op basis van vrijwillige participatie, zowel qua deelnemers als qua gebruikte diensten. Het concept kan ook bestaan naast het transactionele peer-to-peermodel. De enige voorwaarde om ermee te starten : er moet voldoende vraag zijn naar het concept om de ontwikkelingskost en onderhoudskost te verantwoorden en terug te verdienen. Om dat te verzekeren, moet de kost van ontwikkeling en onderhoud ook gedragen worden door de gebruikers van het dienstenplatform.



Figuur 1: Globally Connected Customs

In de huidige concepten worden de rechten en plichten voor iedere transactie telkens opnieuw bevestigd. Daarbij worden de gegevens ook telkens opnieuw aangeleverd in een één-op-ééncommunicatie.

Op vlak van continuïteitsgarantie geeft de douane de voorkeur aan gedeelde systemen die door meerdere providers worden aangeboden en die ieder elkaars backup kunnen zijn. Een systeem dus dat nauw aanleunt bij dat van de internetproviders.

De strategische keuze die de Belgische administratie voor ogen heeft, wordt opgehouden in het WCO-project GCC, maar is niet aanwezig in de huidige MASP ICT-projecten. In de aanpak van het MASP blijven de douaneformaliteiten een transactie in peer-to-peerstructuren die duidelijk afgescheiden is van alle andere transacties. De functie van het SEAP wordt tot nu toe ook als een loutere 'router'-functie gezien, eventueel met XML/EDIFACT vertaler.

Initiatieven zoals 'Cargo Community System' zijn weliswaar beperkt tot de Vlaamse havens, maar kunnen bijdragen tot de opbouw van expertise voor de aanpak die door de douane wordt voorgesteld. Ze zouden ook als knopen van het netwerk kunnen fungeren op beperkter geografisch vlak, of vanuit een andere invalshoek een pre-processing leveren, of vanuit deze andere invalshoek specifieke dienstenpakketten samenstellen in combinatie met de formaliteiten die op het vlak van douane vereist zijn.

4.4. E-customs : ter discussie

Prioriteit voor SEAP en Centralised Clearance. Het is belangrijk dat de ontwikkeling van SEAP en Centralised Clearance prioriteit krijgt. Dat moet voorkomen dat handelsstromen verhuizen vanwege een vlottere douaneafhandeling in andere landen.

We moeten Centralised Clearance zo uitvoeren dat het kansen creëert, of zelfs een concurrentieel voordeel wordt.

Timing en budget. Het is erg belangrijk dat de kostprijs en de timing goed in de gaten gehouden worden (voor de planning van de mijlpalen : zie ook onder hoofdstuk 4.1). Er moet een risicoanalyse worden uitgevoerd van alles wat een vertraging kan veroorzaken. Die moet dan systematisch opgevolgd worden. Bij (dreigende) vertraging kunnen dan extra maatregelen genomen worden om de timing te kunnen aanhouden.

Performantie. Het halen van de timing mag uiteraard de goede werking van het systeem niet beïnvloeden. Het is dan ook belangrijk dat het systeem voldoende performant en beschikbaar is, zoals overeengekomen in Service Level Agreements (SLA's). Het is belangrijk om te bespreken wat er allemaal in dergelijke SLA's moet staan.

Stermodel. De ICT infrastructuur kan het best afstappen van de huidige peer-to-peeraanpak waarbij de douane-formaliteiten gescheiden zijn van andere transacties. Een mogelijkheid is een stermodel aangeboden door een gedeelde dienstverlener.

Partnership. Bij de verdere ontwikkeling rond e-customs is het van cruciaal belang dat de (politieke) beleidsverantwoordelijken, de Belgische administratie Douane en Accijnzen en de privésector goed samenwerken. Voor een effectief partnership moeten de partijen :

- regelmatig vergaderen om elkaar te informeren over de ontwikkelingen aan beide kanten,
- meewerken aan een gemeenschappelijke testomgeving,
- werkgroepen organiseren in het kader van het Nationaal Forum voor de uitwerking van visie en aanpak rond SEAP,
- gezamenlijk overleggen over developmentaanpak en strategische oriëntatie voor MASP in zijn geheel.

Ze moeten ook nagaan hoe dit partnership best vorm krijgt.

5. De administratie anders organiseren

De afhandeling van douaneformaliteiten zal dus ingrijpend veranderen. De stap naar e-customs is definitief gezet. Een succesvolle invoering van deze projecten vraagt een goede voorbereiding, een opbouwende dialoog met de economische spelers en een douaneorganisatie die over de nodige *tools* beschikt en zichzelf in functie van haar processen organiseert.

5.1. De huidige administratie

De kerntaak van een douaneorganisatie is tweeledig. Klassiek zijn de handhaving en de invordering. Maar even belangrijk is de opdracht om de concurrentiële en economische positie van Belgische – en bij uitbreiding Europese – ondernemingen te ondersteunen en

te bevorderen. Dat laatste doet ze door het voeren van een actief faciliteringsbeleid voor de handel. Kenmerken daarvan zijn vlotte logistieke stromen en minimale kosten voor het bedrijfsleven.

Bovendien is de douane zelf onderdeel van de logistieke keten, en dus naast 'rechter' ook 'partij'. De administratie Douane en Accijnzen moet dan ook niet alleen als 'rechter' goederenstromen controleren en faciliteren. Ze moet ook als 'betrokken partij' haar rol in de internationale goederenstroom opnemen met dezelfde snelheid en wendbaarheid als een logistieke speler.

De concurrentiepositie van de Belgische ondernemingen wordt mee bepaald door de efficiënte werking van Douane en Accijnzen. De impact daarvan neemt toe omdat ook het aandeel van logistiek in het Belgisch bruto binnenlands product toeneemt. Een douane die niet goed functioneert, zal de economische recessie nog doen toenemen in plaats van ze in te dammen.

De integratie van de douaneadministraties van alle 27 EU-lidstaten bevindt zich in een stroomversnelling en concretiseert zich in 2013 in de zogenaamde "centralised clearance". Bedrijven zullen dan al hun douaneformaliteiten kunnen vervullen vanuit één centraal punt in Europa. Dat betekent onrechtstreeks dat voortaan ook de douaneadministraties van de EU-lidstaten met elkaar in concurrentie zullen treden.

Visie administratie Douane en Accijnzen

De huidige werking en de actuele organisatie van Douane & Accijnzen beantwoordt niet aan de vereisten van een moderne douaneorganisatie. De Belgische administratie Douane & Accijnzen kan in de huidige context die uitdaging niet aan en verliest de concurrentieslag met andere douaneadministraties. Die situatie bedreigt het algemene vestigingsklimaat in België.

Visie Vlaamse Havenvereniging

De Vlaamse Havenvereniging meent dat de huidige organisatievorm van de Belgische administratie Douane en Accijnzen niet geschikt is om de projecten vlot uit te voeren. Een indicatie is het project Papierloze Douane en Accijnzen, dat pas in februari 2008 werd uitgevoerd. Dat is twee jaar nadat Europa het verplicht had. Nochtans waren de economische spelers vragende partij vanwege de efficiëntiewinst.

5.2. Naar een beter functionerend agentschap, visie douane

Om deze situatie om te buigen is het noodzakelijk de resultaten te implementeren van de BPR-studie. Die studie werd uitgevoerd met ondersteuning door Deloitte, en handelt over de nieuwe werkprocessen en de nieuwe organisatieblauwdruk.

De meest in het oog springende aanbevelingen zijn:

1. Douane en Accijnzen wordt een procesgestuurde organisatie (bestaande uit zes functionele pijlers) die garant staat voor een gelijke behandeling van de belastingplichtigen, rechtszekerheid voor alle klanten, en belangrijke efficiëntiewinsten.
2. Douane en Accijnzen wordt een autonome eenheid onder de voogdij van de minister van Financiën. Die schaalverkleining leidt tot een homogeen takenpakket exclusief gericht op 'goederen'. Dat waarborgt de snelheid, wendbaarheid en herkenbaarheid van Douane & Accijnzen.
3. Douane en Accijnzen bouwt hechte partnerschapsrelaties uit met klanten. Dat doet ze door een volledig nieuwe pijler Klantenmanagement op te richten en door het Nationaal Forum formeel op te nemen als adviesorgaan in haar beheersstructuur.
4. Douane en Accijnzen bouwt naast de bestaande controlemodellen ook facilitatiemodellen uit op basis van een opgebouwde vertrouwensrelatie met het

bedrijfsleven. Het bevorderen van de handel moet sneller verlopen om een antwoord te kunnen geven op de huidige economische crisis.

5. De terreinkennis van Douane & Accijnzen moet optimaal doorstromen naar de verschillende beleidsniveaus. Op die manier kan wetgeving ontstaan die rekening houdt met de realiteit van het terrein. Douane & Accijnzen is dus de aangewezen partner om deel te nemen aan het Europese beslissingsproces over alles wat met douane te maken heeft.
6. Douane en Accijnzen krijgt de nodige zeggenschap over haar eigen ondersteunende diensten, zodat ze zelf de randvoorwaarden voor haar reorganisatie kan vervullen.
7. Om haar functie van 'poortwachter' op te nemen, en te komen tot één controlepunt voor alle handhavingsorganisaties, regisseert de douane ook zelf haar nationale en internationale samenwerking.

5.3. Naar een beter functionerend agentschap, visie VHV

De Vlaamse Havenvereniging meent dat er nood is aan een ingrijpende reorganisatie van de douanediens in België. Die moet de administratie beter in staat stellen om de komende projecten uit te voeren, zonder dat de ondernemingen daar hinder van ondervinden. De Vlaamse Havenvereniging ziet de volgende basispijlers van die reorganisatie.

Autonomie. De huidige inbedding in de FOD Financiën en de afhankelijkheid van een centrale afdeling ICT, Personeel en Wetgeving beperkt de administratie Douane en Accijnzen voor een deel in haar autonomie over inzet van middelen en personeel.

Een mogelijke oplossing ligt in meer autonomie voor de douane. De douane moet beschikken over duidelijk afgebakende bevoegdheden en verantwoordelijkheden en moet autonoom servicecontracten met economische spelers kunnen afsluiten. Daarvoor heeft de douane volledig autonome stafdiensten nodig op het vlak van ICT, personeel en wetgeving.

Als die voorwaarde vervuld is, kan de douane een vlot handelsverkeer garanderen en bewaken en kan ze sneller en beter antwoorden bieden op regels en kansen vanuit Europa. Dat vraagt eveneens een sterk engagement van het personeel en een aanzienlijke en prioritaire investering in automatisering en nieuwe technologie.

Aangepast wettelijk kader. Een performante douaneorganisatie heeft de steun nodig van een modern wetgevend kader. De Vlaamse Havenvereniging stelt de modernisering van de algemene wet Douane & Accijnzen voor (zie ook hoofdstuk 3).

Solide infrastructuur. Een succesvolle douanewerking heeft ook een stevige technische infrastructuur nodig die zorgt voor een vlekkeloze communicatie met de economische spelers, en die in zeer korte tijdspannes een groot aantal transacties succesvol kan verwerken. Op die manier kunnen de operationele processen efficiënt worden afgehandeld.

Daarvoor heeft de douane niet alleen voldoende, maar ook de juiste middelen nodig. Er is een veelheid aan uitgewisselde berichten die een enorme impact hebben op de snelheid van de logistieke keten. Voor de economische spelers zijn (garanties op) stabiliteit en procescontinuïteit essentieel. Die garanties moeten in de servicecontracten staan die de douaneadministratie en de economische spelers in overleg opstellen.

Met een eigen autonome stafdienst ICT kan de douane garanderen dat de afspraken in de servicecontracten worden nagekomen. Waar mogelijk moeten vereenvoudigingen en faciliteiten worden verleend. Het is ook belangrijk dat nieuwe systemen en applicaties vóór de implementatie hun stabiliteit en stressbestendigheid bewijzen.

Partnership tussen douane en marktdeelnemers. Een echt partnership tussen de douane en de economische spelers biedt heel wat voordelen, vooral bij het ontwikkelen, testen en invoeren van nieuwe toepassingen en upgrades. Zo'n samenwerking zal bijdragen tot een groter draagvlak voor nieuwe toepassingen en de nazorg bij de invoering beperken. Dat partnership wordt het best in een structuur gegoten waarin douane en de economische spelers regelmatig overleggen.

Het hervormde Nationaal Forum moet worden geraadpleegd bij strategische beslissingen. Het zou dan wel frequenter moeten samenkomen. Het is belangrijk dat de adviezen van het forum bij belangrijke strategische projecten zwaarder doorwegen in de uiteindelijke besluitvorming, en dat ze niet zonder motivering worden genegeerd.

Meer vertrouwen. De douane vertrouwt de bedrijven vaak te weinig. Nochtans beschikken ze meestal over interne auditsystemen en willen ze zich - alleen al wegens het negatieve imago – niet inlaten met een onethische manier van zakendoen. Een relatie tussen douane en bedrijven die gebaseerd is op vertrouwen veeleer dan wantrouwen moet mogelijk zijn. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Green Lanes, de transportlijnen met gecertificeerde bedrijven in het kader van AEO (Authorized Economic Operator).

Proactieve houding in Europa. De Europese besluitvorming komt tot stand na een gedachtewisseling tussen lidstaten. In die fase kan de Europese besluitvorming worden 'gestuurd'. De douaneadministraties van de buurlanden maken volop gebruik van die mogelijkheid; de Belgische douaneadministratie laat hier soms kansen liggen.

De Belgische douaneadministratie zou die kansen moeten aangrijpen en de Belgische belangen in Europa verdedigen. Ideaal gezien wordt het Belgische standpunt zoveel mogelijk vooraf uitgewerkt binnen het Nationaal Forum. Zodra een consensus is bereikt, komt het erop aan om de Europese richtlijnen tijdig in te voeren.

Permanente service. Ondernemingen werken zeven dagen op zeven, de klok rond. Daarom vragen ze van de overheid eenzelfde 24/7-dienstverlening, zonder meerkost. Het concept van e-customs, dat volop in ontwikkeling is, moet garanties bieden dat alle routinecontroles op de goederenbewegingen in zeehavens op elk moment kunnen plaatsvinden, zonder bijvoorbeeld retributies op douaneoverwerk. De vraag stelt zich immers of dergelijke retributies nog op hun plaats zijn in een mondiale, continue omgeving als de logistiek.

Volwaardige risicoanalyse. Enorm veel goederen en de bijbehorende documenten passeren aan onze grenzen. Die goederenstroom moet vlot kunnen verlopen. Daarom is risicoanalyse de beste basis voor douanecontroles. Fysieke of documentaire controles kunnen dan gebeuren bij verhoogd risico. In dat opzicht is er nood aan informatie om een verantwoorde selectie voor de controle te maken.

Eén loket. Controles verlopen het vlotst als één dienst belast is met het toezicht op het grensoverschrijdende goederenverkeer (One Stop Shop). De douane fungeert dan als het enige loket waar gegevens over goederenzendingen worden aangeleverd. Dat Single Window-principe garandeert ook dat bedrijven en burgers maar één keer gegevens moeten indienen en dat andere gespecialiseerde diensten (zoals het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen) de data daarna kunnen gebruiken voor hun controles. Een integratie van fysieke verificaties door verschillende overheidsdiensten is aangewezen. De douane zou bijvoorbeeld ook controles op de voedselveiligheid kunnen uitvoeren.

Conforme afspraken. Verschillende bedrijven hebben al gemerkt dat Antwerpen en Zeebrugge – vaak wegens personeelsgebrek – in de praktijk anders omspringen met regels die in principe voor elke zeehaven dezelfde moeten zijn. Dat leidt tot verwarring en tijdverlies. Een echt Level Playing Field tussen de zeehavens, maar ook binnen dezelfde zeehaven, kan hier de oplossing bieden. Afspraken gelden dan voor alle zeehavens. Dat zal ook bijdragen tot een grotere rechtszekerheid voor de economische spelers.

Goede samenwerking. Werkbare procedures die rekening houden met de praktijk op het terrein zijn belangrijk voor de privésector. Een goede wisselwerking tussen de douanediensten in Brussel en de douanediensten op het terrein is daarbij essentieel.

Informatie van op het terrein moet goed kunnen doorstromen naar de centrale stafdiensten en vice versa.

5.4. Organisatie : ter discussie

Er zijn duidelijke verbanden tussen de visie van de administratie Douane en Accijnzen en de Vlaamse Havenvereniging op het vlak van organisatie.

Die kunnen we als volgt samengevatten :

Voorstellen VHV	Voorstellen douane
Autonomie	Autonome eenheid
Aangepast wettelijk kader	Betere link tussen terreinkennis en wetgeving Partnership met klanten
Solide infrastructuur	Zeggenschap over ondersteunende diensten
Partnership douane – marktdeelnemers	Partnership met klanten
Meer vertrouwen	Partnership met klanten Faciliterende organisatie
Proactieve houding in EU	Regie op internationale samenwerking
Permanente service	Systemen als 24/7, 16/5 beschikbaar
Volwaardige risicoanalyse	Eén controlepunt
Eén loket	Eén controlepunt
Conforme afspraken	Betere link tussen terreinkennis en wetgeving Procesgestuurde en klantgerichte organisatie Goede en duidelijke regelgeving
Goede samenwerking	Partnership met klanten Faciliterende organisatie

In de nieuwe organisatie staat het partnership tussen de douane en de economische actoren centraal. Dat betekent dat ze formeel gaan samenwerken om een wederzijds vertrouwen op te bouwen en het wettelijk kader aan te passen. De wetgeving moet de situatie van op het terrein vertalen en ervoor zorgen dat er in elke haven op dezelfde manier kan gewerkt worden.

Er moet nog bekeken worden hoe zo'n formeel partnerschap vorm moet/kan krijgen. In de nieuwe organisatie moet ook de één-loketgedachte centraal staan. De douane neemt daarbij de regie in handen voor nationale en internationale samenwerking.

COLOFON

Uitgave

Flanders Port Area
ir. Koen De Winne
Martelarenplein 19
1000 Brussel
<http://www.havensendouane.be>
<http://www.flandersportarea.be>
E-mail: info@flandersportarea.be

Samenstelling

Departement Mobiliteit en Openbare Werken
Afdeling Haven- en Waterbeleid
Koning Albert II-laan 20, bus 5
1000 Brussel

Met dank aan de Vlaamse Havenvereniging en de FOD Financiën
Administratie Douane en Accijnzen

Dit document dient als discussienota en achtergrondliteratuur in het kader
van het thema Havens en Douane van Flanders Port Area
Het weerspiegelt niet noodzakelijk het officiële standpunt van de Vlaamse Regering
noch van de Federale Regering

Vormgeving en opmaak
Vlaamse overheid
Departement Mobiliteit en Openbare Werken

Fotografie

Departement Mobiliteit en Openbare Werken
Administratie Douane en Accijnzen

Eindredactie en lay-out

Jansen & Janssen, Gent

Druk

Drukkerij Bestuurszaken Vlaamse overheid
Eerste druk

Copyright

© 2009 Vlaamse overheid

Verantwoordelijke uitgever

ir. Fernand Desmyter
secretaris-generaal
Departement Mobiliteit en Openbare Werken
Koning Albert II-laan 20, bus 2
1000 Brussel

Depotnummer

D/2009/...../.....