

## Colofon

|                |                                     |
|----------------|-------------------------------------|
| Opdracht       | Handhavingsplan Douane 2022         |
| Versienummer   | Definitief                          |
| Locatie        | HHP 2022 <u>community</u>           |
| Opdrachtgever  | <div>5.1.2e</div> Handhavingsbeleid |
| Klankbordgroep | Regiegroep Handhavingsbeleid        |

### Bijlage(n)

#### Auteurs

|                   |           |
|-------------------|-----------|
| <div>5.1.2e</div> | — DLK HHB |
| <div>5.1.2e</div> | — DLK HHB |
| <div>5.1.2e</div> | — DLK HHB |
| <div>5.1.2e</div> | — DLK HHB |

## Inleiding

Douane Nederland is de handhavingsdienst die goederen controleert die de buitengrens van de Europese Unie (EU) passeren. De Douane zorgt voor de heffing en inning van douanerechten, accijnzen en andere belastingen, en de handhaving op dit terrein. De Douane ziet erop toe dat het goederenverkeer volgens de regels verloopt én faciliteert daarbij de bona fide handel en logistiek. Zo stimuleert de Douane een snelle en efficiënte douaneafhandeling van goederenzendingen en beperkt daarbij de administratieve lasten en logistiek openthoud in de keten tot een minimum. Onder handhaven verstaat de Douane alle activiteiten (dienstverlening, toezicht, opsporing) die erop gericht zijn dat burgers en bedrijven hun verplichtingen nakomen.

Nederland is een spil in de wereldwijde handel en logistiek. Meer dan een kwart van alle goederen bestemd voor de Europese Unie komt hier aan, door de lucht en over zee. Omgekeerd gaan vanuit de Nederlandse havens en luchthavens enorme hoeveelheden vracht de wereld over. De Douane staat voor de opgave om deze omvangrijke goederenstroom effectief en doelmatig en effectief te controleren. Het Handhavingsplan 2022 beschrijft de ontwikkelingen op het gebied van de handhaving, de handhavingsstrategie, de vernieuwingen, de Europese verplichtingen en het handhavingsniveau 2022 en de keuzes die daarbij zijn gemaakt.

Het Handhavingsplan 2022 is bedoeld voor een brede lezersgroep: douanemedewerkers, management van de Douane, de opdrachtgevende beleidsdepartementen, handhavingspartners en de eigenaar van de Douane (de plv. secretaris-generaal van het ministerie van Financiën). Het Handhavingsplan is geen openbaar stuk.

Hoofdstuk 1 is een algemene toelichting op de handhaving door de Douane. Het beschrijft de belangrijkste externe ontwikkelingen voor de handhaving en de meerjarige handhavingsstrategie. Het hoofdstuk eindigt met de beoogde vernieuwingen in de handhaving uit het Strategisch Meerjarenplan 2020 – 2025.

Hoofdstuk 2 beschrijft de keuzes in handhaving door de Douane. Allereerst komen het Europese risicobeheer en de Europese handhavingsverplichtingen aan bod. Daarna volgt een beschrijving van de rol van de nationale opdrachtgevers en de wensen van de opdrachtgevers uit de opdrachtgeversagenda. Het volgende hoofdstuk beschrijft de landelijke handhavingsdoelen op procesniveau: dienstverlening en toezicht op aangiften, bedrijven en locaties. Het hoofdstuk eindigt met de beschrijving van de handhavingskeuzes die met de opdrachtgevende beleidsdepartement voor hun handhavingsgebieden voor 2022 zijn afgesproken.

De bijlage bevat een cijfermatig overzicht van de handhavingsniveaus in 2022.

### 1.3 Handhavingsstrategie

#### 1.3.1 Definitie ABC taken en handhaving

Onder handhaving verstaat de Douane het doen naleven van Europese en nationale wettelijke verplichtingen door burgers en bedrijven. Het gaat dan om de verplichtingen waarbij de Douane van de Europese en nationale wetgever een taak heeft gekregen. We spreken ook wel van de ABC-taken:

- A: Afdracht van invoerrechten en belastingen bevorderen
- B: Beschermen van de samenleving tegen gevaarlijke en ongewenste goederen
- C: Concurrentiepositie van de EU en Nederland versterken

Gestreefd wordt naar een optimale balans in de handhaving tussen het uitvoeren van controles en het faciliteren van bedrijven. Dat verstevigt het vestigingsbeleid want daardoor wordt het voor bedrijven aantrekkelijker om logistieke stromen in en via Nederland te laten lopen. In overleg met het bedrijfsleven, bijvoorbeeld in het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB), voert de Douane overleg over de inrichting van de handhaving. Dit om de handhaving zo efficiënt en effectief mogelijk vorm te geven en daarbij de reguliere handelsstromen zo min mogelijk te verstoren.

Zo is in het ODB aan de orde geweest hoe we in Nederland het beste om kunnen gaan met de nieuwe Europese regelgeving op het gebied van e-commerce en is er gesproken over de vraag hoe bedrijfsleven en Douane samen de kwaliteit van de gegevens in aangiften kunnen verbeteren om onnodige controles te voorkomen.

#### 1.3.2 Bevorderen van het vrijwillig nakomen van wettelijke verplichtingen door burgers en bedrijfsleven

Doel van de handhaving is dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk vrijwillig hun wettelijke verplichtingen nakomen. Het beïnvloeden van nalevingsgedrag of compliance is dan ook een belangrijk onderdeel van de handhavingsstrategie. Dat gebeurt door een combinatie van dienstverlening en toezicht. In het geval van een bevinding van een strafbaar feit wordt de FIOD of een van de andere opsporingsdiensten ingeschakeld. De Douane bevordert de compliance door het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden door hen bijvoorbeeld tijdig te informeren, het hen zo makkelijk mogelijk te maken en om hen correct en adequaat te behandelen. Daarbij heeft de Douane oog voor de verschillende oorzaken van niet-naleving. Bedrijven die onbewust verplichtingen niet nakomen benadert de Douane anders dan bedrijven die willens en wetens de regels overtreden. In dat laatste geval wordt repressief opgetreden, bijvoorbeeld door naheffingen, opleggen van boetes of het intrekken van vergunningen. Kortom, de Douane handhaaft door interventies uit de verschillende lagen van de handhavingspiramide in te zetten.



#### 1.3.3 Alle goederen onder douanetoezicht en risicogerichte handhaving

Alle goederen die vanuit een derde land via Nederland de EU binnenkomen of via Nederland de EU verlaten, moeten volgens het Douane Wetboek van de Unie (DWU) onder het douanetoezicht worden geplaatst. De Douane streeft er dan ook naar zicht te hebben op alle goederen die via Nederland de EU-buitengrens over gaan. Dit wil niet zeggen dat de Douane alle goederen daadwerkelijk controleert, maar wel dat van ieder vervoermiddel dat binnenkomt of uitgaat, kan worden nagegaan of de vereiste meldingen en aangiften over de goederen zijn gedaan op grond van het formaliteitenstelsel van het DWU.

Om op alle goederen zicht te krijgen, streeft de Douane naar een actuele en optimale informatiepositie over goederenstromen, locaties, aangiften, bedrijven en burgers. De handhaving is daarmee mede gebaseerd op feiten en cijfers en zoveel mogelijk geobjectiveerd. Hierbij maakt de Douane gebruik van technologische middelen die de logistiek zo min mogelijk hinderen. Deze informatie vormt de basis voor de risicogerichte handhaving. De omvang van de goederenstroom

maakt het namelijk onmogelijk om alle goederen daadwerkelijk te bekijken. De Douane handhaaft daarom risicogericht. Daarbij is risico gedefinieerd als de kans dat wet- en regelgeving niet wordt nageleefd en de impact daarvan op het te beschermen rechtsbelang. Om daarbij de juiste keuzes te kunnen maken, baseert de Douane zich op risicoanalyses. Per handhavingsgebied wordt informatie verzameld en gebundeld tot een centraal beeld en middels analyse vertaald naar een risicobeeld. Deze risicobeelden vormen belangrijke pijlers waarop jaarlijks afspraken worden gemaakt met de opdrachtgevers. De risico analyse, het opstellen van risicobeelden en analyses en het uitvoeren van daarop gebaseerde selectie en aansturing is kennisintensief werk, waar een goede informatiepositie cruciaal voor is. Een optimale informatiepositie ontstaat als alle relevante informatie centraal bij elkaar komt en vanuit dit integrale overzicht kan worden geanalyseerd. Het ontwikkelen en onderhouden van de informatiepositie, de daarop gebaseerde risicobeelden en risicoprofielen en de aansturing zijn centraal belegd bij het Douane Landelijk Tactisch Centrum (DLTC). De uitvoering is belegd bij de regiokantoren.

**Voorbeeld van een risico:**

De Douane controleert in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar verhouding veel op de naleving van internationale sanctiemaatregelen (in 2020 ca. 36.000 fysieke controles). Daar is weliswaar de kans op niet naleving naar verhouding laag, maar de maatschappelijke impact is wel heel groot als het gebeurt. Denk bijvoorbeeld aan de illegale export van chemicaliën naar oorlogsgebieden.

#### 1.3.4 Gedifferentieerde handhaving

De meeste burgers en bedrijven leven de regels goed na. De Douane differentieert dan ook in de handhaving. Burgers en bedrijven krijgen daarbij de aandacht die past bij hun nalevingsgedrag. Specifiek voor de goederen van marktpartijen maakt de Douane een onderscheid tussen:

- onbekende en overige marktpartijen (blauwe stroom)
- bewezen betrouwbare marktpartijen (groene stroom)
- betrouwbare logistieke ketens (gele stroom)

Op elke stroom is een andere handhavingsmethodiek en controledruk van toepassing. Bij de blauwe goederenstroom controleert de Douane in principe aan de grens, op basis van het selecteren en analyseren van goederenrisico's. Bij de groene stroom toetst de Douane de juistheid van het handelen van de bedrijven aan de voorkant, dat wil zeggen voordat de goederen worden vervoerd. (Zie voor een verdere toelichting op de groene stroom, het programma Gelaagde Handhaving uit het Strategisch Meerjarenplan 2020 – 2025 in paragraaf 1.4.2). Bij de gele goederenstroom werkt de Douane aan volledig integere handelsketens, mede gebaseerd op het geautomatiseerd bijeenbrengen en uitwisselen van alle relevante data over goederenzendingen binnen die logistieke ketens. In dit verband wordt wel gesproken van Smart & Secure Trade Lanes (SSTL).

#### 1.3.5 Handhavingsactiviteiten die elkaar versterken en aanvullen

De Douane kent tal van handhavingsactiviteiten. Daarbij maakt de Douane een onderscheid tussen dienstverlening (in de zin van het beantwoorden van vragen, pro actief communiceren en afhandelen klachten), aangiftegerichte handhaving, bedrijfsgerichte handhaving en locatiegerichte handhaving. Deze activiteiten vullen elkaar aan en versterken elkaar. De handhavingsactiviteiten en de doelen voor 2022 zijn nader beschreven in hoofdstuk 2 Handhavingskeuzes 2022.

#### 1.3.6 Douane als coördinator van overheidscontroles op goederen aan de grens

De Douane is in artikel 47 DWU aangewezen als coördinator van handhavingsactiviteiten van de nationale overheden op goederen aan de EU-buitengrens. Deze rol vult de Douane op allerlei wijzen in. Zo houdt de Douane op verzoek van andere handhavers zoals de ILT en NVWA, goederenzendingen aan de grens tegen en draagt ze voor nadere inspectie aan hen over. De Douane heeft met de opdrachtgevende beleidsdepartementen en met de daaronder vallende handhavingsorganisaties afspraken hoe de samenwerking wordt ingevuld, zie hiervoor ook Hoofdstuk 2.5. Handhavingskeuzes per opdrachtgever per rechtsgebied.

**Voorbeeld samenwerking: Douane als ladingregisseur voor overheidscontroles vervoer gevaarlijke stoffen**

Aansturing van de douane en ILT controles op ladingen gevaarlijke stoffen in de haven van Rotterdam vinden plaats via risicoselecties en aansturingen met gebruikmaking van douanesystemen. De Douane en de ILT voeren gezamenlijke controles uit in de Rijksinspectieloods op de Maasvlakte. Deze samenwerking betekent voor het bedrijfsleven dat ze nog maar met één controle moment te maken hebben ('one-stop-shop').

buiten verzoek

**2.4.2** *Bedrijfsgerichte handhaving*

buiten verzoek

Op basis van ingediende aangiften of op basis van risicosignalen, onderzoekt de Douane of bedrijven de wet- en regelgeving naleven op het gebied van precursoren voor verdovende middelen en chemische wapens, militaire goederen en goederen voor tweeërlei gebruik (civiel en militair) en internationale sancties. Deze onderzoeken worden uitgevoerd door team POSS (Precursoren, oorsprong, strategische goederen en sanctiewetgeving) en heeft de bevoegdheid heeft om strafrechtelijke onderzoek te doen voor zover geen dwangmiddelen nodig zijn. Het team POSS verzorgt ook voorlichting aan het bedrijfsleven over voornoemde wet- en regelgeving.

buiten verzoek

#### 2.4.3 Locatiegerichte handhaving

buiten verzoek

buiten verzoek

#### 2.5.5 Ministerie van Justitie en Veiligheid

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) voert de Douane taken uit op de volgende gebieden:

1. Wapens en munitie
2. Precursoren voor explosieven
3. Verdovende middelen en drugsprecursoren
4. Voertuigcriminaliteit

##### 2.5.5.1 Handhavingsprioriteiten 2022

###### 1. Wapens en munitie

###### Opdracht aan Douane

Het doel van de Wet Wapens en Munitie (WWM) is om het illegaal bezit van wapens en munitie in Nederland tegen te gaan en om het legale bezit zoveel mogelijk te beheersen. In het reguliere douaneprocess controleert de Douane op grond van de douanewetgeving of bepaalde goederen onder de WWM vallen en of de voorschriften in acht worden genomen. Daarbij wordt beoordeeld of de goederen onder een verbodsbepaling vallen, of er een uitzondering of vrijstelling van toepassing is en of een consent vereist en aanwezig is. De douanetaak ziet op het binnenkomen, uitgaan, uitvoer en doorvoer van wapens en munitie. De CDIU is aangewezen om de vereiste consenten af te geven. Deze taak draagt bij aan de strategische doelstelling van de Douane om de samenleving te beschermen.

###### Handhaving

Wapens en munitie staan onverminderd hoog op de agenda van zowel het overleg over de Europese Veiligheidsstrategie als van de Groep Douane Samenwerking. Zo is de handel in illegale vuurwapens één van de negen prioriteiten van de EU op het gebied van de bestrijding van de misdaad (het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats: EMPACT). Illegale wapenhandel is ook als dreiging genoemd in het in 2017 gepubliceerde Nationaal Dreigingsbeeld van de politie. Mede tegen die achtergrond is de aanpak van illegaal wapenbezit en –handel geprioriteerd in de Veiligheidsagenda 2019-2022. In deze Veiligheidsagenda wordt in het licht van ondermijnende criminele activiteiten gewaarschuwd voor de gevaren van gebruik van excessief geweld in de openbare ruimte, door bezit van en handel in zware automatische vuurwapens. Aangegeven wordt dat geprioriteerd zal worden op de aanpak van ondermijning, in het bijzonder met aandacht voor drugs, financiële geldstromen en de handel in zware automatische vuurwapens.

Op verzoek van de Tweede Kamer houdt een commissie de Wet wapens en munitie tegen het licht. De verwachting is dat de commissie in de zomer van 2022 met haar adviezen komt. Er wordt rekening mee gehouden dat de wetgeving moet worden aangepast en dat deze wijzigingen op termijn (mogelijk 2024) gevolgen hebben voor alle uitvoeringsdiensten, waaronder de Douane. Voorzien is verder dat er nadere wetgeving komt met betrekking tot de maximale schotkracht van luchtdrukwapens. Krachtige luchtdrukwapens worden vergunning plichtig. Dat heeft gevolgen voor de controle op in- en uitvoer van deze wapens.

Op het tegengaan van grensoverschrijdend transport van illegale wapens, munitie en explosieven wordt door de douane intensief samengewerkt met ketenpartners, zoals private (branche)organisaties, politie, KMar en OM. Kolom overstijgend denken en werken is daarbij het uitgangspunt. Partnerorganisaties voeden elkaar met gerichte informatie, bruikbaar voor de uitoefening van toezicht.

buiten verzoek

**2.5.6.1 Handhavingsprioriteiten 2022**

buiten verzoek

buiten verzoek

BUZA Strategische goederen (dual-use goederen en militaire goederen)

Het Nederlands exportcontrole beleid voor strategische goederen berust op de volgende uitgangspunten:

- Nederland draagt niet bij aan de ontwikkeling en verspreiding van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen voor dergelijke wapens.
- Nederland geeft geen vergunningen af voor de uitvoer van militaire of dual-use-goederen, wanneer die bijdragen aan mensenrechtenschendingen, interne repressie, internationale agressie of instabiliteit.
- Bij de afweging om wel of geen vergunning toe te kennen gaan veiligheidsbelangen boven economische belangen.
- Nederland wil geen onnodige administratieve lasten voor bedrijven.
- Nederland zet zich in voor een internationaal gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven.

Exportcontrole vindt plaats vóór afgaand aan de uitvoer.

CDIU

Een centrale rol is belegd bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU). Bedrijven of personen die voornemens zijn goederen en technologie die voorkomen op lijsten van militaire of dual-use goederen uit of door te voeren, of strategische diensten te verlenen, dienen bij de CDIU een aanvraag in voor een vergunning. Ook aanvragen voor een vergunning op het gebied van sanctiemaatregelen worden door de CDIU behandeld. De CDIU behandelt de aanvragen namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BUZA). Dit geldt vooral voor vergunningaanvragen voor uit- of doorvoer van strategische goederen naar de minder gevoelige landen. Een groot gedeelte van de vergunningaanvragen wordt door de CDIU namens BUZA zelfstandig afgehandeld. Voor de overige vergunningaanvragen beslist BUZA, na advies van de CDIU, zelf.

Team POSS

Team POSS is toezichthouder op het terrein van precursoren, strategische goederen en sanctiewetgeving (afgekort als POSS). Team POSS ondersteunt de Douane-risicobeheersingsorganisatie bij het uitzetten van douanecontroles, levert bijdragen aan risicoanalyses en geeft relevante informatie door aan de Douane. Team POSS brengt toezichtbezoeken aan bedrijven, geeft adviezen en bekijkt onder meer de administratie. Toezicht op het naleven van de Wet strategische diensten (Wsd), o.a. bij tussenhandel-diensten en technische bijstand, is bij Team POSS belegd. Team POSS wordt ook ingeschakeld wanneer er binnen het douanetoezicht onregelmatigheden op de genoemde terreinen worden vermoed. Team POSS kan een waarschuwing geven of een proces-verbaal opmaken. Ook neemt team POSS, in direct overleg met het Openbaar Ministerie, strafrechtelijke onderzoeken voor hun rekening.

buiten verzoek