



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Plan van aanpak

Rechtsbescherming van
ondernemers bij geschillen over
douaneheffingen

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inhoud

Inhoud	0
1 Rechtsbescherming door de Douane	1
Aanleiding	1
Rechtsbescherming van ondernemers bij geschillen over douaneheffingen	1
Gevolgen van een onjuiste aangifte	3
Doel van het onderzoek	4
2 Aanpak	5
Onderzoeksvragen	5
Onderzoekskader	6
Methode	6

1 Rechtsbescherming door de Douane

Aanleiding

De inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: IBTD) is opgericht om met een onafhankelijke blik en op een reflectieve manier vanuit het perspectief van burgers en bedrijven toezicht te houden op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Dit doen we door structurele knelpunten te signaleren, te onderzoeken en te agenderen.

In 2022 hebben we verkennende gesprekken gevoerd met medewerkers van de Douane en met ondernemers en hun vertegenwoordigers. Uit deze gesprekken kwam onder meer naar voren dat ondernemers ervaren dat de Douane zich bij geschillen vaak beroept op de 'letter van de wet' en niet altijd oog heeft voor hun kant van het verhaal. Douanemedewerkers ervaren dat de Europese wet- en regelgeving weinig ruimte biedt om belangen van ondernemers mee te laten wegen in hun besluiten.¹ Gelet op deze beperkte handelingsvrijheid is het belangrijk dat ondernemers op kunnen komen voor hun rechten als ze een geschil hebben met de Douane.

In dit onderzoek staat de rechtsbescherming van ondernemers centraal. In ons [werkprogramma voor 2024](#)² hebben we aangekondigd onderzoek te gaan doen naar de positie van bedrijven bij geschillen met de Douane.

Het onderzoek richt zich op de manier waarop de Douane invulling geeft aan de rechtsbescherming van ondernemers bij geschillen over douaneheffingen. In dit plan van aanpak beschrijven we hoe wij invulling geven aan dit onderzoek.

Rechtsbescherming van ondernemers bij geschillen over douaneheffingen

In deze paragraaf lichten we toe wat we onder rechtsbescherming van ondernemers bij geschillen over douaneheffingen verstaan.

Rechtsbescherming houdt in dat mensen en bedrijven mogelijkheden hebben om (achteraf) op te komen tegen besluiten en handelingen van de overheid. Het is van belang dat de bevoegdheden van de overheid, in dit geval de Douane, en de rechtsbescherming van de ondernemer, met elkaar in evenwicht zijn.

¹ Zie ook Stand van de uitvoering 2023 en 2024, Douane.

² Zoals beschreven in het werkprogramma 2024 is rechtsbescherming één van de structurele aandachtsgebieden van onze inspectie.

Onder *ondernemers* verstaan we in dit onderzoek bedrijven die zich met de in- en uitvoer van goederen bezig houden. Daarbij kan het ook gaan om natuurlijke personen die dat bedrijfsmatig doen.³ Deze ondernemers worden in het douanerecht gezien als professionele marktdeelnemers.

Ondernemers doen dagelijks duizenden aangiften bij de Douane. Het komt voor dat de Douane de aangiftegegevens achteraf corrigeert. Als de Douane vindt dat op een eerder moment te weinig belasting geheven is, dan kan zij overgaan tot vordering van het verschil (dat wat te weinig is geheven). De Douane legt dan een navordering op. Dat gebeurt door middel van een belastingaanslag die in douanetermen uitnodiging tot betaling (UTB) heet.

Voordat de (Douane-)inspecteur een navordering oplegt, ontvangt de ondernemer een zogeheten voornemen van die navordering. De ondernemer krijgt normaal gesproken 30 dagen de tijd om zijn reactie op het voornemen te geven. Ook heeft de ondernemer de mogelijkheid om de stukken waarop de navordering is gebaseerd in te zien. Bovendien kan hij over de feiten die geleid hebben tot de UTB in gesprek gaan met de inspecteur.

Wanneer de inspecteur vervolgens besluit om een navordering op te leggen, dan kan de ondernemer hiertegen in bezwaar gaan. Als de bezwaarprocedure niet tot het gewenste resultaat heeft geleid is beroep, hoger beroep en cassatie bij de Hoge Raad mogelijk.

We spreken in dit onderzoek van *geschillen* wanneer de ondernemer en de Douane het niet met elkaar eens zijn over het besluit tot navordering door de Douane.

Bij *douaneheffingen* gaat het om belastingen bij in- en uitvoer (douanerechten) op grond van de Europese wet- en regelgeving (Douanewetboek van de Unie (DWU)) én om belastingen die de Douane oplegt op grond van nationale wetgeving (de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)). De douaneheffingen zijn dus te onderscheiden in Europese heffingen en in nationale heffingen. Dit lichten wij hierna toe.

Europese heffingen

Wanneer ondernemers goederen de Europese Unie (EU) in- of uitvoeren, zijn zij invoerrechten en andere heffingen zoals de antidumping- en compenserende heffingen verschuldigd. Dit leidt tot een douaneschuld. Deze rechten en heffingen zijn gebaseerd op het gemeenschappelijk douanetarief van de EU en worden 'belastingen bij invoer' genoemd. De Douane int deze belastingen. Door het voldoen van de belastingen bij invoer, kunnen ondernemers niet-Uniegoederen (goederen die afkomstig zijn van buiten de Europese Unie) in het vrije verkeer van de EU brengen. De regelgeving op dit gebied is grotendeels een zaak van de Europese Unie. Driekwart van de opbrengsten van deze belastingen bij invoer moet Nederland als

³ Met deze definitie sluiten we aan bij het begrip 'marktdeelnemer' uit het DWU (artikel 5 onderdeel 5).

'traditionele eigen middelen' afdragen aan de EU; Nederland mag 25% van de opbrengsten zelf houden. Dit percentage dekt niet alleen de inningskosten die Nederland maakt, maar werkt ook als stimulans om ervoor te zorgen dat Nederland de verschuldigde bedragen int.

Nationale heffingen

Naast de Europese invoerrechten en heffingen int de Douane ook nationale heffingen. Voorbeelden hiervan zijn binnenlandse accijnzen over minerale oliën (zoals benzine en diesel), tabakswaaren en alcoholhoudende producten en de verbruiksbelasting over alcoholvrije dranken. Het grootste deel van de opbrengsten van de nationale heffingen gaat naar de Nederlandse schatkist.

Gevolgen van een onjuiste aangifte

Het doen van een douaneaangifte kan complex zijn. Het vereist dat de ondernemer alle benodigde documenten correct, volledig en tijdig aanlevert en de invoerrechten en belastingen juist worden berekend. Uit onze gesprekken met ondernemers blijkt dat een onjuiste, onvolledige of niet tijdige aangifte, grote gevolgen kan hebben. Wat deze gevolgen (kunnen) zijn, beschrijven wij in het kader hieronder.

Een ondernemer kan van de Douane een uitnodiging tot betaling tot aanvullende invordering (een navordering) krijgen. De ondernemer moet in dat geval meer douanerechten betalen dan in eerste instantie was berekend. De Douane kan dit doen als de ondernemer in haar ogen een onjuiste of onvolledige aangifte heeft gedaan, of gegevens niet tijdig heeft verstrekt, en dit ertoe leidt dat de ondernemer te weinig rechten afdraagt. De ondernemer zal dan opnieuw een garantie tot betaling van deze gecorrigeerde douaneschuld moeten verstrekken (een aanvullende zekerheidsstelling meestal in de vorm van een bankgarantie). De Douane kan onder omstandigheden⁴ afwijken van deze eis tot zekerheidsstelling.

De Douane kan zowel bestuurlijke als strafrechtelijke sancties opleggen. Wanneer een ondernemer onopzettelijk een onjuiste of verkeerde aangifte gedaan heeft, geldt vanaf 1 juli 2024 dat dit niet langer leidt tot een strafrechtelijke sanctie, maar tot een bestuurlijke boete. Voor een douaneschuld die in zulke gevallen ontstaat, geldt een navorderingstermijn van 3 jaar.

Is sprake van (vermeende) opzet, dan kan de Douane ervoor kiezen om een fiscale strafbeschikking (FSB) op te leggen of de zaak aan te melden voor strafrechtelijke afdoening bij het Europees Openbaar Ministerie. De fiscale strafbeschikking (FSB) is een strafrechtelijke sanctie die de Douane zonder tussenkomst van de rechter mag opleggen.⁵ De FSB is een geldboete en/of in voorkomende gevallen een aanwijzing (bijvoorbeeld om afstand te doen van de in

⁴ Bijvoorbeeld als dit gezien de omstandigheden waarin de ondernemer verkeert, ernstige moeilijkheden zou kunnen veroorzaken.

⁵ Dit mag de Douane op grond van de Wet OM-afdoening.

beslag genomen goederen). Een FSB kan leiden tot een strafblad en het intrekken van de 'handelsvergunning' van de ondernemer.

Als een ondernemer het niet eens is met het besluit van de Douane of de opgelegde bestuurlijke boete, en daartegen in bezwaar of (hoger) beroep gaat, betekent dat ook een langere tijd van onzekerheid.⁶ Het instellen van bezwaar en beroep heeft in de regel geen schorsende werking. De Douane kan de bestreden beslissing meteen uitvoeren.

Doel van het onderzoek

De rechtsgevolgen van een onjuiste, onvolledige of niet tijdige aangifte kunnen voor ondernemers dus groot zijn. Daarom is het belangrijk dat ondernemers weten waarom een besluit is genomen, wat hun rechten zijn en hoe zij deze kunnen inzetten. De Douane ervaart weinig ruimte bij het uitvoeren van de wet- en regelgeving en het wijzigen of ongedaan maken van de rechtsgevolgen van een onjuiste, onvolledige of niet tijdige aangifte. Ondernemers zijn voor hun handelsactiviteiten vaak afhankelijk van de Douane.⁷ In onze verkennende gesprekken hoorden wij dat ondernemers hun relatie met de Douane niet op het spel willen zetten. Dit kan ertoe leiden dat ondernemers ervan af zien om op te komen voor hun rechten.

Met dit onderzoek willen we zicht krijgen op hoe de rechtsbescherming van ondernemers bij geschillen over douaneheffingen in de praktijk functioneert en meer specifiek hoe de Douane in de praktijk invulling geeft aan het proces van rechtsbescherming. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat zo vroeg mogelijk in het proces rechtsbescherming plaatsvindt. Dit betekent dat de Douane voorkómt dat ondernemers onnodig in bezwaar moeten gaan of de gang naar de rechter moeten maken om hun recht te krijgen. Daarvoor zijn onder meer goede processen, zorgvuldige besluitvorming en communicatie nodig.

Met dit onderzoek willen we mogelijke knelpunten in de rechtsbescherming van ondernemers door de Douane zichtbaar maken. Daarbij kijken we ook naar eventuele knelpunten in wet- en regelgeving. We proberen de onderliggende oorzaken van mogelijke knelpunten te achterhalen. Zo nodig geven we aan waar de rechtsbescherming verbeterd en versterkt kan worden.

In het volgende hoofdstuk waarin we de aanpak van het onderzoek beschrijven, gaan we hier dieper op in.

⁶ De Nederlandse rechtspraktijk hanteert een 'redelijke' termijn van twee jaar voor de bezwaar- plus beroepsfase, twee jaar voor het afdoen van een zaak in hoger beroep en twee jaar voor het afhandelen van een zaak in cassatie, in totaal dus zes jaar.

⁷ Zo mogen goederen aan boord van een van buiten de EU binnengekomen schip niet zonder toestemming van de Douane worden weggevoerd (art. 139 lid 7 DWU) en mag bij wijziging van de vervoersovereenkomst het vervoer niet uitgevoerd worden zonder voorafgaande toestemming van het douanekantoor van vertrek.

2 Aanpak

In dit onderzoek brengen wij in beeld hoe de Douane in de praktijk invulling geeft aan de rechtsbescherming van ondernemers. Daarbij richten we ons op geschillen over douaneheffingen. Aan de hand van praktijkvoorbeelden laten we zien hoe de Douane ondernemers - al dan niet met hulp van externe adviseurs - in staat stelt om op te kunnen komen voor hun rechten. Indien nodig doen we voorstellen voor het optimaliseren van de rechtsbescherming door de Douane.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van ons onderzoek is:

Hoe geeft de Douane in de praktijk invulling aan de rechtsbescherming van ondernemers bij geschillen over douaneheffingen en zijn hierin verbeteringen mogelijk?

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe ervaren ondernemers het proces wanneer zij een geschil hebben over een douaneheffing? Ervaren ondernemers knelpunten wanneer zij op willen komen voor hun rechten en zo ja, welke?
2. In welke mate stelt de Douane ondernemers in de gelegenheid om op te kunnen komen voor hun rechten?
3. Zijn verbeteringen in de rechtsbescherming gewenst? Zo ja, welke en waarom?

Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de praktische rechtsbescherming van ondernemers bij wie douaneheffingen worden nagevorderd en geïnd. Het gaat om die zaken waarin een correctie heeft plaatsgevonden omdat de aangifte onjuist, onvolledig of niet tijdig was.

We kijken daarbij naar de rol van de Douane in de verschillende fases in het proces waar rechtsbescherming aan de orde is. Deze fases zijn: fase van het voorgenomen besluit, bezwaar, beroep, hoger beroep en cassatie. Daarbij kijken we met name naar de fase van voornemen tot en met bezwaar.

We onderzoeken ook praktijkgevallen waarin sprake kan zijn van het strafrechtelijk spoor doordat de Douane een FSB heeft opgelegd. Daarbij concentreren we ons op de rol van de Douane en dus niet op de rol van andere overheidsorganen zoals het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht.

De laatste afbakening heeft te maken met de doelgroep van het onderzoek, te weten ondernemers. Ondernemers die goederen in- en uitvoeren, hebben vaak met de Douane te maken. Dit onderzoek gaat niet over de rechtsbescherming van burgers die in aanraking komen met de Douane.

Onderzoekskader

Met dit onderzoek willen we zicht krijgen op hoe de rechtsbescherming door de Douane in de praktijk functioneert. Het gaat ons uitdrukkelijk niet om de inhoud van de juridische geschillen maar juist om hoe de Douane ervoor zorgt dat ondernemers kunnen opkomen voor hun rechten. Dat doen we aan de hand van criteria die ontleend zijn aan Europese en nationale wetgeving.⁸ We kijken of de Douane:

- de ondernemer hoort voordat een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen;
- een ondernemer inzage geeft in zijn dossier;
- de ondernemer voldoende tijd en gelegenheid biedt om zijn standpunt voor te bereiden en kenbaar te maken;
- de voor de ondernemer relevante feiten en omstandigheden bij de besluitvorming betreft, de nodige aandacht schenkt aan alle aangevoerde argumenten en proactief is in het verzamelen van informatie over de betreffende zaak van de ondernemer;
- geen onredelijke eisen – bijvoorbeeld in de vorm van onredelijke verzoeken om informatie- stelt;
- de beslissingen richting ondernemer onderbouwt zodat de ondernemer de afweging kan maken of hij de zaak aan de rechter voorlegt;
- niet vooringenomen of persoonlijk bevooroordeeld handelt;
- haar bevoegdheden binnen een redelijke termijn uitoefent.

Methode

In dit onderzoek betrekken we ondernemers, medewerkers van de Douane en de geschillen die ondernemers met de Douane hebben over douaneheffingen. We voeren het uit langs twee (parallele) sporen, namelijk het spoor van ervaringen van ondernemers en het spoor van de invulling van de rechtsbescherming door de Douane in de praktijk. Vervolgens brengen we in de analysefase de onderzoeksresultaten uit beide sporen samen om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.

⁸ Zie onder meer het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de Algemene wet bestuursrecht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Algemene Wet Rijksbelastingen en het Douanewetboek van de Unie.

Spoor: ervaringen van ondernemers

In dit spoor gaan we bij ondernemers na hoe zij het proces ervaren wanneer zij een geschil hebben over een douaneheffing, of en hoe vaak zij daarin knelpunten ervaren en wat voor knelpunten dat zijn (deelvraag 1 van dit onderzoek).

Daarvoor gaan we in gesprek met belangenbehartigers van het bedrijfsleven (Fenex/TLN, evofenedex en VNO-NCW). Ook gaan we hierover in gesprek met de top-5 van dienstverleners die regelmatig procederen tegen de Douane. Vervolgens zullen we tijdens het jaarlijks Douanecongres in oktober 2024 ondernemers rechtstreeks bevragen. Zo krijgen we in beeld hoe ondernemers de rechtsbescherming ervaren en of zij in de praktijk hindernissen tegenkomen die hen belemmeren of weerhouden bij juridische geschillen met de Douane. Bovendien verwachten we zicht te krijgen op de aard en omvang van de mogelijke hindernissen. Vervolgens zetten we een enquête onder ondernemers uit. Deze willen we bereiken via de belangenbehartigers van het bedrijfsleven. In deze enquête vragen we ondernemers naar hun ervaringen met de rechtsbescherming door de Douane bij de navorderingen van douaneheffingen. We betrekken hierbij het onderzoekskader en ook de resultaten uit de gesprekken die we met de belangenbehartigers, de dienstverleners en ondernemers hebben gevoerd.

Spoor: invulling van rechtsbescherming door de Douane in de praktijk

Via dit spoor brengen we in beeld hoe de Douane in de praktijk uitvoering geeft aan de rechtsbescherming van ondernemers (deelvraag 2 van dit onderzoek). Dit doen wij door een aantal bronnen te raadplegen.

We beginnen met het opvragen en bestuderen van dossiers, waarbij we ons concentreren op de voornemensfase en de fase van bezwaar, omdat de Douane in die twee fases de belangrijkste rol heeft in het bieden van rechtsbescherming aan ondernemers. Het aantal dossiers dat we in het onderzoek betrekken is afhankelijk van onze bevindingen en van de benodigde onderzoekstijd per dossier. Daarom starten wij eerst met het doornemen van een beperkt aantal dossiers, waarna we beslissen over het vervolg. We zullen in elk geval voldoende dossiers moeten bestuderen om onderbouwde uitspraken te kunnen doen.

De Douane ontvangt jaarlijks ruim 5.500 bezwaarschriften, daarnaast worden er circa 100 beroepschriften ingediend. In 2023 deed het Gerechtshof Amsterdam uitspraak in 105 zaken en behandelde de Hoge Raad 15 cassatieverzoeken over geschillen met de Douane. Hieruit en uit de voorgenomen besluiten van de Douane selecteren we een nog nader te bepalen aantal zaken. Om een zo actueel mogelijk beeld te krijgen, trekken we een steekproef uit relevante⁹ rechtszaken waarin in de eerste zes maanden van 2024 onherroepelijk uitspraak is gedaan en uit de voorgenomen besluiten en de bezwaarschriften die in de periode tussen 1 januari en

⁹ Hiervoor selecteren we de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken aan de hand van zoektermen zoals Douane, douaneschuld en heffing.

1 juli 2024 zijn afgerond.¹⁰ We houden bij de selectie, voor zover mogelijk, rekening met de volgende criteria: de grootte van de onderneming in relatie tot de hoogte van de douaneheffing en zekerheidsstelling en het regiokantoor Douane dat het praktijkgeval heeft behandeld. Dit laatste criterium achten wij relevant om na te gaan of de regiokantoren op dezelfde wijze uitvoering geven aan de praktische rechtsbescherming. Ook maken we bij de selectie onderscheid tussen praktijkgevallen die betrekking hebben op de heffing van (EU) douanerechten en die betrekking hebben op de nationale heffingen. Dit doen we om na te gaan of de praktische rechtsbescherming anders uitpakt wanneer de opbrengsten (grotendeels) bestemd zijn voor de Europese of de Nederlandse schatkist.

We vragen het juridische dossier op, aangevuld met documenten van de Douane en van de overige betrokkenen. De nadruk bij de dossierstudie zal liggen bij de fases van voorgenomen besluit en bezwaar.

Op basis van alle opgevraagde dossiers (zo nodig aangevuld met mondelinge informatie) verwachten we een volledig beeld te krijgen van de handelwijze van de Douane bij geschillen met ondernemers over douaneheffingen die het gevolg zijn van een correctie vanwege een onjuiste, onvolledig of niet tijdig ingevulde aangifte.

Naast de bestudering van de dossiers nemen we interviews af bij de direct betrokkenen van een aantal bestudeerde dossiers. Dit zijn de medewerkers van de Douane (inspecteurs, boetefraude coördinatoren en de ontvangers), de ondernemers zelf of hun vertegenwoordigers (douane-expediteurs, adviseurs en advocaten). Met deze interviews willen we onze bevindingen toetsen en eventueel aanvullen. Tijdens de interviews willen we ook spreken over de manier waarop men het contact heeft ervaren en over de dilemma's en afwegingen die zijn gemaakt. Wij vragen de Douane hierop te reflecteren.

Analysefase

In de analysefase richten we ons op het beantwoorden van de centrale vraag en het vinden van onderliggende oorzaken. Eerst analyseren wij de knelpunten die ondernemers aandragen wanneer zij op (willen) komen voor hun rechten. In de analyse van het dossieronderzoek gaan we na hoe de Douane in het algemeen invulling gegeven heeft aan de rechtsbescherming voor ondernemers. Vervolgens analyseren we of de informatie van ondernemers wordt gestaafd door onze bevindingen uit het dossieronderzoek. Ook maken we op het overkoepelende niveau eventuele knelpunten (en de onderliggende oorzaken) in de uitvoering van de rechtsbescherming van ondernemers zichtbaar. Waar mogelijk trekken we lessen die kunnen bijdragen aan een betere rechtsbescherming van ondernemers. Onze analyse laten we reviewen door experts op het gebied van rechtsbescherming in het Douanerecht.

¹⁰ Afgerond wil zeggen dat de bezwaar- en/of beroepstermijn van 6 weken op uiterlijk 1 juli 2024 was verstreken. Daarmee staan deze besluiten of uitspraken onherroepelijk vast.

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

3 september 2024

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl