

40. Voorstel voor de hervorming van het douanerecht in de Europese Unie

DR. M.L. SCHIPPERS LLM

Op 17 mei 2023 heeft de Europese Commissie het meest ambitieuze en veelomvattende voorstel ter hervorming van het EU-douanerecht gedaan sinds de oprichting van de EU douane-unie in 1968. Het voorstel volgt op diverse studies en consultaties. Het beoogt in te spelen op het douanespeelveld dat onder druk is komen te staan door een toename in handelsstromen, snel toenemende verplichtingen die aan de grens moeten worden gecheckt en een verschuiving in geopolitieke verhoudingen en crisissen. In deze beschouwing bespreekt de auteur het voorstel.

1. Introductie

Op 1 juli 1968 is de EU douane-unie opgericht en sinds dat moment is het douanerecht in de Europese Unie in grote mate geüniformeerd. Eerst in losse verordeningen die elk een terrein van het douanerecht bestreken en later, sinds 1 januari 1994, in een gecombineerd douanewetboek. Van 1 januari 1994 tot 30 april 2016 betrof dit het Communautair Douane Wetboek (CDW)¹ en sinds 1 mei 2016 betreft dit het Douane Wetboek van de Unie (DWU)². Het DWU is opgesteld langs de lijn van het Verdrag van Lissabon, wat zoveel betekent dat naast een basisverordening, het DWU-wetgevingspakket bestaat uit een gedelegeerde (GDWU)³ en uitvoeringsverordening (UDWU)⁴.

Op 17 mei 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd om de wetgeving drastisch aan te passen.⁵ Naar eigen zeggen betreft het voorstel de meest ambitieuze en veelomvattende aanpassing aan de douanewetgeving

sinds de oprichting van de EU douane-unie. Het voorstel bevat een geheel nieuwe basisverordening die in de plaats moet treden van het DWU en die ik hierna zal aanduiden als ‘voorstel’, ‘nieuw(e) DWU’ of ‘DWU (nieuw)’.

In deze beschouwing ga ik in op het voorstel door allereerst stil te staan bij de achtergrond van het voorstel alsook door de drie pijlers te introduceren waarlangs het voorstel is opgebouwd (paragraaf 2). Daarna bespreek ik het voorstel in meer detail door achtereenvolgens stil te staan bij de oprichting van de EU Customs Data Hub en de Trust and Check traders categorie (paragraaf 3), de oprichting van de Europese douaneautoriteit (paragraaf 4), de e-commerce voorstellen (paragraaf 5), de nieuw geïntroduceerde c.q. verhelderende concepten ‘importeur’, ‘exporteur’, ‘vervoerder’ en ‘fabrikant’ (paragraaf 6) en de partiële harmonisatie van de sanctiebepalingen (paragraaf 7). Ik sluit deze beschouwing af met een vooruitblik (paragraaf 8).

2. Achtergrond van het voorstel en het voorstel in vogelvlucht

Een toename in handelsstromen, snel toenemende verplichtingen die aan de grens moeten worden gecontroleerd en een verschuiving in geopolitieke verhoudingen en crisissen maken het noodzakelijk om het huidige douanerecht te herzien en vormen de achtergrond voor de voorstellen van de Europese Commissie. Vanwege de snel toenemende verplichtingen die aan de grens moeten worden gecheckt door douaneautoriteiten is het voorstel erop gericht om aansluiting te zoeken bij reeds bestaande wetgeving of voorstellen. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de verordening betreffende markttoezicht en conformiteit van

1 Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het Communautair Douanewetboek, O/J L 302, 19.10.1992, p. 1-50.

2 Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het Douanewetboek van de Unie (herschikking), O/J L 269, 10.10.2013, p. 1-101.

3 Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het Douanewetboek van de Unie, O/J L 343, 29.12.2015, p. 1-557.

4 Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447 van de Commissie van 24 november 2015 houdende nadere uitvoeringsvoorschriften voor enkele bepalingen van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Douanewetboek van de Unie, O/J L 343, 29.12.2015, p. 558-893.

5 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013, COM(2023) 258 final of 11 May 2023.

producten,⁶ de algemene productveiligheidsverordening,⁷ verordeningen ter voorkoming dat producten op de Europese markt worden gebracht waarvan de productie heeft geleid tot ontbossing (anti-ontbossingsverordening)⁸ of gedwongen arbeid⁹, de verordening tot instelling van een digitaal productpasport¹⁰ en de Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)¹¹. Ook beoogt het voorstel aansluiting te zoeken bij bestaand beleid rondom bijvoorbeeld de wetgeving omtrent de eigen middelen, de btw (e-commerce) wetgeving en het Windsor-akkoord.

Het voorstel is ten dele gebaseerd op rapporten van het Joint Research Centre van de Commissie¹², de Europese Rekenkamer¹³ en de Wise Persons Group¹⁴. In het rapport van de Wise Persons Group uit 2022, die bestond uit hooggeplaatste personen uit het bedrijfsleven (veelal zonder douaneachtergrond), werden tien aanbevelingen gedaan. Zoals uit de hiernavolgende onderdelen volgt, zijn een groot aantal aanbevelingen (in aangepaste vorm) meegenomen in het voorstel. Naast de hiervoor genoemde rapporten hebben publieke consultaties plaatsgevonden om inzicht te krijgen welke wijzigingen aan het douanerecht gewenst zijn alsook om draagvlak voor de voorstellen van de Europese Commissie veilig te stellen. Nadat de publicatie van de voorstellen tot twee keer toe is uitgesteld, zijn op 17 mei 2023 de voorstellen gepresenteerd. Het pakket bestaat uit een voorstel voor een nieuw douanewetboek¹⁵, een

aanpassing van de Btw-richtlijn¹⁶ en een aanpassing van de Gecombineerde Nomenclatuur¹⁷.

De voorstellen zijn opgebouwd aan de hand van drie pijlers:

1. een nieuwe relatie met het bedrijfsleven;
2. een slimmere aanpak van douanechecks;
3. een modernere aanpak van e-commerce.

De nieuwe relatie met het bedrijfsleven hangt samen met de oprichting van de EU Customs Data Hub (paragraaf 3) dat als centraal dataverzamelpunt moet fungeren bij invoer en speelt in op de snel toenemende verplichtingen aan de grens waarvoor steeds meer gegevenselementen moeten worden ingediend. Technologische toepassingen zoals AI, machine learning en analytics in combinatie met manuele ingrepen moeten autoriteiten in staat stellen om op basis van de gegevens in de EU Customs Data Hub een 360-graden overzicht te krijgen op de goederenstromen. Importeurs die bij de EU Customs Data Hub zijn aangesloten, zullen een verminderd aantal interventies op een goederenstroom mogen verwachten. Een Trust and Check trader (paragraaf 3.3), een nieuw type geautoriseerd marktdeelnemer, kan zijn goederen zonder tussenkomst van douane in het vrije verkeer brengen (*self assessment*) en komt nog andere voordelen toe.

De tweede pijler, een slimmere aanpak van douanechecks, betekent dat douanechecks in toenemende mate worden uitgevoerd op de algehele goederenstromen in plaats van op individuele goederenstromen. Door de aanlevering van *real-time* data moeten douaneautoriteiten sneller, consistent en efficiënter op risico's kunnen acteren, zelfs op het moment dat de goederen nog niet eens onderweg zijn naar de Europese Unie. Een Europese douaneautoriteit wordt opgezet om lidstaten te helpen bij het prioriteren van risico's en het coördineren van checks en inspecties.

De derde pijler heeft tot doel om e-commerce zendingen moderner aan te pakken. Daartoe wordt aan e-commerce platforms een prominentere rol toegedicht in de goederenstroom, wordt de vrijstelling voor kleine zendingen met een drempelbedrag van € 150 afgeschaft en worden er vijf vereenvoudigde indelingscategorieën geïntroduceerd.

6 Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (Voor de EER relevante tekst), *PB* L 169 van 25.6.2019, blz. 1-44.

7 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on general product safety, amending Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Council Directive 87/357/EEC and Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council [COM(2021)346].

8 Verordening (EU) 2023/1115 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010 (Voor de EER relevante tekst), *PB* L 150 van 9.6.2023, blz. 206-247.

9 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on prohibiting products made with forced labour on the Union market [COM (2022) 453 final].

10 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for setting ecodesign requirements for sustainable products and repealing Directive 2009/125/EC (COM/2022/142 final).

11 Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (Voor de EER relevante tekst), *PB* L 130 van 16.5.2023, blz. 52-104.

12 A. Ghiran, A. Hakami, L. Bontoux, & F. Scapolo, *The Future of Customs in the EU 2040*, Publications Office of the European Union: Luxembourg 2020.

13 Europese Rekenkamer, Douanecontroles: onvoldoende harmonisatie schaadt de financiële belangen van de EU, special report 04/2021.

14 Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union – Brussels March 2022.

15 Zie voetnoot 5.

16 Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules relating to taxable persons who facilitate distance sales of imported goods and the application of the special scheme for distance sales of goods imported from third territories or third countries and special arrangements for declaration and payment of import VAT, COM(2023) 262 final of 17 May 2023.

17 Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EEC) No 2658/87 as regards the introduction of a simplified tariff treatment for the distance sales of goods and Regulation (EC) No 1186/2009 as regards the elimination of the customs duty relief threshold, COM(2023) 259 final of 17 May 2023.

3. EU Customs Data Hub en Trust and Check traders

3.1 Introductie

Het opzetten van een EU Customs Data Hub en de introductie van een nieuwe AEO-categorie, de Trust and Check traders, maken beide deel uit van pijler 1. Ze hebben beide tot doel een andere relatie tussen het bedrijfsleven en de douaneautoriteiten tot stand te brengen.

3.2 EU Customs Data Hub

De EU Customs Data Hub fungeert als één, centrale toegangspoort waarmee marktdeelnemers hun douanedata kunnen communiceren met de douaneautoriteiten. Het doel is daarnaast om de interventies van douane tot een minimum te beperken zonder afbreuk te doen aan de veiligheid, beveiliging en anti-fraudeverplichtingen die gelden aan de buitengrenzen van de Europese Unie. Het zou daarnaast de mogelijkheid aan douaneautoriteiten moeten geven om een 360-graden overzicht te geven op de goederenstroom van een marktdeelnemer. De douanedata die moet worden aangeleverd aan de EU Customs Data Hub zou de competente autoriteiten in staat moeten stellen om risicomangement en controles uit te oefenen ten aanzien van de douanewetgeving en andere wetgeving die door de douaneautoriteiten wordt toegepast. Andere wetgeving is zeer ruim geformuleerd en omvat alle wetgeving anders dan douanewetgeving die van toepassing is op goederen die worden ingevoerd, uitgevoerd en het douanegebied van de Europese Unie doorkruisen of op de Europese markt worden geplaatst en waarbij de douaneautoriteiten bij de implementatie een rol vervullen. Ik vermoed dat daarom hieronder ook bijvoorbeeld de anti-ontbossingsverordening en de CBAM worden begrepen. Ik baseer dat op het feit dat, ondanks dat de douaneautoriteiten de uitvoeringsbevoegdheid delen met andere autoriteiten bij deze wetgeving, de achtergrond van het voorstel onder andere is om de douanewetgeving beter af te stemmen op bestaande (voorstellen tot) wetgeving.

Op basis van het voorstel zullen e-commerce platforms per 1 maart 2028 hun douaneformaliteiten via de EU Customs Data Hub moeten vervullen (zie nader paragraaf 5.1). Per 1 maart 2032 krijgen alle andere marktdeelnemers op vrijwillige basis toegang tot de EU Customs Data Hub en per 1 januari 2038 zullen alle marktdeelnemers verplicht via de EU Customs Data Hub hun douaneformaliteiten moeten vervullen. De ‘wijze van aangifte’ doen, verandert met de gefaseerde inwerkingtreding van de EU Customs Data Hub. Nu wordt de douaneaangifte door de aangever ingediend nadat de goederen zijn aangebracht bij de douaneautoriteiten. In de toekomst zal de importeur (paragraaf 6.2) de douanedata beschikbaar stellen aan de autoriteiten door de informatie te laden in de EU Customs Data Hub die door de Europese douaneautoriteiten (paragraaf 4) wordt gemanaged.

3.3 Trust and Check traders

Onderdeel van het voorstel vormt de introductie van een nieuw type geautoriseerde marktdeelnemer. Het Authorized Economic Operator (AEO)-programma van de EU zou daarmee moeten worden verstevigd. Dit lijkt mij hard nodig omdat de doelstelling van het huidige AEO-programma mijns inziens op dit moment te wensen overlaat. De AEO-status zou ertoe moeten leiden dat douaneautoriteiten de marktdeelnemer behandelen als *trusted trader* en op basis van diverse verplichtingen zal de geautoriseerde marktdeelnemer verschillende voordelen moeten toekomen. In de praktijk lijken de voordelen niet altijd op te wegen tegen de verplichtingen die het aanvragen en behouden van een AEO-vergunning met zich brengen. Zo worden marktdeelnemers met een AEO-vergunning in de praktijk geregeld net zo vaak gecontroleerd als ‘gewone’ marktdeelnemers, terwijl een verminderd aantal douanecontroles een van de belangrijkste voordelen van het AEO-programma betreft. De overige voordelen zijn veelal indirect en niet wettelijk verankerd zoals het worden aangemerkt als een betrouwbare handelspartner door andere marktdeelnemers in de keten. Dit moet met de komst van de Trust and Check trader veranderen. Niet zozeer door een wettelijke verankering van een verminderd aantal controles, maar doordat diverse andere wettelijk verankerde voordelen worden geïntroduceerd zoals hierna wordt besproken.

Om als Trust and Check trader te kunnen worden aangemerkt, moet aan diverse vergunningvoorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden zijn grotendeels gelijk aan de voorwaarden waaraan een marktdeelnemer moet voldoen als hij een vergunning AEO-douanevereenvoudigingen (AEO-C) en AEO-veiligheid (AEO-S) wil aanvragen. Hij moet namelijk in ieder geval aantonen dat voldaan is aan de volgende criteria:

- een passende staat van dienst op het gebied van de naleving van douanevereisten;
- een deugdelijke handels- en, in voorkomend geval, voersadministratie die passende douanecontroles mogelijk maakt;
- het bewijs van financiële solvabiliteit;
- praktische vakbekwaamheid of beroepskwalificaties; en
- passende veiligheidsnormen.

Voor Trust and Check traders geldt in aanvulling dat de marktdeelnemer moet beschikken over een elektronisch systeem die hem in staat stelt om *real time* data in te dienen bij de EU Customs Data Hub. De voordelen die specifiek aan een Trust and Check trader toekomen zijn onder andere dat:

- hij de goederen zelf in het vrije verkeer kan brengen zonder tussenkomst van de douaneautoriteiten (*self assessment*);
- minder vaak onderworpen is aan fysieke en documentaire controles;
- goederen worden geacht zich te bevinden onder douanetoezicht tot de plaats van bestemming zonder dat

- de goederen onder douanevervoer geplaatst hoeven te worden;
- op verzoek mag de marktdeelnemer maximaal 31 dagen later de douanerechten berekenen en douaneschuld communiceren;
- vermindering of ontheffing van zekerheden.

Vergunningen voor AEO-C kunnen tot 1 maart 2032 worden aangevraagd.¹⁸ De huidige AEO-C-vergunningen moeten voor 31 december 2037 worden geëvalueerd. Ze worden daarop of ingetrokken of, als er voldaan wordt aan alle (nieuwe) voorwaarden, vervangen door de Trust and Check trader-status. De vergunning AEO-S blijft van toepassing. Dat deze vergunning in stand blijft, heeft vermoedelijk van doen met de door de EU gesloten Mutual Recognition Agreements (MRA's). Dit zijn overeenkomsten tussen de Europese Unie en derde landen, waarbinnen afspraken zijn gemaakt over de wederzijdse erkenning van elkaars veiligheidscertificeringen/vergunningen zoals in de EU de vergunning AEO-S.

4. Europese douaneautoriteit

Alle 27 EU-lidstaten vormen een douane-unie. De geheven rechten aan de Europese buitengrenzen vormen onderdeel van de traditionele eigen middelen van de Europese Unie. De nationale douaneautoriteiten zijn verantwoordelijk voor de heffing van de invoerrechten en krijgen ter compensatie een deel van de geheven invoerrechten. Als er geen systematische, op risicoanalyses gebaseerde douanecontroles door nationale douaneautoriteiten worden uitgevoerd in conformiteit met de Unierechtelijke verplichtingen op dit gebied, kan dit leiden tot te weinig geheven invoerrechten en dus een verlies aan eigen middelen. Indien de Europese Commissie vaststelt dat de Unierechtelijke verplichtingen niet naar behoren zijn nageleefd, moet de lidstaat in kwestie het verlies aan eigen middelen compenseren.¹⁹ Deze (toenemende) 'druk' uit Brussel maakt dat douaneautoriteiten de wetgeving in de regel zeer strikt interpreteren en er niet tot nauwelijks ruimte is voor beginselen als redelijkheid en billijkheid of hardheidsclausules.

Deze 'spanning' tussen Brussel en lokale douaneautoriteiten heeft er mijns inziens voor gezorgd dat de geesten langzaam zijn gerijpt om bepaalde bevoegdheden te institutionaliseren op EU-niveau. Daartoe is het voorstel gedaan om een EU-douaneautoriteit op te richten die de volgende hoofdtaken krijgt toebedeeld:

- uitvoeren van risicomangementtaken;
- uitvoeren van taken die verband houden met beperkende maatregelen en mechanisme voor crisisbeheer;

¹⁸ Art. 26 lid 1 jo. art. 265 lid 5 DWU (nieuw).

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de 'claim' van 2,7 miljard euro van de Europese Commissie opgelegd aan het Verenigd Koninkrijk: HvJ 8 maart 2022, C-213/19 (*Commissie vs. VK*), ECLI:EU:C:2022:167 en een bespreking van onder andere deze zaak in: M.L. Schippers & W. de Wit, 'The Use of Statistical Values to Combat Undervaluation in the European Union', *Journal of World Trade* 57(2), p. 253-276.

- activiteiten voor capaciteitsopbouw en het verschaffen van operationele ondersteuning en coördinatie;
- uitvoeren van datamanagement en uitvoeringstaken die verband houden met het optuigen van een nationale applicatie om de data in de EU Customs Data Hub toe te passen.

Voor genoemde taken zijn in verschillende artikelen nader uitgewerkt. Ook zijn er naast de hoofdtaken andere taken en verdere taken gedefinieerd in het voorstel die de Europese douaneautoriteit moet verrichten. Ook maakt de waarborging van de uniforme implementatie van douanewetgeving onderdeel uit van hun doelstellingen.²⁰ Het plan is dat tegen 2026 de Europese douaneautoriteit is opgezet en in 2028 volledig operationeel is.

Mijn verwachting is dat wanneer het komt tot een Europese douaneautoriteit, in de loop van de jaren andere taken van de nationale douaneautoriteiten worden overgeheveld naar de Europese douaneautoriteiten, of aan de Europese douaneautoriteit worden toegekend als het nieuwe taken betreft.

5. E-commerce

5.1 Prominente rol van e-commerce platforms

In navolging van de btw e-commerce wetgeving die per 1 juli 2021 van toepassing is, krijgen e-commerce platforms ook in het douanerecht een prominente rol per 1 maart 2028. Op dit moment worden e-commerce pakketjes in de regel ingeklaard door een postkoerier of consument. Vanaf 1 maart 2028 zal de verantwoordelijkheid van de inkleding worden verlegd naar e-commerce platforms. E-commerce platforms worden vanaf die datum aangemerkt als *deemed importer*. Een marktdeelnemer wordt als zodanig aangemerkt indien hij betrokken is bij afstandsverkoop van goederen die vanuit een derde land in de Europese Unie worden ingevoerd en indien hij gerechtigd is om de Import One Stop Shop (IOSS) toe te passen. Van een afstandsverkoop is sprake als:²¹

- de goederen worden verkocht en rechtstreeks verscheept naar niet btw-ondernemers in de Europese Unie;

²⁰ Aangezien de EU-lidstaten een douane-unie vormen en de EU een WHO-lid is, moet de EU overeenkomstig de art. XXIV en X:3(a) GATT de uniforme toepassing van wetgeving waarborgen. Diverse zaken zijn in het verleden aangespannen bij het geschillenbeslechtingsorgaan van de WHO door andere WHO-leden waarin werd bestreden dat de wetgeving uniform werd uitgelegd. Zie bijvoorbeeld: Appellate Body Report, European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R, Bananas III), Appellate Body Report, European Communities – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products, WT/DS69/AB/R, (EC-Poultry), Appellate Body Report, European Communities – Selected Customs Matters, WT/DS315/AB/R, (EC – Selected Customs Matters) en Panel Report, European Union and its Member States – Certain Measures Relating to the Energy Sector, WT/DS476/R, (EU – Energy Package).

²¹ Op dit moment moet de intrinsieke waarde van de ingevoerde goederen nog onder de € 150 liggen om gebruik te kunnen maken van de IOSS. Deze voorwaarde komt te vervallen, zie paragraaf 5.2.

- de goederen worden ingevoerd vanuit een niet-EU-land;
- de goederen door of namens de leverancier worden vervoerd of door diens indirecte tussenkomst;
- de goederen zijn niet onderworpen aan op EU-niveau geharmoniseerde accijnzen.

Als een niet-btw-ondernemer een aankoop verricht bij een *deemed importer*, ontstaat er een douaneschuld zodra de betaling is geaccepteerd. Een dag na de betaling en in ieder geval voordat de goederen voor het vrije verkeer worden aangegeven, zal de *deemed importer* informatie moeten verstrekken aan de douaneautoriteiten door de informatie te uploaden in de EU Customs Data Hub. De douaneautoriteiten kunnen een *deemed importer* toestaan om uiterlijk aan het einde van de volgende maand de douaneschuld te berekenen en mee te delen die overeenkomt met het totale bedrag aan invoerrechten voor alle goederen die gedurende een maand zijn vrijgegeven, met uitsplitsing van de bedragen die betrekking hebben op elke specifieke zending goederen.

De achtergrond van deze regel is niet alleen dat de douaneregels hiermee beter aansluiten bij de btw e-commerce regels, maar ook dat het e-commerce platforms op voorhand de finale prijs aan de consument bekend kan maken. Dit zou moeten leiden tot een afname van klachten en retourzendingen, omdat consumenten niet (onverwachts) worden geconfronteerd met aanvullende kosten die verband houden met de inklaring van de goederen.

5.2 Afschaffing drempelbedrag van € 150

Op dit moment zijn op grond van art. 23 van Verordening (EG) nr. 1186/2009²² van rechten bij invoer vrijgesteld zendingen bestaande uit goederen met een te verwaarlozen waarde die uit een derde land rechtstreeks aan een geadresseerde in de Europese Unie worden gezonden. Onder te verwaarlozen waarde wordt verstaan een goed waarvan de intrinsieke waarde niet meer dan € 150 bedraagt.

Om te voorkomen dat invoerrechten worden ontlopen door goederen net onder de drempelwaarde voor douanedoeleinden te prijzen, wordt dit drempelbedrag afgeschaft. Dat betekent, zoals in paragraaf 5.1 uiteengezet, dat de intrinsieke waarde van de goederen die door een e-commerce platform worden verkocht niet ter zake doet om vast te stellen of dit e-commerce platform kan worden aangemerkt als *deemed importer*.

De afschaffing van het drempelbedrag van € 150 heeft ook betekenis voor de btw. Het voorstel omvat namelijk ook het plan om de IOSS open te stellen voor goederen met een intrinsieke waarde van € 150 of hoger. Ook de speciale regelingen waaronder postoperatoren, *express carriers* en douaneagenten namens hun afnemer de douaneaangiften

ten invoer indienen en de geïnde btw maandelijks afdragen, wordt verruimd zodat ook leveringen van goederen met een waarde van € 150 of meer onder deze regeling kunnen worden ingevoerd.

5.3 Introductie van vijf vereenvoudigde indelingscategorieën

Bij de invoer van goederen is het essentieel om de classificatie van de goederen te bepalen. Door de hoeveelheid classificatiecodes kan dat bij een grote verscheidenheid aan ingevoerde goederen een uitdaging vormen. Dit is met name het geval bij e-commerce zendingen, waarbij leveranciers een veelvoud aan producten aanbieden die elk onder een andere goederencode moeten worden ingedeeld. Tegen die achtergrond kunnen importeurs van afstandsvakken hun goederen indelen in vijf vereenvoudigde indelingscategorieën met respectieve *ad valorem* rechten van 0% (bijvoorbeeld voor boeken, drukwerk, kunstwerken), 5% (bijvoorbeeld voor speelgoed, muziekinstrumenten, metalen bestek), 8% (bijvoorbeeld voor zijde en katoenproducten, keramische producten, fotografische goederen), 12% (bijvoorbeeld voor lederen artikelen, reistassen) en 17% (bijvoorbeeld voor schoeisel, glaswerk). Ondanks de toepassing van deze vereenvoudiging moeten importeurs hun goederen blijven indelen op zescijferig niveau vanwege de ‘Advanced Cargo Information’-verplichtingen.

De toepassing van de vereenvoudiging is optioneel en niet bij alle goederen mogelijk. Accijnsgoederen en goederen waarvoor antidumpingmaatregelen, compenserende maatregelen of vrijwaringsmaatregelen zijn ingesteld, kunnen niet profiteren van deze vereenvoudiging. Dat geldt eveneens voor goederen die zijn ingedeeld onder de hoofdstukken 73, 98 en 99 van de Gecombineerde Nomenclatuur. Indien van de vijf vereenvoudigde indelingscategorieën gebruik wordt gemaakt, moeten in de douanewaarde de transportkosten tot aan de plaats van bestemming worden begrepen. Dit wijkt af van de huidige douanewaarderegels op basis waarvan de transportkosten tot aan de plaats waar de goederen in het douanegebied van de Europese Unie worden gebracht in de douanewaarde moeten zijn begrepen (‘CIF-waarde’). De achtergrond heeft ermee van doen dat de Commissie daarmee de waardering van de goederen voor douanedoeleinden beter wil laten aansluiten bij de maatstaf van heffing voor de btw bij e-commerce zendingen. De vraag is echter in hoeverre dit aansluit bij de wettelijke bepalingen uit de Customs Valuation Agreement (CVA) waaraan de Europese Unie zich als lid van Wereldhandelsorganisatie (WHO) heeft te houden. Art. 8 lid 2 onderdeel a CVA luidt namelijk:

Bij de vaststelling van haar nationale wetgeving, voorziet elke Partij in bepalingen inzake het begripen in of het uitsluiten van de douanewaarde, hetzij geheel of voor een deel, van de volgende elementen:

a) de kosten van het vervoer van de ingevoerde goederen tot de haven of de plaats van invoer

²² Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanewijzigingen (gecodeerde versie), OJ L 324, 10.12.2009, p. 23-57.

Je zou hieruit kunnen afleiden dat de douanewaarde enkel de transportkosten tot de plaats van invoer (hieronder versta ik ook de plaats waar de goederen worden binnengebracht) mogen omvatten en niet ‘binnenlandse’ vervoerskosten. Het voorstel van de Commissie druist daar tegenin en is daardoor mogelijk niet in conformiteit met de regels van de WHO.

6. Nieuwe concepten: importeur, exporteur en vervoerder

6.1 Inleiding

Het zwakke aan het huidige wetboek volgens de Commissie is dat de rol van bepaalde stakeholders die nu jegens de douane verantwoordelijk worden gehouden, zoals de aangever en vervoerder, grote moeite hebben om hun financiële en niet-financiële verantwoordelijkheden na te komen. Ter verheldering van de rol en verantwoordelijkheden van bepaalde stakeholders wordt aan importeurs en exporteurs een grote compliancerol toegedicht en wordt de rol van de vervoerder geherdefinieerd. Dit zal het douanetoezicht moeten versterken. Ik bespreek deze definities in achtereenvolgens de paragrafen 6.2 tot en met 6.4.

Ook worden diverse andere termen geïntroduceerd in het voorstel. Deze hebben met name te maken met de verschoven focus van risicomangement van individuele zendingen naar de gehele goederenstroom en het gebruik van de EU Customs Data Hub (bijvoorbeeld ‘risk signal’, ‘risk signal result’, ‘control recommendation’, ‘supervision strategy’ en ‘simplified treatment for distance sales’). Ook het begrip ‘fabrikant’ is nieuw en bespreek ik in paragraaf 6.5.

6.2 Importeur

Hoewel in de praktijk de term ‘importer (of record)’ vaak wordt gebruikt om de persoon aan te duiden die de goederen importeert, is dit tot op heden een niet-bestaande rol in het Europese douanerecht. Het is namelijk de ‘aangever’ die de douaneaangifte verzorgt. De aangever is ofwel de persoon die dit in eigen naam en rekening doet ofwel, indien hij op een indirecte wijze wordt vertegenwoordigd, de vertegenwoordiger. Vanaf 1 maart 2032 mogen marktdeelnemers, anders dan *deemed importers*, hun rapportageverplichtingen voldoen via de EU Customs Data Hub als importeur. Vanaf 2038 wordt dit vervolgens de standaard. Dat betekent ook dat het begrip ‘aangever’ tussen 2032 en 2038 uitgefaseerd zal worden. Anders dan een aangever zal de importeur de douaneformaliteiten moeten verrichten door data in te laden in de EU Customs Data Hub.

De importeur wordt in het voorstel als volgt gedefinieerd (art. 5(12) nieuw DWU):

Any person who has the power to determine and has determined that goods from a third country are to be brought into the customs territory of the Union or, except otherwise provided, any person who is considered a deemed importer.

Hoewel het houden van eigendom niet expliciet wordt gesteld als voorwaarde om als importeur te mogen optreden, lijkt juridisch of economisch eigendom wel impliciet verlangd te worden. Wie anders heeft het recht om te mogen bepalen dat goederen naar de Europese Unie worden verscheept? De importeur heeft, zo valt af te leiden uit art. 20 lid 1 nieuw DWU, verschillende verplichtingen na te leven. Overeenkomstig het tweede lid moet de importeur in de Europese Unie zijn gevestigd, tenzij sprake is van een situatie zoals genoemd in het derde lid. Het vrijmaken van de goederen staat in dat lid niet genoemd. Onder het DWU wordt dat opgelost door een indirect douanevertegenwoordiger aan te stellen die dan als aangever wordt aangemerkt. Hoewel het nieuwe DWU nog steeds voorziet in de mogelijkheid om een douanevertegenwoordiger aan te stellen, lijkt het erop dat de importeur niet ontslaat van de verplichting om zich te vestigen in de Europese Unie. Niet in de Europese Unie gevestigde (rechts)personen lijken derhalve geen goederen meer te kunnen importeren (lees: aangeven voor het vrije verkeer) zonder zich daar te vestigen. Eenzelfde ontwikkeling hebben wij onder het DWU al gezien ten aanzien van het exporteursbegrip. Art. 1(19) GDWU verlangt op dit moment dat een exporteur in de Europese Unie moet zijn gevestigd. In de praktijk wordt, wanneer de eigendom van de goederen op het moment van export bij een niet in de Europese Unie gevestigde (rechts)persoon ligt, een andere partij bij het contract aangewezen of gemachtigd om als exporteur op te treden. Een soortgelijke oplossing zou kunnen worden toegepast ten aanzien van het importeursbegrip onder het nieuwe DWU. Het nadeel is dat de importeur in een dergelijk geval vermoedelijk niet degene is die gerechtigd is om de btw die bij invoer verschuldigd is in aftrek te brengen. Uit een arrest en beschikking van het Hof van Justitie²³, een arrest van de Hoge Raad²⁴ en richtlijnen van de VAT Committee²⁵ blijkt namelijk dat het recht om over de goederen te kunnen beschikken als eigenaar een voorwaarde vormt om de btw in aftrek te mogen brengen. Het lijkt daarmee uitdagend om klassieke toll manufacturing- en agentenstructuren, waarbij de eigendom vaak bij een niet in de Europese Unie gevestigde principaal blijft ten tijde van de invoer in de Europese Unie, onder het nieuwe DWU voort te zetten.²⁶

6.3 Exporteur

Het exporteursbegrip is op dit moment gedefinieerd in art. 1(19) GDWU. Overeenkomstig art. 5(14) DWU (nieuw) luidt het begrip exporteur als volgt:

23 HvJ EU 25 juni 2015, C-187/14 (*DSV Road*), ECLI:EU:C:2015:421 en HvJ EU 29 oktober 2020, C-621/19 (*Weindel*), ECLI:EU:C:2020:814.

24 Hoge Raad 30 april 2021, zaaknummer 18/02889, ECLI:NL:HR:2021:674 (gestolen nikkel).

25 Guidelines resulting from the 94th meeting of 19 October 2011 Document C – taxud.c.1(2012)243615 – 716.

26 Voor een nadere bespreking van toll manufacturing- en agentenstructuren, zie: M.L. Schippers, ‘Douanewaarde in een globaliserende wereld’ (*Fiscale Monografieën* nr. 164) (diss. Rotterdam), Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 13 e.v.

Any person who has the power to determine and has determined that the goods are to be taken out of the customs territory of the Union.

Het begrip wijkt af van het huidige begrip waarbij voor particulieren een apart exporteursbegrip is opgenomen en, voor de gevallen waarin niet aan de hiervoor bedoelde definitie te voldaan, is bepaald dat als exporteur kan worden aangemerkt een persoon die partij is bij de overeenkomst op grond waarvan goederen dat douanegebied zullen verlaten.

Onder het huidige douanewetboek en het nieuwe DWU wordt verlangd dat de exporteur in het douanegebied van de Europese Unie moet zijn gevestigd. De problematiek die dat met zich brengt voor niet in de Europese Unie gevestigde (rechts)personen die hun goederen willen uitvoeren, is uitvoerig besproken in de literatuur²⁷ en zal blijven voortduren.

In art. 22 DWU (nieuw) worden de verplichtingen van de exporteur genoemd. Dit is een grote verandering ten opzichte van het huidige douanewetboek waaruit de verplichtingen van een exporteur niet heel duidelijk volgen.²⁸

6.4 Vervoerder

De vervoerder is nader gedefinieerd in het voorstel. In art. 5(22) DWU (nieuw) wordt de vervoerder als volgt gedefinieerd:

In the context of entry, the person who brings the goods, or who assumes responsibility for the carriage of the goods, into the customs territory of the Union. [...]

In the context of exit, the person who takes the goods, or who assumes responsibility for the carriage of the goods, out of the customs territory of the Union. [...]

De verantwoordelijkheden hebben met name betrekking op het indienen van de summiere aangifte voor binnenkomst van de goederen om douaneautoriteiten in staat te stellen een risicoanalyse uit te voeren. Na de uitfasering van het begrip aangever (zie paragraaf 6.1) zal de vervoerder ook een nader gedefinieerde rol bij de bijzondere douaneregeling douanevervoer gaan spelen.

6.5 Fabrikant

In art. 5 onderdeel 48 DWU (nieuw) wordt een definitie voor fabrikant gegeven. Onder een fabrikant wordt verstaan:

- the manufacturer of the product pursuant to the other legislation applicable to that product; or

- the producer with respect to agricultural products as defined in Article 38(1) TFEU or to raw materials; or
- if there is no manufacturer or producer as referred to in points (a) and (b), the natural or legal person or association of persons who manufactured the product or had the product manufactured, and markets that product under that person's name or trademark.

Bij het in het vrije verkeer brengen van de goederen moet worden gecommuniceerd wie de fabrikant is alsook de productleverancier als dit een andere partij is.²⁹ Ook wanneer de goederen geplaatst worden onder een bijzondere regeling opslag, bijzondere bestemming en actieve veredeling.³⁰ Dit vereiste past in een bredere trend waarbij nieuwe Europese wetgeving – zoals CBAM, de anti-ontbosingsverordening en de verordening tot instelling van een digitaal productpasport – importeurs vereist data over de gehele ‘product lifecycle’ van hun ingevoerde goederen te overleggen bij invoer. Hoewel de Europese Commissie zich realiseert dat daarmee additionele informatie wordt verlangd, zou dit opwegen tegen de vereenvoudigingen en vermindering van douaneprocessen die het nieuwe DWU biedt. Ik betwijfel dit, omdat het toch weer additionele informatie betreft die de importeur moet overleggen. Niettemin zou de EU Customs Data Hub er wel voor moeten zorgen dat informatie slechts eenmalig ingediend hoeft te worden, waarna de Europese douaneautoriteit de ingediende documentatie doorzet naar de competente autoriteiten.

7. Partiële harmonisatie van sanctiebepalingen

7.1 Huidige stand van zaken: verdeeld speelveld

Art. 42 DWU draagt iedere lidstaat op om sancties vast te stellen voor het niet-naleven van de douanewetgeving. Als randvoorwaarden geldt dat de door de lidstaten ingestelde sancties effectief, proportioneel en afschrikwekkend moeten zijn.³¹ Voorts regelt het tweede lid van art. 42 dat bij bestuurlijke sancties, deze onder meer een of beide van de volgende vormen kunnen aannemen:

- een geldboete opgelegd door de douaneautoriteiten, in voorkomend geval met inbegrip van een schikking die in de plaats komt van een strafrechtelijke sanctie;
- de intrekking, schorsing of wijziging van een vergunning van de betrokken persoon.

Langs deze wettelijke kaders en overwegingen van het Hof van Justitie in (lopende) douanezaken³² staat het lidstaten

²⁷ Zie o.a. J. Hollebeek & F. Hababa, ‘Het begrip exporteur: wederom een update’, *Btw-bulletin* 2020/32, p. 9-10 en de daar genoemde literatuur.

²⁸ J. Hollebeek & F. Hababa, ‘Het begrip exporteur; een update’, *Btw-bulletin* 2019/2, p. 6.

²⁹ Art. 88 DWU (nieuw).

³⁰ Art. 118, 135 en 137 DWU (nieuw).

³¹ Op basis van een recent arrest lijkt een boete niet snel disproportioneel te zijn, zie HvJ 8 juni 2023, C-640/21 (*Zes Zollner Electronic*), ECLI:EU:C:2023:457.

³² HvJ 4 maart 2020, C-655/18 (*Schenker EOOD*), ECLI:EU:C:2020:157; Verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de Fővárosi Törvényszék (Hongarije) op 18 oktober 2022, C-653/22; Verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de Rayonen sad Svilengrad (Bulgarije) op 23 november 2022, C-717/22.

onder het DWU vrij om hun eigen sanctiewetgeving vast te stellen met een verdeeld speelveld tot gevolg.³³ Diverse pogingen van de Commissie om de sanctiewetgeving te harmoniseren, hebben het tot op heden niet gered.³⁴ Wel is in 2017 voor de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Europese Unie schaadt Richtlijn 2017/1371 aangenomen.³⁵ Op basis van deze richtlijn wordt een opzettelijke gedraging die de financiële belangen van de Unie schaadt aangemerkt als strafbaar feit. De richtlijn bevat minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties. Hoewel de richtlijn niet primair gericht is op inbreuken op douanevoorschriften zullen bepaalde inbreuken worden geraakt door deze richtlijn omdat douanerechten toebehoren aan de eigen middelen van de Europese Unie. Belangrijk om op te merken is dat wanneer douanerechten opzettelijk worden ontlopen door een rechtspersoon, er ongeacht de hoogte van het bedrag aan ontlopen rechten sprake is van een strafbaar feit. Het ontbreken van een drempelbedrag is opmerkelijk, nu dit wel is ingesteld voor btw-fraude.³⁶

Het ontbreken van geharmoniseerde en de zeer uitlopende invulling die lidstaten aan art. 42 DWU hebben gegeven, hebben aanleiding gegeven om in het voorstel voor een nieuw DWU bepalingen op te nemen waarin in de basis inbreuken op douanevoorschriften en niet-strafrechtelijke sancties zijn opgenomen. Dit moet concurrentievervalsingen, mazen in de wetgeving en ‘*customs shopping*’ van marktdeelnemers tegengaan.

7.2 Inbreuk op douanevoorschriften en niet-strafrechtelijke sancties

In Titel XIV zijn de basisbepalingen opgenomen op het gebied van de inbreuk op douanevoorschriften en niet-strafrechtelijke sancties.

De uitlokking van, of hulp bij, medeplichtigheid aan en poging tot handelingen of nalatigheden die genoemd zijn in art. 252 DWU (nieuw) vormen een inbreuk op douanevoorschriften. Dit is anders als sprake is van een niet-opzettelijk begane administratieve fout of fout van geringe aard en de marktdeelnemer bij het begaan van deze fout niet een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt of (klaarblijkelijk) nalatig is geweest. De in art. 252 genoemde gedragingen en nalatigheden omvatten onder andere het niet-indienen van een douaneaangifte, het verstrekken van incomplete, incorrecte en valse documenten aan de douane,

het niet-bijhouden van de boekhouding en het onttrekken van goederen aan het douanetoezicht.

Indien een sanctie wordt opgelegd vanwege een in art. 252 genoemde handeling of nalatigheid moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De sanctie moet:

- overeenkomen met één of meer in de in art. 254 genoemde vormen (paragraaf 7.3);
- effectief, proportioneel en afschrikwekkend zijn;
- verzachtende en bezwarende omstandigheden in aanmerking nemen (paragraaf 7.4).

7.3 Sanctievormen

De sancties zoals genoemd in art. 254 DWU (nieuw) vormen de minimale niet-strafrechtelijke sancties die douaneautoriteiten moeten opleggen als sprake is van een inbreuk op een douanevoorschrift. Indien een sanctie wordt opgelegd zal deze moeten worden vastgelegd in de EU Customs Data Hub. Voor bijvoorbeeld een AEO-vergunning en de status van geautoriseerde aangever voor de CBAM is het noodzakelijk dat de aanvragende marktdeelnemer geen ernstige of herhaalde overtredingen van onder andere de douanewetgeving heeft begaan. Door de sancties te registreren, worden overtredingen zichtbaarder voor de lidstaat waar de aanvraag wordt gedaan, ook als een overtreding in een andere lidstaat heeft plaatsgevonden.

Overeenkomstig art. 254 DWU (nieuw), kunnen sancties de vorm aannemen van geldboetes, de intrekking, schorsing of aanpassing van een douanebeslissing of de inname van goederen en het transportmiddel. Voor de geldboetes zijn minimum- en, in voorkomende gevallen, maximumpercentages en bedragen vastgesteld. De geldboetes kunnen ook worden toegepast als schikking voor een strafrechtelijke boete. De percentages moeten worden afgezet tegen de ontlopen douanerechten en, wanneer de inbreuk geen invloed heeft op de hoogte van de douaneschuld, de douanewaarde van de goederen. Dit laatste is opmerkelijk. Stel dat goederen met een douanewaarde van 1 miljoen euro verkeerd zijn ingedeeld en in scenario A 10.000 euro aan douanerechten zijn misgelopen en de verkeerde indeling in scenario B geen gevolgen heeft voor de douaneschuld. Overeenkomstig art. 254 DWU (nieuw) bedraagt de boete in dat geval 100 tot 200% van de ontlopen douanerechten respectievelijk douanewaarde als de inbreuk opzettelijk heeft plaatsgevonden en in andere gevallen tussen de 30 en 100% van respectievelijk de douanerechten en douanewaarde. Bij opzet zouden de boetes dus ten hoogste € 20.000 in scenario A en 2 miljoen euro in scenario B bedragen, terwijl het om dezelfde inbreuk gaat en in het laatste geval geen douanerechten zijn ontlopen. Daarbij merk ik wel op dat bij de vaststelling van de sancties rekening gehouden moet worden met de in paragraaf 7.4 te bespreken verzachtende omstandigheden. Een van de verzachtende omstandigheden betreft het geval waarbij de overtreding geen invloed heeft gehad op de douaneschuld of enige andere belasting die bij invoer verschuldigd is.

33 Zie voor een bespreking van de verschillen o.a.: J.J. Milla-Ibáñez, ‘The Statute of Limitation in Case of Customs Criminal Offences in the EU: A Comparative Study’, *Global Trade & Customs Journal* 18(6), p. 220-227.

34 Zie o.a. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Union legal framework for customs infringements and sanctions*, COM/2013/0884 final.

35 Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, *OJ L* 198, 28.7.2017, p. 29-41.

36 Zie art. 2 lid 2 Richtlijn (EU) 2017/1371 en P. Muñoz, ‘EU Harmonization of Customs Infringements and Sanctions Is Needed but the EU Must Proceed with Caution’, *GTCJ* Volume 13, Issue 7&8.

Art. 254 DWU (nieuw) zorgt dus tot op zekere hoogte voor het tot stand brengen van een gelijk speelveld op het gebied van opgelegde sancties. Art. 245 DWU (nieuw) maakt echter duidelijk dat het EU-lidstaten vrijstaat om strengere maatregelen in te stellen door bestuurlijke en strafrechtelijke sancties vast te stellen. Vanuit de achtergrond dat draagvlak moet worden gecreëerd voor het voorstel en lidstaten veelal autonomie willen behouden over de instelling van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties, begrijp ik de afweging van de Commissie om lidstaten deze vrijheid te gunnen. Dat laat onverlet dat op dit moment juist de uiteenlopende bestuurlijke en strafrechtelijke sancties per lidstaat in potentie zorgen voor concurrentievervalsingen, mazen in de wetgeving en ‘customs shopping’ van marktdeelnemers. Tegen die achtergrond is het een gemiste kans dat art. 245 DWU (nieuw) het lidstaten vrijlaat om strengere maatregelen in te stellen, hoewel lidstaten er wel voor moeten zorgen dat deze sancties, zoals onder het DWU ook al het geval is, proportioneel moeten zijn.

7.4 Verzachtende en bezwarende omstandigheden

In de art. 247 en 248 DWU (nieuw) worden verzachtende en bezwarende omstandigheden genoemd die in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling van de sancties voor de in art. 252 nieuw DWU genoemde inbreuken op douanevoorschriften. Vooropstaat dat de verzachtende omstandigheden alleen een rol spelen als de overtreder bewijs kan leveren dat hij te goeder trouw heeft gehandeld. Als dat het geval is, gelden als verzachtende omstandigheden de gevallen waarin goederen niet onderworpen zijn aan andere wetgeving toegepast door douaneautoriteiten, de inbreuk geen invloed heeft gehad op de hoogte van de douaneschuld of enige andere belasting die bij invoer is verschuldigd en de overtreder effectieve medewerking verleent aan de douaneautoriteiten.

De bezwarende omstandigheden zijn de gevallen waarin er sprake is van recidive, de inbreuk significante invloed heeft gehad op andere door de douaneautoriteiten toegepaste wetgeving, er een significante financiële impact is geweest op de inning van douanerechten en andere heffingen en wanneer de inbreuk een gevaar vormt voor de beveiliging en veiligheid voor de Europese Unie en haar inwoners.

7.5 Verjaringstermijn

De verjaringstermijn van douaneschulden is drie jaar ex art. 182 lid 1 DWU (nieuw) en, op basis van lid 2, wordt wanneer de douaneschuld is ontstaan ingevolge een handeling die op het tijdstip dat zij werd verricht strafrechtelijk vervolgbaar was, in overeenstemming met het nationaal recht verlengd tot minimaal vijf en maximaal tien jaar. Voor de oplegging van sancties voor de in art. 252 van het nieuwe DWU genoemde inbreuken van douanevoorschriften geldt dat lidstaten een verjaringstermijn van tussen de vijf en tien jaar moeten hanteren voor het opleggen van sancties. Dit is opmerkelijk en leidt mijns inziens tot een onwenselijke situatie, omdat hiervoor bij een niet-strafrechtelijke inbreuk

van douanevoorschriften de verjaringstermijn drie jaar is, maar er wel voor ten minste vijf en ten hoogste tien jaar aan boetes kunnen worden opgelegd.

8. Afsluiting en vooruitblik

In deze bijdrage heb ik een selectie van de belangrijkste ontwikkelingen besproken. Onmiskenbaar zijn een aantal onderwerpen niet aan de orde gesteld en verdienen nog nadere aandacht, waaronder het feit dat het voorstel van de Bindende Waarde Inlichting nu integraal deel uitmaakt van het voorstel voor een nieuw DWU en de regelgeving rondom besluiten wordt aangepast en meer rechten lijkt te gunnen aan marktdeelnemers.³⁷

Het voorstel is nu voor akkoord toegestuurd aan het Europees Parlement en de Raad. Mijn verwachting is dat beide instellingen nog aanpassingen op het voorstel zullen presenteren, waarna eerst een drieloop overleg nodig is om een akkoord te krijgen op de definitieve verordening. Daarbij zullen mogelijk ook de reacties uit diverse hoeken op het voorstel in aanmerking worden genomen.³⁸

Na akkoord is de insteek van de Europese Commissie dat de verordening zo snel mogelijk wordt gepubliceerd, waarna het huidige DWU wordt ingetrokken. Bepaalde artikelen in het nieuwe DWU zullen, zoals in eerdere onderdelen al benoemd, gefaseerd van toepassing worden. Voor de meeste bepalingen ontbreekt echter een datum waarop de bepalingen van toepassing worden in het voorstel. Deze worden daarom van toepassing op het moment van inwerkingtreding, wat twintig dagen na de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is. Dat is opmerkelijk, omdat pas op dat moment de Europese Commissie de aan haar gegunde gedelegeerde en uitvoeringsbevoegdheden mag uitoefenen. Dit geeft de Europese Commissie heel weinig tijd om gedelegeerde of uitvoeringsverordeningen vast te stellen. Daarnaast hebben de douaneautoriteiten en marktdeelnemers geen of weinig tijd om zich voor te bereiden. Het is om die reden aan te bevelen dat er voor alle bepalingen een datum wordt opgenomen waarop deze van toepassing worden.

Hoewel de plannen veelbelovend zijn, blijft het voor mij de vraag of de invoering van de plannen haalbaar is binnen het in het voorstel vastgestelde tijdspad. Het is namelijk een stuk sneller dan de doorlooptijd die nodig was om het

37 Commission Delegated Regulation (EU) .../... of XXX amending Delegated Regulation (EU) 2015/2446 as regards decisions relating to binding information in the field of customs valuation and decisions relating to binding origin information en Commission Implementing Regulation (EU) .../... of XXX amending Implementing Regulation (EU) 2015/2447 as regards decisions relating to binding information in the field of customs valuation and introducing an electronic system for binding origin and valuation information.

38 De feedback is verzameld op de volgende webpagina (gecheckt op 29 juni 2023): https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13316-Revision-of-the-Union-Customs-Code/feedback_en?p_id=32155318.

Douanewetboek van de Unie vastgesteld te krijgen.³⁹ Het betreft daarnaast in het bijzonder een reële vraag gelet op de introductie van nieuwe systemen zoals de EU Customs Data Hub. We hebben immers bij de introductie van het DWU gezien dat de deadlines ten aanzien van de introductie van nieuwe digitale systemen telkens werd uitgesteld. Tegelijk is de Europese Unie het aan zichzelf verplicht om een en ander waar te maken om het hoofd te kunnen blijven bieden aan het uitdagende internationale douane-

veld en te kunnen blijven concurreren met opkomende en andere grote handelsblokken.

Over de auteur

Dr. M.L. Schippers LLM

Martijn Schippers is universitair docent aan de Erasmus School of Law, programmacoördinator van de EFS Post-Master in EU Customs Law en senior manager in EY's Global Trade & Sustainability team.

39 H-M. Wolfgang & K. Harden, 'The new European customs law', *World Customs Journal* 10(1), p. 3-16 en de oratie van W. de Wit waarvan verslag is gedaan in: M.L. Schippers, 'Op weg naar het Douanewetboek van de Unie', *WFR* 2014/1048, p. 1048-1051.