

WETSVORSTEL (RE)ORGANISATIE BELGISCHE DOUANE EN ACCIJNZEN

BEGELEIDENDE NOTA VLAAMSE HAVENVERENIGING - APRIL 2008

INLEIDING

Nood aan een efficiënte Belgische douane binnen een geglobaliseerde wereld

Douanediens ten wereldwijd staan voor belangrijke uitdagingen en zien hun takenpakket ingrijpend gewijzigd.

1 Zo heeft het ontstaan van economische unies (waaronder de eengemaakte Europese ruimte zonder binnengrenzen) handelsbarrières doen verdwijnen wat een belangrijke impuls heeft gegeven aan de mondiale economie. Een geglobaliseerde economie heeft zich ontwikkeld waarbinnen goederen zich tegen een hoge snelheid bewegen tussen productieplaatsen en afzetmarkten verspreid over de ganse wereld. De mate waarin nationale of regionale economieën stand houden wordt in belangrijke mate bepaald door de bijdrage die ze leveren aan het faciliteren van de handelsstromen. Het vlot blijven bewegen van de goederenstromen is immers essentieel in een geglobaliseerde context. Een land dat zich onvoldoende inschrijft in deze filosofie wordt onaantrekkelijk voor investeerders en dreigt de boot te missen. In dat opzicht moet elk land een dienstverlening aanbieden die de logistieke ketting up to speed houdt eerder dan deze af te remmen. Administratieve overlast moet tot een minimum herleid worden. Overheid en economische operatoren moeten partners worden in het uitdenken van procedures en processen die de handelsstromen - en de daaraan gekoppelde informatie-/documentenstromen - zo min mogelijk afremmen.

Tegenover die dwingende vraag naar het maximaal faciliteren/minimaal hinderen van de handelsstromen staat vanuit ondernemingszijde een even dwingende vraag naar beveiliging van de keten. 9/11 heeft deze noodzaak versterkt. De beveiliging tegen terrorisme, diefstal, namaak vereist controles tijdens verschillende fasen van de logistieke keten.

Uitdaging is om deze beide schijnbaar tegengestelde verlangens - enerzijds faciliteren van de handelsstromen, anderzijds controleren van die handelsstromen - met elkaar te verzoenen. Douanediens ten spelen hierin een essentiële rol en moeten zich hierop organiseren.

Het elektronisch dataverkeer is daarbij een belangrijk aandachtspunt. De massaliteit van de goederenstromen maakt dit elektronische dataverkeer tot de enige werkbare oplossing en verdringt meer en meer de papieren documentenstroom. De douanediens ten zijn door hun stop, bewakings- en heffingsfunctie de facto een belangrijke regisseur in dit elektronisch dataverkeer. Ondernemingen verwachten evenwel dat de douanediens ten zich op een dusdanige manier organiseren dat zij - ook hier weer - de vlotheid van het dataverkeer zo min als mogelijk stremmen.

Deze uitdaging is mondiaal en moet dan ook in belangrijke mate in mondiaal verband ingevuld worden. De invulling van deze mondiale uitdagingen vereist echter op lokaal niveau een performante douaneorganisatie die de ondernemingen rechtszekerheid, transparante procedures, 'voorspelbare' wetgeving en continue dienstverlening biedt en dit alles uitgewerkt in partnership met die ondernemingen.

Onaangepaste organisatie en wetgevend kader voor Belgische douane

De Vlaamse Havenvereniging - d.i. de koepelorganisatie van de vier private havengemeenschappen Oostende, Zeebrugge, Gent en Antwerpen - stelt dat de huidige organisatievorm van de (Belgische) administratie douane en accijnzen en de bestaande nationale wetgeving, de Belgische douane niet in staat stelt om die uitdagingen te beantwoorden.

2

Door een onaangepaste organisatiestructuur en wetgevend kader kan de federale administratie douane en accijnzen momenteel niet die dienstverlening bieden die (internationale) ondernemingen verwachten. Zo krijgt de bevoegde administratie niet de adequate ondersteuning vanuit de overheid om beleidsbeslissingen tijdig om te zetten in werkbare processen, zijn de huidige douaneprocedures en wetgeving te rigide en duurt het lang om deze te wijzigen. Bovendien zijn de reeds ontwikkelde douaneapplicaties, computersystemen en netwerken zeer onstabiel en ontbreekt het de douane aan controle over deze systemen. Er is ook een totaal verschillende visie op controle, heffing en inning merkbaar tussen douane en de andere diensten van de FOD Financiën. Dit leidt ertoe dat de douane momenteel een flessenhals in de keten vormt terwijl ze eigenlijk moet bijdragen tot het versoepelen van de handel.

Dit zorgt voor een direct concurrentieel nadeel van België ten opzichte van buurlanden als Nederland en Duitsland die vanuit een andere structuur én dankzij een nauwe afstemming met de ondernemingen deze laatste wel een vlotte, klantgerichte en stabiele dienstverlening kunnen bieden.

Ook internationale organisaties zoals de Wereldbank wijzen op de grote ruimte tot verbetering van de Belgische douane. In de 'Logistics Performance Indicator', een barometer van de performantie van verschillende regio's gebaseerd op verschillende parameters, scoort België overall relatief goed met een 12^e plaats. Wanneer specifiek naar douane wordt verwezen zakt België echter naar de 16^e plaats met buurlanden als Nederland (1^e) en Duitsland (3^e) ver voorop. Deze objectieve meting bevestigt de stelling van de Vlaamse Havenvereniging dat de organisatie van de Belgische douane in zeer ruime mate vatbaar is voor verbetering.

Het belang van een efficiënte douane kan niet onderschat worden. Deze 'software' moet de bestaande logistieke troeven van België op het vlak van 'hardware' (centrale ligging, fijnmazige multimodale infrastructuur) ondersteunen en aanvullen.

Een praktijkvoorbeeld

Op 4 februari 2008 werd in België PLDA (Paperless Douane en Accijnzen) ingevoerd ter vervanging van het bestaande SADBEL-systeem. Dit gebeurde na herhaaldelijk uitstel en 2 jaar na de eigenlijke verplichting vanuit Europa om per 1 januari 2006 het eenvormig document in te voeren.

De ondernemingen waren sinds lang vragende partij voor PLDA omwille van de efficiëntie-winst dat het systeem moet opleveren. De Vlaamse Havenvereniging heeft - de slechte ervaring met NCTS (Newly Computerised Transit System) indachtig - vooraf aangedrongen op een stabiel systeem en bewijzen van stressbestendigheid.

De invoering van PLDA op 4 februari 2008 is gepaard gegaan met tal van tekortkomingen. Zo is het systeem onvoldoende performant en stabiel en moet herhaaldelijk overgeschakeld worden op noodprocedures. Verder werd de helpdesk - die onvoldoende werd bemand en niet over de nodige competenties beschikte - overspoeld. De betalingen in het systeem verlopen problematisch en de registratie en verwerking ervan moeten manueel gebeuren. Ondernemingen beschikken niet over overzichten welke artikels zijn aangezuiverd (d.i. die een douanebestemming hebben gekregen) of welke betalingen zijn gebeurd. Op dit ogenblik - 3 maanden na de invoering - werkt het systeem nog steeds zonder elektronische handtekening en werkt de module risicoanalyse te beperkt om de voordelen van het systeem - snelle analyse van de aangifte met daaraan gekoppeld snelle terugkoppeling over al dan niet vrijgave - te ervaren.

3

De invoering van PLDA en de problemen waarmee dit gepaard gaat is een schoolvoorbeeld van de inefficiënte werking van de administratie douane en accijnzen. De Vlaamse Havenvereniging wijt dit voor een belangrijk deel aan een onaangepaste organisatie. Zo moet vastgesteld worden dat de administratie douane onvoldoende zelf prioriteiten kan leggen op het vlak van ICT en personeel. Dit is in belangrijke mate te wijten aan de afhankelijkheid van een centrale personeels- en ICT-afdeling met andere prioriteiten. Diezelfde personeelsproblematiek speelt ook de operationele inzet van de containerscanners in de Antwerpse haven parten.

In de nabije toekomst worden in het kader van het Multi Annual Strategic Plan (MASP) nog diverse nieuwe applicaties geïmplementeerd en dit als invulling van Europese richtlijnen ter zake. 1 juli 2009 is daarbij de volgende belangrijke deadline. Ondertussen werkt de Europese Commissie reeds aan een nieuw voorstel voor verdere modernisering van douaneaangiften na 2013. Dit alles vergt een correcte, proactieve opvolging door de nationale douanediensdiensten. De moeizame implementatie van PLDA en daarvoor ook NCTS maakt dat de Vlaamse Havenvereniging op dat vlak momenteel onvoldoende vertrouwen heeft.

HOEKSTENEN VAN EEN NIEUWE ORGANISATIE VOOR ADMINISTRATIE DOUANE EN ACCIJNZEN

De Vlaamse Havenvereniging meent daarom dat er nood is aan een ingrijpende reorganisatie van de douanediensdiensten in België. Deze moeten de administratie beter in staat stellen om de komende projecten te implementeren zonder hinder voor de ondernemingen.

De Vlaamse Havenvereniging meent dat die nieuwe organisatie op volgende fundamenten moet steunen:

Sterke organisatie met autonome aansturing

De belangrijke hervormingen waar de administratie douane en accijnzen voor staat vergen een slagkrachtige organisatie. De Vlaamse Havenvereniging stelt dat de huidige organisatievorm van de douane daar niet voor geschikt is. De huidige inbedding in de FOD Financiën en de afhankelijkheid van een centrale ICT, personeels- en juridische afdeling beperkt de administratie douane en accijnzen in haar autonomie over inzet van middelen en personeel. De Vlaamse Havenvereniging pleit dan ook duidelijk voor een **onafhankelijk federaal douaneagentschap**. Essentieel voor het welslagen van zo'n douaneagentschap is dat ze beschikt over duidelijk afgebakende bevoegdheden en verantwoordelijkheden en dat ze de autonomie geniet om service level agreements met economische operatoren af te sluiten daar waar nodig. De Vlaamse Havenvereniging is van mening dat indien dit verwezenlijkt wordt het federaal douaneagentschap een krachtige partner wordt in het garanderen van een vlotte handelsstroom die op een efficiënte manier bewaakt wordt. Zo'n federaal douaneagentschap zal ook sneller en beter antwoorden kunnen bieden op directieven en opportuniteiten vanuit Europa. Dit vergt een sterk engagement van het personeel en een aanzienlijke en prioritaire investering in automatisering en nieuwe technologie.

De financiering van dit agentschap kan gebeuren door de 25% inningskosten die de lidstaat mag inhouden op de Europese douanerechten en heffingen. België inde in 2005 1.795.290.000 euro aan invoerrechten, één vierde daarvan vloeit rechtstreeks in de Belgische schatkist.

Modern wettelijk kader

Een performante douaneorganisatie moet ondersteund worden door een modern wetgevend kader. In dat opzicht pleit de Vlaamse Havenvereniging voor de **modernisering van de algemene wet douane & accijnzen**. Europa geeft aan behoorlijke douanewetgeving absolute prioriteit. Een volledig herschreven 'Gemoderniseerd Communautair Douanewetboek' ligt ter goedkeuring in het Europees Parlement. Die wetgeving wordt alsmat complexer, bijvoorbeeld omwille van de bijkomende veiligheidsbepalingen als gevolg van de aanslagen in New York en Madrid. België besteedt aan behoorlijke wetgeving

veel te weinig aandacht. Alle omringende landen hebben hun nationale wetgeving grondig herschreven. De Belgische douanewet daarentegen, en bijgevolg de wijze van invordering, dateert van 1822! Aan het herschrijven van die douanewet dient prioriteit verleend te worden. Dit dient met de nodige realiteitszin en toekomstvisie te gebeuren. De Vlaamse Havenvereniging is vragende partij om inspraak te hebben in de realisatie van de nieuwe nationale wetgeving.

Solide infrastructuur/stabiliteit en continuïteit van processen

Het fundament van een succesvolle douanewerking is een robuuste technische infrastructuur die in staat is om vlekkeloos te communiceren met de operatoren, die in zeer korte tijdspannes een groot aantal transacties succesvol kan verwerken en zo de afhandeling van de operationele processen efficiënt laat verlopen. Daarvoor moeten **voldoende en de juiste middelen** ter beschikking worden gesteld. Gezien de veelheid aan uitgewisselde berichten (in de Antwerpse haven alleen al 38.000 berichten per dag) en hun enorme impact op de snelheid van de logistieke keten, zijn **(garanties op) stabiliteit en procescontinuïteit** voor de operatoren essentieel. Vereenvoudigingen en faciliteiten moeten verleend worden daar waar mogelijk is. Nieuwe systemen en applicaties moeten voor implementatie hun stabiliteit en stressbestendigheid hebben bewezen.

5

Partnership met economische operatoren

Economische operatoren beschikken over eigen interne systemen van elektronisch dataverkeer die in communicatie moeten treden met de verschillende douaneapplicaties. Dit vergt een voorafgaande analyse. De Vlaamse Havenvereniging pleit voor een echt partnership tussen de douane en de economische operatoren voor wat betreft ontwikkeling, testen en implementatie van nieuwe toepassingen en upgrades. Dergelijk partnership zal bijdragen tot een groter draagvlak voor nieuwe toepassingen en de nazorg bij implementatie beperken.

Tijdige implementatie Europese richtlijnen

Het is van absoluut belang dat de Europese richtlijnen tijdig worden ingevoerd. Het ontbreken van gekwalificeerd personeel of het niet juist inzetten van dat personeel ligt vaak aan de basis van vertragingen. Zo dreigt bijvoorbeeld de toekenning van de certificaten van Authorized Economic Operators (AEO) en de noodzakelijke audit die daaraan vooraf moet gaan omwille van deze reden vertraging op te lopen.

24/7 service

Ondernemingen werken binnen een 24/7 omgeving en vragen van de overheid eenzelfde 24/7 dienstverlening en dit zonder meerkost. De Vlaamse Havenvereniging vraagt dan ook concreet om dringend komaf te maken met de **afschaffing van de retributies voor**

douaneoverwerk. Binnen een mondiaal, continue gebeuren als de logistiek zijn dergelijke retributies een aberratie.

Volwaardige risicoanalyse

De massaliteit van grensoverschrijdingen door goederen (en daaraan gelinkt documentenverkeer) gekoppeld aan het streven om de vlotheid van de goederenstromen maximaal te garanderen maken **risicoanalyse tot de enige goede basis voor douanecontroles**. Fysieke of documentaire controles gebeuren enkel bij verhoogd risico. In dat opzicht is er nood aan informatie om in het kader van een risicoanalyse een verantwoorde selectie voor de controle te maken.

Single window

Uitgangspunt moet zijn dat 1 dienst belast is en blijft met het toezicht op en de controle van het grensoverschrijdende goederenverkeer. De douane fungeert daarbij als het enige loket waar gegevens over goederenzendingen worden aangeleverd. Dit 'single window'-principe garandeert ook dat bedrijven en burgers slechts éénmaal gegevens hoeven aan te leveren en dat deze daarna kunnen worden gebruikt door andere gespecialiseerde diensten (bijv. FAVV) voor hun controles. De Vlaamse Havenvereniging pleit ook voor een integratie van fysieke verificaties door verschillende overheidsdiensten: daarbij kan gedacht worden om de douane ook controles op bijvoorbeeld de voedselveiligheid te laten uitvoeren.