

Convenant

inzake de samenwerking tussen

het Ministerie van Buitenlandse Zaken

en het Ministerie van Financiën

bij de uitvoering van wettelijke taken op het beleidsterrein

van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

door de Douane

Partijen:

De Minister van Buitenlandse Zaken, en
de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
in deze vertegenwoordigd door de Secretaris-Generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken
(hierna aangeduid als BZ),

en

De Staatssecretaris van Financiën,
in deze vertegenwoordigd door de Algemeen Directeur Douane, (hierna aangeduid als FIN),

Hierna gezamenlijk te noemen: partijen;

gelet op artikel 1:3, vijfde lid, Algemene douanewet, dat aangeeft dat de minister van Financiën met de Ministers die het mede aangaan een convenant afsluit aangaande de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de functionarissen die ressorteren onder de Belastingdienst/Douane met betrekking tot de douanecontrole van het bepaalde bij of krachtens een bindende EU-rechtshandeling of ander wettelijk voorschrift dat is opgenomen in de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 van de Algemene douanewet,

en gelet op de Verordening (EU) 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (ofwel: de Algemene Verordening Gegevensbescherming),

en gelet op de Verordening (EU) Nr. 952/2013, Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 en Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447, betreffende het Douanewetboek van de Unie,

overwegen het volgende:

- dat de bestaande afspraken tussen partijen, vastgelegd in het "Convenant inzake de samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van sanctiemaatregelen", daterend van 12 oktober 2011, en de "Kaderovereenkomst inzake de samenwerking tussen het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën bij de uitvoering van wettelijke maatregelen op het terrein van het ministerie van Economische Zaken", daterend 25 juni 2005, samenvoeging en actualisatie behoeven gezien gewijzigde of nieuwe wet- en regelgeving, waaronder de Algemene Verordening Gegevensbeveiliging, gezien nieuwe inzichten met betrekking tot de toepassing van de Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor convenanten en gezien nieuwe inzichten vanuit de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Belastingdienst;
- dat BZ, onder andere, verantwoordelijk is voor de in de bijlagen van dit convenant benoemde beleidsterreinen en hiertoe een opdrachtgeversrol kent;
- dat BZ een coördinerende rol heeft ten aanzien van sanctiemaatregelen die in internationaal verband worden opgesteld en aangenomen. BZ is verantwoordelijk voor het vaststellen van nationale regelgeving ter uitvoering van de internationale sanctiemaatregelen;
- dat FIN verantwoordelijk is voor het toezicht¹ door de Douane op de nakoming van fiscale verplichtingen en douaneverplichtingen ten aanzien van het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer, hierdoor onderdeel uitmaakt van de EU-buitengrensoverschrijdende logistieke ketens en hierin een sterke informatiepositie kent;
- dat bij of krachtens de wet taken en bevoegdheden aan Douane zijn toegekend ten behoeve van de handhaving van de regelgeving aangaande het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer, in

¹ Dit convenant hanteert de definities volgens het Begrippenkader Rijksinspecties (2013). Onder toezicht wordt hierbij verstaan: *toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.*

relatie tot de uitvoering van het beleid op de in de bijlage(n) van dit convenant benoemde beleidsterreinen van BZ en voor de handhaving van de regelgeving aangaande het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer in zijn algemeenheid;

- dat FIN verantwoordelijk is voor de uitvoering van handhavings²- en vergunningverlenende activiteiten ten behoeve van de in de bijlagen van dit convenant benoemde beleidsterreinen binnen de daarvoor door BZ gestelde uitgangspunten, beleidsprioriteiten en normen;
- dat de Douane bij haar vergunningverlenende activiteiten namens BZ kan optreden krachtens het 'Besluit mandaat en machtiging op het terrein van de buitenlandse handel 2019';
- dat FIN grote waarde hecht aan een slagvaardige, transparante, professionele, efficiënte en effectieve, resultaatgerichte samenwerking met andere overheidsdiensten en bereid is om vanuit haar fiscale taakgebied onder beleidsverantwoordelijkheid van andere departementen niet-fiscale taken uit te voeren, omdat haar positie aan de buitengrens, alsmede haar informatiepositie, een zeer efficiënte en effectieve uitvoering van deze taken mogelijk maken;
- het kabinet met instemming kennis genomen heeft van het rapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek Belastingdienst 'Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties' en positief staat tegenover de aanbevelingen, waaronder het advies om voor de niet-fiscale douanetaken een convenant tussen de partijen af te sluiten;
- dat het – volgens de kabinetsreactie op de in het vorig punt betreffende aanbevelingen – voor betrokken partijen van belang is om te beseffen:
 - dat het opereren vanuit de verschillende rollen een natuurlijke spanning oplevert, die inherent is aan het proces van gezamenlijke afweging,
 - dat het evenwel voor een goede sturingsrelatie helpt om deze rollen (opdrachtgever: beleidsdepartement, – opdrachtnemer: de DG Belastingdienst, – eigenaar: de Secretaris-generaal van Financiën) met betrekking tot de uitvoering nader uit te werken en
 - dat het kabinet de aanbeveling onderschrijft om voor de Douane de sturingsrelatie te verduidelijken en te formaliseren door het benoemen van de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden van het beleidsdepartement en de Douane;
- dat partijen met dit convenant de bestaande samenwerking willen bekrachtigen en voortzetten en nader invulling wensen te geven aan de sturingsrelatie met betrekking tot de wettelijke taken van de douane op de beleidsterreinen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- dat de samenwerking de wettelijke rechtsbescherming van derden niet beperkt;

spreken het volgende af:

² Dit convenant hanteert de definities volgens het Begrippenkader Rijksinspecties (2013). Onder handhaving wordt hierbij verstaan: Handhaving is het 'doen naleven' en omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld. De Douane richt al haar handhavingsactiviteiten op het realiseren van de opdracht van de Douane (de ABC-doelen). Met gerichte activiteiten en interventies beïnvloedt de Douane het gedrag van bedrijven en burgers zodat ze structureel regels naleven (compliance). Dit doet de Douane door een combinatie van dienstverlening en toezicht en zo nodig met opsporing door de FIOD of andere opsporingsdiensten. In haar handhavingsstrategie maakt de Douane gebruik van de verschillende mogelijkheden die de zogenaamde handhavingspiramide biedt.

Artikel 1. Doelen en reikwijdte

- 1.1 Doelen van dit convenant – en de onderliggende bijlagen – zijn:
- a. voldoen aan de wettelijke plicht van art. 1:3, vijfde lid, Adw, tot het afsluiten van een convenant aangaande de uitvoering van zowel de fiscale als de niet-fiscale douane-taken die de Douane onder beleidsverantwoordelijkheid van BZ uitvoert ter controle van het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer;
 - b. het bevorderen van de onderlinge samenwerking van de partijen. Dit doel wordt bereikt door het maken van samenwerkingsafspraken op hoofdlijnen en het weergeven van de kaders waaraan de op basis van dit convenant tussen partijen te maken werkafspraken moeten voldoen;
 - c. helder en transparant maken van de sturingsrelatie, rolverdeling en de wederzijdse verwachtingen;
 - d. vastleggen van de verantwoordelijkheden en afspraken ten aanzien van de uitvoering van deze fiscale en niet-fiscale taken van de Douane;
 - e. vastleggen van de manier waarop informatie-uitwisseling plaatsvindt ten behoeve van de samenwerking tussen partijen ten aanzien van de beleidsterreinen waarop dit convenant betrekking heeft.
- 1.2 Dit convenant brengt geen wijziging aan in de wettelijke of verdragsrechtelijke verplichtingen en bevoegdheden van partijen.

Artikel 2. Verantwoordelijkheden en rollen

- 2.1.
- a. BZ is verantwoordelijk voor het beleid, en de wet- en regelgeving met betrekking tot de in de bijlagen van dit convenant benoemde beleidsterreinen, met dien verstande dat sanctiemaatregelen tot stand komen in internationale context en dat BZ op dit beleidsterrein in Nederland een coördinerende rol heeft, in acht nemend dat BZ verantwoordelijk³ is voor het vaststellen van nationale regelgeving ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen.
 - b. BZ treedt op als opdrachtgever en is, conform artikel 2 van het instellingsbesluit Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane, ervoor verantwoordelijk om ten aanzien van de bijlagen van dit convenant benoemde beleidsterreinen:
 - a) aan te geven wat er per douanetaak gehandhaafd moet worden en wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn (het "wat");
 - b) aan te geven welke douanetaak er bestaat in het kader van de vergunningverlening (het "wat") en welke eigenstandige rol BZ hierin heeft;
 - c) aan te geven welke wensen en beleidsverplichtingen er zijn ten behoeve van het handavingsplan;
 - d) gezamenlijk met de Belastingdienst/Douane risico's en de bijbehorende handhaving vast te stellen;
 - e) de Belastingdienst/Douane tijdig te informeren over de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoorstellen en nieuwe wet- en regelgeving.
- 2.2.
- a. FIN is verantwoordelijk voor de uitvoering van de overeengekomen handavings- en vergunningverlenende activiteiten die volgen uit de in de bijlagen bij dit convenant benoemde beleidsterreinen binnen de daarvoor door BZ gestelde beleidsprioriteiten en binnen de bevoegdheden die de Douane heeft volgend uit de Algemene douanewet of enig

³ Voor zover de uitvoering van nationale sanctieregelingen valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van een ander ministerie worden afspraken over de uitvoering gemaakt met het desbetreffende ministerie.

ander wettelijk kader.

FIN is verantwoordelijk voor de strategie en de werkwijze die bij deze uitvoering gehanteerd wordt om de effecten te behalen.

- b. FIN draagt zorg voor het informeren van BZ over de uitvoering van de handhavingsactiviteiten en de effecten ervan.

Artikel 3. **Structuur**

- 3.1 In dit convenant wordt het kader aangegeven waarbinnen per beleidsterrein (c.q. wetgevingsgebied c.q. regeling) uitwerking wordt gegeven aan het behalen van de in artikel 1 omschreven doelstellingen.
- 3.2 De uitwerking in de vorm van nadere afspraken over een of meer door de Douane uit te voeren taken wordt per beleidsterrein (c.q. wetgevingsgebied c.q. regeling) in een bijlage bij dit convenant vastgelegd.
- 3.3 Wanneer nieuw beleid op een bepaald wetgevingsgebied en/of nieuwe wet- en regelgeving daar aanleiding toe geeft, kan wijziging of uitbreiding plaatsvinden van de afspraken die wordt vastgelegd in een bijlage.
- 3.4 Wanneer verandering(en) in beleid op een bepaald wetgevingsgebied en/of in wet- en regelgeving leidt/leiden tot het vervallen van een douanetaak, wordt de taak die in de desbetreffende bijlage is beschreven in gezamenlijk overleg en met schriftelijke bevestiging door BZ ingetrokken. Het convenant zal, met in achtneming van artikel 11, overeenkomstig hierop worden aangepast.
- 3.5 Uitvoeringsvraagstukken, het beantwoorden van rechtsvragen en het verstrekken van informatie over wet- en regelgeving kunnen door het Douane Landelijk kantoor ter behandeling worden voorgelegd aan BZ.
- 3.6 Beleidsmatige aansturing van de handhavingsactiviteiten door BZ geschiedt via het Douane Landelijk kantoor, met dien verstande dat:
- overeenkomstig de 'Werkafspraken exportcontrole CDIU en BZ' (hierna: de Werkafspraken), BZ en CDIU het exportcontrolebeleid kunnen evalueren en de operationele samenwerking tussen BZ en CDIU geschiedt zoals beschreven in de Werkafspraken;
 - de afspraken omtrent de operationele samenwerking tussen Team POSS en BZ zijn vastgelegd in de bijlage(n) van dit convenant.

Artikel 4. **Inhoud van de afspraken per bijlage**

- 4.1 In de bijlagen maken partijen nadere afspraken over de specifieke sturingsrelatie en rol- en verantwoordelijkheidsverdeling alsmede over de uitwisseling van gegevens.
- 4.2 De elementen die in de werkafspraken, voor zover relevant, aan de orde komen, zijn:
1. De naam en het doel van de wet- en regelgeving ten aanzien van het beleidsterrein;
 2. De samenwerkende organisaties, hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
 3. Het inhoudelijke doel van de afspraken;
 4. De bijbehorende activiteit / taak
 5. De wijze van samenwerking;
 6. De planning, evaluatie, en verantwoording van de samenwerking;
 7. Opzet jaarlijks overleg over, onder andere, de beleids- en handhavingsprioriteiten;
 8. De wijze van afhandeling, inclusief registratie, van geconstateerde bevindingen;
 9. De eventuele inzet van vraagbaakfunctionarissen;
 10. De verstrekking van informatie over de interpretatie en achtergrond van wet- en regelgeving;
 11. De wijze van afstemming tussen partijen onderling en – waar van toepassing – met bij de uitvoering of handhaving betrokken diensten;

12. De evaluatie van de uitvoering van de in de bijlage beschreven taak of taken.

Artikel 5. **Ontwikkelingen en nieuwe procedures**

- 5.1 Partijen informeren en consulteren elkaar tijdig omtrent de totstandkoming, de wijziging of het intrekken van nationale en internationale wetgeving voor zover sprake is van betrokkenheid van de Douane dan wel indien er een relatie is met douanewetgeving.
- 5.2 Partijen informeren elkaar over relevante projecten in relatie tot in de bijlagen bij dit convenant genoemde beleidsterreinen en maken – waar van toepassing – afspraken over de gewenste samenwerking daarin.
- 5.3 Partijen werken in daartoe aanleiding gevende gevallen samen ter bevordering van de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen in de handhaving en/of van inzet van nieuwe controlemiddelen of controletechnieken.
- 5.4 Partijen informeren elkaar over ontwikkelingen in de interne organisatie, gevoerde werkwijze en/of inzet van controlemiddelen, die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van één of meer overeengekomen taken.

Artikel 6. **Douanevoorschriften**

Partijen kunnen in een bijlage afspreken dat er werkinstructies in de douanevoorschriften worden vastgelegd. In dat geval zal Douane namens FIN in overleg BZ hier zorg voor dragen.

Artikel 7. **Overleg, planning en control**

- 7.1 Telkens wanneer één der partijen het gewenst of noodzakelijk acht, maar minimaal eenmaal per jaar, overleggen (vertegenwoordigers van) partijen omtrent de voortgang van de lopende samenwerking – op het gebied van beleid (zie art. 3.6) – met terugblik op het afgelopen jaar, een bespreking van eventuele actualiteiten en een vooruitblik op het komende jaar. De overleggen op operationeel niveau vinden apart plaats zoals vastgelegd in de 'Werkafspraken exportcontrole CDIU en BZ'.
- 7.2 Partijen bepalen voor elk beleidsterrein, uitgewerkt in een bijlage, of er voor dat beleidsterrein een (jaarlijks) uitvoeringsplan nodig is met daarin de jaarlijkse (handhavings-)prioriteiten en bijhorende doelstellingen ten behoeve van het jaarlijkse Handhavingsplan Douane. Wanneer een uitvoeringsplan nodig wordt geacht, wordt dit vastgelegd in de betreffende bijlage.
- 7.3 Prioriteiten en doelstellingen kunnen tussentijds in onderling overleg worden aangepast, indien beleidsmatige, maatschappelijke of politieke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.
- 7.4 FIN draagt zorg voor vastlegging van de uitgevoerde werkzaamheden en de bereikte resultaten en rapporteert periodiek omtrent de voortgang van de uitgevoerde werkzaamheden op de wijze zoals in de bijlagen is bepaald.

Artikel 8. **Financiering en herprioritering**

- 8.1 Er bestaat een opdrachtgevers- opdrachtnemerberaad Douane (OOD) als gremium ter overleg en besluitvorming over de uitwerking van de governance en het financieringsarrangement voor de taken van de Douane. Met in achtneming van, onder andere de verantwoordelijkheidsverdeling zoals genoemd in artikel 2, nemen BZ en FIN deel aan dit beraad.
- 8.2 Uitgangspunt is dat de in de bijlage(n) van dit convenant benoemde taak/taken die Douane voor BZ uitvoert, gefinancierd worden uit het op de begroting van het ministerie van Financiën voor de Douane beschikbare budget.

- 8.3 Indien gedurende het uitvoeringsjaar nieuwe of gewijzigde taken (autonoom of beleidsmatig) moeten worden uitgevoerd, is artikel 6.2 van het Instellingsbesluit Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane van toepassing (vastgesteld in de Ministerraad op 22 december 2017).

Artikel 9. Informatie-uitwisseling en geheimhouding

- 9.1 Als bij de uitvoering van dit convenant persoonsgegevens of andere gegevens, zoals bedrijfs- en fabricagegegevens, worden verwerkt die wettelijke bescherming genieten, maken partijen daarover zodanige afspraken dat wordt voldaan aan de eisen die de van toepassing zijnde wet- en regelgeving daaraan stelt.
- 9.2 De in het eerste lid genoemde afspraken worden als bijlage bij het convenant gevoegd.
- 9.3 Het verwerken van gegevens als bedoeld in het eerste lid, vindt niet plaats dan nadat de in het eerste lid genoemde afspraken zijn gemaakt en bij het convenant zijn gevoegd.

Artikel 10. Externe contacten

- 10.1 Indien één der partijen een verzoek ontvangt in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur dat mede betrekking heeft op informatie verkregen van de andere partij vindt afdoening van dat verzoek, voor zover betrekking hebbend op die informatie, plaats in afstemming met die andere partij. Uitzondering hierop vormt de informatie die door een van de partijen bij derden is verworven ingevolge de uitvoering van taken, waarvoor de beleidsverantwoordelijkheid uitsluitend bij de andere partij ligt. Verzoeken om openbaarmaking van zulke informatie zullen worden doorgeleid ter attentie van de in de bijlage genoemde directie.
- 10.2 Als één van de partijen voorlichting geeft en/of contacten met de media onderhoudt over onderwerpen die verband houden met hetgeen door middel van dit convenant beoogd wordt te regelen, vindt afstemming plaats tussen BZ en FIN.

Artikel 11. Wijziging

- 11.1 Wijziging van het convenant kan op verzoek van een partij plaatsvinden indien juridische, maatschappelijke, beleidsmatige en/of politieke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Partijen treden in overleg binnen twee maanden nadat een partij de wens daartoe schriftelijk aan de ander heeft meegedeeld. De wijziging behoeft de schriftelijke instemming van beide partijen.
- 11.2 Wijziging van één of meer bijlagen kan op verzoek van een partij plaatsvinden binnen de kaders van dit convenant, bijvoorbeeld wanneer juridische, maatschappelijke en/of politieke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Artikel 12. Toepasselijk recht, afdwingbaarheid en geschilbeslechting

- 12.1 Op dit convenant is uitsluitend Nederlands recht van toepassing.
- 12.2 Dit convenant is niet in rechte afdwingbaar.
- 12.3 Er is sprake van een geschil indien tenminste één partij de ander hierover schriftelijk bericht.
- 12.4 Geschilbeslechting omtrent de toepassing van dit convenant geschiedt in onderling overleg. Indien er een geschil ontstaat tussen partijen over dit convenant, trachten partijen binnen een redelijke termijn in onderling overleg tot een oplossing te komen.

Artikel 13. **Inwerkingtreding en looptijd**

- 13.1 Dit convenant treedt in werking met ingang van de dag van ondertekening door beide partijen.
- 13.2 Dit convenant vervangt het "Convenant inzake de samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van sanctiemaatregelen", daterend van 12 oktober 2011, en de "Kaderovereenkomst inzake de samenwerking tussen het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën bij de uitvoering van wettelijke maatregelen op het terrein van het ministerie van Economische Zaken", daterend 25 juni 2005.
- 13.3 Dit convenant wordt voor onbepaalde tijd aangegaan.
- 13.4 Beëindiging is mogelijk indien door een der partijen uiterlijk drie maanden voor het aangaan van nieuwe uitvoeringsafspraken (voor het komende kalenderjaar) van te voren het voornemen daartoe aan de wederpartij bij het convenant schriftelijk is medegedeeld onder opgaaf van de reden(en) die aan de beëindiging ten grondslag ligt. Het convenant kan op elk ander moment worden beëindigd wanneer sprake is van overeenstemming van beide partijen.
- 13.5 FIN maakt melding in de Staatscourant van de inwerkingtreding van dit convenant en publiceert het convenant op de internetsite van de Belastingdienst/Douane.
- 13.6 Bij wijziging van het convenant in het algemeen, of bij het aangaan, wijzigen of vervallen van een bijlage in het bijzonder, maakt FIN melding in de Staatscourant en actualiseert de publicatie op de internetsite van de Belastingdienst/Douane.

Aldus overeengekomen en in tweevoud ondertekend,

Op.....18-1..... 2020, te Den Haag,
Namens de Minister van Buitenlandse Zaken en
namens de Minister voor Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking,
de secretaris generaal,

Op ..20-01-..... 2020, te Rotterdam,
Namens de Staatssecretaris van Financiën,
de algemeen directeur Douane, /

Dhr. Drs. P. A. H. M. (Paul) Huijts

Mw. Mr. N. Th. van Schelven