



> Retouradres Rijnstraat 50 2515 XP 's-Gravenhage

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Rijnstraat 50
2515 XP 's-Gravenhage

Onze referentie
2025-0000469689

Bijlage(n)
2 wederhoortabel en Reactie
Douane op conceptbrief

Datum 30 september 2025
Betreft Eerste bevindingen onderzoek rechtsbescherming van
ondernemers bij geschillen over douaneheffingen

Geachte heer Heijnen,

Met deze brief informeren we u over het onderzoek van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) naar rechtsbescherming van ondernemers bij geschillen over douaneheffingen.¹ In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe de Douane hier in de praktijk invulling aan geeft en welke verbeteringen mogelijk zijn. Het onderzoek is nog niet afgerond, maar we zien nu wel al verbeterpunten die met name verband houden met de voornemenfase (de fase vóór bezwaar en beroep). Het is juist in die fase dat rechtsbescherming begint, meer proactief en gericht op het voorkomen van juridische geschillen op een later moment. Vooruitlopend op het rapport dat we in 2026 publiceren, delen we daarom nu al onze eerste bevindingen. Komende tijd, te beginnen met het Nationaal Douanecongres, gaan we graag op een open manier in gesprek met ondernemers² en douanemedewerkers over hoe de praktische rechtsbescherming in de voornemenfase het beste verder vorm en inhoud kan krijgen.

Belang van rechtsbescherming voor een gelijkwaardiger speelveld

Rechtsbescherming houdt in dat burgers en ondernemers mogelijkheden hebben om op te komen tegen beslissingen en handelingen van de overheid. Dit is belangrijk, omdat die handelingen en beslissingen heel ingrijpend kunnen zijn. Een juridische strijd met de overheid is bovendien vaak niet gelijkwaardig. Met ons toezicht willen we bevorderen dat medewerkers van overheidsorganisaties - ongeacht de plek waar zij werken - in elk contact en op elk moment zorgvuldig, eerlijk, uitlegbaar en evenredig handelen richting burgers en ondernemers én zich bewust zijn van de ongelijke machtsverhouding. De rechtsbescherming moet dus niet alleen goed in de wet geregeld zijn, maar ook op een goede manier en op een zo vroeg mogelijk moment in praktijk worden gebracht.

¹ Zie [Plan van aanpak onderzoek rechtsbescherming bij geschillen over douaneheffingen | Publicatie | Inspectie belastingen, toeslagen en douane](#). Bij Douaneheffingen gaat het om heffingen op grond van Europese wet- en regelgeving, zoals invoerrechten en antidumpingheffingen of heffingen op grond van nationale wetgeving, zoals accijnzen of verbruiksbelasting.

² Waar wij in deze brief van ondernemers spreken bedoelen wij daarmee ook Douanevertegenwoordiger en adviseurs. Omwille van de leesbaarheid spreken we bij de ondernemer van 'hij' waar uiteraard ook 'zij' of 'die' kan worden gelezen.

Inhoud van ons onderzoek: rechtsbescherming bij douaneheffingen

Aanleiding voor dit onderzoek vormden onze verkennende gesprekken met medewerkers van de Douane en ondernemers. Ondernemers gaven aan te ervaren dat de Douane bij geschillen over correcties niet altijd oog heeft voor hun kant van het verhaal en zich vaak beroept op 'de letter van de wet'. Douanemedewerkers ervaren op hun beurt dat Europese wet- en regelgeving weinig ruimte biedt om belangen van ondernemers mee te laten wegen in besluiten.

Vorig jaar zijn we gestart met het onderzoek. Ons onderzoek is toegespitst op zaken waarin sprake is van een (voorgenomen) correctie omdat de aangifte volgens de Douane onjuist, onvolledig of niet tijdig was. We kijken in dit onderzoek hoe de Douane in de praktijk invulling geeft aan de rechtsbescherming en niet naar de inhoud van het geschil. In deze brief delen we onze eerste bevindingen over de voornemenfase.

Tot nu toe zijn we voor dit onderzoek bij in totaal 86 dossiers, waarin sprake was van een correctie, nagegaan of en hoe de Douane ondernemers in de gelegenheid stelt om op te komen voor hun rechten. De dossiers betreffen zaken die speelden in de eerste helft van 2024.³ We hebben elk dossier beoordeeld aan de hand van criteria voor rechtsbescherming die zijn ontleend aan Unierechtelijke verdedigingsbeginsel en Europese en nationale wetgeving.⁴ Zo hebben we gekeken of de ondernemer de gelegenheid krijgt om zijn standpunt naar behoren kenbaar te maken voordat de Douane een beslissing neemt. Dat brengt met zich mee dat de Douane de ondernemer tijdig, helder, gemotiveerd en onderbouwd van de (voorgenomen) beslissing op de hoogte stelt. Maar ook dat de ondernemer gelegenheid krijgt om zijn kant van het verhaal toe te lichten en inzage krijgt in de feiten en documenten waarop de (voorgenomen) beslissing is gebaseerd en weet welke feiten, omstandigheden en aangevoerde argumenten de Douane bij haar besluitvorming betreft.

Eerste bevindingen

Zoals we hiervoor schetsten, loopt ons onderzoek nog. We delen nu al onze eerste bevindingen omdat we komende tijd al graag samen met Douanemedewerkers en ondernemers willen reflecteren op de mogelijkheden om de rechtsbescherming in

³ Van de 86 dossiers hadden 27 dossiers betrekking op rechtszaken waarin de uitspraak op beroep, hoger beroep of cassatie onherroepelijk is. Om een actueler beeld te krijgen van de rechtsbescherming in de voornemenfase, hebben we in aanvulling op de 27 gerechtelijke dossiers ook 59 dossiers geselecteerd van meer actuele zaken waarin de Douane in de eerste helft van 2024 van mening was dat er een correctie doorgevoerd moest worden. Bij de selectie hebben we rekening gehouden met spreiding van zaken over de verschillende kantoren, spreiding in bedragen en dat de selectie zowel zaken bevatte over nationale- als over Europese heffingen. Op deze manier onderzochten we zaken die op verschillende vlakken van elkaar verschilden. Dit stelt ons in staat om ook uitspraken te doen van meer algemene aard. De dossiers over de rechtszaken geven ons ook zicht op de bezwaarfase, maar dit is minder actueel omdat de oorsprong van het geschil bij deze rechtszaken vaak wat verder terug in de tijd ligt.

⁴ Deze zijn onder meer ontleend aan 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. De criteria zijn uitgeschreven in [Plan van aanpak onderzoek rechtsbescherming bij geschillen over douaneheffingen | Publicatie | Inspectie belastingen, toeslagen en douane](#).

een zo vroeg mogelijk stadium te verbeteren. De bevindingen hebben met name betrekking op de voornemenfase⁵.

1. *De Douane biedt de ondernemer gelegenheid om zijn standpunt kenbaar te maken*

We stellen vast dat de Douane de ondernemer in de voornemenfase in de meeste gevallen de gelegenheid biedt aan om zijn standpunt kenbaar te maken over de voorgenomen beslissing. Daarbij zagen we overigens wel dat met name de voorgenomen beslissingen (voornemen tot correctie bij aangiftebehandeling) niet altijd expliciet als zodanig benoemd (en herkenbaar) waren. We hebben begrepen dat in het kader van het landelijk werken binnen de Douane daarin inmiddels uniformering is aangebracht.

2. *Tegelijkertijd heeft de Douane niet altijd aandacht voor rechtsbescherming*

Als het om praktische rechtsbescherming gaat, zien we dat de Douane in de voornemenfase nog te weinig aandacht heeft voor de invulling van de rechtsbescherming. Rechtsbescherming gaat namelijk verder dan alleen de mogelijkheid tot het kenbaar maken van een standpunt. Het gaat ook over het informeren van de ondernemer over de feiten en de documenten waarop de voorgenomen beslissing is gebaseerd en het verlenen van inzage hierin. Het gaat bovendien over het toelichten en motiveren van wat de Douane met de door de ondernemer naar voren gebrachte standpunten en ingediende documenten heeft gedaan. Onze eerste bevindingen maken duidelijk dat de Douane in de voorgenomen beslissing in minder dan de helft van de gevallen verwijst naar het recht van de ondernemer op inzage van stukken waarop de beslissing is gebaseerd.⁶ Die verwijzing ontbreekt ook in dossiers waar de Douane niet al op een andere wijze documenten met de ondernemer heeft gedeeld. Ook stellen we vast dat de Douane in de voornemenfase meestal niet geheel duidelijk maakt hoe zij aankijkt tegen de argumenten en bewijsstukken die de ondernemer in de voornemenfase naar voren heeft gebracht en waarom ingebrachte argumenten of bewijsstukken niet voldoende zijn. Deze onduidelijkheid wordt ook niet weggenomen in de motivering van de (definitieve) navordering of naheffingsaanslag.

Voor de ondernemer is daardoor niet altijd duidelijk en navolgbaar waarop de Douane de (definitieve) beslissing baseert en hoe het standpunt van de ondernemer daarin is meegewogen. De ondernemer is dan ook niet goed in staat om met volledige kennis van zaken te beslissen of hij in bezwaar moet gaan. Wij roepen de Douane daarom op om in lijn met het Unierechtelijke verdedigingsbeginsel en Europese en nationale wetgeving de ondernemer al in de voornemenfase inzage te bieden in de documenten waarop zij de voorgenomen beslissing baseert. Zo zou de Douane in het voornemen expliciet op het inzagerecht kunnen wijzen; in een klein aantal van de door ons onderzochte

⁵ De voornemenfase bevat ook de verificatiefase. Dit is de fase van de start van een controle van een aangifte tot en met het innemen van een douanestandpunt.

⁶ Dit zien we met name bij de actuele zaken die Europese heffingen (aangiftebehandeling) betreffen en in mindere mate bij accijnszaken. De actuele dossiers bevatten ook zaken waar de correctie op verzoek van de ondernemer zelf tijdens de controle werd doorgevoerd. Dan is er geen voornemenfase; deze dossiers zijn op dit punt buiten beschouwing gelaten.

dossiers hebben we dit al terug gezien. Ook is het belangrijk dat de Douane zo vroeg mogelijk steeds duidelijk motiveert waarop zij haar beslissing baseert en hoe het standpunt en ingebrachte stukken van de ondernemer daarin zijn meegewogen. Op die manier kunnen (onnodige) bezwaren en lange procedures worden voorkomen. Zoals gezegd voeren we komende tijd graag het gesprek met ondernemers en Douanemedewerkers hoe dit het beste verder vorm kan krijgen.

3. *Informatiehuishouding niet op orde*

Tijdens ons onderzoek is ook naar voren gekomen dat de informatiehuishouding van de Douane niet helemaal op orde lijkt te zijn. De relevante stukken uit de verschillende fases van rechtsbescherming moesten uit verschillende systemen en van netwerkschijven worden gehaald.⁷ Zo bood het ene systeem zicht op de voornemenfase, maar stukken over het verdere verloop zaten in andere systemen waar minder duidelijk zicht op was. De dossiers die we hebben opgevraagd zijn bovendien niet allemaal compleet. Enkele dossiers hebben we daardoor nog niet volledig kunnen beoordelen op de criteria van rechtsbescherming. De moeizame informatievoorziening heeft invloed op ons onderzoek, maar zal ook nadelige effecten kunnen hebben op de rechtsbescherming. Een goede dossieropbouw vanaf de voornemenfase bevordert niet alleen de inzage en de transparantie, maar scheelt ook veel werk voor de medewerkers van de Douane zelf. De huidige staat van de informatievoorziening maakt ook dat de Douane voor dit onderzoek geen totaaloverzicht kon bieden van lopende en afgeronde zaken in de verschillende fases van rechtsbescherming (voornemen, bezwaar en beroep) en de resultaten ervan.

Vervolg

De komende tijd zullen we ons onderzoek richten op de bezwaarfase en op de vraag welke ruimte er 'vanuit Europa' voor de Douane wordt geboden om in redelijkheid te handelen. We gaan het gesprek aan met nationale Douanemedewerkers én met medewerkers van de Europese Commissie om daar meer helderheid over te verkrijgen. We verwachten in de eerste helft van 2026 ons eindrapport te publiceren. Daarin zullen we uitgebreider ingaan op de totale bevindingen van dit onderzoek.

Bart Snels
Inspecteur-generaal

⁷ Iets vergelijkbaars zien we bij de Belastingdienst; zie ons onlangs gepubliceerde [Onderzoeksrapport 'Rechtsbescherming in het geding' | Publicatie | Inspectie belastingen, toeslagen en douane](#).