

# Historisch Nederlands douanebeleid voor bulkopslag

## Continuïteit van doelstelling en relevantie van het historische beleid

Uit de hiervoor besproken wettelijke ontwikkeling volgt dat de kernfunctie en doelstelling van de regeling voor gezamenlijke opslag vóór en na 1 mei 2016 materieel dezelfde zijn gebleven. Zowel het voormalige artikel 534, lid 2, TVo. CDW als het huidige artikel 177 GVo DWU beogen tegemoet te komen aan situaties waarin Unie- en niet-Uniegoederen in een opslagfaciliteit gezamenlijk worden opgeslagen en het niet mogelijk is, of slechts tegen onevenredige kosten mogelijk zou zijn, om de betrokken goederen voortdurend fysiek van elkaar te onderscheiden. In beide regimes wordt dit ondervangen door de douanestatus aan administratief verantwoorde hoeveelheden te verbinden, onder de voorwaarde dat het douanetoezicht gewaarborgd blijft.

De sinds 2016 doorgevoerde wijzigingen hebben deze fundamentele functie van de regeling niet verlaten. Nadat de oorspronkelijke tekst van artikel 177 GVo DWU de voormalige productidentiteitsvoorwaarden niet uitdrukkelijk had overgenomen, zijn deze voorwaarden in 2020 opnieuw gecodificeerd. Artikel 177, lid 2, vereist sindsdien uitdrukkelijk dat de gezamenlijk opgeslagen Unie- en niet-Uniegoederen dezelfde achtcijferige GN-code, handelskwaliteit en technische kenmerken hebben. Volgens overweging 30 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2020/877 is deze wijziging ingevoerd om mogelijk misbruik van de regeling te voorkomen, en niet om de praktische faciliteit voor gezamenlijke opslag als zodanig af te schaffen EUR-Lex.

De wetgever heeft daarnaast een specifieke waarborg gecodificeerd voor goederen waarop handelsbeschermingsmaatregelen van toepassing zijn. Op grond van artikel 177, lid 3, worden niet-Uniegoederen die bij het begin van de gezamenlijke opslag onder meer aan antidumpingrechten, compenserende rechten, vrijwaringsmaatregelen of bepaalde aanvullende rechten zouden zijn onderworpen, geacht **niet dezelfde handelskwaliteit** te hebben als de betrokken Uniegoederen. Daarmee worden dergelijke goederen wettelijk buiten de reguliere gelijkwaardigheidsbeoordeling geplaatst, behoudens de specifieke uitzondering van artikel 177, lid 4 voor Uniegoederen waarvoor de desbetreffende rechten eerder zijn betaald.

Deze aanvullende waarborgen begrenzen de regeling waar productverschillen relevant zijn voor de douanebehandeling of tot ongerechtvaardigde rechtenvoordelen zouden kunnen leiden. Zij veranderen echter niet het uitgangspunt dat gezamenlijke opslag en gescheiden boekhouding juist zijn bedoeld voor gelijkwaardige bulkgoederen waarvan de fysieke identiteit en douanestatus tijdens de normale opslagactiviteiten niet te allen tijde afzonderlijk kunnen worden gevolgd.

Tegen deze achtergrond blijft het vóór 1 mei 2016 geldende Nederlandse uitvoeringsbeleid relevant voor de uitleg en praktische toepassing van de huidige regeling. Dat beleid kan niet als zelfstandige rechtsgrond dienen voor handelingen onder het huidige DWU, maar illustreert wel hoe de Douane de blijvende doelstelling van gezamenlijke opslag in de bulksector destijds operationaliseerde. Dit geldt in het bijzonder voor de beoordeling van gelijkwaardigheid, de tanklocatie als relevante operationele eenheid, de administratieve toerekening van douanestatus en de behandeling van onvermijdelijke tankhielen en leidingrestanten. Het oude Handboek verklaarde uitdrukkelijk dat gezamenlijke opslag voor bulkgoederen mogelijk was omdat het tijdens de normale bedrijfsvoering niet altijd mogelijk is de status **“te allen tijde”** te onderscheiden en verwees daarbij tevens naar milieu, energievoorziening en energiebesparing oud Handboek Douane, § 8.2.

Het historische beleid moet daarom niet worden beschouwd als een achterhaalde afwijking van een fundamenteel andere huidige regeling. Het vormt relevante context voor de vraag hoe dezelfde onderliggende faciliteit binnen een geïntegreerde en continu opererende bulkterminal praktisch kan worden toegepast, met inachtneming van de inmiddels uitdrukkelijk gecodificeerde productidentiteits- en handelsbeschermingswaarborgen.

Het vóór 1 mei 2016 geldende Handboek Douane bevatte verschillende faciliteiten die waren toegesneden op de praktische omstandigheden van de bulksector. Deze regelingen erkenden dat minerale oliën tijdens de normale bedrijfsvoering worden opgeslagen, verplaatst en vermengd binnen een samenhangend systeem van tanks en leidingen. Permanente fysieke scheiding of identificatie van iedere oorspronkelijke partij was daarbij niet steeds mogelijk of doelmatig. Het beleid bood daarom, onder voorwaarden, ruimte voor administratieve statustoerekening, verwisseling tussen tanks en een bijzondere behandeling van onvermijdelijke restvoorraden.

## Gelijkwaardigheid van minerale oliën

Voor gezamenlijke opslag van olie en olieproducten bepaalde het oude Handboek Douane dat producten die onder dezelfde GN-code waren in te delen als gelijkwaardig konden worden beschouwd. De toelichting verwees naar de in het handelsverkeer gebruikelijke benamingen, kwaliteitsnormen en technische kenmerken die in de GN-indeling waren verwerkt. Dezelfde GN-code vormde daarmee het praktische uitgangspunt voor de beoordeling van gelijkwaardigheid, behoudens aanvullende voorwaarden voor specifieke producten.

Deze aanvullende voorwaarden waren opgenomen in bijlage 3. Zo golden bijzondere onderscheidingen voor onder meer lichte oliën met en zonder biobrandstof, bepaalde gasoliën en

smeeroliën. De benadering hield dus geen onvoorwaardelijke gelijkstelling van alle goederen onder dezelfde GN-code in, maar evenmin een eis dat iedere partij op alle analytische eigenschappen identiek moest zijn. Het Handboek illustreerde dit met gezamenlijke opslag van communautaire en niet-communautaire stookolie met verschillende zwavelgehalten, maar dezelfde toenmalige GN-code.

*Vindplaatsen: oud Handboek Douane, 15.50.00, § 8.2.2; bijlage 3 bij onderdeel 15.50.00; 15.00.00, bijlage 7, § 13.2.1.*

## De tanklocatie als eenheid voor statustoerekening

Voor olie en olieproducten wees het oude Handboek uitdrukkelijk de **tanklocatie**, en niet de individuele tank, aan als relevante begrenzing voor de vaststelling van de douanestatus:

“Bij deze goederensoorten is voor de vaststelling van de douanestatus de begrenzing van de tanklocatie bepalend.”

Daarbij was expliciet toegestaan om gelijkwaardige partijen uit verschillende tanks met elkaar te verwisselen, mits de goederen van dezelfde eigenaar waren en zich op dezelfde locatie bevonden. De douanestatus moest aantoonbaar zijn en er mocht niet worden vooruitgelopen op goederen die elders lagen of nog onderweg waren. Een locatie kon bestaan uit meerdere aaneengesloten kadastrale percelen binnen hetzelfde werkgebied; een openbare weg door dat gebied stond daaraan niet noodzakelijk in de weg.

Deze regeling sloot aan bij de algemene toelichting dat het bij bepaalde goederenstromen tijdens de normale bedrijfsvoering niet steeds mogelijk was om **“te allen tijde”** de status te onderscheiden. Naast praktische redenen noemde het Handboek milieu, energievoorziening en energiebesparing. De douanestatus werd daarom gekoppeld aan de administratief verantwoorde hoeveelheid.

*Vindplaats: oud Handboek Douane, 15.50.00, §§ 8.2 en 8.2.2.*

## Bijzondere behandeling van tankhielen en leidingrestanten

Het oude beleid erkende dat opslagtanks na normale leveringen niet volledig leeg zijn. Een beperkte restantvoorraad, de zogenoemde hiel of ijzeren voorraad, blijft achter en kan doorgaans pas bij volledige reiniging worden verwijderd.

Deze hiel mocht onder cumulatieve voorwaarden buiten de verantwoording van de betrokken douanefaciliteiten blijven. De werkelijke restantvoorraad mocht maximaal **0,5% van de totale opslagcapaciteit** bedragen, mocht niet leiden tot wijziging van de GN-code van de daarop geloste

partijen en mocht niet aangroeien doordat delen van nieuwe ontvangsten buiten de administratie bleven. De hiel had in beginsel niet-communautaire status, tenzij sinds de laatste volledige reiniging uitsluitend communautaire minerale oliën waren opgeslagen. De grens van 0,5% was geen forfait: uitsluitend de daadwerkelijk aanwezige restantvoorraad kon buiten beschouwing blijven.

Van bijzonder belang is dat communautaire goederen met een afwijkende GN-code op deze restantpartij mochten worden opgeslagen. Daarbij werd geacht aan de voorwaarden voor gezamenlijke opslag te zijn voldaan, mits de tank verder leeg was en de GN-code, handelskwaliteit en technische kenmerken van de geloste partij niet veranderden.

Daarnaast bevatte het Handboek een specifieke uitzondering voor onbedoelde contaminatie van lichte olie door biobrandstofhoudend restproduct, waarbij achtergebleven product in een leiding uitdrukkelijk als voorbeeld werd genoemd. Ook deze uitzondering was aan product- en hoeveelheidsvoorwaarden gebonden.

Deze bepalingen vormden geen algemene vrijstelling voor restvoorraden, maar laten wel zien dat onvermijdelijke fysieke restvermenging niet zonder meer hoefde te leiden tot statusverlies van de volledige daaropvolgende partij.

*Vindplaatsen: oud Handboek Douane, 15.00.00, bijlage 7, § 13.5; 15.50.00, bijlage 3, onderdeel lichte oliën.*

## **Gezamenlijke opslag en gebruikelijke behandelingen**

Het oude Handboek maakte onderscheid tussen gezamenlijke opslag en mengen als gebruikelijke behandeling.

Gezamenlijke opslag was ook mogelijk wanneer deze tot doel had het product op specificatie te brengen. Het Handboek bepaalde daarbij dat niet één nieuwe partij ontstond, zelfs niet bij het op specificatie brengen. De oorspronkelijke hoeveelheden bleven administratief met hun eigen douanestatus bestaan. Een uitgewerkt voorbeeld liet toe dat bij uitslag eerst de beschikbare communautaire hoeveelheid werd afgeboekt en uitsluitend voor het meerdere invoerformaliteiten werden vervuld.

Voor mengen als gebruikelijke behandeling gold in de teruggevonden handboekversie een andere benadering. Het uit communautaire en niet-communautaire componenten verkregen mengsel werd als niet-communautair aangemerkt; evenredige statustoedeling aan de samenstellende delen was niet toegestaan. Wel kon bij de berekening van invoerrechten op verzoek worden uitgegaan van de soort, douanewaarde en hoeveelheid alsof de gebruikelijke behandeling niet had plaatsgevonden. Daarmee kon heffing over de communautaire component worden voorkomen.

**Deze heffingscorrectie moet worden onderscheiden van behoud van de communautaire status van de component zelf.** Een mogelijk daaraan voorafgaand beleid dat ook bij gebruikelijke behandelingen het statusbehoud van afzonderlijke componenten toestond, is

vooral nog niet met een gedateerde oorspronkelijke bron vastgesteld en wordt daarom niet als vaststaand onderdeel van deze analyse aangevoerd.

*Vindplaatsen: oud Handboek Douane, 15.00.00, bijlage 7, §§ 13.2.1, 13.3.1, 13.3.2 en 13.4.1; 15.50.00, §§ 7.3–7.4.*

## Betekenis voor de huidige beoordeling

De gemeenschappelijke lijn in deze historische regelingen is dat **fysieke vermenging niet automatisch werd gelijkgesteld aan douanerechtelijk statusverlies**. Het beleid bood ruimte om de noodzakelijke onderscheidingen administratief te handhaven, rekening houdend met productgelijkwaardigheid, de afbakening van de opslaglocatie, onvermijdelijke restvoorraden en een sluitende hoeveelhedenadministratie.

Deze beleidsontwikkeling is relevant voor de uitleg van artikel 177 GVo DWU, in het bijzonder de begrippen *opslagruimte, te allen tijde* en *onevenredige kosten*. Zij ondersteunt een beoordeling die rekening houdt met de volledige operationele cyclus van een bulkterminal, in plaats van uitsluitend met de tijdelijke fysieke verdeling van goederen over individuele tanks.

Het historische beleid vormt echter **geen zelfstandige rechtsgrond voor voortzetting van iedere vroegere faciliteit**. De huidige toelaatbaarheid moet worden beoordeeld aan de hand van het geldende Unierecht, de toepasselijke vergunning en de relevante feiten. De historische bepalingen tonen vooral aan dat locatiegebonden statustoerekening en oplossingen voor restvermenging expliciete, gecontroleerde onderdelen van het Nederlandse uitvoeringsbeleid waren, en niet uitsluitend op een door de sector ontwikkelde praktijk berustten.

*De aangehaalde bronnen behoren tot de officiële collectie “Handboek Douane (HD), geldig tot 30 april 2016”.*

---