

28 434 (R 1723)**Protocol tot wijziging van de Internationale Overeenkomst inzake de vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures; Brussel, 26 juni 1999****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2002

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 13 juni 2002.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 13 juli 2002.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij met het oog op de stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 26 juni 1999 te Brussel totstandgekomen Protocol tot wijziging van de Internationale Overeenkomst inzake de vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures (Trb. 2001, 162).¹

Een toelichtende nota bij dit Protocol treft U eveneens hierbij aan.

Een goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 13 juni 2002 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Onder auspiciën van de Internationale Douaneraad is op 18 mei 1973 te Kyoto tot stand gekomen de Internationale Overeenkomst inzake de vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures, met bijlagen, hierna genoemd de Overeenkomst (Trb. 1975, 92; laatstelijk Trb. 1995, 216). De toelichtende nota bij dit verdrag is gepubliceerd in Kamerstukken II 1976/77, 14 381, nr. 1).

Op 26 juni 1999 is eveneens onder auspiciën van de Internationale Douaneraad te Brussel tot stand gekomen het Protocol tot wijziging van de Internationale Overeenkomst inzake de vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures (hierna te noemen het Protocol).

De Overeenkomst van 1973 bevat in artikel 15 een wijzigingsprocedure waarin voorzien wordt dat indien een Partij bezwaar aantekent tegen een aanbevolen wijziging, deze niet van kracht zal worden. Indien geen van de Partijen bezwaar aantekent, wordt de verdragswijziging geacht te zijn aanvaard.

Om te voorkomen dat een enkele Partij de aanbevolen wijzigingen zou kunnen tegenhouden, is besloten de Overeenkomst bij voornoemd Protocol te wijzigen. Door dat Protocol te aanvaarden geven Partijen expliciet te kennen gebonden te willen zijn aan het gewijzigde verdrag, dat dan alleen van toepassing zal kunnen zijn in de relatie tussen de Partijen die het Protocol hebben aanvaard. In de relatie tussen Partijen waarbij één Partij niet gebonden is aan het Protocol, zal de Overeenkomst van 1973 blijven gelden. Dit is overeenkomstig artikel 40, vierde lid, jo. artikel 30, vierde lid, onder b, van het op 23 mei 1969 te Wenen totstandgekomen Verdrag inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51, laatstelijk Trb. 1996, 89).

2. Doel van de wijzigingen

Aangezien de douaneprocedures tussen de staten onderling grote verschillen vertoonden, beoogde de Overeenkomst van 1973 een geleidelijke totstandbrenging van een vereenvoudiging en een harmonisatie van die douaneprocedures. Opheffing van de verschillen zou ten voordele van het onderlinge goederenverkeer en de internationale samenwerking op dat gebied strekken.

Ongeveer 20 jaar na de inwerkingtreding van de Overeenkomst is er een discussie over een wijziging van het verdrag op gang gekomen. In een evaluatie kwam naar voren dat vergaande harmonisatie nog niet was bereikt en dat de ontwikkelingen in het internationale handelsverkeer het opnemen van nieuwe vereenvoudigingen noodzakelijk maakte.

Aan het niet bereiken van verregaande harmonisatie ligt ten grondslag dat de Overeenkomst eenendertig (31) bijlagen heeft die alle betrekking hebben op een specifieke douaneprocedure of douanepraktijk. De meeste van deze bijlagen bevatten slechts bepalingen specifiek voor het douaneregime waarop ze betrekking hebben. Hierdoor is harmonisatie van de basisprincipes die aan alle of de meeste douaneregimes ten grondslag liggen niet gerealiseerd. Verder geeft de Overeenkomst de mogelijkheid tot het maken van voorbehouden ten aanzien van alle in de bijlagen vastgelegde bepalingen. Dit heeft geleid tot substantiële aantallen voorbehouden die de harmonisering nog verder bemoeilijken.

Ontwikkelingen in het internationale handelsverkeer en de transportwereld die hebben geleid tot nieuwe handelsstromen en toename van deze handelsstromen, zullen een wijziging van douaneprocedures en douanepraktijken tot gevolg moeten hebben om te voorkomen dat deze laatste een belemmering gaan vormen. De Wereld Douane Organisatie (hierna te noemen WDO, de huidige benaming in de praktijk voor de

Internationale Douaneraad) en haar leden hebben in nauwe samenwerking met verscheidene bevoegde intergouvernementele organisaties, bijvoorbeeld de Universele Post Unie, de International Road Union en de Europese Gemeenschap, alsmede met de private sector zoals de IECC (International Express Carriers Conference) en de EUROPRO (Simplification of Trade Procedures Europe), modellen van vernieuwde vereenvoudigde douaneprocedures en -praktijken in het gewijzigde verdrag opgenomen die moeten worden toegepast om zo wijde toepassing te verzekeren. Deze modellen hebben onder meer betrekking op het vrijgeven van goederen op basis van een minimum aan gegevens, het gebruik van risicomanagement voor effectievere en efficiëntere controle, het vrijmaken van de goederen in de bedrijfsruimte van de aangever of het gebruik van informatietechnologie.

Het gewijzigde verdrag heeft geen gevolgen voor de Nederlandse douanewetgeving omdat die reeds hiermee in overeenstemming is.

3. Het gewijzigde verdrag, de algemene bijlage en de specifieke bijlagen

Het Tractatenblad bevat de tekst van het gewijzigde verdrag en de bijlagen.

De Overeenkomst van 1973 bestaat uit een raamwerk met algemene bepalingen over de relatie tussen het verdrag en de bijlagen, alsmede de structuur van de bijlagen. Met betrekking tot die structuur is in de nieuwe situatie een wijziging aangebracht. Ingevolge artikel 4 van het gewijzigde verdrag zijn de bijlagen onderverdeeld in een algemene bijlage en 10 specifieke bijlagen.

In de algemene bijlage zijn normen samengevoegd die op alle of de meeste douaneprocedures en -praktijken van toepassing zijn en die door elke Partij dienen te worden aanvaard. Ten aanzien van de normen kunnen geen voorbehouden worden gemaakt, daar de algemene toepassing noodzakelijk wordt geacht voor de harmonisatie en vereenvoudiging van de douaneprocedures en praktijken.

De algemene bijlage bevat tevens overgangsnormen. Dit zijn normen waarvan de toepassing ook noodzakelijk wordt geacht maar waarvoor Partijen een langere implementatietermijn krijgen, te weten zestig (60) maanden tegen zesendertig (36) maanden voor een (niet-overgangs)-norm.

De 10 separate specifieke bijlagen A tot en met K bevatten bepalingen die specifiek zijn voor een bepaalde douaneprocedure of douanepraktijk. Deze specifieke bijlagen zijn in hoofdstukken onderverdeeld, waardoor het voor een Partij mogelijk wordt gemaakt om niet de gehele bijlage, maar slechts een of enkele van de hoofdstukken daarvan te aanvaarden.

In de specifieke bijlagen zijn twee categorieën artikelen opgenomen. De eerste categorie bevat normen ten aanzien waarvan geen voorbehoud gemaakt kan worden conform de normen in de algemene bijlage (zie bijvoorbeeld norm 4 van Bijlage A).

De tweede categorie bevat aanbevelingen die de harmonisatie en vereenvoudiging van douaneprocedures en -praktijken erkennen, maar waarvan de algemene toepassing niet noodzakelijk doch wenselijk wordt geacht (zie bijvoorbeeld aanbeveling 2 van Bijlage A). Met betrekking tot deze aanbevelingen kunnen de Partijen een voorbehoud maken. Wordt tegen een aanbeveling geen voorbehoud gemaakt, dan heeft die aanbeveling dezelfde rechtskracht als een norm.

Gelet op het bepaalde in artikel 6, vijfde lid, onder a (iii), van het gewijzigde verdrag kunnen nieuwe specifieke bijlagen aan het verdrag of nieuwe hoofdstukken aan de specifieke bijlagen worden toegevoegd. Daar deze nieuwe bijlagen of hoofdstukken bindend zijn voor die landen die

hen aanvaard hebben, komt het aanvaarden voor het Koninkrijk neer op het aangaan van verdragen. Deze verdragen kunnen worden beschouwd als uitvoeringsverdragen en behoeven daarom op grond van artikel 7, onderdeel b, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, behoudens het bepaalde in artikel 8 van die Rijkswet.

4. Wijzigingen van het verdrag, de algemene bijlage, alsmede de specifieke bijlagen en de hoofdstukken daarvan

Ingevolge artikel 15, tweede lid, van het gewijzigde verdrag worden de wijzigingen van het verdrag aanbevolen in een bijeenkomst van het «Management Comité» waarvan ons land (op grond van het tweede lid van artikel 6) lid is. Aangezien de wijzigingen voor het Koninkrijk aanvaard dienen te worden, zullen zij ter goedkeuring aan het parlement worden voorgelegd.

Het tweede lid van artikel 15 geeft aan dat, wanneer alle Partijen die aanwezig waren op de voornoemde bijeenkomst, hun akte van aanvaarding hebben neergelegd, de wijzigingen twaalf (12) maanden daarna voor alle Partijen bij het gewijzigde verdrag van kracht worden. Mocht de parlementaire goedkeuring niet of niet tijdig worden gegeven, dan zal een bezwaar tegen de wijzigingen worden ingediend.

De algemene bijlage, alsmede de specifieke bijlagen en de hoofdstukken daarvan vormen een integrerend onderdeel van het verdrag en zijn uitvoerend van aard. Verdragen tot wijziging van de algemene bijlage, alsmede de specifieke bijlagen en de hoofdstukken daarvan behoeven daarom op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht ter zake voorbehouden.

5. De positie van de Europese Gemeenschap en van de EU-lidstaten

5.1. Algemeen

De bevoegdheid van de Europese Gemeenschap (EG) om internationale verbintenissen aan te gaan, berust op een expliciete bevoegdheidstoe-deling op grond van het op 25 maart 1957 te Rome totstandgekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (het EG-Verdrag zoals laatstelijk gewijzigd op grond van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam totstandgekomen Verdrag houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten; Trb. 1998, 11 en 13).

De externe bevoegdheid van de EG kan echter ook impliciet worden afgeleid uit de bepalingen van het EG-Verdrag. Telkens wanneer het gemeenschapsrecht de instellingen op intern vlak bevoegdheden toekent om een bepaald doel te verwezenlijken, is de EG bevoegd de ter verwezenlijking van dat doel noodzakelijke internationale verbintenissen aan te gaan, ook indien een uitdrukkelijke bepaling terzake ontbreekt. De externe bevoegdheid van de EG vloeit dan impliciet voort uit handelingen die de instellingen van de EG in het kader van bepalingen van het Verdrag hebben vastgesteld.

Wanneer deze expliciete dan wel impliciete externe bevoegdheden van de EG niet exclusief zijn, hebben de lidstaten afzonderlijk de bevoegdheid tot het aangaan van internationale verplichtingen. Vanaf het moment dat de overgangperiode afliep of wanneer de exclusiviteit uitdrukkelijk

voortvloeit uit het secundaire gemeenschapsrecht zijn de expliciete bevoegdheden van de EG exclusief voorbehouden aan de EG. De expliciete externe bevoegdheid is (een uitzondering daargelaten) pas niet exclusief, wanneer de EG voor dat doel een bijzondere machtiging heeft verleend. De impliciete bevoegdheid krijgt een exclusief karakter wanneer de EG van deze bevoegdheid gebruik heeft gemaakt.

Ook wanneer de EG nog geen gebruik heeft gemaakt van de interne bevoegdheden of wanneer nog geen volledige harmonisatie tot stand is gebracht zijn de lidstaten in principe individueel of collectief bevoegd internationale verplichtingen aan te gaan. Op het gebied van het douanerecht en douanepraktijken heeft (nog) geen volledige harmonisatie op alle onderwerpen plaatsgevonden.

De bevoegdheid van de EU-lidstaten om afzonderlijk zelfstandig partij te worden bij het Protocol, heeft betrekking op onderwerpen:

- die niet door de EG in de communautaire douanewetgeving, in casu hoofdzakelijk Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van de EG van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (CDW) en Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van het CDW, zijn geregeld; of
- die in de communautaire douanewetgeving slechts in algemene termen zijn geformuleerd, of daar waar die wetgeving uitdrukkelijk de bevoegdheid om regels te stellen overlaat aan de lidstaten.

Voorbeelden van dergelijke onderwerpen zijn: de organisatie en inrichting van de douane, de wijze van controle of het gebruik van risico-analyse, het gebruik van systemen voor automatische gegevensverwerking, een aantal vereenvoudigde douaneprocedures dat zich afspeelt in een geografisch beperkt gebied, grote delen van het onderdeel «binnenbrengen» in en het «uitgaan» uit het douanegebied van goederen, de behandeling van proviand, het douanestrafrecht en -strafvordering, bestuurlijke boeten, de inrichting van de procedure bij bezwaar en beroep en de inrichting van de procedure voor het verkrijgen van informatie.

In het kort gezegd betreft het thans alle douanerechtelijke onderwerpen die zijn geregeld in de nationale wetgeving. Dit is met name gebeurd in de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Douanewet, de Invorderingswet, de aanverwante wetgeving en de bijbehorende lagere regelgeving.

Daarnaast speelt nog een aantal zaken mee op het gebied van de buitenlandse politiek dat buiten de directe sfeer van de douanewetgeving valt. Een voorbeeld hiervan is wie als waarnemer aan de vergadering van het Management Comité mag deelnemen.

De EG en de EU-lidstaten zullen, met de toetreding tot het Protocol, het gewijzigde verdrag en de algemene bijlage aanvaarden. De gevraagde parlementaire goedkeuring heeft dan ook betrekking op een toetreding van het Koninkrijk der Nederlanden tot het Protocol, het gewijzigde verdrag en de algemene bijlage.

De EG zal op grond van artikel 8 van het gewijzigde verdrag aan de depositaris de grenzen van haar competentie aangeven, zodat het voor derde landen die Partij zijn duidelijk is tot wiens competentie bepaalde onderwerpen van het gewijzigde verdrag behoren. Nederland, als lidstaat van de EU, behoeft niet zelfstandig eveneens een dergelijke mededeling aan de depositaris te doen.

5.2. Het aanvaarden van de specifieke bijlagen en de hoofdstukken daarvan, almede het maken van voorbehouden

De specifieke bijlagen bij het onderhavige gewijzigde verdrag bevatten bepalingen over douanerechten, accijnzen, omzetbelasting en dergelijke. Aangezien deze onderwerpen betrekking hebben op douaneprocedures, die ten eerste onder de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Gemeenschap vallen, en ten tweede door de instellingen van de EG geharmoniseerd zijn, is de (exclusieve) bevoegdheid van zowel de EG, als die van de individuele EU-lidstaten in het geding.

Bij het aanvaarden van de specifieke bijlagen of enkele hoofdstukken daarvan zullen de lidstaten in eerste instantie de EG volgen en zich houden aan dezelfde specifieke bijlagen en hoofdstukken die door de EG zijn aanvaard. Hierbij zullen met betrekking tot de aanbevelingen ook dezelfde voorbehouden worden gemaakt als die welke door de EG zijn gemaakt. De lidstaten kunnen echter ook individueel de aanvaarding bepalen en bepaalde voorbehouden maken, of intrekken, mits het kwesies betreft die tot de uitsluitende bevoegdheid van de individuele lidstaten behoren.

Door de EG wordt thans bestudeerd welke specifieke bijlagen of hoofdstukken daarvan aanvaard kunnen worden en tegen welke aanbevelingen een voorbehoud gemaakt zou moeten worden. Voor de EU-lidstaten zal daarom het moment waarop zij uitsluitel kunnen geven over de voor hen aan te gane aanvaarding en voorbehouden afhankelijk zijn van het tijdstip waarop de EG de resultaten van haar studie daarvan bekend zal maken. Voor het Koninkrijk betekent dit dat na de bekendmaking van die resultaten de specifieke bijlagen separaat ter parlementaire goedkeuring aangeboden zullen worden. Daarbij zullen dan ook de eventueel te maken voorbehouden onderworpen worden aan parlementaire goedkeuring.

6. Koninkrijkspositie

De douanewetgeving van de Nederlandse Antillen en van Aruba wordt momenteel herzien. Uitgangspunt bij deze herziening is, deze wetgeving in overeenstemming te brengen met het gewijzigde verdrag. In het licht van het hiervoor gestelde, wordt de goedkeuring van het Protocol, het gewijzigde verdrag en de algemene bijlage voor het gehele Koninkrijk gevraagd. De regering van de Nederlandse Antillen heeft bevestigd, medegelding van het Protocol te wensen.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen