



Advies Raad van State inzake de wijziging van de Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst); Genève, 6 februari 2020 (Trb. 2021, 19)

Nader Rapport

Afdeling Verdragen
MINBUZA-2021.263450
's-Gravenhage, 29 april 2021

Aan de Koning

Nader rapport inzake de wijziging van de Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst); Genève, 6 februari 2020 (Trb. 2021, 19)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 februari 2021, no. 2021000328, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake de bovenvermelde wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 april 2021, nr. W06.21.0042/III/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2021, no. 2021000328, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tot goedkeuring van wijzigingen van de Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geen opmerkingen over het verdrag.

De Afdeling adviseert het verdrag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten over te leggen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

Het verdrag geeft de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de toelichtende nota enkele redactionele wijzigingen aan te brengen.

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok.*



Advies Raad van State

No. W06.21.0042/III/K
's-Gravenhage, 7 april 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2021, no.2021000328, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tot goedkeuring van wijzigingen van de Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geen opmerkingen over het verdrag.

De Afdeling adviseert het verdrag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten over te leggen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst); Genève, 6 februari 2020 (Trb. 2021, 19)

TOELICHTENDE NOTA

Inleiding

De Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst) (*Trb.* 1976, 184, vertaling in *Trb.* 1977, 91), is op 14 november 1975 te Genève tot stand gekomen. Het is een multilateraal verdrag dat tot stand is gebracht onder toezicht van de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties en thans van kracht is voor ruim 70 landen, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, en de Europese Unie.

De TIR-Overeenkomst maakt het mogelijk om goederen over de grenzen van aangesloten landen te vervoeren, zonder ze te hoeven lossen aan de grens en zonder dat de vervoerder telkens opnieuw zekerheid hoeft te stellen. De goederen worden bij vertrek geladen in een degelijk afgesloten ruimte, die op grond van bijlagen 2 en 7 van de TIR-Overeenkomst aan strenge eisen dient te voldoen. Vervolgens vinden er bij grensoverschrijdingen tussen aangesloten landen in principe geen controles op goederen meer plaats. De grensformaliteiten zijn beperkt tot het geldig maken van nieuwe bladen van het carnet TIR. Het zwaartepunt van de controle ligt dus bij de aanvang en het einde van het vervoer. Tevens worden de goederen bij grensoverschrijdingen niet onderworpen aan betaling van rechten of heffingen in verband met in- of uitvoer.

Sinds de totstandkoming in 1975 zijn de TIR-Overeenkomst en haar bijlagen meerdere keren gewijzigd. Recentelijk heeft de Commissie van Beheer op zijn 72^e zitting, gehouden te Genève op 5 en 6 februari 2020, in overeenstemming met artikel 59, eerste en tweede lid, van de TIR-Overeenkomst opnieuw wijzigingen aangenomen, te weten van artikelen 1, 3, 43, 59 en 61 van de TIR-Overeenkomst en van bijlage 9 bij de TIR-Overeenkomst. Tevens zijn bij die gelegenheid een nieuw artikel 58 quater, een nieuw artikel 60 bis en een nieuwe bijlage 11 bij de TIR-Overeenkomst aangenomen (*Trb.* 2021, 19). Deze wijzigingen beogen samen elektronische TIR (hierna: eTIR) mogelijk te maken, zodat in de toekomst niet meer behoeft te worden gewerkt met het papieren carnet TIR. Hiervoor is een juridische basis nodig, die is vormgegeven in de eerdergenoemde nieuwe bijlage 11 bij de TIR-Overeenkomst. De eerdergenoemde wijzigingen en toevoegingen van artikelen alsook de wijziging van bijlage 9 bij de TIR-Overeenkomst vloeien in hun geheel voort uit de toevoeging van de nieuwe bijlage 11, ter inbedding in de TIR-Overeenkomst.

Inhoud van de wijzigingen

De introductie van het nieuwe punt s van artikel 1 geeft de definitie van de eTIR-procedure. De eTIR-procedure betreft elektronische gegevensuitwisseling en is juridisch gezien het equivalent van de huidige TIR-procedure. Het enige verschil is dat er geen papieren carnet meer wordt gebruikt maar een elektronisch carnet. De bepalingen van de TIR-Overeenkomst zijn van overeenkomstige toepassing. In bijlage 11 zijn de specifieke bepalingen die zien op eTIR weergegeven.

Het gewijzigde artikel 3b geeft aan dat de zekerheid van een eTIR-transport moet worden gedekt door de garantstellende organisaties, net als nu al het geval is bij transport met een papieren TIR-carnet.

De louter redactionele wijziging van artikel 43 verduidelijkt voorts dat de toelichtingen in bijlage 11, deel II, uitlegging geven van de bepalingen van bijlage 11.

Het nieuwe artikel 58 quater regelt dat er een technische uitvoeringsinstantie zal worden opgericht, die gaat toezien op het wijzigen en goedkeuren van de technische eTIR-specificaties. De bepalingen rond de samenstelling van dit orgaan, de functies en het reglement van orde zijn opgenomen in bijlage 11.

Het voorstel om artikelen 59 en 61 te wijzigen alsook een nieuw artikel 60 bis te introduceren, ziet op de inwerkingtreding van bijlage 11, alsmede hoe om te gaan met toekomstige amendementen daarvan. Bijlage 11 zal in werking treden voor alle overeenkomstsluitende partijen, behalve voor de partijen die tijdig schriftelijk aan de Secretaris-generaal van de VN (de depositaris van de TIR-Overeenkomst) meedelen dat ze niet gebonden willen worden aan bijlage 11. Dit zal derhalve tot de situatie kunnen leiden dat niet alle overeenkomstsluitende partijen zijn gebonden aan deze bijlage. Deze overeenkomstsluitende partijen zullen dus geen elektronische TIR gaan toepassen en houden het bij het huidige papieren carnet TIR. Voor wat betreft de EU, zal te zijner tijd worden gezien wanneer alle lidstaten gelijktijdig eTIR kunnen gaan toepassen, omdat dit afstemming van de elektronische



systemen vergt. Op dit moment is het feitelijk in gebruik nemen van eTIR voor de EU voorzien voor het jaar 2025.

In bijlage 9 deel I, punt 3, wordt een nieuw punt xi toegevoegd. Dit regelt dat partijen, in het geval van een noodprocedure als genoemd in artikel 10, tweede lid, van bijlage 11, aan de bevoegde douaneautoriteiten bevestigen dat de zekerheid geldig is en dat het TIR-vervoer onder eTIR plaatsvindt.

Bijlage 11 bestaat ten slotte uit twee delen. Deel één omvat veertien artikelen die uitvoerig beschrijven hoe de eTIR-procedure werkt.¹ Deel twee omvat toelichtingen bij enkele van de artikelen van bijlage 11.²

De artikelen van bijlage 11 betreffen uitdrukkelijk een compromistekst. Deze tekst is opgesteld door de overeenkomstsluitende partijen in samenwerking met de Internationale Wegvervoerorganisatie (*International Road Transport Union*, hierna: IRU). De IRU is de in artikel 1, onderdeel r, en artikel 6, leden 2 en 2 bis, van de TIR-Overeenkomst bedoelde internationale organisatie die is gemachtigd de verantwoordelijkheid voor de organisatie en werking van een internationaal garantiestelsel op zich te nemen.

Nederland steunt de ontwikkeling van eTIR. Het voorstel leidt tot administratieve lastenverlichting en past ook volledig binnen het Nederlands en EU-beleid waarin douane zoveel mogelijk elektronisch en papierloos werkt. Nederland heeft daarom actief deelgenomen aan zowel de technische werkgroep (GE.1) als de juridische werkgroep (GE.2) die eTIR hebben ontwikkeld. Verder heeft Nederland deelgenomen aan de werkgroep douanevraagstukken in verband met het vervoer van de VN-ECE waar eveneens eTIR uitvoerig aan de orde is gekomen.

De EU en de andere lidstaten zijn allen eveneens groot voorstander van eTIR, vanwege de administratieve lastenverlichting die invoering van eTIR bewerkstelligt. De Commissie van Beheer van de TIR-Overeenkomst heeft voorts over eTIR uitvoerig overleg gepleegd met de IRU. De IRU heeft eveneens aangegeven groot voorstander te zijn van eTIR.

Eenieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevatten de artikelen 6, 9 en 10 van de nieuwe bijlage 11 eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen aan een rechtssubject. Artikel 6 legt vast dat de vooraangaande TIR-gegevens of wijzigingsgegevens rechtstreeks dienen te worden ingediend door de houder of zijn vertegenwoordiger via het internationale eTIR systeem. In het verlengde hiervan legt artikel 9 nog vast dat de autoriteiten aanvullende gegevens kunnen eisen van de houder. Artikel 10 legt voorts nog vast dat de houder, in geval eTIR niet van start kan gaan, in het kader van een noodprocedure mag terugvallen op de reguliere TIR-procedure (dus een papieren carnet in plaats van het elektronische carnet).

Parlementaire goedkeuring

De Europese Unie is, naast de EU-lidstaten, zelfstandig overeenkomstsluitende partij bij de TIR-Overeenkomst. Aangezien de TIR-Overeenkomst een gebied bestrijkt waarop de EU exclusief bevoegd is,³ zal het Europese deel van Nederland derhalve vanuit het EU-lidmaatschap worden gebonden aan de voorliggende wijzigingen. De Raad van de EU heeft op 10 januari 2020 op voorstel van de Europese Commissie een positief besluit genomen inzake het standpunt van de Unie ten aanzien van dit wijzigingsvoorstel. Dit standpunt hield in (zie doc. 15308/19⁴) dat deze wijzigingen conform het voorstel van de VN-ECE zijn en, wat de EU betreft, door de Commissie van Beheer van de TIR-Overeenkomst konden worden aanvaard.

Omdat de TIR-Overeenkomst ook geldt voor de overige delen van het Koninkrijk, worden de wijzigingen ter goedkeuring voorgelegd voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland.

De wijzigingen van de artikelen 1, 3, 43, 59, 61, de toevoeging van de nieuwe artikelen 58 quater en 60 bis alsook de toevoeging van de nieuwe bijlage 11 worden hierbij ter goedkeuring aangeboden. De

¹ Deel I van bijlage 11 is opgenomen in Trb. 2021, 19

² Deel II van bijlage 11 ligt ter inzage bij de Directie Europese en Douane Aangelegenheden van het Ministerie van Financiën en bij de Afdeling Verdragen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en is te vinden op <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/bcf/ac2/documents/2020/ECE-TRANS-WP30-AC2-2020-07e.pdf>

³ Zie Kamerstukken II 1977/78, 15 124 (R 1103), nr. 1, blz. 4.

⁴ Zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5264-2020-INIT/nl/pdf>



wijziging van bijlage 9 behoeft geen parlementaire goedkeuring; deze bijlage vormt een integrerend onderdeel van de TIR-Overeenkomst en is aangemerkt als zijnde van uitvoerende aard. Zie hiervoor Kamerstukken II 1977/78, 15 124 (R 1103), nr. 1, blz. 6, alsook Kamerstukken 1998/99, 26 259 (R1624), nrs. 44 en 1, blz. 4 en 5. Wijzigingen van deze bijlage behoeven dan ook ingevolge artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring. De nieuwe bijlage 11 is net als bijlage 9 van uitvoerende aard en zal net als bijlage 9 een integrerend onderdeel van de TIR-Overeenkomst vormen, wat betekent dat toekomstige wijzigingen van bijlage 11 eveneens ingevolge artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring behoeven, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring ter zake voorbehouden.

Koninkrijkspositie

De wijzigingen van en de toevoegingen aan de TIR-Overeenkomst en de bijlagen zullen voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland gelden. Ratificatie van de wijzigingen is niet aan de orde; de partijen zullen op grond van artikel 59, derde lid, van de TIR-Overeenkomst automatisch aan de gewijzigde en toegevoegde artikelen en aan de wijziging van bijlage 9 worden gebonden indien door geen van de partijen bezwaar is gemaakt voor uiterlijk 25 februari 2021. Ook voor de nieuwe bijlage 11 is geen ratificatie nodig; de partijen zullen op grond van artikel 60 bis, eerste lid, van de TIR-Overeenkomst automatisch aan de nieuwe bijlage 11 worden gebonden indien zij daar geen bezwaar tegen hebben gemaakt voor uiterlijk 25 mei 2021. Van de Caribische landen van het Koninkrijk is geen bericht ontvangen dat zij het wenselijk achten bezwaar te maken. Met de bestuurscolleges van de eilanden in Caribisch Nederland vindt regelmatig overleg plaats over douanezaken. De werkafpraak is dat voor specifieke verdragen op het gebied van douanezaken nader overleg slechts hoeft plaats te vinden als in onderhandelingen bijzondere omstandigheden opkomen. Van bijzondere omstandigheden was in de onderhandelingen over de voorliggende wijzigingen en aanvullingen geen sprake.

Het Europese deel van Nederland zal, zoals hierboven al beschreven, via de EU aan de wijzigingen gebonden zijn omdat de TIR-Overeenkomst een gebied bestrijkt waarop de EU exclusief bevoegd is.

De Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Buitenlandse Zaken,