

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG INZAKE WIJZIGING VAN DE DOUANEVEREENKOMST INZAKE HET INTERNATIONALE VERVOER VAN GOEDEREN ONDER DEKKING VAN CARNETS TIR (TIR-OVEREENKOMST); GENEVE, 6 FEBRUARI 2020

II Reactie van de Staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD en D66 inzake de Wijziging van de Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst), Genève, 6 februari 2020 (Kamerstuk, 35846-(R2155), nr. 1). Bij de volgorde van de beantwoording is de volgorde van de inbreng van het schriftelijk overleg aangehouden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de 'Wijziging van de Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst)' en hebben nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het momenteel staat met de implementatie van deze wijzigingen in de Douaneovereenkomst bij de Belastingdienst/Douane.

Vooropgesteld zij dat de TIR-Overeenkomst een gebied bestrijkt waarop de EU exclusief bevoegd is¹. Het Europese deel van Nederland² zal derhalve vanuit het EU-lidmaatschap automatisch worden gebonden aan de voorliggende wijzigingen van de TIR-Overeenkomst³. Voorts wordt voor de TIR-Overeenkomst de EU als één verdragsluitende partij gezien⁴. Alle lidstaten zullen derhalve gecoördineerd gelijktijdig en dus op hetzelfde moment overgaan op elektronische TIR (hierna: eTIR). De implementatie van eTIR is thans voorzien voor 2025.

Hoe aannemelijk is dat er een situatie kan optreden waar partijen zijn die niet gebonden willen worden aan bijlage 11? En kan dit tot problemen leiden in de uitvoering wanneer met zowel de elektronische TIR als het papieren carnet gewerkt wordt?

Bijlage 11 zal, op grond van het nieuwe artikel 60 bis, eerste lid, van de TIR-Overeenkomst 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 Bijlage 11 niet aanvaarden. Op het moment van schrijven heeft enkel Zwitserland de depositaris, op grond van het eerder genoemde artikel laten weten op dit moment Bijlage 11 niet te aanvaarden, ofwel niet toe te passen⁵. Reden hiervoor is dat het gebruik van de TIR-Overeenkomst in Zwitserland zo gering is, dat een acceptatie van Bijlage 11 op dit moment een onevenredige financiële dan wel personeelsinvestering zou zijn. Zwitserland is bereid zich op een later ogenblik te herbezinnen op deze beslissing, in het licht van de ontwikkelingen in het gebruik van het *New Computerised Transit System* (hierna: NCTS) voor eTIR binnen het gezamenlijk douanevervoer⁶. Dit zal in de tussentijd tot de situatie leiden dat Zwitserland niet gebonden is aan Bijlage 11. Zwitserland zal dus geen eTIR toepassen en het huidige papieren carnet TIR blijven gebruiken. In de uitvoering zal dit echter niet tot problemen leiden aangezien slechts met eTIR kan

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

² De TIR-Overeenkomst geldt ook voor de overige delen van het Koninkrijk, dus daarom worden de wijzigingen voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland, ter goedkeuring voorgelegd aan het parlement.

³ 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. 15308/19) 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.

⁴ Zie artikel 228 DWU; wanneer goederen binnen het douanegebied van de Unie worden vervoerd overeenkomstig de TIR-overeenkomst (...), wordt het douanegebied van de Unie, voor de doeleinden van dat vervoer, beschouwd als één enkel gebied.

⁵ Zie depositaire notificatie C.N.102.2021.TREATIES-XI.A.16 van 24 maart 2021, raadpleegbaar via <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2021/CN.102.2021-Eng.pdf>.

⁶ Overigens is Zwitserland, voor het vervoer van goederen tussen de EU en Zwitserland, aangesloten bij de Overeenkomst Gemeenschappelijk Douanevervoer, waardoor het vervoer van goederen tussen de EU en Zwitserland al volledig elektronisch onder NCTS wordt uitgevoerd. Hierdoor wordt géén gebruik van de TIR Overeenkomst gemaakt bij vervoer tussen de EU en Zwitserland.

worden gestart als het *gehele* traject vanaf het land van vertrek naar het land van bestemming via eTIR mogelijk is. Het papieren carnet TIR blijft, zolang niet alle verdragspartijen eTIR gebruiken, derhalve voorlopig gewoon bestaan.

Voorziet de staatssecretaris nog problemen in de afstemmingen van de elektronische systemen voor de implementatie van de eTIR in EU-verband?

Binnen de EU wordt constructief samengewerkt met de andere lidstaten alsmede met de Europese Commissie. Nederland voorziet geen problemen met betrekking tot de onderlinge afstemming van de elektronische systemen.

Wanneer zou de implementatie gereed kunnen zijn bij de Belastingdienst/Douane?

De implementatie van eTIR is thans voorzien voor 2025 en dit is haalbaar voor Douane.

Kan de staatssecretaris een algemene reflectie geven van de implementatie van dit elektronische systeem, de complexiteit daarvan, en hoe dit samengaat met andere (wijzigingen/verbeteringen) in de IT-systematiek van de Belastingdienst/Douane?

Wat de complexiteit betreft heeft het Directoraat-Generaal TAXUD van de Europese Commissie (hierna: DG TAXUD) samen met de EU-lidstaten en de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (hierna: VN-ECE) constructief samengewerkt om eTIR te kunnen integreren in NCTS en is er een zogeheten “mapping” uitgevoerd. Hierbij zijn kort gezegd de datasets van de VN-ECE (eTIR) en DG TAXUD (NCTS) met elkaar vergeleken. DG TAXUD en de lidstaten hebben naar aanleiding hiervan geconcludeerd dat er geen problemen spelen in de uitwisseling van gegevens tussen beide systemen.

Groot bijkomend voordeel is dat de systemen zijn gebaseerd op het datamodel van de Werelddouaneorganisatie (hierna: WDO-datamodel)⁷. De introductie van eTIR zal derhalve geen noemenswaardige IT-consequenties hebben voor de Douane.

De Douane staat de komende jaren voorts voor een veranderopgave, met name in verband met sterke groei van aangiftevolumes en de verdere digitalisering van handelsstromen, onder andere door de implementatie van het Douanewetboek van de Unie (DWU) dat in 2016 in werking trad, en waarvan de overgangstermijn in 2025 afloopt. De aanpassingen die nodig zijn voor eTIR zijn opgenomen in de automatiseringsplannen van de Douane.

De leden van de VVD-fractie vragen zich verder af wat precies de “aanvullende gegevens” kunnen zijn die onder artikel 9 kunnen vallen. Is dit een standaard bevoegdheid van een partij in deze overeenkomst? Kan dit leiden tot onnodige administratieve lasten voor Nederlandse ondernemers of de Belastingdienst/Douane?

Op het niveau van de TIR-Overeenkomst kunnen alleen de gegevens aanwezig in het TIR-Carnet, alsmede een set van algemeen geaccepteerde gegevens uit het eerdergenoemde WDO ‘datamodel’, als vereiste gegevens worden beschouwd en mitsdien, omgezet in de eTIR functionele en technische specificaties. Daarom blijft het mogelijk voor individuele Overeenkomstsluitende partijen aanvullende gegevens te eisen (op grond van nationale wetgeving). Hoewel het streven is om verdere harmonisatie van gegevens op internationaal niveau te bewerkstelligen, worden Nederlandse ondernemers ook nu reeds geconfronteerd met het feit dat, per land, verschillende aanvullende gegevens worden geëist naast die aanwezig in het TIR-Carnet. Derhalve leidt eTIR als dusdanig niet tot onnodige administratieve lasten voor ondernemers.

Wat wordt verstaan over een “noodprocedure” onder artikel 10? Is het waarschijnlijk dat dit kan gebeuren?

⁷ Het WDO-datamodel is een internationale standaard die zorg draagt voor de harmonisatie en standaardisatie van gegevensuitwisseling in het internationale verkeer tussen bedrijfsleven en overheid en vice versa.

De noodprocedure is een zogeheten fall-back-procedure die wordt ingezet als computersystemen niet werken of als communicatie tussen computersystemen niet mogelijk is. De noodprocedure mag alleen na toestemming van de Douane onder bepaalde voorwaarden worden gebruikt⁸.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of de staatssecretaris kan toezeggen dat de Kamer op de hoogte wordt gehouden over ontwikkelingen en de voortgang in dezen (met name over de implementatie van de nieuwe systematiek).

Dit zeg ik bij deze toe.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of de staatssecretaris verwacht dat alle 77 verdragsluitende partijen deze overeenkomst zullen ratificeren en, wanneer dit niet het geval is, het nog kan leiden tot problemen voor Nederlandse ondernemers en de Belastingdienst/Douane.

Als gezegd heeft, op het moment van schrijven, alleen Zwitserland aangegeven de introductie van Bijlage 11, niet te aanvaarden. In de uitvoering zal dit echter niet tot problemen leiden aangezien het papieren carnet TIR gewoon blijft bestaan naast eTIR.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Douaneovereenkomst over het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR. Deze leden vinden de wijzigingen over het algemeen goed. Deze leden hebben een aantal vragen.

Deze leden vragen om een korte toelichting van het begrip carnets en de mate waarin er gebruik wordt gemaakt van de TIR-overeenkomst.

Een carnet TIR is een document voor het vervoeren van goederen met als doel deze goederen naar een derde land te vervoeren. Een carnet TIR is alleen te gebruiken voor transporten tussen bij de TIR-Overeenkomst aangesloten landen. Eén van deze landen moet buiten de Europese Unie liggen aangezien de Europese Unie voor TIR-vervoer wordt beschouwd als één gebied⁹. In Nederland wordt beperkt gebruik gemaakt van TIR. In 2020 is bij 2.045 vervoersbewegingen onder TIR het Kantoor van Vertrek in Nederland gelegen. Bij 1.058 vervoersbewegingen is het Kantoor van Bestemming in Nederland. Dat zijn dus 3.103 vervoersbewegingen onder dekking van een Carnet TIR waar Nederland bij betrokken is. Afgezet tegen het aantal vervoersbewegingen in 2020 met het gebruik van NCTS, te weten, 2.698.099, is dit alleszins beperkt te noemen.

De leden van de fractie van D66 begrijpen dat de wijzigingen bijdragen aan het verminderen van administratieve lasten voor bedrijven en de Douane, bijvoorbeeld omdat de Douane meer papierloos kan werken. Deze leden vragen op welke wijze de Douane zorgt dat de elektronische verwerking van gegevens en de informatiehuishouding voldoende op orde is.

De forse versnelling in de modernisering, innovatie en gedifferentieerde handhaving betekent ook dat de Douane zich in de uitvoering in hogere mate laat leiden door data en de kennis/informatie die daaruit kan worden afgeleid. Hiervoor staan een aantal activiteiten gepland voor de komende jaren, waar inmiddels mee gestart is. Te denken valt aan het ontwikkelen van datagedreven handhaving en het inrichten van datamanagement en een datawerkorganisatie, dit alles is gericht op een duurzame digitale informatiehuishouding. Daarnaast wordt gewerkt aan de voorbereiding van een robuuste en schaalbare technische infrastructuur: de Digitale Snelweg Douane. Dit initiatief omvat, naast het opvangen van de stijgende aantallen aangiften, ook het optimaliseren van de transactiesystemen en het uitvoeren van performance-tests.

⁸ De noodprocedure mag kort gezegd alleen worden gebruikt als de Douane een storing in NCTS meedeelt op de internetsite. Zie hiervoor verder:

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane_voor_bedrijven/naslagwerken_en_overige_informatie/noodprocedures_douane/noodprocedures_douane_cluster.

⁹ Zie artikel 228 DWU; wanneer goederen binnen het douanegebied van de Unie worden vervoerd overeenkomstig de TIR-overeenkomst (...), wordt het douanegebied van de Unie, voor de doeleinden van dat vervoer, beschouwd als één enkel gebied.

Deze leden vragen op welke wijze de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, die toezicht houdt op de digitale informatie van de centrale overheid, ook toezicht houdt op de werkzaamheden van de Douane.

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en de Douane werken samen bij het toezicht op de in- en uitvoer van cultuurgoederen. Daarnaast valt de Douane onder het toezicht van deze inspectie op grond van artikel 25a van de Archiefwet. Het gaat hierbij om het informatiebeheer tot het moment waarop de archieven zijn vernietigd of zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

De leden van de fractie van D66 lezen dat de TIR-overeenkomst het mogelijk maakt om goederen over de grens van aangesloten landen te vervoeren, zonder ze te hoeven lossen. Deze leden begrijpen dat de bevoegdheid om goederen te visiteren blijft bestaan, maar dat er alleen bij uitzondering gebruik van mag worden gemaakt. Deze leden vragen hoe vaak er gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om goederen te visiteren en wanneer deze uitzondering geldt.

Controleren (visiteren) bij TIR-vervoer doet de Douane op basis van risicoanalyses. Controleren gebeurt alleen aan de buitengrenzen. Nederland had tot 1 januari 2021 echter geen buitengrens voor TIR. Na de overgangsperiode van de Brexit, op 1 januari 2021, is het Verenigd Koninkrijk (VK) een derdeland geworden en heeft er in het eerste kwartaal van 2021 slechts één TIR-beweging plaatsgevonden tussen Verenigd Koninkrijk en Nederland.

De leden van de fractie van D66 lezen dat er ook onder de elektronische TIR-overeenkomst geen direct herleidbare persoonsgegevens worden verwerkt. Deze leden vragen om een toelichting welke indirect herleidbare persoonsgegevens worden verwerkt. Ook vragen deze leden welke gegevens de Douane, ook buiten de TIR-overeenkomst, over de nationaliteit van personen verwerkt.

Zowel bij controles in het kader van het TIR-vervoer als bij douanevervoer buiten TIR geldt dat gegevens zoals de nationaliteit van natuurlijke personen, alleen worden vastgelegd wanneer op bestemming een onregelmatigheid wordt geconstateerd waarvoor een proces verbaal wordt opgemaakt. In die gevallen moet de identiteit van de persoon die als verdachte wordt aangemerkt worden vastgesteld aan de hand van zijn/haar identiteitsbewijs.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet zelf contact heeft gezocht met de Caribische landen van het Koninkrijk over de voor- en nadelen van de wijziging van dit verdrag.

Omdat de TIR-Overeenkomst geldt voor het hele Koninkrijk, heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de Caribische landen van het Koninkrijk zoals gebruikelijk per brief geïnformeerd over de voorliggende wijzigingen en de gevolgen daarvan. Daarop is geen bericht ontvangen van de Caribische landen dat zij het wenselijk achten bezwaar te maken tegen deze wijzigingen.