

Wijziging van de Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst); Genève, 15 oktober 2020 (Trb. 2021, 73).

TOELICHTENDE NOTA

I. Inleiding

De Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets *Transports Internationaux Routiers* ofwel 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 van de Verenigde Naties (VN-ECE) en thans van kracht is voor 77 overeenkomstsluitende partijen, 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 TIR-carnet. 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 73^e zitting, gehouden te Genève op 15 oktober 2020, in overeenstemming met artikel 59, eerste en tweede lid, van de TIR-Overeenkomst opnieuw wijzigingen aangenomen, te weten van artikelen 6, 20 en 38 van de TIR-Overeenkomst alsmede van bijlagen 6 en 9 bij de TIR-Overeenkomst. De wijzigingen van artikel 38 en bijlage 6 en 9 beogen verdere digitalisering mogelijk te maken, zodat, kort gezegd, de gegevens van gemachtigde personen die het TIR-carnet gebruiken alsmede de gegevens van de douanekantoren waar TIR kan worden gebruikt, in de toekomst elektronisch realtime kunnen worden gedeeld. Hiervoor is een juridische basis nodig, die wordt vormgegeven door zowel artikel 38 als bijlage 6 en 9 te wijzigen.

In bijlage 6 wordt voorts nog een nieuwe toelichting bij artikel 49 voorgesteld; deze komt erop neer dat op vrijwillige basis ruimere faciliteiten¹ kunnen worden toegekend aan vervoerders van overeenkomstsluitende partijen met als doel TIR voor marktdeelnemers aantrekkelijk te houden. De wijzingen van artikel 6, artikel 20 en de wijziging in bijlage 6 die ziet op de toelichting bij artikel 8 kunnen voorts als puur technisch worden beschouwd.

II. Inhoud van de wijzigingen

II.1. Wijzigingen betreffende het verplichte gebruik van de elektronische internationale TIR-databank (ITDB)

Artikel 38, de bijbehorende toelichting in bijlage 6, alsmede bijlage 9 worden gewijzigd om de garantstellende organisaties ertoe te verplichten alle benodigde gegevens van de personen die gemachtigd zijn om de TIR-regeling te gebruiken, aan het TIR-Uitvoerend Orgaan elektronisch door te sturen zodat het TIR-Uitvoerend Orgaan deze informatie realtime ontvangt.² Het TIR-Uitvoerend Orgaan ontvangt deze informatie nu ook al, alleen niet geheel elektronisch maar via een standaard aangehecht papieren machtigingsformulier. In die zin vindt er juridisch en inhoudelijk gezien dus geen wijziging plaats, maar betreft de wijziging enkel de vorm waarin de informatie wordt aangeleverd.

Artikel 38, lid 2, eerste alinea en bijlage 9, deel II, punt 4, eerste regel

Bij de wijziging van artikel 38, tweede lid, eerste alinea, wordt “binnen een week” vervangen door “onverwijld”. Deze taalkundige aanpassing beoogt ervoor te zorgen dat de gegevens elektronisch worden aangeleverd zonder vertraging, ofwel onverwijld. Dit wordt tevens herhaald in bijlage 9, deel II, punt 4, eerste regel.

Bijlage 9, deel II, punt 4, laatste alinea

Verder regelt bijlage 9, deel II, punt 4, laatste alinea, de invoering van het verplichte gebruik van de elektronische internationale TIR-Databank (hierna: ITDB). De ITDB wordt gebruikt voor het doorsturen van de benodigde gegevens van gemachtigde houders van een TIR-carnet aan het TIR-Uitvoerend Orgaan. Deze gegevens worden thans ook reeds doorgestuurd maar dan (deels)

¹ Deze faciliteiten komen erop neer dat taken die op grond van de TIR-Overeenkomst bij de douane liggen, zoals het invullen en afstempelen van het TIR-carnet alsmede het verzegelen van de lading, bij een gemachtigd persoon, de toegelaten geadresseerde geheten, komen te liggen. Zie verder onderdeel II.3 van deze toelichtende nota.

² Het betreffen de in Bijlage 9, deel II, punt 4 gevraagde gegevens over iedere persoon, inclusief:

- a) het individueel uniek identificatienummer dat aan de betrokkene is toegekend door de aansprakelijke organisatie, in samenwerking met de internationale organisatie waarvan zij lid is, op een in onderling overleg door het Administratief Comité vastgestelde wijze;
- b) naam en adres van de betrokkene (persoon of onderneming), en voor commerciële ondernemingen tevens de naam van verantwoordelijke leidinggevend(en);
- c) contactpersoon met volledige contactinformatie; en
- d) inschrijvingsnummer in het handelsregister, nummer van de vergunning voor internationaal vervoer of ander registratienummer (indien beschikbaar).

elektronisch en deels via een aangehecht standaard machtigingsformulier (dus via papier i.p.v. elektronisch).³ Doel van deze wijziging is alle communicatie elektronisch te laten verlopen en hiermee de actuele betrouwbaarheid van de onderliggende TIR-gegevens te verbeteren en te vergroten. Deze wijziging leidt de facto niet tot een juridische of inhoudelijke wijziging aangezien deze informatie nu ook reeds gedeeld wordt. Het enige verschil is dat met deze wijziging een en ander voortaan digitaal gerealiseerd wordt.⁴ Dit sluit voorts goed aan bij het elektronisch en zoveel mogelijk papierloos werken van de Douane.

Bijlage 9, deel II, punt 5

Bijlage 9, deel II, punt 5, wordt vervolgens nog gewijzigd door te eisen dat de garantstellende organisaties elke wijziging in de gegevens over gemachtigde personen die bij hen geregistreerd staan als zogeheten "TIR-Overeenkomsthouder"⁵, onverwijld doorsturen aan de bevoegde (douane)autoriteiten en het TIR-Uitvoerend Orgaan, zodra ze daarvan in kennis zijn gesteld. De bevoegde autoriteiten en het TIR-Uitvoerend Orgaan ontvangen deze informatie nu ook al, alleen niet geheel elektronisch. In die zin vindt er dus ook hier wederom juridisch en inhoudelijk gezien geen wijziging plaats, maar betreft de wijziging enkel de vorm en frequentie⁶ waarin de informatie wordt aangeleverd. Doel hiervan is eveneens de betrouwbaarheid van TIR extra te waarborgen.

Bijlage 9, deel II, standaard-machtigingsformulier

Door bovengenoemde wijzigingen van artikel 38, van de bijbehorende toelichting in bijlage 6, alsmede van bijlage 9 worden de garantstellende organisaties kort gezegd ertoe verplicht alle benodigde gegevens van de personen die gemachtigd zijn om de TIR-regeling te gebruiken, aan het TIR-Uitvoerend Orgaan elektronisch door te sturen. Door deze digitaliseringsslag is het gebruik van het huidige papieren standaard machtigingsformulier niet meer nodig. Het behoeft geen betoog dat derhalve het aan bijlage 9, deel II, gehechte standaard-machtigingsformulier en de begeleidende tekst worden verwijderd.

³ a) het individueel uniek identificatienummer dat aan de betrokkene is toegekend door de aansprakelijke organisatie, in samenwerking met de internationale organisatie waarvan zij lid is, op een in onderling overleg door het Administratief Comité vastgestelde wijze;

b) naam en adres van de betrokkene (persoon of onderneming), en voor commerciële ondernemingen tevens de naam van verantwoordelijke leidinggevend;

c) contactpersoon met volledige contactinformatie; en

d) inschrijvingsnummer in het handelsregister, nummer van de vergunning voor internationaal vervoer of ander registratienummer (indien beschikbaar).

⁴ Onder de ITDB worden, evenals onder de huidige procedure, louter bedrijfsgegevens verwerkt. Hiermee kan wellicht sprake zijn van indirect herleidbare persoonsgegevens als de bedrijfsnaam. Dit is onder elektronische uitwisseling in de ITDB niet wezenlijk anders dan nu onder de TIR-Overeenkomst. Het is voorts dan ook uitdrukkelijk niet bedoeling om persoonsgegevens te verwerken.

⁵ Om voor het gebruik TIR-carnets in aanmerking te komen moeten de vervoerders een toelatingsprocedure starten teneinde geregistreerd te kunnen worden als TIR-Overeenkomsthouder. In Nederland is de NIWO hiervoor verantwoordelijk. Zie: www.niwo.nl.

⁶ De frequentie gaat van jaarlijks naar onverwijld ("without delay").

II.2. Wijzigingen betreffende de verplichte bekendmaking van de lijst van douanekantoren die voor TIR-operaties in de ITDB zijn aangewezen

Bijlage 6, nieuwe toelichting op artikel 45

Artikel 45 regelt kort gezegd dat elke overeenkomstsluitende partij een lijst met de douanekantoren van vertrek, doorgang en bestemming, die geschikt zijn voor het starten van een TIR-operatie, publiceert. In de nieuwe toelichting bij artikel 45 wordt duidelijk gemaakt dat de gegevens van de genoemde douanekantoren die voor TIR-operaties kunnen worden gebruikt, ook in de ITDB kunnen worden opgenomen. Door opname in de ITDB is deze informatie elektronisch beschikbaar, betrouwbaar en up-to-date. Ook hier vindt juridisch en inhoudelijk gezien geen wijziging plaats, aangezien het enkel de vorm waarin de informatie wordt aangeleverd verandert. Deze wijzigingen hangen voorts samen met de toekomstige digitalisering van het TIR-carnet, die mogelijk wordt gemaakt middels de nieuwe bijlage 11 bij de TIR-Overeenkomst.⁷

II.3. Wijzigingen betreffende de ruimere faciliteiten die overeenkomstsluitende partijen aan vervoerders kunnen toekennen

Bijlage 6, nieuwe toelichting op artikel 49

Aan artikel 49 van de TIR-Overeenkomst wordt in bijlage 6 een nieuwe toelichting toegevoegd,⁸ die er kort gezegd op neerkomt dat op vrijwillige basis ruimere faciliteiten kunnen worden ingevoerd ter toepassing van de bepaling van de TIR-Overeenkomst. Deze faciliteiten komen erop neer dat taken die op grond van de TIR-Overeenkomst bij de douane liggen, zoals het invullen en afstempelen van het TIR-carnet alsmede het verzegelen van de lading, bij een gemachtigd persoon, de toegelaten afzender geheten, komen te liggen. Deze gemachtigde vervult in dit geval dus een deel van de taken van de douane. Het is uitdrukkelijk de bedoeling het aan de individuele overeenkomstsluitende partijen over te laten deze taken al dan niet over te dragen aan een toegelaten afzender.

Nederland steunt de nieuwe mogelijkheid voor overeenkomstsluitende partijen om ruimere faciliteiten voor te stellen aan gemachtigde houders van een TIR-carnet, zodat TIR voor

⁷ Zie *Trb.* 2021, 19 en Kamerstukken II 2020/21, 35846 (R2155), nr. 1.

⁸ De Nederlandse vertaling van de nieuwe toelichting bij artikel 49 luidt als volgt: "0.49 Overeenkomstsluitende partijen kunnen overeenkomstig de nationale wetgeving daartoe gemachtigde personen ruimere faciliteiten verlenen voor de toepassing van de bepalingen van de overeenkomst. Tot de door de bevoegde autoriteiten voorgeschreven voorwaarden om dergelijke faciliteiten te verlenen, behoren ten minste de toepassing van informatie- en communicatietechnologieën voor het goede verloop van de TIR-regeling, de vrijstelling om goederen te produceren, het wegvoertuig, de vervoerscombinatie of de container met het TIR-carnet bij de douanekantoren van vertrek of bestemming, evenals instructies voor daartoe gemachtigde personen om specifieke taken uit te voeren die krachtens de TIR-Overeenkomst aan de douaneautoriteiten zijn toevertrouwd, zoals in het bijzonder het invullen en stempelen van het TIR-carnet en het aanbrengen of controleren van douaneverzegelingen. Daartoe gemachtigde personen aan wie ruimere faciliteiten zijn toegekend moeten een systeem van de registratie van gegevens invoeren om doeltreffende douanecontroles uit te voeren, toezicht te houden op de procedure en steekproefcontroles uit te voeren. De ruimere faciliteiten worden verleend zonder afbreuk te doen aan de verschuldigdheid van houders van een TIR-carnet zoals in artikel 11, lid 2, van de overeenkomst is bepaald."

marktdeelnemers aantrekkelijk blijft. Deze wijziging betreft zoals gezegd puur een faciliteit die *kan* worden toegekend; er bestaat in het geheel geen juridische verplichting voor de overeenkomstsluitende partijen om over te gaan tot het introduceren van de toegelaten afzender.⁹

II. 4. Overige wijzigingen

Zoals in de inleiding al werd genoemd, kunnen de overige wijzigingen als technisch worden beschouwd.

Artikel 6, lid 1 en bijlage 9, deel I, punt 1

Artikel 6, eerste lid, en bijlage 9, deel I, punt 1, worden gewijzigd in die zin dat “iedere verdragsluitende partij” wordt vervangen door “de douaneautoriteiten of andere bevoegde autoriteiten van een verdragsluitende partij”. Deze taalkundige wijziging beoogt tot uitdrukking te brengen dat het zowel de douaneautoriteiten als andere bevoegde autoriteiten kunnen zijn die nationale associaties kunnen autoriseren TIR-carnets uit te geven. Deze taalkundige wijziging is de wens van enige overeenkomstsluitende partijen die aan andere autoriteiten dan de douane bepaalde bevoegdheden hebben gegeven op grond van de TIR-Overeenkomst.

Artikel 20, eerste regel

Artikel 20, eerste regel, wordt taalkundig verduidelijkt in die zin dat de voorgeschreven route over zowel het grondgebied van een overeenkomstsluitende partij kan gaan als over het grondgebied van verschillende overeenkomstsluitende partijen die samen een douane-unie, als de EU, of een economische unie, als de Euraziatische Economische Unie, vormen. Ook deze wijziging is de wens van enkele overeenkomstsluitende partijen.

Bijlage 6, toelichting op artikel 8, lid 3

Voorts wordt in bijlage 6, in de toelichting op artikel 8, derde lid, het aan de douaneautoriteiten aanbevolen te hanteren maximumbedrag dat kan worden gevorderd van de aansprakelijke organisatie voor het specifieke TIR-carnet voor het vervoer van tabak/alcohol verhoogd van 200.000 USD naar 400.000 euro. Het doel hiervan is het maximumbedrag in de garantieketen in lijn te brengen met de eerdere verhoging van het maximumbedrag per regulier TIR-carnet van 50.000 USD naar 100.000 euro. Overigens heeft de Internationale Wegvervoerorganisatie (*International Road Transport Union*) sinds 1994 het vervoer van sigaretten en alcohol onder de TIR-Overeenkomst opgeschort vanwege de hoge verzekeringsrisico's die hiermee gemoeid zijn,¹⁰ dus deze wijziging zal pas concrete gevolgen hebben wanneer die opschorting is opgeheven.

⁹ In Europees verband zullen op korte termijn vervolgstappen worden gezet om dit – voor het Europese deel van Nederland – te realiseren. Daartoe is wijziging van het Douanewetboek van de Unie (DWU) nodig.

¹⁰ Tabak en alcohol zijn accijnsgoederen en deze kunnen niet worden vervoerd onder het reguliere TIR-carnet, omdat deze hoogbelaste goederen een hogere borgstelling met dito hoge verzekeringspremies vereisen. Daarom is een specifiek TIR-carnet voor het vervoer van tabak/alcohol gecreëerd.

III. De Europese Unie

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, worden voorgestelde wijzigingen van de TIR-Overeenkomst in EU-verband besproken en wordt een gemeenschappelijk standpunt bepaald.

III.1. ITDB

De Europese Unie maakt reeds gebruik van de ITDB en is voorstander van het verplichte gebruik van de ITDB door alle overeenkomstsluitende partijen bij de TIR-overeenkomst, omdat dit zal bijdragen aan de algemene doelstelling, conform het douanebeleid van de Europese Unie, van een bredere automatisering van de TIR-regeling door de elektronische uitwisseling van gegevens in realtime tussen de overeenkomstsluitende partijen, organisaties en internationale organisaties verder te vergemakkelijken.

III.2. Ruimere faciliteiten toegelaten afzender en geadresseerde

De Europese Unie steunt de nieuwe mogelijkheid voor overeenkomstsluitende partijen om, door middel van een nieuwe toelichting bij artikel 49 in bijlage 6, ruimere faciliteiten voor te stellen aan gemachtigde houders van een TIR-carnet zodat TIR voor marktdeelnemers aantrekkelijk blijft.

De overige wijzigingen worden eveneens gesteund door de Europese Unie.

Voorts is in de Groep douanedeskundigen voor TIR (coördinatie Genève) met de lidstaten over de voorgestelde wijzigingen overlegd. Nader overleg heeft plaatsgevonden tijdens vergaderingen van de Werkgroep douanevraagstukken in verband met het vervoer van de VN-ECE. Uit de interne coördinatie en de gezamenlijke besprekingen met de lidstaten in het kader van de douanedeskundigengroep voor TIR kwam duidelijk naar voren dat de wijzigingen breed worden gesteund door de lidstaten van de EU.

De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming is door de Europese Commissie bij brief van 23 maart 2020 over de voorgestelde wijzigingen geraadpleegd, maar heeft niet van de gelegenheid gebruik gemaakt om enige inhoudelijke opmerkingen te maken bij de voorstellen.

IV. Eenieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevatten artikel 38 en bijlage 9, deel II, punt 4, 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 38 legt vast dat de voorafgaande 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 bijlage 9 in deel II, punt 4, nog vast dat de autoriteiten aanvullende gegevens kunnen eisen van de houder.

V. Parlementaire goedkeuring

Zoals hierboven reeds in onderdeel III aangegeven, is de Europese Unie, naast de EU-lidstaten, zelfstandig overeenkomstsluitende partij bij de TIR-Overeenkomst. Aangezien de TIR-Overeenkomst een gebied bestrijkt waarop de EU exclusief bevoegd is,¹¹ zal het Europese deel van Nederland derhalve vanuit het EU-lidmaatschap worden gebonden aan de voorliggende wijzigingen. De Raad van de EU heeft op 18 september 2020 op voorstel van de Europese Commissie een positief besluit genomen inzake het standpunt van de Europese Unie ten aanzien van dit wijzigingsvoorstel. Dit standpunt hield in (zie doc. 10107/20¹²) 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 aangenomen.

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 6, 20 en 38 worden hierbij ter goedkeuring aangeboden. De wijzigingen van bijlagen 6 en 9 behoeven geen parlementaire goedkeuring; deze bijlagen vormen een integrerend onderdeel van de TIR-Overeenkomst en zijn aangemerkt als zijnde van uitvoerende aard. Zie hiervoor Kamerstukken II 1977/78, 15 124 (R 1103), nr. 1, p. 6, alsook Kamerstukken I en II 1998/99, 26 259 (R1624), nrs. 44 en 1, p. 4 en 5. Wijzigingen van deze bijlagen behoeven dan ook ingevolge artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring.

VI. 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 overeenkomstsluitende partijen zullen op grond van artikel 59, derde lid, van de TIR-Overeenkomst automatisch aan de gewijzigde artikelen en aan de wijzigingen van bijlagen 6 en 9 worden gebonden indien door geen van de overeenkomstsluitende partijen bezwaar is gemaakt voor uiterlijk 4 november 2021.¹³ Van de Caribische landen van het Koninkrijk is geen bericht ontvangen dat zij het wenselijk achten bezwaar te maken. Met de

¹¹ Zie Kamerstukken II 1977/78, 15124 (R1103), nr. 1, blz. 4.

¹² Beschikbaar via: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10107-2020-INIT/nl/pdf>

¹³ De depositaris van de TIR-Overeenkomst heeft genotificeerd dat de in onderdeel II.3 van deze toelichtende nota genoemde in bijlage 6 van de TIR-Overeenkomst opgenomen nieuwe toelichting op artikel 49 in tegenstelling tot de overige aangenomen wijzigingen op grond van artikel 60, eerste lid, van de Overeenkomst al op 1 maart 2021 aanvaard en op 1 juni 2021 voor alle overeenkomstsluitende Partijen in werking getreden is.

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,