

VOORWOORD

Het is alweer bijna twintig jaar geleden dat de door Liesbeth Punt en mij geschreven Fiscale Monografie nr. 90 verscheen onder de titel *'Douanerechten, Inleiding tot het communautaire douanerecht'*. Dat was, aldus het voorwoord van toen, bedoeld als studieboek en naslagwerk voor de praktijk om "inzicht [te] krijgen in de regelgeving van het Communautair douanewetboek en de verbinding naar andere rechtsbronnen zoals internationale verdragen en jurisprudentie".

Sedert de verschijning van dat boek hebben de ontwikkelingen in het douanerecht niet stil gestaan. Integendeel, er is zoveel veranderd dat het niet te doen was het boek alleen maar te bewerken. Die veranderingen hebben te maken met de invoering van nieuwe wetgeving van de Europese Unie en met nieuwe jurisprudentie van het Hof van Justitie en ook van de Hoge Raad, die twintig jaar geleden nog niet de hoogste rechter in Nederland was op het gebied van het douanerecht.

Door dit een en ander was het nodig een nieuwe opzet te maken en een nieuwe tekst te schrijven. Ik heb daarbij wel met een schuin oog gekeken naar de tekst van het oude boek, maar het meeste daarvan kon ik niet meer gebruiken. Al met al is een nieuw boek ontstaan met een beschrijving van de relevante aspecten van de regelgeving op het gebied van de douane. Deze regelgeving is nog minder dan twintig jaar geleden nationaal van karakter. Het douanerecht is alomvattend en rechtstreeks werkend recht van de Europese Unie. Slechts hier en daar is het nationale recht nog van belang.

Het douanerecht van de Unie is in hoofdzaak neergelegd in verordeningen, met als basis de verordening houdende het Douanewetboek van de Unie (DWU). Daarnaast spelen vele internationale verdragen, overeenkomsten en akkoorden een rol, waarbij meestal de Unie partij is, maar soms ook (slechts) een of meer lidstaten van de Unie. Al deze rechtsregels betreffen het internationale goederenverkeer. Iedereen die met goederen het douanegebied van de Unie binnenkomt of uitgaat heeft met deze regels te maken, van grote transport-ondernemingen tot de particuliere reiziger. Voor een goed begrip merk ik nog op dat het douanerecht dat in dit boek wordt behandeld, niet gaat over álle regelgeving die verband houdt met de in- en uitvoer van goederen. Zo blijft de wetgeving over de heffing van btw en accijnzen op in- of uit te voeren goederen grotendeels buiten beschouwing, en ook de vele uiteenlopende bepalingen over de eisen van kwaliteit en hoedanigheid van in of uit te voeren goederen. Hetzelfde geldt voor de douanestrafwetgeving.

Waar regels zijn, moet de toepassing ervan worden gecontroleerd en worden gehandhaafd. Deze controle- en handhavingstaak rust op de schouders van de nationale douaneautoriteiten, de duizenden douanebeambten van de lidstaten die dagelijks bezig zijn met het uitvoeren van de douaneregels.

De afzonderlijke artikelen van de regelgeving laten zich niet eenvoudig lezen en begrijpen. Temeer niet omdat zij dikwijls verwijzingen naar andere artikelen bevatten, en die weer naar andere, enz. Dit boek voorziet in een systematische bespreking van en toelichting bij de bepalingen van de douaneregelgeving van de Unie, waarbij kritisch commentaar niet uit de weg is gegaan. Tot die bespreking en toelichting behoort niet in de laatste plaats verwerking van de hiervóór genoemde jurisprudentie.

Het boek is bestemd voor studie en opleiding, maar zeker ook – als naslagwerk – voor de praktijk. Daarbij kan gedacht worden aan de douane zelf, aan juridische en logistieke adviseurs, aan het grote bedrijfsleven, en misschien ook aan de media, waarvan door de 'brexit' de belangstelling voor douanezaken is gewekt.

Enkele aanwijzingen voor het gebruik. In het boek staan het Douanewetboek van de Unie en de daarbij behorende uitvoeringsverordeningen centraal. In het douanerecht bestaat – het is hiervóór al opgemerkt – nog veel meer regelgeving, in de vorm van verordeningen, richtlijnen en besluiten van de Unie, internationale verdragen en overeenkomsten, en ook nationale wetgeving. In het boek (in de tekst en in de voetnoten) heb ik deze bronnen van regelgeving steeds van een korte aanduiding voorzien, waaronder de datum. In het rechtsbronnenregister is alle in het boek voorkomende regelgeving (ook verouderde) chronologisch opgenomen. Via de in de tekst van het boek of in de voetnoten vermelde datum kan de lezer door raadpleging van het register de bijzonderheden van elke rechtsbron gemakkelijk vinden, en omgekeerd naslaan waar in het boek een bepaalde rechtsbron wordt behandeld.

Naast dit bronnenregister zijn twee chronologisch geordende jurisprudentieregisters opgenomen, één met rechtspraak van het Hof van Justitie en één met nationale, Nederlandse rechtspraak. In de meeste gevallen is volstaan met een aanduiding van datum en nummer. Via de websites van het Hof van Justitie (curia.eu) en de Nederlandse rechtspraak (rechtspraak.nl) zijn de arresten eenvoudig op te roepen.

Verder is er een trefwoordenregister met daarin een selectie van in de tekst van het boek gebruikte begrippen. Een overzicht van geraadpleegde literatuur completeert de registers.

Het douanerecht van de Unie is omvangrijk en complex. Het kostte dan ook flinke inspanning om een samenhangend overzicht te geven. Dat dit nu tot een boekwerk is verwerkt, is mede te danken aan de bijzondere hulp van twee meelezers die de conceptteksten van deskundig commentaar en correcties hebben voorzien, te weten Willemijn Schippers, raadsheer-plaatsvervanger in Gerechtshof Amsterdam en rechter-plaatsvervanger in Rechtbank Noord-Holland, en Frans van der Wielen, belastingadviseur van Meijburg & Co te Amstelveen. Ik ben hen zeer erkentelijk. Ook ben ik dank verschuldigd aan mijn twee voormalige collega's bij de Hoge Raad, de raadsheren Liesbeth Punt en Mariken van Hilten, voor hun praktische en morele steun bij het schrijven van dit boek.

Dick van Vliet, Woerden/januari 2019

HOOFDSTUK 1

Het douanerecht

1.1 Inleiding

1.1.1 *Het fiscale en niet-fiscale douanerecht*

Het douanerecht kan worden omschreven als het geheel van rechtsregels die verband houden met grensoverschrijdend goederenverkeer. Het gaat om een breed scala van supranationaal, internationaal en nationaal recht, neergelegd in fiscale en niet-fiscale wet- en regelgeving.

Onder *fiscale* wetgeving wordt in dit verband verstaan regelgeving, gericht op het heffen van een belasting. Bij het *niet-fiscale* recht op het gebied van het grensoverschrijdende goederenverkeer valt te denken aan voorschriften van onder meer handelspolitieke aard. In de eerste plaats vallen daaronder voorschriften die erop gericht zijn dat – ter bescherming van de binnenlandse markt – slechts beperkte hoeveelheden van bepaalde soorten goederen op de binnenlandse markt worden toegelaten (contingentering) of dat de invoer van bepaalde soorten goederen helemaal wordt verboden (invoerverboden). Verder kunnen worden genoemd veiligheids- en gezondheidsvoorschriften, die gelden voor in en/of uit te voeren goederen. Ten slotte zijn er voorschriften die ten doel hebben dat de invoer uit ‘besmet’ verklaarde landen wordt tegengegaan (eventueel door het instellen van een invoerverbod), dat de invoer van goederen met nagmaakte handelsmerken wordt verhinderd, en dat de invoer van (verboden) verdovende middelen wordt vrijdeld.

Onderwerp van dit boek is in hoofdzaak het douanerecht als fiscaal recht, de heffing van belastingen bij de invoer en uitvoer van goederen. Deze belastingen worden in de douanewetgeving aangeduid als douanerechten, meer in het bijzonder als *invoerrechten* en *uitvoerrechten* (art. 5 onderdeel 20 en 21 DWU).

Bij de meeste belastingen is het primaire doel het verschaffen van inkomsten voor de gemeenschap, dat wil zeggen de Staat, de provincie, de gemeente. Vaak worden belastingen (mede) gebruikt als instrument voor andere doelen. Zo is het oogmerk van de heffing van accijnzen mede het matigen of zelfs terugdringen van het verbruik van tabaksproducten, alcoholische dranken en motorbrandstoffen. Het doel van het heffen van invoer- en uitvoerrechten is vooral het beïnvloeden van grensoverschrijdende goederenstromen. Het gaat om handelspolitiek. Het is dan ook niet de minister van Financiën die – in het verband van de Europese Unie – over de tarieven gaat, maar de minister van Economische Zaken. Daarnaast vormen de douanerechten – sedert 1975 – indirect inkomsten van de Unie. Een belangrijk deel van de kosten van ‘Brussel’ wordt gedekt door de afdracht door de lidstaten van een (groot) deel van deze door hen geïncasseerde rechten.

1.1.2 Tolmuren

In handelslanden, zoals Nederland, waren de bij in- en uitvoer geheven rechten in het verleden meer fiscaal van aard (zie verder 7.1.2.1) en niet in de eerste plaats erop gericht de invoer of uitvoer van goederen te belemmeren. Geïndustrialiseerde landen hanteerden de rechten vooral als tolmuur, om de instroom te verijdelen van producten die concurreerden met in het eigen land vervaardigde producten. Met name in de negentiende eeuw en in het begin van de twintigste eeuw heeft deze protectie van de binnenlandse markt een grote rol gespeeld in het wereldhandelsverkeer. Hoge tolmuur tussen de geïndustrialiseerde landen waren het gevolg.

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog is de wereldhandel vrijer geworden, vooral door daartoe strekkende verdragen. De tarieven van de heffingen zijn sterk verlaagd. In veel gevallen zijn deze zelfs tot nihil teruggebracht. Dit laatste in het bijzonder als uitvloeisel van economische integratie van staten. Hierbij kunnen we denken aan de totstandkoming van de Europese Economische Gemeenschappen, de douane-unie met Turkije, de Europese Vrijhandelsassociatie en de handelsakkoorden met Oekraïne en de landen rond de Middellandse Zee (zie 7.2.2).

Dat alles neemt niet weg dat ook in de huidige Europese regelgeving nog steeds protectionistische trekken zijn te onderkennen, vooral ter bescherming van de landbouwproductie. Dit geeft tot op de huidige dag aanleiding tot wrijvingen tussen de verschillende handelsblokken in de wereld.

Niet alleen met tarieven wordt geprobeerd de in- en uitgaande goederenstromen te reguleren, maar ook met vrijstellingen en ontheffingen, waarmee bepaalde goederenstromen worden ontzien. Het motief daarvoor is soms het stimuleren van de export naar de Unie uit bepaalde landen (bijvoorbeeld ontwikkelingslanden of voormalige koloniën) en in andere gevallen het bevorderen van de bedrijvigheid in de Unie (bijvoorbeeld door de douaneregeling actieve veredeling).

1.2 Douanerecht in Nederland

1.2.1 Van middeleeuwse tol naar Algemene wet

De invoer- en uitvoerrechten komen voort uit de tolgelden die vanouds – al in de Romeinse tijd – overal in Europa werden geheven bij het vervoer van goederen.

Vanaf de middeleeuwen tot het begin van de Tachtigjarige Oorlog werden in de Nederlanden – veelal plaatselijke – tolgelden geheven.¹ Een voorbeeld is de elfde-eeuwse

1 Zie onder meer F.H.M. Grapperhaus, *Belasting, Vrijheid en Eigendom. Hoe belastingheffing leidde tot meer zeggenschap voor burgers en meer eenheid tussen staten 511-1787* (jubileumuitgave Meijburg & Co), Deventer: De Walburg/Kluwer 1989, p. 55/56, en J.Ph. de Monté VerLoren en J.E. Spruit, *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling* (zevende druk), Wolters Kluwer 2000, p. 155 en 159.

Vlaardingse tol van graaf Dirk III.² Deze tolgelden werden bij de vorming van de Republiek der Verenigde Nederlanden³ voor een deel vervangen door de centrale heffing van zogenoemde convooi- en licent rechten.⁴

De convooirechten hadden in eerste instantie het karakter van een retributie. Zij werden geheven van reders van handelsschepen voor bescherming door de zeemacht van de Republiek. Langzamerhand sleet het retributiekarakter van de rechten af. De rechten werden geheven ook als feitelijk geen bescherming was geboden. Meer en meer werd daarbij de waarde van de goederen bepalend voor de hoogte van de heffing.

Licent rechten of licenten moesten worden voldaan bij de uitvoer naar het grondgebied van de vijand (Spaanse gebieden). In de loop der jaren ontwikkelde deze belasting zich tot een algemene belasting op invoer, uitvoer en doorvoer, die ging samenlopen met de convooirechten.

Deze ontwikkeling zette versterkt door na de Vrede van Münster in 1648. Het in 1725 tot stand gekomen Generaal-Placaat van convooien en licenten was de eerste algemeen werkende vorm van wetgeving op dit terrein. De heffing van de convooien en licenten bleef op grond van het Placaat opgedragen aan vijf al langer bestaande admiraliteitscolleges. Deze maakten deel uit van de zeemacht van de Republiek en ressorteerden onder de Staten-Generaal. Aan de admiraliteitscolleges waren ambtelijke diensten voor controle en heffing toegevoegd. Deze ambtelijke diensten zijn te beschouwen als de voorlopers van de huidige douanedienst.

In de Franse tijd zijn deze generaliteitsmiddelen uitgegroeid tot algemene invoer- en uitvoerrechten, die tot 1819 bleven bestaan.

Na de Franse tijd ontstond de behoefte aan herziening van het totale belastingstelsel. Dit leidde tot de Stelselwet van 12 juli 1821. Deze wet regelde systematisch alle belastingen in Nederland en beheerste de belastingheffing gedurende de gehele 19e eeuw. De Stelselwet gaf het algemene kader voor de heffing van rijksbelastingen: directe en indirecte belastingen, accijnzen, alsmede de belasting op de gouden en zilveren werken en de 'in- en uitgaande regten'.⁵ Volgens art. 12 van deze wet was het de bedoeling dat

2 Dirk III (circa 982 – 27 mei 1039) was vanaf 993 graaf van wat later graafschap Holland zou heten. Hij liet een burcht bouwen in Vlaardingen, waar het riviertje de Flarding uitmondde in de Merwede (nu de Nieuwe Maas). Vanuit die burcht dwong hij de kooplieden die – onderweg van Tiel naar Engeland en vice versa – langs kwamen varen, om tol te betalen. Deze riepen de hulp in van de Duitse keizer Hendrik I. Zijn leger werd duizend jaar geleden door Dirk verslagen in en na de Slag bij Vlaardingen (29 juli 1018).

3 De Republiek der Verenigde Nederlanden was tussen 1588 en 1795 een verband van soevereine gebieden, die bevoegdheden hadden afgestaan onder meer op het terrein van de landsverdediging en marine, en met betrekking tot invoer- en uitvoerheffingen. De Republiek bestond uit Groningen, Friesland, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Holland, Zeeland, en Drenthe. Vertegenwoordigers van de eerste zeven provincies stuurden vertegenwoordigers naar de 'Staten-Generaal' in Den Haag. Naast invoer- en uitvoerrechten werden door de Republiek in verschillende vormen vermogensbelastingen geheven (vanaf 1654 de 1000ste, in 1659 de 200ste penning, vgl. O.I.M. Ydema, *Hoofdstukken uit de geschiedenis van het belastingrecht* (diss.), Groningen: Wolters-Noordhoff 1997, p. 250/251).

4 Zie Grapperhaus, t.a.p. p. 203 e.v. en van dezelfde schrijver, *Convoyen en Licenten*, Deventer: Walburg Pers-Kluwer 1986. Zie verder J.H. Kernkamp, *De handel op de vijand, deel I 1572 – 1588*, Utrecht: Kemink en zoon 1934, en ook J. Reugebrink, *Aan de grens: Enkele randvakken bij de studie van het belastingrecht*, Deventer: Fed 1978, p. 15-19.

5 Art. 2 onderdeel q Stelselwet definieerde deze als volgt: "De regten op den in-, uit- en doorvoer van alle goederen, waren en koopmanschappen, mitsgaders het buitenlandsche tonnengeld."

een gedeelte van de opbrengst van de in- en uitgaande rechten zou worden besteed aan het verlenen van ondersteuning van het bedrijfsleven. Daarbij mochten de rechten niet te hoog worden omdat anders de handel nadelig zou worden beïnvloed en de 'sluikerijen' (smokkel) zouden worden bevorderd (zie ook 7.1.2.2).

De onderscheiden soorten van belastingen werden uitgewerkt in heffingswetten onder meer de Algemeene wet over de heffing der rechten van in- en uitvoer van goederen en van de accijnzen van 26 augustus 1822. In deze wet bleef de term *douane*, die in de Franse tijd was ingevoerd, gehandhaafd.

1.2.2 *Algemene wet inzake de douane en de accijnzen*

De hiervoor in 1.2.1 genoemde Algemeene wet van 26 augustus 1822 bleef 140 jaar van kracht, en wel tot de totstandkoming van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen van 26 januari 1961 (afgekort: AWDA); deze wet is op 1 oktober 1962 in werking getreden, en wel bij wet van 2 augustus 1962, *Stb.* 324.

De AWDA wijzigde het nationale douanerecht niet principieel. Evenals onder de oude Algemeene wet was het uitgangspunt dat, indien iemand een product wilde in- of uitvoeren, hij dit bij de douane moest aanbrengen en aangeven, en dat douaneambtenaren elk ten invoer of ten uitvoer aangegeven product fysiek controleerden met het oog op het heffen van invoer- of uitvoerrechten en het handhaven van douanevoorschriften. Dit principe is altijd gehandhaafd. Fysiek aangeven bij de douane is thans echter, zoals op zoveel terreinen in de samenleving het geval is, voor een belangrijk deel vervangen door digitaal aangeven, en ook het uitvoeren van controles – vaak op basis van zogeheten risicoprofielen (vgl. art. 5 onderdeel 7 DWU, zie ook 8.2.1.2) – met behulp van geautomatiseerde, elektronische systemen.

1.2.3 *Algemene wet inzake rijksbelastingen en Algemene douanewet*

Per 1 januari 1992 werd de algemene regelgeving met betrekking tot de heffing van de accijnzen overgebracht van de AWDA naar de Algemene wet inzake rijksbelastingen van 2 juli 1959 (AWR). Tevens werden de verschillende heffingswetten inzake de accijnzen vervangen door de voor alle accijnzen geldende Wet op de accijns. Vanaf dat moment werd de AWDA aangeduid als Wet inzake de douane (WD). Bij Wet van 10 december 1992, *Stb.* 658, werd deze wet aangepast aan nieuwe wetgeving van de Europese Gemeenschap in verband met het opheffen van de binnengrenzen.

Met ingang van 1 januari 1994 is de juridische vormgeving van de douanewetgeving ingrijpend gewijzigd. Dit was het gevolg van de inwerkingtreding van een uniform douanewetboek van de Gemeenschap (het CDW, zie verder 1.4.3.2). De omvang en betekenis van nationale regelgeving op het gebied van het douanerecht is door deze operatie sterk verminderd. Onderdelen die thans nog aanvullend nationaal (mogen) worden geregeld zijn onder meer bepalingen met het oog op een doeltreffende controle en handhaving, waaronder regels met betrekking tot administratieve boetes, strafrechtelijke bepalingen en bepalingen met betrekking tot inbeslagname en inbewaringneming.

De Nederlandse regering zag geen kans de Wet inzake de douane tijdig aan het CDW aan te passen. Uiteindelijk is dit gebeurd op 1 juni 1996 bij de Douanewet van 2 november 1995.

De Wet tarief van invoerrechten van 5 juni 1985 (zie ook 7.1.2.5) werd toen vervangen door het bepaalde in art. 1 Douanewet, in het bijzonder lid 4.

In 2008 is de situatie van voor 1992 hersteld, in die zin dat, voor zover de regelgeving van de Unie dat toelaat, de algemene bepalingen inzake de douane weer werden ondergebracht in een speciale algemene wet, de Algemene douanewet van 3 april 2008 (Adw). In die wet zijn onderwerpen uitgewerkt als controlebevoegdheden, vertegenwoordiging, douane-expediteur, kosten, onderzoek van goederen, instelling van de heffing van rechten, bezwaar en beroep, boete- en strafbepalingen. Op 1 augustus 2008 (datum van inwerkingtreding van de Adw) zijn vervallen de Douanewet, de Statistiekwet, de In- en uitvoerwet en de op de Statistiekwet en In- en uitvoerwet gebaseerde regelgeving. De bepalingen uit deze wetten zijn opgenomen in de Algemene douanewet, het Algemeen douanebesluit van 5 juli 2008 (Adb) en de Algemene douaneregeling van 14 juli 2008 (Adr).

1.3 Douanerecht in Benelux-verband

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werden in Londen voorbereidingen getroffen voor een nauwere samenwerking tussen België, Luxemburg en Nederland. Dit leidde tot een douaneovereenkomst waarbij een uniform douanetarief werd ingesteld. Voorts spraken de drie landen af dat ze op het onderlinge goederenverkeer geen invoerrechten zouden heffen. De overeenkomst trad op 1 januari 1948 in werking (Wet van 1 augustus 1947). De samenwerking ontwikkelde zich verder tot een economische unie. In 1958 werd ten slotte een definitief verdrag gesloten (Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie van 3 februari 1958). Dit verdrag werd in Nederland goedgekeurd bij Wet van 23 juni 1960 en is vervolgens op 1 november 1960 in werking getreden (zie verder 7.1.2.4).

Hiernaast werd gesloten de Overeenkomst tot eenmaking van het Benelux-douanegebied van 29 april 1969, goedgekeurd bij de Wet van 4 november 1970. In dit kader kwamen verder tot stand de Benelux-Overeenkomst tot administratieve en strafrechtelijke samenwerking van 29 april 1969, goedgekeurd bij Wet van 4 november 1970, en het daarbij behorende Aanvullend Protocol houdende bijzondere bepalingen op het stuk van de belastingen, dat onder meer regels bevat over het zuiveren van douanevervoerdocumenten.

Op een aantal terreinen – zoals met betrekking tot de liberalisering van het goederenverkeer – heeft de Benelux Economische Unie een voortrekkersrol binnen de EEG gespeeld. Sedert de invoering van het CDW hebben de Beneluxbepalingen op het terrein van de douane sterk aan betekenis ingeboet. In feite is nu binnen de Europese Unie bereikt wat tussen België, Nederland en Luxemburg al praktijk was. Daarmee zijn de douaneregels van het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie in de praktijk buiten werking.

1.4 Europese gemeenschappen en Europese Unie

1.4.1 De Europese verdragen

1.4.1.1 Schumanplan

Van cruciaal belang voor het douanerecht is geweest de ontwikkeling naar een geïntegreerd Europa. Het douanerecht is het eerste rechtsgebied waarop een vergaande harmonisatie tot

stand werd gebracht, en uiteindelijk volledige integratie, dat wil zeggen dat het douanerecht in hoofdzaak uitsluitend nog rechtstreeks werkend Europees recht is.

Jean Monnet (1888-1979), hoofdamtenaar bij het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken, kan als grondlegger van de Europese Unie worden aangemerkt. In de jaren direct na de Tweede Wereldoorlog had hij de leiding over het Franse herstelplan. Hij beseftte dat Frankrijk voor de wederopbouw van de economie en welvaart rust en stabiliteit nodig had. Dit inzicht bracht hem ertoe met Duitsland overeenstemming te bereiken over het beëindigen van de eeuwenlange strijd om het gebied Elzas-Lotharingen en over verdeling van de belangrijke delfstoffen van dat gebied (kolen en ijzererts). Hij slaagde erin de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman (1886-1963) en ook de Duitse bondskanselier Konrad Adenauer (1876-1967) hiervoor te interesseren. Dit leidde ertoe dat Schuman en Monnet op 9 mei 1950 een toespraak hielden waarin zij het zogeheten Schumanplan presenteerden, dat de basis legde voor de Europese integratie. Dit plan hield in het voorstel om de gehele Franse en Duitse kolenindustrie onder gezag te stellen van een gezamenlijke 'Hoge Autoriteit'.

1.4.1.2 *Verdrag van Parijs 1951 en EGKS*

Het initiatief sloeg aan, ook in de omliggende landen. Het gevolg was dat België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (West-Duitsland) op 18 april 1951 het Verdrag van Parijs sloten. Dit verdrag leidde ertoe dat op 23 juli 1952 een gemeenschappelijke organisatie met betrekking tot kolen en staal werd opgericht, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), gegrond op het eveneens op 18 april 1951 gesloten Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Dit laatste verdrag gold voor 50 jaar en is in 2002 'afgelopen'. Sedertdien vallen de marktsectoren kolen en staal gewoon onder de Europese verdragen.

1.4.1.3 *Euratom en EEG*

De samenwerking op het gebied van kolen en staal kreeg een vervolg met uitbreiding naar andere goederensoorten. Er was – gestimuleerd door de ellende van de Tweede Wereldoorlog – daartoe een duidelijke politieke wil aanwezig. De besprekingen om te komen tot een nauwere economische samenbundeling, leidden in 1956 tot een rapport van de Belgische Minister van Buitenlandse Zaken, Paul-Henri Spaak (1899-1972). Dit rapport legde het fundament van twee op 25 maart 1957 getekende verdragen tot (verdere) economische samenwerking, te weten:

- het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom); en
- het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (Verdrag van Rome).

Beide verdragen traden op 1 januari 1958 in werking.

1.4.1.4 Europese Gemeenschappen

Bij elk van de drie verdragen richtten de zes lidstaten een supranationale organisatie op, die zij aanduiden als 'Gemeenschap': de reeds vermelde Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Europese Economische Gemeenschap. In de wandeling werden zowel de instituten als het samenwerkingsverband van de lidstaten met de afkorting EGKS, Euratom respectievelijk EEG aangeduid.

Met ingang van 1 juni 1967 kregen de drie gemeenschappen bij het zogeheten Fusieverdrag of Verdrag van Brussel één en hetzelfde wetgevende orgaan en één en hetzelfde bestuursorgaan. Sedertdien kenden de gemeenschappen één gemeenschappelijke Raad van Ministers, één en dezelfde Europese Commissie, één en hetzelfde Hof van Justitie, e.d. Het Verdrag van Rome werd omgedoopt tot Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (afgekort: EG-Verdrag).

Het EG-Verdrag is daarna verschillende malen gewijzigd. Een ingrijpende wijziging vond plaats bij de Europese Akte of Verdrag van Luxemburg van 17 februari 1986. De Akte hield uitbreiding in van de gevallen waarin met meerderheid van stemmen besluiten kunnen worden genomen, verruiming van communautaire bevoegdheden en vergroting van de rol van het Europese Parlement. Ook werd bij de Akte de doelstelling geïntroduceerd om in 1992 tot een geïntegreerde, interne markt te komen (zie verder 1.4.2). De Europese Akte is op 1 juli 1987 in werking getreden.

1.4.1.5 Europese Unie, Verdrag van Maastricht

Niet minder ingrijpend was het Verdrag van Maastricht van 7 februari 1992.⁶ Bij dit verdrag is naast de bestaande Gemeenschappen de Europese Unie gevormd en daarom wordt het verdrag ook wel het Unieverdrag genoemd. De Europese Unie zag op de politieke aspecten van de samenwerkende lidstaten. Zij vormde een aanvulling op de Europese Gemeenschappen en beoogde de institutionele structuren te scheppen voor een gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid, alsmede samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. De Unie had – anders dan de Gemeenschappen – geen rechtspersoonlijkheid.

De Europese Gemeenschap (EG) – waarin dus opgenomen, maar nog wel te onderscheiden, de EGKS en Euratom – bleef onveranderd als autonome en juridisch zelfstandige organisatie bestaan op het gebied van onder meer de douane en de fiscale en economische aspecten. Wel wijzigde de Raad van Ministers van de EG zijn naam in 'Raad van de Europese Unie'. Naar buiten toe trad de Gemeenschap meestal op onder de overkoepelende aanduiding Europese Unie (EU).

Bij het daaropvolgende Verdrag van Amsterdam, gesloten op 16 en 17 juni 1997,⁷ is de Europese Unie verder uitgebouwd. Zo kreeg het Hof van Justitie ook bevoegdheden om prejudiciële beslissingen te geven op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Bij het Verdrag van Amsterdam is niet alleen het EG-Verdrag verder aangepast,

⁶ Het verdrag is goedgekeurd bij rijkswet van 17 december 1992.

⁷ Het verdrag is op 1 mei 1999 in werking getreden, nadat op 30 maart 1999 de laatste akte van bekrachtiging was ingediend, en gepubliceerd in *Pb* 1999, nr. C 120.

maar ook de nummering van de artikelen geheel herzien. De artikelen worden sedertdien aangehaald met enkel de toevoeging 'EG' (bijv. art. 23 EG).

1.4.1.6 Europese Unie, Verdragen van Nice en Lissabon

Rond de eeuwwisseling werd ingezien dat verdere uitbreiding van de Unie niet gerealiseerd kon worden zonder reorganisatie van de Unie. De bestaande verdragen ondergingen in 2000 al enkele wijzigingen. Deze zijn vastgelegd in het Verdrag van Nice van 26 februari 2001.⁸ De regeringsleiders van de lidstaten meenden dat fundamentele wijzigingen nodig waren. Mogelijkheden hiertoe zijn vastgelegd in de 'Verklaring betreffende de Toekomst van de Unie', die als bijlage bij het Verdrag van Nice werd gevoegd. Aan deze Verklaring werd tijdens de Europese Top van Laken (december 2001) nadere invulling gegeven.

Naar aanleiding hiervan werd het ambitieuze project gestart om te komen tot een Europese Grondwet. De Europese Grondwet is op 29 oktober 2004 in Rome ondertekend door de regeringsleiders en staatshoofden van alle lidstaten en zou in werking treden als de parlementen van alle lidstaten het document zouden hebben goedgekeurd. Sommige landen besloten om hieraan een referendum vooraf te laten gaan, onder meer Frankrijk en Nederland. Andere landen onderwierpen de Europese Grondwet slechts aan een parlementaire stemming. In Frankrijk won het 'nee' op 29 mei 2005 met 54,9 procent, in Nederland kreeg het 'nee' op 1 juni 2005 61,5 procent.

Het resultaat was dat van het project werd afgezien. Besloten werd dat het verdrag inzake de Europese Unie uit 1992 en de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen uit 1957 zouden worden herzien, met het oog op een beter besluitvormingsproces binnen de sterk gegroeide Europese Gemeenschap.

In maart 2007 werd ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van het Verdrag van Rome unaniem de zogeheten 'Verklaring van Berlijn' aangenomen. In die verklaring legden de lidstaten hun intentie vast om vóór de Europese verkiezingen van 2009 een nieuw verdrag geratificeerd te hebben. Dit leidde tot de vaststelling, aanvaarding en goedkeuring van het Verdrag van Lissabon van 13 december 2007, in werking getreden op 1 december 2009. Daarin waren opgenomen het 'Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)' en het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)'.⁹ In *Pb* 2008, C 115, is een geconsolideerde versie van deze twee verdragen opgenomen. Het VWEU is in feite het EG-Verdrag met toevoegingen en onder een nieuwe naam en met een nieuwe indeling. Het VEU bevat grondleggende bepalingen van de Unie, zoals bepalingen over de grondrechten van de Europese burgers.

8 In oktober 2001 wees de Ierse bevolking het verdrag in een referendum af, omdat naar de mening van de bevolking het verdrag van de Europese Unie een militaire unie maakte. Dat zou in strijd zijn met de neutraliteit van Ierland. Na verklaringen door de Unie over het waarborgen van de Ierse neutraliteit vond in oktober 2002 een herkansing plaats in een nieuw referendum, waarbij het verdrag wel werd aanvaard. Het Verdrag van Nice is op 1 februari 2003 ingegaan, na de (verlate) ratificatie door Ierland.

9 Formeel is dit nog steeds het oude Verdrag van Rome van 25 maart 1957 (het EEG-Verdrag), zij het zowel van naam als van inhoud gewijzigd.

1.4.1.7 De uitbreiding van de Europese Unie

De ontwikkeling van de Europese douane-unie is, zoals hiervoor aangegeven, begonnen bij de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag op 1 januari 1958. De douane-unie werd op 1 juli 1968 gevormd door de toenmalige zes lidstaten (Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië, Nederland, België en Luxemburg). Op 1 januari 1973 zijn Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toegetreden. Griekenland trad op 1 januari 1981 als tiende lidstaat toe. Vervolgens werd de EG op 1 januari 1986 uitgebreid met Spanje en Portugal. Door de Duitse hereniging op 3 oktober 1990 vond een belangrijke territoriale uitbreiding van de Gemeenschap plaats. Ten slotte zijn op 1 januari 1995 na snelle toetredingsonderhandelingen (van ruim een jaar) Zweden, Finland en Oostenrijk lid van de EG geworden. Daarna zijn tot de Gemeenschap toegetreden: Grieks-Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië (2004), alsmede Bulgarije en Roemenië (2007) en Kroatië (2013). Daarmee is het aantal lidstaten op 28 gekomen.

1.4.1.8 Uittreding uit de Europese Unie

De huidige verdragen inzake de Europese Unie voorzien erin dat lidstaten zich van de Unie losmaken en bevatten daarvoor een procedure (art. 50 VEU). Tot voor kort – en nog steeds – wensen landen in Europa juist toe te treden tot de Unie. Men voorziet daardoor toeneming van bedrijvigheid, welvaart en veiligheid. Binnen de lidstaten zijn echter ook bewegingen gaande van burgers die sceptisch staan tegenover de grote invloed en macht van de Unie met betrekking tot binnenlandse aangelegenheden.

In het Verenigd Koninkrijk heeft dat geleid tot een referendum over eventueel uittreden uit de Unie (aangeduid als brexit). De meerderheid van de kiezers die hun stem uitbrachten (51,9%), sprak zich op 23 juni 2016 uit voor het verlaten van de Unie. De Britse regering heeft aangegeven dat zij gevolg zal geven aan deze uitslag, wat betekent dat het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig de hiervoor vermelde procedure de Unie zal verlaten en afscheid zal nemen van het Unierecht en de Unie-instituten (in het bijzonder ook het Hof van Justitie). Overeenkomstig het VEU zou dit op 29 maart 2019 gerealiseerd moeten zijn. De regering van het Verenigd Koninkrijk speelt met de gedachte om met de (lidstaten van de) Unie een douaneverdrag te sluiten, zodat de voordelen van invoerrechtenvrije uitwisseling van goederen in stand kan blijven. Zo heeft het, aldus een bericht van 11 juni 2018 in het elektronische *In- en uitvoernieuws* van Sdu, in mei 2018 verzocht om te mogen toetreden tot de Overeenkomst gemeenschappelijk douanevervoer (waarschijnlijk wordt bedoeld de overeenkomst met de EVA-landen, zie 12.3.2).

Bij het nazien van de drukproef van dit boek (eerste helft maart 2019) was nog niet duidelijk hoe het proces verder zou gaan en hoe de relatie tussen de (lidstaten van de) Unie en het Verenigd Koninkrijk zal gaan worden.¹⁰ Een in november 2018 gesloten akkoord ('brexit-deal') tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk, op grond waarvan onder meer de interne markt gedurende een overgangstermijn zou blijven gelden, is op 15 januari en

¹⁰ Zie in dit verband onder meer V.P.G. de Serière en B.C.G. Jennen, 'Gevolgen van Brexit voor Nederland', *Ondernemingsrecht* 2016/49, en M.L. Schippers, 'Brexit: Consequences for Trade, VAT and Customs – Verslag van het seminar van EFS, Erasmus University Rotterdam, gehouden op donderdag 2 februari 2017 te Rotterdam', *WFR* 2017/73, en ook Johan Hollebeek en Paul Bakker, 'Btw- en douane-impact van de Brexit (3)', *BTW-Bulletin* 2018/90.

vervolgens ook op 12 maart 2019 door het Britse Lagerhuis verworpen. Daarmee dreigde een 'no-deal-brexite' werkelijkheid te worden, waardoor het Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland van de ene dag op de andere een derde land zijn (vgl. ook 10.5.2). In het onderlinge goederenverkeer worden dan invoerrechten geheven naar de in het kader van de WTO bepaalde tarieven (zie 7.1.3.2). Ook zal een uittreding zonder nader overeengekomen voorzieningen leiden tot grenscontroles en -belemmeringen.

1.4.1.9 West-Europese Unie

De West-Europese Unie was een West-Europese organisatie voor militaire samenwerking die heeft bestaan van 1954 tot 2011. De taken van de West-Europese Unie zijn overgenomen door de Europese Unie. De basis voor de West-Europese Unie werd gelegd in het Verdrag van Brussel van 17 maart 1948 tussen België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk (later ook Duitsland en Italië), waarbij een militair bondgenootschap werd gevormd. Later hebben de vijf landen hun militaire organisatie in de NAVO (vgl. 10.3.2) doen opgaan. Uiteindelijk resteerde van de West-Europese Unie alleen de verplichting uit het Verdrag van Brussel om elkaar bij te staan ingeval van agressie. Het Verdrag van Lissabon van de Europese Unie uit 2007 voerde echter een soortgelijke verplichting in voor de gehele Unie. Daardoor was de West-Europese Unie overbodig geworden. De Unie beëindigde haar activiteiten op 30 juni 2011.¹¹

1.4.2 De Europese markt

1.4.2.1 Gemeenschappelijke markt

Volgens art. 3 lid 1 VEU heeft de Unie '*als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen*'. Met het oog daarop stelt zij onder meer '*een interne markt*' in, alsmede '*een economische en monetaire unie die de euro als munt heeft*' (leden 3 en 4).

De EG kent van oudsher een *gemeenschappelijke markt*. Deze gemeenschappelijke markt omvatte een vrij onderling handelsverkeer en een vrij onderling verkeer van andere productiefactoren (personen, diensten en kapitaal), regels voor de handhaving van een onvervalste mededinging en aanpassing van de wetgeving voor zover nodig om dit vrije verkeer te waarborgen.¹² Het vrije handelsverkeer hield (en houdt) in dat uniforme invoerrechten op goederen van buiten worden geheven en geen invoerrechten (en andere handelsbelemmeringen) op het interne verkeer worden geheven. Dit wordt kortweg aangeduid als een douane-unie. Op 1 juli 1968 werd binnen de EEG een gemeenschappelijk douanetarief ingevoerd en werden de onderlinge invoerrechten afgeschaft. Zo is de heffing van invoerrechten geheel uniform geworden.

Niet alleen de heffing van invoerrechten stond voorheen in de weg aan de totstandbrenging van de gewenste gemeenschappelijke markt. Ook de omzetbelastingen en andere belastingen op goederen, die van lidstaat tot lidstaat verschilden, belemmerden het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap. De omzetbelastingwetgevingen van de

¹¹ De laatste secretaris-generaal was Arnaud Marie Pierre André Jacomet (20 oktober 1946 – 14 oktober 2011).

¹² Zie R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht* (dertiende druk), Deventer: Kluwer 2012, p. 282.