

Oorsprong en flexibiliteit in het handelsverkeer, gaat dat nog samen?



Mr. G.H. van Doorn
Europese Fiscale Studies
Topmaster Douane 2009 / 2010

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	3
Hoofdstuk 2: Oorsprong van goederen	4
2.1 <i>Het begrip Oorsprong</i>	4
2.2 <i>De functionaliteit van het begrip "Oorsprong"</i>	5
2.3 <i>Tarifaire handelsmaatregelen</i>	6
2.4 <i>Het Algemeen Preferentieel Systeem</i>	6
2.5 <i>De materiële voorwaarden voor preferentiële oorsprong</i>	7
2.6 <i>De formele voorwaarden voor toepassing van preferentiële oorsprong</i>	9
Hoofdstuk 3: Oorsprong in de praktijk	11
3.1 <i>De oliehandel</i>	11
3.2 <i>Voorbeelden uit de praktijk</i>	12
3.3 <i>De problemen met Form A in de praktijk</i>	13
3.4 <i>Zijn er argumenten voor de douaneautoriteiten om ruimte te bieden voor handelsfacilitatie?</i>	13
Hoofdstuk 4: De toekomst van de oorsprongsregels	17
4.1 <i>De problemen van het APS en de oorzaken</i>	17
4.2 <i>Belangrijkste doelstellingen uit de Green Paper</i>	18
Hoofdstuk 5: De nieuwe oorsprongsregels en de praktijk	20
5.1 <i>Inflexibiliteit van de huidige regeling</i>	20
5.2 <i>Wetsontwerp voor aanpassing van de oorsprongsregels in het TCDW</i>	20
5.3 <i>Mogelijke oplossing voor de praktijk</i>	21
Hoofdstuk 6: Conclusie	23

Hoofdstuk 1: Inleiding

Het douanerecht regelt de heffing van invoerrechten, maar het is meer dan alleen een vorm van belastingheffing. Het douanerecht is ook een instrument van handelspolitiek. Via het heffen van invoerrechten kunnen handelsstromen bewust worden beïnvloed. Een voorbeeld hiervan is de preferentiële oorsprong van goederen. Goederen uit ontwikkelingslanden kunnen tegen een lager tarief of tegen een nulrecht ingevoerd worden in de Europese Gemeenschap (hierna: EG). Het tarief wordt als instrument gebruikt om de handel met de begunstigde landen te stimuleren. Uiteraard zijn er formele voorwaarden noodzakelijk om te controleren of de tariefpreferenties terecht worden geclaimd.

In de oliehandel is de oorsprong van goederen ook belangrijk. Veel landen waar olie wordt gewonnen of waar in raffinaderijen producten uit ruwe olie worden gemaakt, behoren tot de begunstigde landen genoemd in preferentiële regelingen. Dit betekent dat goederen uit deze landen in de EG ingevoerd kunnen worden tegen een lager tarief voor invoerrechten of zelfs tegen een nultarief.

Er blijkt op dit moment een trend gaande te zijn waarbij er een meer strikte toepassing plaatsvindt van de formele voorwaarden bij het claimen van een tariefpreferentie. Echter, de handel heeft behoefte aan een zekere mate van flexibiliteit. Deze komt in het gedrang door de striktere toepassing van de formele voorwaarden. Wij hebben recent in de praktijk hiervan een aantal voorbeelden gezien.

Het doel van deze verhandeling is om na te gaan of de striktere toepassing van de formele voorwaarden door de douaneautoriteiten noodzakelijk is. Deze striktere toepassing staat namelijk op gespannen voet met het uiteindelijke doel van de preferentiële regelingen, het bevorderen van de toegankelijkheid van de wereldmarkt voor onderontwikkelde landen. In deze verhandeling zal ik nagaan of er mogelijkheden zijn voor de Douane om de formele bepalingen iets ruimer te interpreteren.

Daartoe zal ik eerst in Hoofdstuk 2 ingaan op het begrip oorsprong, hoe deze oorsprong wordt vastgesteld. In Hoofdstuk 3 zal ik uitleggen waarom de oliehandel flexibiliteit nodig heeft. Daarna zal ik enkele voorbeelden geven die illustreren dat er op dit moment niet altijd sprake is van de gewenste flexibiliteit. Voorts zal ik aangeven dat dit mijns inziens niet terecht is en dat er ook binnen de huidige wetgeving de mogelijkheden zijn voor de douaneautoriteiten om er minder strikt mee om te gaan.

De Europese Commissie heeft naar aanleiding van een onderzoek naar het functioneren van de oorsprongsregels een voorstel gedaan tot het wijzigen van de oorsprongsregels. Een bespreking van deze nieuwe regels volgt in Hoofdstuk 4. Ik zal me daarbij wel beperken tot het bespreken van alleen de relevante regelingen. In hoofdstuk 5 zal ik aangeven wat naar mijn mening de mogelijkheden zijn van de nieuwe oorsprongsregels voor de praktijk. Bieden deze nieuwe regels misschien wel meer flexibiliteit? Dit zal uiteindelijk leiden tot een conclusie in Hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 2: Oorsprong van goederen

2.1 Het begrip Oorsprong

In de internationale handel worden deelnemers vaak geconfronteerd met de vraag of ze een bewijs van oorsprong kunnen aanleveren om zo de oorsprong van hun goederen te kunnen aantonen.

Maar waar wordt dan eigenlijk naar gevraagd? Wat is oorsprong eigenlijk? Stel dat de handelaar er het *Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal* op naslaat, dan krijgt hij voor het begrip "oorsprong" de volgende beschrijving¹:

".....

1. punt, omstandigheid waaruit iets ontstaat, syn. bron, aanvang, begin:....
2. afkomst:.....
3. herkomst:....."

Wanneer hij vervolgens verder gaat zoeken op het begrip "herkomst", dan wordt de handelaar doorverwezen naar de woorden "oud gebruik", "afstamming" of "oorsprong". Met het *Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse taal* komt de handelaar dus niet veel verder als hij wil begrijpen wat oorsprong betekent in het kader van de internationale handel.

Het mag duidelijk zijn dat het begrip oorsprong in het kader van de internationale handel een begrip is wat gedefinieerd is volgens douanewetgeving. Met oorsprong wordt in dit kader bedoeld het land waar de goederen geproduceerd zijn. De oorsprong van goederen is als het ware de nationaliteit van die de goederen.

Dit betekent bijvoorbeeld niet dat alle goederen, die in de EG een fabricageproces hebben doorlopen, ook een oorsprong hebben van de EG. Dit geldt alleen voor de producten die volledig tot stand zijn gekomen binnen de EG, zonder ook maar de geringste toevoeging van grondstoffen en/of producten uit een derde land. In dat geval zal het toekennen van de oorsprong weinig problemen opleveren.

Maar, de tijd dat goederen uit één land komen ligt al lang achter ons. De mondialisering van de industrie heeft tot gevolg dat goederen tegenwoordig tot standkomen door het samenvoegen van grondstoffen, producten en bestanddelen van over de hele wereld, waarbij soms zelfs het samenvoegen van al deze bestanddelen ook nog verdeeld is over diverse landen in deze wereld.

Bijvoorbeeld alleen al de accu, die in een Toyota Prius is verwerkt, wordt in verschillende landen gemaakt. Het begint allemaal in Canada, daarna gaat de accu naar Japan, dan naar Europa. Van Europa gaat de accu vervolgens naar de Verenigde Staten om daarna weer terug naar Europa te vliegen. En dan hebbe we het nu alleen nog maar over de accu van de auto, de andere onderdelen worden in nog meer landen gepubliceerd, alvorens de assemblage van de auto kan plaatsvinden in één land.²

¹ DALE, Johan Hendrik van, *Groot woordenboek der Nederlandse taal*, Van Dale Lexicografie, Utrecht – Antwerpen, 1995

² www.sevendays.nl/artikel/174999

In deze gemonialiseerde industrie is het dus niet altijd eenvoudig meer om de oorsprong van goederen vast te stellen. Om de oorsprong van goederen ondanks de complexiteit van de huidige productieprocessen, toch vast te kunnen is er een systeem van regels ontwikkeld, de oorsprongsregels. De oorsprongsregels sluiten aan bij de vraag waar de samenstelling van de goederen plaatsvindt, en niet zozeer bij de vraag waar de meeste waarde aan de goederen wordt toegevoegd.

2.2 De functionaliteit van het begrip "Oorsprong".

Zoals aangegeven is het door de mondialisering van de industrie niet altijd eenvoudig aan te geven waar een product geproduceerd is en wat daarom de oorsprong van een product is. Als dit niet eenvoudig is, blijft de grote vraag waarom we dan zo geïnteresseerd zijn in die oorsprong.

Het begrip "oorsprong" komt in allerlei douane- en handelspolitieke regelingen voor. Een belangrijk voorbeeld is het vrije verkeer in de EG. Alle goederen die hun oorsprong hebben in de EG moeten vrij van heffingen en hoeveelhedsbeperkingen verhandeld en vervoerd kunnen worden tussen de diverse lidstaten.³

Douanewetgeving ziet niet alleen op het belasten van invoer van producten op de binnenlandse markt met invoerrechten, maar het is ook een instrument voor internationaal handelsbeleid. Onder internationaal handelsbeleid verstaat men het geheel aan regels en voorschriften die sturing geven aan, en effect hebben op de handelstromen en de volumes. Er kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen tarifaire en niet-tarifaire handelsmaatregelen.

Ondanks dat de World Trade Organization (hierna: WTO)⁴ streeft naar vrijhandel, kunnen er toch redenen zijn waarom landen de handelstromen willen beïnvloeden, namelijk:

- bescherming tegen de concurrentie van landen met lage lonen, met het oog op de binnenlandse werkgelegenheid;
- nationale veiligheid en strategische zelfvoorziening;
- bescherming van eigen jonge industrieën;
- stimuleren van de toegang van ontwikkelingslanden tot de wereldhandel.

Als een land maatregelen treft om de handelstromen te beïnvloeden ten gunste of ten nadele van producten die in andere landen zijn vervaardigd, dan is het van belang om de oorsprong van producten te kunnen vaststellen. In deze zin kan dus gesteld worden dat de regels van oorsprong een instrument van handelsbeleid zijn.⁵

³ Mr. E.N. Punt en Mr. D.G. van Vliet, *Douanerechten, Inleiding tot het communautairedouanerecht, Fiscale Monografieën*, Kluwer Deventer 2000, paragraaf 5.5.1

⁴ De WTO is de Wereldhandelsorganisatie welke is opgericht door de leden van het GATT door ondertekening van de Agreement Establishing the World Trade Organization, op 15 april 1995 te Marrakech, Pb EG 1994, nr. L.336

⁵ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, L 302, 19 oktober 1992, l.c.

2.3 Tarifaire handelsmaatregelen

Bij het beïnvloeden van de handelstromen via handelsmaatregelen kan een onderscheid gemaakt worden tussen tarifaire en niet-tarifaire handelsmaatregelen. In deze verhandeling zal ik me beperken tot de tarifaire maatregelen.

De invoer van goederen uit derde landen is in het algemeen belast met invoerrechten over de douanewaarde van de goederen. In het kader van de GATT⁶ hebben de aangesloten landen in diverse onderhandelingsronden geprobeerd om de invoerrechten van producten voor de industriële sectoren (Hoofdstuk 25-97 van het Geharmoniseerd Systeem) gezamenlijk te laten dalen en zich daarbij te binden aan gezamenlijke tarieven.⁷ De leden van de GATT zijn sinds 1 januari 1995 verenigd in de rechtsopvolger van de GATT, de WTO. De bepalingen uit de overeenkomst worden door de leden overgenomen in de nationale wetgeving. Voor de EG is dit gebeurd via communautaire wetgeving in de vorm van het communautair Douanewetboek (hierna: "CDW")⁸. Naast de gebonden tarieven van de industrielanden onder de WTO, kunnen er ook nog autonome douanerechten gelden. Deze rechten zijn in principe lager dan de rechten die gelden onder de WTO.

Op het algemene tarief van deze invoerrechten bestaan uitzonderingen, die van belang kunnen zijn voor zowel de exporteur als de importeur. Er bestaat namelijk de mogelijkheid om een vermindering of zelfs een vrijstelling van invoerrechten te verlenen aan producten van oorsprong uit bepaalde landen. Deze vermindering of vrijstelling van invoerrechten is een vorm van preferentiële oorsprong, dit is een tarifaire maatregel. De meeste preferentiële regelingen zijn gebaseerd op bilaterale overeenkomsten die zijn gesloten door de Gemeenschap en derde landen waarbij een zogenaamde vrijhandelszone tot stand is gebracht. Preferentiële regelingen kunnen ook gebaseerd zijn op unilaterale toekenning van tariefpreferenties, zoals bijvoorbeeld het Algemeen Preferentieelsysteem in het kader van hulp aan ontwikkelingslanden.⁹ In deze verhandeling zal ik mij verder beperken tot de preferentiële oorsprong en de niet-preferentiële oorsprong zal ik vanaf nu buiten beschouwing laten.

2.4 Het Algemeen Preferentieel Systeem

Zoals hierboven al aangegeven zijn er veel verschillende regelingen van preferentiële oorsprong. De tariefpreferenties kunnen voortvloeien uit overeenkomsten en uit unilaterale toekenningen.

Het Algemeen Preferentieel Systeem (hierna: APS) is een voorbeeld van unilaterale toekenning. Het APS is een autonoom handelsinstrument van de EG, maar ook andere landen hebben een soortgelijk systeem. Diverse landen hebben een soortgelijk systeem ontwikkeld naar aanleiding van de Doha-ronde. De Doha-ronde is een

⁶ General Agreement on Tariffs and Trade, Trb. 1966, 1.

⁷ Mr. E.N. Punt en Mr. D.G. van Vliet, Douanerechten, Inleiding tot het communautairedouanerecht, Fiscale Monografieën, Kluwer Deventer 2000, paragraaf 1.3

⁸ Verordening (EEG), nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 houdende de vaststelling van het communautair douanewetboek

⁹ Mr. E.N. Punt en Mr. D.G. van Vliet, Douanerechten, Inleiding tot het communautaire douanerecht, Fiscale Monografieën, Kluwer Deventer 2000, paragraaf 5.5.1

onderhandelingsronde tussen verschillende landen die is georganiseerd door de WTO met als doel de handelsbarrières in de wereld op te heffen en vrije internationale handel mogelijk te maken. Het APS biedt aan 179 begunstigde landen verlaagde invoerrechten of zelfs vrijstelling van invoerrechten. Bij het APS ligt de focus op het faciliteren van ontwikkelingslanden in hun toegang tot de wereldmarkt, zodat op die manier hun economische en sociale ontwikkeling verbeterd kan worden.

De 179 begunstigde landen variëren van inmiddels relatief ontwikkelde, hele grote landen, zoals China, tot kleine eilandjes en de allerarmste landen van de wereld. Er is een soort "ontwikkelingssysteem" binnen het APS waarbij de meer ontwikkelde landen op den duur minder preferenties krijgen wanneer zij een bepaald niveau bereiken in een bepaalde sector van de wereldeconomie. Ondanks dat China nog steeds een begunstigde is onder het APS, is China om deze reden tegenwoordig van veel preferenties uitgesloten.

De oorsprongsregels zijn een manier om vast te stellen welke goederen van oorsprong zijn en daarom recht hebben op de algemene tariefpreferenties bij invoer. Daarnaast zijn bij de oorsprongsregels procedures vastgesteld om de oorsprong van de goederen te bewijzen en zo onder andere misbruik van de tariefpreferenties te voorkomen. In de volgende paragrafen zal dit blijken aan de hand van de bespreking van de materiële en formele voorwaarden van oorsprong.

2.5 De materiële voorwaarden voor preferentiële oorsprong

De materiële voorwaarden voor toepassing van preferentiële oorsprong zijn niet steeds hetzelfde. De criteria voor het vaststellen van de oorsprong worden namelijk bepaald door de regeling waarop een beroep op wordt gedaan om de tariefpreferenties te kunnen claimen.

Bij de bilaterale overeenkomsten die de Gemeenschap sluit wordt dit in het desbetreffende protocol aangegeven. In de artikelen 67 tot en met 123 van Verordening (EEG) nr. 2454/93 (hierna: TCDW) worden de criteria genoemd in het geval dat als de EG unilateraal tariefpreferenties heeft toegekend. Deze regels zijn onder andere ook van toepassing op het APS. Deze artikelen gelden dus voor alle unilaterale regelingen.

In de details van al deze criteria zijn verschillen te zien, maar uiteindelijk zijn ze allemaal tot dezelfde twee voorwaarden terug te voeren, die ongeveer op het volgende neerkomen. Goederen zijn van oorsprong uit een bepaald land als ze:

- geheel en al zijn verkregen in dat land; of wel
- in dat land voldoende zijn be- of verwerkt.

In deze verhandeling zal ik me zoals eerder aangegeven richten op de preferentiële oorsprong en daarbij in het bijzonder op het APS.

Uit het eerste lid van artikel 68 van het TCDW blijkt dat voor de toepassing van het APS de volgende goederen als geheel en al verkregen in een begunstigd land of in de Gemeenschap, worden beschouwd:

- a. aldaar uit de bodem of uit de zee- of oceaانبodem gewonnen producten;*

- b. aldaar geoogste producten van het plantenrijk;*
- c. aldaar geboren en gefokte levende dieren;*
- d. producten afkomstig van aldaar gefokte levende dieren;*
- e. voortbrengeeselen van de aldaar bedreven jacht en visserij;*
- f. producten van de zeevisserij en andere, door hun schepen buiten hun territoriale wateren uit de zee gewonnen producten;*
- g. uitsluitend uit de onder f bedoelde producten aan boord van hun fabrieksschepen vervaardigde producten;*
- h. aldaar verzamelde gebruikte artikelen die slechts voor de terugwinning van grondstoffen kunnen dienen;*
- i. van aldaar verrichte fabrieksverwerkingen afkomstig afval en schroot;*
- j. van of uit de buiten hun territoriale wateren gelegen zee- of oceaانبodem of uit de ondergrond daarvan gewonnen producten, voorzover zij exclusieve ontginningsrechten op deze bodem of deze ondergrond hebben;*
- k. goederen die aldaar uitsluitend van de onder a) tot en met j) bedoelde producten zijn vervaardigd.*¹⁰

Deze eerste oorsprongsregel is op niet veel producten van toepassing. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat bij een be- of verwerking van goederen heel vaak een grondstof uit een ander land wordt gebruikt, zodat een goed niet langer aangemerkt kan worden als geheel en al verkregen uit een bepaald land. De tweede oorsprongsregel biedt hiertoe een oplossing, wanneer goederen in een bepaald land in voldoende mate be- of verwerkt zijn, kunnen de goederen toch de oorsprong van dat land verkrijgen. In iedere regeling betreffende tariefpreferentiële oorsprong is apart bepaald wanneer een goed voldoende is be- of verwerkt om oorsprong te verkrijgen. In het algemeen kan gesteld worden dat hier sprake van is wanneer de tariefcode van de be- of verwerkte goederen dusdanig is gewijzigd dat de eerste vier cijfers van de goederencode volgens het Geharmoniseerd Systeem gewijzigd zijn. Uiteraard zijn er op deze "hoofregel" de nodige uitzonderingen te vinden in de diverse protocollen of in het TCDW. Ontoereikende be- of verwerkingen, zoals wassen, sorteren, luchten en snijden, kunnen nooit tot oorsprong leiden.¹¹

Naast het verkrijgen van oorsprong is er nog een andere voorwaarde waaraan de goederen moeten voldoen, alvorens er een tariefpreferentie geclaimd kan worden. De goederen moeten na de fabricage of de be- of verwerking rechtstreeks van het land van oorsprong, naar het land van bestemming zijn vervoerd en daar worden ingevoerd. In artikel 77 van het TCDW is deze eis neergelegd voor het APS. In artikel 78 TCDW wordt aangegeven wat onder rechtstreeks vervoer wordt verstaan. De tijdelijke invoer in een derde land laat de oorsprong verloren gaan.

Bij de invoer moet de oorsprong aangetoond worden met de benodigde oorsprongsbescheiden. Uit het oorsprongscertificaat moet zijn af te leiden dat de goederen worden geëxporteerd naar de EG. De bestemming EG moet vermeldt worden op het oorsprongscertificaat, omdat aan de hand van de oorsprongsregels van de EG vastgesteld moet worden welke oorsprong de goederen hebben.¹²

¹⁰ Verordening (EEG), nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek.

¹¹ Mr. E.N. Punt en Mr. D.G. van Vliet, Douanerechten, Inleiding tot het communautaire douanerecht, Fiscale Monografieën, Kluwer Deventer 2000, paragraaf 5.5.2.1.

¹² HvJ 24 februari 1994, nr. C 368/92

2.6 De formele voorwaarden voor toepassing van preferentiële oorsprong

Om de tariefpreferentie toe te kunnen passen moet de aangever er zelf feitelijk om verzoeken bij de aangifte tot het in het vrije verkeer brengen van de goederen. De aangever doet dit door de code van de gewenste preferentiële regeling te vermelden in de vakken 36 en 39 van de aangifte voor in het vrije verkeer brengen. Om de oorsprong van goederen aan te kunnen tonen bij de aangifte voor het in het vrije verkeer brengen, moeten de benodigde oorsprongsbescheiden in het bezit zijn van de aangever. Op de aangifte vermeldt de aangever het nummer van het vereiste oorsprongsbewijs. Op basis van artikel 62, lid 2 CDW jo artikel 218, lid 2 TCDW is het uitgangspunt dat het oorsprongscertificaat overgelegd moet worden aan de douaneautoriteiten. De douaneautoriteiten kunnen dus van de aangever eisen eerst het document te tonen alvorens de tariefpreferentie toe te kennen. Voor de tariefpreferenties onder het APS geldt dat er een oorsprongscertificaat, het zogenaamde Form A getoond moet kunnen worden.

Het bij invoer overleggen van een Form A dat op de voorgeschreven wijze is opgesteld, wil niet zeggen dat dit Form A automatisch onvoorwaardelijk aanvaardt moet worden. Wanneer een douaneambtenaar twijfelt over de juistheid kan hij het oorsprongscertificaat naar Nijmegen sturen om het te laten controleren door het Landelijk Team Oorsprongzaken.

De Tariefcommissie¹³ heeft zelfs beslist dat een oorsprongsbewijs dat naar de mening van de afgeevende instanties terecht was afgegeven, geweigerd mag worden indien onomstotelijk vaststaat dat het ten onrechte is afgegeven. Deze opvatting wordt binnen de EG ook door de andere lidstaten breed gedragen, mits het gaat om tariefpreferenties die gebaseerd zijn op unilaterale regelingen. Voordat tot afwijzing van de toepassing van de tariefpreferenties wordt overgegaan, moet in beginsel wel eerst de samenwerkingsprocedure worden benut.¹⁴

Het oorsprongsbewijs voor een preferentieel tarief kan aanvaardt worden als het aan de volgende voorwaarden voldoet:

- het oorsprongsbewijs moet overeenkomen met en gebruikt worden als het model dat is vastgesteld in de betreffende preferentiële regelingen;
- het bewijs moet met de goederen binnen de geldigheidsduur bij de douane wordt aangeboden;
- er moet niet getwijfeld worden aan de echtheid en de juistheid van het certificaat door de douane;
- het moet vaststaan dat het bewijs hoort bij de goederen waarmee het wordt overlegd;
- het oorsprongsbewijs moet zijn geïssueerd door de daartoe bevoegde instantie in het land of gebied van uitvoer;

Bij de aanvaarding van het Form A voor het APS gelden nog een aantal aanvullende regels. Naast de hiervoor genoemde eisen, moet de ambtenaar altijd nagaan of vak 8 en

¹³ vanaf 1 januari 2002 is dit de Douanekamer van het Gerechtshof te Amsterdam

¹⁴ Handboek Douane, Hoofdstuk 8.00.00 Preferentiële oorsprong en herkomst, paragraaf 6.3.1

vak 12 van Form A correct is ingevuld. In vak 8 moet een "P" of een "W" ingevuld zijn. De "P" staat voor goederen die geheel en al zijn verkregen uit het land van oorsprong en de "W" staat voor goederen die een voldoende be – of verwerking hebben ondergaan uit derde landen. Indien er een "W" op Form A is vermeld, dan moet er ook een vermelding gemaakt worden naar de juiste GS-post. Wanneer bij controle de op het Form A genoemde GS-post afwijkt van de GS-post die bij de controle is vast komen te staan, dan moet de douane ambtenaar controleren of aan de oorsprongscriteria is voldaan van de genoemde GS-post. Het oorsprongcertificaat is immers voor deze goederen afgegeven. Als de oorsprongscriteria voor beide GS-posten gelijk zijn dan mag de douane ambtenaar het verschil accepteren. Certificaten zonder vermelding in vak 8 of met andere vermeldingen dan een P of een W mogen direct geweigerd worden door de douane-ambtenaar. Mocht uit vak 12 echter blijken dat de bestemming van de goederen de EG is, dan mag het certificaat niet direct geweigerd worden en moet het eerst naar het Landelijk Team Oorsprongzaken van het douanekantoor in Nijmegen gestuurd worden in het kader van de administratieve samenwerkingsprocedure. In vak 12 moet de bestemming van de goederen zijn ingevuld. Als er in vak 12 een andere vermelding staat dan de EG, dan mag het certificaat wel geweigerd worden en hoeft er geen preferentiële oorsprong toegepast te worden.¹⁵

Een Form A kan alleen opgesteld worden in het Engels of in het Frans. Daarnaast is nog van belang dat een Form A geldig moet zijn op het moment dat het overlegd wordt aan de douaneautoriteiten. De geldigheid van een Form A is tien maanden. Wanneer de geldigheidsduur van het Form A is verstreken dan mag de douaneambtenaar het Form A alleen nog accepteren als de overschrijding van de geldigheidsduur te wijten is aan overmacht of bijzondere omstandigheden. Een voorbeeld van overmacht is een langdurige staking door derden. Bij bijzondere omstandigheden kan gedacht worden aan het kwijtraken van het certificaat buiten de schuld van de importeur om. Ook is het van belang dat het certificaat is uitgegeven door de bevoegde autoriteiten in het export land. Wanneer hier niet aan wordt voldaan, moet ook tot weigering worden overgegaan.

¹⁵ Handboek Douane, Hoofdstuk 8.00.00 Preferentiële oorsprong en herkomst, paragraaf 6.3.3

Hoofdstuk 3: Oorsprong in de praktijk

3.1 De oliehandel

Uiteraard is er in de oliehandel een marktwerking waarbij vraag en aanbod samenkomen tegen een bepaalde prijs. Echter, deze prijs wordt niet alleen bepaald door de fysieke handel in ruwe olie. Tegenwoordig is de handel op de markt voor termijncontracten (hierna: futures market) heel belangrijk voor de prijsbepaling van een lading fysieke olie. De prijs die betaald wordt voor een fysieke partij olie op de spotmarkt¹⁶ wordt namelijk mede bepaald door de prijzen op de futures markt die als benchmark fungeren en die 2 of 3 maanden verder liggen in de toekomst. Als een oliehandelaar bijvoorbeeld midden december 2009 een partij olie koopt, zal hij zich bij het bepalen van de prijs mede laten leiden door de prijzen van de olie op de futures markt van het eerste kwartaal van 2010.

Uit onderzoeken blijkt dat de futures market, net als de spot market, sterk reageert op invloeden in de wereld die de prijs doen dalen of zakken. Bijvoorbeeld onlusten in Nigeria zullen er voor zorgen dat de prijs van olie op de futures markt stijgt, maar ook ook de prijs op de fysieke oliemarkt zal stijgen. Een trader zal hierop anticiperen in zijn handelsvisie. Hij zal daarbij gebruik maken van de verschillende benchmarkprijzen en het verschil in prijs op de futures market en op de spotmarket. De futures market heeft zes prijzen van ruwe olie die als benchmark worden gebruikt. Deze benchmarks zal de trader gebruiken om te bepalen waar in de wereld hij zijn gekochte partij gaat verkopen. De trader spreekt met de verkoper af, dat in december 2009 de prijs voor de partij olie wordt gevormd door de benchmarkprijs van februari 2010 plus of min een x bedrag. Dit x bedrag wordt bepaald door andere omstandigheden, bijvoorbeeld de kwaliteit van het product. Vervolgens zal de trader proberen de partij olie te verkopen voor februari 2010 tegen een betere prijs als waarvoor hij zelf de olie heeft gekocht. Een voorbeeld ter verduidelijking: een partij olie wordt gekocht in Nigeria, de benchmark die voor dit gebied vaak gebruikt wordt, is bijvoorbeeld de BRENT prijs.¹⁷ Als de trader in de futures market kan zien dat de prijs van WTI¹⁸ in februari 2010 hoger is dan de prijs van BRENT in februari 2010, dan kan het een optie zijn om de olie te verkopen in het gebied rondom de Verenigde Staten. De kans is groot dat hij dan een grotere marge maakt op zijn partij.¹⁹

Wanneer de markt zich in een contango²⁰ bevindt, komt het voor dat een schip met een lading olie begint te varen terwijl de trader de partij nog niet heeft verkocht. De trader zal optimaal gebruik willen maken van de verschillende benchmarks op de futures market. Hij heeft daarbij zoveel mogelijk flexibiliteit nodig. De trader moet voor een

¹⁶ De spotmarkt is de beurs waar bijvoorbeeld grondstoffen worden verhandeld tegen cash en waarbij de goederen direct worden afgeleverd.

¹⁷ BRENT is een soort ruwe olie uit het Noordzee gebied die als benchmark wordt gebruikt

¹⁸ West Texas Intermediate, soort ruwe olie die als benchmark wordt gebruikt in de Verenigde Staten

¹⁹ Jan Hein Hesse and Coby van der Linde: "Oil turbulence in the next decade, An Essay on high Oil prices in a supply constrained world", June 2008 for Clingendael International Energy Programme (CIEP)

²⁰ Contango is een situatie waarin termijncontracten voor olie en olieproducten zich kunnen bevinden. De prijs voor de "verdere maand futures" is dan hoger dan de prijs op de spotmarkt, oftewel de prijs voor de "eerste maands-futures". De afgelopen maanden hebben olieconcerns hiervan gebruik gemaakt door op de spotmarkt relatief goedkope olie te kopen en deze te verkopen tegen de hogere prijzen van de "verdere maands-futures". Het verschil tussen de verkoopprijs en de spotprijs is de brutowinst die de traders zouden kunnen behalen. Uiteraard dient deze marge onder andere door financieringsopslag- en verzekeringskosten te worden gereduceerd.

optimaal resultaat snel kunnen anticiperen op de discrepanties die ontstaan tussen de olieprijs op de futures markt en de olieprijs op de spot market, door bijvoorbeeld op het laatste moment de bestemming van een lading te wijzigen .

3.2 Voorbeelden uit de praktijk

In de praktijk zien wij regelmatig dat de traders optimaal gebruik maken van de discrepanties tussen de prijzen op de futures markt en de spot market om hun resultaten te optimaliseren. Hoewel we dit regelmatig zien, benadruk ik hierbij wel dat dit uiteraard niet altijd leidt tot problemen rondom de oorsprong van de goederen, meestal verloopt de handel op dit punt probleemloos.

Echter, de twee sprekende voorbeelden die op de praktijk zijn gebaseerd, die ik hieronder zal toelichten, zijn hierop een uitzondering en laten zien dat er in de praktijk een spanningsveld bestaat tussen de beslissing die genomen worden door een trader en de oorsprong van de goederen.

Voorbeeld 1:

Een trader kocht een partij olie in het Midden Oosten. Op het moment van laden verwachtte de trader dat de partij olie in de Verenigde Staten verkocht zou worden. Er werd door de bevoegde autoriteiten in het Midden Oosten dan ook een Form A afgegeven met als bestemming de United States Gulf Coast. Echter, toen het schip halverwege zijn bestemming was, heeft de trader de plannen gewijzigd. Bijvoorbeeld omdat er zich in de Verenigde Staten een kans had voorgedaan met een andere partij olie, die al in de Verenigde Staten was. Het was daarom efficiënter om deze partij in de Verenigde Staten te kopen en het was niet langer nodig om de partij olie uit het Midden Oosten te verschepen naar de Verenigde Staten. Er werd voor gekozen deze partij olie te verkopen in de Europese Unie en het schip daarom rechts af te laten slaan richting de EG.

Voorbeeld 2:

Een ander voorbeeld zijn de ship-to-ship transacties die met enige regelmaat plaatsvinden. De reden voor deze ship-to-ship transacties is in het volgende gelegen. Grote olietankers worden in niet-EG grondgebied geladen met olie. Vervolgens vaart de olietanker naar de EG. In de EG aangekomen moet de lading vaak verdeeld worden over meerdere loshavens en / of klanten. Meestal is bij vertrek van de olietanker uit het Midden Oosten nog niet bekend wie de uiteindelijke kopers zullen zijn, maar het is goed mogelijk dat er meerdere afnemers zijn van de lading uit de olietanker. Hoe dan ook, vaak is het sowieso efficiënter om een grote lading in één groot schip te verschepen naar de EG en bij aankomst in de EG over te pompen in kleinere schepen die de ladingen afleveren bij de uiteindelijke afnemers. De ship-to-ship transacties vinden vaak buitengaats plaats en niet in een haven. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat veel havens niet genoeg diepgang hebben om olietankers te ontvangen. Ook vanuit milieuoogpunt wordt er door de autoriteiten vaak op aangestuurd dat grote olietankers niet de havens invaren, maar dat de lading eerst wordt overgepompt in kleinere schepen. Op deze manier wordt namelijk de CO2 uitstoot beperkt en komen er minder schadelijke stoffen vrij bij het lossen in de haven, omdat dit minder tijd in beslag neemt. Daarnaast leidt soms tot extra kosten om een haven in te moeten varen.

3.3 De problemen met Form A in de praktijk

De onder 3.2 genoemde voorbeelden leiden in de praktijk tot problemen bij het aantonen van de oorsprong van de olie met het Form A. De douaneautoriteiten accepteren het Form A niet bij de aangifte van de goederen bij invoer.

Bij het eerste voorbeeld werd de claim voor het begunstigde tarief afgewezen omdat op Form A in vakje 12 USGC stond aangegeven als bestemming en niet de EG. Op grond van artikel 81, lid 8 van het TCDW moet in vak 12 verplicht de EG als bestemming ingevuld zijn. Dit natuurlijk omdat de oorsprong door het exportland verleend moet zijn op basis van de oorsprongsregels van de EG.

Bij het tweede voorbeeld wordt de claim voor tariefpreferenties afgewezen omdat het Form A afgegeven is voor de gehele lading die is vertrokken uit het Midden Oosten. Omdat de ship-to-ship transacties buitengaats plaatsvinden willen de douaneautoriteiten niet meewerken aan het splitsen van Form A voor de kleinere ladingen die vervolgens verscheept worden naar diverse EG landen. Dit omdat op basis van artikel 87, lid 1 van het TCDW het splitsen van een Form A moet plaatsvinden in een haven onder douanetoezicht.

Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke strikte toepassing van de formaliteiten rondom oorsprong niet bijdraagt aan de facilitatie van de wereldhandel. De genoemde voorbeelden geven aan dat de formaliteiten rondom oorsprong de wereldhandel beperken in zijn efficiëntie en zijn streven naar een optimaal resultaat. Uiteindelijk zou dit er toe kunnen leiden dat het voordeel dat wordt beoogd voor de ontwikkelingslanden door het APS niet behaald wordt. Een trader zou er immers voor kunnen kiezen om een partij olie ergens anders te kopen waarbij zich minder logistieke problemen voordoen, zodat de kosten uiteindelijk lager zijn en het voordeel van de lagere invoerrechten teniet wordt gedaan.

3.4 Zijn er argumenten voor de douaneautoriteiten om ruimte te bieden voor handelsfacilitatie?

Zoals gezegd merken wij in de praktijk de laatste tijd in toenemende mate, dat de douaneautoriteiten in diverse lidstaten een steeds striktere uitleg geven aan de wetgeving. Laten de hierboven genoemde voorbeelden de douaneautoriteiten geen ander keuze dan afwijzing van de toepassing van de tariefpreferenties? Of hebben zij toch enige mogelijkheid om de formele regels ruimer te interpreteren om zo het handelsproces te kunnen faciliteren?

Mogelijkheden bij voorbeeld 1:

In het eerste geval, de weigering van een Form A omdat vak 12 niet volgens de voorschriften van artikel 81, lid 8 TCDW is ingevuld, zou er voor de douaneautoriteiten een mogelijkheid zijn om meer mee te denken met de praktijk. In artikel 81, lid 8 TCDW is slechts aangegeven dat vak 12 ingevuld moet worden met EG, er staat niets in over de consequenties van een onjuiste invulling. De douane heeft zich op het standpunt gesteld dat een verkeerde invulling van vak 12 zonder meer moet leiden tot afwijzing

van het Form A. Vanuit de handel gezien zou het op zijn plaats zijn eerst een onderzoek naar de oorsprong in te stellen, alvorens het oorsprongscertificaat te weigeren.

Dan is er ook de Guide for users. Dit is een door de Europese Commissie opgesteld document waarin een toelichting wordt gegeven over de toepassing van de regels van oorsprong die gelden in het kader van het Algemeen Preferentieel Systeem. De hiervoor genoemde wettelijke bepalingen van het TCDW zijn ook opgesteld door de Europese Commissie. Hoewel de guide for users geen wettelijke status heeft en dient als steun bij het helpen begrijpen van de oorsprongsbepalingen, moet er wel degelijk waarde aan worden toegekend. Het is immers de wetgever zelf die aangeeft hoe haar wettelijke bepalingen moeten worden geïnterpreteerd. In paragraaf 5.6 van deze guide for users geeft de Europese Commissie ten aanzien van vak 12 aan dat *"indicating a different donor country could lead to the Form A not being accepted"*. Hier wordt dus ook niet duidelijk aangegeven dat het foutief invullen van vak 12 moet leiden tot het afwijzen van Form A. Uit het "could" valt af te leiden dat afwijzen een van de opties is, maar nadrukkelijk niet de enige. Door het woord "could" te gebruiken geeft de Europese Commissie aan dat er ruimte is voor een onderzoek naar de overige omstandigheden alvorens het geheel af te wijzen.

Relevant in dit kader is ook het arrest van de Hoge Raad van 23 januari 2009²¹. In dit arrest stond de vraag centraal hoe omgegaan moet worden met conclusies van het Comité Douanewetboek. De douane neemt dergelijke conclusies namelijk altijd integraal over. Er is nu evenwel bepaald dat deze conclusies niet bindend zijn. De inspecteur moet er bij zijn besluitvorming wel rekening mee houden, maar het staat hem vrij om tot een andere conclusie te komen. In het arrest geeft de Hoge Raad duidelijk aan dat de inspecteur dergelijke conclusies niet mag overnemen zonder eigen nader onderzoek.

In lijn met dit arrest van de Hoge Raad kan dus gesteld worden dat de inspecteur bij zijn besluitvorming rekening moet houden met het advies zoals omschreven in de Guide for users, maar dat hij dit niet zonder nader onderzoek zomaar mag overnemen. Het woord "could" geeft aan dat het de inspecteur vrij staat om een Form A te accepteren, als blijkt dat aan de overige voorwaarden voor toetsing van tariefpreferentie is voldaan.

Tenslotte geeft ook het Handboek Douane nog inzicht hoe omgegaan moet worden met onjuist ingevulde Form A's. In paragraaf 2.5 ben ik er al uitgebreid op ingegaan hoe de douane op basis van het Handboek Douane moet toetsen of de oorsprongcertificaten juist zijn ingevuld. In paragraaf 6.3.6 van hoofdstuk 8.00.00 van het Handboek Douane staat dat een formulier dat niet op de juiste wijze is ingevuld, direct moet worden afgewezen. Er staat echter niet wanneer een formulier onjuist is ingevuld. Daarvoor moet je zijn in paragraaf 6.3.3. In onderdeel B worden een aantal bijzonderheden daarvan nader belicht. Het eerste voorbeeld is de invulling van vak 8, met een letter "P" of een letter "W". Dit is door mij al besproken in paragraaf 3.5 van deze verhandeling. Het vermelden van de verkeerde letter in vak 8 of het vermelden van een verkeerde GS post leidt niet onmiddellijk tot afwijzing van het Form A. De douane moet dan eerst een eigen onderzoek starten om na te gaan of de oorsprongscriteria voor de op het Form A genoemde GS-post hetzelfde zijn als de oorsprongscriteria die gelden voor de bedoelde

²¹ Zaaknummer 07/10341. Dit arrest volgt op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 11 mei 2006, C-11/05, na eerder in deze procedure gestelde prejudiciële vragen.

GS-post. Een verkeerde vermelding in vak 12 leidt echter wel tot een directe afwijzing. Dit is vreemd omdat zowel bij het verkeerd invullen van vak 8 als vak 12, het bezwaar tegen het Form A is, dat er mogelijk getoetst wordt aan de verkeerde oorsprongscriteria.

Naar analogie van het voorbeeld van vak 8 zou het dus heel logisch zijn als de douane bij een verkeerd ingevuld vak 12 ook op eigen initiatief een onderzoek start alvorens zij het Form A direct weigert. Indien uit het onderzoek blijkt dat er materieel wordt voldaan aan de voorwaarden van oorsprong die worden gesteld door de EG, dan is het niet logisch dat de douane een verzoek tot toepassing van de tariefpreferenties zonder meer afwijst omdat er een verkeerde bestemming is ingevuld op het Form A.

Voorbeeld 2:

In het tweede voorbeeld uit de praktijk, gaat het niet zozeer om het foutief invullen van het Form A, maar om een strikte toepassing van de wet bij het vervangen van het Form A. Zoals gezegd kan een Form A in beginsel worden vervangen door de douaneautoriteiten in de haven, waardoor er voldoende douanetoezicht mogelijk is.

Echter, dit toezicht is in de praktijk ook op een andere meer praktische manier te waarborgen. Hieronder zal ik weergeven hoe een overlading van het ene schip naar het andere schip (hierna: ship-to-ship transactie) in de praktijk in zijn werk gaat. Daaruit zal blijken dat het door de douaneautoriteiten gewenste toezicht mogelijk is. Iedere ship-to-ship transactie wordt waargenomen door een onafhankelijk inspectiebedrijf. Dit inspectiebedrijf controleert op verzoek van de handelaar de hoeveelheid aan boord van alle schepen voor en na de ship-to-ship transactie. Ik zal dat aan de hand van een voorbeeld toelichten.

Het zeeschip, Z1, is geladen in Ruwais, in de Verenigde Arabische Emiraten. Dit zeeschip heeft 65.383,295 MT aan kerosine geladen. Dit is na te gaan via de Bill of Lading, het manifest en het certificate of quantity. Nadat de Z1 is geladen, vertrekt hij naar Southwold, waar de lading via een ship-to-ship transactie wordt overgepompt op de schepen Z2 en Z3. Er is bij deze overpompingsactie een surveyor aanwezig van een onafhankelijk inspectiebureau. Deze surveyor oefent een fysieke controle uit. Voor aanvang van de ship-to-ship transactie, meet de onafhankelijk surveyor de hoeveelheid lading aan boord van de Z1. Hij komt uit op 65,377.897 MT kerosine.

Als eerste wordt de Z2 geladen vanuit de Z1. Nadat de Z2 geladen is, wordt opnieuw de hoeveelheid in de Z1 opgemeten. De surveyor berekent nu hoeveel er vanuit de Z1 overgepompt is op de Z2 door de hoeveelheid die bij de eerste meting is geconstateerd te verminderen met de hoeveelheid die bij de tweede meting is geconstateerd. Dit verschil is de lading van de Z2, voor deze hoeveelheid wordt voor de Z2 een nieuwe Bill of Lading opgesteld voor 32,970.171 MT. Daarna wordt het restant van de lading aan boord van de Z1 in de Z3 getankt. Na het laden wordt wederom de lading van Z1 gemeten, het verschil tussen de begin- en eindstand, 32,458.297 MT, is in de Z3 geladen. Deze hoeveelheid komt op de nieuwe Bill of Lading van de Z3. Op basis van deze gegevens is het duidelijk hoe de lading die vermeld wordt op het originele Form A verdeeld moeten worden over de vervangende Form A's.

Er is bij ship-to-ship transacties nog meer controle en extern toezicht. Hoewel het grootste deel van deze transacties buiten een haven plaats vinden in internationale wateren, worden deze transacties gemonitord en beheerst door de bevoegde Britse autoriteiten. Voordat er een ship-to-ship transactie van start kan gaan in Southwold, moet er om toestemming worden gevraagd bij de Maritime and Coastguard Agency in Southampton (MCA). De MCA is in Groot-Brittannië de bevoegde autoriteit ten aanzien van ship-to-ship transacties in Southwold. Van te voren moet de transactie bij MCA worden aangekondigd. Op basis van deze vooraankondiging zal de MCA besluiten of zij de transactie ter plaatse zal waarnemen.

Deze controlemaatregel is gebaseerd op veiligheidsregels en milieuvoorschriften. Ook vanuit voorschriften ten aanzien van de kwaliteitseisen die gesteld worden aan producten, worden alle ship-to-ship transacties alleen uitgevoerd als wordt voldaan aan strenge regelgeving. De kwaliteit van het product is erg belangrijk en moet daarom te herleiden zijn in de gehele productieketen. Dit gaat dusdanig ver, dat in beginsel de herkomst van iedere molecuul te herleiden moet zijn. De kwaliteit van het product wordt dan ook meerdere malen getest tijdens de ship-to-ship transactie door een onafhankelijk inspectiebureau.

Zoals uit deze beschrijving van een ship-to-ship transactie blijkt, is het volledige proces transparant en wordt het fysieke toezicht gewaarborgd door externe partijen. Naar mijn mening is het dus mogelijk voor de douaneautoriteiten om hun toezicht te baseren op de bevindingen van deze externe partijen. Het gaat immers om onafhankelijke externe partijen die de hoeveelheid en de kwaliteit van het product kunnen garanderen.

Bij beide voorbeelden doet zich dus een mogelijkheid voor waardoor de douaneautoriteiten zich praktischer zouden kunnen opstellen om de handel te faciliteren. Echter, strikt gekeken naar de letter van de wet hebben zij op dit moment alle redenen om de verzoeken uit de praktijk af te wijzen.

Hoofdstuk 4: De toekomst van de Oorsprongsregels

4.1 De problemen van het APS en de oorzaken

Op 16 maart 2005 heeft de De Europese Commissie een publicatie gestuurd aan het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en het Europees Economisch en Sociaal Comité, met de titel "The rules of origin in preferential trade arrangements: Orientations for the future".²² In deze publicatie worden de opvattingen uit de Green Paper over de toekomst van de oorsprongsregels gecommuniceerd naar de hiervoor genoemde partijen.²³

De Europese Commissie komt in de Green Paper tot de conclusie dat er een spanningsveld bestaat tussen de doelstelling van de algemene tariefpreferenties, namelijk het stimuleren van de mogelijkheid voor ontwikkelingslanden om toegang te verkrijgen tot de wereldmarkt, en de controle op de toepassing van de tariefpreferenties. Deze controle dient mede ter voorkoming van misbruik van de algemene tariefpreferenties. Het spanningsveld wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat de huidige regels te ingewikkeld zijn in hun toepassing.

Uit de studie blijkt dat het APS met de huidige oorsprongsregels niet zijn doelstelling bereikt. Met name de meest onderontwikkelde landen en de meest kwetsbare landen hebben weinig voordeel van de tariefpreferenties, terwijl het belangrijkste doel van het APS juist is om deze landen te betrekken bij de wereldhandel. Wanneer een investeerder besluit tot investeringen in de export in ontwikkelingslanden, zal hij zich niet alleen laten leiden door het feit dat er algemene tariefpreferenties gelden in die landen. Andere factoren spelen een belangrijkere rol, zoals bijvoorbeeld de geografische ligging, de infrastructuur, de aanwezige beroepsbevolking en politieke stabiliteit. Het feit dat de exporteurs in deze landen niet aan de regels kunnen voldoen omdat ze te ingewikkeld en te stringent zijn, blijkt één van de belangrijkste redenen te zijn van het niet benutten van het APS.

Uit diverse achterliggende studies die gedaan zijn, blijkt een duidelijk verband tussen de complexiteit van de oorsprongsregels en het weinig gebruik maken van de faciliteiten. De complexiteit en de strikte toepassing van de regels leiden er toe dat het afhankelijk van de casuspositie soms lastig is om de oorsprong te claimen en daarbij gebruik te maken van deze tariefpreferenties.²⁴ In veel ontwikkelingslanden is het voor de exporteurs, maar ook voor de bevoegde autoriteiten te ingewikkeld om vast te stellen of de goederen van oorsprong zijn volgens het APS. Dit wordt vaak veroorzaakt door de gebrekkige opleiding van de mensen. Ook blijkt dat deze tariefpreferenties vaak niet hun doel bereiken omdat de invoerrechten voor sommige goederen toch al nul procent zijn. Voorts blijkt dat het in de praktijk voor exporteurs vaak duur is om een certificaat van oorsprong aan te vragen bij de bevoegde autoriteiten. Het voordeel van de tariefpreferenties weegt dan niet op tegen de extra kosten. Met andere woorden: de verlaging van de invoerrechten door de algemene tariefpreferenties zijn niet toereikend.

²² COM(2005) 100

²³ COM (2003)787

²⁴ TAXUD/C5/RL D(2007), paragraaf 2.2

Ook de controle op de toepassing van de oorsprongsregels blijkt niet te werken in de praktijk. Met de handelsvolumes van tegenwoordig blijkt het niet mogelijk voor de overheidsinstanties die belast zijn met het verlenen van de oorsprong aan producten, om per lading te controleren of de goederen voldoen aan de criteria voor de oorsprong. Vaak wordt pas achteraf met behulp van steekproeven gecontroleerd of de oorsprong terecht is geclaimd. De tussenkomst van de overheidsinstanties wordt daarom door de exporteurs en de importeurs meer als een last ervaren, terwijl de voordelen in de praktijk minimaal zijn. Er wordt haast niet gecontroleerd op het moment dat de oorsprong wordt verleend, dit biedt de importeur een schijnzekerheid.

Wat is de grootste veroorzaker van de hierboven genoemde problemen rond het APS? De grootste reden voor de problemen moet worden gezocht in het feit dat de oorsprongsregels relatief oud zijn. De huidige oorsprongsregels zijn opgesteld in de jaren '70. Ze zijn destijds gebaseerd op de gedachte dat ontwikkelingshulp goed was, maar dat de economie van de Gemeenschap wel beschermd moest worden en dat de begunstigde landen slechts aangemoedigd zouden worden om hun eigen industrieën op te bouwen. Sindsdien hebben de oorsprongsregels geen materiële wijzigingen meer ondergaan, terwijl sinds die tijd het productieproces is geglobaliseerd en de commerciële wereld wel degelijk materiële wijzigingen heeft ondergaan.²⁵

4.2 Belangrijkste doelstellingen uit de Green Paper

Uit de Green Paper blijkt dat de Europese Commissie niet alleen de problemen rondom de oorsprong heeft geïnventariseerd, maar ook haar gedachten heeft laten gaan over hoe het verder moet met de regeling omtrent de vaststelling van de oorsprong in het kader van het APS. Daarbij heeft zij zicht gefocust op de volgende twee elementen:

1. passende regels voor het vaststellen van de oorsprong van goederen;
2. efficiënte regels en procedures om oorsprong te managen en te controleren;

Ad 1:

Een deel van de problemen rondom oorsprong worden veroorzaakt door het feit dat de regels om de oorsprong vast te stellen te ingewikkeld en te stringent zijn. Daarbij gaat het met name om de regel om vast te stellen of een product in een bepaald land voldoende be- of verwerkt is om de oorsprong van dat land te verkrijgen. In de Green Paper worden daarom voorstellen gedaan om de oorsprong op een andere wijze vast te stellen. Daarbij komen twee nieuwe voorstellen naar voren. Ten eerste een voorstel waarbij de verspringing van GS post leidend is. En ten tweede een methode waarbij op basis van de waardevermeerdering in het productieproces wordt besloten aan welk land de oorsprong moet worden toegekend.

Het eerste voorstel heeft als grote voordeel dat het herkenbaar en eenvoudig is. Maar een dergelijk stelsel leent zich minder makkelijk voor een onderscheid tussen de mate waarin ontwikkelingslanden ondersteuning nodig hebben. Bovendien heeft het misschien iets van een stap terug in de tijd.

Het tweede voorstel lijkt beter geschikt. Dit is ook eenvoudig toe te passen omdat iedere ondernemer zich bewust is van zijn kosten gedurende het productieproces, en dus ook

²⁵ TAXUD/C5/RL D(2007), paragraaf 2.3

een kostentoerekening hanteert. Daarnaast zijn overheden ook gewend aan het werken met waardebepalingen. Ook is het een methode die een mogelijkheid biedt voor het maken van onderscheid in de behoefte aan ondersteuning door de ontwikkelingslanden, dit kan namelijk eenvoudig door het toepassen van drempelbedragen. Er kan bijvoorbeeld een lager of geen drempelbedrag gehanteerd worden voor de toegevoegde waarden in de meeste onderontwikkelde landen om te bereiken dat de oorsprong eerder aan deze landen toegekend kan worden.²⁶

Ad 2:

Wanneer men er voor kiest om tariefpreferenties toe te kennen bij invoer voor bepaalde producten uit bepaalde landen, dan is er ook een noodzaak voor procedures om fraude te voorkomen. Zoals bijvoorbeeld het verplicht maken van het aanvragen van een certificaat van oorsprong waarmee aangetoond kan worden dat goederen van oorsprong zijn. Ook bij een toekomstige verandering van de oorsprongsregels blijft de noodzaak bestaan fraude te kunnen bestrijden.

De procedures bij de huidige regels voor oorsprong zijn zwak in het bestrijden van eventuele fraude. Van belang bij het opstellen van nieuwe formele voorwaarden is de erkenning dat er in beginsel geen systeem bestaat dat compleet bestand is tegen fraude. Een procedure die in hoge mate tegen fraude bestand is, is alleen mogelijk als de regels om oorsprong vast te stellen duidelijk zijn. Daarbij kan het bewijs van oorsprong het beste door de exporteur wordt afgegeven, hij is degene die zelf het beste kan beoordelen of goederen van oorsprong zijn. In het nieuwe systeem moeten de rollen van alle partijen duidelijk zijn en de autoriteiten moeten de mogelijkheid hebben om effectief te kunnen controleren.

Het voordeel van een systeem waarbij de exporteur zelf kan aangeven of zijn goederen van oorsprong zijn en waarbij hij zelf het bewijs van oorsprong kan afgeven is gelegen in het feit dat de exporteur dan niet bij iedere export aan de bevoegde autoriteiten een certificaat van oorsprong hoeft te vragen voor de betreffende lading. Dit verlaagt de kosten voor de exporteur. Ook verlaagt dit de werkdruk bij de bevoegde autoriteiten.

Een exporteur heeft in dit nieuwe systeem alleen deze bevoegdheid indien hij een vergunning heeft gekregen van de bevoegde autoriteiten. De bevoegde autoriteiten zullen deze vergunning alleen verlenen indien de exporteur aan bepaalde van te voren vastgestelde voorwaarden voldoet. De autoriteiten leggen een database aan van alle exporteurs die over de vergunning beschikken. Achteraf kunnen de autoriteiten controles houden om na te gaan of de exporteurs nog voldoen aan de regelgeving en terecht verklaren dat hun goederen voldoen aan de oorsprongcriteria.²⁷

²⁶ TAXUD/C5/RL D(2007), paragraaf 4.1

²⁷ TAXUD/C5/RL D(2007), paragraaf 4.4

Hoofdstuk 5: De nieuwe oorsprongsregels en de praktijk

5.1 Inflexibiliteit van de huidige regeling

In de paragrafen 3.2 en 3.3 heb ik aangegeven dat de problemen in de praktijk met name zien op de inflexibiliteit van de procedure bij het claimen van de tariefpreferenties. Ik heb in paragraaf 3.2 voorbeelden gegeven uit de praktijk waaruit blijkt dat in de handel soms op het laatste moment beslissingen worden genomen waardoor het afgegeven Form A niet meer kan dienen om de tariefpreferenties op basis van het APS te claimen. Dit omdat de hoeveelheden niet kloppen of omdat het schip een andere bestemming heeft gekregen. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat op het laatste moment in de handel ook echt op het laatste moment is, in ieder geval vaak nadat het zeeschip met de geëxporteerde goederen is vertrokken.

De huidige formele regels rondom oorsprong kunnen op dat moment niet de gewenste flexibiliteit geven aan de handel. Het oorsprongscertificaat moet immers afgegeven worden voordat de goederen waarvoor de tariefpreferenties moeten gelden, worden geëxporteerd. Dit volgt uit lid 5 van artikel 81 TCDW. Er wordt in artikel 85 TCDW een mogelijkheid gecreëerd waarbij, bij wijze van uitzondering op artikel 81, lid 5 TCDW, een Form A afgegeven kan worden na de uitvoer van de goederen. Echter, deze mogelijkheid kan alleen benut worden in twee zeer beperkte situaties. Ten eerste is het alleen mogelijk indien er bij vergissing, onopzettelijk of door bijzondere omstandigheden ten tijde van de uitvoer geen Form A is afgegeven. De andere mogelijkheid voor het achteraf verstrekken van een Form A is als het Form A vanwege technische redenen is afgewezen bij invoer en dit tot genoegen van de bevoegde autoriteiten wordt aangetoond. Deze redenen worden beperkt uitgelegd door de douane.

Zoals geconcludeerd in Hoofdstuk 3 biedt de huidige regelgeving geen mogelijkheid om flexibel om te gaan met de praktijk en wijzigingen op het laatste moment. Ook de Europese Commissie erkent duidelijk dat er problemen zijn rondom de huidige oorsprongsregels. De beoogde steun aan ontwikkelingslanden komt niet genoeg van de grond. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de oorsprongsregels inmiddels sterk gedateerd zijn, en niet aangepast zijn aan de huidige, sterk geglobaliseerde wereldeconomie. Bovendien heeft er nog geen enkele automatisering plaats gevonden in de procedure rondom de afgifte van de oorsprongscertificaten. In de Green Paper heeft een analyse van deze problematiek plaatsgevonden. Naar aanleiding van deze problematiek is er een voorstel gedaan om te komen tot nieuwe regels om de oorsprong van goederen vast te stellen en een nieuw systeem om de claims voor tariefpreferenties te kunnen managen en te controleren. De vraag is of deze nieuwe oorsprongsregels wel de gewenste flexibiliteit voor de handel kunnen brengen.

5.2 Wetsontwerp voor aanpassing van de oorsprongsregels in het TCDW

Er is inmiddels in juli van dit jaar een voorstel gepubliceerd om de artikelen 66 tot en met 97 TCDW²⁸ (hierna: het ontwerp) te wijzigen overeenkomstig de aanbevelingen die gedaan zijn in de Green Paper²⁹ en de publicatie van maart 2005³⁰. Sub-sectie 5 vanaf

²⁸ TAXUD/2046/2007-1

²⁹ COM (2003)787

artikel 90 van het ontwerp beschrijft de procedure voor export vanuit het begunstigde land. De procedure in de ontwerpwetgeving is gebaseerd op het systeem zoals door mij beschreven in paragraaf 4.2 onder 2, waarbij de exporteur een vergunning kan aanvragen waardoor hij zelf certificaten van oorsprong mag afgeven.

Op basis van artikel 94 van het ontwerp moeten de exporteurs voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. zij moeten een volwaardige boekhouding bijhouden van de productie en de levering van goederen die kwalificeren als zijnde van oorsprong;
2. zij moeten al het bewijs bewaren ten aanzien van de grondstoffen die tijdens het productieproces van de goederen zijn gebruikt;
3. alle douanedocumenten behorende bij de grondstoffen die gebruikt zijn in het productieproces moeten bewaard blijven;
4. voor ten minste drie jaar moeten zij kopieën bewaren van alle oorsprongscertificaten die zij hebben afgegeven. Ook moeten zij gedurende drie jaar alle gegevens met betrekking tot de grondstoffen, het productieproces en de voorraad bewaren.

De exporteurs van minerale oliën en producten op basis van minerale oliën kunnen prima aan deze voorwaarden voldoen. Vanuit de business zelf worden er namelijk al zeer veel eisen gesteld aan de specificatie van het product. De producent moet al tot op de molecuul nauwkeurig aan kunnen geven wat de herkomst is, zodat de samenstelling van het product volledig transparant is. Bovendien wordt dit geheel gecontroleerd door externe inspectiebedrijven.

In principe is het op basis van artikel 95, eerste lid van het ontwerp nog steeds verplicht dat de exporteur het oorsprongscertificaat afgeeft voordat de goederen worden geëxporteerd. Echter, het tweede lid van artikel 95 biedt de mogelijkheid dat bij uitzondering een certificaat afgegeven mag worden na de export van de goederen op voorwaarde dat het certificaat aan de bevoegde autoriteiten in het importland wordt getoond binnen twee jaar na de invoer van de goederen.

Er worden in artikel 95 verder geen voorwaarden gesteld wanneer gebruik gemaakt kan worden van deze uitzondering. Er is dus niet vereist, zoals in de huidige wetgeving, dat er alleen een beroep gedaan kan worden op de uitzondering als er sprake is van een vergissing of andere bijzonder omstandigheden waardoor er onopzettelijk niet eerder een Form A is afgegeven. Het feit dat de uitzondering niet nader wordt gedefinieerd in artikel 95 neemt niet weg dat een uitzondering geldt voor uitzonderlijke gevallen.

5.3 Mogelijke oplossing voor de praktijk

Artikel 95, tweede lid van het ontwerp zou de gewenste flexibiliteit aan het bedrijfsleven kunnen bieden. Omdat de uitzondering niet nader is gedefinieerd biedt het een mogelijkheid tot een ruimere toepassing. Zoals gezegd zal in de praktijk bij het overgrote deel van de ladingen van te voren al wel aangegeven kunnen worden wat de bestemming is van de goederen en zal het van te voren afgegeven Form A dus prima

³⁰ COM(2005) 100

kunnen voldoen bij de invoer van de goederen. Echter er doen zich in de praktijk uitzonderingen voor, die meer flexibiliteit eisen, maar waarbij onder de huidige regeling geen gebruik gemaakt kan worden van de uitzondering omdat deze nu zeer strikt is geformuleerd. Mijn twee praktijkvoorbeelden illustreren dit. Het gaat hier voor de handel om situaties die voorkomen, maar niet heel vaak. Het is niet standaard. Artikel 95, tweede lid van het ontwerp kan een uitkomst bieden.

Immers, zolang een trader nog niet duidelijk heeft voor welk land de cargo bestemd is, of nog niet duidelijk is of hij de cargo wil splitsen, bestaat het risico dat het afgegeven Form A bij invoer niet zal voldoen. Op het moment dat alles wel duidelijk is kan hij de exporteur vragen het al afgegeven Form A te splitsen of hij kan zelfs na vertrek pas een Form A aanvragen bij de exporteur. De het systeem aan regels van het nieuwe ontwerp bieden genoeg mogelijkheden om toezicht door de douaneautoriteiten. De exporteur kan achteraf nog vaststellen of de cargo die geëxporteerd is voor oorsprong in aanmerking komt, want hij heeft op basis van artikel 94 van het ontwerp een complete administratie bij moeten houden. Uit deze gegevens is de oorsprong van de hele zending af te leiden. De importeur kan via de certificaten van de externe inspectiebureaus aantonen dat de lading die hij heeft gekocht en heeft ingevoerd dezelfde lading is als de lading waarvoor achteraf een Form A wordt aangevraagd.

Ook zal de digitalisering van de hele procedure aanmerkelijk meer flexibiliteit opleveren voor de handel. Wanneer een trader om een Form A verzoekt wanneer de lading al is vertrokken uit het begunstigde land omdat hij dan de eindbestemming van de lading weet, dan zal bij digitalisering van de procedure het Form A toch op het moment van het bereiken van de bestemming aanwezig kunnen zijn.

Hoofdstuk 6: Conclusie

In de praktijk zijn er duidelijke aanwijzingen dat de douaneautoriteiten in diverse lidstaten een striktere toepassing van de formele regels hanteren bij het claimen van tariefpreferenties door importeurs. Ik heb een tweetal voorbeelden gegeven waarbij de tariefpreferenties geweigerd zijn door de douaneautoriteiten omdat de bijgevoegde Form A's niet voldeden aan de eisen. De reden dat deze Form A's niet voldeden kwam door het feit dat er in het eerste voorbeeld op het laatste moment een andere beslissing werd genomen ten aanzien van de bestemming. Bij het tweede voorbeeld weigerden de douaneautoriteiten mee te werken aan het vervangen van Form A ten behoeve van een ship-to-ship transactie. De genoemde voorbeelden uit de praktijk zijn geen incidenten, maar voorbeelden van gebrek aan flexibiliteit bij de douaneautoriteiten. Deze flexibiliteit is in de handel noodzakelijk. De discussies die dit heeft opgeleverd met de douaneautoriteiten geeft aan dat de huidige wetgeving niet meer voldoet aan de vraag naar flexibiliteit vanuit het bedrijfsleven. De handel wordt niet langer gefaciliteerd door de oorsprongsregels. Door de strikte toepassing van de formele voorwaarden van de preferentiële oorsprong wordt voorbij gegaan aan de oorspronkelijke doelstelling van oorsprong, namelijk het stimuleren van de toegankelijkheid van de wereldmarkt voor ontwikkelingslanden en daarmee het versterken van hun economische positie. Uiteindelijk kan dit er toe leiden dat deze doelstelling wordt gefrustreerd. Dit is onnodig, bij het bespreken van de praktijkvoorbeelden, heb ik laten zien dat er voor de douaneautoriteiten namelijk wel degelijk mogelijkheden zijn om op basis van de huidige wetgeving minder strikt om te gaan met de formele voorwaarden.

De Europese Commissie erkent zelf ook dat er problemen zijn rond de preferentiële oorsprong. Het blijkt dat de huidige regels te ingewikkeld zijn en moeilijk uitvoerbaar. De Europese Commissie heeft meerdere studies uit laten voeren naar de oorzaken en de gevolgen van deze problemen. De grootste oorzaak van deze problemen is gelegen in het feit dat de huidige oorsprongsregels sterk zijn verouderd. De procedures rondom het claimen van de tariefpreferenties zijn niet aangepast aan het volume en de snelheid van de huidige wereldhandel. Het belangrijkste gevolg is dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van de tariefpreferenties en dat daardoor de beoogde ontwikkeling van de ontwikkelingslanden achterblijft. Dit bevestigt het beeld dat leeft in de praktijk.

Om deze impasse te doorbreken heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan tot nieuwe regelgeving. Het voorstel is dat de bevoegde producent / exporteur zelf zal kunnen aangeven of zijn goederen van oorsprong zijn. Indien dit het geval is, kan hij vervolgens zelf de benodigde certificaten afgeven. Door deze verantwoordelijkheid bij de exporteur zelf neer te leggen en vooraf te toetsen of een exporteur bevoegd is, kunnen de autoriteiten overgaan tot controle achteraf en niet van iedere lading afzonderlijk.

Niet alleen de verandering in de procedure tot afgifte van de Form A's zal leiden tot meer flexibiliteit. Ook komt er een nieuwe regeling voor de afgifte van Form A's nadat de goederen zijn geëxporteerd. Het tweede lid van artikel 95 van het ontwerp van de nieuwe oorsprongsregels biedt een uitzondering op de hoofdregel dat een Form A afgegeven moet worden voordat de goederen worden geëxporteerd. Deze uitzondering is niet nader gespecificeerd en biedt daarom naar mijn mening meer flexibiliteit, dan de

huidige regeling. Immers, meer situaties die zich in de praktijk voordoen zouden als een uitzondering aangemerkt kunnen worden.

Ik kan concluderen dat de volgende maatregelen in de praktijk voor meer flexibiliteit zullen zorgen:

- Door de bevoegdheid van het afgeven van Form A's bij de bevoegde exporteur te leggen is er meer flexibiliteit mogelijk, want:
 - hij kan tot op het laatste moment voor vertrek van het schip het Form A opmaken, dit betekent tijdswinning. De trader wordt niet beperkt door een deadline bij een overheidsorgaan waarvoor hij de bestemming doorgegeven moet hebben, zodat het Form A op tijd wordt afgegeven;
 - De exporteur kan tijdens de reis nog meerdere Form A's bij een grote lading afgeven die gesplitst gaat worden.
- Ook biedt de nieuwe wetgeving een veel ruimere mogelijkheid tot de afgifte van een Form A nadat de lading al is vertrokken middels artikel 95 lid 2 van het ontwerp. Immers, omdat in de nieuwe wetgeving duidelijk van de exporteur wordt verlangd welke gegevens hij moet bewaren om de oorsprong van zijn producten aan te tonen, is het voor hem ook mogelijk om achteraf nog te bepalen of reeds geëxporteerde goederen van oorsprong waren. Op die manier kan hij alsnog een gerechtvaardigd Form A afgeven.

Met de nieuwe regeling beoogt de Europese Commissie de oorsprongsregels eenvoudiger en praktischer te maken in het gebruik. Dit zal er toe moeten leiden dat het voor de douaneautoriteiten duidelijker is om te beoordelen of goederen van oorsprong zijn en of daarom terecht tariefpreferenties geclaimd worden. De nieuwe regeling zal naar mijn mening meer flexibiliteit bieden. Ik verwacht dan ook dat dit er in de praktijk toe zal leiden, dat er weer in toenemende mate een beroep op de tariefpreferenties gedaan zal worden en dat daardoor de doelstelling van de oorsprongsregels beter tot zijn recht komt.