

**OVEREENKOMST
TOT EENMAKING VAN
HET BENELUX-DOUANEGBIED**

M (69) 7

De Regering van het Koninkrijk België,

De Regering van het Groothertogdom Luxemburg,

De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden,

Verlangende de Benelux Economische Unie te verstevigen door het tot stand brengen van een gemeenschappelijk douanegebied,

Overwegende, dat daartoe de douaneformaliteiten aan de binnengrenzen van Benelux dienen te worden afgeschaft door middel van een uitbreiding tot het gehele Beneluxgebied van de werkingssfeer der nationale douanewetgevingen betreffende het goederenverkeer,

Zijn overeengekomen als volgt :

Artikel 1

In deze Overeenkomst wordt verstaan onder :

buitengrenzen : de grenzen tussen enerzijds België, Luxemburg of Nederland en anderzijds een derde land of de volle zee ;

binnengrenzen : de grenzen tussen België en Luxemburg en tussen Nederland en België ;

douanegoederen : in België, Luxemburg of Nederland uit derde landen binnengekomen goederen welke op regelmatige wijze bij de douane zijn aangebracht en aangegeven, voor zover zij niet ter beschikking van de aangever zijn gesteld na aangifte ten invoer tot verbruik, tot inslag onder krediet voor belasting of tot inslag in accijnsentrepot.

Artikel 2

1. De wettelijke bepalingen van België, Luxemburg of Nederland betreffende de douane, die betrekking hebben op het goederenverkeer, zijn eveneens van toepassing op het gebied en aan de buitengrenzen van de partnerlanden ; met betrekking tot het brengen van goederen over de binnengrenzen worden aan die grenzen geen douaneformaliteiten vervuld, hetgeen niet een beletsel vormt voor het handhaven van formaliteiten voorgeschreven in de nationale wetgevingen inzake accijnzen, omzetbelastingen en soortgelijke belastingen.
2. Ten aanzien van douanegoederen geldt het in het eerste lid bepaalde onder voorbehoud van het volgende :
 - a. de wettelijke bepalingen van het land waar een document is afgegeven of geldig gemaakt, evenals de wettelijke bepalingen van het partnerland waar goederen overeenkomstig de inhoud van het document worden vervoerd, zijn in partnerlanden van toepassing vanaf het moment waarop de goederen, overeenkomstig de inhoud van het document, aldaar worden vervoerd ;
 - b. de wettelijke bepalingen van het land op welks gebied de goederen, overeenkomstig de inhoud van een document, zijn bestemd om te worden vervoerd, zijn van toepassing in het partnerland waar het document is afgegeven of geldig gemaakt en in het derde partnerland voor zover de goederen aldaar, overeenkomstig de inhoud van het document, worden vervoerd voordat zij binnenkomen in het eerstgenoemde land ; de toepasselijkheid van de wettelijke bepalingen van het eerstgenoemde land vervalt indien de goederen niet meer onder geleide van het document in dat land kunnen binnenkomen, tengevolge van een krachtens de wettelijke bepalingen van een der partnerlanden verrichte douaneformaliteit.

Artikel 3

Voor de toepassing van het bepaalde in artikel 2 zijn de ambtenaren van elk der drie landen, onverminderd afwijkende bepalingen voorzien in of krachtens een andere overeenkomst, slechts bevoegd op te treden op het grondgebied van het eigen land en alleen ter uitvoering van de nationale wettelijke bepalingen.

Artikel 4

Voor de toepassing van het bepaalde in artikel 2 worden de handelingen, door ambtenaren van een land verricht ter uitvoering van de nationale wettelijke bepalingen, in elk der partnerlanden beschouwd als handelingen verricht krachtens de in die landen geldende wettelijke bepalingen met overeenkomstige strekking.

Artikel 5

1. Voor de toepassing van het bepaalde in artikel 2 kunnen de Ministers van Financiën van de drie landen, onder door hen te stellen voorschriften, voorwaarden en beperkingen, handelingen die voorgeschreven zijn in de wettelijke bepalingen van een land, aanwijzen als handelingen waarvan het verrichten in de partnerlanden waar overeenkomstige bepalingen niet bestaan, in afwijking van het bepaalde in artikel 3, mede tot de taak van de ambtenaren van die landen zal behoren.
2. De Ministers doen die aanwijzingen op voorstel van de Commissie voor douane en belastingen en nadat, door middel van een overeenkomstig artikel 19 a) van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie genomen beschikking, van hun overeenstemming is gebleken in een ministeriële werkgroep, gevormd door de Ministers van Financiën van de drie landen.

Artikel 6

Ter uitvoering van artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof worden de bepalingen van deze Overeenkomst aangewezen als gemeenschappelijke rechtsregels voor de toepassing van de hoofdstukken III en IV van dat Verdrag.

Artikel 7

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, is deze Overeenkomst slechts van toepassing op het in Europa gelegen grondgebied.

Artikel 8

1. Deze Overeenkomst dient te worden bekrachtigd. De akten van bekrachtiging zullen worden nedergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Benelux Economische Unie, die de Overeenkomstsluitende Partijen kennis geeft van de nederlegging van die akten.
2. Deze Overeenkomst treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand na die waarin de datum van nederlegging van de derde akte van bekrachtiging valt.
3. Zij blijft voor een zelfde tijd van kracht als het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie.

TEN BLIJKE WAARVAN de ondergetekenden, daartoe behoorlijk gemachtigd, deze Overeenkomst hebben ondertekend.

GEDAAN te 's-Gravenhage, op 29 april 1969, in drie exemplaren, in de Nederlandse en de Franse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek.

Voor de Regering van het Koninkrijk België :

Pierre HARMEL

Voor de Regering van het Groothertogdom Luxemburg :

Gaston THORN

Voor de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden :

J. LUNS

**Gemeenschappelijke memorie van toelichting bij de Overeenkomst
tot eenmaking van het Benelux-douanegebied**

M (69) 7, Bijlage

1. Sedert 1 januari 1948 passen de drie Beneluxlanden een gemeenschappelijk tarief van invoerrechten toe en is bij invoer in één van die landen, van goederen die zich ten aanzien van het invoerrecht in een partnerland in het vrije verkeer bevinden, geen invoerrecht verschuldigd. Dat gemeenschappelijk tarief van invoerrechten — bedoeld in artikel 11 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie — wordt gehanteerd in het verband van de nationale douanewetten. Pogingen om in de drie Beneluxlanden tot gelijke algemene douanewetten te komen, konden niet tot een goed einde worden gebracht, o.m. wegens de gebondenheid van belangrijke gedeelten van de douanewetgeving met het strafrecht en ander publiekrecht, die wezenlijke verschillen vertonen tussen de Beneluxlanden onderling, en wegens sommige uit elkaar gegroeide douanestelsels, zoals b.v. dat van de entrepots.
2. Alhoewel het Verdrag van de Benelux Economische Unie tussen de drie landen — België, Luxemburg en Nederland — gesloten is, past het niettemin te wijzen op de bijzondere verhouding tussen België en Luxemburg. Volgens de bewoordingen van artikel 2 van de gecoördineerde Overeenkomst tot oprichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie worden de grondgebieden van beide Staten ten opzichte van de douane, van de gemeenschappelijke accijnzen en van de gemeenschappelijke maatregelen tot regeling van het economische verkeer met derde landen als één gebied aangemerkt en is de douanegrens tussen beide Staten opgeheven.

In artikel 5 van voornoemde gecoördineerde Overeenkomst is vastgelegd dat de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake douane gemeenschappelijk zijn voor de gehele Unie. Deze gemeenschappelijke bepalingen worden voorbereid volgens de procedure vastgelegd in de Overeenkomst inzonderheid in artikel 15. Eerst worden zij van kracht gemaakt in België. De unificatie van de wetgevingen komt vervolgens tot stand doordat de Belgische wetten en voorschriften in het Groothertogdom Luxemburg van toepassing worden verklaard door een eenvoudige handeling van de Luxemburgse regering. Ze worden gepubliceerd in het Mémorial en verkrijgen uit dien hoofde voor de burgers van bedoeld land bindende kracht. Opgemerkt zij

dat het hier niet gaat om één wetgeving die voor de twee Staten geldt, maar om twee identieke wetten: de Belgische wet en de Luxembourgse wet.

3. Indien men Benelux in zijn geheel beschouwt, bestaat, in verband met het in punt 1 gestelde, slechts in zoverre een gemeenschappelijk douanegebied dat een gemeenschappelijk tarief van invoerrechten wordt toegepast en dat van het onderlinge goederenverkeer geen invoerrecht wordt geheven. Voor het overige vormen Nederland enerzijds en de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie anderzijds elk een afzonderlijk douanegebied. Aan de onderlinge grens daarvan moeten op de gewone wijze douaneformaliteiten worden vervuld krachtens de respectieve nationale wetten.
4. Het Verdrag van 5 september 1952 nopens de samenwerking op het stuk van douanen en van accijnzen bevat in de artikelen 1 en 15 regelen inzake documenten die in het ene land worden afgegeven of geldig gemaakt en eveneens rechtsgevolg hebben in één of in de beide andere landen, doch die bepalingen vormen geen basis om aan de binnengrenzen de naleving van verplichtingen met betrekking tot het vervullen van formaliteiten achterwege te laten.
Evenmin is dat het geval met artikel 5 van het aanvullende Belastingprotocol bij de ontwerp-overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking, welk artikel betrekking heeft op de verschuldigdheid van belasting, bij het niet-zuiveren van een zodanig document. Die bepaling houdt voorzieningen in voor het geval aan de binnengrenzen geen formaliteiten meer worden vervuld. Zij vormt echter geen grondslag om die formaliteiten achterwege te laten.
5. Bij de onderwerpelijke Overeenkomst wordt een situatie tot stand gebracht waarin uit hoofde van de wetgevingen van de drie landen inzake de heffing van invoerrecht aan geen enkele onderlinge grens formaliteiten mogen worden vervuld.
6. In verband met de in punt 1 gesignaleerde moeilijkheden om in de drie landen tot gelijke algemene douanewetten te komen — welke er zonder nadere voorzieningen overigens niet toe zouden kunnen leiden dat terzake van de overschrijding van de binnengrenzen geen verplichtingen tot het vervullen van formaliteiten meer bestaan — is de oplossing niet gezocht in de richting van nog verder gaande eenmaking van het douanerecht. De gedachte die aan de onderwerpelijke overeenkomst ten grondslag ligt is dat alles wat verband houdt met het invoerrecht (verschuldigdheid, heffing, vrijstelling, enz.) evenals

tot dusver zal blijven geschieden op grond van de nationale wetten, doch dat, wat het goederenverkeer betreft, de werking van die wetten zich in beginsel uitstrekt over het gehele Beneluxgebied. Ten gevolge daarvan en door de reeds bestaande bepalingen, zoals die neergelegd in artikel 5 van het aanvullende Belastingprotocol bij de ontwerp-overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking, kunnen aan de binnengrenzen geen douaneverrichtingen meer geschieden.

7. Het beginsel dat, wat het goederenverkeer betreft, de werkingssfeer van de nationale wetten van elk van de landen wordt uitgebreid tot het gehele Beneluxgebied, is neergelegd in het eerste lid van artikel 2. Die bepaling heeft tot gevolg dat de aanwezigheid van goederen in een van de landen bepaalde rechtsgevolgen heeft voor de toepassing van de wetgevingen van de andere landen: voor zover zij uit die andere landen afkomstig zijn, hebben zij het toepassingsgebied van de wetgevingen van die landen nog niet verlaten; voor zover ze uit derde landen herkomstig zijn, vallen zij reeds onder het toepassingsgebied van de wetgevingen van de andere landen. Bij het overschrijden van de binnengrenzen hebben de goederen dus ten aanzien van de douanewetten reeds de juridische status die ze, indien de werkingssfeer van de nationale wetgevingen zich niet uitstrekt over het gehele Beneluxgebied, pas zouden verkrijgen door het vervullen van formaliteiten terzake van het overschrijden van die grenzen.
8. De vorengeschetste constructie maakt het dan ook mogelijk bij het brengen van goederen over de binnengrenzen de vervulling van douaneformaliteiten achterwege te laten. Deze Overeenkomst laat onverlet dat of uit hoofde van andere belastingen dan invoerrecht aan de onderlinge grenzen nog formaliteiten moeten worden vervuld. De op dit stuk mogelijke vereenvoudigingen worden nog bestudeerd. Voorts is de formulering zo gekozen dat andere formaliteiten dan die welke betrekking hebben op het brengen van goederen over de binnengrenzen — gedacht wordt b.v. aan de formaliteiten vervuld bij de vrijmaking van goederen op een losplaats — aan de binnengrenzen mogelijk blijft. Die grenskantoren kunnen derhalve, indien zulks nodig mocht blijken, de functie van losplaats behouden of verkrijgen.
9. De in punt 7 geschetste uitbreiding van de werkingssfeer van de nationale douanewetten, wat het goederenverkeer betreft, heeft ten aanzien van douanegoederen — goederen die zich nog onder douaneverband bevinden — consequenties welke zich te ver zouden kunnen uitstrekken. Die uitbreiding is namelijk

alleen nodig voor goederen die over het grondgebied van ten minste twee van de drie landen worden vervoerd. Worden de goederen vervoerd binnen een nationaal gebied, dan dient de wetgeving van de landen waar zij zich niet bevinden geen toepassing te vinden. Ten aanzien van het vervoer van douanegoederen door meer dan een land is het voorts gewenst de wederzijdse toepasselijkheid van de nationale wetten te beperken. Een en ander is geschied bij het tweede lid van artikel 2. Ingevolge letter *a* van dat lid vindt de wetgeving van het land waar een document is afgegeven of geldig gemaakt slechts toepassing in de partnerlanden waar de goederen vervolgens worden vervoerd; indien de goederen door de drie landen worden vervoerd, vindt de wetgeving van het tweede land ook in het derde land toepassing. De wetgeving reist als het ware met de goederen mee. Letter *b* van het voornoemde tweede lid houdt een dubbele beperking in. De wetgeving van het land op welks gebied de goederen mede moeten worden vervoerd is slechts toepasselijk in het land waar het document is afgegeven of geldig gemaakt en eventueel in het andere partnerland indien dat gelegen is tussen de eerstgenoemde twee landen; de toepasselijkheid van de wetgeving van het land op welks gebied de goederen mede moeten worden vervoerd vervalt, indien de goederen niet meer onder geleide van het document in dat land kunnen binnenkomen.

10. Uit de juridische constructie van artikel 2 volgt dat voor douanegoederen die in de Benelux over het grondgebied van twee of drie landen worden vervoerd, uitsluitend doorlopende documenten kunnen worden gebezigd. De bepalingen van de nationale douanewetgevingen van de drie landen zijn ten aanzien van zodanige goederen van toepassing (eerste lid) met inachtneming van het volgende :

- de wetgeving van het ene land vindt in een opvolgend land slechts toepassing, indien de goederen in dat land binnenkomen (tweede lid, letter *a*) ;
- de wetgeving van een land waar de goederen nog zullen worden vervoerd is toepasselijk in de landen waar de goederen vooraf worden vervoerd, onder de ontbindende voorwaarde dat de goederen in dat land niet meer kunnen binnenkomen onder geleide van het document (tweede lid, letter *b*).

11. Artikel 3 legt vast dat, niettegenstaande de toepasselijkheid van de nationale wetgeving van een Beneluxland in de partnerlanden, de ambtenaren van elk van de landen in beginsel slechts optreden in hun eigen land ter uitvoering van de nationale wetten van dat land.

Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bestaande of nog te sluiten overeenkomsten en inzonderheid aan de artikelen 4, 5, 6 en 10 van het Verdrag van 5 september 1952 nopens de samenwerking op het stuk van douanen en van accijnzen en aan de artikelen 6, derde lid, 8, 19, 23 en 24 van de ontwerp-overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking, alsmede aan artikel 4 van het aanvullende Belastingprotocol bij die ontwerp-overeenkomst.

12. Het is noodzakelijk om bepaalde krachtens de nationale wetten van een partnerland verrichte handelingen in de andere landen mede te beschouwen als handelingen overeenkomstig de nationale wetten van die landen. Dit punt is geregeld door artikel 4.

Hierbij is niet uit het oog verloren dat enige concrete toepassingen van het algemene beginsel dat artikel 4 inhoudt reeds gelden of zijn ontworpen. Als voorbeelden kunnen worden aangehaald de artikelen 1 t/m 3 van het meer genoemde Verdrag van 1952 nopens de samenwerking op het stuk van douanen en van accijnzen en artikel 4 van de ontwerp-overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking, alsmede artikel 2 van het aanvullende Belastingprotocol bij die ontwerp-overeenkomst. De tekst van artikel 4 van de onderwerpelijke overeenkomst is niet in strijd met laatstbedoelde bepalingen maar hij overkoepelt ze als het ware en vult ze aan.

13. Ten slotte kan het nodig zijn uitvoeringshandelingen van nationale wetten van een land op te dragen aan de ambtenaren van een partnerland, ook als overeenkomstige bepalingen aldaar niet bestaan. Artikel 5 geeft de Ministers van Financiën bevoegdheid ter zake aanvullende regelen te geven en legt, in het kader van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, de te volgen procedure vast.