EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 1.3.2019
COM(2019) 124 final

2019/0069 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Werelddouaneorganisatie ten aanzien van het geharmoniseerde systeem

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot bepaling van het namens de Unie in de Raad van de Werelddouaneorganisatie in te nemen standpunt met betrekking tot de voorgenomen vaststelling van een wijziging van de GS-nomenclatuur voor nieuwsoortige tabaksproducten[1].

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Internationaal verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen

Het Internationaal Verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen ("het Verdrag") strekt ertoe de internationale handel alsook de verzameling, vergelijking en analyse van statistieken, in het bijzonder die betreffende de buitenlandse handel, te vergemakkelijken. Als bijlage bevat het Verdrag de GS-nomenclatuur, een internationaal geharmoniseerd systeem dat de deelnemende landen een gemeenschappelijke basis biedt voor de indeling van de verhandelde goederen voor douanedoeleinden. De GS-nomenclatuur omvat met name de omschrijving van de goederen, in de vorm van rubrieken en onderverdelingen, en de desbetreffende cijfercodes, op basis van een zescijferig codesysteem. De GS-nomenclatuur wordt om de vijf jaar herzien[2]. Zij wordt wereldwijd door meer dan 190 overheden toegepast; dat betekent dat meer dan 98 % van alle goederen die in de wereld worden verhandeld, volgens deze nomenclatuur worden ingedeeld.

Het Verdrag is op 1 januari 1988 in werking getreden.

De Europese Unie en al haar lidstaten zijn partij bij het Verdrag[3].

2.2. De Werelddouaneorganisatie (WDO)

De Werelddouaneorganisatie (WDO), die in 1952 werd opgericht als de Internationale Douaneraad, is een onafhankelijk intergouvernementeel lichaam dat tot taak heeft douanediensten effectiever en efficiënter te laten functioneren. De WDO stelt haar leden een reeks verdragen en andere internationale instrumenten ter beschikking, alsmede technische bijstand en opleidingsdiensten. Vandaag vertegenwoordigt de WDO 182 douanediensten over de hele wereld.

Het bestuursorgaan van de WDO is de Raad, die zijn taak uitoefent met de hulp van een vakkundig secretariaat en een reeks technische en raadgevende comités.

Het technische comité in de WDO dat de voorbereidende werkzaamheden in verband met het Verdrag verricht, is het GS-comité. De belangrijkste taken van het GS-comité zijn:

---

1 "Nieuwsoortige" tabaksproducten in het kader van de GS-gesprekken zijn niet noodzakelijk dezelfde producten als die welke onder de definitie vallen van artikel 2, punt 14, van Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PB L 127 van 29.4.2014, blz. 1).

2 Sinds haar invoering in 1988 is de GS-nomenclatuur vijfmaal herzien. Deze herzieningen zijn in werking getreden in 1996, 2002, 2007, 2012 en 2017.

3 Besluit 87/369/EEG van de Raad van 7 april 1987 inzake de sluiting van het Internationaal Verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen, alsmede van het daarbij behorende protocol van wijziging (PB L 198 van 20.7.1987, blz. 1).

- toezien op uniformiteit in de interpretatie en de toepassing van de wetteksten van het geharmoniseerde systeem, onder andere door indelingsgeschillen tussen de verdragsluitende partijen te beslechten, en zo het handelsverkeer te bevorderen;
- het doen van voorstellen tot wijziging en modernisering van het geharmoniseerde systeem om rekening te houden met de ontwikkeling van de technologie of wijzigingen in de structuur van de handel alsmede met andere behoeften van gebruikers van het geharmoniseerde systeem;
- het bevorderen van een brede toepassing van het geharmoniseerde systeem en het onderzoeken van algemene vraagstukken en beleidskwesties in verband daarmee.

De WDO-Raad onderzoekt voorstellen tot wijziging van het Verdrag die door het GS-comité zijn opgesteld, en kan deze aan de verdragsluitende partijen aanbevelen. Door de WDO-Raad aanbevolen wijzigingen worden geacht te zijn aanvaard indien geen van de verdragsluitende partijen bezwaar maakt binnen een termijn van zes maanden na de kennisgeving ervan.

De door de Unie in de WDO over het GS in te nemen standpunten worden afgestemd met de lidstaten. De Unie en haar lidstaten hebben samen slechts één stem in de WDO-Raad.

2.3. De beoogde handeling van de WDO-Raad

Op 27-29 juni 2019 zal de WDO-Raad zijn aanbeveling krachtens artikel 16 GS-Verdrag doen met betrekking tot wijzigingen in de nomenclatuur van het geharmoniseerde systeem. Daarin zal onder meer een wijziging worden opgenomen betreffende bepaalde nieuwsoortige tabaksproducten ("beoogde handeling").

Met het oog op de opstelling van de aanbeveling dient het GS-comité op 19-29 maart 2019 tijdens zijn 63e zitting een ontwerpvoorstel tot wijziging van de GS-nomenclatuur voor deze producten op te stellen. Deze wijziging moet worden opgenomen in een ontwerpaanbeveling aan de WDO-Raad, die alle voorgestelde wijzigingen van de bijlage bij het Verdrag bevat (zowel die goedgekeurd op de vergadering van maart als die goedgekeurd in vorige vergaderingen van het GS-comité) waarover de WDO-Raad op zijn zitting van juni een besluit moet nemen. De herziene GS-nomenclatuur zal in 2022 in werking treden.

De ontwerpwijziging in kwestie is het resultaat van de werkzaamheden van het WDO-subcomité voor de herziening van het GS. Dit subcomité heeft het voorstel besproken op zijn 55e zitting in november 2018. De EU kon op dat moment geen standpunt innemen. Het resultaat van de werkzaamheden van het subcomité wordt aan het GS-comité voorgelegd, dat moet beslissen over de nog openstaande punten in het ontwerp van voorgestelde wijziging.

De beoogde handeling strekt ertoe de structuur van de GS-nomenclatuur te wijzigen waarbij nieuwsoortige tabaksproducten die bestemd zijn voor inhalatie via zogenaamde "heated delivery" (verhitting) of met andere middelen, in te delen onder een nieuwe post 24.04 "Producten bevattende tabak, gereconstitueerde tabak, nicotine, of tabaks- of nicotinesurrogaten, bestemd voor inhalatie zonder verbranding; andere producten bevattende nicotine, bestemd voor de opname van nicotine in het menselijk lichaam".

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Het voorgestelde standpunt strekt ertoe de ontwerpwijziging van de GS-nomenclatuur voor nieuwsoortige tabaksproducten te steunen. Voorts wordt een voorkeur uitgesproken ten aanzien van bepaalde formuleringen in de aanvullende aantekeningen op de GS-nomenclatuur, die in de ontwerpwijziging vooralsnog tussen haakjes staan, omdat er nog geen besluit over is genomen.

In het kader van de huidige GS-nomenclatuur delen de meeste verdragsluitende partijen, waaronder de Europese Unie, bepaalde nieuwsoortige tabaksproducten bij voorkeur in onder GS-onderverdeling 2403.99 als "andere tabaksfabricaten". Op dit ogenblik is er geen definitief indelingsbesluit van de WDO over deze producten.

Voor de EU is het zaak dat dergelijke nieuwsoortige tabaksproducten worden opgenomen in een afzonderlijke post in de herziene GS-nomenclatuur die in 2022 in werking zal treden, om de indeling ervan te vergemakkelijken. Het is ook zaak een voorkeur kenbaar te maken in verband met de formulering van de nieuwe aantekeningen op hoofdstuk 24 om de scheidslijn tussen de verschillende posten van dit hoofdstuk te verduidelijken. Er is kennis genomen van de opmerkingen en suggesties van het WDO-secretariaat in document NC2591E1a (HSC/63).

Het voorgestelde standpunt luidt derhalve als volgt:

– Wat de indeling van nieuwe tabaksproducten betreft, dient de Unie te herinneren aan haar oorspronkelijke standpunt, namelijk dat haar voorkeur uitgaat naar het WGO-/WDO-voorstel van september 2018 waarbij nieuwsoortige verhitte tabaksproducten en andere tabaksproducten worden samengebracht onder post 24.03 en objectief worden omschreven volgens de wijze waarop ze worden geconsumeerd, hetgeen een verhittingsproces omvat; de Unie verkiest dit boven een verwijzing naar het ontbreken van een verbrandingsproces, waarover onenigheid bestaat. In een geest van samenwerking en bij nadere overweging kan de Unie nu evenwel de optie aanvaarden die gebaseerd is op de meerderheidsstemming in het GS-comité van de WDO en de daaropvolgende werkzaamheden van het WDO-subcomité voor de herziening van het GS, en die inhoudt dat deze producten in een nieuwe post 24.04 worden opgenomen, in afwachting van de beoordeling van de kenmerken en emissies van deze producten, overeenkomstig het besluit betreffende nieuwsoortige en opkomende tabaksproducten dat, met steun van de Unie, is goedgekeurd op de 8e Conferentie van de partijen van het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging (FCTC)[4].

– Wat de nieuwe aantekening 2 op hoofdstuk 24 betreft: de Unie dient de eerste optie te steunen, namelijk "2.- Post 24.04 omvat niet de in de posten 24.02 en 24.03 genoemde producten[5]". De Unie mag het advies van het WDO-secretariaat in bovengenoemd document niet volgen en het standpunt dat bepaalde nieuwsoortige tabaksproducten bij voorrang onder post 24.04 moeten worden ingedeeld, niet steunen. Het is immers passender om het toepassingsgebied van die post te beperken tot producten die ondubbelzinnig onder die post vallen, zodat tabaksproducten die onder die post kunnen worden ingedeeld maar ook onder een andere post van hoofdstuk 24 (24.02 of 24.03), naar die andere posten worden verschoven.

– Wat de nieuwe aantekening 3 op hoofdstuk 24 betreft: de Unie mag de toevoeging van de tekst tussen haakjes "ongeacht of er rook wordt geproduceerd" niet steunen. De verwijzing naar rook kan tot verwarring leiden bij het onderscheiden tussen producten van post 24.02 (en 24.03) en post 24.04, aangezien de nieuwe post 24.04 is gecreëerd met het oorspronkelijke doel en oogmerk dat hij producten omvat die niet op traditionele wijze worden gerookt. De kenmerken en emissies van deze producten worden momenteel evenwel geëvalueerd in het kader van een besluit over nieuwsoortige en opkomende tabaksproducten dat is goedgekeurd op de 8e

[4] Besluit FCTC/COP8(22).

[5] Post 24.02 omvat "Sigaren, cigarillo's en sigaretten, van tabak of van tabakssurrogaten". Post 24.03 omvat "Andere tabak en tabakssurrogaten, tot verbruik bereid; "gehomogeniseerde" en "gereconstitueerde" tabak; tabaksextracten en tabakssausen".

Conferentie van de partijen van het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging. Het is derhalve passender de resultaten van deze evaluatie af te wachten en de kwestie opnieuw te bekijken als er nieuwe elementen voorhanden zijn die voor de douane-indeling van belang zijn.

Het voorgestelde EU-standpunt is in overeenstemming met het staande douanebeleid en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie om goederen bij invoer in te delen volgens hun objectieve kenmerken en eigenschappen.

Het voorgestelde standpunt is noodzakelijk om de EU in staat te stellen een standpunt in te nemen op de volgende WDO-Raad. Dit standpunt zal ook worden ingenomen tijdens de voorbereidende werkzaamheden en met name op de vergadering van het GS-comité, met dien verstande dat de EU op die vergadering de tekst van het voorstel van het comité zal steunen als die aansluit bij het meerderheidsstandpunt van de verdragsluitende partijen.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van "*de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst*".

Het begrip "*handelingen met rechtsgevolgen*" omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die "*beslissende invloed [hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*"[6].

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit tot bepaling van het namens de Unie in te nemen standpunt met betrekking tot de beoogde handeling is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De Raad van de WDO is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten het Verdrag houdende instelling van een Internationale Douaneraad van 15 december 1950. Hij is, in het kader van het Internationaal Verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen, belast met de opstelling van aanbevelingen aan de verdragsluitende partijen met het oog op de wijziging van dat verdrag.

Naar verwachting zal de WDO-Raad op zijn vergadering van juni aan de partijen bij het GS-Verdrag een aanbeveling tot wijziging van dat verdrag (GS-nomenclatuur) richten, die zal worden geacht binnen zes maanden te zijn aanvaard tenzij een verdragsluitende partij daartegen bezwaar maakt. Na de aanvaarding zal de aanbeveling in de EU-wetgeving worden opgenomen, namelijk in bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief. In artikel 1, lid 2, onder a), van die verordening is immers bepaald: "2. *De gecombineerde nomenclatuur omvat: a) de nomenclatuur van het geharmoniseerde systeem;"*.

[6] Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014 in Zaak C-399/12, Duitsland tegen de Raad, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

Aangezien de hoofddoelstelling en -inhoud van de beoogde handeling in de eerste plaats betrekking hebben op de douane-unie, is de materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit artikel 28, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 28, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

5. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Europese Unie.

6. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

Geen.

2019/0069 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Werelddouaneorganisatie ten aanzien van het geharmoniseerde systeem

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 28, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Het Internationaal Verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen ("het Verdrag") is door de Unie gesloten bij Besluit 87/369[7] van de Raad van 7 april 1987 en is op 1 januari 1988 in werking getreden.

(2) Overeenkomstig artikel 7 van het Verdrag kan het Comité voor het geharmoniseerd systeem voorstellen tot wijziging van de GS-nomenclatuur aan de WDO-Raad richten. Overeenkomstig artikel 16 van het Verdrag kan de WDO-Raad wijzigingen aanbevelen aan de verdragsluitende partijen.

(3) Naar verwachting zal de WDO-Raad op zijn zitting van juni een besluit nemen over een aanbeveling aan de verdragsluitende partijen met het oog op een wijziging in hoofdstuk 24 van de GS-nomenclatuur. Deze aanbeveling zal worden aangenomen op basis van een voorstel tot wijziging, dat het Comité voor het geharmoniseerd systeem heeft opgesteld en op zijn 63e zitting/vergadering van 19-29 maart 2019 in zijn definitieve vorm zal gieten.

(4) De 8e Conferentie van de partijen van het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging (FCTC) heeft besluit FCTC/COP8 (22) betreffende nieuwsoortige en opkomende tabaksproducten aangenomen om nadere wetenschappelijke gegevens over deze producten te verzamelen en met name meer duidelijkheid te verkrijgen over de kenmerken en emissies van deze producten.

(5) Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in het belang van de rechtszekerheid en van een gemakkelijke controle, het beslissende criterium voor de tariefindeling van goederen in de regel moet worden gezocht in de objectieve kenmerken en eigenschappen ervan, zoals deze in de tekst van de GN-posten en van de aantekeningen op de afdelingen en hoofdstukken zijn omschreven.

(6) Gelet op de aanbeveling tot wijziging van de GS-nomenclatuur die door de WDO-Raad moet worden goedgekeurd, is het passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen, aangezien deze aanbeveling, zodra zij krachtens

[7] PB L 198 van 20.7.1987, blz. 1.

artikel 16 van het Verdrag is aanvaard, beslissende invloed kan hebben op de inhoud van het recht van de Unie, te weten bijlage 1 bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief. Het standpunt zal worden ingenomen tijdens de voorbereidende fases van de WDO-Raad, inclusief in het Comité voor het geharmoniseerd systeem.

(7) Het is passend de ontwerpwijziging van de GS-nomenclatuur betreffende hoofdstuk 24 te steunen en de standpunten en voorkeuren van de Unie kenbaar te maken voor de teksten waarover nog moet worden besloten, met dien verstande dat de EU op de vergadering van het Comité voor het geharmoniseerd systeem de tekst van het voorstel van het comité zal steunen als die aansluit bij het meerderheidsstandpunt van de verdragsluitende partijen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het namens de Unie in te nemen standpunt in de WDO-Raad is opgenomen in de bijlage.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter