

25 182

Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Staat Israël inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken, met Bijlage; Oegstgeest, 21 mei 1996

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage 20 december 1996

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 31 december 1996. De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 30 januari 1997.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 21 mei 1996 te Oegstgeest tot stand gekomen Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Staat Israël inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken, met Bijlage (Trb. 1996, 155).¹

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken
H. A. F. M. O. van Mierlo

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Toelichtende nota

1. Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend een opmerking van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Vanaf 1988 hebben besprekingen plaatsgevonden tussen de Nederlandse en de Israëliëse douane-autoriteiten om te komen tot een verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken. Tussen beide delegaties is overeenstemming bereikt over de thans voorliggende tekst. De duur van de onderhandelingen is voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat de Israëliëse douane-autoriteiten hierbij de eerste ervaringen met onderhandelingen over een dergelijk verdrag hebben opgedaan. Dit verdrag is dan ook het eerste verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken van Israël met een Europees land, hetgeen door beide partijen als passend wordt ervaren gezien de relaties tussen beide landen.

Hoewel in titel en preambule van het verdrag beide regeringen worden genoemd, zal het verdrag uiteraard tussen beide staten gelden, zoals ook blijkt uit de verdere verdragstekst.

Beide landen hebben er, mede gezien de omvang van hun economische betrekkingen, belang bij dat het toezicht op de naleving van de douanewetgeving op de meest effectieve wijze geschiedt. Dit geldt evenzeer voor de voorkoming, opsporing en bestrijding van inbreuken op hun douanewetgeving. Het thans voorliggende verdrag beoogt de basis te zijn voor een nauwe administratieve samenwerking die de territoriale beperktheid doorbreekt die in het algemeen het kenmerk is van nationale douanewetgevingen.

Het verdrag komt wat betreft inhoud en bewoordingen goeddeels overeen met eerder door ons land gesloten bilaterale verdragen terzake, te weten:

- de op 20 december 1983 te Oslo tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Noorwegen inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken (Trb. 1984, 8);
- de op 4 april 1984 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Finland inzake wederzijdse bijstand in douanezaken (Trb. 1984, 39); en
- de op 20 maart 1985 te Stockholm tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Zweden inzake wederzijdse bijstand in douanezaken (Trb. 1985; 64).

Het verdrag met Israël is door de tijdsduur van de onderhandelingen de laatste van de «eerste generatie» verdragen op het gebied van de wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken. Op Nederlands initiatief zijn in dit verdrag wel enige nieuwe elementen zoals een regeling van de gegevensbescherming opgenomen. Het streven is erop gericht om de toekomstige verdragen op dit gebied te baseren op een in de Wereld Douane Organisatie (WDO) ontwikkeld modelverdrag. Zoals het internationaal gebruikelijk is om op het gebied van de verdragen tot voorkoming van dubbele belasting het modelverdrag van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling tot uitgangspunt te nemen voor de onderhandelingen, zo zal dit nieuwe WDO modelverdrag een soortgelijke rol voor bilaterale verdragen inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken moeten gaan spelen. Het recent tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Estland tot stand gekomen Verdrag op 11 oktober 1995 te 's Gravenhage inzake wederzijdse administratieve bijstand ten behoeve van de juiste toepassing van de douanewetgeving en de voorkoming, opsporing en bestrijding van inbreuken op de douanewetgeving (Trb. 1995, 262) is reeds op dit modelverdrag gebaseerd.

Het verdrag met Israël strekt tot het wederzijds verlenen van administratieve bijstand:

- a. ter verzekering van de juiste naleving van de wettelijke bepalingen en voorschriften inzake de in-, uit- en doorvoer van goederen;
- b. ter voorkoming, opsporing en bestrijding van strafbare feiten ter zake van de onder a. bedoelde bepalingen en voorschriften.

Het verdrag regelt nauwkeurig hoever de samenwerking strekt en beperkt zich daarbij tot de maatregelen die voor een doeltreffende samenwerking noodzakelijk zijn. Zij beperkt zich uitdrukkelijk tot de administratieve samenwerking en bestrijkt niet het terrein van de tussen rechterlijke autoriteiten te verlenen internationale rechtshulp in strafzaken.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Het begrip «douanewetten» heeft in het verdrag een ruimere betekenis dan die welke daaraan in het algemeen wordt toegekend. Onder de werking van het verdrag vallen ten gevolge van deze definitie in ruime zin van de term «douanewetten» regelingen inzake de in-, uit- en doorvoer van goederen, hoofdzakelijk betreffende:

- a. douanerechten alsmede omzetbelasting en accijnzen geheven ter zake van de invoer;
- b. landbouwheffingen en -restituties;
- c. anti-dumpingrechten;
- d. verboden, beperkingen en controlemaatregelen inzake het grensoverschrijdende goederenverkeer ter bescherming van economische (landbouw-economische daaronder begrepen), culturele, veterinaire en phytosanitaire belangen, van de binnenlandse veiligheid en van de volksgezondheid.

Evenals het begrip «douanewetten» heeft de term «douaneautoriteit» in het verdrag, althans wat Nederland betreft, een gekwalificeerde betekenis. Voor ons land wordt daaronder verstaan de centrale nationale administratieve autoriteit welke belast is met de uitvoering van de regelingen, waarop de in dit verdrag omschreven samenwerking betrekking heeft. Dit zal in een aantal gevallen de nationale douanediensdienst zijn, doch niet bij alle hier bedoelde regelingen is de uitvoering in ons land uitsluitend aan de douanediensdienst opgedragen. Door het bepaalde in artikel 1, onder b, wordt bereikt dat het toepassingsgebied van het verdrag in beide landen gelijk is. De Nederlandse diensten die in de eerste plaats in aanmerking komen voor samenwerking in de zin van het verdrag zijn: de Douane en de Douanerecherche van de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst van het Ministerie van Financiën, de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Economische Controledienst van het Ministerie van Economische Zaken.

In de definities is thans ook een definitie van «persoonsgegevens» opgenomen, die is ontleend aan het op 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7).

Artikel 2

Conform hetgeen in het algemene deel van de toelichting al is gememooreerd, strekt de in dit verdrag voorziene bijstand tot het verzekeren van de juiste toepassing van de douanewetten alsmede tot het voorkomen, opsporen en bestrijden van inbreuken op deze douanewetten. De praktische uitvoering van de bijstand zal geschieden conform de wetgeving van de verdragsluitende partij die de bijstand verleent.

Artikelen 3 tot en met 5

De bepalingen van het eerste tot en met het derde lid van artikel 3 betreffen bijzondere redenen waarom en bijzondere gevallen waarin bijstand geheel of gedeeltelijk kan worden geweigerd. Het eerste lid van dit artikel ziet op de soevereiniteit, de veiligheid, de openbare orde en andere wezenlijke belangen van de aangezochte staat. Krachtens deze bepaling zal Nederland bijvoorbeeld bijstand weigeren als deze wordt gevraagd ten behoeve van onderzoek in een zaak die hier te lande reeds onderwerp van een strafvervolging heeft gevormd. Dit zou namelijk in strijd komen met het «ne bis in idem» beginsel.

Daarnaast betreffen deze bepalingen inlichtingen die nodig zijn voor de naleving van douanewetten en voor de opsporing van strafbare feiten, vaak handelingen van exporteurs en importeurs. Een algemene regel die weigering tot het verschaffen van inlichtingen op grond van een ondernemersgeheim mogelijk zou maken, zou het toepassingsgebied van het verdrag te zeer beperken. Om niettemin in afzonderlijke gevallen met bijzondere omstandigheden rekening te houden, is in het tweede lid bepaald dat de aangezochte douaneautoriteit op grond van inbreuken op een industrieel geheim, dan wel een handels- of beroepsgeheim kan weigeren aan een verzoek om inlichtingen te voldoen. Ook in gevallen dat een reeds opgestart onderzoek kan worden doorkruist dan wel een onevenredig beslag op de aangezochte autoriteit wordt gelegd, kan bijstand worden geweigerd.

Het derde lid van artikel 3 voorziet er in dat, indien in de aangezochte staat gegevens door de douaneautoriteiten zijn verkregen in het kader van een strafrechtelijke procedure, deze gegevens niet worden verstrekt dan na daartoe verkregen toestemming van de betrokken rechterlijke autoriteit. Deze autoriteit, die aldus in staat is te beoordelen of de gevraagde gegevens ook ingevolge een verzoek om strafrechtelijke rechtshulp hadden kunnen worden verstrekt, kan de nodige waarborgen verlangen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat de gegevens in de verzoekende staat worden gebruikt om een strafvervolging van hetzelfde feit en tegen dezelfde verdachte te beginnen.

Gehele of gedeeltelijke weigering van bijstand dient op grond van artikel 4 aan de verzoekende staat te worden medegedeeld onder opgaaf van redenen. Een gedachtenwisseling over de weigering is dan mogelijk. Eventueel kunnen bepaalde voorwaarden aan het verlenen van de gevraagde bijstand worden gesteld.

De bij de toepassing van artikel 5 mogelijk rijzende reciprociteitsproblemen zullen met beleid moeten worden opgelost, waarbij het evenwicht tussen de belangen van beide verdragsluitende partijen, die met de uitvoering van het verdrag worden gediend, richtsnoer zal zijn. Bij het bepalen van dit evenwicht kunnen zowel juridische als feitelijke omstandigheden voor de uitleg van de overeengekomen wederkerigheid meespelen.

Artikel 6

Het eerste lid legt het beginsel vast dat de bijstand direct zal worden verleend tussen de beide douane-administraties. Voor de praktische uitvoering van het verdrag zullen nadere toepassingsmodaliteiten worden vastgesteld.

Ten einde fraude met succes te kunnen bestrijden, kunnen de douaneautoriteiten overeenkomstig het tweede lid van dit artikel hun opsporingsdiensten in de gelegenheid stellen rechtstreeks betrekkingen met elkaar te onderhouden.

Artikel 7

Deze bepaling regelt het verlenen van bijstand ter zake van de toepassing van de douanewetten voor zover het betreft het verstrekken van gegevens. Op verzoek worden gegevens medegedeeld welke in het bijzonder de vaststelling van de oorsprong, waarde en aard van goederen en de toepassing van maatregelen inzake in- en uitvoerverboden en -beperkingen vergemakkelijken. Het gaat hierbij niet alleen om gegevens welke de aangezochte autoriteit voorhanden heeft. Indien deze autoriteit niet over de gevraagde gegevens beschikt, is zij verplicht, ter verkrijging van die gegevens, een onderzoek in te stellen. Daarbij maakt de aangezochte autoriteit gebruik van de bevoegdheden welke haar ten dienste zouden staan bij een onderzoek ten eigen behoeve of op verzoek van een andere autoriteit in de aangezochte verdragsluitende Partij.

Artikel 8

Dit artikel voorziet onder a en b in het verstrekken van inlichtingen omtrent het rechtmatig uitvoeren van in het andere land ingevoerde goederen dan wel het rechtmatig invoeren van goederen die uit het andere land zijn uitgevoerd.

Bij uitvoer wordt dikwijls een gunstige behandeling toegestaan. Zo kan een verrekening van belasting of een restitutie, dan wel een ontheffing van een uitvoerverbod worden toegepast, al dan niet afhankelijk van een bepaalde bestemming. Twijfel of goederen werkelijk naar een andere staat zijn uitgevoerd, kan worden weggenomen wanneer de douaneautoriteit van die staat verklaart dat de goederen op regelmatige wijze het grondgebied van die staat zijn binnengebracht. Voor wat het verkeer tussen de verdragsluitende staten betreft, is daarom in dit artikel onder c bepaald dat de douaneautoriteiten elkaar, op verzoek, zodanige verklaringen verschaffen.

Artikel 9

Deze bepalingen bevatten maatregelen welke ten doel hebben de voorkoming en opsporing van inbreuken op douanewetten te vergemakkelijken. De douaneautoriteiten delen elkaar concrete gegevens ten aanzien van verdachte handelingen mede en wisselen algemene inlichtingen uit, in het bijzonder betreffende hun gebleken nieuwe middelen en werkwijzen waarmee strafbare feiten op het stuk van de douanewetten zouden kunnen worden begaan. Zij wisselen tevens informatie uit omtrent goederen ten aanzien waarvan, naar uit ervaring bekend is, dikwijls fraude wordt gepleegd.

Artikel 10

De douaneautoriteiten houden op verzoek of uit eigen beweging binnen hun dienstgebied een bijzonder toezicht op de in dit artikel genoemde vervoermiddelen, plaatsen en bewegingen van personen en goederen, waaruit fraude ten nadele van de andere verdragsluitende staat zou kunnen voortvloeien. De in dit artikel opgenomen beperking betreft zowel de juridische als de feitelijke mogelijkheid (de grenzen van hun bevoegdheden en van de beschikbare menskracht en middelen). Deze beperking is opgenomen omdat het uitoefenen van een dergelijk toezicht erg arbeidsintensief is en ingrijpend voor de betrokkenen.

Artikel 11

Dit artikel bevat een regeling voor de bijstand, bestaande uit het instellen van ambtelijke onderzoeken naar gepleegde of vermoede

inbreuken op douanewetten. Op verzoek van de douaneautoriteit van de ene staat, gaat de douaneautoriteit van de andere staat over tot ambtelijke onderzoeken met betrekking tot handelingen die in strijd zijn, of waarvan vermoed wordt dat zij in strijd zijn met de douanewetten. De douaneautoriteit van de aangezochte staat maakt de resultaten van het onderzoek bekend aan de verzoekende douane-autoriteiten.

Aangezien het verdrag zich alleen bezighoudt met administratieve samenwerking, kunnen onderzoeken, welke de toepassing van strafrechtelijke dwangmiddelen met zich medebrengen, niet krachtens dit verdrag, doch slechts op de grondslag van nationale en internationale regelingen op het gebied van rechtshulp in strafzaken plaatsvinden.

Artikel 12

Dankzij hun bijzondere kennis van zaken kunnen de opsporingsambtenaren van de verzoekende autoriteit er dikwijls toe bijdragen dat een onderzoek in een bepaalde zaak snel en grondig geschiedt. Artikel 12 bepaalt daarom dat zij met goedvinden van de douaneautoriteit van de andere staat aanwezig kunnen zijn bij onderzoeken, te verrichten door ambtenaren van deze autoriteit. Zij hebben in dergelijke gevallen slechts een raadgevende taak. Het onderzoek wordt verricht door en onder verantwoordelijkheid van de ambtenaren van de aangezochte autoriteit.

Artikel 13

De op grond van artikel 12 op het grondgebied van de andere staat aanwezige ambtenaren moeten op grond van artikel 13 hun ambtelijke staat te allen tijde kunnen aantonen. Binnen de grenzen van de nationale wetgeving in die andere staat, zullen deze ambtenaren worden gelijkgesteld met de nationale ambtenaren wat betreft hun rechtsbescherming.

Artikel 14

Aangezien de in het verdrag bedoelde inlichtingen en documenten dikwijls van vertrouwelijke aard zijn, moet tegen misbruik daarvan worden gewaakt. Het eerste lid bepaalt daarom dat de verkregen inlichtingen en documenten slechts voor de naleving van de wettelijke bepalingen en voorschriften inzake de in-, uit- en doorvoer van goederen of voor het voorkomen, opsporen of vervolgen van strafbare feiten betreffende de douanewetten mogen worden medegedeeld aan andere personen dan aan hen die belast zijn met deze taken. Verstrekking van de inlichtingen en documenten aan andere personen is slechts mogelijk indien de autoriteit die de gegevens heeft verstrekt, daartoe uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven en voor zover de wetgeving van de staat die de gegevens heeft ontvangen zich daartegen niet verzet. Dit heeft tot gevolg dat, zonder toestemming van de verstreckende buitenlandse autoriteit, zelfs aan een nationale wettelijke verplichting tot verstrekking van gegevens aan bepaalde autoriteiten (bijvoorbeeld rechterlijke autoriteiten) slechts mag worden voldaan, indien die verstrekking de doeleinden van het verdrag dient. Het tweede lid geeft aan dat de geheimhoudingsbepalingen in de staat die de inlichtingen en documenten ontvangt volledig van toepassing is op deze inlichtingen en documenten. Het derde lid stipuleert dat voor gebruik in strafrechtelijke processen voorafgaande toestemming nodig is van de rechterlijke autoriteit in de verstreckende staat.

Artikel 15

Dit artikel heeft ten doel buiten twijfel te stellen dat de op grond van het verdrag verkregen inlichtingen en documenten als bewijsmiddel kunnen worden gebruikt. Hun bewijskracht en gebruik in rechte (bijvoorbeeld de

vraag of zij ter zitting mogen worden voorgelezen) worden bepaald door het nationale recht van de staat die om bijstand heeft verzocht.

Artikel 16

Met de in dit artikel voorziene procedure wordt bereikt dat het uitreiken aan de justiciabelen van de in dit artikel bedoelde stukken door de douaneautoriteit van het land waar de betrokkene woont op verzoek van de douaneautoriteit van het andere land sneller in zijn werk zal gaan en eenvoudiger is dan een uitreiking langs de diplomatieke weg.

Artikel 17

Op verzoek kunnen ambtenaren worden gemachtigd om op te treden als getuigen bij de behandeling in rechte van een inbreuk op de douanewetten waarbij hun getuigenis wordt verlangd.

Artikel 18

Uit hoofde van administratieve vereenvoudiging wordt afstand gedaan van terugbetaling van kosten, met uitzondering van aan deskundigen en getuigen uitgekeerde – in de praktijk dikwijls hoge – vergoedingen die zullen worden vergoed door de verzoekende partij. Voorzien is dat ook buiten deze gevallen door de verzoekende partij bij hoge en buitengewone kosten veroorzaakt door een verzoek, vergoeding van kosten plaatsvindt.

Artikelen 19 tot en met 21

In deze artikelen en de bijlage bij het verdrag is een regeling opgenomen inzake de gegevensbescherming die voor de op grond van dit verdrag uit te wisselen persoonsgegevens een niveau van bescherming garandeert dat overeenstemt met de basisbeginselen van het eerder genoemde verdrag van 28 januari 1981. De in deze artikelen opgenomen aanvullende bepalingen bevatten enige nadere uitwerkingen en aanvullingen op deze beginselen. Zowel de Nederlandse nationale wetgeving ter zake (onder andere de Wet persoonsregistraties, Stb. 1988, 665) als de Israëliëse nationale wetgeving voldoen thans reeds aan het in het verdrag vereiste niveau van gegevensbescherming.

Koninkrijkspositie

Krachtens het tweede lid van artikel 22 zal het verdrag, voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden. Uitbreiding van de gelding tot de Nederlandse Antillen en Aruba is mogelijk. Indien de uitbreiding wijziging in de verdragsrelatie met zich meebrengt, zal de in het derde lid van artikel 22 genoemde notawisseling een verdrag in de zin van de Grondwet vormen, dat goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft. Overigens hebben de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba te kennen gegeven geen medegelding te wensen.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo