
Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 151

28 132

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Zuid-Afrika inzake wederzijdse administratieve bijstand tussen hun douaneadministraties ten behoeve van de juiste toepassing van de douanewetgeving en de voorkoming, opsporing en bestrijding van inbreuken op de douanewetgeving; 's-Gravenhage, 30 mei 2001

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 29 november 2001

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 29 november 2001.
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 29 december 2001.

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 30 mei 2001 te 's-Gravenhage totstandgekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Zuid-Afrika inzake wederzijdse administratieve bijstand tussen hun douaneadministraties ten behoeve van de juiste toepassing van de douanewetgeving en de voorkoming, opsporing en bestrijding van inbreuken op de douanewetgeving (Trb. 2001, 104 en 178)¹.

Een toelichtende nota bij dit Verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

In december 2000 hebben onderhandelingen plaatsgevonden tussen de Nederlandse en de Zuid-Afrikaanse douaneadministraties om te komen tot een verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken. Ondertekening heeft plaatsgevonden op 30 mei 2001 te 's-Gravenhage door de eerste ondergetekende en de ambassadeur van de Republiek Zuid-Afrika in Nederland, mevrouw Devikarani Priscilla Sewpal Jana.

Voor een effectief douaneoptreden en bestrijding van internationale fraude is het nodig te komen tot een betere samenwerking tussen de douaneadministraties van Nederland en de Republiek Zuid-Afrika (hierna: Zuid-Afrika). Deze behoefte betreft zowel het toezicht op de naleving van de douanewetgeving als het voorkomen, opsporen en bestrijden van inbreuken op die wetgeving. Dit verdrag beoogt een kader te scheppen waarbinnen de grensoverschrijdende fraudes in het handelsverkeer kunnen worden aangepakt.

Het verdrag is voorts van belang omdat het uitdrukking geeft aan de groeiende economische belangen die beide landen in elkaar hebben, de hieruit voortvloeiende toename van het wederzijdse handelsverkeer en de steun die Zuid-Afrika nodig heeft voor het herformuleren van zijn rol in de internationale handel. Bovendien ontwikkelt Zuid-Afrika zich mede in het kader van de Southern African Customs Union (SACU) tot één van de belangrijkste doorvoerlanden voor goederen uit zuidelijk Afrika naar Nederland.

Daarenboven biedt dit verdrag ruimte voor het verlenen van technische bijstand op douanegebied aan Zuid-Afrika, bijvoorbeeld met betrekking tot controlemethoden en integriteitsbeleid. Hiertoe zullen nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

Het onderhavige verdrag komt wat betreft de inhoud goeddeels overeen met eerder door ons land gesloten bilaterale verdragen op douanegebied, laatstelijk het op 27 april 2000 tot stand gekomen Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand ten behoeve van de juiste toepassing van de douanewetgeving en de voorkoming, opsporing en bestrijding van inbreuken op de douanewetgeving tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Macedonische Regering, met Bijlage (Trb. 2000, 56). Qua opzet en bewoording is het onderhavige verdrag goeddeels gebaseerd op een in de Wereld Douane Organisatie (WDO) – de voormalige Internationale Douaneraad (IDR) – ontwikkeld modelverdrag. Zoals het internationaal gebruikelijk is om op het gebied van de verdragen ter voorkoming van dubbele belasting het modelverdrag van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) tot uitgangspunt te nemen voor de onderhandelingen, zo speelt dit WDO modelverdrag een soortgelijke rol voor bilaterale verdragen inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken.

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

In artikel 1 worden de elementaire begrippen nader gedefinieerd. Vervolgens wordt in artikel 2 het toepassingsgebied van het verdrag omschreven. De artikelen 3 en 4 omvatten de reikwijdte van de bijstand, die op verzoek van de andere douaneadministratie wordt verleend, dan wel eigener beweging plaatsvindt. Artikel 5 voorziet in de mogelijkheid om technische bijstand op douanegebied te verlenen. De artikelen 6 tot en

met 8 geven nadere voorschriften omtrent de specifieke elementen van de informatie die wordt verstrekt en de wijze waarop de bijstand vorm wordt gegeven (bijvoorbeeld door het houden van toezicht op bij het goederenverkeer betrokken personen, zendingen, opslagplaatsen en vervoermiddelen en het verlenen van bijstand bij de invordering).

De artikelen 9 tot en met 17 geven enkele meer formele voorschriften met betrekking tot de vorm waarin en de condities waaronder de informatie wordt verstrekt. De artikelen 18 tot en met 22 bevatten onder meer bepalingen betreffende de inwerkingtreding en de toepassing van het verdrag.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De term «douaneadministratie» in het verdrag heeft, althans wat Nederland betreft, een gekwalificeerde betekenis. Voor ons land wordt daaronder verstaan de centrale nationale administratieve autoriteit die 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 douanedienst zijn, doch niet van alle hier bedoelde regelingen is de uitvoering in ons land uitsluitend aan de douanedienst opgedragen. Door artikel 1, onder 1, 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, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controledienst en de Algemene Inspectiedienst. Ook andere diensten met specifieke controle- en opsporingstaken kunnen bij de samenwerking in het kader van dit verdrag betrokken zijn zoals de Inspectie Milieuhygiëne van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor wat betreft de handhaving van de milieuwetgeving (o.m. afvalstoffen). Omwille van de duidelijkheid naar de verdragspartner en om het gevaar van versnippering van het aantal aanspreekpunten in Nederland tegen te gaan, zal het Douane Informatie Centrum te Rotterdam als centraal aanspreekpunt worden aangewezen. Het begrip «douanewetgeving» heeft, evenals het begrip «douaneadministratie», 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 «douanewetgeving» regelingen inzake de in-, uit- en doorvoer van goederen, hoofdzakelijk betreffende:

- a. douanerechten alsmede omzetbelasting en accijnzen geheven ter zake van de invoer;
- b. belastingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en landbouwrestituties;
- c. anti-dumpingrechten;
- d. verboden, beperkingen en controlemaatregelen inzake het grensoverschrijdende goederenverkeer ter bescherming van financiële, economische (landbouweconomische daaronder begrepen), culturele, veterinaire en fytosanitaire belangen en ter bescherming van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en het milieu.

Bij de begripsomschrijvingen van artikel 1 is voorts een definitie van persoonsgegevens opgenomen, welke is ontleend aan artikel 2, onderdeel a, van 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). De overige definities betreffen termen die in het verdrag regelmatig worden gebruikt en beogen redactionele complicaties in de tekst van het verdrag te voorkomen.

Artikel 2

Het artikel omschrijft het kader waarbinnen de administratieve bijstand wordt verleend, zowel vanuit nationaal perspectief als in internationaal verband. Wat dit laatste betreft moet voor Nederland in het bijzonder aan verplichtingen uit hoofde van het EG-verdrag worden gedacht en voor Zuid-Afrika in het bijzonder aan verplichtingen uit hoofde van de verdragen tot oprichting van de Southern African Customs Union en de Southern African Development Community.

Zo verduidelijkt deze bepaling onder meer de verhouding van het verdrag tot de relevante Europese regelgeving, thans met name verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van de Europese Unie van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking van deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PbEG L 82). Ingevolge deze verordening zijn de lidstaten verplicht om onder bepaalde omstandigheden informatie door te geven aan de Europese Commissie en andere lidstaten, ook indien deze informatie afkomstig is van derde landen. In het hier bedoelde derde lid van artikel 2 wordt tot uitdrukking gebracht dat verdragspartijen zich ervan bewust zijn dat zij op het vlak van de wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken onder meer te maken kunnen hebben met situaties die vallen onder de competentie c.q. regelgeving en verdragen van de Europese Gemeenschap. Het onderhavige verdrag doet aan dit Europese regime uiteraard geen afbreuk; het moet als een aanvulling daarop worden gezien. Daarnaast wordt in het derde lid – onder meer – rekening gehouden met (toekomstige) verplichtingen van Nederland op het terrein van de wederzijdse administratieve bijstand onder verdragen met andere lidstaten in het kader van de Europese Unie.

De praktische uitvoering van de bijstand zal geschieden overeenkomstig de wettelijke en administratieve bepalingen van de verdragsluitende partij die de bijstand verleent. Uitdrukkelijk is vastgelegd dat het verdrag voorziet in het verlenen van administratieve bijstand tussen de verdragsluitende partijen. Onder administratieve bijstand dient in dit verband doorgaans te worden verstaan dat de aangezochte douaneadministratie informatie verstrekt ten behoeve van de verzoekende douaneadministratie. In de regel geschiedt dit naar aanleiding van een concreet geval waarbij de verzoekende douaneadministratie bepaalde informatie nodig heeft om een onderzoek te kunnen afronden. Deze informatie kan betrekking hebben op goederen, voorafgaande transacties in de logistieke keten en op betrokken (rechts)personen. Wanneer bijstand dient te worden verleend op grond van een ander samenwerkingsverdrag tussen beide landen, geeft de aangezochte administratie aan welke andere nationale autoriteiten zich daarmee bezighouden. De aangezochte autoriteit leidt het verzoek dus niet rechtstreeks door naar de andere nationale autoriteit doch stelt de verzoekende administratie in de gelegenheid zich voor bijstand tot de juiste autoriteit te wenden.

Artikel 3

Deze bepaling regelt het verlenen van bijstand ter zake van de toepassing van de douanewetgeving voorzover het gaat om het verstrekken van informatie. Het betreft zowel informatie waarvoor een specifiek verzoek is gedaan door één van de douaneadministraties als uit eigen beweging verstrekte gegevens, ten behoeve van de juiste toepassing van de douanewetgeving (met inbegrip van het gedeelte van die wetgeving dat op de inning van aan de douane verschuldigde bedragen betrekking heeft) en de voorkoming, opsporing en bestrijding van inbreuken op de douanewetgeving. Wanneer voor het verkrijgen van de gegevens een nader onderzoek nodig is, stelt de desbetreffende douaneadministratie

een dergelijk onderzoek in alsof het wordt gedaan te eigen behoeve of op verzoek van een andere autoriteit van de eigen staat.

Artikel 4

Op verzoek informeren de douaneadministraties elkaar over de in hun landen van toepassing zijnde douanewetgeving en douaneprocedures. Voorts zullen de douaneadministraties elkaar onverwijld informatie verstrekken met betrekking tot nieuwe controle- en opsporingstechnieken en gesignaleerde fraudepatronen.

Artikel 5

De in dit artikel voorziene technische bijstand maakt het voor de Nederlandse douane mogelijk om een bijdrage te leveren aan de inspanningen van Zuid-Afrika om zijn douanedienst efficiënter en effectiever te laten opereren. De technische bijstand zal zich voornamelijk kunnen richten op het opleiden van Zuid-Afrikaans douanepersoneel en het verschaffen van kennis over technieken, procedures en controlemethoden enmiddelen op douanegebied.

Artikel 6

Doel van het eerste lid van deze bepaling is zekerheid te verkrijgen omtrent de vraag of goederen op rechtmatige wijze werden ingevoerd of uitgevoerd. De vraag naar de rechtmatigheid van de invoer is met name van belang in die gevallen waarin, afhankelijk van de uitvoer dan wel de eindbestemming, een gunstige behandeling wordt toegestaan. Zo kan een verrekening van belasting of een restitutie dan wel een ontheffing van een uitvoerverbod worden toegepast al dan niet afhankelijk van het volgen van een bepaalde bestemming. Twijfel of goederen werkelijk naar de andere staat zijn uitgevoerd kan worden weggenomen wanneer de douaneadministratie van die staat verklaart dat de goederen op rechtmatige wijze in het douanegebied van die staat zijn ingevoerd en onder welke douaneregeling zij eventueel zijn gebracht. Het onderhavige artikel ziet voorts op de uitwisseling van informatie over gepleegde of vermoede inbreuken op de douanewetgeving.

Artikel 7

Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid dat, indien twijfels zijn gerezen over de legitimiteit van goederenbewegingen en de daarbij betrokken opslagplaatsen, vervoermiddelen of personen, daarop door de aangezochte administratie bijzonder toezicht wordt gehouden.

Artikel 8

Als sluitstuk van de wederzijdse administratieve bijstand wordt in dit artikel de mogelijkheid van daadwerkelijke bijstand bij de invordering voorzien. Deze bijstandsvorm heeft ingevolge artikel 1, onderdeel d, betrekking op de rechten en belastingen waarop dit verdrag van toepassing is, alsmede op met die rechten en belastingen verband houdende verhogingen, bestuurlijke boeten, achterstallige betalingen, interesten en kosten.

Nadere regels voor de toepassing van dit artikel zullen worden vastgesteld overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van het verdrag.

Artikel 9

Dit artikel geeft nadere aanwijzingen over de aard en hoedanigheid van de te verstrekken informatie.

Artikel 10

Op verzoek zullen ambtenaren van de aangezochte douane-administratie door deze worden gemachtigd om als deskundige of als getuige te verschijnen voor een rechterlijke instantie van de verzoekende verdragspartij ter zake van een inbreuk op de douanewetgeving.

Artikel 11

Dit artikel regelt hoe en bij wie een verzoek om bijstand wordt gedaan.

Artikel 12

Op basis van dit artikel stelt de aangezochte douaneadministratie een onderzoek in indien zij niet zelf over de gevraagde informatie beschikt. Dit onderzoek kan bijvoorbeeld inhouden dat de Nederlandse douane overeenkomstig de geldende nationale bepalingen bij een bedrijf een administratieve controle (boekenonderzoek) verricht om tegemoet te kunnen komen aan een verzoek van de Zuid-Afrikaanse douane. Het onderzoek kan eveneens omvatten het optekenen van verklaringen van personen van wie in verband met inbreuken op de douanewetgeving informatie wordt gevraagd en van getuigen- en deskundigenverklaringen.

Artikel 13

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van aanwezigheid van douaneambtenaren op elkaars grondgebied en de voorwaarden waaronder van deze mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt. Met name als het gaat om onderzoeken waarin een groot deel van de benodigde gegevens in een bepaalde zaak zich bevindt in de andere staat, bijvoorbeeld bij dubbele facturering of bij een niet regelmatig beëindigd transport van goederen tussen Zuid-Afrika en Nederland, kan het onderzoek worden versneld indien ambtenaren van de verzoekende douaneadministratie direct informatie verkrijgen van de bevoegde eenheden van de aangezochte administratie dan wel aanwezig zijn bij onderzoeken te verrichten door ambtenaren van de aangezochte douaneadministratie.

Artikel 14

Aangezien de in het verdrag bedoelde informatie dikwijls van vertrouwelijke aard is, moet voor misbruik daarvan worden gewaakt. Dit artikel schrijft voor dat op grond van het verdrag verkregen informatie zeer zorgvuldig moet worden behandeld. Het eerste lid bevat een doelbindingsbepaling inhoudend dat de verkregen informatie slechts voor de doeleinden van dit verdrag mag worden gebruikt door de bevoegde douaneautoriteiten. Gebruik van de informatie voor andere doeleinden of door andere autoriteiten is alleen toegestaan indien de douaneadministratie die de informatie heeft verstrekt daartoe uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven. Voor het gebruik door de Zuid-Afrikaanse douaneadministratie van via de Nederlandse douaneadministratie verkregen informatie in een strafrechtelijke procedure is op grond van het eerste lid uitdrukkelijk voorafgaande toestemming van het Openbaar Ministerie dan wel de Nederlandse rechterlijke autoriteit vereist. Het tweede lid geeft aan dat in de staat die de informatie ontvangt, minimaal hetzelfde niveau van bescherming en geheimhouding voor deze

informatie geldt als voor soortgelijke informatie van de eigen administratie op basis van de nationale wetgeving terzake.

Wanneer onder het verdrag verkregen informatie ingevolge de in artikel 2, derde lid, omschreven verplichtingen van het Koninkrijk wordt doorgegeven aan de Europese Commissie of de douaneadministraties van andere lidstaten, zal de Zuid-Afrikaanse douaneadministratie daarvan, op grond van het derde lid van artikel 14, vooraf in kennis worden gesteld.

Artikel 15

Voor onder dit verdrag uitgewisselde persoonsgegevens wordt in het eerste lid bepaald dat deze in het ontvangende land onderworpen zijn aan een niveau van bescherming dat gelijkwaardig moet zijn aan het niveau van bescherming dat wordt toegepast in het land dat de gegevens verstrekt. Ingevolge het tweede lid zal informatie over de terzake geldende wetgeving tussen de verdragsluitende partijen worden uitgewisseld. In Nederland zijn deze regels in de nationale wetgeving onder andere opgenomen in (thans nog) de Wet persoonsregistraties (WPR), terwijl ook in de uitvoeringssfeer administratieve regelingen terzake zijn getroffen. Naar verwachting zal de WPR binnenkort worden vervangen door de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), die dient ter implementatie van richtlijn nr. 95/46/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281). De verwijzing in het eerste lid naar het beschermingsniveau dat wordt gehanteerd door de verdragsluitende partij die de persoonsgegevens verstrekt, ziet voor Nederland vanaf dat tijdstip derhalve in materiële zin mede op de aangehaalde richtlijn. Zowel de WPR als de richtlijn met bijbehorende implementatiewetgeving geven overigens uitvoering aan artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het daarop steunende, op 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen, Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Op grond van het derde lid zal uitwisseling van persoonsgegevens pas plaats vinden als op basis van artikel 18, tweede lid, is vastgesteld dat het niveau van bescherming in beide landen gelijkwaardig is.

Artikel 16

Het artikel bevat de bijzondere gevallen waarin bijstand geheel of gedeeltelijk kan worden geweigerd. Krachtens dit artikel 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. Hetzelfde geldt bij een nog lopende strafrechtelijke procedure. Informatie wordt niet verstrekt dan na daartoe verkregen toestemming van de desbetreffende rechterlijke autoriteit. Deze autoriteit kan de nodige waarborgen verlangen om te voorkomen dat de gegevens in de verzoekende staat worden gebruikt om een strafvervolging ter zake van hetzelfde feit en tegen dezelfde verdachte te beginnen.

Artikel 17

Uit hoofde van administratieve vereenvoudiging zien de douaneadministraties in beginsel af van alle vorderingen tot terugbetaling van de door hen onder dit verdrag gemaakte kosten, daaronder begrepen de kosten van administratieve bijstand ter zake van de invordering van douaneschulden.

Artikel 18

Het artikel bevat enkele bepalingen die een goede uitvoering van het verdrag moeten verzekeren. De douaneadministraties zullen daarnaast voor een soepele toepassing van het verdrag uitvoeringsbepalingen vaststellen die van praktische aard zijn en het toepassingsgebied van het verdrag niet wijzigen.

3. Koninkrijkspositie

Ingevolge het tweede lid van artikel 19 zal het verdrag, voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden. Uitbreiding van de gelding tot de Nederlandse Antillen en Aruba is mogelijk. De in het derde lid genoemde notawisseling zal dan een verdrag in de zin van de Grondwet vormen. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba bestuderen nog de vraag van medegelding van de voor het Koninkrijk gesloten douaneverdragen meer in het algemeen.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen