

Vergaderjaar 2004–2005 A

30 059

Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Republiek Kazachstan inzake samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken; Den Haag, 27 november 2002

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, 24 maart 2005

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 31 maart 2005.

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 april 2005.

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 27 november 2002 te Den Haag totstandgekomen verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Republiek Kazachstan inzake samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken (Trb. 2003, 19).¹

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

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

TOELICHTENDE NOTA

I. Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

In oktober 2002 hebben onderhandelingen plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van het Nederlandse Ministerie van Financiën en van de Kazachse douaneadministratie om te komen tot een verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken. De ondertekening van het Verdrag heeft plaatsgevonden op 27 november 2002 te Den Haag. 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 Kazachstan (hierna: Kazachstan). 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. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om de internationale drugshandel effectiever te bestrijden.

Het verdrag is voorts van belang omdat het uitdrukking geeft aan de groeiende economische belangen die beide landen in elkaar hebben en de hieruit voortvloeiende toename van het wederzijdse handelsverkeer. Qua opzet en bewoording is het onderhavige verdrag goeddeels gebaseerd op een door de Wereld Douane Organisatie (WDO) – de voormalige Internationale Douaneraad (IDR) – ontwikkeld modelverdrag. Het verdrag regelt nauwkeurig het kader waarbinnen de samenwerking tussen de douaneadministraties zal plaatsvinden en beperkt zich daarbij tot de maatregelen die voor een doeltreffende samenwerking noodzakelijk zijn. Het ziet enkel op de administratieve samenwerking tussen douaneautoriteiten en bestrijkt niet het terrein van de tussen rechterlijke autoriteiten te verlenen internationale rechtshulp in strafzaken.

In hoofdstuk I worden de elementaire begrippen nader gedefinieerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk II het toepassingsgebied van het verdrag omschreven en in hoofdstuk III (artikelen 3, 4 en 5) de soorten van informatie, die uit eigen beweging dan wel op verzoek van de andere douaneadministratie worden verstrekt. Tevens voorziet dit hoofdstuk in de mogelijkheid om technische bijstand op douanegebied te verlenen. Hoofdstuk IV (artikelen 6 tot en met 9) geeft nadere voorschriften betreffende 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 inning). De hoofdstukken V tot en met XI (artikelen 10 tot en met 17) geven enkele meer formele voorschriften met betrekking tot de vorm waarin en de condities waaronder de informatie wordt verstrekt. De hoofdstukken XII, XIII en XIV (artikelen 18 tot en met 22) bevatten onder meer de bepalingen betreffende de territoriale toepassing en de inwerkingtreding van het verdrag. Hoewel in de preambule de regeringen als verdragsluitende partijen worden genoemd, zal het verdrag uiteraard tussen beide staten gelden.

II. 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 douanediensdij zijn, doch niet van alle hier bedoelde regelingen is de uitvoering in ons land uitsluitend aan de douanediensdij opgedragen. Door artikel 1, onder 1, wordt bereikt dat het toepassingsgebied van het verdrag in beide landen gelijk is. De Nederlandse diensdijen die in de eerste plaats in aanmerking komen voor samenwerking in de zin van het verdrag zijn: de Douane, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdiensdij / Economische Controlediensdij en de Algemene Inspectiediensdij. Ook andere diensdijen met specifieke toezichthoudende taken 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 evenals 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 op het gebied van het grensoverschrijdende goederenverkeer ter bescherming van financiële, economische (landbouw-economische 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).

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 de Europese regelgeving op dit vlak worden gedacht.

In dat verband zij in het bijzonder verwezen naar 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). Als gevolg van 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. Daarnaast wordt als gevolg van het derde lid van het onderhavige artikel 2 van het verdrag 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.

Wat het internationale kader betreft waarbinnen dit verdrag zal worden toegepast wordt verwezen naar het «Protocol betreffende wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten in douanezaken», dat gehecht is aan de «Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds» van 23 januari 1995 (Trb. 1995, 144). In overeenstemming met artikel 15, eerste lid, van genoemd protocol, vormt dat protocol «een aanvulling op en geen beletsel voor de toepassing van alle overeenkomsten op het gebied van wederzijdse bijstand die tussen een of meer lidstaten van de Europese Unie en de Republiek Kazachstan zijn gesloten of kunnen worden gesloten» en staat het evenmin een ruimere douanesamenwerking in de weg.

De praktische uitvoering van de administratieve bijstand zal geschieden in overeenstemming met 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. Indien 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

Het verdrag biedt in artikel 5 een kader voor het verlenen van technische bijstand op douanegebied in de relatie met Kazachstan. De bepaling somt

voorbeeldsgewijs een aantal varianten op, waaronder uitwisseling van douaneambtenaren met het oog op het leren van elkaars werkwijzen.

Artikel 6

Doel van het eerste lid van deze bepaling is zekerheid te verkrijgen betreffende de vraag of goederen op rechtmatige wijze werden ingevoerd of uitgevoerd. De vraag naar de rechtmatigheid van de invoer is in het bijzonder 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.

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 op basis van artikel 1, punt 4, betrekking op de rechten en belastingen waarop dit verdrag van toepassing is, evenals 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 in overeenstemming met 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 douaneadministratie door deze worden gemachtigd om als deskundige of als getuige te verschijnen voor een rechterlijke instantie van de verzoekende verdragspartij ingeval 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 in overeenstemming met de geldende nationale bepalingen bij een bedrijf een administratieve controle (boekenonderzoek) verricht om tegemoet te

kunnen komen aan een verzoek van de Kazachse 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. In het bijzonder 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 Kazachstan 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 bepaling waarin is vastgelegd dat de verkregen informatie door de bevoegde douaneautoriteiten slechts voor de doeleinden van dit verdrag mag worden gebruikt. 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 Kazachse 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 als gevolg van 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 Kazachse 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. Als gevolg van 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 opgenomen in de Wet bescherming persoonsgegevens, 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 daarom in materiële zin mede op de aangehaalde richtlijn. De richtlijn met bijbehorende implementatiewetgeving geeft overigens uitvoering aan artikel 8 van het op 4 november 1951 te Rome totstandgekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM; Trb. 1951, 154) 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.

Voor de uitwisseling van persoonsgegevens zijn, op basis het vierde lid, in de bijlage bij het verdrag de strikte voorwaarden opgenomen waaronder de uitwisseling van die gegevens kan plaatsvinden.

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 al onderwerp van een strafvervolgning heeft gevormd. Hetzelfde geldt bij een nog lopende strafrechtelijke procedure. Informatie wordt niet verstrekt dan na daartoe verkregen toestemming van de desbetreffende gerechtelijke autoriteit. Deze autoriteit kan de nodige waarborgen verlangen om te voorkomen dat de gegevens in de verzoekende staat worden gebruikt om een strafvervolgning voor 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

Als gevolg van 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 Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot