

Vergaderjaar 2006–2007 A

30 889

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken (met Bijlage); 's-Gravenhage, 7 juni 2006

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, 17 november 2006

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 24 november 2006.

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 24 december 2006

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 7 juni 2006 te 's-Gravenhage totstandgekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken (met Bijlage) (Trb. 2006, 195).

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

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

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

Voor een effectief douaneoptreden en een betere bestrijding van internationale fraude is het nodig te komen tot een versterkte samenwerking tussen de douaneadministraties van Nederland en Oekraïne. Deze behoefte betreft zowel het toezicht op de naleving van de douanewetgeving als het voorkomen, onderzoeken en bestrijden van inbreuken op die wetgeving. Het op 7 juni 2006 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken (*Trb.* 2006, 195) beoogt een bilateraal kader te scheppen waarbinnen de nauwere samenwerking gestalte kan krijgen en de grensoverschrijdende fraudes in het handelsverkeer kunnen worden aangepakt. Daarnaast biedt het verdrag de mogelijkheid om de internationale drugshandel effectiever te bestrijden.

Wat betreft opzet en bewoording is het verdrag goeddeels gebaseerd op een in de Werelddouaneorganisatie (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 tot en met 7 bepalen de reikwijdte van de informatieverstrekking die op verzoek, eigener beweging dan wel automatisch kan plaatsvinden. De artikelen 8 tot en met 11 geven voorschriften betreffende andere bijstandsvormen, zoals het verlenen van bijstand bij de invordering of het houden van toezicht op bij het goederenverkeer betrokken personen, zendingen, opslagplaatsen en vervoermiddelen.

De artikelen 12 tot en met 19 geven enkele meer formele voorschriften met betrekking tot de vorm waarin en de condities waaronder de bijstand wordt verleend. De artikelen 20 tot en met 24 bevatten onder meer bepalingen betreffende de inwerkingtreding en de toepassing van het verdrag.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 (Definities)

Onder de term «douaneadministratie» wordt voor Nederland verstaan de centrale nationale administratieve autoriteit welke belast is met de uitvoering van de regelingen waarop de in het verdrag omschreven samenwerking betrekking heeft. 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 controletaken kunnen bij de samenwerking in het kader van het verdrag betrokken zijn, zoals de Inspectie Milieuhygiëne van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer waar het 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 «douane-administratie», 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 veiligheid van de internationale logistieke keten, 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 onderhavige verdrag regelmatig worden gebruikt en beogen redactionele complicaties in de tekst van het verdrag te voorkomen.

Artikel 2 (Reikwijdte van het verdrag)

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 met name worden gedacht aan verplichtingen uit hoofde van de Europese regelgeving op dit vlak.

Hier kan in het bijzonder worden verwezen naar Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen 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. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat met Oekraïne ook op Europees niveau een administratieve-bijstandsregeling voor de correcte toepassing van de douanewetgeving is getroffen, en wel in het «Protocol betreffende wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten inzake douanezaken» bij de op 14 juni 1994

te Luxemburg tot stand gekomen Partnerschaps- en Samenwerkings-overeenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, met Bijlagen, Protocol en Brieven (*PbEG* 1998 L 49). Artikel 15, eerste lid, van het protocol bepaalt uitdrukkelijk: «Dit protocol vult de overeenkomsten inzake wederzijdse bijstand aan die zijn gesloten of kunnen worden gesloten tussen een of meer Lid-Staten en Oekraïne. Het staat niet in de weg aan de ruimere wederzijdse bijstand die eventueel in deze overeenkomsten is voorzien.»

De praktische uitvoering van de bijstand zal geschieden in overeenstemming met de wettelijke en administratieve bepalingen van de verdragsluitende partij die de administratieve 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.

Artikel 3 (Informatie voor de toepassing en handhaving van de douanewetgeving)

Ingevolge deze bepaling kan een douaneadministratie onder het verdrag in beginsel aan de andere douaneadministratie informatie verstrekken hetzij naar aanleiding van een verzoek van die andere administratie, hetzij uit eigen beweging. Toegelaten doeleinden voor het verstrekken van informatie zijn in beide situaties het bevorderen van een juiste toepassing door de andere douaneadministratie van de voor haar relevante douanewetgeving, het leveren van een bijdrage aan het voorkomen, onderzoeken en bestrijden door de andere douaneadministratie van inbreuken op die wetgeving, alsmede hulp aan de bedoelde administratie bij het verzekeren van de veiligheid van de internationale logistieke keten.

De te verstrekken informatie zal doorgaans zijn toegespitst op individuele kwesties maar kan ook van meer algemene aard zijn. Voorbeelden van dit laatste zijn het leveren van informatie over de in het eigen land van toepassing zijnde douanewetgeving en procedures, het geven van informatie over nieuwe controle- en opsporingstechnieken, alsmede het verschaffen van gegevens omtrent gesignaleerde fraudepatronen. Ook het aanleveren van gegevens aan de andere douaneadministratie ten behoeve van door deze in eigen regie te verrichten risicoanalyses behoort tot de geboden mogelijkheden tot samenwerking in het kader van het verdrag.

Artikel 4 (Informatie met betrekking tot inbreuken op de douanewetgeving)

De bepaling behelst een concretisering van artikel 3 waar het betreft informatieverstrekking over mogelijke inbreuken op de douanewetgeving van de andere verdragsluitende partij.

Artikel 5 (Informatie over de rechtmatigheid van de in- of uitvoer van goederen)

Deze bepaling bevat eveneens een uitwerking van artikel 3, hier met betrekking tot de situatie waarin geen zekerheid bestaat of goederen op rechtmatige wijze werden in- 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. Twijfel of goederen werkelijk naar het andere land zijn uitgevoerd, kan worden weggenomen wanneer de douaneadministratie van de andere verdragsluitende partij verklaart dat de goederen op rechtmatige wijze in haar nationale grondgebied zijn ingevoerd en onder welke douaneregeling zij daar eventueel zijn gebracht.

Artikel 6 (Automatische informatieverstrekking)

Ingevolge deze bepaling in verbinding met artikel 20 van het verdrag kunnen de douaneadministraties afspreken dat en onder welke voorwaarden zij elkaar informatie op automatische wijze zullen doen toekomen. Het moet daarbij gaan om gegevens die ook ingevolge een van de andere informatie-artikelen van het verdrag, al dan niet op verzoek en behoudens het automatisme bij het verstrekken ervan, zouden mogen worden uitgewisseld.

Artikel 7 (Informatieverstrekking vooraf)

Hoe eerder de douane over informatie betreffende een bepaalde goederenzending uit het andere land beschikt, des te sneller kan zij handelen als de goederen daadwerkelijk arriveren. Ingevolge artikel 7 in verbinding met artikel 20 van het verdrag kunnen de douaneadministraties daarom afspreken dat en onder welke voorwaarden zij elkaar gegevens toesturen met betrekking tot goederenzendingen die bestemd zijn voor (een ontvanger in) het andere land maar die op het tijdstip waarop de gegevens worden uitgewisseld nog naar het andere land onderweg zijn.

Artikel 8 (Invordering van douanevorderingen)

Als sluitstuk van de wederzijdse administratieve bijstand wordt in dit artikel de mogelijkheid van daadwerkelijke bijstand bij de (dwang)-invordering voorzien. Deze bijstandsvorm ziet, overeenkomstig de definitie in artikel 1, onder b, van het verdrag van het begrip douanevordering, op de douanerechten en de daarmee verband houdende verhogingen, bestuurlijke boeten, achterstallige betalingen, renten en kosten. Gezien de ruime definitie in artikel 1, onder c, van het verdrag van het begrip douanerechten kan deze bijstand ook betrekking hebben op een ingevolge de douanewetgeving van het verzoekende land terug te betalen restitutie of exportsubsidie.

Voor de daadwerkelijke bijstand bij invordering zullen ingevolge het tweede lid van dit artikel op de voet van artikel 20 van het verdrag nog nadere afspraken worden gemaakt.

Tot slot strekt artikel 23, derde lid, van het verdrag ertoe om te regelen dat niet eerder wordt overgegaan tot het maken van nadere afspraken en het verlenen van de onderhavige bijstand dan nadat ook in Oekraïne de nationale wetgeving, bedoeld in het eerste lid van het onderhavige artikel, in werking is getreden.

Artikel 9 (Toezicht en informatie)

De bepaling voorziet in de mogelijkheid dat, indien twijfels zijn gerezen over de legitimiteit van goederenbewegingen naar het grondgebied van de andere verdragsluitende partij, op de daarbij betrokken goederen, opslagplaatsen, vervoermiddelen of personen bijzonder toezicht wordt gehouden ten behoeve van de douaneadministratie van de andere verdragsluitende partij.

Artikel 10 (Gecontroleerde aflevering)

Voorzover dat binnen hun respectieve nationale rechtsstelsels is toegelaten, kunnen de douaneadministraties van de verdragsluitende partijen afspraken maken over de gecontroleerde aflevering van goederen. Indien andere nationale autoriteiten hierover beslissingen dienen te nemen, in Nederland bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie, wordt met deze autoriteiten samengewerkt dan wel wordt de zaak aan deze autoriteiten overgedragen.

Artikel 11 (Deskundigen en getuigen)

Op verzoek kan de aangezochte douaneadministratie functionarissen machtigen om ter zake van de uitvoering van de douanewetgeving als deskundige of getuige te verschijnen voor een rechtcollege van de verzoekende verdragsluitende partij.

Artikel 12 (Toezending van verzoeken)

Dit artikel regelt bij wie een verzoek om bijstand wordt gedaan en bevat voorschriften met betrekking tot inhoud en vorm van het verzoek.

Artikel 13 (Vergaren van informatie)

Op basis van dit artikel stelt de aangezochte douaneadministratie een onderzoek in indien zij niet zelf beschikt over de gevraagde informatie. Het onderzoek kan bijvoorbeeld inhouden dat de Nederlandse douane, in tegemoet te komen aan een verzoek van de Oekraïense douane, in overeenstemming met de Nederlandse wettelijke en administratieve bepalingen (conform het gestelde in artikel 2, tweede lid, van het verdrag) bij een bedrijf een administratieve controle (boekenonderzoek) verricht. Indien de aangezochte douaneadministratie tot het verrichten van het onderzoek onbevoegd is, informeert zij de verzoekende douaneadministratie overeenkomstig de algemene lijn in artikel 2, vierde lid, van het verdrag welke nationale autoriteit daartoe wel bevoegd is. Daarnaast *kan* de aangezochte douaneadministratie besluiten het verzoek naar die bevoegde autoriteit door te zenden.

Artikel 14 (Aanwezigheid van functionarissen op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij)

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van aanwezigheid van douaneambtenaren op elkaars grondgebied en regelt de voorwaarden waaronder van deze mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt. Vooral als het gaat om onderzoeken waarin een groot deel van de benodigde gegevens in een bepaalde zaak zich bevindt in het andere land, bijvoorbeeld bij dubbele facturering of bij een niet regelmatig beëindigd transport van goederen tussen Oekraïne 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 15 (Aanwezigheid van functionarissen van de verzoekende verdragsluitende partij op uitnodiging van de aangezochte administratie)

Andersom kan het ook voor de aangezochte douaneadministratie nuttig zijn als functionarissen van de verzoekende verdragsluitende partij aanwezig zijn bij het te plegen onderzoek. Per geval kunnen hieraan nadere voorwaarden worden gesteld.

Artikel 16 (Bepalingen ten aanzien van bezoekende functionarissen)

Zolang functionarissen uit hoofde van het verdrag aanwezig zijn op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij, dienen zij zich steeds als zodanig te kunnen legitimeren. Gedurende hun verblijf genieten zij de bescherming die toekomt aan douaneambtenaren van de andere verdragsluitende partij voorzover althans de wettelijke en administratieve bepalingen van laatstbedoelde partij in een dergelijke uitbreiding ten gunste van de buitenlandse functionarissen voorzien. Voorts zijn de functionarissen aansprakelijk voor de strafbare feiten die zij tijdens hun verblijf eventueel zouden begaan.

Artikel 17 (Gebruik, vertrouwelijkheid en bescherming van informatie)

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 legt vast dat de verkregen informatie door de bevoegde douaneautoriteiten slechts voor de doeleinden van het verdrag mag worden gebruikt.

Gebruik van de informatie voor andere doeleinden of door andere autoriteiten is ingevolge het tweede lid alleen toegestaan indien de douaneadministratie die de informatie heeft verstrekt daartoe uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven en indien een dergelijk ander gebruik bovendien in overeenstemming is met het nationale recht van de ontvangende verdragsluitende partij. Een beoogd gebruik in Oekraïne voor strafrechtelijke doeleinden van door de Nederlandse douaneadministratie verstrekte informatie vereist op grond van dit tweede lid daarom steeds (voorafgaande) instemming van het Openbaar Ministerie of de Nederlandse rechter.

Het derde lid schrijft voor dat in het land dat de informatie ontvangt, minimaal hetzelfde niveau van geheimhouding en bescherming voor deze informatie moet gelden als voor soortgelijke informatie krachtens het nationale recht het geval is.

Het vierde lid bepaalt dat het toezenden van persoonsgegevens onder het verdrag in overeenstemming met de wetgeving van de desbetreffende verdragsluitende partij geschiedt. Daarnaast zijn toezending van persoonsgegevens door de ene verdragsluitende partij en opslag en gebruik daarvan door de andere verdragsluitende partij onderworpen aan de strikte voorwaarden die in de bijlage bij het verdrag staan vermeld.

Artikel 18 (Ontheffing)

Het artikel bevat de gronden waarop van het verlenen van bijstand kan worden afgezien of het verlenen van bijstand afhankelijk kan worden gesteld van het nakomen van bepaalde voorwaarden of, in voorkomend geval, kan worden uitgesteld. Nederland zal krachtens dit artikel bijvoorbeeld geen bijstand verlenen als deze wordt gevraagd ten behoeve van

onderzoek in een zaak die hier te lande al 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 gerechtelijke autoriteit. Deze autoriteit kan de nodige waarborgen verlangen om te voorkomen dat de gegevens in het verzoekende land worden gebruikt om een strafvervolging voor hetzelfde feit tegen dezelfde verdachte te beginnen.

Artikel 19 (Kosten)

De douaneadministraties zien in beginsel af van alle vorderingen tot terugbetaling van de door hen onder het verdrag gemaakte kosten.

Artikel 20 (Uitvoering van het verdrag)

De douaneadministraties zullen ter regeling van de praktische aspecten bij de uitvoering van het verdrag nadere afspraken maken.

Artikel 21 (Territoriale toepassing)

Het verdrag is voor het Koninkrijk van toepassing met betrekking tot Nederland. Het verdrag kan na zijn inwerkingtreding worden uitgebreid tot de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba (zie terzake ook hierna onder Koninkrijkspositie).

Artikel 22 (Geschillenregeling)

Geschillen bij de uitvoering van het verdrag worden in onderling overleg opgelost. Mocht het overleg in eerste instantie niet tot een bevredigende uitkomst leiden, dan zal worden getracht het geschil langs diplomatieke weg te regelen.

3. Koninkrijkspositie

Als gevolg van artikel 21, eerste lid, zal het verdrag, wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden. De toepassing kan na de inwerkingtreding van het verdrag door middel van een notawisseling tussen de verdragsluitende partijen tot de Nederlandse Antillen, respectievelijk Aruba, worden uitgebreid. Ook een dergelijke notawisseling zal een verdrag in de zin van de Grondwet vormen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot