

Vergaderjaar 2007–2008 A

31 381

Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van Canada inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken; Ottawa, 14 augustus 2007 (Trb. 2007, 183)

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 februari 2008

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 6 maart 2008.

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 5 april 2008.

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 14 augustus 2007 te Ottawa totstandgekomen verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van Canada inzake wederzijdse bijstand in douanezaken (Trb. 2007, 183).

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

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

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 Canada. 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 14 augustus 2007 te Ottawa tot stand gekomen Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van Canada inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken 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 het in de Werelddouaneorganisatie (WDO) – de voormalige Internationale Douaneraad (IDR) – ontwikkelde modelverdrag in de versie van juni 1996 (zie de bijlage bij deze toelichting). 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.

Hoewel in de titel en de preambule de regeringen worden aangeduid als verdragsluitende partijen, zal het verdrag uiteraard tussen beide staten gelden.

In artikel 1 worden de elementaire begrippen nader gedefinieerd. Vervolgens wordt in artikel 2 het toepassingsgebied van het verdrag omschreven. Artikel 3 bepaalt de reikwijdte van de informatieverstrekking die op verzoek, eigener beweging dan wel – ingevolge artikel 7 – automatisch kan plaatsvinden. De artikelen 4 tot en met 9 werken een en ander nader uit, respectievelijk regelen andere bijstandsvormen, zoals het houden van toezicht op bij het goederenverkeer betrokken personen, zendingen, opslagplaatsen en vervoermiddelen. De artikelen 10 tot en met 20 geven enkele meer formele voorschriften met betrekking tot de vorm waarin en de condities waaronder de bijstand wordt verleend. De artikelen 21 tot en met 25 bevatten onder meer bepalingen betreffende de territoriale toepassing en de inwerkingtreding van het verdrag.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 (Definities)

Onder de term «douaneadministratie» wordt voor Nederland verstaan de centrale administratie die beleidsmatig verantwoordelijk is voor een of meer regelingen waarop de in het verdrag omschreven samenwerking betrekking heeft. Op grond van de huidige taakverdelingen zijn dat de

volgende ministeries: Buitenlandse Zaken; Economische Zaken; Financiën; Justitie; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Onderwijs Cultuur en Wetenschap; Verkeer en Waterstaat; Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze ministeries zijn tevens verantwoordelijk voor de uitvoerende diensten die in aanmerking komen voor samenwerking in de zin van het verdrag. Naast de Douane en de Fiscale Inlichtingen Opsporingsdienst (ministerie van Financiën) zijn andere voorbeelden van dergelijke uitvoerende diensten de Algemene Inspectiedienst (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en de Inspectie Milieuhygiëne (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). Omwille van de duidelijkheid naar de verdragspartner en om het gevaar van versnippering van het aantal aanspreekpunten in Nederland tegen te gaan, zal als centraal aanspreekpunt in de uitvoerings sfeer het Douane Informatie Centrum te Rotterdam 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 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 Canada ook op Europees niveau een administratieve-bijstandsregeling voor de correcte toepassing van de douanewetgeving is getroffen. Deze is opgenomen in de op 4 december 1997 te Ottawa tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Canada betreffende samenwerking en wederzijdse bijstand in douanezaken (*PbEG* 1998 L 7). In artikel 21, eerste lid, van de Overeenkomst is vastgelegd dat «de bepalingen van deze Overeenkomst geacht worden een aanvulling te vormen op overeenkomsten inzake douanesamenwerking en wederzijdse bijstand die tussen afzonderlijke lidstaten van de Europese Unie en Canada zijn of worden gesloten».

De praktische uitvoering van de bijstand zal geschieden in overeenstemming met de wettelijke en administratieve bepalingen van de verdragssluitende partij die de administratieve bijstand verleent. Uitdrukkelijk is vastgelegd dat het verdrag voorziet in het verlenen van administratieve bijstand tussen de verdragssluitende 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 (Reikwijdte van de informatieverstrekking)

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 over de rechtmatigheid van de in- of uitvoer van goederen)

Deze bepaling bevat een uitwerking van artikel 3 met betrekking tot de situatie waarin geen zekerheid bestaat of goederen op rechtmatige wijze werden inof 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 5 (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 6 (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 7 (Automatische informatieverstrekking)

Ingevolge deze bepaling in verbinding met artikel 21, tweede lid, 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 informatieartikelen van het verdrag, al dan niet op verzoek en behoudens het automatisme bij het verstrekken ervan, zouden mogen worden uitgewisseld.

Artikel 8 (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 8 in verbinding met artikel 21, tweede lid, 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 9 (Gecontroleerde aflevering)

Voor zover 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 10 (Deskundigen en getuigen)

Op verzoek kan de aangezochte douaneadministratie haar functionarissen machtigen om ter zake van de uitvoering van de douanewetgeving als

deskundige of getuige te verschijnen in een gerechtelijke of administratieve procedure op het grondgebied van de verzoekende verdragsluitende partij.

Artikel 11 (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 12 (Verzoeken om originele informatie)

Dit artikel legt vast dat een douaneadministratie slechts om originele informatie (zoals originele documenten) zal verzoeken indien kopieën niet volstaan. Dergelijke informatie dient bovendien zo spoedig mogelijk te worden teruggezonden. Rechten van de aangezochte administratie of van derden terzake worden geëerbiedigd.

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, om tegemoet te komen aan een verzoek van de Canadese 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, zesde 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 van de verzoekende administratie op het grondgebied van de aangezochte verdragsluitende partij)

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van aanwezigheid van douane-functionarissen 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 Canada en Nederland, kan het onderzoek worden versneld indien functionarissen van de verzoekende douaneadministratie direct informatie verkrijgen van de bevoegde eenheden van de aangezochte administratie, dan wel aanwezig zijn bij onderzoeken te verrichten door functionarissen van de aangezochte douaneadministratie.

Artikel 15 (Aanwezigheid van functionarissen van de verzoekende administratie op uitnodiging van de aangezochte administratie)

Andersom kan het ook voor de aangezochte douaneadministratie nuttig zijn als functionarissen van de verzoekende administratie 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 van een douaneadministratie uit hoofde van het

verdrag aanwezig zijn op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij, dienen zij zich steeds als zodanig te kunnen legitimeren.

Artikel 17 (Vertrouwelijkheid 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 alleen toegestaan indien de douaneadministratie die de informatie heeft verstrekt daartoe uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven.

Voor een beoogd gebruik in Canada voor strafrechtelijke doeleinden van door de Nederlandse douaneadministratie verstrekte informatie is op grond van het tweede lid steeds (voorafgaande) instemming vereist van het Openbaar Ministerie of de Nederlandse rechter.

Het derde lid schrijft voor dat in het land waar de informatie wordt ontvangen, deze informatie vertrouwelijk dient te worden behandeld.

Voorts moet voor deze informatie aldaar hetzelfde niveau van bescherming gelden als voor soortgelijke informatie krachtens het nationale recht het geval is.

Het vierde lid bepaalt dat het Koninkrijk de informatie die het dient te verstrekken op basis van de in artikel 2, derde lid, van het verdrag omschreven verplichtingen jegens de Europese Unie, uitsluitend aan de Europese Commissie of andere lidstaten doorgeeft indien dat strikt noodzakelijk is. Bovendien zal Canada, voordat de informatie wordt gedeeld, hiervan op de hoogte worden gebracht.

Artikel 18 (Persoonsgegevens)

Het eerste lid bepaalt dat persoonsgegevens 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 zullen de verdragsluitende partijen elkaar van hun terzake geldende nationale wetgeving op de hoogte stellen. In Nederland zijn de relevante regels opgenomen in de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze wet diende mede ter uitvoering van richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 oktober 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 daardoor 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 tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (*EVRM*; *Trb.* 1951, 154) en het eerdergenoemde 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 plaatsvinden nadat op basis van artikel 21, tweede lid, van het verdrag is vastgesteld dat het niveau van bescherming in beide landen gelijkwaardig is.

Artikel 19 (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 20 (Kosten)

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

Artikel 21 (Uitvoering van het verdrag)

Het artikel bevat enkele bepalingen ter bevordering van een soepele uitvoering van het verdrag.

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

3. Koninkrijkspositie

Als gevolg van artikel 22, tweede lid, zal het verdrag, wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden. Na de inwerkingtreding van het verdrag kan de toepassing door middel van een notawisseling tussen de verdragsluitende partijen worden uitgebreid tot de Nederlandse Antillen, respectievelijk Aruba. Een dergelijke notawisseling zal een nieuw verdrag vormen in de zin van de Grondwet.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen