

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 226

27 114**Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Russische Federatie inzake samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken; 's-Gravenhage, 23 november 1999****Nr. 1 HERDRUK²****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

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

Den Haag, 4 mei 2000

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 9 mei 2000.

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 8 juni 2000.

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 leggen het op 23 november 1999 te 's-Gravenhage totstandgekomen verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Russische Federatie inzake samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken (Trb. 2000, 3).¹

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

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
E. L. Herfkens

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² I.v.m. een correctie in de ondertekening van de toelichtende nota (blz. 8).

1. Algemeen

Vanaf 1996 hebben besprekingen plaatsgevonden tussen de Nederlandse en de Russische douaneadministraties om te komen tot een verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken. In 1998 zijn de onderhandelingen afgerond. Ondertekening heeft plaatsgevonden op 23 november 1999 tijdens het bezoek van de Voorzitter van het Staatsdouanecomité van de Russische Federatie, de heer M. Vanin, aan Nederland.

Voor een effectief douaneoptreden en bestrijding van internationale fraude is het nodig te komen tot een betere samenwerking tussen de douane-administraties van Nederland en de Russische Federatie. Deze behoefte betreft zowel het toezicht op de naleving van de douanewetgeving als het voorkomen, opsporen en bestrijden van inbreuken op die wetgeving waaronder het illegaal transport van bepaalde goederen (zoals drugs, wapens, gevaarlijke stoffen, chemisch afval en beschermde diersoorten). Dit verdrag beoogt een kader te scheppen waarbinnen de grensoverschrijdende fraudes in het handelsverkeer kunnen worden aangepakt. Het verdrag is te meer van belang omdat Rusland eveneens een belangrijke spilfunctie vervult in het handelsverkeer tussen Nederland en de andere landen van de Gemeenschap van onafhankelijke Staten (GOS). Het verdrag beoogt verder een kader te scheppen voor het verlenen van (douane)technische bijstand aan de Russische douane-administratie. Het internationale bedrijfsleven heeft de nodige kritiek op het functioneren van de Russische douane hetgeen mede veroorzaakt wordt door het nog onvoldoende inspelen op de eisen van de vrijemarkt-economie en onvoldoende bekendheid met moderne systemen en technieken.

Het onderhavige verdrag komt wat betreft de inhoud goeddeels overeen met eerder door ons land gesloten bilaterale verdragen op douanegebied, laatstelijk het op 8 december 1998 te Vilnius tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Litouwen inzake wederzijdse administratieve bijstand ten behoeve van de juiste toepassing van de douanewetgeving en de voorkoming, opsporing en bestrijding van inbreuken op de douanewetgeving, met Bijlage (Trb. 1999, 18). 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 douane-administraties strekt en beperkt zich daarbij tot de maatregelen die voor een doeltreffende samenwerking noodzakelijk zijn.

Het ziet alleen op de administratieve samenwerking tussen douane-autoriteiten 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 uit eigen beweging dan wel op verzoek van de andere douane-administratie wordt verleend. De artikelen 5 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 16 geven enkele meer formele voorschriften met betrekking tot de vorm waarin en de condities waaronder de informatie wordt verstrekt. De artikelen 17 tot en met 20 bevatten tenslotte onder meer de inwerkingtredings- en slotbepalingen. Hoewel in titel en preambule de regeringen als partijen worden genoemd, zal het verdrag uiteraard tussen beide staten gelden.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De term «douane-administratie» in het verdrag heeft, 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 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, de 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 «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 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. Ook verduidelijkt deze bepaling de verhouding van het verdrag tot de Europese regelgeving op dit vlak, 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 vierde lid van artikel 2 wordt als het ware tot uitdrukking gebracht dat verdragspartijen zich ervan bewust zijn dat zij op het vlak van de wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken 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.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat met de Russische Federatie op Europees niveau een administratieve-bijstandsregeling voor de correcte toepassing van de douanewetgeving is getroffen in de vorm van het op 24 juli 1994 te Korfoe tot stand gekomen Protocol nr. 2 bij de overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds (Trb. 1994, 268). Artikel 14, eerste lid, van genoemd protocol bepaalt uitdrukkelijk: «Dit protocol vormt een aanvulling op en geen beletsel voor de toepassing van alle overeenkomsten inzake wederzijdse bijstand die tussen een of meer Lid-Staten en Rusland gesloten zijn of kunnen worden. Het staat een ruimere wederzijdse bijstand waarin dergelijke gesloten of te sluiten overeenkomsten voorzien, niet in de weg.»

De praktische uitvoering van de bijstand zal geschieden overeenkomstig de wetgeving 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 te worden verstaan dat de aangezochte douane-administratie informatie verstrekt ten behoeve van de verzoekende douane-administratie. In de regel geschiedt dit naar aanleiding van een concreet geval waarbij de verzoekende douane-administratie 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. Naast het verstrekken van informatie omvat de bijstand ook de technische bijstand die in artikel 4 nader is uitgewerkt.

Wanneer de bijstand dient te worden verleend op grond van een ander samenwerkingsverdrag tussen beide landen, informeren partijen elkaar 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 autoriteit 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 betreft het verstrekken van informatie. Het betreft hier zowel informatie waarvoor een specifiek verzoek is gedaan door één van de douane-administraties als het uit eigen beweging informeren van de andere douane-administratie over de

toepassing van nieuwe wetgeving, procedures, controle- en opsporings-technieken en gesignaleerde fraudepatronen.

Artikel 4

De in dit artikel geregelde technische bijstand voorziet in de mogelijkheid tot het uitwisselen van ambtenaren in het kader van het leren van elkaars werkwijzen alsmede in het kader van trainings- en opleidingsactiviteiten. Evenals in andere voormalige oostbloklanden bestaat in Rusland een grote behoefte aan steun bij het aanpassen van de organisatie en werkwijzen aan de eisen van een vrijemarkteconomie. Deze activiteiten bevorderen de samenwerking van beide douane-administraties en kunnen tevens een positieve bijdrage leveren aan het versoepelen van het vervullen van de douaneprocedures in met name de Russische Federatie. Het Nederlands vervoerend en verladend bedrijfsleven heeft vaak kritiek op de weinig transparante procedures in de Russische Federatie welke leiden tot lange wachttijden, onzekerheid over de uitkomst en hoge kosten.

Artikel 5

Doel van deze bepaling is zekerheid te verkrijgen of goederen die uit de ene staat zijn uitgevoerd met als uiteindelijke bestemming de andere staat, inderdaad in de andere staat zijn aangekomen. Dit 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 een andere staat zijn uitgevoerd kan worden weggenomen wanneer de douane-administratie 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 6

Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid dat, indien bij één van beide douane-administraties twijfels zijn gerezen over de legitimiteit van goederenbewegingen en de daarbij betrokken opslagplaatsen, vervoermiddelen of personen, daarop bijzonder toezicht kan worden gehouden.

Artikel 7

Het artikel bevat een nadere verbijzondering van de in de voorgaande bepalingen voorziene uitwisseling van informatie voor een aantal categorieën gevoelige goederen. De illegale handel in deze goederen in en vanuit de Russische Federatie vormt een serieus probleem. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de illegale uitvoer van religieuze kunst (iconen), wapens gestolen uit legerdepots en smokkel van radioactieve materialen.

Artikel 8

Als sluitstuk van de wederzijdse administratieve bijstand wordt in dit artikel voorzien in bijstand bij de invordering. Deze ziet ingevolge artikel 1, onder 4, op de rechten en belastingen waarop dit verdrag van toepassing is, alsmede op met die rechten en belastingen verband houdende verhogingen, administratieve boeten, achterstallige betalingen, interesten en kosten. Nadere regels voor de toepassing van dit artikel kunnen in de uitvoeringsbepalingen bij dit verdrag worden gegeven.

Artikel 9

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

Artikel 10

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om ambtenaren van de aangezochte douane-administratie als deskundige of als getuige te laten verschijnen voor een gerechtelijke of administratieve instantie van de verzoekende verdragspartij ter zake van een inbreuk op de douanewetgeving. Nadere regels voor de toepassing van dit artikel zullen worden neergelegd in de uitvoeringsbepalingen.

Artikel 11

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

Artikel 12

Op basis van dit artikel verplicht de aangezochte douane-administratie zich een onderzoek in te stellen 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 of persoon een administratieve controle (boekenonderzoek) instelt om tegemoet te kunnen komen aan een verzoek van de Russische 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 van Rusland naar Nederland, kan het onderzoek worden versneld indien ambtenaren van de verzoekende douane-administratie direct informatie verkrijgen van de bevoegde eenheden van de aangezochte administratie dan wel aanwezig zijn bij onderzoeken te verrichten door ambtenaren van de aangezochte douane-administratie.

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 tweede lid bevat een doelbindingsbepaling inhoudend dat de verkregen informatie slechts voor de doeleinden van dit verdrag mag worden gebruikt door de bevoegde douane-autoriteiten. Gebruik van de informatie voor andere doeleinden of door andere autoriteiten is alleen toegestaan indien de douane-administratie die de informatie heeft verstrekt daartoe uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven. Voor het gebruik door de Russische douaneadministratie van via de Nederlandse douane-administratie verkregen informatie in een strafrechtelijke procedure is op grond van het tweede lid uitdrukkelijk

voorafgaande toestemming van het openbaar Ministerie dan wel de Nederlandse rechterlijke autoriteit vereist.

Het derde lid geeft aan dat in de staat die de informatie ontvangt, minimaal hetzelfde niveau van geheimhouding en bescherming voor deze informatie geldt als voor soortgelijke informatie van de eigen administratie op basis van de nationale wetgeving terzake. Het vierde lid bepaalt dat onder het verdrag ook de overdracht van persoonsgegevens overeenkomstig de nationale wetgeving plaatsvindt.

In Nederland zijn de wettelijke regels voor de omgang met persoonsgegevens onder andere opgenomen in (thans nog) de Wet persoonsregistraties (WPR), terwijl ook in de uitvoerings sfeer 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 verwijzingen naar de nationale wetgeving in het derde en het vierde lid, alsmede die in de in het vierde lid vermelde bijlage bij het verdrag, zien voor Nederland vanaf dat tijdstip derhalve in materiële zin mede op de aangehaalde richtlijn. Zowel de WPR alsook 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.

Artikel 15

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. Dit zou namelijk in strijd komen met het ne bis in idem beginsel. Hetzelfde geldt bij een nog lopende strafrechtelijke procedure. Informatie wordt niet verstrekt dan na daartoe verkregen toestemming van de betrokken 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 16

Uit hoofde van administratieve vereenvoudiging zien de douane-administraties in beginsel af van alle vorderingen tot terugbetaling van de door hen gemaakte kosten.

Artikel 17

Het artikel bevat enkele bepalingen die een goede uitvoering van het verdrag moeten verzekeren. De douane-administraties 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 18 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 van artikel 18 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 door het Koninkrijk gesloten douaneverdragen meer in het algemeen.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. Bos

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
E. L. Herfkens