

Goedkeuring van het op 5 September 1952 te Brussel tusschen Nederland, België en Luxemburg gesloten Verdrag nopens de samenwerking op het stuk van douanen en van accijnzen

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

Inleiding

Door de op 5 September 1944 te Londen door de Regeringen van Nederland, België en Luxemburg ondertekende Douane-overeenkomst (*Trbl.* 1952, nos. 1 t/m 6), goedgekeurd bij de wet van 1 Augustus 1947, *Stb.* H 282, waarmede een eerste stap is gezet op de weg naar de volledige douane-unie, welke voorwaarde is voor het tot stand komen van de beoogde economische unie tussen de drie landen, zijn de in elk van die landen geheven wordende invoerrechten gelijk gemaakt en is tevens het goederenverkeer tussen de Benelux-landen onderling van de heffing van invoerrechten bevrijd. Naarmate het op 18 Februari 1950 te 's-Gravenhage tussen Nederland, België en Luxemburg gesloten Verdrag tot unificatie van accijnzen en van het waarborgrecht (*Trbl.* 1951, no. 159), goedgekeurd bij de wet van 15 Juni 1951, *Stb.* 215, in werking treedt, zal ook de heffing van accijnzen aan de onderlinge grenzen met betrekking tot het intra-Benelux-verkeer komen te vervallen.

Door het wegvallen van de gemeenschappelijke grenzen ten aanzien van de heffing van invoerrechten heeft elk van de drie landen belang gekregen bij de naleving van de douanewetgeving in de beide andere landen. Na de inwerkingtreding van het voornoemde Verdrag tot unificatie van accijnzen en van het waarborgrecht zal een overeenkomstig belang aanwezig zijn voor zoveel de naleving van de accijnswetgeving in elk van de drie landen betreft.

Ontduiking van de wetgeving op het stuk van de invoerrechten en de accijnzen in het ene land betekent namelijk niet slechts een inbreuk op de fiscale orde en een aantasting van de daarmee samenhangende economische en andere belangen van dat land, doch levert tevens — door het ontbreken van de onderlinge grenzen ten aanzien van de heffing van invoerrechten en accijnzen in het intra-Benelux-verkeer — niet onaanzienlijke gevaren op voor de overeenkomstige belangen in de beide andere landen. De omstandigheid immers, dat goederen, welke in het ene land frauduleus, dus zonder betaling van de verschuldigde belasting, in het vrije verkeer worden gebracht, evenals andere goederen naar de beide overige landen kunnen worden overgebracht, zonder dat heffing van invoerrechten en — binnen afzienbare tijd — van accijnzen plaats vindt, brengt mede, dat de in het ene land gepleegde fraude niet slechts in meer of mindere mate een verstoring van de concurrentieverhoudingen en een aantasting van de beschermende werking van het tarief van invoerrechten in dat land, doch ook in de beide andere landen tot gevolg kan hebben. Hierbij dient mede in aanmerking te worden genomen, dat door de liberalisatie van het goederenverkeer de kwantitatieve restricties, welke tot op zekere hoogte ook voor de vrije uitwisseling van goederen, waarmede of met betrekking tot welke in één van de drie landen is gefraudeerd, een belemmering vormden, in toenemende mate zijn afgeschaft. Het thans reeds aanwezige belang bij een juiste naleving van de wetten en voorschriften op het stuk van douanen en accijnzen zal uiteraard toenemen naar mate het goederenverkeer tussen de drie landen onderling van de nog bestaande fiscale belemmeringen wordt bevrijd.

Bovendien zal, aangezien een douane-unie, welke de Benelux-landen nastreven, het bestaan van een gemeenschappelijke kas

voor de opbrengsten van de invoerrechten en de accijnzen in de onderscheiden landen zal medebrengen, in de toekomst onder een dergelijke unie alle fraude, die in een van de landen ten aanzien van de invoerrechten of de accijnzen wordt bedreven, steeds ook nadelen medebrengen met betrekking tot de Overheidsontvangsten van de beide andere landen van de Benelux-gemeenschap.

Gelet op het vorenstaande en in aanmerking nemende, dat het toekomstige douanegebied uit drie afzonderlijke rechtsgebieden zal bestaan, in verband waarmede de bevoegdheid van de ambtenaren van elk van die gebieden om als zodanig op te treden in beginsel tot het eigen land beperkt zal moeten blijven, hebben de Regeringen van de Benelux-landen, op voorstel van de bij artikel 3 van de hogergenoemde Nederlands-Belgisch-Luxemburgse Douane-overeenkomst ingestelde Administratieve Raad voor de Douaneregelingen, besloten bij verdrag een bepaalde samenwerking op het stuk van douanen en van accijnzen tot stand te brengen, ten einde hun gemeenschappelijke belangen in dezen zoveel mogelijk beveiligd te weten.

Toelichtingen op de bepalingen van het Verdrag

HOOFDSTUK I

Dit hoofdstuk bevat voornamelijk bepalingen met betrekking tot de waarde, welke in de drie landen dient te worden toegekend aan documenten, opgemaakt door of ten overstaan van de douane- of de accijnsdiensten van een der partnerlanden, aan controlemerken, welke die diensten hebben aangebracht, zomede aan door hen gedane constateringen en door hen opgemaakte processen-verbaal.

De rechtsgeldigheid van sommige handelingen in het gehele Benelux-gebied is noodzakelijk, indien men, in overeenstemming met het streven van de drie landen een volledige douane-unie en op den duur een economische unie tot stand te brengen, de douane- en de accijnsformaliteiten bij het goederenverkeer over de gemeenschappelijke staatkundige grenzen wil vereenvoudigen en tenslotte wil laten vervallen.

De bepalingen van de artikelen 1 en 2 beogen dan ook het mogelijk te maken, dat goederen, die zich in een van de drie landen onder douane- of accijnstoezicht bevinden, naar het grondgebied van de beide andere landen kunnen overgaan, zonder dat bij de grensoverschrijding een nieuw document voor die goederen behoeft te worden opgemaakt of nieuwe controlemerken behoeven te worden aangebracht.

Artikel I

§ 1. Deze bepaling verleent met het hiervoren omschreven oogmerk aan een douane- of accijnsdocument, hetwelk rechtsgeldig in een van de drie landen is opgemaakt, gelijke rechtskracht in elk van de landen van het Benelux-gebied.

§§ 2 en 3. Het in § 1 bepaalde brengt mede, dat aan de verklaringen van de ambtenaren van de onderscheiden douane- en accijnsdiensten van de drie landen, welke op de documenten worden gesteld, in het gehele Benelux-gebied gelijke waarde wordt toegekend en dat voorts bij het opmaken van een document, hetwelk ook in een ander land moet dienen, rekening

wordt gehouden met de organisatie van de douane- en accijnsdiensten van dat land. De bepalingen van deze paragrafen voorzien daarin.

Artikel 2

De contrôlemerken, welke door de administratie van het ene land op goederen of op vervoermiddelen zijn aangebracht, zullen ingevolge het onderwerpelijk artikel niet behoeven te worden vervangen in het land, waar de goederen of de vervoermiddelen worden binnengebracht. Schending van die merken zal op dezelfde voet strafbaar zijn als schending van merken, welke door de administratie van laatstbedoeld land worden aangebracht.

Artikel 3

De samenwerking in de Benelux-landen in een zelfde belangensfeer rechtvaardigt alleszins de bewijskracht, welke ingevolge dit artikel in elk van de drie landen wordt toegekend aan de daarbij bedoelde processen-verbaal van de ambtenaren van een van de andere landen.

Aan de bepaling ligt trouwens dezelfde gedachte ten grondslag als aan die van voorgaande artikelen, namelijk dat in elk van de Benelux-landen aan de handelingen en verklaringen van de ambtenaren van de douane- en accijnsdiensten van de partnerlanden dezelfde rechtsgevolgen dienen te worden verbonden als aan die van de ambtenaren van het eigen land.

HOOFDSTUK II

De bepalingen van dit hoofdstuk houden enkele afwijkingen in van de algemene regel, dat de ambtenaren slechts bevoegd zijn op te treden in hun eigen land. Het samengaan van de belangen van de Benelux-landen en de voor de behartiging van die belangen vereiste samenwerking billijken die afwijkingen alleszins.

De rechtstoestand van de ambtenaren, die onder de bij de artikelen 4, 5 en 6 omschreven omstandigheden in een ander land optreden, is geregeld bij artikel 16.

Artikel 4

De bepalingen van dit artikel verlenen aan de ambtenaren van de douane- of accijnsdienst van elk land de bevoegdheid met die van een ander land samen te werken ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten van de douane- en accijns-wetgeving en daartoe op het grondgebied van dat andere land op te treden.

Aangezien ten deze uitdrukkelijk de samenwerking is vooropgesteld, kunnen de ambtenaren op het grondgebied van het andere land slechts optreden, indien en voor zover de ambtenaren van dat land, met wie zij samenwerken, daarmee instemmen.

Artikel 5

Dit artikel maakt een rationele organisatie van de begeleiding van goederentransporten, welke van het ene land naar het andere land overgaan, mogelijk.

Ter bescherming van de in het geding zijn belangen dienen de begeleidende ambtenaren, wanneer zij hun land verlaten, dezelfde bevoegdheden te genieten als die, welke zijn toegekend aan de ambtenaren van het land, hetwelk zij binnegaan.

Artikel 6

In het kader van de samenwerking in de Benelux-gemeenschap ligt het voor de hand aan de ambtenaren het recht te geven de achtervolging van een verdachte, die over de grens vlucht, op het grondgebied van het andere land voort te zetten (droit de poursuite). Het onderwerpelijk artikel voorziet daarin.

Indien de achtervolging niet wordt onderbroken, mogen de ambtenaren, met inachtneming van de wetten van het vreemde land, hun taak in dat land volbrengen, zoals zij die in eigen land zouden hebben volbracht. Ten einde verwickelingen te voorkomen, is echter bepaald, dat zij de voortvluchtige, indien hij is gevat, niet in arrest mogen stellen („arresteren”). Wel kunnen zij hem overbrengen naar een vertegenwoordiger van

het openbaar gezag ter plaatse, ten einde zijn identiteit te doen vaststellen.

Indien de tijd daartoe niet ontbreekt, moeten de achtervolgende ambtenaren de medewerking inroepen van de ambtenaren van het nabuurland.

Ter voorkoming van moeilijkheden is het voorts gewenst geacht te bepalen, dat de in beslag genomen goederen en vervoermiddelen bij de ambtenaren van het land, waar de goederen zijn aangehaald, in bewaring worden gegeven en bij hen ten behoeve van het land, waar de achtervolging is begonnen, in bewaring blijven, totdat over de bestemming van die zaken zal zijn beslist (vgl. artikel 14, tweede lid).

HOOFDSTUK III

De bepalingen van dit hoofdstuk hebben betrekking op de te verlenen wederzijdse bijstand ter voorkoming en bestrijding van strafbare feiten op het stuk van douane en van accijnzen. Een bepaalde vorm van een dergelijke wederzijdse bijstand, welke in het bijzonder tot het optreden van ambtenaren in een ander land aanleiding geeft, heeft regeling gevonden in het onder Hoofdstuk II opgenomen artikel 4.

Artikel 7

Dit artikel geeft de gedachte weer, welke de daaropvolgende artikelen van dit hoofdstuk beheerst.

Artikel 8

Dit artikel beoogt de door de administraties van de drie landen in de uitoefening van haar taak verkregen gegevens te doen uitwisselen, voor zover zulks ter voorkoming of ter opsporing van overtredingen van de douane- en accijns-wetgeving van nut kan zijn.

Artikel 9

Ingevolge dit artikel kan de administratie van het ene land rechtstreeks aan die van een der beide andere landen verzoeken bepaalde handelingen te haren behoeve te verrichten.

Artikel 10

Dit artikel opent voor de ambtenaren de gelegenheid, onder bepaalde voorwaarden op kantoren van de administratie van een der beide andere landen inzage te verkrijgen en afschrift te nemen van geschriften, registers en andere documenten, welke op die kantoren berusten, en van de aldus verkregen gegevens in de uitoefening van hun dienst gebruik te maken.

Artikel 11

Geleid door het streven tot samenwerking in de drie landen ontslaat dit artikel onder bepaalde voorwaarden de ambtenaar, die in strafzaken op het stuk van douanen en van accijnzen als getuige wordt geroepen voor een rechterlijke instantie in een der beide andere landen, van de geheimhoudingsplicht, welke hem onder meer bij artikel 317 van de Algemene Wet van 26 Augustus 1822 (*Stb.* 38) is opgelegd.

Artikel 12

§ 1. In overeenstemming met het hiervoren onder „Inleiding” ontwikkelde standpunt, dat schending van door de nationale wetten op het stuk van douanen en van accijnzen beschermde belangen in het ene land tevens schending van overeenkomstige belangen van elk van de beide andere landen betekent, maakt dit artikel van het verdrag het mogelijk om in elk Benelux-land — met inachtneming van de daarbij gestelde regelen van relatieve competentie — een overtreding, welke in één van de beide andere landen tegen de aldaar geldende voorschriften op het stuk van douanen en van accijnzen is gepleegd en aldaar strafbaar is gesteld, te berechten en te bestraffen als ware zij een overtreding van overeenkomstige voorschriften van het land van berechting, althans voor zover de overtreding ook aldaar strafbaar is gesteld.

§ 2. In deze paragraaf worden regelen gegeven omtrent de relatieve competentie tussen de landen met betrekking tot de in § 1 bedoelde strafbare feiten.

Als algemene regel is gesteld, dat de berechting plaats vindt in het land, waar het strafbare feit is begaan.

Het laatste lid van de onderwerpelijke paragraaf maakt het echter steeds mogelijk het strafdossier over te maken naar het land, waar de verdachte verblijf houdt, met het verzoek de berechting aldaar te doen geschieden. Laatsbedoelde bepaling is vooral van belang, indien in verband met het karakter van het begane delict het gewenst lijkt de verdachte met vrijheidsstraf te treffen, aangezien de uitlevering van verdachten ter zake van douane- of accijnzdelicten niet mogelijk is en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen van een ander land, voor zover zij vrijheidsstraf betreffen, vooralsnog niet wenselijk is geoordeeld. In die gevallen, dat ten aanzien van een in een der beide andere landen verblijf houdende verdachte met oplegging van vermogensstraffen kan worden volstaan, bestaat aan die bepaling niet zozeer behoefte, omdat artikel 13 in de mogelijkheid van de tenuitvoerlegging van vermogensstraffen in een der beide andere landen voorziet.

§ 3. Aan de bepaling van deze paragraaf ligt dezelfde gedachte ten grondslag als aan die van § 1, namelijk dat schending van de douane- en accijnzwetgeving van het ene land tevens als een schending van de douane- en accijnzwetgeving van het andere land moet worden gezien. De bepaling heeft uiteraard slechts effect, indien en voor zover de nationale wetgevingen aan recidive met betrekking tot de daarbij bedoelde strafbare feiten bepaalde rechtsgevolgen verbinden.

Artikel 13

Dit artikel werd hierboven in het onder artikel 12, § 2, vermelde reeds ingeleid. De strafrechterlijke beslissingen kunnen voor de geldboeten, verbeurdverklaringen en kosten in een der beide andere landen slechts worden ten uitvoer gelegd op de goederen, welke de veroordeelde aldaar bezit. Toepassing van vervangende hechtenis of van lijfswang is dus in het andere land niet mogelijk.

Bepalingen omtrent de wijze, waarop hier te lande het exequatur op de in het onderwerpelijke artikel bedoelde rechterlijke beslissingen zal kunnen worden verkregen en omtrent de wijze, waarop die beslissingen zullen kunnen worden ten uitvoer gelegd, zijn vervat in artikel 2 van het ontwerp van wet tot goedkeuring van het verdrag.

Artikel 14

In het eerste lid ligt besloten, dat de opbrengst van boeten en verbeurdverklaringen, onder verrekening van de in artikel 18 bedoelde kosten, toevalt aan het land, hetwelk overeenkomstig artikel 12, § 2, eerste, tweede en derde lid, het recht tot vervolging uitoefent.

In aansluiting hieraan bepaalt het tweede lid, dat op verzoek van dat land bepaalde in handen van de douane- of accijnzdienst van een der beide andere landen zich bevindende goederen en vervoermiddelen ter beschikking van het eerstbedoelde land moeten worden gesteld.

Artikel 15

Dit artikel beoogt voor het geval, dat een document, hetwelk in het ene land is opgemaakt om het vervoer van goederen naar een bestemming in een der beide andere landen te dekken en ingevolge artikel 1, § 1, alsdan ook in dat andere land de in die bepalingen omschreven rechtsgevolgen heeft, vast te leggen, dat de eventueel ter zake van niet-zuivering verschuldigde invoerrechten, accijnzen, boeten en andere heffingen worden ingevorderd door en ten bate van het land, alwaar het document is gemaakt.

HOOFDSTUK IV

Dit hoofdstuk bevat enkele bepalingen van algemene aard.

Artikel 16

Dit artikel bevat enkele algemene regelen met betrekking tot de rechten en de verplichtingen van de ambtenaar, die inge-

volge de bepalingen van het verdrag (vgl. de artikelen 4, 5 en 6) op het grondgebied van een der beide andere landen optreedt.

Artikel 17

De in dit artikel geregelde vrijstelling van belasting voor vervoermiddelen komt overeen met die van artikel VIII, tweede lid, van het op 13 April 1948 te 's-Gravenhage tussen Nederland en België gesloten Verdrag nopens samenvoeging van douanebehandeling aan de Nederlands-Belgische grens (*Trbl.* 1951, no. 128, en 1952, no. 118).

Artikel 18

Aan de bevoegde Ministers van de drie landen wordt overgelaten in gemeen overleg te bepalen, op welke wijze de kosten worden verrekend, welke in het ene land zijn gemaakt ter voldoening aan een verzoek of een vordering van een der beide andere landen.

HOOFDSTUK V

Dit hoofdstuk bevat enige slotbepalingen.

Artikel 19

Dit artikel houdt rekening met de omstandigheid, dat de unificatie van accijnzen, welke in het op 18 Februari 1950 te 's-Gravenhage tussen Nederland, België en Luxemburg gesloten Verdrag tot unificatie van accijnzen en van het waarborgrecht (*Trbl.* 1951, no. 159), goedgekeurd bij de wet van 15 Juni 1951, *Stb.* 215, is voorzien, slechts in werking treedt, naarmate zulks ingevolge artikel 22 van dat verdrag in onderling overleg tussen de drie landen wordt bepaald.

Artikelen 20 en 21

De bepalingen van deze artikelen behoeven geen toelichting.

Toelichtingen op de artikelen van het ontwerp van wet

Artikel 1. Dit artikel behelst de goedkeuring, welke het verdrag behoeft ingevolge artikel 60, lid 2, van de Grondwet, alvorens het kan worden bekrachtigd.

Artikel 2. De bepalingen van dit artikel regelen de uitvoerbaarverklaring en de tenuitvoerlegging hier te lande van de in artikel 13 van het verdrag bedoelde Belgische of Luxemburgse strafrechterlijke beslissingen.

Als autoriteit, die het exequatur verleent, is aangewezen de president van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage. Doordat de uitvoerbaarverklaring voor de tenuitvoerlegging in het gehele land geldt, worden de moeilijkheden van competentie vermeden, welke verbonden zijn aan een regeling, waarbij het exequatur in meer dan één arrondissement zou kunnen worden gevraagd. Bovendien geeft de onderwerpelijke regeling het voordeel, dat te 's-Gravenhage de Belgische of Luxemburgse rechterlijke beslissingen centraal door het hoofdbestuur van 's Rijks belastingen in eerste instantie op haar vatbaarheid voor tenuitvoerlegging hier te lande kunnen worden beoordeeld en dat aldaar door de rechterlijke autoriteit, die met het verlenen van het exequatur is belast, bij of door tussenkomst van dat bestuur zo nodig nadere inlichtingen kunnen worden verkregen.

Voor de vormen van de tenuitvoerlegging is aansluiting gezocht bij de hier te lande met betrekking tot de executie van strafvonnissen op het gebied van de invoerrechten en accijnzen geldende bepalingen.

Voor de kosten van de tenuitvoerlegging is de regeling toepasselijk verklaard, welke in het algemeen voor de kosten van het verhaal van geldboeten op de goederen van de veroordeelde in strafzaken geldt.

In overeenstemming met artikel 32 van de wet van 12 Juni 1909, *Stb.* 141, tot uitvoering van het op 17 Juli 1905 te 's-Gravenhage gesloten Verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering (*Trbl.* 1952 no. 70) is bepaald, dat de kosten van de uitvoerbaarverklaring steeds geheel ten laste van het Rijk ko-

men. Bepaald is voorts, dat de kosten van tenuitvoerlegging ten laste van het Rijk komen, voor zover die kosten, ondanks het recht van voorrang, bij de executie niet verhaalbaar mochten blijken te zijn op de goederen van de veroordeelde. Hiermede is tevens vastgelegd, dat die kosten in geen geval in rekening zullen worden gebracht aan het land, hetwelk de tenuitvoerlegging heeft gevraagd.

Voor het innemen van een zodanig standpunt bestaat in dezen alleszins aanleiding, aangezien, in overeenstemming met de hierboven in deze toelichting voorkomende beschouwingen, de tenuitvoerlegging, die hier geregeld wordt, tevens als een eigen Nederlands belang moet worden gezien.

Een overeenkomstig standpunt met betrekking tot de kosten is aangetroffen in een op 8 Maart 1948 te Kopenhagen tussen

Denemarken, Noorwegen en Zweden gesloten Verdrag nopens het gezag en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken (zie „Recueil des Traités” van de Verenigde Naties, deel 27, blz. 129).

Artikelen 3 en 4. Deze artikelen behoeven geen toelichting.

De Staatssecretaris van Financiën,
VAN DEN BERGE.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. W. BEYEN.

De Minister van Justitie,
L. A. DONKER.