

Verdrag, op 16 maart 1961 te 's-Gravenhage ondertekend, tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg, over de samenwerking inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE
ZAKEN

Nr. 1

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen: 19 november 1963.

De wens, dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden der Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 19 december 1963.

's-Gravenhage, 14 november 1963.

Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 60, lid 2, en onder verwijzing naar artikel 61, lid 3, van de Grondwet, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U Hoogedelgestreng hiernevens over te leggen de tekst van het op 16 maart 1961 te 's-Gravenhage ondertekende Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg, over de samenwerking inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer (*Trb.* 1961, 44)¹).

Een toelichtende nota bij het verdrag gelieve U Hoogedelgestreng hiernevens aan te treffen.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het verdrag alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.

Toelichtende nota

1. *Inleiding*

Het op 16 maart 1961 tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden gesloten Verdrag over de samenwerking inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer strekt in hoofdzaak tot — althans gedeeltelijke — uitvoering van de artikelen 76 en 83 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (*Trb.* 1958, 18 en 1960, 124). Het voorziet o.m. in de gelijkstelling der in-, uit- en doorvoerdocumenten in de drie landen, in de samenwerking inzake de vervolging en berechting van overtredingen van de bepalingen inzake in-, uit- en doorvoer, in de administratieve samenwerking en in de wederzijdse bijstand inzake voorkoming en bestrijding van strafbare feiten.

Het onderhavige verdrag en het op 5 september 1952 tussen de Benelux-landen gesloten Verdrag nopens de samenwerking op het stuk van douanen en van accijnzen (*Trb.* 1952, 136, zie laatstelijk *Trb.* 1961, 17) zijn naar de materie aan elkaar verwant. Zij hebben ook een zelfde uitgangspunt, t.w. een gemeenschappelijk Benelux-regiem, gebaseerd op een ongehinderd goederenverkeer tussen de betrokken landen en op een gemeenschappelijke buitengrens. Bij het opstellen van de verdragsbepalingen is dan ook gestreefd naar gelijkvormigheid met het douane-verdrag van 1952.

Op 29 april 1959 is een ontwerp voor het onderhavige verdrag om advies voorgelegd aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad. Bij de schriftelijke beantwoording van de door een commissie uit de raad over het ontwerp gemaakte opmerkingen is een op enkele punten gewijzigd ontwerp aan de Raad voorgelegd, waarover deze op 27 februari 1960 een gunstig advies heeft uitgebracht. (Zie de stukken van de raad 17-1, -2, -3 en -4, alsmede de *Handelingen* 1960, nr. 19 en nr. 20).

In het verdrag is geen regeling getroffen ten aanzien van de betalingen, welke verband houden met de in-, uit- en door-

¹) Nedergelegd ter griffie, ter inzage van de leden.

Aan
de Heer Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

voer. Omtrent deze betalingen is een bepaling opgenomen in artikel 76 van het Benelux Unieverdrag. De regeling van dit onderwerp vergt echter andersoortige voorzieningen dan in het onderhavige verdrag zijn getroffen en de coördinatie op het betalingsgebied zal pas in een later stadium kunnen worden doorgevoerd.

2. Het rechtsgebied

Artikel 1. Zoals reeds gezegd, gaat het onderhavige verdrag uit van een gemeenschappelijk Benelux-regiem op het gebied van de in-, uit- en doorvoer, gebaseerd op een ongehinderd goederenverkeer tussen de betrokken landen en op hun gemeenschappelijke buitengrens. De bepalingen, welke op de in-, uit- en doorvoer betrekking hebben, zijn niet uitsluitend economische bepalingen in strikte zin. Ook kwaliteitsvoorschriften, veiligheidsvoorschriften en voorschriften op het gebied van de gezondheidszorg voor mens en dier zijn daaronder begrepen.

Het is niet mogelijk al deze naar aard en inhoud verschillende regelingen in een algemene omschrijving van het door het verdrag bestreken gebied samen te vatten. Aan een opsomming van alle wettelijke bepalingen, waarop het verdrag betrekking zou moeten hebben, is het bezwaar verbonden, dat elke wijziging van of toevoeging aan die opsomming een wijziging van het verdrag nodig maakt. Derhalve wordt aan het in artikel 15 van het Unieverdrag bedoelde Comité van Ministers opgedragen aan te wijzen, welke wettelijke bepalingen van elk der landen onder de werking van het verdrag zullen vallen. Zij zullen dit doen, naarmate de ontwikkeling van de economische unie zulks vordert.

3. Documenten

Artikel 2. Bij een gemeenschappelijk regiem moeten allereerst de voorwaarden voor de in-, uit- en doorvoer in de samenwerkende landen gelijk zijn. Het mag geen verschil maken, of de in-, uit- of doorvoer via de grenzen van het eigen land tot stand komt of via de grenzen van een van de andere landen. De documenten, die bij grensoverschrijding moeten worden overgelegd, zullen dan ook gelijke kracht moeten hebben, ongeacht in welk van de drie landen zij zijn afgegeven en in welk van de drie landen zij worden gebruikt; met andere woorden de in de onderscheidene landen geldige documenten moeten met elkaar worden gelijk gesteld.

Hiervoor is in het verdrag het systeem gekozen, volgens hetwelk elk land de documenten van de andere landen beschouwt, alsof zij op grond van zijn eigen wetgeving waren afgegeven. Voorwaarde voor praktische toepassing van dit systeem is, dat de wetgeving in de betrokken landen een voldoende grondslag biedt voor een gelijkvormige bestuursvoering. Bij de voorbereiding van de nieuwe in- en uitvoerwetgeving in de Benelux-landen is aan dit punt bijzondere aandacht geschonken.

Mede naar aanleiding van hetgeen omtrent de wederzijdse geldigheid van documenten tijdens de zitting van 26 februari 1960 van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad is gezegd (zie *Handelingen* 1960, nr. 19, blz. 14, van deze raad), menen de ondergetekenden er goed aan te doen voorop te stellen, dat de documenten, die in de betrokken landen de in-, uit- of doorvoer mogelijk maken, in artikel 2 worden onderscheiden, naar gelang zij al dan niet van overheidswege zijn afgegeven of geldig gemaakt. De vergunning tot invoer of uitvoer is een voorbeeld van de eerste categorie. Het Nederlandse invoer-, respectievelijk uitvoerregistratieformulier behoort tot de tweede categorie van documenten. Het is een door de importeur, respectievelijk exporteur afgegeven verklaring, die bij de aangifte ten invoer of de aangifte ten uitvoer van bepaalde zendingen moet worden overgelegd en zonder welke geen invoer of uitvoer kan plaats hebben. De verklaring dient voor bepaalde administratieve doeleinden. In België en Luxemburg worden deze doeleinden thans nog verwezenlijkt door ook voor deze zendingen de gewone vergunningsprocedure toe te passen.

Bij de totstandkoming van een gemeenschappelijk in- en uitvoerregiem in de Benelux-landen zal als „gemeenschap-

pelijk" Benelux-document voor de in- en uitvoer van vorenbedoelde zendingen hetzij de vergunning, hetzij het registratieformulier moeten worden aangewezen. Het tweede lid van artikel 2 ziet op laatstbedoelde mogelijkheid. Met betrekking tot in de Benelux-landen in te voeren goederen zou als document in de zin van artikel 2, tweede lid, onder omstandigheden b.v. ook een certificaat of ander bewijs inzake de oorsprong in aanmerking kunnen komen.

4. Administratieve samenwerking

Artikel 5. Een gemeenschappelijk regiem is niet denkbaar zonder duurzame administratieve samenwerking tussen de overheden van de partnerlanden. Deze samenwerking bestaat uit de uitwisseling van gegevens, zowel van algemene aard (bijv. gemeenschappelijk contingentenbeheer) als met betrekking tot een bepaald goederenverkeer of een bepaalde onderneming. Die gegevens kunnen niet alleen worden gevraagd, verkregen of benut voor de rechtstreekse toepassing van de wettelijke bepalingen, die onder de werking van het verdrag vallen, en voor de controle op die toepassing, maar ook voor het voorbereiden van dergelijke nieuwe regelingen. Ter verkrijging van de door een partnerland gevraagde gegevens mogen ambtelijke onderzoeken worden ingesteld binnen de grenzen, die volgens de nationale wetgeving voor overeenkomstige gevallen geoorloofd zijn. Om misbruik van en onvoorzichtigheid met deze gegevens te voorkomen, mogen alleen de autoriteiten, die in elk land door de bevoegde minister zijn aangewezen, deze gegevens aanvragen, ontvangen of verstrekken en ze slechts benutten binnen het kader van de wettelijke bepalingen, waarop het verdrag van toepassing is. Mededeling aan andere personen dan die, welke de gegevens voor dit doel noodzakelijk moeten ontvangen, is slechts geoorloofd, indien de autoriteit, die ze heeft verstrekt, daartoe uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven en voorzover de wetgeving van het ontvangende land zich daartegen niet verzet. Dit laatste moet zodanig worden opgevat, dat, zelfs wanneer de nationale wetgeving van het ontvangende land een verplichting kent voor het verschaffen van gegevens (bijv. aan fiscale of gerechtelijke autoriteiten), deze verplichting behoudens verkregen toestemming niet bestaat ten aanzien van uit de andere partnerlanden verkregen gegevens.

5. Strafbare feiten, vervolging en berechting

Artikelen 6 en 7 t/m 12. Indien een overtreding van de in-, uit- en doorvoerwetgeving wordt begaan in een van de landen door een persoon, die in dat land verblijf houdt, en het feit ook in dat land wordt geconstateerd, biedt de vervolging en berechting geen bijzondere moeilijkheden. De rechter van dat land kan het feit met toepassing van zijn eigen wetgeving berechten en de straf kan aldaar zonder moeite worden tenuitvoergelegd.

Vaak zal zich echter juist bij een materie als de onderhavige een andere situatie voordoen. Vaak zal de verdachte verblijf houden in een ander Beneluxland dan dat waar hij het feit pleegde. De Nederlander, die in strijd met de Beneluxregelingen goederen uit Frankrijk importeert, doet dit in de regel aan de Belgisch-Franse grens. Hij pleegt het strafbare feit in België. Onder deze omstandigheden kan berechting in het land, waar het feit werd gepleegd, op ernstige bezwaren stuiten. Indien het strafbare feit zo ernstig is, dat de rechter een vrijheidsstraf oplegt, zal deze straf in de regel niet kunnen worden ten uitvoer gelegd, aangezien — ook volgens het nieuwe uitleveringsverdrag — uitlevering van eigen onderdanen uitgesloten is en een vrijheidsstraf, waarvoor uitlevering kan worden gevraagd, ten minste drie maanden moet bedragen. Verder is ook de tenuitvoerlegging van geldboeten op het territoir van een ander land allerm minst eenvoudig. Bovendien leert de praktijk, dat strafbare feiten als hier bedoeld gewoonlijk aan het licht komen bij een nauwkeurig onderzoek van de boeken ten kantore van de betrokken onderneming. De bewijsmiddelen bevinden zich derhalve vaak niet in het land, waar het feit werd begaan, maar in het land, waar de verdachte verblijf houdt.

Ook kunnen zich gevallen voordoen, waarin gelijksoortige overtredingen van een gemeenschappelijk voorschrift door

dezelfde verdachte in meer dan één land worden geconstateerd. In dergelijke gevallen verdient een centralisatie van de vervolgingen in het land, waar de verdachte verblijf houdt, aanbeveling.

Uit het voorgaande volgt dat wanneer de verdachte verblijf houdt in een ander Beneluxland dan dat waar het feit werd begaan, veelal berechting in het land van verblijf aanbeveling zal verdienen. Daarnaast zijn situaties denkbaar, waarin de verdachte zich in het geheel niet in het Beneluxgebied bevindt en waarin niettemin het feit wordt geconstateerd in een ander land dan waar het werd begaan. Alsdan kan berechting in het land, waar het feit werd ontdekt, de voorkeur verdienen.

Een en ander heeft met zich medegebracht, dat de regeling, welke met betrekking tot de berechting in het verdrag is opgenomen, zodanig is opgesteld, dat een zaak in dat der Beneluxlanden zal worden berecht, waarin dat — gelet op de omstandigheden — het best kan geschieden.

Het is wenselijk, dat de strafrechter, die de zaak moet berechten, daarbij zijn eigen strafrecht kan toepassen. De toepassing van vreemd strafrecht brengt grote praktische moeilijkheden mede. In verband daarmee is in het onderhavige verdrag een systeem gekozen, waarbij de nationale in- uit- en doorvoernetgeving van elk der partnerlanden ook van toepassing is, indien het strafbare feit werd begaan op het grondgebied van een der andere landen. Dit geldt niet alleen ten opzichte van het verkeer van goederen over de grenzen van het eigen grondgebied, maar ook ten opzichte van het verkeer over de grenzen van elk der partnerlanden. Een en ander is neergelegd in artikel 6, eerste lid. De vervolging en de berechting kan derhalve in elk der betrokken landen plaatsvinden, waarbij — mede als gevolg van het in de laatste volzin van genoemd artikellid bepaalde — behoudens uitzonderingen slechts rekening dient te worden gehouden met de in het land, waar de vervolging en de berechting zullen geschieden, geldende voorschriften.

De artikelen 7 e.v. bakenen de competentie voor de vervolging af. Artikel 7, eerste lid, heeft betrekking op het „normale” geval, dat het feit is gepleegd in het land, waar de daer verblijf houdt. Alsdan vindt de vervolging in beginsel plaats in het land, waar het strafbare feit is gepleegd.

Volgens het tweede lid van dat artikel kan echter, indien de verdachte verblijf houdt in een ander land, de vervolging worden ingesteld door de bevoegde autoriteit van dat land, indien het strafbaar feit aldaar is geconstateerd en de bevoegde autoriteit van het land, waarin het feit is gepleegd, niet verzoekt de zaak aan haar over te dragen. Bovendien kan blijkens artikel 9, ook wanneer het strafbaar feit niet is geconstateerd in het land, waar de verdachte verblijf houdt, in dat land de vervolging plaats vinden en wel op verzoek van de bevoegde autoriteit van het land, waar het feit is gepleegd. Ten slotte vindt volgens artikel 8, eerste lid, de vervolging plaats in het land, waar de verdachte verblijf houdt of hij zijn laatstbekende verblijfplaats heeft gehad, indien de bevoegdheid tot vervolging overeenkomstig artikel 7 niet met zekerheid kan worden bepaald.

Is de bevoegdheid tot vervolging ook niet aan de hand van het in artikel 8, eerste lid, vervatte criterium vast te stellen, dan is blijkens het tweede lid van dat artikel bevoegd de autoriteit in het land, waar de overtreding is geconstateerd.

De artikelen 7, eerste lid, 8, 9, 10 en 11 stemmen naar hun inhoud goeddeels overeen met artikel 12, paragraaf 2 en 3 van het Verdrag nopens de samenwerking op het stuk van douanen en accijnzen.

Artikel 12, eerste lid, van het onderhavige verdrag gaat uit van eenzelfde beginsel als artikel 3 van vorenbedoeld douaneverdrag. Er is echter een precisering aangebracht om duidelijk te maken, dat in sommige gevallen een in Nederland opgemaakt proces-verbaal in België slechts bijzondere bewijskracht kan hebben, indien het is opgemaakt door twee opsporingsambtenaren. Naar aanleiding van hetgeen bij de mondelinge

beraadslagen in de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (*Handelingen* 1960, nr. 19, blz. 15) omtrent deze bepaling is opgemerkt, willen de ondergetekenden voorop stellen, dat het ook naar hun mening aanbeveling verdient, dat de processen-verbaal betreffende de in-, uit- en doorvoer in Beneluxverband zoveel mogelijk door ten minste twee ambtenaren worden opgemaakt. De betrokken opsporingsambtenaren zullen in deze zin worden geïnstrueerd.

6. *Wederzijdse bijstand ter zake van strafbare feiten*

Artikelen 13 t/m 21. De artikelen 13 t/m 21 van het verdrag wijken slechts op ondergeschikte punten af van de artikelen 4, 6 t/m 11, 13 en 14 van het verdrag op het stuk van douanen en accijnzen. Bij de mondelinge beraadslagen in de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad is de vraag gesteld, of de ambtenaren, wanneer het verbod om in een ander land te getuigen door artikel 19 is opgeheven, ook verplicht zullen zijn om in een ander land te getuigen (*Handelingen* 1960, nr. 19, blz. 16, en nr. 20, blz. 3 en 4). De ondergetekenden wijzen erop, dat in het onderhavige verdrag geen verplichting om in een ander land te getuigen wordt geschapen. Het artikel beoogt slechts buiten twijfel te stellen, dat voor het afleggen van getuigenverklaringen in een ander land aan de ambtenaren toestemming kan worden verleend. De ondergetekenden delen overigens de tijdens vorenbedoelde beraadslagen geuite mening, dat in de praktijk de ambtenaren, die naar behoren zijn gemachtigd om in een ander land te getuigen, als gevolg van hun functie medewerking hiertoe zullen geven.

De in de artikelen 20 en 21 van het onderhavige verdrag opgenomen voorzieningen maken de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot geldboete en van verbeurdverklaringen op het grondgebied van een ander Beneluxland mogelijk, nadat in dat andere land het exequatur is verkregen. Gelijke voorzieningen komen reeds voor in de artikelen 13 en 14 van het verdrag op het stuk van douanen en accijnzen. Van Nederlandse zijde is ter uitvoering van laatstgenoemde artikelen een wet tot stand gebracht, die het verlenen van het exequatur mogelijk maakt (wet van 30 juli 1953, *Stb.* 388). Aan Belgische en Luxemburgse zijde is een dergelijke regeling echter nog niet tot stand gekomen, zodat de reciprociteit in dit opzicht thans niet is gewaarborgd. Over deze aangelegenheid wordt thans tussen de betrokken regeringen nog overleg gevoerd. Het is denkbaar, dat dit overleg tot de conclusie zal leiden, dat een algemene toepassing van de bedoelde artikelen pas mogelijk zal zijn, nadat over de uitvoering daarvan tussen de landen nog een aparte overeenkomst is gesloten. De ondergetekenden zijn niet voornemens stappen tot uitvoering van artikel 20 van het onderhavige verdrag te ondernemen, voordat is gebleken, dat reciprociteit is verzekerd.

7. *Mogelijkheid van schorsing in de toepassing van het verdrag*

Artikel 25. Omdat de ontwikkeling van de economische unie nog niet geheel is voltooid en er dientengevolge gebieden kunnen zijn, waarop de toepassing van het verdrag nog niet terstond mogelijk is, moest aan het Comité van Ministers naast de in artikel 1 vervatte bevoegdheid tot aanwijzing van de wettelijke bepalingen, op de toepassing waarvan het verdrag betrekking heeft, tevens de bevoegdheid worden gegeven de toepassing van het verdrag op de krachtens dat artikel aangewezen wettelijke bepalingen ten aanzien van die gebieden uit te zonderen. Het eerste lid van het onderhavige artikel biedt daartoe de mogelijkheid. Deze bepaling kan echter ook dienen om de toepasselijkheid van het verdrag of van onderdelen daarvan ten aanzien van bepaalde krachtens artikel 1 reeds aangewezen wettelijke bepalingen of ten aanzien van bepaalde goederen tijdelijk op te heffen. Te denken ware hierbij aan situaties als die, welke aanleiding kunnen geven tot toepassing van de artikelen 14 en 66 van het Benelux Unieverdrag.

Gevolg gevende aan een suggestie, welke bij de mondelinge beraadslagingen in de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad is gedaan (zie *Handelingen* 1960, nr. 19, blz. 15) is in het derde lid van artikel 25 bepaald, dat tot schorsing ingevolge het eerste lid niet zal worden overgegaan dan na advies van genoemde raad.

In het vierde lid is, overeenkomstig de gedachtengang bij vorenbedoelde beraadslagingen, bepaald, dat geen advies behoeft te worden gevraagd, indien de schorsing een gevolg is van maatregelen of beschikkingen, genomen krachtens hogergenoemde artikelen van het Benelux-Unieverdrag. In een dergelijk geval is de Raad reeds overeenkomstig dat verdrag gehoord.

Voorts is in het vierde lid nog vastgelegd, dat de adviesprocedure evenmin behoeft te worden gevolgd in geval van schorsingen, welke dienen om bepaalde goederen of bepaalde wettelijke voorschriften uit te sluiten van een gelijktijdig krachtens artikel 1 gedane aanwijzing. Dergelijke schorsingen hebben immers geenszins de betekenis van een (tijdelijk) terugtreden bij de verwezenlijking van de doeleinden der Benelux Economische Unie.

De Minister van Economische Zaken,

J. E. ANDRIESSEN.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

De Minister van Justitie,

Y. SCHOLTEN.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

G. M. J. VELDKAMP.

De Minister van Landbouw en Visserij,

B. W. BIESHEUVEL.