

*Goedkeuring van de op 7 september 1967 te Rome tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake wederzijdse bijstand tussen de onderscheiden douane-administraties, met Aanvullend Protocol*

## MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Bij brief van 19 februari 1969 deelde de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan de tweede ondergetekende mede, dat door 30 leden der Kamer overeenkomstig artikel 61 van de Grondwet de wens te kennen was gegeven, dat de op 7 september 1967 te Rome tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake wederzijdse bijstand tussen de onderscheiden douane-administraties, met Aanvullend Protocol (overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal bij brieven van 20 januari 1969 (Bijlage *Handelingen* Eerste Kamer 1968/69, nr. 67; Bijlage *Handelingen* Tweede Kamer 1968/69-9998)), aan de uitdrukkelijke goedkeuring der Staten-Generaal zou worden onderworpen.

De ondergetekenden zijn van oordeel dat de toelichtende nota, welke bij de laatstbedoelde brieven was gevoegd tevens als een passende toelichting bij het ontwerp van wet kan worden aangemerkt en dat zij geen aanleiding hebben daaraan iets toe te voegen. De toelichtende nota luidde als volgt:

### „1. Inleiding

De bij het Verdrag van Rome van 25 maart 1957 (laatstelijk *Trb.* 1962, 104) opgerichte Europese Economische Gemeenschap beoogt door de instelling van een gemeenschappelijke markt en het geleidelijk tot elkaar brengen van het economische beleid van de lid-staten onder meer de ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap te bevorderen. In verband hiermede omvat de activiteit der Gemeenschap, onder de voorwaarden en andere bepalingen van het Verdrag, de opheffing van de belemmeringen op het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, de totstandbrenging van een gemeenschappelijk douanetarief en een gemeenschappelijke handelspolitiek ten opzichte van derde staten, het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op de gebieden van de landbouw en van het vervoer, alsmede de invoering van een regime ter waarborging van een onvervalste mededinging binnen de E.E.G.-markt. De activiteit der Gemeenschap vindt onder meer haar uitdrukking enerzijds in het vaststellen van regelingen van de Gemeenschap zelf, anderzijds in het aan elkaar aanpassen van nationale wettelijke en administratieve voorschriften.

Voor de lid-staten van de E.E.G. is een juiste en zo uniform mogelijke toepassing van deze bepalingen van grote betekenis. Een voorbeeld van de hierbij betrokken nationale belangen is gelegen in de omstandigheid dat het niet behoorlijk innen van landbouwheffingen in een lid-staat rechtstreeks financieel nadeel voor andere lid-staten meebrengt ten aanzien van de hoogte hunner bijdragen. Het toezicht op de naleving van de in de laatste volzin van de vorige alinea bedoelde bepalingen gaat niet alleen de regeringen der lid-staten afzonderlijk aan, doch is tevens, in verband met de verwezenlijking van de doelstellingen neergelegd in het Verdrag van Rome, van groot belang voor de lid-staten gezamenlijk. Dit gezamenlijk belang brengt met zich mede dat in de lid-staten een behoefte aan samenwerking tussen de onderscheiden administratieve diensten groeiende is.

Een zodanige behoefte doet zich thans reeds gevoelen op het gebied van de toepassing van de wettelijke bepalingen en voorschriften betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, zowel die welke de douanerechten, alsmede de belastingen en heffingen van andere aard betreffen als die welke verboden of beperkingen van het grensoverschrijdende goederenverkeer inhouden, dan wel de controle op die gebieden regelen. Dit hangt uiteraard samen met de vorderingen, welke de Gemeenschap heeft gemaakt in de richting van een douane-unie en verdere voorzieningen van geleidelijke opheffing van de binnengrenzen.

De Beneluxlanden hebben in deze materie reeds enkele verdragen gesloten. Op 5 september 1952 sloten zij het Verdrag nopens samenwerking op het stuk van douane en accijnzen (laatstelijk *Trb.* 1961, 17), op 16 maart 1961 het Verdrag over de samenwerking inzake de regeling van de in-, uit- en doorvoer (*Trb.* 1961, 44) en op 25 mei 1964 het Verdrag tot wederzijdse bijstand inzake de heffing van de omzetbelasting, de overdrachtaxe en soortgelijke belastingen (laatstelijk *Trb.* 1967, 134).

Momenteel is een verdrag in voorbereiding, dat in administratieve samenwerking tussen de drie landen op het gehele terrein van de Benelux Economische Unie voorziet. Het is daarbij de opzet de voornoemde verdragen in dit algemene verdrag te doen opgaan.

Het denkbeeld van een douanesamenwerkingsovereenkomst tussen de zes landen heeft zich ontwikkeld uit het periodieke overleg van de douane-administraties der lid-staten van de Europese Gemeenschappen op het niveau van de desbetreffende directeuren-generaal. Uit het in tegenwoordigheid van een vertegenwoordiger van de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap voortgezette overleg bleek, dat de behoefte aan een zodanige overeenkomst dringend was geworden. Voor regeling van de praktische samenwerking tussen de nationale administraties in de geëigende omvang en uitwerking bieden de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen geen voldoende juridische grondslag, zodat ten deze de figuur van een overeenkomst tussen de lid-staten werd gekozen (*Trb.* 1968, 172).

Naar gelang de beginselen van het Verdrag van Rome verder in praktijk zullen worden gebracht, zal kunnen blijken, dat ook op andere door de gemeenschapsverdragen bestreken gebieden dan die waarop de onderhavige overeenkomst betrekking heeft een steeds grotere behoefte aan regelingen voor de onderlinge samenwerking van de administraties der lid-staten ontstaat. Het tot stand brengen van verscheidene bijzondere regelingen voor die diverse gebieden is echter niet zonder bedenkingen. Het gevaar bestaat immers, dat dan afbreuk wordt gedaan aan een wenselijke eenheid van opvatting en van toepassing en zelfs aan de duidelijkheid van zodanige gelijksoortige regelingen. Het kan ook tot vragen omtrent haar onderlinge verhouding aanleiding geven. Uit dien hoofde zou het dan ook de voorkeur verdienen indien als daartoe de tijd rijp is een algemene overeenkomst, zoals thans voor de Benelux Economische Unie in voorbereiding is, inzake de samenwerking tussen de nationale administraties van de E.E.G.-landen zou kunnen worden tot stand gebracht, welke overeenkomst dan betrekking zou moeten

hebben op de uitvoering van alle regelingen en voorschriften, die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap. De materie van de onderhavige overeenkomst zou in zulk een algemene overeenkomst kunnen worden ingebracht.

## 2. Algemeen

De bijgaande overeenkomst voorziet blijkens artikel 1 in verband met artikel 2 in wederzijdse verlening van bijstand door de bevoegde nationale diensten:

*a.* voor een juiste heffing van douanerechten en alle andere wegens in- en uitvoer van goederen geheven belastingen. Hieronder vallen mede heffingen, welke door toepassing van het E.E.G.-verdrag zijn ingesteld;

*b.* ter voorkoming, opsporing en bestrijding van strafbare feiten ter zake van de onder *a* bedoelde belastingen en heffingen, dan wel ter zake van de in-, uit- of doorvoer van goederen voor zover niet bedoeld onder *a*.

De overeenkomst regelt nauwkeurig, hoever de samenwerking strekt en beperkt zich daarbij tot maatregelen die voor een doeltreffende samenwerking noodzakelijk zijn.

De overeenkomst houdt zich slechts bezig met administratieve samenwerking en komt dan ook niet wezenlijk op het gebied van de samenwerking op strafrechtelijk terrein, al zijn er, met name in de artikelen 8 en 13, met de strafrechtelijke samenwerking enige aanrakingspunten. Overeenkomsten op dit laatste gebied (zoals het op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europees Verdrag betreffende uitlevering, het op 20 april 1959 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en het op 27 juni 1962 te Brussel gesloten Benelux-verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken (Wet van 9 maart 1967, *Stb.* 141) worden door haar niet aangetast.

Dit hangt hiermede samen, dat de overeenkomst aan de bevoegde administraties op het nationale vlak geen bevoegdheden toekent. Hieruit volgt, dat b.v. verlening van medewerking, welke toepassing van strafprocessuele dwangmiddelen met zich medebrengt, slechts op de grondslag van de internationale regelingen op het gebied van de rechtshulp in strafzaken kan plaatsvinden.

## 3. Nadere toelichting

*Artikelen 1 en 2.* Het begrip „douane-administratie” heeft in dit verdrag een gekwalificeerde betekenis. Er wordt onder verstaan elke nationale autoriteit, welke belast is met de uitvoering van de regelingen, waarop de in deze overeenkomst omschreven samenwerking betrekking heeft. Dit zal in een aantal gevallen de nationale douanediens zijn, doch niet in alle lid-staten is de uitvoering van alle hierbedoelde regelingen aan de douanediens opgedragen.

Door het bepaalde in artikel 1, tweede lid, wordt bereikt, dat het toepassingsgebied van de overeenkomst in alle lid-staten gelijk is, ondanks een verschillende verdeling van competenties over de onderscheidene nationale diensten onderling van die staten.

Evenals het begrip „douane-administratie” heeft de term „douanewetten” een ruimere betekenis dan die welke daaraan normaliter wordt toegekend. De term „heffing” in artikel 1, eerste lid, en in nog andere bepalingen van de overeenkomst (b.v. artikel 4) moet uitgebreid worden uitgelegd en omvat o.m. ook mogelijke terugbetalingen van douanerechten, van landbouwheffingen en van andere desbetreffende belastingen. Aangetekend zij nog, dat de term „andere belastingen” in de artikelen 1 en 2 eveneens extensief dient te worden geïnterpreteerd en naast de omzetbelasting en accijnzen mede nationale heffingen omvat welke in de heersende Nederlandse opvatting niet als belastingen worden aangeduid. Beloningen voor bijzondere bewezen diensten, zoals retributies voor administratieve werkzaamheden, vallen hier echter niet onder.

Onder de werking van de overeenkomst vallen ten gevolge van de definitie in ruime zin van de term „douanewetten” regelingen inzake in-, uit- en doorvoer van goederen, hoofdzakelijk betreffende:

*a.* belastingen;

*b.* landbouwheffingen;

*c.* verboden, beperkingen en controle van het grensoverschrijdende goederenverkeer ter bescherming van economische (landbouw-economische daaronder begrepen), veterinaire en phytosanitaire belangen, van de binnenlandse veiligheid en van de volksgezondheid.

De Nederlandse diensten, die in de eerste plaats in aanmerking komen voor samenwerking in de zin van de overeenkomst zijn: de Dienst der Invoerrechten en Accijnzen van het Ministerie van Financiën, de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij en de Economische Controledienst van het Ministerie van Economische Zaken.

*Artikel 3.* Ten einde een regelmatig goederenverkeer tussen de staten die partij zijn bij de overeenkomst te bevorderen, streven deze er naar de taken en de uren van openstelling van de aan hun gemeenschappelijke grenzen gelegen douanekantoren met elkaar in overeenstemming te brengen.

*Artikel 4.* Deze bepaling regelt het verlenen van bijstand ter zake van het heffen van douanerechten en andere wegens in- of uitvoer verschuldigde belastingen voor zover betreft het verstrekken van gegevens. Op verzoek worden de desbetreffende gegevens medegedeeld; deze moeten in het bijzonder de vaststelling van de douanewaarde en tariefsoort van de goederen vergemakkelijken.

*Artikelen 5 en 6.* Deze bepalingen bevatten maatregelen, ten doel hebbende strafbare feiten op het stuk van de douanewetten te voorkomen c.q. op te sporen. Krachtens artikel 5 wisselen de douane-administraties lijsten van goederen uit ten aanzien waarvan, naar uit ervaring bekend is, dikwijls fraude wordt gepleegd. Voorts houden zij binnen haar dienstgebied een bijzonder toezicht op de in artikel 6 genoemde omstandigheden, waaruit fraude ten nadele van een andere overeenkomstsluitende partij zou kunnen voortvloeien. In het bijzonder is hier gedacht aan het grensgebied. De beperking „in de mate van het mogelijke” in artikel 6 betreft zowel de juridische als de feitelijke mogelijkheid.

*Artikel 7.* Bij uitvoer wordt dikwijls b.v. verrekening van accijnzen en invoerrechten toegestaan, of worden zekerheidsstellingen (b.v. voor goederen bestemd voor doorvoer of tijdelijke invoer) opgeheven. Twijfel of deze goederen werkelijk naar een andere overeenkomstsluitende staat zijn uitgevoerd kan in het algemeen worden weggenomen, wanneer de douane-administratie van een andere staat verklaart dat de goederen op regelmatige wijze zijn grondgebied zijn binnengebracht. Voor wat betreft uitvoer naar de overeenkomstsluitende staten is daarom in dit artikel bepaald, dat de douane-administraties elkaar op verzoek certificaten, houdende zodanige verklaringen, verschaffen.

*Artikelen 8, 9 en 10.* Ten einde fraude met succes te bestrijden delen de douane-administraties elkaar concrete gegevens ten aanzien van verdachte handelingen mede, wisselen algemene inlichtingen uit, in het bijzonder betreffende hun gebleken nieuwe middelen en werkwijzen waardoor strafbare feiten op het stuk van de douanewetten zouden kunnen worden begaan, en stellen haar opsporingsdiensten in de gelegenheid rechtstreeks betrekkingen met elkaar te onderhouden. Deze maatregelen dienen er zowel toe strafbare feiten te voorkomen, als deze te ontdekken.

*Artikel 11.* Opsporingsonderzoeken kunnen worden vergemakkelijkt en bespoedigd indien de opsporingsambtenaren

zelf documenten op de douanekantoren van een andere overeenkomstsluitende staat kunnen inzien. Dit artikel staat een zodanige raadpleging toe, onder voorwaarde dat de douane-administratie van die andere staat er in toestemt.

*Artikel 12.* Dit artikel bepaalt, dat de douane-administraties op verzoek hun ambtenaren kunnen machtigen voor gerechtelijke instanties of autoriteiten van het verzoekende land te verschijnen en verklaringen af te leggen als getuige of deskundige. De ambtenaren treden op binnen de grenzen van hun machtiging. Het artikel laat hun recht zich voor het afleggen van een verklaring te verschonen op gronden, niet ontleend aan hun hoedanigheid van ambtenaar, onverlet.

*Artikelen 13 en 14.* Op de verhouding van de administratieve en justitiële samenwerking en, in verband hiermede, op de betekenis van artikel 13 werd hierboven reeds ingegaan.

Dank zij hun bijzondere kennis van zaken kunnen de opsporingsambtenaren van de verzoekende administratie er dikwijls toe bijdragen de zaak snel en grondig op te helderen. Artikel 14 bepaalt daarom dat zij met goedvinden van de bevoegde ambtenaren van de douane-administratie van de aangezochte staat aanwezig kunnen zijn bij onderzoeken, te verrichten door ambtenaren van die staat. Zij hebben slechts een raadgevende taak; het onderzoek wordt verricht door de ambtenaren van de aangezochte staat.

*Artikel 15.* Dit artikel heeft ten doel buiten twijfel te stellen dat de op grond van de overeenkomst verkregen inlichtingen en documenten als bewijsmiddel kunnen worden gebruikt. Hun bewijskracht en gebruik in rechte (b.v. de vraag of zij ter terechtzitting mogen worden voorgelezen) worden bepaald door het nationale recht van de bijstand verzoekende staat.

*Artikel 17.* Naar het buitenland zenden van stukken en beslissingen van de douaneadministratie geschiedt thans in het algemeen langs diplomatieke weg. Dit artikel voorziet in een snellere en eenvoudiger procedure.

*Artikel 18.* Uit hoofde van administratieve vereenvoudiging wordt afstand gedaan van terugbetaling van kosten, met uitzondering van aan deskundigen uitgekeerde – in de praktijk dikwijls hoge – vergoedingen.

*Artikel 19 en het Aanvullend Protocol.* Deze bepalingen betreffen bijzondere redenen waarom en bijzondere gevallen waarin bijstand geheel of gedeeltelijk kan worden geweigerd.

Artikel 19 sluit aan bij het reeds eerder genoemde Europese Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, en ziet op de openbare orde en andere wezenlijke belangen van de staat. Bijgevolg kan bijstand worden geweigerd wanneer de strafbare feiten waaromtrent deze bijstand wordt gevraagd, van politieke aard zijn.

Onder nummer 1 van het protocol is vastgelegd, dat van banken of daarmee gelijkgestelde inrichtingen verkregen gegevens niet behoeven te worden verstrekt.

Inlichtingen die nodig zijn voor de heffing van de douanerechten, de inning van heffingen en voor de opsporing van strafbare feiten betreffen vaak handelingen van exporteurs en importeurs. Een algemene regel die weigering tot het verschaffen van inlichtingen op grond van een ondernemingsgeheim mogelijk maakte, zou het toepassingsgebied van de overeenkomst wel zeer beperken.

Om niettemin in afzonderlijke gevallen met bijzondere omstandigheden rekening te kunnen houden is onder 2 van het protocol bepaald, dat de aangezochte douane-administratie op de aldaar genoemde grond kan weigeren, aan een verzoek om inlichtingen te voldoen. In zulke gevallen heeft op verzoek van de verzoekende staat een mondelinge gedachtenwisseling over de weigering van bijstand plaats. Hierdoor zal worden

bereikt dat van deze voorbehoudsclausule slechts in wezenlijk daarvoor in aanmerking komende gevallen zal worden gebruik gemaakt.

Van Nederlandse zijde is in de op 25–27 november 1964 te Rome gehouden bijeenkomst van deskundigen betreffende de onderhavige overeenkomst verklaard, dat het Koninkrijk zich krachtens artikel 19 niet verplicht acht de in de overeenkomst voorziene bijstand te verlenen in die gevallen, waarin dit in strijd zou zijn met het beginsel „non bis in idem” in strafzaken, omdat het zodanige bijstand als een aantasting van de openbare orde aanmerkt.

*Artikel 20.* Aangezien de in de overeenkomst bedoelde inlichtingen en documenten dikwijls van vertrouwelijke aard zijn, moet tegen misbruik daarvan worden gewaakt. Het eerste lid bepaalt daarom dat de verkregen inlichtingen en documenten in beginsel slechts voor de heffing van douanerechten en andere soortgelijke belastingen of voor het voorkomen, opsporen of vervolgen van strafbare feiten betreffende douanebepalingen mogen worden gebruikt. Bij uitzondering mogen ze worden medegedeeld aan andere personen dan aan hen die belast zijn met de bovenbedoelde taken, namelijk indien de autoriteit, die de gegevens heeft verstrekt, daartoe uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven en voor zover de wetgeving van de staat, die de gegevens heeft ontvangen, zich niet daartegen verzet. Dit heeft tot gevolg dat, zonder toestemming van de verstrekkende buitenlandse autoriteit, zelfs aan een nationale wettelijke verplichting tot verstrekking van gegevens aan bepaalde autoriteiten (b.v. rechterlijke of belastingautoriteiten), slechts mag worden voldaan, indien die verplichting de doeleinden der overeenkomst dient. In het bijzonder staan de bepalingen van artikel 20 aan toepassing van die van artikel 15 niet in de weg.

*Artikel 21.* De bij de toepassing van dit artikel mogelijk rijzende reciprociteitsproblemen zullen met beleid door de betrokken staten moeten worden opgelost, waarbij het evenwicht tussen de belangen van de lid-staten, die met de uitvoering van de overeenkomst worden gediend, richtsnoer zal zijn. Bij het bepalen van dit evenwicht kunnen juridische en feitelijke omstandigheden voor de uitleg van de overeengekomen wederkerigheid meespelen.

*Artikel 23.* De overeenkomst sluit een nauwere samenwerking op grond van andere overeenkomsten of akkoorden tussen sommige der overeenkomstsluitende partijen niet uit. Voor Nederland kunnen in dit opzicht van belang zijn de in de inleiding van deze nota genoemde, reeds tot stand gekomen of alsnog tot stand te brengen Benelux-overeenkomsten op het stuk van de gerechtelijke en administratieve samenwerking.

Het *Aanvullende Protocol* is reeds ter sprake gekomen bij de behandeling van artikel 19 van de overeenkomst.

#### 4. *Protocol betreffende de toetreding van Griekenland*

Tezelfdertijd en plaatse als de onderhavige overeenkomst, werd voor de lid-staten van de E.E.G. een protocol ondertekend, dat de mogelijkheid van toetreding van Griekenland, als aan de Gemeenschap geassocieerde staat, tot de overeenkomst opent (*Trb.* 1968, 173). Ter zake mogen de ondergetekenden verwijzen naar de brieven van de tweede ondergetekende aan onderscheidenlijk de Voorzitter van de Eerste en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 januari 1969. (*Bijlage Handelingen Eerste Kamer 1968/69 en bijlage Handelingen Tweede Kamer 1968/69 – 9999.*)

*De Staatssecretaris van Financiën,*

F. H. M. GRAPPERHAUS.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

J. LUNS.