

Vergaderjaar 1995–1996

**24 675**

## **Uitvoering van het op 1 maart 1991 te Montreal tot stand gekomen Verdrag inzake het merken van kneedspringstoffen ten behoeve van de opsporing ervan (Wet inzake het merken van kneedspringstoffen)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Het onderhavige voorstel strekt tot uitvoering van het op 1 maart 1991 te Montreal tot stand gekomen Verdrag inzake het merken van kneedspringstoffen ten behoeve van de opsporing ervan, ook wel aangeduid als het semtex-verdrag. Een voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het semtex-verdrag wordt tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel ingediend. Het semtex-verdrag strekt ertoe de staten partij bij het verdrag te verplichten passende maatregelen te nemen om te verzekeren dat kneedspringstoffen naar behoren worden gemerkt, teneinde een bijdrage te leveren aan het zoveel mogelijk voorkomen van terroristische aanslagen, in het bijzonder gericht op de vernietiging van luchtvaartuigen.

Springstoffen vielen tot voor kort onder de werkingssfeer van de Wet wapens en munitie. Inmiddels is echter de Wet explosieven voor civiel gebruik tot stand gekomen. Deze wet strekt tot uitvoering van richtlijn nr. 93/15/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 april 1993 inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik (PbEG L 121). De wet voorziet in een op zichzelf staand regime inzake het in de handel brengen en de overbrenging van explosieven voor civiel gebruik, alsmede inzake het toezicht op de naleving daarvan. De Wet explosieven voor civiel gebruik bevat in artikel 35 een wijziging van artikel 2, eerste lid, onder Categorie II, van de Wet wapens en munitie, waardoor explosieven in beginsel zijn uitgezonderd van de werkingssfeer van de Wet wapens en munitie. Volgens artikel 2, eerste lid, onder Categorie II, onderdeel 7°, van de Wet wapens en munitie zijn wapens in de zin van deze wet: «voorwerpen bestemd voor het treffen van personen of zaken door vuur of door middel van ontploffing, met uitzondering van explosieven voor civiel gebruik indien met betrekking tot deze explosieven erkenning is verleend overeenkomstig de Wet explosieven voor civiel gebruik».

Met betrekking tot explosieven die bestemd zijn om te worden gebruikt door de krijgsmacht en de politie is de Wet explosieven voor civiel gebruik – zoals de naam overigens reeds aangeeft – niet van toepassing (artikel 2, aanhef en onder a). Mede daarom is ervoor gekozen om de uitvoering van het semtex-verdrag, dat ook nadrukkelijk regels bevat ten aanzien van de

politie en de krijgsmacht, in een afzonderlijke wettelijke regeling neer te leggen. Bovendien speelde daarbij een rol dat het in de Wet explosieven voor civiel gebruik gehanteerde begrip «in de handel brengen» niet overeenkomt met de in het semtex-verdrag voorkomende begrippen «vervaardigen» en «vervoer naar of vanuit het grondgebied». Waar mogelijk is echter in het onderhavige wetsvoorstel aangesloten bij bestaande regels ingevolge de Wet explosieven voor civiel gebruik en de Wet wapens en munitie.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### *Artikel 1*

De in het onderhavige wetsvoorstel gehanteerde terminologie komt overeen met de in het semtex-verdrag gebezigde begrippen. Een uitzondering is echter gemaakt met betrekking tot het grensoverschrijdend verkeer van springstoffen. In artikel III van het semtex-verdrag wordt gesproken van «vervoer naar of vanuit het grondgebied». In het onderhavige wetsvoorstel worden in plaats daarvan de begrippen «binnenkomen en uitgaan» gehanteerd. Inhoudelijk heeft dat dezelfde betekenis. De in artikel 1 opgenomen begripsbepaling van binnenkomen en uitgaan sluit echter beter aan bij de in de Wet wapens en munitie gegeven definitie.

### *Artikel 2*

Artikel 2 is de kernbepaling van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorziet in een verbod handelingen te verrichten met betrekking tot springstoffen die niet zijn gemerkt met een bij regeling van de Ministers van Justitie en van Defensie aangewezen opsporingsmiddel. Artikel 2 maakt een onderscheid in drie soorten handelingen.

Onder a gaat het om het verbod van het vervaardigen van niet-gemerkte springstoffen (artikel II van het verdrag). Dit is een vrijwel absolute verbodsbepaling, waarop enkel een uitzondering bestaat met betrekking tot springstoffen in beperkte hoeveelheden die worden gebruikt in het kader van beproeving, onderzoek en opleiding (zie artikel 3 van het wetsvoorstel). Overigens zij hier opgemerkt dat Nederland geen «producerende staat» is.

Onder b gaat het om het verbod van het doen binnenkomen en doen uitgaan (artikel III, tweede lid, van het verdrag). Ten aanzien van de krijgsmacht en de politie geldt hierop echter een uitzondering met betrekking tot bestaande voorraden van niet-gemerkte springstoffen (zie de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel).

De onder c opgenomen verboden hebben betrekking op het bezit en de overdracht van niet-gemerkte springstoffen (artikel IV van het verdrag). De formulering van onderdeel c sluit aan bij de erkenningsplichtige handelingen ingevolge artikel 17, eerste lid, van de Wet explosieven voor civiel gebruik. De in artikel IV, tweede tot en met vijfde lid, van het verdrag vervatte uitzonderingen zijn verwerkt in de artikelen 3 tot en met 6 van het wetsvoorstel.

### *Artikel 3*

Paragraaf II van deel 1 van de Technische Bijlage van het verdrag zondert een aantal toepassingen van niet-gemerkte springstoffen uit van het verdragsregime. De onder a tot en met c opgenomen uitzonderingen hebben betrekking op springstoffen in beperkte hoeveelheden die worden gebruikt in het kader van beproeving, onderzoek en opleiding. Deze zijn overgenomen in de onderdelen a tot en met c van artikel 3 van het

onderhavige voorstel. Daarbij zij opgemerkt dat de onder b gekozen formulering enigszins afwijkt van de Nederlandse vertaling van het verdrag. Blijkens de authentieke Engelse en Franse tekst van het verdrag («development or testing of explosives detection equipment», onderscheidenlijk «de mise au point ou d'essai de matériel de détection d'explosifs») staat het woord «ontwikkelen» namelijk niet in verband met opleidingen (dus niet: opleidingen in het ontwikkelen van springstoffen), maar heeft het betrekking op gereedschap voor het opsporen van springstoffen (dus wel: ontwikkeling van of het doen van proeven met gereedschap voor het opsporen van springstoffen).

De in paragraaf II van deel 1 van de Technische Bijlage van het verdrag onder d opgenomen uitzondering is niet in het wetsvoorstel overgenomen. Het betreft hier een tijdelijke voorziening voor zogenoemde producerende staten. Aangezien het Koninkrijk daartoe niet behoort, behoeft deze bijzondere voorziening niet in de Nederlandse uitvoeringswetgeving te worden overgenomen. Ingevolge artikel IV, vijfde lid, van het verdrag neemt elke staat die partij is de nodige maatregelen om strikt en doeltreffend toezicht te houden op het bezit en de overdracht van het bezit van de in paragraaf II van Deel 1 van de Technische Bijlage bedoelde springstoffen, ten einde te voorkomen dat zij worden verspreid of gebruikt voor doeleinden die in strijd zijn met de doelstellingen van het verdrag. Aan die bepaling wordt voldaan doordat in de aanhef van artikel 3 van het wetsvoorstel wordt verwezen naar de Wet explosieven voor civiel gebruik. De uitzonderingsbepaling geldt alleen indien een erkenning is verleend als bedoeld in artikel 17 van de Wet explosieven voor civiel gebruik. Op die wijze wordt verzekerd dat er voldoende toezicht is op de hier aan de orde zijnde bijzondere toepassingen van niet-gemerkte springstoffen. Eventueel onzorgvuldig gebruik van niet-gemerkte springstoffen zal op grond van artikel 20 van de Wet explosieven voor civiel gebruik kunnen leiden tot intrekking van de erkenning. Misbruik van niet-gemerkte springstoffen, in die zin dat niet meer wordt voldaan aan de in artikel 3 genoemde bijzondere toepassingen, zal op grond van artikel 8 kunnen leiden tot stafvervolgning.

#### *Artikel 4*

Artikel IV, tweede lid, van het verdrag bevat een overgangstermijn van drie jaar met betrekking tot bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen die niet worden beheerd door autoriteiten in de uitoefening van militaire taken of politietaken. Deze overgangstermijn is in het wetsvoorstel neergelegd in artikel 4 en geldt uitsluitend voor houders van een erkenning ingevolge de Wet explosieven voor civiel gebruik. Voor niet rechtmatig gehouden voorraden niet-gemerkte springstoffen geldt, overeenkomstig artikel IV, vierde lid, van het verdrag deze overgangstermijn niet.

#### *Artikel 5*

Artikel IV, derde lid, van het verdrag bevat een overgangstermijn van vijftien jaar met betrekking tot bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen die worden beheerd door autoriteiten in de uitoefening van militaire taken en die geen onderdeel vormen van de officiële militaire instrumenten. Deze overgangstermijn is in het wetsvoorstel neergelegd in artikel 5, eerste lid. Gedurende deze overgangstermijn is tevens het verbod op het doen binnenkomen en doen uitgaan van bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen niet van toepassing op de politie en de krijgsmacht (artikel III, tweede lid, van het verdrag). Hoewel het verdrag deze uitzondering niet aan een termijn bindt, volgt het uit de aard der zaak dat indien de politie en de krijgsmacht na ommekomst van vijftien jaar geen voorraden niet-gemerkte springstoffen

onder beheer mogen hebben, zij ook niet meer gerechtigd zijn tot het doen binnenkomen en doen uitgaan daarvan.

De in artikel 5, tweede lid, vervatte uitzondering is gebaseerd op artikel IV, vierde lid, van het verdrag.

Bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen die worden beheerd door autoriteiten in de uitoefening van militaire taken of politietaken en die onderdeel vormen van de officiële militaire instrumenten, zijn blijvend uitgezonderd.

#### *Artikel 6*

Artikel 6 bevat een bijzondere voorziening met betrekking tot krijgsmacht en politie van andere staten die partij zijn bij het semtex-verdrag. Ook krijgsmacht en politie van andere staten die partij zijn bij het semtex-verdrag blijven ingevolge artikel III van het verdrag bevoegd bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen te doen binnenkomen en te doen uitgaan (bijvoorbeeld in het kader van in Nederland gehouden internationale militaire oefeningen). De overgangstermijn van vijftien jaar begint hier te lopen vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag ten aanzien van de desbetreffende staat. Een en ander is neergelegd in het eerste lid van artikel 6. Mutatis mutandis geldt dit ook voor bestaande voorraden officiële militaire instrumenten onder beheer van krijgsmacht en politie van andere staten die partij zijn bij het semtex-verdrag. Ingevolge het tweede lid van artikel 6 geldt hier als peildatum voor deze bestaande voorraden het tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag ten aanzien van de desbetreffende staat.

Uit het bovenstaande volgt dat krijgsmacht en politie van staten die (nog) geen partij zijn bij het verdrag niet onder de werking van artikel 6 vallen en dat artikel 2, onder b, onverkort van toepassing is. Zoals ook reeds opgemerkt in de toelichting bij artikel III van het verdrag in de memorie van toelichting van de goedkeuringswet is het niet zeker dat alle NAVO-staten op het tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag daarbij reeds partij zijn. Gelet op de eventuele ongewenste consequenties daarvan voor de bondgenootschappelijke samenwerking zal het Koninkrijk zich daarom niet aan het verdrag binden zonder voorafgaand overleg met de overige NAVO-staten.

#### *Artikel 7*

Met betrekking tot het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake het merken van springstoffen zijn geen afzonderlijke voorzieningen noodzakelijk, omdat hierop ingevolge artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel het bepaalde in hoofdstuk IV (toezicht op de naleving) van de Wet explosieven voor civiel gebruik integraal van toepassing is. De uitvoeringslasten die daarmee in verband staan zijn overigens te verwaarlozen. Nederland is geen producerende staat in de zin van het semtex-verdrag, terwijl ook overigens het gebruik van kneedspringstoffen voor civiele doeleinden niet of nauwelijks voorkomt. Op grond van artikel 21 van de Wet explosieven voor civiel gebruik zijn de erkenninghouders verplicht een registratie bij te houden van explosieven. Met behulp daarvan kunnen eventuele bestaande voorraden van niet-gemerkte springstoffen worden getraceerd.

In dit verband zij nog vermeld dat, parallel aan de regeling van het toezicht in het kader van de Wet explosieven voor civiel gebruik, iedere bij of krachtens hoofdstuk IV van die wet aangewezen instantie een deel van het toezicht voor zijn rekening zal nemen (zie ook de Regeling aanwijzing keuringsinstelling en toezichthoudende ambtenaren Wet explosieven voor civiel gebruik, Stcrt. 1994, 204). Kort samengevat zal de verdeling van toezichthoudende taken op basis van het onderhavige wetsvoorstel op het volgende neerkomen. Met het toezicht zullen zijn belast:

- de politie en de marechaussee met betrekking tot het vervaardigen, opslaan, gebruiken, overbrengen en verhandelen (artikel 2, onder a en c);
- de inspectie voor de milieuhygiëne met betrekking tot het vervaardigen (artikel 2, onder a). Dit toezicht beperkt zich tot een administratieve controle ten aanzien van de mogelijke productie van kneedspringstoffen en de aanwezigheid van het opsporingsmiddel in de kneedspringstof;
- de douane met betrekking tot het doen binnenkomen of uitgaan (artikel 2, onder b);
- het Staatstoezich op de Mijnen voor het gebruik in en het overbrengen naar bij een mijn behorende werken of inrichtingen (artikel 2, onder c); en
- de Rijksverkeersinspectie met betrekking tot het overbrengen (artikel 2, onder c).

#### *Artikel 8*

Gelet op de strekking van het verdrag, te weten voorkoming van terroristische daden, ligt strafbaarstelling via de Wet op de economische delicten – zoals is geschied bij de Wet explosieven voor civiel gebruik en de Uitvoeringswet verdrag chemische wapens (Stb. 1995, 338) – niet voor de hand. Overtreding van de Wet inzake het merken van kneedspringstoffen wordt evenals overtreding van de Wet wapens en munitie een algemeen misdrijf. Bij de strafmaat is aansluiting gezocht bij de strafmaat voor het voorhanden hebben van illegale explosieven ingevolge de Wet wapens en munitie, te weten gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of geldboete van de vijfde categorie (artikel 2, eerste lid, onder Categorie II, onderdeel 7°, juncto artikel 55, derde lid, onder a, van de Wet wapens en munitie).

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

De Minister van Defensie,  
J. J. C. Voorhoeve