

Vergaderjaar 2006–2007

30 979

Aanpassingswet Algemene douanewet

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 december 2006 en het nader rapport d.d. 1 maart 2007, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2006, no. 06.002549, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van de Aanpassingswet Algemene douanewet, met memorie van toelichting.

Overeenkomstig artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft ten behoeve van de voorbereiding van dit advies op 6 december 2006 overleg plaatsgevonden met de minister van Financiën en de minister van Justitie.

Het voorstel strekt tot invoering van de Algemene douanewet (hierna: ADW) en voorziet voorts in aanpassing van een groot aantal andere wetten aan de ADW. De Raad ziet niet dat de voorgestelde ADW in samenhang met het voorliggende wetsvoorstel leidt tot een evenwichtige regeling zonder dat conflicten optreden ten aanzien van het toezicht en de rechtsbescherming zoals die in de andere wetten zijn geregeld waarop ook de douanecontrole van toepassing is verklaard. Het voorstel gaat er aan voorbij dat na invoering van de ADW voor het toezicht op de naleving van de niet-fiscale wetten twee wethiërarchisch gelijkstaande stelsels van toepassing zijn die verschillend zijn en daarom strikt gescheiden moeten worden dan wel dat in een hiërarchie tussen deze stelsels moet worden voorzien. Hij is van oordeel dat in verband hiermee over het voorstel niet positief kan worden geadviseerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2006, nr. 06.002549, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 december 2006, nr. W06.06.0280/IV, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik het volgende op.

Het voorliggende ontwerp voor de Aanpassingswet Algemene douanewet draagt zorg voor de hechte inbedding van de Algemene douanewet (Adw) in de Nederlandse rechtsorde. De invoering van de Adw en de Aanpassingswet Adw met de bijbehorende lagere regelgeving is voorzien bij Koninklijk besluit.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Wetsystematiek

a. Het voorstel ziet op de invoering van de ADW en voorziet in de aanpassing van een groot aantal wetten. De douane is de bevoegde autoriteit voor de controle op het (internationale) goederenverkeer zowel ten aanzien van fiscale als van financiële en niet-financiële voorschriften die zijn opgenomen in het *Communautair douanewetboek* (hierna: CDW) en in de in een bijlage bij de ADW vermelde specifieke wetten. Uitgaande van deze bevoegdheid dient een aantal van de specifieke wetten te worden aangepast. De Raad heeft in zijn advies inzake het voorstel van wet, houdende Algehele herziening van de douanewetgeving (ADW)¹ onder meer het volgende opgemerkt.

«De voorgestelde Algemene douanewet (ADW) beoogt voor alle taken die de douane vervult, ongeacht of het fiscale of niet-fiscale taken betreft, dezelfde bevoegdheden en bestuursrechtelijke regelingen in te voeren indien en voor zover de douane toezicht houdt op de naleving van wettelijke bepalingen, verboden en beperkingen handhaaft en de overtreding van die verboden en beperkingen opspoorst. Het voorstel neemt hiermee de onduidelijkheden en lacunes weg die thans bestaan bij de vervulling van niet-fiscale taken door de douane (Algemene Rekenkamer, rapport *Douane en Douanita* (Kamerstukken II 1998/99, 26 451, nr. 2)). Door de uniformering van bevoegdheden en bestuursrechtelijke regelingen kan de douane de bevoegdheden die zij heeft voor de uitvoering van de fiscale taken, in de toekomst ook inzetten voor de niet-fiscale taken die voortvloeien uit de circa 65 niet-fiscale regelingen die zijn opgenomen in de bijlage van het wetsvoorstel.

De Raad merkt op, dat tegenover deze duidelijkheid (nog) geen duidelijkheid wordt verschaft ten aanzien van de betekenis die het voorstel heeft voor de bevoegdheden van niet-douaneambtenaren en de bestuursrechtelijke regelingen die in genoemde niet-fiscale regelingen zijn opgenomen en voor degenen op wie het toezicht in die gevallen betrekking heeft. De (onvoorwaardelijke) keuze in het voorstel ten gunste van duidelijkheid voor de douaneambtenaar wordt in de toelichting op het voorstel niet nader onderbouwd. In die toelichting wordt in onderdeel 4. Invoeringswet niet meer opgemerkt dan dat «bij het opstellen van de invoeringswet bekeken zal worden in hoeverre het mogelijk is de rechtsgang en de strafsancties verder te harmoniseren in die zin dat in de Algemene douanewet bijvoorbeeld ook de rechtsgang en strafsancties geregeld zouden worden ten aanzien van de terreinen die tot de invoering van de Algemene douanewet onder de In- en uitvoerwet vallen». Voor het inzicht in de afwegingen die tot de in het voorstel neergelegde keuze hebben geleid, is echter meer nodig.

Hierbij is in aanmerking te nemen, dat het toezicht op de naleving van voorschriften van de genoemde niet-fiscale regelingen ook is opgedragen aan toezichthouders die geen douaneambtenaren zijn. In deze situatie dient vermeden te worden dat de bevoegdheden en bestuursrechtelijke regelingen verschillen naar gelang het toezicht plaats vindt door een douaneambtenaar of een niet-douaneambtenaar. Het mag voor degene op wie het toezicht betrekking heeft, niet uitmaken wie het toezicht uitoefent, zeker niet in de gevallen dat bij het toezicht gezamenlijk door douaneambtenaren en niet-douaneambtenaren wordt opgetreden. Bij het maken van een keuze, zoals in het wetsvoorstel, ten gunste van de duidelijkheid voor de douaneambtenaar bij de uitvoering van de niet-fiscale taken mag niet voorbijgegaan worden aan de gevolgen daarvan voor de bevoegdheden van de overige toezichthouders en de bestuursrechtelijke regelingen van de genoemde niet-fiscale regelingen. Naar het oordeel van de Raad kan niet worden volstaan met het enkel in de bijlage bij de ADW opnemen van de wettelijke regelingen waarop artikel 1:1, tweede, vierde en vijfde lid, ADW ziet. Naast de reeds uitgebreide beschrijving van die regelingen in de toelichting zal voor elke niet-fiscale regeling afzonderlijk nader geanalyseerd dienen te worden welke taken door de douaneambtenaar en de (andere) toezichthouders in het kader van die regeling vervuld worden, waarvoor dat nodig of wenselijk is, welke bevoegdheden nodig zijn om die taken goed te kunnen vervullen en welk bestuursrechtelijk stelsel daarvoor het meest passend is.

(...)

De Raad adviseert de hiervoor genoemde nadere analyse in de toelichting op te nemen, alsmede de vermeldingen in de bijlage te heroverwegen en

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 580, nr. 4, blz. 1–3.

vervolgens te preciseren naar de taken die de douane in het kader van de desbetreffende regeling vervult. In het kader van de advisering inzake de invoeringswet zal de Raad te zijner tijd op deze aspecten terugkomen.»

De Raad merkt op dat ook uit het voorliggende voorstel blijkt dat beoogd is de dagelijkse praktijk van de douane te codificeren. Dit is op zich een goede zaak. Door de wijze van codificeren ontstaat echter de situatie dat voor het toezicht op de naleving van niet-fiscale wetten twee wethiërarchisch op gelijk niveau staande stelsels van toepassing zijn: het stelsel dat in de voorgestelde ADW is opgenomen, indien de inspecteur bedoeld in artikel 1:3 ADW (hierna: douane-ambtenaar) optreedt, en het stelsel dat in de specifieke wet is opgenomen, indien de in die wet aangewezen ambtenaar optreedt. De ADW wordt als het ware deels over de specifieke wet heen gelegd waarbij in deze wetten geregelde onderwerpen elkaar overlappen, terwijl de wetten hiërarchisch aan elkaar gelijk zijn.

Het voorliggende voorstel gaat er aan voorbij dat deze stelsels strikt gescheiden moeten worden gehouden, dan wel dat in een hiërarchie tussen deze stelsels moet worden voorzien, of dat bijzondere regelingen moeten worden getroffen teneinde conflicten te voorkomen. In ieder geval zullen de specifieke wetten daartoe ingrijpend moeten worden aangepast.

b. De problematiek speelt onder meer ten aanzien van de navolgende aspecten.

Toezicht/douanecontrole

Het voorstel onderscheidt toezicht en douanecontrole. Dit onderscheid wordt doorgevoerd door onder meer de aanwijzing van douaneambtenaren als toezichthouder in een aantal specifieke wetten te schrappen en voor zoveel nodig in de specifieke wetten naast toezicht ook douanecontrole op te nemen. Douanecontrole is het verrichten van specifieke handelingen, zoals verificatie van goederen, controle op de aanwezigheid en de echtheid van documenten, onderzoek van de boekhouding van ondernemingen en onderzoek van andere bescheiden, controle van vervoermiddelen, controle van bagage en andere goederen die personen bij of op zich dragen, en het verrichten van administratief onderzoek en andere handelingen, een en ander om te zorgen voor de naleving van de douanewetgeving en, in voorkomend geval, van de andere bepalingen die op goederen onder douanetoezicht van toepassing zijn (artikel 4, aanhef en onderdeel 14, CDW).

In de artikelsgewijze toelichting wordt daarbij opgemerkt – in overeenstemming met artikel 1:1, vijfde lid, ADW –, dat de douaneambtenaar, voor zover het bepalingen bij of krachtens de wettelijke regelingen die in de bijlage zijn opgenomen betreft, alleen een controlerende taak heeft ten aanzien van de bepalingen in de specifieke wetgeving die zien op goederen en het goederenverkeer.

De omstandigheid dat artikel 1:1, vijfde lid, ADW alleen ziet op, kort gezegd, verboden of beperkingen die op goederen van toepassing zijn, brengt mee dat douaneambtenaren niet zonder uitdrukkelijke aanwijzing in de specifieke wetten belast worden met het toezicht op de naleving van de bepalingen van die specifieke wetten voor zover deze niet zien op goederen of het goederenverkeer. Dit leidt ertoe dat de in de bijlage bij de ADW onder B opgenomen lijst van specifieke wetten moet worden heroverwogen, zoals de Raad in het advies inzake de ADW reeds heeft geadviseerd. Indien de te handhaven bepalingen geen betrekking hebben op goederen of het goederenverkeer als zodanig, of de handhaving van deze bepalingen reeds rechtstreeks mogelijk is op grond van de ADW, mist de plaatsing op deze lijst betekenis. Op grond van de omschrijving van de relevante bepalingen van de specifieke wetten, die in bijlage 2 bij de memorie van toelichting op de ADW is opgenomen, lijkt dit in het bijzonder van toepassing te zijn op de Vaarplichtwet, de Brandweerwet, de Wet op de lijkbezorging, de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma, de Elektriciteitswet 1998, de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, de Wet op de naburige rechten, de Landbouwkwaliteitswet, de Zeebrievenwet, de Wet op de strandvonderij, de Luchtvaartwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Meetbrievenwet, de Binnenschepenwet, de Wet vervoer over zee, de Scheepvaartverkeerswet, de Wet vervoer binnenvaart, de Wet goederenvervoer over de weg, de Wet Luchtvaart, de Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart, de

Schepenwet, de Zeevaartbemanningwet, de Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot, de Wet aansprakelijkheid olietankschepen, de Wegenverkeerswet, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Havenbeveiligingswet. De in deze gevallen te handhaven bepalingen betreffen met name voorschriften die geen betrekking hebben op goederen of het goederenverkeer als zodanig, maar ook verwijzingen naar procedures die op grond van het CDW reeds van toepassing zijn, gegevensverschaffing aan met name genoemde overheidsorganen, civielrechtelijke kwalificaties of het belasten van douaneambtenaren met bijzondere taken.

Uitvoeringsmaatregelen

Op grond van in verschillende specifieke wetten opgenomen delegatiebepalingen kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van de desbetreffende specifieke wet. Deze nadere regels betreffen in een aantal gevallen ook de douanecontrole.

Dergelijke nadere regels, die niet uniform behoeven te zijn, doen afbreuk aan de aan de invoering van de ADW ten grondslag liggende gedachte dat voor de uitvoering van de taken van de douane één pakket van regels moet gelden, omdat de toepassing van onderling afwijkende regelingen de slagvaardigheid vermindert en problemen geeft bij de uitvoering.

Daarnaast is op te merken dat beslissingen van douaneambtenaren die genomen worden op grond van die nadere regels, niet zijn aan te merken als voor bezwaar vatbare beschikkingen als bedoeld in artikel 8:2 ADW, maar als besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Op deze besluiten is het Awb-regime van toepassing.

Beleid

De eenheid van beleid bij de uitvoering van een specifieke wet is thans verzekerd door de aanwijzing van de douaneambtenaar als toezichthouder op grond van die specifieke wet, aangezien de douaneambtenaar gebonden is aan het op grond van die specifieke wet ontwikkelde beleid door de daartoe bevoegde minister. In het voorgestelde regime ontleent de douaneambtenaar zijn bevoegdheid echter aan de ADW en werken zonder nadere voorziening de op grond van de specifieke wet gestelde nadere regels en aanwijzingen niet door naar de douanecontrole door de douaneambtenaar. De convenanten, bedoeld in artikel 1:3, vijfde lid, ADW zullen hiervoor slechts deels een oplossing kunnen bieden, aangezien deze beperkt zijn tot de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de douaneambtenaren.

Rechtsmacht

De douaneambtenaar onderzoekt onder meer of de goederen in overeenstemming zijn met de omschrijving in de aangifte en de daarbij gevoegde documenten. In het kader van de handhaving van de specifieke wetten zal hij mede onderzoeken of de goederen vallen onder specifieke verbodsbepalingen. Een beschikking die hij op grond van zijn bevindingen neemt, is op grond van artikel 8:2, tweede lid, ADW voor bezwaar vatbaar. Op grond van artikel 8:2, vierde lid, ADW is de rechtbank Haarlem – behoudens de landbouwrestituties – bij uitsluiting als bevoegde rechter aangewezen. Bezwaar en beroep worden behandeld overeenkomstig hoofdstuk V van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR), op grond waarvan in hoger beroep het gerechtshof en in cassatie de Hoge Raad bevoegd is.

Indien eenzelfde beschikking door een ambtenaar belast met de handhaving van een specifieke wet wordt genomen, is het regime van de Awb van toepassing en is de algemene bestuursrechter of het College van Beroep voor het bedrijfsleven bevoegd.

De omstandigheid dat de ADW en de specifieke wetten hiërarchisch gelijkstaan, leidt, nu geen bijzondere conflictoplossende regeling is getroffen, tot deze scheiding van rechtsgangen en daarmee tot een potentieel conflict omdat twee «hoogste» rechters bevoegd zijn inzake de handhaving van de specifieke wet en de daaraan voorafgaande kwalificatie van het goed.

c. Het vorenstaande laat zien dat de voorgestelde ADW in samenhang met het voorliggende wetsvoorstel niet het beoogde doel bereikt dat voor alle taken die de douane vervult, ongeacht of het fiscale of niet-fiscale taken betreft, dezelfde bevoegdheden en bestuursrechtelijke regelingen worden ingevoerd indien en voor zover de douane toezicht houdt op de naleving van wettelijke

bepalingen, verboden en beperkingen handhaaft en de overtreding van die verboden en beperkingen opspoor.
Het voorstel dient aangevuld te worden, indien ook de handhaving van de bepalingen van de specifieke wetten die niet zien op goederen of het goederenverkeer als zodanig, aan douaneambtenaren wordt opgedragen. In de specifieke wetten dienen daartoe regelingen te worden opgenomen. Teneinde te vermijden dat de douaneambtenaar met verschillen in deze regelingen te maken krijgt, dienen deze regelingen uniform te zijn.
Daarnaast dient de rechtseenheid bij de hiervoor beschreven gescheiden rechtsgangen te worden gewaarborgd. Dit is gecompliceerd, omdat bij toepassing van de ADW de bestuursrechtelijke bepalingen van het CDW van toepassing zijn en bij toepassing van de specifieke wetten de bepalingen van de Awb gelden, alsmede omdat ten aanzien van de materiële bepalingen in relatie tot een bepaald goed of een bepaalde goederenbeweging de ADW en de specifieke wet van elkaar kunnen verschillen. Elk van deze rechtsgangen dient te voorzien in een regeling waarbij de «hoogste rechter» in de andere rechtsgang belast blijft met het bewaken van de rechtseenheid van regelingen die in het bijzonder aan hem zijn opgedragen. Dit betreft onder meer de toepassing van de ADW op het toezicht, voor zover de ten aanzien van een specifieke wet bevoegde rechter daarover oordeelt en de toepassing van materiële bepalingen van specifieke wetten ten aanzien van een bepaald goed of een bepaalde goederenbeweging voor zover de rechtbank Haarlem daarover oordeelt.
Het voorstel lost het probleem niet op dat de bevoegdheden en de bestuurs- en strafrechtelijke regelingen verschillen naar gelang de handhaving plaatsvindt door een douaneambtenaar of een niet-douaneambtenaar. De verschillen zijn aanzienlijk. Dit geldt niet alleen voor de bevoegdheden, die in het algemeen voor douaneambtenaren ruimer zijn dan voor niet-douaneambtenaren, en voor de bestuursrechtelijke stelsels, waarbij het bestuursrecht in douanezaken op enige punten ingrijpend afwijkt van het algemene bestuursrecht, maar ook voor de bevoegdheid van de rechter, aangezien de rechtbank Haarlem bevoegd is inzake voor bezwaar vatbare besluiten die op grond van de ADW worden genomen, terwijl in verschillende specifieke wetten in een eigen rechtsgang is voorzien. Het mag echter voor degene op wie de handhaving betrekking heeft, niet uitmaken wie handhaaft, zeker niet in de gevallen waarbij gezamenlijk door douaneambtenaren en niet-douaneambtenaren wordt opgetreden. De keuze ten gunste van de duidelijkheid voor de douaneambtenaar bij de uitvoering van de niet-fiscale taken, zoals die in het voorliggende voorstel gehandhaafd blijft, mag niet voorbijgaan aan de gevolgen daarvan voor degene tegen wie gehandhaafd wordt.

d. De Raad is op grond van het vorenstaande van oordeel dat de specifieke wetten ingrijpend moeten worden aangepast teneinde de douaneambtenaren ook met het toezicht op de bepalingen die niet zien op goederen of goederenverkeer als zodanig te belasten, alsmede om conflictoplossende regelingen te treffen ten aanzien van de rechtsmacht. Hij adviseert daartoe voor deze aanpassingen van de specifieke wetten waarop het douanetoezicht mede van toepassing is, in een schema aan te geven, welke regelingen gehandhaafd dienen te worden, wie met deze handhaving is belast, op welke wijze conflicten met betrekking tot de rechtsmacht voorkomen worden en op welke wijze voor degene tegen wie de handhaving zicht richt, kenbaar is welke bestuurs- en strafrechtelijke stelsels en welke materiële bepalingen gelden.

1. Wetsystematiek

a. De Adw zorgt er voor dat de inspecteur de aangewezen autoriteit is de taken uit te voeren die worden omschreven in de wetgeving opgenomen in de bijlage bij de Adw. Deze bijlage bestrijkt ruim 60 wetten van nationale oorsprong en ongeveer 800 verordeningen van communautaire oorsprong. De bevoegdheden die deze inspecteur mag hanteren zijn opgenomen in de Adw. De inspecteur als bedoeld in de Adw is die functionaris die bij ministeriële regeling is aangewezen. In die ministeriële regeling zullen in ieder geval functionarissen worden aangewezen die bij de douane werkzaam zijn, maar kunnen ook functionarissen worden aangewezen die niet werkzaam zijn bij de douane. Gedacht wordt hierbij aan onder andere functionarissen werkzaam bij bepaalde bedrijfslichamen.

De mening van de Raad van State dat de dagelijkse praktijk van de douane wordt gecodificeerd een goede zaak is, wordt uiteraard gedeeld. De Raad van State beschrijft vervolgens een dubbel bestuursrechtelijk niveau en meent dat dit het gevolg is van de codificatie. De gevolgen die de Raad van State signaleert zijn echter niet een gevolg van die codificatie. De beschreven situatie bestaat al sinds jaar en dag. In sommige gevallen is dit dubbele bestuursrechtelijke niveau zelfs uitdrukkelijk vastgelegd in de wet. Een voorbeeld hiervan is de Wet tot behoud van cultuurbezit (wet van 1 februari 1984, Stb. 49). In die wet wordt een onderscheid aangebracht tussen de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane, en andere toezichthouders. De eerste categorie van ambtenaren kan de bevoegdheden opgenomen in de Douanewet toepassen, terwijl de laatste categorie de bevoegdheden opgenomen in de Awb toepassen. Dit dubbele bestuursrechtelijke niveau heeft in de praktijk, zover bekend, nimmer tot problemen geleid.

De door de Raad van State voorgestane hiërarchie tussen de stelsels is dan ook vanuit het oogpunt van de praktijk niet nodig. De hiërarchie die thans in de Adw wordt voorzien, volstaat.

Deze laatste vorm van hiërarchie houdt in dat de functionaris die als inspecteur in de zin van de Adw is aangewezen alleen gebruik kan maken van de bevoegdheden, het bestuursrechtelijk instrumentarium, dat is voorzien in die Adw. De andere toezichthouders zijn aangewezen op de bevoegdheden, en het andere bestuursrechtelijk instrumentarium, die zijn voorzien in de Awb of – indien van toepassing – voorzien in een andere wet, waarbij of een eigen bestuursrechtelijk systeem is neergezet of nadere regels op de Awb worden gegeven in de vorm van een beperking of een uitbreiding op die Awb. Dit is ook logisch gezien het feit dat de inspecteur in de zin van de Adw een totaal andere positie in het logistieke proces inneemt dan de andere hiervoor genoemde toezichthouders. Deze inspecteur weet op het moment waarop deze met een controle begint nog niet concreet welke materiële wetgeving van toepassing is. Wanneer hij daarvan weet heeft kan hij indien nodig de meer gespecialiseerde toezichthouder inschakelen, gelijk een huisarts die doorverwijst naar een specialist. Deze specialist heeft dan voor zijn eigen taak zijn eigen bestuursrechtelijk instrumentarium toegewezen gekregen.

Indien een wettelijke hiërarchie wordt aangegeven in de Aanpassingswet Adw, waarbij voor elke taak wordt aangegeven, ongeacht de dienst die een dergelijke taak uitoefent, of nu de Adw, de Awb of een ander bestuursrechtelijk systeem van toepassing is, zou dit tot consequentie hebben dat het systeem van vóór de Adw weer opgeld doet. Immers dan ontstaat weer de diffuse situatie dat zowel de taakuitvoerende dienst als de burger alleen met vergaande inhoudelijke kennis van de toepasselijke wetgeving weet welk bestuursrechtelijk systeem van toepassing is. Deze diffuse situatie, juist vanwege de veelheid van taken, was nu een van de gronden te komen tot een algehele herziening van de nationale douanewetgeving hetgeen heeft geresulteerd in een codificatie van de dagelijkse praktijk van de douane die de Raad van State nu juist een goede zaak vindt.

Een andere vorm van wettelijke hiërarchie is niet wenselijk bij de Aanpassingswet Adw.

Concluderend:

1. het op wettelijk niveau strikt scheiden van de bestuursrechtelijke stelsels is, gezien de huidige praktijk, niet nodig.
2. het aanbrengen van een hiërarchie tussen de stelsel in de specifieke wetten is niet nodig, aangezien de Adw reeds bepaald dat de inspecteur de Adw dient toe te passen. Toezichthouders, aangewezen bij of krachtens die specifieke wetten, dienen de voor hen toepasselijke bestuursrechtelijke stelsel te hanteren.

b. Aspecten

Toezicht/douanecontrole

De Raad van State adviseert nogmaals dat de opname van de nationale wetgeving onder B in de bijlage behorende bij de Adw moet worden heroverwogen. Hier is uitgebreid op ingegaan in het nader rapport ter zake (Kamerstukken II 2005–2006, 30 580, nr. 4). De Raad van State voert vervolgens nog aan dat indien de te handhaven bepalingen geen betrekking hebben op

goederen of het goederenverkeer als zodanig de plaatsing op de lijst van genoemde bijlage betekenis mist.

In de wetgeving die is opgenomen onder B in de bijlage zijn alleen wetten opgenomen die bepalingen bevatten die zien op goederen en goederenverkeer. Hierbij wordt aangetekend dat een aantal wetten zowel bepalingen bevat die zien op goederen en goederenverkeer en die zien op andere onderwerpen, zogenaemde gemengde wettelijke bepalingen. Ook die laatste categorie wetten verdient een plaats in genoemde bijlage in verband met het feit dat die wetgeving materiële normen bevat die zien op goederen en goederenverkeer. Dat de Adw niet ziet op die andere onderwerpen is geregeld in de Adw zelf, aangezien de Adw in artikel 1:1, tweede tot en met vijfde lid, de reikwijdte van de wet beperkt tot goederen en goederenverkeer. De Adw ziet derhalve niet op die materiële normen die geen betrekking hebben op goederen en goederenverkeer. Een aanpassing in die zin dat in de wetten die in de bijlage onder B zijn opgenomen ook een bepaling wordt opgenomen die de Adw uitsluiten indien deze wetten ook bepalingen bevatten die niet zien op goederen en goederenverkeer is niet nodig.

De opmerking van de Raad van State dat opnemng van wetten in de bijlage ook betekenis mist indien de handhaving van die bepalingen reeds rechtstreeks mogelijk is op grond van de Adw berust waarschijnlijk op een vergissing. Immers de Adw regelt in principe, kort gezegd, slechts de ambtelijke bevoegdheden en de daarbij behorende rechten en verplichtingen, het toepasselijke nationale formeelrechtelijke stelsel. Dit stelsel kan alleen worden toegepast indien er een taak voor de inspecteur is weggelegd om materiële normen te controleren. De te controleren materiële normen zijn neergelegd in de communautaire en nationale wetgeving die zijn genoemd in de bijlage behorende bij de Adw. De Adw is zelf ook opgenomen in de bijlage omdat deze ook een enkele materiële bepaling bevat, en met name dat er delegatiebepalingen in de Adw zijn opgenomen waarbij materiële normen kunnen worden gesteld in lagere regelgeving.

De door de Raad van State genoemde gemengde wettelijke bepalingen hebben allemaal een of meerdere materiële normen die zien op goederen en goederenverkeer. Dit wordt sinds lange tijd ook al erkend en komt tot uiting doordat de medewerkers van de belastingdienst, bevoegd inzake de douane (hierna: de douane) in die regelingen veelal zijn aangewezen als toezichthouder. Dit in verband met het feit dat de douane de dienst bij uitstek is die als eerste wordt geconfronteerd met goederen of goederenverkeer die over de buitengrens binnenkomen dan wel uitgaan of die in het binnenland worden vrijgemaakt voor het volgen van een douanebestemming. In de Adw is er naar gestreefd om het aantal contactmomenten tussen de overheid en de burgers, waaronder het bedrijfsleven in het bijzonder, zo min mogelijk te houden, teneinde niet een situatie in stand te houden waarbij die burger met meerdere toezichthoudende of controlerende diensten wordt geconfronteerd op verschillende tijdstippen. Dit uitgangspunt past in het streven te komen tot een eenmalig loket (single window) als portaal voor alle benodigde informatie voor de diverse overheidsdiensten. Dit portaal past ook in het streven daar waar mogelijk de eerste lijn alle controles te laten verrichten en daar waar nodig vervolgens een gespecialiseerde dienst wordt ingeschakeld (one-stop-shop). Bij die wetgeving waar de douane niet is aangewezen als toezichthouder fungeert de douane, in het kader van de «single window» gedachte, meestal als «oog en oor» voor de wel aangewezen toezichthouder. In het nader rapport behorende bij de Adw (Kamerstukken II 2005–2006, 30 580 nr. 4, blz. 4) is dit – wanneer de Adw in werking is getreden – ook wel aangeduid als dat de douane functioneert als «huisarts» die waar nodig de «specialist» inschakelt. Het opnemen van die wetgeving is onder meer ingegeven uit het oogpunt dat onder de huidige Douanewet niet altijd zeker is of de gegeven bevoegdheden wel in alle gevallen bij aanvang van de taak voor die specifieke taak mogen worden gebruikt (Kamerstukken II 2005–2006, 30 580 nr. 3, blz. 2 en nr. 4, blz. 3).

In bijlage 2 behorende bij de memorie van toelichting is aangegeven of er thans een toezichthouder is aangewezen en zo ja of dit de douane is of een medewerker van een andere dienst. De douane is nu toezichthouder in het kader van het toezicht op de naleving van meerdere wetten die door de Raad van State zijn genoemd.

Deze wetten moeten worden geacht te vallen onder wetgeving die ziet op goederen en goederenverkeer waarbij bij de aanwijzing van de douane als toezichthouder, naast eventueel andere diensten, gezien haar positie in het logistieke proces de aangewezen dienst is die de naleving van de materiële normen controleert en daar waar nodig informatie hieromtrent uitwisselt met andere (gespecialiseerde) diensten.

De wetten die de Raad van State noemt en waar de douane nu geen toezichthouder is, zijn: de Brandweerwet 1985, de Wet op de lijkbezorging, de Elektriciteitswet 1998, de Wet op de naburige rechten, de Landbouwkwaliteitswet, de Wet op de strandvonderij, de Luchtvaartwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Meetbrievenwet 1981, de Scheepvaartverkeerswet, de Wet luchtvaart, de Wet aansprakelijkheid olietankschepen, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Havenbeveiligingswet.

De reden om deze wetten toch op te nemen in de bijlage bij de Adw is dat bij die wetten verboden of beperkingen worden ingesteld met betrekking tot goederen en met name het binnenbrengen, het in het vrije verkeer brengen dan wel de uitvoer van goederen. Hierbij heeft een belangrijke rol gespeeld dat de toezichthouders die wel bij of krachtens die wetten zijn aangewezen feitelijk niet goed in staat zijn deze toezichthoudende taak waar te maken indien het de controle betreft ter zake van die verboden en beperkingen, aangezien zij zich niet op de daartoe geschikte plek in het logistieke proces bevinden dan wel daarvoor niet de benodigde bevoegdheden hebben.

Als voorbeeld kan hier de Brandweerwet 1885 worden aangehaald. Het is verboden draagbare blustoestellen met bijbehorende vullingen die niet behoren tot een type waarvoor een bewijs van typekeuring is verleend, met het oog op gebruik in Nederland in te voeren.

De aangewezen toezichthouders, bepaalde medewerkers van de directie Brandweer en Rampenbestrijding en de gemeentelijke brandweren, zijn niet in staat dergelijke invoerbewegingen te controleren. Dit in verband met het ontbreken van bevoegdheden dan wel verplichtingen van degene die invoeren jegens die toezichthouders.

De douane is daarvoor wel de aangewezen dienst en kan deze controles wel uitvoeren, aangezien zij op de juiste plaats in het logistieke proces bevindt, over de benodigde bevoegdheden beschikt en het feit dat degene die invoert verplichtingen heeft jegens de douane. De douane is ingevolge artikel 1: 33 van de Adw vervolgens bevoegd daar waar nodig de gespecialiseerde toezichthouder te informeren, zodat deze het toezicht kan overnemen.

Ingeval van de Wet op de lijkbezorging is er nu geen toezichthouder aangewezen. Bij of krachtens die wet zijn er toch bepalingen gegeven waarbij beperkingen zijn ingesteld met betrekking tot het vervoer van lijken en het brengen in of uit Nederland. Hierbij is in die wetgeving een rol toegekend aan de douane. Daarnaast geldt nog dat lijkkasten en lijken gecontroleerd dienen te kunnen worden. De ratio in dit verband voor het toepassen van controles is gelegen in het feit dat in de kist, in de kleding of op, aan of in het lichaam voorwerpen kunnen zijn verborgen welke een (ernstige) bedreiging kunnen vormen voor de maatschappij.

Ook de Elektriciteitswet 1998 kent een aantal bepalingen, zoals ook al is aangegeven in bijlage 2 bij de memorie van toelichting op de Algemene douanewet (Kamerstukken II 2005–2006, 30 580 nr. 3, blz. 301) die zien op de in-, uit- en doorvoer van elektriciteit. Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, onder e, is elektriciteit voor de Adw een goed.

De Wet op de naburige rechten kent eveneens bepalingen die betrekking hebben op goederen, waarbij het vaak voorkomt dat de douane de controlerende overheidsdienst is die, nadat een uitvoerend kunstenaar zich terecht heeft beklagd dat anderen zonder recht bedoelde goederen aanwenden dan als bedoeld in laatstgenoemde wet, op de juiste plaats staat in het logistieke proces. Op deze wijze kan op de juiste wijze recht worden gedaan aan de rechten van de uitvoerend kunstenaar. Zie ook Kamerstukken II 2005–2006, 30 580 nr. 3, blz. 308.

Een zelfde soort van redenering als bij de hiervoor genoemde wetten heeft ten grondslag gelegen aan het opnemen van de Landbouwkwaliteitswet, de Wet op de strandvonderij, de Luchtvaartwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Meetbrievenwet 1981, de Scheepvaartverkeerswet, de Wet luchtvaart, de Wet aansprakelijkheid

olietankschepen, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Havenbeveiligingswet in de bijlage bij de Adw.

Voorts lijkt de opmerking van de Raad van State dat de in deze gevallen te handhaven bepalingen met name voorschriften betreffen die geen betrekking hebben op goederen of het goederenverkeer als zodanig, maar ook verwijzingen naar procedures die op grond van het CDW reeds van toepassing zijn op een misverstand te berusten. Naast het feit, zoals hiervoor reeds is gesignaleerd, dat bij de zogenoemde gemengde wettelijke bepalingen de Adw alleen ziet op die materiële bepalingen van de wet in kwestie die zien op goederen en goederenverkeer is ook het CDW alleen van toepassing op goederen en goederenverkeer (zie artikel 1 van het CDW). De door de Raad van State genoemde gegevensverschaffing aan met name genoemde overheidsorganen geschiedt ingeval de Adw in werking treedt met name via de douane in het kader van de «single window» gedachte. Afwijking hiervan zou juist de administratieve lasten voor de burger en met name het bedrijfsleven ongunstig kunnen beïnvloeden.

Concluderend:

1. De Adw ziet alleen op die bepalingen uit specifieke wetten die betrekking hebben op goederen en goederenverkeer.
2. Het advies van de Raad van State om meerdere bestuursrechtelijke stelsel te handhaven voor de werkzaamheden van de douane wordt niet gevolgd, mede uit het oogpunt van het goed kunnen uitvoeren van het Nederlandse beleid ter zake van de «single window» gedachte.

Uitvoeringsmaatregelen

De door de Raad van State gesignaleerde problematiek dat nadere regels, die op grond van in verschillende specifieke wetten opgenomen delegatiebepalingen zijn genomen, niet uniform behoeven te zijn, is van theoretische aard en geldt alleen indien bij of krachtens een specifieke wet is bepaald dat wanneer een bepaalde bevoegdheid wordt uitgeoefend, deze op de bij of krachtens die wet omschreven wijze dient te worden uitgeoefend. Indien dit zich al voor mocht doen, dan geldt deze zoals het zich nu laat uitzien alleen bij het nemen van monsters en het betreft dan nog uitsluitend regels die zien op hoe met dergelijke monsters dient te worden omgegaan en hoe en door welk laboratorium analyses moeten worden uitgevoerd. Er zijn momenteel geen andere bevoegdheden die dergelijke nadere eisen kennen bekend. De bevoegdheid tot het nemen van monsters staat in de Adw, hoe vervolgens het monster wordt onderzocht is niet in de Adw voorgeschreven. De ambtenaar dan wel het laboratorium gaan in eerste instantie als generalist te werk om te bepalen om wat voor een soort goederen het gaat. Indien dat duidelijk is (geworden), zullen zij de normen moeten gaan toepassen die in de bijzondere wet zijn omschreven. Mocht dit niet duidelijk zijn, dan wordt dit bepaald in de ingevolge artikel 1:3, vijfde lid, van de Adw af te sluiten convenanten. Deze convenanten zijn daarvoor bij uitstek geschikt. De waarborging dat een dergelijke norm wordt gevolgd, vindt plaats door middel van de Awb. Aldaar is de verplichting opgenomen dat gehandeld dient te worden overeenkomstig het beleid.

De vrees van de Raad van State dat dergelijke nadere regels afbreuk doen aan de aan de invoering van de Adw ten grondslag liggende gedachte dat voor de uitvoering van de taken van de douane één pakket van regels moet gelden, omdat de toepassing van onderlinge afwijkende regelingen de slagvaardigheid vermindert en problemen geeft bij de uitvoering, lijkt op grond van het vorenstaande ongegrond. De opmerkingen van de Raad van State onder de kop «Toezicht/douanecontrole» zijn juist gericht op het creëren van onderling afwijkende regelingen die zouden moeten gaan gelden voor de douane, en die juist de slagvaardigheid van de douane verminderen en problemen bij de uitvoering – die nu bij de geldende wetgeving bestaan – in stand houden. Bij het redigeren van de teksten bij de algehele herziening van de nationale douanewetgeving is juist nagestreefd deze problematiek te redresseren.

De opmerking van de Raad van State dat de beslissingen die genomen worden op grond van die nadere regels, niet zijn aan te merken als voor bezwaar vatbare beschikkingen als bedoeld in artikel 8:2 van de Adw, maar als besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Awb is in het licht van het hiervoor omschreven ook louter en alleen van theoretische aard. Allereerst moet het een

bevoegdheid betreffen die niet zijn grond vindt in het Europese dwingende recht, maar een bevoegdheid die behoort tot de nationale competentie van Nederland. Voorts doet deze problematiek zich niet voor indien de wijze van uitoefening van een bepaalde bevoegdheid onderdeel vormt van die hiervoor genoemde convenanten. Is dit het geval dan is een beschikking ter zake van de desbetreffende bevoegdheid wederom een voor bezwaar vatbare beschikking als bedoeld in artikel 8:2 van de Adw. Mocht zich de situatie toch voordoen dat een beschikking wordt genomen op grond van nadere regels die geen onderwerp zijn van het beleid dat is geformuleerd in genoemde convenanten moet de vraag worden beantwoord of een dergelijke beschikking geen deelbeschikking is die wordt geabsorbeerd door de beschikking die is genomen de desbetreffende bevoegdheid uit te oefenen dan wel een beschikking die grondslag vormt voor een voor bezwaar vatbare beschikking, hetgeen meestal het geval zal zijn. Pas als daarop het antwoord negatief is doet zich de problematiek voor die de Raad van State beschrijft. Samenvattend het door de Raad van State gesignaleerde probleem doet zich voor indien:

- er nadere regels bij of krachtens een specifieke wet zijn die bepalen hoe een bevoegdheid uit de Adw moet worden toegepast;
- er geen Europees dwingende regels ter zake zijn;
- er geen beleid is geformuleerd in het wettelijk verplichte convenant;
- de beschikking niet wordt geabsorbeerd door de voor bezwaar vatbare beschikking de bevoegdheid toe te passen;
- de beschikking niet de grondslag vormt voor een beschikking die voor bezwaar vatbaar is ingevolge de Adw.

Deze problematiek wordt dermate theoretisch van aard geacht dat daarvoor geen wettelijke oplossing noodzakelijk wordt geacht.

Concluderend:

De door de Raad van State gesignaleerde problematiek is dermate van theoretische aard dat geen aanpassing van het wetsvoorstel noodzakelijk wordt geacht.

Beleid

De opmerking van de Raad van State dat de convenanten, bedoeld in artikel 1:3, vijfde lid, van de Adw slechts deels een oplossing kunnen bieden om de eenheid van beleid te waarborgen, aangezien deze beperkt zijn tot de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de douaneambtenaren lijkt op een vergissing te berusten. Andere invalshoeken dan genoemde kwantitatieve en kwalitatieve aspecten bestaan niet. Immers kwantitatief wil in deze zeggen hoeveel tijd en hoeveel ambtenaren worden ingezet voor de douanecontrole. Kwalitatief wil in deze zeggen op welke wijze de bevoegdheden van de douaneambtenaren worden uitgeoefend. Hierbij wordt het op grond van de specifieke wet door de daartoe bevoegde minister ontwikkelde beleid uiteraard in acht genomen.

Concluderend:

De eenheid van beleid is gewaarborgd, het advies van de Raad van State ter zake zal niet leiden tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Rechtsmacht

De opmerking van de Raad van State dat een potentieel conflict bestaat omdat twee «hoogste» rechters bevoegd zijn inzake de handhaving van de specifieke wet en de daaraan voorafgaande kwalificatie van het goed is op zichzelf juist, dit is echter nu ook het geval. De Adw brengt daarin geen verandering. Een studie zal worden geëntameerd naar de absolute competentie van de rechtelijke macht met als doel conflicten zoals door de Raad van State omschreven uit de wereld te helpen. Totdat deze studie is afgerond en de resultaten daarvan mogelijkerwijs hebben geleid tot wijzigingen van wetgeving, zal voor de tussentijd het wetsvoorstel voor de Adw, zoals deze thans bij de Tweede Kamer ter overweging ligt, met een Nota van wijziging worden aangepast in die zin dat hoofdstuk 8 van dat wetsvoorstel zal bepalen dat indien het een beschikking betreft welke zijn grond vindt ingevolge bij of krachtens het CDW dan wel bij of krachtens de Adw, de rechtbank Haarlem bevoegd is. Indien het echter een beschikking betreft die materieel genomen is bij of krachtens een specifieke wet, is de rechtsgang van toepassing die bij die specifieke wet is aangegeven. Hierbij wordt de bestaande situatie wat betreft de absolute competentie van de rechtelijke macht gerespecteerd.

Als voorbeeld moge dienen: wanneer een goed door de douane niet wordt vrijgegeven om zijn douanebestemming te volgen omdat dit goed niet voldoet aan de criteria gesteld bij of krachtens de Warenwet is de rechtbank Haarlem bevoegd indien het beroep zich richt tegen de beschikking de goederen niet vrij te geven. De rechtbank Rotterdam is bevoegd indien het beroep zich richt tegen de beschikking dat het desbetreffende goed niet zou voldoen aan de criteria gesteld bij of krachtens de Warenwet.

Concluderend:

1. Een studie naar de absolute competentie van de rechtelijke macht ter zake van onderwerpen die bestreken worden door de Adw en de in de bijlage van die Adw opgenomen specifieke wetten wordt geëntameerd.
2. Het wetsvoorstel voor de Adw zal worden aangepast waarbij de huidige situatie van de absolute competentie van de rechtelijke macht wordt gerespecteerd. Niet gewacht wordt op de resultaten van de studie en deze mogelijkerwijs hebben geleid tot een aanpassing van de absolute competentie van de rechtelijke macht. Dit omdat deze studie het bestek van het huidige wetsvoorstel te buiten gaat.

c. De Raad van State concludeert dat gezien het ter zake uitgebrachte advies de voorgestelde Adw in samenhang met het voorstel voor de Aanpassingswet Adw niet het beoogde doel bereikt dat voor alle taken die de douane vervult dezelfde bevoegdheden en bestuursrechtelijke regelingen worden ingevoerd indien en voor zover de douane toezicht houdt op de naleving van wettelijke bepalingen, verboden en beperkingen handhaaft en de overtreding van die verboden en beperkingen opspoort. Deze conclusie wordt, gezien het nader rapport ter zake, niet gedeeld. Zoals hiervoor gememoreerd wordt dat doel juist niet gehaald indien het advies van de Raad van State zou worden opgevolgd. Immers het schrappen van bepaalde wettelijke regelingen uit de bijlage van de Adw leidt er juist toe dat er meerdere bestuursrechtelijke regelingen van toepassing zijn met als gevolg mogelijk afwijkende bevoegdheden en verplichtingen.

Het advies van de Raad van State het voorstel aan te vullen, indien ook de handhaving van de bepalingen van de specifieke wetten die niet zien op goederen of het goederenverkeer als zodanig aan de douane wordt opgedragen, wordt niet gevolgd. De douane is een dienst voor de controle van goederen en goederenverkeer en niet van controle van personen en diensten. Tevens zou het volgen van het advies van de Raad van State tot gevolg hebben dat de reikwijdte van de Adw enorm zou moeten worden uitgebreid om ook de controle van personen en diensten te omvatten.

Ook wordt opgemerkt dat de Adw alleen de bevoegdheden regelt met betrekking tot de controle en niet met betrekking tot de opsporing. Het volgen van het advies van de Raad van State zou mede tot gevolg hebben dat voor de douane in de Adw bevoegdheden ter zake van de opsporing zouden moeten worden opgenomen, waarbij de commune regeling ter zake zou moeten worden uitgezonderd. Een dergelijke aparte eventueel afwijkende regeling geldend voor de opsporing wordt niet wenselijk geacht.

Het advies van de Raad van State met betrekking tot de waarborgen van gescheiden rechtsgangen is hiervoor onder het punt «Rechtsmacht» geadresseerd.

De opmerking van de Raad van State dat het voor degene op wie de handhaving betrekking heeft, het niet mag uitmaken wie handhaaft, zeker niet in de gevallen waarbij gezamenlijk door de douane en andere diensten wordt opgetreden, miskent de verbetering die is aangebracht ten opzicht van de huidige situatie. In de huidige situatie maakt het niet alleen uit wie handhaaft, het maakt daarbij ook nog uit wat er wordt gehandhaafd ook al is er een en dezelfde toezichthouder bij betrokken. De Adw brengt hierbij een verbetering aan, zodanig dat het voor degene op wie de handhaving door de douane betrekking heeft het niet meer uitmaakt wat er gehandhaafd wordt. De douane mag alleen die bevoegdheden toepassen die in de Adw staan beschreven ongeacht de taak die wordt uitgevoerd. De douane, bevoegd voor een diversiteit aan taken, hoeft derhalve niet eerst te bepalen welke taak wordt uitgevoerd en welke bevoegdheden daarbij mogen worden toegepast. Een

taak waarvan zij op voorhand veelal niet exact weet dat deze moet worden uitgevoerd. Hierop is uitgebreid op ingegaan in het nader rapport behorend bij het voorstel voor de Adw (Kamerstukken II 2005–2006, 30 580, nr. 4, blz. 3 en verder).

Concluderend:

1. Met het voorstel voor de Adw en de Aanpassingswet Adw gelden voor alle taken die de douane vervult dezelfde bevoegdheden en bestuursrechtelijke regelingen.
2. De reikwijdte van Adw blijft beperkt tot goederen en goederenverkeer, er volgt geen uitbreiding naar personen en diensten.
3. De bevoegdheden neergelegd in de Adw zien alleen op de controle en niet op de opsporing, daar geldt het commune strafrecht voor. De reikwijdte van de Adw wordt niet ter zake uitgebreid.
4. De Adw brengt transparantie voor zowel de burger als de ambtenaar in die zin dat het voor degene op wie de handhaving door de douane betrekking heeft het niet meer uitmaakt wat er gehandhaafd wordt. De Adw is van toepassing.

d. De Raad van State adviseert de specifieke wetten ingrijpend aan te passen teneinde de douaneambtenaren ook met het toezicht op bepalingen die niet zien op goederen of goederenverkeer als zodanig te belasten. Dit advies wordt niet gevolgd. Zoals hiervoor al onder c. is gememoreerd is de douane een dienst die zich louter en alleen concentreert op goederen en goederenverkeer. De douane voert geen controles uit ten aanzien van personen en met betrekking tot diensten.

Voor de opmerking van de Raad van State met betrekking tot de rechtsmacht wordt verwezen naar hetgeen hiervoor onder de kop «rechtsmacht» is aangegeven.

De Raad van State adviseert aan te geven op welke wijze voor degene tegen wie de handhaving zich richt, kenbaar is welke bestuurs- en strafrechtelijke stelsels en welke materiële bepalingen gelden. Opgemerkt wordt dat de Adw alleen de bevoegdheden geeft met betrekking tot een controle (artikel 1:20 van de Adw) en niet met betrekking tot de opsporing. De bevoegdheden die gelden bij de opsporing van strafbare feiten worden door de herziening van het nationale douanerecht zoals verwoord in de voorstellen voor de Adw en de Aanpassingswet Adw niet geraakt. Welke materiële bepalingen van toepassing zijn op een concrete situatie wordt eveneens door de herziening niet gewijzigd. Opgemerkt wordt nog indien belanghebbende een beschikking van de inspecteur ontvangt, bij die beschikking kenbaar wordt gemaakt op welke wijze en bij wie hij bezwaar kan maken. Hierbij wordt in de Adw geen afwijkende systematiek gehanteerd, evenals wat gangbaar is in de Nederlandse rechtspraak dient het bezwaar ingediend te worden bij dat orgaan dat die de beschikking heeft genomen. In de beslissing op het bezwaar wordt vermeld bij welke rechtelijke instantie beroep kan worden ingesteld.

Concluderend:

1. De reikwijdte van Adw blijft beperkt tot goederen en goederenverkeer, er volgt geen uitbreiding naar personen en diensten.
2. De bevoegdheden neergelegd in de Adw zien alleen op de controle en niet op de opsporing, daar geldt het commune strafrecht voor. De reikwijdte van de Adw wordt niet ter zake uitgebreid.
3. De Adw hanteert de huidige rechtspraak met betrekking tot het kenbaar maken welk rechtelijk stelsel en welke wettelijke bepalingen van toepassing zijn.

2. Voorgestelde artikelen

Naast deze opmerking van algemene aard merkt de Raad ten aanzien van de voorgestelde artikelen afzonderlijk nog het volgende op.

2.1. Artikelen I en IV

Voorgesteld wordt in artikel 18 van de Noodwet voedselvoorziening te bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur een autoriteit wordt aangewezen die in enig gebied de bevoegdheden welke krachtens de ADW aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) toekomen, uitoefent voor

zolang de verbinding tussen dat gebied en de minister is verbroken. Eenzelfde regeling wordt in artikel 16, eerste lid, van de Prijzenwet getroffen ten aanzien van de minister van Economische Zaken.

Nu tevens wordt voorgesteld artikel 22a, tweede en derde lid, van de AWR te laten vervallen (artikel VIII, onderdeel D, van het voorstel), dient te worden toegelicht op welke bevoegdheden artikel 18 van de Noodwet voedselvoorziening en artikel 16 van de Prijzenwet zien.

De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zover nodig aan te passen.

2.2. Artikel II

De Sanctiewet 1977 is in de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 ADW geplaatst. Voorgesteld wordt in artikel 3, vierde lid, van de Sanctiewet 1977 te bepalen dat deze wet de bevoegdheden krachtens de ADW onverlet laat.

De Raad adviseert toe te lichten welke betekenis deze bepaling heeft in het licht van de plaatsing van de Sanctiewet 1977 op genoemde lijst bij de artikelen 1:1 en 1:3 ADW.

2.3. Artikelen VI en XXXIX, onderdeel B

In artikel 13, vierde lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 wordt bepaald, dat bepaalde bescheiden gedurende twee jaar na het kalenderjaar waarop zij betrekking hebben, ter beschikking gehouden moeten worden van ambtenaren die belast zijn met het toezicht dan wel de douanecontrole op de naleving van die wet.

In de toelichting is geen aandacht gegeven aan de samenloop van de bewaarverplichtingen die op grond van het CDW en de ADW, respectievelijk de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 gelden. Tevens is niet uiteengezet welke betekenis deze bewaarplicht heeft voor de douanecontrole in het licht van de omstandigheid dat de bewaarplicht geldt in de verhouding tot het verstrekken van bepaalde gegevens aan de minister van Economische Zaken. Eenzelfde opmerking is te maken ten aanzien van artikel 10.38 van de Wet milieubeheer.

De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zover nodig aan te passen.

2.4. Artikel VIII, onderdeel D

Op grond van artikel VIII, onderdeel D, van het voorstel vervalt onder meer artikel 22a, tweede en derde lid, AWR. In deze bepalingen is het vaststellen van uitnodigingen tot betaling voorbehouden aan de minister van Economische Zaken dan wel de minister van LNV. In de toelichting wordt geen aandacht gegeven aan het vervallen van deze bevoegdheid.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2.5. Artikel VIII, onderdeel K

Op grond van artikel VIII, onderdeel K, van het voorstel vervalt artikel 30a AWR. De Raad merkt op dat het beschikkingsbegrip aanmerkelijk verschilt tussen het CDW en de Awb, onder meer op het punt dat ook een mondeling gegeven administratieve beslissing een beschikking is (artikel 4, aanhef en onder 5, CDW). In bijlage 3 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel inzake de ADW is uitvoerig aandacht gegeven aan dit verschil¹. Hierbij is aangegeven dat om aansluiting te krijgen tussen het communautaire stelsel en het door de Awb geregeerde stelsel, in artikel 30a AWR is bepaald, dat een niet-schriftelijke beschikking op verzoek kan worden omgezet in een schriftelijke beschikking teneinde een voor bezwaar vatbare beschikking te kunnen verkrijgen.

In de toelichting is niet ingegaan op de gevolgen van het vervallen van artikel 30a AWR, in het bijzonder niet op de wijze waarop aansluiting kan worden behouden met de desbetreffende bepaling van de AWR inzake bezwaar en beroep zoals opgenomen in artikel 8:2 ADW.

De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zover nodig aan te passen.

2.6. Artikel X, onderdeel A

Op grond van artikel X van het voorstel worden onder meer enkele verwijzingen naar de Douanewet vervangen door verwijzingen naar de ADW. In de toelichting worden deze verwijzingen aangeduid als louter technische

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 580, nr. 3, blz. 351.

aanpassingen. De verwijzingen onder A.1 en A.4 behoeven echter nadere toelichting omdat de aanpassing niet volledig «1 : 1» is.
De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

2.7. Artikel X, onderdeel B

Op grond van artikel 3, vierde lid, van de Invorderingswet 1990 is de minister van LNV bevoegd een ander dan de ontvanger aan te wijzen voor de invordering van de belastingen bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 10 of 11, CDW. Nu artikel 22a, derde lid, AWR vervalt, rijst de vraag in hoeverre deze bevoegdheid nog van betekenis is.
De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zover nodig aan te passen.

2.8. Artikelen XV, XXI, XXXII, onderdeel A, XXXV, onderdeel B, XXXVI en XXXIX, onderdeel A

Op grond van artikel 30q, derde lid, van de Wet op de kansspelen is de minister van Economische Zaken bevoegd voorschriften te verbinden aan de toelating van een model speelautomaat uit een oogpunt van toezicht dan wel de douanecontrole op de naleving van de Wet op de kansspelen. De minister van Economische Zaken is niet bevoegd ten aanzien van de douanecontrole zelf nadere regels te stellen. In de toelichting is niet ingegaan op de betekenis van de in artikel 30q van de Wet op de kansspelen gegeven bevoegdheid. Eenzelfde opmerking ten aanzien van de desbetreffende minister is te maken ten aanzien van de artikelen 43, tweede lid, onderdeel d, van de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005, 5, eerste lid, onderdeel f, van de Wet vaartijden en bemanningsterkte binnenvaart, 11, eerste lid, van de Warenwet, 4, vijfde lid, en 26 van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening en 10.5 van de Wet milieubeheer.

De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

2.9. Artikelen XVIII, onderdeel B, en XX

Op grond van artikel 77, derde lid, onderdeel e, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren wordt aan de minister van LNV de bevoegdheid gegeven ter uitvoering van het bepaalde in artikel 77, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren nadere regels te stellen met betrekking tot de douanecontrole. De minister van LNV is niet bevoegd ten aanzien van de douanecontrole zelf nadere regels te stellen. In de toelichting is niet ingegaan op de betekenis van de in artikel 77, derde lid, onderdeel e, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gegeven bevoegdheid. Eenzelfde opmerking is te maken ten aanzien van de artikelen 20, eerste lid, en 21, eerste lid, van de Kaderwet diervoeders. Daarbij valt op dat een dergelijke bevoegdheid om nadere regels te stellen niet is gegeven ten aanzien van bijvoorbeeld de monsterneming (artikel 22 van de Kaderwet diervoeders).
De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

2.10. Artikel XXII

De Raad merkt op dat het vervallen artikel 15, tweede lid, van de Wet tot behoud van cultuurbezit, ertoe leidt dat het toezicht op de naleving van de artikelen 14a en 14b van die wet mede is opgedragen aan douaneambtenaren. Door het vervallen van deze bepaling en de plaatsing van de Wet tot behoud van cultuurbezit op de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 ADW is het toezicht op de naleving van deze wet door douaneambtenaren uitgebreid tot alle te handhaven bepalingen. In de toelichting is geen aandacht gegeven aan deze uitbreiding.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2.11. Artikel XXIV

Op grond van artikel 24 van de Vaarplichtwet zijn met de opsporing van de bij de artikelen 14 tot en met 21 van de Vaarplichtwet strafbaar gestelde feiten onder meer douaneambtenaren belast. Deze ambtenaren zijn tevens belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf. De artikelen 5:13, 5:15, 5:16, 5:17 en 5:20 Awb zijn van overeenkomstige toepassing.

In de toelichting is niet op deze aanwijzing ingegaan. De aanwijzing leidt echter tot spanningen met de overeenkomstige bepalingen van de ADW (artikel 11:3 ADW), nu de Vaarplichtwet op de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 ADW is opgenomen.

De Raad adviseert de aanwijzing van douaneambtenaren als bedoeld in artikel 24 van de Vaarplichtwet alsnog te bezien.

2.12. Artikel XXV

Op grond van artikel 25, tweede lid, van de Meetbrievenwet 1981 oefent de douaneambtenaar zijn bevoegdheden slechts uit ten aanzien van een schip dat zich in een Nederlandse haven bevindt. Op grond van artikel 25, derde lid, van de Meetbrievenwet 1981 mag de douanecontrole in geen geval vertraging voor het schip meebrengen. Deze beperkingen doen afbreuk aan de uniformiteit van de op de douanecontrole van toepassing zijnde regelingen. Artikel 25, tweede en derde lid, van de Meetbrievenwet 1981 zijn in de toelichting niet toegelicht. Zij roepen tevens de vraag op in welke verhouding zij staan tot de in artikel 24, tweede lid, van de Meetbrievenwet 1981 opgenomen regeling.

De Raad adviseert deze bepalingen opnieuw te bezien.

2.13. Artikelen XXXI, onderdeel B en XXXVI

In artikel 11.2a, eerste lid, van de Wet luchtvaart is opgenomen hetgeen in ieder geval behoort tot de douanecontrole op de naleving van de verplichtingen voortvloeiende uit de erkenning van bedrijven die bepaalde werkzaamheden vervullen. Niet is in te zien dat de douanecontrole ziet op de handhaving van deze verplichtingen. In de toelichting is geen aandacht aan deze bepaling gegeven.

De Raad adviseert deze bepaling opnieuw te bezien.

Tevens wijst de Raad op de artikelen 11.2a, derde lid, van de Wet luchtvaart, waarin de houder van een erkenning, en 4, zesde lid, en 26 van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening, waarbij de bereider of de belanghebbende, gehouden is tot betaling van de kosten van de douanecontrole. Deze bepalingen roepen spanning op met artikel 1:19 ADW. In de toelichting is geen aandacht aan deze bepalingen gegeven.

De Raad adviseert deze bepalingen opnieuw te bezien.

2.14. Artikel XXXV, onderdeel C

Op grond van artikel 25, derde lid, van de Warenwet regelt de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) de taakverdeling onder meer ten aanzien van de douaneambtenaren. Deze regeling kan een beperking inhouden van de douanecontrole. De minister van VWS is niet bevoegd ten aanzien van de douanecontrole zelf nadere regels te stellen en in zoverre de reikwijdte van de ADW te beperken. Op dit aspect is in de artikelsgewijze toelichting niet ingegaan.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel voor zover nodig aan te passen.

2.15. Artikel XXXVIII, onderdeel B

Op grond van artikel 8k van de Opiumwet zijn met het opsporen van de in de Opiumwet strafbaar gestelde feiten, behalve de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen personen, belast de ambtenaren, bedoeld in artikel 8j van de Opiumwet alsmede de douaneambtenaren. De aanwijzing leidt echter tot spanningen met de overeenkomstige bepalingen van de ADW (artikel 11:3 ADW), nu de Opiumwet op de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 ADW is opgenomen.

De Raad adviseert de aanwijzing van douaneambtenaren opnieuw te bezien.

2.16. Artikel XLVI

Op grond van artikel XLVI van het voorstel wordt de Statistiekwet 1950 ingetrokken. Deze wet is echter ook opgenomen op de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 ADW.

De Raad adviseert de bijlage aan te passen.

2. Voorgestelde artikelen

2.1. Artikel I en IV

De Raad van State wil een nadere toelichting op de wijziging van de artikel 18 van de Noodwet voedselvoorziening en artikel 16, eerste lid, van de Prijzen-noodwet nu artikel 22a, tweede en derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelasting (AWR) komt te vervallen. Voorst wil de Raad van State een toelichting op welke bevoegdheden genoemde artikelen 18 en 16 zien. Het vervallen van artikel 22a AWR heeft niets van doen met het bepaalde in de Noodwet voedselvoorziening dan wel de Prijzen-noodwet. Artikel 22a, tweede en derde lid, van de AWR ziet op anti-dumpingheffingen, compenserende heffingen¹ en landbouweffingen². De Noodwet voedselvoorziening stelt de noodzakelijke regels vast, ten einde in geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden de voedselvoorziening te verzekeren. De Prijzen-noodwet opent de mogelijkheid tot het stellen van regelen op het gebied van de prijzen van goederen en diensten in geval van buitengewone omstandigheden. Gezien het vorenstaande is een aanpassing van het onderhavige voorstel en de daarbij behorende toelichting niet nodig.

2.2. Artikel II

De Raad van State adviseert toe te lichten wat de betekenis is van het gewijzigde artikel 3, vierde lid, van de Sanctiewet 1977. De term «bevoegdheden» die wordt gebruikt in dit vierde lid, ziet niet op de bevoegdheden die de inspecteur mag toepassen bij het uitvoeren van zijn taak met betrekking tot de Sanctiewet 1977. De term bevoegdheden ziet in deze op de bevoegdheid regels te stellen krachtens de In- en uitvoerwet, ter zake van onderwerpen die eveneens onder de Sanctiewet 1977 zouden kunnen vallen. Deze bevoegdheid tot het stellen van regels is na intrekking van de In- en uitvoerwet verankerd in de Adw (artikelen 1:4, eerste en tweede lid, en 3:1).

2.3 Artikel VI en XXXIX, onderdeel B

De Raad van State adviseert in de toelichting aandacht te geven dan wel het voorstel zondig aan te passen aan de samenloop van de bewaarverplichtingen die op grond van het CDW en de Adw respectievelijk artikel 13, vierde lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 onderscheidenlijk artikel 10.38 van de Wet milieubeheer gelden. Een kortere termijn dan die in het CDW is voorgeschreven kan alleen gelden op die beleidsgebieden die nog tot de nationale competentie behoren. Voor die beleidsgebieden die tot de competentie behoren van de Europese Gemeenschappen kunnen alleen termijnen gelden die mogelijk zijn onder het regiem van het CDW. Dat wil zeggen ingevolge artikel 16 van het CDW een termijn van drie kalenderjaren of langer. Bij het vaststellen van een nationale termijn ter zake geldt nog dat bedrijven die rechtspersoon zijn en die onder de genoemde bepalingen van de Wet milieubeheer en de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 vallen ingevolge artikel 10, derde lid, van Boek 2, titel 1, van het Burgerlijk Wetboek (BW) verplicht zijn de desbetreffende administratie zeven jaar te bewaren (burgerrechtelijke verplichting). Deze bepaling van het BW is ingevolge artikel 1:32 Adw van overeenkomstige toepassing verklaard voor de publiekrechtelijke verplichtingen die vallen onder de reikwijdte van de Adw. Wat betreft artikel 13, vierde lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 wordt aan het advies van de Raad van State in die zin gehoor gegeven dat genoemd vierde lid komt te vervallen. Hierdoor is, conform het CDW en de Adw, de bewaarplicht met betrekking tot de administratie geldend voor genoemde wet eveneens zeven jaar. In verband met het feit dat de bewaarverplichting genoemd in artikel 10.38 van de Wet milieubeheer raakvlakken heeft met gelijklopende termijnen genoemd in andere wettelijke bepalingen (al dan niet in de Wet milieubeheer) en in verband met de complexiteit van de materie ter zake zal de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bezien hoe deze problematiek geadresseerd moet worden en indien nodig met een voorstel ter zake komen.

¹ Ingevolge artikel 2, tweede lid, onder d, van de Douanewet worden hieronder begrepen de heffingen die zijn ingesteld krachtens verordening (EG) nr. 384/96 van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1995 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap (PbEG 1996, L 56) of verordening (EG) nr. 2026/97 van de Raad van de Europese Unie van 6 oktober 1997 betreffende bescherming tegen invoer met subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap zijn (PbEG L 288).

² Ingevolge artikel 2, tweede lid, onder c, van de Douanewet worden hieronder begrepen andere belastingen bij invoer die zijn vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of in dat van specifieke regelingen die op het bepaalde door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen van toepassing zijn.

2.4 Artikel VIII, onderdeel D

De Raad van State adviseert de toelichting aan te vullen in die zin dat aandacht wordt gegeven aan het vervallen van de bevoegdheid, zoals die thans is neergelegd in artikel 22a van de AWR. Hieraan is gehoor gegeven in die zin dat in de toelichting wordt vermeld dat de bevoegdheid financiële heffingen op te leggen alleen wordt voorbehouden aan de inspecteur. Wie in deze inspecteur is, wordt ingevolge artikel 1:3, eerste lid, onder c, van de Adw bij ministeriële regeling bepaald. Nu is de inspecteur van de douane gemandateerd om namens de minister van Economische Zaken bepaalde rechten bij invoer bij uitnodiging tot betaling op te leggen. Deze bevoegdheid wordt onder de Adw geattribueerd aan de inspecteur. Voor die rechten bij invoer die onder de beleidsverantwoordelijkheid vallen van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal eveneens bij ministeriële regeling worden bepaald wie de bevoegdheid krijgt toebedeeld deze heffingen op te leggen. Dit zal de inspecteur van de douane zijn. Naast deze inspecteur zullen ook nog de voorzitters van de betrokken bedrijfslichamen, in deze de productschappen, worden aangewezen.

2.5 Artikel VIII, onderdeel K

De Raad van State adviseert nader toe te lichten hoe onder het stelsel van de Adw belanghebbende bezwaar kan aantekenen tegen een beschikking in de zin van het CDW die niet-schriftelijk is gegeven, met name nu een bepaling als die van artikel 30a, tweede lid, van de AWR komt te vervallen.

Artikel 30a, tweede lid, van de AWR regelt dat belanghebbende eerst een bevestiging in de vorm van een schriftelijke beschikking moet vragen van de niet-schriftelijke beschikking ten einde het mogelijk te maken dat deze belanghebbende in bezwaar kan komen. Deze procedure is in wezen een verkapte bezwaarprocedure. Een inspecteur die genegen is tegemoet te komen aan de gronden van het toekomstige bezwaar, zal niet ter bevestiging van een niet-schriftelijke beschikking een schriftelijke beschikking geven die hij later bij de uitspraak op dat bezwaar zal herroepen. Deze inspecteur zal in dit geval direct de niet-schriftelijke beschikking herroepen. Onder de werking van de Adw is dan ook in artikel 8:2, tweede lid, onder meer bepaald dat alle beschikkingen in de zin van artikel 4, aanhef en onder 5, van het CDW voor bezwaar vatbaar zijn. Hieronder vallen derhalve ook niet-schriftelijke beschikkingen. Het schriftelijk element van een beschikking speelt uiteraard wel een rol in de bewijsvoering in die zin dat verwarring zou kunnen bestaan of een beschikking genomen is en zo ja of deze die inhoud heeft waartegen belanghebbende bezwaren heeft. In die gevallen kan of belanghebbende om een schriftelijke beschikking vragen in de zin van artikel 6 van het CDW dan wel wordt bij de behandeling van een ingediend bezwaar duidelijk dat sprake is van een vergissing. Het niet voldoen aan genoemd verzoek is vatbaar voor bezwaar ingevolge artikel 243, eerste lid, van het CDW. Dit zal overeenkomstig het advies van de Raad van State uiteengezet worden in de toelichting.

2.6 Artikel X, onderdeel A

De Raad van State adviseert de toelichting op de onderdelen A.1 en A.4 aan te vullen omdat hier de technische aanpassing niet geheel en al «1:1» zou zijn. Artikel X betreft een wijziging van de Invorderingswet 1990.

Bij onderdeel A.1 is er sprake van een typefout in het voorstel, de vermelding in onderdeel A.1 van artikel 6:3 moet zijn 7:3 van de Adw. Bij wijziging in artikel 7:3 is hier wel sprake van een «1:1» aanpassing.

Bij onderdeel A.4 is naar mijn mening wel een «1:1» aanpassing bereikt. De teksten van de Douanewet en de Adw dekken elkaar volledig af. Immers artikel 2, tweede lid, onder a, van de Douanewet luidt:

2.

a. wettelijke bepalingen: de bepalingen inzake de rechten bij invoer en de rechten bij uitvoer, waaronder begrepen de regelingen bedoeld in artikel 1, vierde lid;

Artikel 1, vierde lid, van de Douanewet luidt:

4. Onder de naam «douanerechten» wordt een belasting geheven overeenkomstig hetgeen dienaangaande, mede onder de benaming invoerrecht, is bepaald bij of krachtens het Koninkrijk verbindende verdragen en in al hun onderdelen verbindende besluiten van bij zodanige verdragen opgerichte volkenrechtelijke organisaties.

Artikel 1:1, eerste en tweede lid van de Adw luiden:

1. De bepalingen bij of krachtens deze wet vormen de nationale bepalingen ter uitvoering van:

a. het Communautair douanewetboek, de ter uitvoering daarvan vastgestelde communautaire bepalingen, en

b. andersluidende bepalingen, die uit autonome communautaire maatregelen als bedoeld in het Communautair douanewetboek, voortvloeien.

2. De bepalingen bij of krachtens deze wet strekken mede ten behoeve van de nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit:

a. interregionaal recht,

b. het Koninkrijk verbindende verdragen en

c. in al hun onderdelen verbindende besluiten van bij zodanige verdragen opgerichte volkenrechtelijke organisaties, voor zover deze verplichtingen betrekking hebben op het douanetoezicht op, dan wel op de douanecontrole van, goederen en het goederenverkeer en voorts onderwerpen betreffen die vallen onder de reikwijdte van een of meer regelingen als bedoeld in de bijlage bij deze wet.

Hetgeen in artikel 1:1, eerste lid, van de Adw is genoemd, zijn wettelijke bepalingen inzake de rechten bij invoer en de rechten bij uitvoer en dekt daarmee het eerste zinsdeel (tot: waaronder) van artikel 2, tweede lid, onder a, van de Douanewet af. De uitbreiding gegeven in artikel 2, tweede lid, onder a, van de Douanewet door eveneens het bepaalde bij of krachtens het Koninkrijk verbindende verdragen en in al hun onderdelen verbindende besluiten van bij zodanige verdragen opgerichte volkenrechtelijke organisaties onder genoemde wettelijke bepalingen te scharen, wordt afgedekt door hetgeen bepaald is in artikel 1:1, tweede lid, van de Adw. Opgemerkt wordt dat uiteraard de verwijzingen naar andere wetgeving in de Invorderingswet 1990 moeten worden geïnterpreteerd binnen de reikwijdte van die Invorderingswet 1990.

2.7 Artikel X, onderdeel B

De Raad van State vraagt zich af in hoeverre de bevoegdheid gegeven aan de Minister van LNV in artikel 3, vierde lid, van de Invorderingswet 1990 nog van betekenis is, nu artikel 22a, derde lid, van de AWR komt te vervallen. Zoals hiervoor bij onderdeel 2.4 is vermeld zal ingevolge artikel 1:3, eerste lid, onder c, van de Adw bij ministeriële regeling worden bepaald wie de inspecteur of ontvanger is die belast is met de toepassing van de Adw. Naast de inspecteur en de ontvanger van de douane kunnen ook andere functionarissen, ressorterend onder andere departementen dan Financiën, worden aangewezen. Het ligt in de bedoeling dat ook de voorzitters van de betrokken bedrijfslichamen, in deze de productschappen, worden aangewezen voor de heffing van de belastingen bij invoer dan wel uitvoer die zijn vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of in het kader van de specifieke regelingen die op bepaalde door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen van toepassing zijn. Deze heffing valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van LNV. De invordering van die heffingen die zijn opgelegd door de genoemde voorzitters geschiedt centraal door de minister van LNV. Hierdoor is de bevoegdheid van deze minister gegeven in artikel 3, vierde lid, van de Invorderingswet 1990 nog van betekenis.

2.8 Artikelen XV, XXI, XXXII, onderdeel A, XXXV, onderdeel B, XXXVI en XXXIX, onderdeel A

De Raad van State adviseert de toelichting aan te vullen waarbij wordt aangegeven op de betekenis van de in artikel 30q, derde lid, van de Wet op de kansspelen, artikel 43, tweede lid, onderdeel d, van de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005, artikel 5, eerste lid, onderdeel f, van de Wet vaartijden en bemanningsterkte binnenvaart, artikel 11, eerste lid, van de Warenwet, artikel 4, vijfde lid, en 26 van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening en artikel 10.5 van de Wet milieubeheer in het licht van de douanecontrole.

Wanneer de inspecteur een douanecontrole uitvoert met betrekking tot taken voortvloeiende uit de één van deze wetten in samenhang met de Adw moeten ter zake ingevolge artikel 1:3, vijfde lid, van de Adw convenanten aangaande de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de functionarissen die ressorteren onder de rijksbelastingdienst worden afgesloten. Om bij een douanecontrole een kwalitatief goede inzet mogelijk te maken – gelijkelijk geldend voor een

effectief toezicht op de naleving –, kunnen aanvullende bepalingen noodzakelijk zijn op het beleidsterrein van de beleidsverantwoordelijke minister. De door de Raad van State genoemde bepalingen geven daartoe de mogelijkheid. In de toelichting op de bewuste artikelen zal dit worden verduidelijkt.

2.9 Artikelen XVIII, onderdeel B, en XX

De Raad van State adviseert de toelichting aan te vullen en in te gaan op de betekenis van de bevoegdheid gegeven in het te wijzigen artikel 77, derde lid, onderdeel e, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de te wijzigen artikelen 20, eerste lid, en 21, eerste lid, van de Kaderwet diervoeders. Voor mijn reactie op dit onderdeel van het advies wil ik verwijzen naar onderdeel 2.8 hiervoor.

Voorts valt het de Raad van State op dat een bevoegdheid zoals hiervoor bedoeld niet is gegeven ten aanzien van bijvoorbeeld de monsterneming (artikel 22 van de Kaderwet diervoeders). Hoe om te gaan met monsters kan een onderdeel vormen van de hiervoor genoemde convenanten. Belangrijker is dat op grond van artikel 2:1, aanhef en onder h, van de Adw bij ministeriële regeling nadere bepalingen gegeven zullen gaan worden met betrekking tot het onderzoek van goederen en monsterneming. Bij het concipiëren van deze regeling zal terdege rekening worden gehouden met alle betrokken belangen. Opgemerkt wordt overigens dat tot op heden geen invulling heeft plaatsgehad van de bevoegdheid gegeven in artikel 22 van de Kaderwet diervoeders om nadere bepalingen vast te stellen.

2.10 Artikel XXII

De Raad van State adviseert de toelichting aan te vullen ter zake van het feit dat het vervallen van artikel 15, tweede lid, van de Wet tot behoud van cultuurbezit ertoe leidt dat het toezicht op de naleving uit te voeren door de douaneambtenaren na aanvaarding van de Adw is uitgebreid tot alle te handhaven bepalingen. Aan dit advies is gehoor gegeven in die zin dat aangegeven wordt dat de inspecteur, bedoeld in de Adw, als taak heeft de douanecontrole ten aanzien van goederen en goederenverkeer uit te voeren. Tastbare cultuur valt hieronder. De mate waarin hij de douanecontrole uitvoert wordt neergelegd in de ingevolge artikel 1:3, vijfde lid, van de Adw af te sluiten convenanten. Hierbij wordt de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de functionarissen die ressorteren onder de rijksbelastingdienst met betrekking tot de douanecontrole bepaald. Het ligt in de rede ten aanzien van de inspecteur van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de douane te bepalen dat het zwaartepunt van zijn toezichthoudende taak ter zake van de Wet tot behoud van cultuurbezit ligt op het toezicht op de naleving van de artikelen 14a en 14 b van genoemde wet.

Opgemerkt wordt dat wie de inspecteur, bedoeld in de Adw, is bij ministeriële regeling wordt bepaald. Dit kunnen naast de inspecteur van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane ook andere functionarissen zijn.

2.11 Artikel XXIV

De Raad van State adviseert de aanwijzing van de douaneambtenaren, bedoeld in artikel 24 van de Vaarplichtwet, alsnog te bezien. Deze aanwijzing zou op gespannen voet staan met artikel 11:3 van de Adw.

Artikel 24 van de Vaarplichtwet belast onder andere de douaneambtenaren met het opsporen van de opsporing van de bij de artikelen 14 tot en met 21 van de Vaarplichtwet strafbaar gestelde feiten.

Artikel 11:3 van de Adw belast genoemde ambtenaren met het opsporen van bij de Adw of daarop berustende bepalingen strafbaar gestelde feiten. Nu de Vaarplichtwet niet een op de Adw berustende bepaling is volgt uit het vorenstaande dat artikel 24 van de Vaarplichtwet en artikel 11:3 van de Adw elkaar niet overlappen. De bevoegdheden die in het kader van de opsporing mogen worden aangewend vormen geen onderwerp van de Adw. De Adw regelt alleen de bevoegdheden die mogen worden aangewend in het kader van het douanetoezicht of de douanecontrole. Ook daar bestaat ter zake geen overlapping.

Mitsdien wordt de aanwijzing van douaneambtenaren als bedoeld in artikel 24 van de Vaarplichtwet niet herzien.

2.12 Artikel XXV

De Raad van State merkt op dat op grond van artikel 25, tweede lid, van de Meetbrievenwet 1981 de douaneambtenaar zijn bevoegdheden slechts uitoefent ten aanzien van een schip dat zich in een Nederlandse haven bevindt. Op grond van artikel 25, derde lid, van die wet mag de douanecontrole in geen geval vertraging voor het schip meebrengen. Deze beperkingen doen, volgens de Raad van State, afbreuk aan de uniformiteit van de op de douanecontrole van toepassing zijnde regelingen. Hierbij wordt tevens de vraag opgeworpen in welke verhouding zij staan tot de in artikel 24, tweede lid, van de Meetbrievenwet 1981 opgenomen regeling. De Raad adviseert deze bepalingen te herzien.

Niet ingezien wordt waarom het aanwijzen van een plaats waar de controle moet worden uitgeoefend afbreuk doet aan de uniformiteit van de op de douanecontrole van toepassing zijnde regelingen. De Meetbrievenwet 1981 verplicht nu eenmaal dat elk schip bij vertrek uit en bij binnenkomst in een Nederlandse haven, ongeacht welke vlag het voert, moet zijn voorzien van een geldige meetbrief. Het voorschrijven dan wel mogelijk maken van een controle elders dan in een Nederlandse haven verandert dit uitgangspunt en bij in standhouden van dit uitgangspunt wordt een buiten een Nederlandse haven uitgevoerde controle disproportioneel. De verhouding tot artikel 24, tweede lid, van de Meetbrievenwet 1981 is gelegen in het feit dat bij het instellen van een controle op de meetbrief ervan uit moet worden gegaan dat het desbetreffende schip is voorzien van een geldige meetbrief. Het controleren van dergelijke meetbrieven moet uiteraard geen vertraging van het schip meebrengen. Pas bij het ontbreken van een geldige meetbrief, een situatie die de Meetbrievenwet 1981 wenst te voorkomen, wordt geen expeditie verleend. Kort gezegd, er moet geen situatie ontstaan dat de goedwillende lijdt onder het tegengaan van de kwaadwillende.

De bepalingen in kwestie worden dan ook niet herzien.

2.13 Artikel XXXI, onderdeel B, en XXXVI

De Raad van State is van oordeel dat niet is in te zien dat de douanecontrole ziet op de handhaving van verplichtingen voortvloeiende uit de erkenning van bedrijven die bepaalde werkzaamheden vervullen.

Afgezien van het feit dat de Adw en de daarin verwoorde douanecontrole niet alleen gelding behoeft te hebben voor de douane, maar voor elke functionaris die ingevolge artikel 1:3, eerste lid, onderdeel c, van de Adw is aangewezen als inspecteur, liggen de objecten van de Adw, te weten goederen en goederenverkeer, dermate ver verwijderd van de doelstellingen die worden nagestreefd bij het toezicht op de naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit de erkenning van bedrijven die bepaalde werkzaamheden vervullen, dat is besloten artikel 11.2a, eerste lid, van de Wet luchtvaart niet te wijzigen. Het advies van de Raad van State wordt derhalve gevolgd. Dit heeft eveneens tot gevolg dat artikel 11.2a, derde lid, van de Wet luchtvaart niet van toepassing is op de douanecontrole.

De spanning die de Raad van State signaleert tussen artikelen 4, zesde lid, en 26 van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening enerzijds en artikel 1:19 van de Adw anderzijds is een theoretische spanning. Tot op heden is geen uitvoering gegeven aan de delegatiebepaling van artikel 4, zesde lid, van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening. Er worden derhalve geen kosten in rekening gebracht bij een controle ter zake van het toezicht op de naleving, bedoeld in artikel 4 van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening. Mocht zich hier in de toekomst verandering optreden, zal uiteraard rekening worden gehouden met het mogelijke spanningsveld zoals gesignaleerd door de Raad van State.

2.14 Artikel XXXV, onderdeel C

De Raad van State heeft de mening dat de bevoegdheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ingevolge artikel 25, derde lid, van de Warenwet om een taakverdeling te maken ten aanzien van douaneambtenaren een beperking kan inhouden van de douanecontrole. Hierbij tekent de Raad van State aan dat de minister van VWS niet bevoegd is ten aanzien van de douanecontrole zelf nadere regels te stellen en in zoverre de reikwijdte van de Adw te beperken.

De mate waarin de inspecteur, bedoeld in de Adw, de douanecontrole uitvoert wordt neergelegd in de ingevolge artikel 1:3, vijfde lid, van de Adw af te sluiten

convenanten. Hierbij wordt de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de functionarissen die ressorteren onder de rijksbelastingdienst met betrekking tot de douanecontrole bepaald. Het afsluiten van dergelijke convenanten betekent niet dat de reikwijdte van de Adw wordt ingeperkt, maar heeft tot doel afspraken te maken in hoeverre andere departementen verwachtingen mogen hebben over de invulling van die genoemde taken.

2.15 Artikel XXXVIII, onderdeel B

De Raad van State acht dat de aanwijzing, ingevolge artikel 8k van de Opiumwet, van de douaneambtenaren als personen die zijn belast met de opsporing van de in de Opiumwet strafbaar gestelde feiten op gespannen voet staan met artikel 11:3 van de Adw. Een soortgelijke opmerking plaatst de Raad van State in punt 2.11 hiervoor met betrekking tot de Vaarplichtwet.

Artikel 8k van de Opiumwet belast onder andere de douaneambtenaren met de opsporing van de in de Opiumwet strafbaar gestelde feiten.

Artikel 11:3 van de Adw belast genoemde ambtenaren met het opsporen van bij de Adw of daarop berustende bepalingen strafbaar gestelde feiten. Nu de Opiumwet niet een op de Adw berustende bepaling is volgt uit het vorenstaande dat artikel 8k van de Opiumwet en artikel 11:3 van de Adw elkaar niet overlappen. De bevoegdheden die in het kader van de opsporing mogen worden aangewend vormen geen onderwerp van de Adw. De Adw regelt alleen de bevoegdheden die mogen worden aangewend in het kader van het douanetoezicht of de douanecontrole. Ook daar bestaat ter zake geen overlapping.

Mitsdien wordt de aanwijzing van douaneambtenaren als bedoeld in artikel 8k van de Opiumwet niet herzien.

2.16 Artikel XLVI

Terecht merkt de Raad van State op dat de Statistiekwet 1950 moet worden verwijderd uit de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 van de Adw. Het wetsvoorstel voor de Adw, zoals deze thans bij de Tweede Kamer ter overweging ligt, zal met een Nota van wijziging worden aangepast.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

De Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de opzet en de structuur van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W06.06.0280/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel X, onderdelen A.3, C, D.2, E, «hoofdstuk 8» telkens vervangen door: hoofdstuk 9.
- In artikel XV «het toezicht» vervangen door «toezicht» en «het toezicht dan wel de douanecontrole» vervangen door: toezicht dan wel douanecontrole.
- In artikel XXXII «het toezicht» vervangen door « het toezicht op» en «het toezicht dan wel de douanecontrole» vervangen door: het toezicht dan wel de douanecontrole op de naleving van.
- Artikel XXXV, onderdeel A, aanhef, vervangen door:
Aan artikel 1, eerste lid, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
- In het in artikel XLII, onder 1, onderdeel C, voorgestelde artikel XXXVII A, onderdeel A, een komma invoegen voor «alsmede».
- Artikel XLIII, onder 1, onderdeel A, vervangen door:
A. In artikel X, onderdeel A, wordt na het derde lid een lid ingevoegd, luidende:
3.a. In het eerste lid, onderdeel o, wordt na «Algemene wet inzake rijksbelastingen» ingevoegd: en artikel 10:15, eerste lid, van de Algemene douanewet.
- In artikel XLIII, onder 2, aanhef, «worden de volgende wetten als volgt gewijzigd» vervangen door: wordt die wet als volgt gewijzigd.
- Artikel XLIII, onder 2, onderdeel A, vervangen door:
A. In artikel X, onderdeel A, wordt na «Algemene wet inzakerijksbelastingen» ingevoegd: en artikel 9:15, eerste lid, van de Algemene douanewet.
- Artikel XLIII, onder 2, onderdeel B, aanhef, vervangen door:
B. Na artikel X wordt een artikel ingevoegd, luidende:
- In het in artikel XLIV, onder 1, onderdeel B, voorgestelde artikel XXII A, onderdeel B, «de» telkens vervangen door: De.
- In artikel XLIV, onder 2, aanhef, «worden de volgende wetten als volgt gewijzigd» vervangen door: wordt die wet als volgt gewijzigd.
- Artikel XLIV als volgt wijzigen: B. laten vervallen, B.1. letteren A., B.2. letteren B. en B.3. letteren C. Voorts A. letteren D. en D. als volgt laten luiden:
D. Er wordt aan hoofdstuk 5 een artikel toegevoegd, luidende:
Artikel 12.
In de bijlage, onder B, van de Algemene Douanewet wordt in de alfabetische rangschikking na «- Wet tot behoud van cultuurbezit» ingevoegd: - Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied.
- In het in artikel XLIV, onder 2, onderdeel B.2. «de» telkens vervangen door: De.
- In artikel XLV, onder 1, aanhef, «wordt in artikel XXXV een onderdeel ingevoegd, luidende: Ba. Artikel 25, vierde lid, komt te luiden» vervangen door: wordt aan artikel XXXV, onderdeel C, een lid toegevoegd, luidende:
3. Het vierde lid komt te luiden:.
- In artikel XLIX «geldig» vervangen door: van kracht.