

Vergaderjaar 1999–2000

26 869

Goedkeuring van de op 18 december 1997 te Brussel totstandgekomen Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen douaneadministraties (Trb. 1998, 174)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 april 2000

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste Commissie voor Financiën. De regering is de leden erkentelijk voor de steun voor de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3. van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen douaneadministraties (WBS-verdrag), zoals deze blijkt uit de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA. Mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie ga ik hieronder in op de gestelde vragen.

De belangrijkste doelstelling van de overeenkomst is de versterking van de rechtsgrondslag voor de samenwerking in strafzaken op douanegebied tussen de lid-staten van de Europese Unie. Het is van belang eerst in het algemeen vast te stellen dat het WBS-verdrag geen wijziging aanbrengt in de bevoegdheden van de nationale douaneadministraties.¹ Artikel 2 bepaalt dat ook nadrukkelijk. De Nederlandse (douane)autoriteiten die het WBS-verdrag zullen toepassen, verkrijgen hierdoor dus niet meer bevoegdheden dan waarover zij op grond van het nationale recht beschikken. Wat verandert is dat zij deze bevoegdheden thans ook over de grens kunnen inzetten, maar bij deze grensoverschrijdende vormen van samenwerking dienen de douaneadministraties zich te houden aan de nationaalrechtelijke bepalingen van de lidstaat op wiens grondgebied de samenwerking daadwerkelijk plaatsvindt. Dit principe, dat is verankerd in artikel 19, derde lid, van het WBS-verdrag en ook expliciet terugkeert in alle daaropvolgende artikelen die zien op grensoverschrijdende samenwerking, betekent dan ook dat buitenlandse opsporingsambtenaren bij optreden op Nederlands grondgebied geheel binnen de Nederlandse wetgeving moeten handelen.

De leden van de PvdA-fractie hebben verzocht om de mogelijkheden voor gecontroleerde aflevering en het oprichten van gemeenschappelijke bijzondere onderzoeksteams nader uiteen te zetten. De Nederlandse situatie ter zake van gecontroleerde aflevering wordt voorzover het betreft gevaarlijke of schadelijke voorwerpen beheerst door de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, met name artikel 126 ff van het Wetboek van Strafvordering. Gememoreerd wordt dat bij gecontroleerde

¹ De definitie van de term douaneadministratie in artikel 4, zevende lid, omvat meer dan alleen douaneambtenaren: onder deze bepaling vallen ook de andere autoriteiten die belast zijn met de toepassing van het WBS-verdrag.

aflevering slechts sprake is van uitstel van inbeslagneming. Na aflevering van de voorwerpen wordt overgegaan tot inbeslagneming van de voorwerpen en de identificatie en eventuele aanhouding van de verdachten. Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken is in het rapport «Opsporing in uitvoering» een aanbeveling opgenomen over gecontroleerde aflevering en doorlaten. Deze aanbeveling is verwerkt in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het openbaar ministerie (Stcrt. 2000, nr. 25 supplement SSC00025A). Over gecontroleerde aflevering is daarin bepaald dat de opsporingsambtenaar voor het uitstel van inbeslagneming, als bedoeld in artikel 126ff, eerste lid, de toestemming van de officier van justitie behoeft voorzover het gevaarlijke of schadelijke voorwerpen betreft. Het uitstel van inbeslagneming is alleen toegestaan wanneer er voldoende waarborgen zijn dat de inbeslagneming op het latere tijdstip daadwerkelijk kan worden geëffectueerd. Hiertoe dienen maatregelen genomen te worden. De beslissing tot uitstel en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen dienen schriftelijk te worden vastgelegd. Gaat het om andere voorwerpen dan gevaarlijke of schadelijke dan geldt het stelsel van algemene inbeslagnemingsbevoegdheden. Ingevolge artikel 94 van het Wetboek van Strafvordering zijn onder meer alle voorwerpen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen vatbaar voor inbeslagneming. Op het handelen ten aanzien van deze goederen is het opportuniteitsbeginsel van toepassing.

Ten aanzien van de toepassing van gecontroleerde afleveringen bepaalt artikel 22, tweede lid, van het WBS-verdrag dat een beslissing dienaangaande uitsluitend kan worden genomen door de bevoegde autoriteit met inachtneming van het nationale recht van de aangezochte lidstaat. Het derde lid stelt voorts als voorwaarden dat de uitvoering van de gecontroleerde aflevering plaatsvindt volgens de procedures van de aangezochte lidstaat, alsmede dat de leiding en de bevoegdheid tot ingrijpen berust bij de bevoegde autoriteiten van die lidstaat. Indien Nederland een op artikel 22 van het WBS-verdrag gebaseerd verzoek tot toepassing van een grensoverschrijdende gecontroleerde aflevering krijgt voorgelegd, wordt derhalve van dit middel gebruik gemaakt in overeenstemming met de daarvoor geldende nationale voorwaarden. Artikel 552 oa, tweede lid, Wetboek van Strafvordering schept namelijk de mogelijkheid om bijzondere opsporingsmiddelen ter uitvoering van een verzoek om rechtshulp in te zetten. Dientengevolge zijn de hierboven uiteengezette nationale voorwaarden voor de inzet van gecontroleerde afleveringen van overeenkomstige toepassing op die gevallen waarbij ingevolge artikel 22 sprake is van de inzet van gecontroleerde aflevering. Indien de Nederlandse douaneadministratie, zoals gedefinieerd in het WBS-verdrag, door een douaneadministratie van een lidstaat wordt gevraagd om mee te werken aan een gecontroleerde aflevering op Nederlands grondgebied dan wel de Nederlandse douaneadministratie medewerking wenst van een bevoegde buitenlandse zusterdienst, dient – indien het gevaarlijke of schadelijke voorwerpen betreft – derhalve te allen tijde vast te staan dat er voldoende waarborgen zijn om de inbeslagneming ook daadwerkelijk te kunnen effectueren. Indien dit het geval is, kan in beginsel aan een dergelijke actie worden deelgenomen.

Wat de vraag van de leden van de PvdA-fractie betreft naar de vereisten ten aanzien van de oprichting van gemeenschappelijke bijzondere onderzoeksteams kan het volgende worden geantwoord. De toepasselijkheid van het nationale recht van de lidstaat waar wordt opgetreden is hierboven reeds vermeld. In artikel 24 van het WBS-verdrag worden de vereisten opgesomd waaraan dergelijke onderzoeksteams dienen te voldoen. Een gemeenschappelijk bijzonder onderzoeksteam kent een bepaald doel, een beperkte looptijd en wordt geleid door een functionaris van de lidstaat waar het team optreedt. Ook het organisatorisch kader

waarbinnen het team functioneert wordt verschaft door de lidstaat waar het team optreedt. Het is een middel om effectief op te kunnen treden in gecompliceerde onderzoeken waarvoor gecoördineerde actie van verschillende lidstaten vereist is. De gemeenschappelijke bijzondere onderzoeksteams kunnen dus zowel op het terrein van controle als op het terrein van opsporing optreden. Als een team in Nederland opsporingstaken verricht gebeurt dit naar Nederlands recht. Zoals uit het derde lid van artikel 24 volgt, bezitten buitenlandse leden van het team geen enkele operationele bevoegdheid op Nederlands grondgebied.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de grensoverschrijdende bestrijding van inbreuken op douanevoorschriften verwijs ik naar de brief van de Minister van Justitie van 30 november 1999 in het kader van de behandeling van het rapport «Opsporing in uitvoering», (kamerstukken II 1999/2000, 26 269, nr. 17). In punt 5 van deze brief wordt uitgebreid ingegaan op vragen die waren gerezen in het kader van de bespreking van het rapport «Opsporing in Uitvoering» ten aanzien van internationale samenwerking. Daarbij wordt zowel ingegaan op de situatie waarbij buitenlandse opsporingsambtenaren opsporingshandelingen in Nederland verrichten als op de situatie waarbij Nederlandse opsporingsambtenaren opsporingshandelingen verrichten in het buitenland. Zoals hierboven reeds aangegeven bevat het WBS-verdrag de kaders waarbinnen de grensoverschrijdende samenwerking plaats kan vinden. Veel is voorts overgelaten aan de nationale regeling van de lidstaten. Eerder genoemde brief geeft aan hoe Nederland de inzet van buitenlandse opsporingsambtenaren op Nederlands grondgebied ziet. Dit is evenzeer van toepassing op het terrein van de wederzijdse samenwerking en bijstand onder het WBS-verdrag.

De leden van de PvdA-fractie vragen meer informatie over de mogelijke conflicten tussen de Nederlandse bevoegdheden van de douaneadministratie en de bevoegdheden van de douaneadministraties op grond van het EU-verdrag.

Alvorens deze vraag te beantwoorden roep ik in herinnering dat, zoals eerder al aangeduid, de definitie van de term douaneadministraties binnen het kader van het WBS-verdrag een ruim begrip behelst. De vraag bestrijkt niet alleen het onderhavige WBS-verdrag, dat onder vigeur van Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie is totstandgekomen, maar ook de douane-unie neergelegd in artikel 23 EG-verdrag en de douanesamenwerking die bij het Verdrag van Amsterdam een nieuwe rechtsbasis heeft gekregen in artikel 135 van dat verdrag. Het EG-verdrag zelf kent geen toezichthoudende of opsporingsbevoegdheden toe aan de Douane. Van een conflict tussen bevoegdheden kan op dat punt dus geen sprake zijn. De douane-unie waarop de EG krachtens artikel 23 EG-verdrag is gegrondvest, is verder uitgewerkt in verordeningen. De belangrijkste daarvan, het Communautair Douanewetboek en de bijbehorende toepassingverordening, bevatten naast toezichthoudende bevoegdheden ook verplichtingen voor betrokkenen bij de in- en uitvoer van goederen. Deze verplichtingen, die betrokkenen hebben jegens de douaneautoriteiten, creëren in zekere zin eveneens toezichthoudende bevoegdheden voor de Douane. Ingevolge artikel 4, eerste lid, Douanewet is de douaneautoriteit in genoemde verordeningen in Nederland de inspecteur. Derhalve is verzekerd dat deze verplichtingen ook jegens de Douane gelden. De Douanewet voorziet in hoofdstuk 2 in een uitgebreid palet van controlebevoegdheden ter verdere implementatie van het Communautair Douanewetboek. Enig conflict tussen het Communautair Douanewetboek en de Douanewet is ook hier niet aan de orde. De douanesamenwerking in de zin van het EG-verdrag is terug te vinden in Verordening (EG) 515/97¹ (hierna: de wederzijdse bijstandsverordening). De wederzijdse bijstandsverordening creëert, net als het

¹ Verordening (EG) 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van Douane- en landbouwvoorschriften (PbEG L 82).

WBS-verdrag, een rechtsgrondslag voor de samenwerking tussen douanediens- ten. Anders dan het Communautair Douanewetboek creëert het echter niet direct of indirect toezichthoudende bevoegdheden voor de Nederlandse Douane. Daarnaast bepaalt artikel 51 van de wederzijdse bijstandsverordening ook expliciet dat deze de nationale bepalingen omtrent rechtshulp en strafprocesrecht onverlet laat. Van een conflict tussen de samenwerkingsstructuur van de wederzijdse bijstandsverordening en de taken en bevoegdheden van de Nederlandse Douane in het kader van de rechtshulp is dus geen sprake.

Hierbij is ook artikel 135 EG-verdrag van belang. Dit artikel werd pas na het totstandkomen van de wederzijdse bijstandsverordening bij het Verdrag van Amsterdam aan het EG-verdrag toegevoegd, en kan in de toekomst de rechtsbasis zijn voor vernieuwingen van de wederzijdse bijstandsverordening. Artikel 135 EG-verdrag bepaalt expliciet dat de maatregelen die op grond van dit artikel worden genomen geen betrekking hebben op de toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling. Dit artikel zal dus nooit de basis kunnen zijn voor het creëren van opsporingsbevoegdheden voor de Nederlandse Douane. Een conflict tussen communautaire en nationale bevoegdheden is daar ook in de toekomst niet te voorzien.

Ten aanzien van een mogelijk conflict tussen bevoegdheden op grond van het WBS-verdrag en nationale bevoegdheden is hiervoor al opgemerkt dat het WBS-verdrag slechts een rechtsgrondslag voor de samenwerking schept en geen bevoegdheden creëert. Een conflict tussen nationale bevoegdheden en bevoegdheden op grond van het WBS-verdrag kan dus niet ontstaan.

Er blijven wel verschillen bestaan tussen de bevoegdheden van de douanediens- ten in de onderscheiden lidstaten. Ik ben evenwel van oordeel dat een project waarbij gestreefd zou worden naar harmonisatie van de bevoegdheden van de douanediens- ten op dit moment niet haalbaar is.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of ook landen buiten de Europese Unie worden betrokken bij de samenwerking wordt ontkennend beantwoord. Het Verdrag behelst de onderlinge samenwerking tussen de Lidstaten van de Europese Unie, en bevat geen bepaling welke voorziet in samenwerking met derde landen. De specifieke vraag van de leden van de PvdA-fractie of met landen waarmee Europol wenst samen te werken, zaken worden gedaan, kan derhalve ontkennend worden beantwoord.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het feit, dat de regering vooralsnog afziet van de mogelijkheid de Belastingdienst van infiltratie gebruik te laten maken, zich verhoudt tot het feit dat de FIOD, tevens zijnde onderdeel van de Belastingdienst en belast met de opsporingstaken van de Belastingdienst, wel infiltratie zou mogen toepassen. In artikel 23 van het WBS-verdrag is als een van de bijzondere vormen van samenwerking voorzien in de mogelijkheid dat functionarissen van of werkende voor een douane-administratie, die onder een fictieve identiteit optreden, toestemming krijgen om op het grondgebied van een andere lidstaat op te treden. Het kan hierbij gaan om optreden dat naar Nederlands recht wordt aange- merkt als infiltratie. In Nederland is de bevoegdheid tot infiltratie opge- nomen in artikelen 126h en 126p van het Wetboek van Strafvordering. Aan de inzet van dit bijzondere opsporingsmiddel door een bijzondere opsporingsambtenaar is de voorwaarde verbonden dat deze voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels terzake van opleiding en samenwerking met opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering. Deze regels zijn neergelegd in het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden, Stb. 1999, 549. Deze regels gelden eveneens voor personen in de openbare dienst van een vreemde staat, die infiltratie plegen op Nederlands grondgebied.

In beginsel zou een opsporingsambtenaar van de Belastingdienst – waaronder begrepen de Douane en de FIOD – derhalve, indien hij aan de genoemde vereisten voldoet en het noodzakelijk is dat juist deze opsporingsambtenaar als infiltrant wordt ingezet, door de officier van justitie kunnen worden ingezet als infiltrant. Een opsporingsambtenaar van de Belastingdienst wordt ingevolge artikel 2, jo. 3 van het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden niet belast met de uitvoering van een bevel tot infiltratie dan na toestemming van de Minister van Financiën.

Vooralsnog bestaat er evenwel, zoals reeds eerder in de memorie van toelichting is vermeld, geen intentie om opsporingsambtenaren van de Belastingdienst als infiltrant te laten optreden, omdat – waar infiltratie al aan de orde zou kunnen zijn – de noodzaak daarbij een opsporingsambtenaar van de Belastingdienst als infiltrant in te zetten zich naar verwachting niet zal voordoen. Zou dit anders zijn, dan zou moeten worden voldaan aan de opleidings- en samenwerkingseisen. Een dergelijke investering in opleidingen en organisatorische maatregelen wordt thans niet opportuun geacht.

De leden van de CDA-fractie vragen wat ingevolge het WBS-verdrag en de daarin opgenomen mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking in de organisatie en aanpak van de Douane aan de grenzen zal veranderen. Sedert het wegvallen van de controle aan de binnengrenzen van de Europese Unie zijn de activiteiten van de Douane in de grensstreek teruggebracht en liggen deze thans met name op het vlak van de aangiften voor uitvoer en het mobiele toezicht goederenvervoer.

Gelet op de constructie van het verdrag, zal de opzet van de werkzaamheden van de Douane zich niet noemenswaardig wijzigen. De werkzaamheden welke ingevolge de bepalingen van het verdrag worden uitgevoerd zullen zich binnen de bestaande wettelijke kaders afspelen. Wel zullen door het Douane Informatie Centrum en de FIOD de nodige procedurele voorzieningen getroffen worden om de grensoverschrijdende samenwerking zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Tot slot stellen de leden van de CDA-fractie de vraag in hoeverre de afstemming tussen de Schengen-bepalingen voor personen en de onderhavige regeling voor goederen in de praktijk werkt. Men kan de verdeling van de aandachtsvelden van de Schengen-bepalingen – primair voor personen – en de WBS bepalingen terzake van goederen zien als twee zijden van dezelfde medaille; zij vullen elkaar goed aan. Het WBS-verdrag roept ten aanzien van het goederenregime, het primaire aandachtsgebied voor de Douane, de samenwerkingsmogelijkheden van grensoverschrijdende observatie en achtervolging in het leven, welke vergelijkbaar zijn met parallelle Schengen-bepalingen. Bij deze bepalingen is bij de redactie van de vergelijkbare artikelen ten aanzien van observatie en achtervolging in het WBS-verdrag nauw aangesloten. Met het WBS-verdrag verkrijgt de Douane thans dezelfde handvatten voor het toezicht op het goederenverkeer als degene die reeds ten aanzien van het personenverkeer op basis van Schengen (maar niet voor de douane) beschikbaar waren. Daarnaast voorziet het WBS-verdrag in nieuwe mogelijkheden als gecontroleerde aflevering, infiltratie en gemeenschappelijke bijzondere onderzoeksteams. In de praktijk zal de afstemming geen problemen opleveren nu de reikwijdte van de beide Verdragen een duidelijk andere is.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. Bos