

Vergaderjaar 2005–2006

**30 329**

## **Wijziging van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën en de Wet op de economische delicten ter uitvoering van een drietal EG-verordeningen inzake handel in drugsprecursoren**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN DEEL**

Op grond van artikel 12 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikehandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Verdrag van Wenen, 1988) is een systeem vereist om toezicht te houden op de internationale handel in drugsprecursoren. Dit systeem moet ervoor zorgen dat de stoffen die nodig zijn om verdovende middelen en psychotrope stoffen te vervaardigen, niet in handen komen van personen die zich bezighouden met de (illegale) productie hiervan.

Omdat deze stoffen ook voor talloze legale doeleinden kunnen worden gebruikt en de handel in deze stoffen in beginsel legaal is, kan toegang tot deze stoffen niet algemeen worden verboden. Er moeten derhalve maatregelen worden genomen om het juiste evenwicht te vinden tussen enerzijds de wens om te voorkomen dat drugsprecursoren in handen komen van illegale drugsproducenten en anderzijds het streven om te voorzien in de commerciële behoeften van de chemische bedrijfstak.

In richtlijn 92/109/EEG van de Raad van 14 december 1992 inzake de vervaardiging en het in de handel brengen van bepaalde stoffen die worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen (PbEG L 370), zijn de toezichts- en controlemaatregelen ten aanzien van de handel in precursoren tussen de lidstaten geharmoniseerd. Nederland heeft deze richtlijn geïmplementeerd in de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (hierna: Wvmc).

De Commissie heeft de nu tien jaar oude Europese regelgeving geëvalueerd en geconcludeerd dat deze aangepast moet worden. In aansluiting op het EU-Actieplan inzake Drugs voor 2000–2004, dat werd goedgekeurd op de Europese Raad van Feira (juni 2000), organiseerde de Commissie destijds in samenwerking met de lidstaten een beoordeling van het EG-controlesysteem ten aanzien van de handel in drugsprecursoren. Gebleken is dat het geharmoniseerde toezicht op de handel in drugsprecursoren en het voorkomen van misbruik van deze precursoren voor illegale vervaardiging van synthetische drugs en psychotrope stoffen niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt. Verder bleek het nodig te zijn om het toezicht uit te breiden. De doelgroep bestaat met name uit in de EU gevestigde deelnemers aan het handelsverkeer die voorzien in het handelsverkeer met landen buiten de EU. Volgens de Commissie is in

vergelijking tot verordening (EEG) nr. 3677/90 van de Raad van 13 december 1990 houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen (PbEG L 357), een sterkere communautaire aanpak nodig voor het verlenen van vergunningen en de controlevoorschriften inzake opschortende douaneregelingen. Voor het handelsverkeer tussen lidstaten en derde landen dient voorts een uniforme procedure te worden toegepast die vergelijkbaar is met de bepalingen voor de interne/intracommunautaire handel. Voorts moeten de procedures en eisen voor de uitvoer worden uitgebreid en de controles worden geconcentreerd op de meest gevoelige zendingen met als voornaamste criterium de gevoeligheid van de precursor en het derde land van de handelspartner.

In 2004 zijn derhalve twee Europese verordeningen vastgesteld met betrekking tot de vervaardiging en/of handel in en het toezicht op de in- en uitvoer van drugsprecursoren. Het betreft de verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren (PbEU L 47) en de verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in drugsprecursoren (PbEU L 22). In deze verordeningen worden – naast een aantal bestaande uitvoeringsverordeningen van de Commissie – Richtlijn 92/109/EEG en Verordening (EEG) nr. 3677/90 ingetrokken. De Wvmc bevat de implementatie van beide regelingen en dient dan ook te worden aangepast. Dat houdt in dat diverse bepalingen komen te vervallen of worden vervangen, aangezien de desbetreffende materie nu in de verordeningen wordt geregeld. Om uitvoering te geven aan de verordeningen, is het echter noodzakelijk dat er in de nationale regelgeving sancties worden opgelegd in geval van overtreding van specifieke bepalingen in de verordeningen. Dit is tevens als verplichting neergelegd in artikel 31, van Verordening nr. 111/2005 en artikel 12, van Verordening nr. 273/2004. Er is voor gekozen om het systeem van de Wvmc aan te houden en de verbodsbepalingen onder de Wet op de economische delicten (hierna: WED) te brengen. De op grond van de Wvmc aangewezen ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving van de verordeningen. Naast de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst/Economische controledienst (hierna: FIOD/ECD) worden ook aan de Douane expliciet toezichthoudende bevoegdheden toegekend. Ten tijde van de totstandkoming van de Wvmc maakte de FIOD/ECD nog deel uit van het Ministerie van Economische Zaken. De FIOD/ECD is thans echter een onderdeel van de Rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën. De vergunningverlenende instantie, de Centrale dienst in- en uitvoer (hierna: CDIU), valt tegenwoordig ook onder het Ministerie van Financiën. In ieder geval zal de Staatssecretaris van Economische Zaken geen beleidsverantwoordelijkheid meer dragen voor deze wet.

Doordat de (definitieve tekst van) de Uitvoeringsverordening zo kort voor het inwerkingtreden – op 18 augustus 2005 – van Verordening nr. 111/2005 en Verordening nr. 273/2004 is vastgesteld, is het proces van voorbereiding van de onderhavige wijzigingswet dusdanig vertraagd dat de Wvmc niet op tijd kan worden gewijzigd. Echter, vergunningen die zijn verleend op grond van de huidige Wvmc blijven onder het regime van de nieuwe verordeningen gewoon geldig (met uitzondering van de individuele open vergunningen die zijn afgegeven op basis van artikel 5, derde lid en 5 bis, derde lid van Verordening nr. 3677/90). Dat betekent dat vergunninghouders op basis van de thans geldende regels drugsprecursoren mogen (blijven) in- of uitvoeren. Aanvragen voor vergunningen na 18 augustus 2005 worden door het CDIU beoordeeld op grond van de nieuwe verordeningen. De bepalingen in Verordening nr. 111/2005 en Verordening nr. 273/2004 verbinden een ieder vanaf 18 augustus 2005 namelijk direct en rechtstreeks.

Dit wetsvoorstel bevat enkele strafbepalingen ter uitvoering van een drietal verordeningen en brengt geen extra informatieverplichtingen mee.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I, onderdeel A**

#### *Artikel 2 (nieuw)*

Dit artikel bevat, naast artikel 4, tweede lid, de omschrijving van de gedragingen waarvan overtreding ingevolge artikel III van het wetsvoorstel een economisch delict oplevert. De omschrijving heeft de vorm van een verbod op overtreding van die artikelen van Verordening nr. 273/2004, Verordening nr. 111/2005 en de Uitvoeringsverordening die rechtsplichten voor de burgers bevatten. Deze omschrijving is nodig ten einde de overtreding van rechtsplichten, voortvloeiende uit de verordeningen, te kunnen sanctioneren.

Artikel 2 (nieuw) is onderverdeeld in drie onderdelen. Onder a zijn die gedragingen opgenomen waarvan overtreding ingevolge artikel III, onder A, een economisch delict van de zwaarste categorie oplevert. Onder b zijn die gedragingen opgenomen waarvan overtreding ingevolge artikel III, onder B, een economisch delict van de op één na zwaarste categorie oplevert en onder c gedragingen die ingevolge artikel III, onder C, onder de 4e categorie van de Wet op de economische delicten vallen.

#### *Artikel 3 (nieuw)*

De CDIU, onderdeel van het Ministerie van Financiën, Belastingdienst/Douane, handelt de administratieve afdoening af namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Bij deze dienst dienen de aanvragen te worden ingediend. De CDIU handelt de vergunningaanvragen af volgens de daartoe gegeven richtlijnen van de minister.

Het tweede en derde lid bevatten delegatiebepalingen om bij lagere regelgeving (nadere) regels te stellen. De beide basisverordeningen bieden daartoe de mogelijkheid; de Uitvoeringsverordening stelt hieraangaande overigens geen nadere regels. In de basisverordeningen wordt in de relevante bepalingen steeds bepaald dat de bevoegde instanties bepaalde maatregelen kunnen nemen. In artikel 3, tweede lid, van Verordening nr. 273/2004 staat dat door de bevoegde instanties speciale vergunningen kunnen worden afgegeven aan met name genoemde vergunningplichtigen. In artikel 3, zesde lid, van deze verordening wordt bepaald dat de bevoegde instanties in bepaalde gevallen gebruik kunnen maken van speciale registraties. In artikel 3, zevende lid, van de verordening wordt bepaald dat de bevoegde instanties van de marktdeelnemer kunnen verlangen dat hij een vergoeding betaald voor de aanvraag van een vergunning of registratie. Hoewel vooralsnog geen gebruik van deze laatste mogelijkheid zal worden gemaakt, wordt aldus wel de mogelijkheid opgehouden dit in de toekomst bij ministeriële regeling te eisen.

#### *Artikel 4 (nieuw)*

In artikel 26, eerste lid, van Verordening nr. 111/2005 wordt bepaald dat de bevoegde instanties van elke lidstaat het binnenbrengen van geregistreerde stoffen in het douanegebied van de Gemeenschap of het buiten dit gebied brengen van deze stoffen moeten verbieden indien er een redelijk vermoeden bestaat dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Een dergelijk verbod blijft noodzakelijk om op te kunnen treden bij niet-vergunningplichtige invoer van tweede en derde categorie stoffen en uitvoer van niet-vergunningplichtige derde categorie stoffen. Indien er bij

wel-vergunningplichtige geregistreerde stoffen een redelijk vermoeden is van misbruik, kan worden opgetreden door de afgifte van een vergunning te weigeren (volgens de artikelen 15, onder d, en 23, onder c, van nr. Verordening 111/2005) of de reeds afgegeven vergunning te schorsen of in te trekken (volgens de artikelen 16 en 24 van Verordening nr. 111/2005). Artikel 4, eerste lid, vormt de implementatie van artikel 26 van de verordening. Een op grond van dit artikel bij beschikking uitgevaardigd verbod geldt uiteraard alleen ten aanzien van degene tot wie de beschikking zich richt. Via artikel 10a, eerste lid, onder 3, van de Opiumwet kan niet geheel aan de verplichting van artikel 26, eerste lid, van de verordening worden voldaan, aangezien de bewijslast van artikel 10a, eerste lid, onder 3, te zwaar is om adequaat te kunnen optreden. Dan zou immers het «weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat» moeten worden aangetoond, terwijl volgens artikel 26, eerste lid, van de verordening enkel «een redelijk vermoeden van» dient te volstaan. Het in het eerste lid bedoelde verbod kan op grond van het derde lid worden opgeheven als er over de bestemming van de stoffen ter in- of uitvoer duidelijkheid is verkregen.

## **Artikel I, onderdeel C**

### *Artikel 13 (nieuw)*

Dit artikel regelt de aanwijzing van toezichthouders op de naleving van de wet. Het toezicht op de naleving van de wet is opgedragen aan de FIOD/ECD en aan de ambtenaren inzake douane en accijnzen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om andere toezichthouders aan te wijzen bij besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze mogelijkheid is gecreëerd voor het geval dat het in de praktijk wellicht meer doelmatig en doeltreffend zal zijn om in bepaalde gevallen samen te werken met andere toezichthouders.

Aan de ambtenaren van de douane worden in het derde lid de bevoegdheden toebedeeld, bedoeld in hoofdstuk 2 (Controlebepalingen) en hoofdstuk 3 (Algemene bepalingen) van de Douanewet. Aldus kunnen deze ambtenaren in het kader van de Wvmc gebruik maken van de bevoegdheden van de Douanewet. Het toekennen van deze bevoegdheden geschiedt om voor de hand liggende redenen. Deze ambtenaren zijn immers bij uitstek toegerust om als eerste instantie controle uit te oefenen op grensoverschrijdend goederenverkeer.

Artikel 10 van hoofdstuk 2 van de Douanewet is niet van toepassing verklaard. Dat artikel houdt de verplichting in voor de rijksoverheid, openbare lichamen en rechtspersonen die bij of krachtens een bijzondere wet rechtspersoonlijkheid hebben verkregen, om kosteloos gegevens en inlichtingen te verschaffen die door de douane worden gevraagd. Deze bepaling behoeft niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard omdat deze informatie in het kader van de Wvmc niet van dergelijke instanties wordt gevraagd.

## **Artikel I, onderdeel E**

De Wet voorkoming misbruik chemicaliën kent een indeling in paragrafen. Door de onderhavige wijzigingen is die indeling niet zinvol meer. Om deze reden kan de indeling in paragrafen en kunnen de paragraaftitels vervallen.

## **Artikel II**

De overgangsbepaling in dit artikel is nodig opdat de bedoelde (uitvoer)vergunningen en registraties hun geldigheid blijven behouden. Er is geen reden om deze te doen vervallen. Verordening nr. 111/2005 bepaalt welis-

waar in artikel 34, tweede alinea, dat verwijzingen naar Verordening nr. 3677/90 gelden als verwijzingen naar Verordening nr. 111/2005, maar daarmee is de overgangssituatie nog niet nationaal afgedekt. Hiervoor is nationaal overgangsrecht nodig. De individuele open vergunningen zijn daarbij uitgezonderd, aangezien voor deze categorie vergunningen in artikel 31 van de Uitvoeringsverordening wel overgangsrecht bestaat.

### **Artikel III**

Met dit artikel wordt geregeld dat overtredingen van de bij deze wet gestelde voorschriften economische delicten zijn. Het niet nakomen van administratieve verplichtingen, behoudens bij belangrijke administratieve verplichtingen, is via dit artikel ondergebracht in artikel 1, onder 4, van de WED. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de laatstgenoemde wet. In die gevallen wordt niet-nakoming van die verplichtingen als een overtreding beschouwd, ook al is sprake van opzet. In de meeste van de overige gevallen – met name de gevallen waarbij fysieke levering van precursoren in strijd met de wetgeving heeft plaats gevonden – is gekozen voor indeling in artikel 1, onder 1, van de WED. Dat houdt in dat het gaat om de zwaarste categorie van economische delicten. Deze worden beschouwd als misdrijven indien opzettelijk gepleegd (gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaren of geldboete van de 5e categorie (€45 000,-)) en voor het overige als overtreding (gevangenisstraf van ten hoogste 1 jaar of geldboete van de 4e categorie (€11 250,-)). In de overige gevallen – met name bij belangrijke administratieve verplichtingen waarbij de inzet van bijzondere opsporingsmethoden niet vereist is – is gekozen voor indeling in artikel 1, onder 2, van de WED.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
J. F. Hoogervorst