

Vergaderjaar 2007–2008

**30 580**

## **Algehele herziening van de douanewetgeving (Algemene douanewet)**

**Nr. 9**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 6 november 2007

#### **Algemeen**

Met belangstelling is kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Financiën bij het voorliggende wetsvoorstel voor de Algemene douanewet (Adw).

Met genoegen wordt geconstateerd dat een meerderheid van de fracties in hun schriftelijke inbreng in positieve zin heeft gereageerd op de doelstelling van het wetsvoorstel.

Alvorens op de vragen van de leden van de fracties in te gaan wil ik nog in het kort uiteenzetten waar het voorstel betrekking op heeft. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een algehele herziening van de Nederlandse douanewetgeving en dient ter vervanging van de Douanewet, de Statistiekwet en de In- en uitvoerwet. De Adw ziet op nationale, algemene regels en procedures voor de toepassing en uitvoering van internationale, communautaire en nationale (fiscale en niet-fiscale) maatregelen op het gebied van goederenverkeer. De Adw wijst de inspecteur van de douane aan als bevoegde douaneautoriteit met betrekking tot alle internationale, communautaire en nationale regelgeving die ziet op het internationale goederenverkeer. De Adw bepaalt dat bij controles van de materiële normen die zijn opgenomen in de bijzondere wetgeving die wordt genoemd in de bijlage bij de Adw, de inspecteur beschikt over de bevoegdheden die in de Adw wordt beschreven. De in de bijlage bij de Adw genoemde bijzondere wetgeving betreft ongeveer 750 Europese verordeningen en 74 wetten. De Adw wijst voorts de inspecteur/ontvanger van de douane aan voor de heffing/invordering van rechten bij in- en uitvoer en geeft daarbij de bijbehorende bevoegdheden. De Adw maakt het ook mogelijk dat de minister van Financiën ambtenaren van andere diensten dan de douane in overleg met de verantwoordelijke minister aanwijst als inspecteur voor bepaalde taken. Teneinde te zorgen voor goede werkafspraken, verplicht de Adw tot het afsluiten van convenanten met andere ministeries over de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van douaneambtenaren.

Voor de volgorde van de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangesloten bij de hoofdstukindeling van het verslag (waarbij de vragen – op onderdelen – zijn geclusterd):

1. Algemeen;
2. Moment wetswijziging;
3. Europees bestuursrecht;
4. Bedrijfseffecten en administratieve lasten;
5. «Eén loket» gedachte;
6. Heronderzoek;
7. Authorised economic operator;
8. Bestuurlijke boete;
9. Bevoegdheden douanetoezicht en -controle;
10. Lijfsvisitatie;
11. Artikelsgewijs.

Een deel van de vragen heeft niet rechtstreeks een relatie met het voorliggende wetsontwerp. Bij elk antwoord wordt aangegeven of al dan niet een rechtstreekse relatie bestaat.

## **1. Algemeen**

De vraag van de leden van de CDA-fractie of zij het goed zien dat dit wetsvoorstel een initiatief is van de regering en niet direct een gevolg is van gewijzigde Europese regels kan bevestigend worden beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het douanestelsel niet te veel gedomineerd gaat worden door het thema veiligheid.

Het thema «veiligheid» kan zowel zien op bescherming jegens personen die de samenleving schade willen berokkenen (terroristische dreiging) als op bescherming van de samenleving tegen goederen die bijvoorbeeld de gezondheid kunnen schaden. De Adw is geen wettelijk instrument om personen die een terroristische dreiging vormen tegen te kunnen houden. De Adw ziet alleen op goederen en goederenverkeer en is een vehikel om te controleren of die goederen en dat goederenverkeer voldoen aan de materiële normen die zijn vastgesteld bij of krachtens een van de wettelijke regelingen opgenomen in de bijlage bij de Adw. Deze materiële normen zien naast veiligheid op gezondheid, economie en milieu (ook wel aangeduid als VGEM-taken).

Voorts ziet de Adw op de heffing van de rechten bij in- en uitvoer en de wederzijdse administratieve bijstand.

Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting op de Adw (paragraaf 1.2) is er sprake van een verschuiving in het takenpakket van de douane van fiscaal naar niet-fiscaal/niet-financieel. Hierbij kan naar mijn mening niet gesteld worden dat een van de VGEM-taken de andere taken te veel gaat domineren.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de Adw een verschuiving van de douanetaken laat zien van het financiële en fiscale karakter naar een veiligheidskarakter. Zij vragen zich af onder welke bewindspersoon de toekomstige douane zou moeten horen.

Alhoewel de Adw geen directe relatie heeft met de door de leden van de PvdA-fractie gestelde vraag wil ik het volgende opmerken. De taken van de douane zijn, zoals hiervoor al is aangegeven, in de afgelopen decennia geleidelijk in de richting van fysieke bescherming van onze samenleving geëvolueerd en deze tendens lijkt zich in de komende jaren voort te zetten. De Adw beoogt een beter kader voor deze veranderende taak te bieden. De huidige inbedding in de Belastingdienst en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van Financiën betekenen op zich niet dat de douane alleen door het ministerie van Financiën beleidsmatig wordt aangestuurd. Waar de douane taken uitoefent in het

kader van de handhaving van wetgeving van andere departementen, die veelal met die fysieke beschermingsfunctie samenhangen, vindt een nauwe afstemming plaats. Op die manier wordt op alle deelgebieden met de daarvoor verantwoordelijke ministeries tot een gezamenlijke aansturing gekomen. Vooralsnog ziet de regering geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen in deze vorm van aansturing. In dit kader wil ik nog wijzen op de wettelijke verplichting van artikel 1:3, vijfde lid, van de Adw om convenanten af te sluiten ter zake van de kwalitatieve en kwantitatieve inzet van de ambtenaren tussen de beleidsverantwoordelijke departementen.

De leden van de SP-fractie constateren dat, aangezien controle zich steeds meer verplaatst naar de buitengrenzen en er binnen die grenzen sprake moet zijn van een vrij verkeer van goederen, er een toenemende afhankelijkheid is van de douaneautoriteiten in andere landen. Zij vragen zich hoe de kwaliteit van die andere douaneautoriteiten wordt verzekerd en gewaarborgd.

De constatering van de leden van de SP heeft niet zozeer betrekking op de Adw als wel op de Europeesrechtelijke verhouding sinds 1993 – na de voltooiing van de Interne Markt. Vanaf dat moment wordt er door de douane niet meer aan de binnengrenzen gecontroleerd. De controles in het binnenland die nadien worden uitgevoerd hebben een directe relatie met het overschrijden van de buitengrens. Wanneer goederen door de douane zijn vrijgegeven, kan volledig gebruik worden gemaakt van het principe van het vrije verkeer van goederen. Controles met betrekking tot die goederen is thans een taak van de binnenlandse toezichthouder. Deze toezichthouder kan vaak weer een ambtenaar van de douanediens zijn. De Adw geeft aan de inspecteur de taak en de daarbij behorende bevoegdheden om ook in het binnenland controle te doen op de naleving van de materiële normen die zijn opgenomen in wetgeving vermeld in de bijlage bij de Adw. Deze inspecteur kan een ambtenaar van de douane zijn, maar ook een ambtenaar van een andere dienst. Het ingezette beleid is dat de uitvoering van taken in het binnenland niet behoort tot de kerntaken van de douane. In het kader van de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de taken worden er, zoals hiervoor is vermeld, convenanten afgesloten met de betrokken beleidsverantwoordelijke departementen. De Europese regelgeving geeft het raamwerk waarbinnen alle douaneautoriteiten hun werk moeten doen met betrekking tot de buitengrensoverschrijding. De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer controleren dit. Het vertrouwen in – en in zekere mate afhankelijkheid zijn van – douaneautoriteiten van andere lidstaten is gezien het vorenstaande onlosmakelijk verbonden met een douane-unie.

De leden van de SP-fractie vragen zich voorts af wat de consequenties zijn van verschillende normen met betrekking tot zaken als levensmiddelen en medicijnen. Met name wordt gevraagd of Nederland nog steeds hogere kwaliteitsnormen kan stellen als het gaat om deze producten en of producten die niet aan de door ons gestelde normen voldoen, geweerd kunnen worden.

De Adw voegt niets toe of doet niets af aan de bevoegdheid van een lidstaat om aanvullende normen te kunnen stellen. Zo ziet bijvoorbeeld een zeer groot deel van de in bijlage 1 bij de memorie van toelichting opgenomen Europese regelgeving op normen waaraan goederen, waaronder levensmiddelen en medicijnen, moeten voldoen. Normen met betrekking tot deze goederen zijn vaak op Europees niveau gestandaardiseerd. Indien in primaire of secundaire Europese wetgeving (het EG-verdrag respectievelijk de wetgeving die is gebaseerd op dat verdrag) de regelgevende bevoegdheid exclusief is geattribueerd aan de Europese Gemeenschap en de lidstaten geen ex- of impliciete toestemming hebben verkregen met eigen wetgeving te komen, is het voor een lidstaat niet

toegestaan hogere kwaliteitsnormen aan goederen te stellen. Ik wil hierbij verwijzen naar onder andere de arresten van het Hof van Justitie Donckerwolcke (zaak no. 41/76), Instandhouding zeevisserij II (zaak no. 804/79) en Ulustrans (zaak no. C-414/02). In die zaken werd onder meer in bovengenoemde zin over de grenzen van de wetgevende bevoegdheid van de lidstaten geoordeeld. Goederen die in het vrije verkeer zijn gebracht van de Europese Gemeenschap mogen als een resultante van de voltooide Interne Markt vrijelijk van de ene naar de andere lidstaat worden gebracht. Bij het in het vrije verkeer brengen van die goederen is gecontroleerd of die goederen voldoen aan de Europeesrechtelijk gestandaardiseerde normen. De lidstaat waar die goederen uiteindelijk naar toe gaan is bij aankomst in die lidstaat niet bevoegd aanvullende normen te stellen. Hier staat tegenover dat indien er geen gestandaardiseerde Europeesrechtelijke normen zijn en indien de lidstaten nog bevoegd zijn wettelijke normen met betrekking tot die goederen te stellen, deze nationale normen niet bij het binnenbrengen van die goederen op het grondgebied van die lidstaat zullen worden gehandhaafd, maar bijvoorbeeld bij het op de markt brengen van die goederen. De controle op die nationale normen evenals een aanvullende controle van de geldende Europees rechtelijke normen in het binnenland van Nederland zou, zoals hiervoor vermeld, kunnen gebeuren met behulp van de Adw.

De leden van de fractie van de SP vragen of het verplaatsen van douaneactiviteiten naar de buitengrenzen in Nederland opgelegd is door Europa. Ik hecht eraan op te merken dat de Adw ziet op de douanetaken en de bevoegdheden die passen bij het uitvoeren van die taken. De fysieke locatie van het uitvoeren van die taken is geen onderwerp van de Adw en valt in die zin ook niet binnen het kader van de beoordeling van deze wet. Voorts kan ik opmerken dat de inrichting van de uitvoering een nationale competentie is. Dit betekent dat de vraag ontkenkend beantwoord kan worden.

De leden van de SP-fractie vragen wat er gaat gebeuren met de accijnscontroles in het binnenland, waarbij zij aandacht vragen voor illegale tabaksproducten uit de nieuwe lidstaten. De Adw brengt hierin geen wijziging. De binnenlandse accijnscontroles vallen onder de reikwijdte van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Tevens vragen deze leden of het waar is dat regionale luchthavens steeds vaker worden gebruikt voor het smokkelen van verdovende middelen en liquide middelen. Hiervoor heb ik geen aanwijzingen. Daarnaast vragen deze leden of er voldoende capaciteit in het binnenland beschikbaar blijft om daar zaken als witwassen te kunnen terugdringen. De Adw heeft geen betrekking op binnenlandse controles met betrekking tot het witwassen van gelden. Witwassen is een algemeen delict, waarvoor door andere diensten dan de douane capaciteit voor controle en opsporing wordt ingezet.

De leden van de VVD-fractie hebben geconstateerd dat in het onderhavige wetsvoorstel niet van de gelegenheid gebruik is gemaakt om de begrippen en definities die worden gehanteerd in de diverse wetten gelijk te trekken.

De Nederlandse wetgeving kent diverse regelingen die bepalingen omvatten omtrent de in- en uitvoer van goederen en de douanedienst is veelal degene die de heffing, inning, controle en opsporing van strafbaar gestelde feiten ter zake van die regelingen op zich neemt. De momenten in het logistieke proces waarop bepaalde taken worden uitgeoefend is echter niet voor alle regelingen gelijk. Het gelijktrekken van begrippen en definities heeft om die reden niet altijd een toegevoegde waarde en kan zelfs tot ongewenste strijdigheid met weer andere regelgeving (nationaal of internationaal) leiden. Ten behoeve van een goede uitvoerbaarheid is in

het onderhavige wetsvoorstel wel een formeelrechtelijk raamwerk opgezet dat voor alle taken gelijk is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of door de beoogde reorganisatie, die de nadruk legt op de buitengrenzen van de Europese Unie, de controle op illegale handel tussen EU-lidstaten in bijvoorbeeld wapens, munitie en drugs voldoende is gegarandeerd.

Vooropgesteld wordt dat de reorganisatie bij de douane geen gevolg is van de Adw en de Adw geen gevolg is van de reorganisatie. Zoals eerder is aangegeven, kunnen goederen, nadat zij zijn vrijgegeven door de douane en in het vrije verkeer zijn gekomen, gebruikmaken van het principe van de Interne Markt en zijn controles thans toebedeeld aan binnenlandse toezichthouders. Deze toezichthouder kan een ambtenaar van de douanediens zijn. In het kader van de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de taken worden er convenanten afgesloten met de betrokken beleidsverantwoordelijke departementen. De Adw maakt andere toezichthouders niet onbevoegd. Bij het concipiëren van genoemde convenanten zal – evenals thans het geval is – de controle op wapens en drugs in het binnenland geen kerntaak van de douane zijn.

In vorengenoemd kader vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich ook af op welke manier horizontaal toezicht concreet wordt toegepast in de douanepraktijk en of dit horizontaal toezicht een geschikte vorm van handhaving is op het beleidsterrein van het bestrijden van de illegale handel van wapens, munitie en verdovende middelen.

Deze vraag valt niet onder de reikwijdte van de Adw. De Adw schrijft niet voor hoe controles worden uitgevoerd. Het concept Horizontaal Toezicht is een methode om te komen tot een effectieve en efficiënte manier van toezicht waarbij als een van de uitgangspunten geldt dat wordt aangesloten bij de procedures die een bedrijf zelf heeft geïmplementeerd. Op deze wijze kan het noodzakelijke toezicht worden vormgegeven op een wijze die minder belastend is voor betrouwbare bedrijven. Hierbij gelden uiteraard strikte waarborgen. Tegelijkertijd zal transactiegericht toezicht nodig blijven op onbekende en onbetrouwbare goederenstromen. De genoemde voorbeelden (illegale handel van wapens, munitie en verdovende middelen) zullen doorgaans in de laatstgenoemde goederenstroom voorkomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke regelgeving geldt voor verkeer binnen het koninkrijk, tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba.

De Adw is alleen van toepassing op het grondgebied van Nederland in Europa. Aruba en de Nederlandse Antillen hebben als gelijkwaardige delen van het Koninkrijk der Nederlanden naast Nederland een autonome status die zijn grondslag heeft in het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. Een van de principes van het Statuut is dat elk van de drie afzonderlijke Landen van het Koninkrijk zijn eigen belangen zelfstandig behartigt. Op basis daarvan hebben Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland elk op nationaal niveau regelgeving vastgesteld die gericht is zowel op het heffen van in- en uitvoerrechten als op het grensoverschrijdende goederenverkeer.

Goederen die vanuit de Nederlandse Antillen of Aruba naar Nederland worden gebracht, worden hetzelfde behandeld als goederen uit welk ander derde land. Op die goederen is derhalve dezelfde wetgeving van toepassing. Met andere woorden dezelfde formaliteiten moeten bij binnenkomst worden vervuld. Met betrekking tot goederen die van oorsprong zijn uit de Nederlandse Antillen of Aruba kan wel een preferentieel tarief voor de berekening van de rechten bij invoer van toepassing zijn.

## 2. Moment wetswijziging

De leden van de CDA-fractie vragen of het instellen van een nieuwe Algemene douanewet juist op dit moment wel opportuun is. Zij verwijzen daarbij naar de brief van de minister van Financiën van 6 december 2006, waarin wordt verwezen naar een brief van de directeur-generaal Thunnissen van de Belastingdienst d.d. 25 november 2006 en naar de voorbereidingen op Europees niveau voor het gemoderniseerde Communautaire douanewetboek (CDW) en de Toepassingsverordening (TCDW). Met name vragen zij zich af of de Nederlandse wet naar aanleiding van deze ontwikkelingen niet over een paar jaar opnieuw gewijzigd zal moeten worden. Vanuit de praktijk hebben mij diverse signalen bereikt dat de Douanewet en bijzondere (douane)wetgeving niet langer voldeden. Daarnaast bleek de wetgeving op sommige punten strijdig met het Europese recht. Bovendien zou de Douane in de praktijk fiscale bevoegdheden moeten aanwenden om zijn niet-fiscale taken goed te kunnen uitvoeren. Deze feiten nopen tot een herziening van het nationale douanerecht op zo kort mogelijke termijn. De herziening van het Europese communautaire douanerecht zal nog enige jaren op zich laten wachten. De vaststelling en inwerkingtreding van het gemoderniseerde CDW en TCDW zullen naar verwachting niet vóór 2011 plaatshebben. Hierop kan met de modernisering van de Douanewet niet gewacht worden.

Voorts is het van belang te benadrukken dat in de Adw het douanerecht geregeld wordt dat nog niet in het CDW en het TCDW is geregeld. Het CDW en het TCDW werken rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Wat niet onder het CDW en het TCDW valt, wordt in de Adw geregeld. Hetzelfde geldt voor douanerecht dat op grond van het CDW en het TCDW uitdrukkelijk aan de nationale wetgever is voorbehouden. In zoverre staan de communautaire douanewetgeving en de Adw los van elkaar. Het is dan ook niet gewenst om de huidige wet op een paar punten aan te passen op gesignaleerde tekortkomingen en te wachten met een geheel nieuwe wet tot het nieuwe CDW en TCDW van toepassing wordt, zoals de leden van de CDA-fractie vragen.

Of toekomstige wijzigingen op Europees niveau niet de nodige additionele aanpassingen op nationaal niveau zullen vergen, wat tot dubbel werk voor en tot een grotere administratieve belasting van het bedrijfsleven zal leiden, zoals de leden van de CDA-fractie vrezen, is nu nog niet te zeggen. Zoals hiervoor wordt benadrukt, kunnen de Europese douaneverordeningen en de Adw in beginsel los van elkaar gezien worden. Daarnaast is de Nederlandse inzet in Brussel er op gericht dubbel werk en een grotere administratieve belasting van het bedrijfsleven te voorkomen.

De reorganisatie van de Douane die op het ogenblik voorgenomen is, ziet op de praktische invulling van de uitvoering van de taken van de Douane. De reorganisatie heeft geen invloed op hetgeen in de Adw geregeld wordt.

De leden van de SP-fractie vragen een verduidelijking in hoeverre de wetswijziging in 1995 zich verhoudt tot het huidige wetsvoorstel.

De wetswijziging in 1995 betrof alleen de fiscale taken van de douane. De niet-fiscale taken zijn sindsdien relatief steeds belangrijker geworden, zeer zeker in kwantitatieve zin. Deze verschuiving heeft zich geleidelijk voorgedaan. Thans is naar mijn mening het moment aangebroken dat het werkpakket dat ziet op goederen en goederenverkeer integraal juridisch moet worden aangepakt, resulterend in een algemene wet die zowel ziet op de fiscale als de niet-fiscale taken die uitgevoerd dienen te worden. Dat de Adw ziet op zowel fiscale als niet-fiscale taken betekent niet dat minder aandacht geven wordt aan de fiscale taken.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie een verdere onderbouwing van de stelling dat de regering de huidige gang van zaken waarbij fiscale

bevoegdheden worden gebruikt niet wenselijk acht vanwege het gebrek aan duidelijkheid en transparantie. Hierbij vragen deze leden zich af of de douaneambtenaar, door de gekozen domeinafbakening, meer bevoegdheden krijgt.

Bij elke wet waarbij toezicht dan wel controle moet worden uitgeoefend, is door de wetgever minutieus beoordeeld welke bevoegdheden een nog aan te wijzen controlerend ambtenaar of toezichthouder nodig zou hebben voor de door hem uit te voeren taak. Dit leverde een grote verscheidenheid aan mogelijk toe te passen bevoegdheden op. Vervolgens werden voor die uit te voeren taken ambtenaren van de diverse diensten aangewezen. Wanneer voor elke taak een aparte dienst zou worden opgericht, is het duidelijk wanneer welke bevoegdheid zou mogen worden toegepast. Dit wordt echter anders wanneer een dienst diverse taken opgedragen krijgt. Bij elke uit te voeren taak moet dan de ambtenaar zich terdege bewust zijn welke bevoegdheden hij mag aanwenden en moet de burger dit bewustzijn eveneens hebben teneinde zijn verplichtingen te kunnen identificeren. Indien een dienst zeer vele taken toebedeeld krijgt, levert dit een zeer onduidelijke situatie op. In de praktijk resulteerde dit tot het gegeven dat de ambtenaar die bevoegdheden aanwendt die hem de beste mogelijkheden biedt de taak te vervullen. De Adw lost deze problematiek op door de ambtenaar, in casu de inspecteur, niet per individuele taak bevoegdheden aan te reiken, maar deze ambtenaren algemene bevoegdheden te geven. De Adw kent met andere woorden bevoegdheden toe aan de ambtenaar ongeacht welke taak, voortvloeiend uit de Adw, hij dient uit te voeren. Deze bevoegdheden mogen uiteraard alleen proportioneel worden toegepast. Deze wijze van toedeling resulteert in de praktijk niet tot een uitbreiding van het stelsel van bevoegdheden.

### **3. Europees bestuursrecht**

De leden van de CDA-fractie lezen dat een deel van de wijzigingsvoorstellen voortvloeit uit harmoniseringverplichtingen jegens de EU. Deze leden en de leden van de VVD-fractie stellen dat er is gekozen voor de regeling waarbij het CDW leidend is en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is indien aanvullend recht mogelijk is. Hierbij vragen zij zich af of dit betekent dat de Awb nog altijd van overeenkomstige toepassing is op enkele terreinen.

De Adw erkent dat het Europees bestuursrecht dat is neergelegd in het CDW leidend is. Op die terreinen waar Nederland als lidstaat zelf exclusieve al dan niet expliciete competentie heeft en waarvoor gelijksoortig bestuursrechtelijke bepalingen als die van het CDW nodig zijn, is er voor gekozen het bestuursrecht dat in CDW is neergelegd van overeenkomstige toepassing te laten zijn. Hiertoe strekt artikel 1:5 van de Adw.

Daar waar het CDW de mogelijkheid laat of expliciet daartoe opdracht geeft, zijn nationale bestuursrechtelijke bepalingen mogelijk dan wel noodzakelijk. Hier zijn de bepalingen van de Awb van toepassing.

Teneinde het nationale en Europese bestuursrecht zoveel mogelijk gelijk op te laten gaan, is voorts daar waar mogelijk voor een koppelbepaling gekozen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in artikel 1:18, eerste lid, en 1:31, eerste lid, van de Adw.

Daar waar het CDW en de Awb met elkaar in conflict komen, zou door de rechtstreekse werking van het CDW de desbetreffende Awb bepaling door de inspecteur niet toegepast mogen worden. Hiervoor is, strikt genomen, geen wettelijke bepaling noodzakelijk. Voor de duidelijkheid en de transparantie is er echter voor gekozen dergelijke Awb-bepalingen expliciet uit te zonderen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in artikel 1:6 van de Adw. Hiermee wordt tevens voorkomen dat indien belanghebbende en de inspecteur het niet met elkaar eens zijn of een bepaalde Awb-bepaling van toepassing is, een gang naar de rechter plaatsvindt. Tevens wordt door

het expliciet uitzonderen van dergelijke Awb-bepalingen voldaan aan het beginsel van gemeenschapstrouw, bedoeld in artikel 10 van het EG-Verdrag, en worden eventuele inbreukprocedures als bedoeld in artikel 226 van het EG-Verdrag voorkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of deze oplossing ook op langere termijn aanvaardbaar is voor de regering, of dat het de voorkeur verdient om op termijn te komen tot een duidelijke hiërarchie tussen de stelsels dan wel een scheiding van toepassingsgebieden van de twee stelsels. De leden van de CDA-fractie erkennen het belang van een eenduidig wettelijk stelsel met betrekking tot de douanewetgeving, maar vragen zich tegelijkertijd af of de nu gekozen oplossing op termijn zal leiden tot onduidelijkheid of rechtsongelijkheid in de toepassing. De leden van de VVD-fractie vragen zich daarbij af waarom niet bekeken is in hoeverre aan de aanvullende nationale bevoegdheid invulling gegeven zou kunnen worden door alle bestuursrechtelijke bepalingen op te nemen in de Adw. Tevens vragen zij zich af of in de nabije toekomst opnieuw een herziening wordt voorgesteld welke meer harmonisatie teweegbrengt. Op 21 februari 2007 heeft de minister van Justitie het eindrapport van de derde periodieke evaluatie van de Awb, getiteld «Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002–2006» aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2006–2007, 29 279, nr. 51). Deze evaluatie omvat een vijftal onderzoeken. Een van die onderzoeken is getiteld «De Europese agenda van de Awb». Bij dit onderzoek is gekeken naar de verhoudingen tussen het Europese bestuursrecht en het nationale bestuursrecht. Bij dit onderzoek is ook het wetsvoorstel voor de Adw aan de orde geweest, aangezien bij dat wetsvoorstel deze verhouding een expliciete rol speelt.

De minister van Justitie heeft bij de aanbieding van het eindrapport aan de Tweede Kamer aangegeven, dat het kabinet zijn standpunt met betrekking tot de uitkomsten en aanbevelingen in dat eindrapport zal formuleren. Van dit standpunt zal de Kamer in de loop van 2008 in kennis worden gesteld. Opgemerkt wordt dat de hiervoor genoemde problematiek een veel breder terrein omvat dan alleen het douanerecht.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de macht van het Europese Hof van Justitie op de gebruikelijke Nederlandse handhavingstijl zal kort worden ingegaan op de grenzen waarbinnen het Hof werkt. Deze vraag heeft overigens geen directe relatie met de Adw.

De nationale rechters vragen het Europese Hof van Justitie om nadere uitlegging van een onderdeel van het Gemeenschapsrecht, zodat zij bijvoorbeeld de verenigbaarheid van hun nationale wetgeving met het Gemeenschapsrecht kunnen verifiëren. Hiertoe zijn strikte regels en kaders opgenomen in het EG-verdrag. Het doel is het verzekeren van een doeltreffende en coherente toepassing van de Gemeenschapswetgeving en het voorkomen van uiteenlopende uitleggingen op nationaal niveau. Het Europese Hof van Justitie mag geen uitspraak doen over de uitlegging en geldigheid van nationale wettelijke bepalingen. Het Gemeenschapsrecht heeft de bevoegdheid om voorschriften op te stellen over controlemaatregelen die nodig zijn voor een juiste toepassing van de douanewetgeving, in belangrijke mate overgelaten aan de lidstaten. Gezien het vorenstaande heeft het Europese Hof van Justitie geen directe jurisdictie over de gebruikelijke Nederlandse handhavingstijl.

#### **4. Bedrijfseffecten en administratieve lasten**

De leden van de fractie van het CDA constateren positieve bedrijfseffecten als gevolg van de nieuwe Adw. Zij vragen naar een concretisering van in het bijzonder de gevolgen op het terrein van de administratieve lasten.



Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven verwacht ik vooral positieve effecten op het terrein van de materiële wetgeving. Dit betreft echter een kwalitatieve inschatting. De huidige nulmeting administratieve lasten bedrijfsleven biedt onvoldoende aangrijpingspunten om in dit stadium tot een verantwoorde kwantificering te komen. Ik denk dat de nieuwe nulmeting in het eerste kwartaal van 2008 mogelijkheden gaat krijgen om specifiek aandacht te geven aan de effecten van de voorliggende herziening. In het kader van de herberekening van de administratieve lasteneffecten van lopende projecten, die gelijk op met de nieuwe nulmeting zal moeten plaats vinden met het oog op de nieuwe taakstelling van 25%, zal daarom opnieuw worden bezien of de effecten op de administratieve lasten kwantitatief kunnen worden geconcretiseerd. Bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel zijn zowel het bedrijfsleven als ACTAL betrokken geweest. Dit heeft mede geleid tot de passages over bedrijfseffecten in de memorie van toelichting. Ook bij de nieuwe nulmeting c.a. is ACTAL betrokken.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe een goede balans kan worden gevonden tussen de nieuwe verplichtingen inzake veiligheid enerzijds en «soepele» controles anderzijds. Daarbij vragen zij aandacht voor informatietechnologie, risicoanalyse en geavanceerde auditsystemen. De Adw heeft hier geen directe invloed op. Opgemerkt wordt dat een goede balans kan worden gevonden met behulp van de toepassing van horizontaal toezicht voor het bonafide bedrijfsleven en het verlenen van faciliteiten voor de snelle afhandeling van de goederenstromen. Met name voor de klassieke controlemethodiek, bij het verticale toezicht, kunnen innovatieve technologieën en geavanceerde systemen als ook moderne werkmethoden belangrijke instrumenten zijn.

De leden van de ChristenUnie vragen of de toets van ACTAL is toegepast op het punt van de uitvoeringskosten. Dat is niet het geval. Het beoordelen van uitvoeringskosten behoort niet tot het takenpakket van ACTAL. Deze leden vragen ook of het certificeringssysteem dat leidt tot de status van authorized economic operator (AEO) tot een onnodige administratieve last leidt. Ter voorkoming van misverstand merk ik op dat dit certificeringssysteem niet voortvloeit uit dit wetsvoorstel maar uit het CDW. Het wel of niet willen verkrijgen van de status van AEO betreft een afweging die in het bedrijfsleven op vrijwillige basis wordt gemaakt. Het gaat daarbij om afwegingen waarbij het bedrijfsleven eenmalige kosten tegenover structurele vermindering van kosten zal plaatsen en waarbij het ook gaat om bedrijfseffecten in brede zin (administratieve lasten en kosten van naleving en toezicht).

## **5. «Eén loket» gedachte**

De leden van de CDA-fractie vragen of het concept «één loket» zal worden ingevoerd. Zij verbinden daaraan enkele nadere vragen. Kortweg: gaat het hierbij om één aanspreekpunt met coördinatie door douane, hangt de invulling van dit concept niet op deskundigheid van de douaneambtenaar en bestaat het gevaar dat voor bedrijven «één loket» in de praktijk nadeliger uitpakt dan in theorie?

Deze leden constateren terecht dat de «één loket»-gedachte nauwelijks een plaats heeft in het wetsvoorstel. Ik merk niettemin het volgende op. De «één loket»-gedachte – die ook internationaal wordt gedragen door bijvoorbeeld de douaneorganisaties in de Europese Unie en de Verenigde Naties – wil uitdrukken dat een bedrijf feitelijke informatie die voor verschillende overheidsorganen van belang is, steeds slechts één keer hoeft te verstrekken ten behoeve van al die instellingen samen. Eén loket is de beoogde eenduidige faciliteit waarmee een bedrijf bij een internationale goederentransactie te maken heeft voor de nakoming van al zijn

verplichtingen tegenover de verschillende overheidsdiensten. Bij het uitvoeren van deze gedachte ligt het voor de hand dat de samenwerkende overheidsdiensten de regie van het ene loket in handen van de douane leggen. De invulling van dit concept wordt daarmee in de eerste plaats bepaald door de nodige samenwerking bij de vormgeving ervan van de daarbij betrokken partijen. Het gaat daarbij om invulling en samenwerking op verschillende speelvelden. Daarbij valt te denken aan operationele aspecten (bijvoorbeeld samenwerking bij uitvoering op mainports), automatiseringsvragen (bijvoorbeeld gelijke definities en gegevenssets) en aan regelgeving (bijvoorbeeld: kan het stellen van dubbele eisen aan een bedrijf worden vermeden door het vereenvoudigen van geldende Brusselse regelgeving). In dit complexe krachtenveld zal steeds in het oog moeten worden gehouden dat ten behoeve van één loket slechts maatregelen worden genomen die in de praktijk voor het bedrijfsleven voordelen meebrengen.

Het uitgangspunt van het eenmalig hoeven aanleveren van gegevens door burgers en bedrijven ondersteunen de leden van de SP-fractie als streefdoel. Zij vragen zich af of overheidsdiensten kwetsbaar kunnen worden indien ze voor hun gegevens afhankelijk zijn van andere overheidsdiensten. In dit kader vragen zij zich af of de geautomatiseerde processen van de verschillende instanties hierop voldoende voorbereid zijn op het moment dat er sprake moet zijn van eenmalige aanlevering van gegevens.

De Adw bevat geen bepalingen die op deze geautomatiseerde processen zien. Het beleid van de overheid ter zake is erop gericht dat er alles aan moet worden gedaan om de ondersteunende geautomatiseerde processen zo te bouwen en in te richten dat een dergelijk probleem zich niet voordoet.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de regering waarborgt dat de eerstelijns douaneambtenaar, werkzaam in het kader van het ene loket, voldoende deskundigheid bezit en er geen sprake zal zijn van doorverwijzingen naar vele specialisten. Ook stellen deze leden en de leden van de fractie van de ChristenUnie een vraag over de deskundigheid van de douaneambtenaren rond de (niet-fiscale) controles in het binnenland. Bij de inrichting en organisatie van het ene loket wordt uiteraard voldaan aan de benodigde geautomatiseerde ondersteuning, de competenties van medewerkers, de opleiding van medewerkers, en materiële voorzieningen nodig om het ene loket te laten functioneren. In het kader van de eerder gememoreerde convenanten tussen de beleidsverantwoordelijke departementen over de kwalitatieve en kwantitatieve inzet van de ambtenaren zullen afspraken worden gemaakt wanneer de douaneambtenaar een specialistische dienst moet gaan inzetten.

De leden van de VVD-fractie informeren naar het systeem van de zogenaamde pre-arrival en pre-departure informatie dat per 1 juli 2009 van kracht wordt.

De nieuwe verplichtingen ten aanzien van het aanleveren van pre-arrival en pre-departure informatie die vanaf 1 juli 2009 van toepassing zijn, zijn niet gebaseerd op de Adw. Zij volgen rechtstreeks uit de bepalingen van het CDW en het TCDW, zoals deze zijn gewijzigd bij de verordeningen 648/2005 en 1875/2006<sup>1</sup>: de zogenoemde veiligheidswijziging. Afhankelijk van de transportmodaliteit dient de pre-arrival en pre-departure informatie vooraf elektronisch te worden aangeleverd. Bijvoorbeeld voor zeevervoer in containers is dat tijdstip gelegen ten minste 24 uur voordat de container in het schip wordt geladen in de haven van vertrek. De pre-arrival en pre-departure informatie wordt vastgelegd in een summier aangifte bij binnenkomst en vertrek die de gegevens bevat die zijn opgenomen in Bijlage 30bis van de genoemde verordening 1875/2006

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 648/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PbEU L 117), en Verordening (EG) nr. 1875/2006 van de Commissie van 18 december 2006 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PbEU L 360).

en omvat maximaal 29 gegevens. Het gaat hierbij voornamelijk om niet-fiscale informatie. De fiscale informatie wordt gevraagd op het moment dat de goederen daadwerkelijk onder een douaneregeling worden geplaatst, hetgeen vaak na de aankomst van de goederen gebeurt. Om een snellere afhandeling van de goederen mogelijk te maken zou de douane om aanvullende informatie kunnen vragen. Dit geschiedt in overleg met het bedrijfsleven en nadrukkelijk op basis van vrijwilligheid.

De leden van de VVD-fractie vragen of het denkbaar is dat (met het oog op administratieve lastenverlichting voor ondernemingen) niet-fiscale controles ook in het binnenland mogen plaatsvinden, als dit een logistiek belang dient.

Deze vraag heeft geen directe relatie met de Adw, maar met de toekomstige reorganisatie van de douane. De toekomstige reorganisatie is erop gericht controles daar uit te voeren waar deze in de logistieke stroom de minste inbreuk maken. Het uiteindelijke doel van deze reorganisatie is om horizontaal toezicht daar waar mogelijk op de bedrijven en hun goederenstromen toe te passen. Op de groep onbekende en onbetrouwbare bedrijven en hun goederenstromen zal transactiegericht toezicht nodig blijven. De fysieke controles met betrekking tot deze laatste groep worden daarbij in overleg en samenwerking met andere overheidsdiensten zoveel mogelijk aan de buitengrenzen gedaan. Uiteraard zal hierbij zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de gerechtvaardigde belangen van het betrokken bedrijfsleven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de toekomstige reorganisatie in verhouding staat tot het standpunt van de regering om geen fysieke domeinafbakening toe te passen.

Deze vraag heeft geen rechtstreekse betrekking op de Adw, maar op de voorgenomen reorganisatie van de douane. De toekomstige reorganisatie van de douane zal en kan niet verhinderen dat goederen overal in Nederland in het vrije verkeer kunnen worden gebracht. Dit brengt mee – zoals in het nader rapport is gesteld – dat geen fysieke domeinafbakening tussen de taken van de douane en andere overheidsdiensten kan worden gemaakt.

## **6. Heronderzoek**

De leden van de fracties van CDA, VVD en ChristenUnie vragen een verduidelijking waarom het heronderzoek van goederen niet is opgenomen in de Adw.

Voorop wordt gesteld dat de aangever ingevolge artikel 69, tweede lid, CDW het recht heeft bij het onderzoek van de goederen en de monstername aanwezig te zijn. Door het aanwezig zijn van de aangever kan de inspecteur ter plekke met hem het concrete geval bespreken en zodoende ten volle uitvoering geven aan afdeling 3.2 van de Awb met betrekking tot de zorgvuldigheid en belangenafweging.

Opgemerkt wordt voorts dat, wanneer een aangifte is gedaan, bij het eventuele daarop volgende onderzoek van de goederen in de praktijk vaak slechts een gedeelte van de goederen waarop de aangifte ziet, zal worden onderzocht. Wanneer de aangever van mening is dat de resultaten van het gedeeltelijke onderzoek niet voor de rest van de aangegeven goederen gelden, heeft hij ingevolge artikel 70, eerste lid, tweede alinea, CDW het recht een aanvullend onderzoek van de goederen te verzoeken.

Deze hiervoor genoemde rechten van de aangever worden door de Adw niet terzijde geschoven.

Voor de overige gevallen geldt het volgende.

Wanneer thans de inspecteur afwijkt van de door de aangever in de aangifte vermelde gegevens, heeft de aangever ingevolge artikel 6, eerste

lid, van de huidige Douanewet de mogelijkheid een heronderzoek van de goederen te vorderen. Het heronderzoek

- kan alleen door de aangever worden gevorderd;
- moet, ingevolge artikel 4:1 Awb, schriftelijk bij de inspecteur worden gevorderd;
- moet binnen 24 uur plaatsvinden nadat de resultaten van de verificatie van aangifte mededeling is gedaan;
- kan alleen de hoeveelheid, de soort of de samenstelling van de goederen betreffen;
- kan alleen als de resultaten van de verificatie afwijken van de door hem gedane aangifte.

Mocht de aangever het niet met de uitkomst van het heronderzoek eens zijn, dan dient hij bij de inspecteur bezwaar maken, hetgeen in wezen als een doublure kan worden opgevat.

Mede omdat het heronderzoek grote gelijkenis vertoont met het maken van bezwaar, is in de Adw dit systeem vereenvoudigd:

- In de Adw kan belanghebbende, in de zin van artikel 243, eerste lid, CDW, bezwaar maken tegen de resultaten van de verificatie. Het begrip «belanghebbende» omvat meer personen dan het begrip «aangever». Immers, iemand die op basis van artikel 5, tweede lid, CDW indirect wordt vertegenwoordigd bij het doen van een aangifte, is ingevolge artikel 4, achttiende lid, CDW geen aangever en kan onder de werking van de huidige Douanewet derhalve geen heronderzoek vorderen. Deze indirect vertegenwoordigde is echter in het algemeen wel een belanghebbende in de zin van genoemd artikel 243, eerste lid, CDW;
- Het maken van bezwaar dient ingevolge artikel 6:4 Awb schriftelijk bij de inspecteur te geschieden;
- Het bezwaarschrift dient ingevolge artikel 6:7 Awb binnen zes weken te worden ingediend;
- Het maken van bezwaar is niet beperkt tot de hoeveelheid, de soort of de samenstelling van de goederen;
- Het maken van bezwaar kan ook, indien de resultaten van de verificatie niet afwijken van de aangifte.

Mocht belanghebbende zich niet kunnen verenigen met de beslissing op het bezwaar, dan kan hij beroep instellen bij de rechtbank.

Gezien het vorenstaande kan niet worden gesproken over een «versobering» van de mogelijkheden van de aangever.

## **7. Authorised economic operator**

Leden van verschillende fracties hebben vragen over de AEO en, soms in samenhang met AEO, horizontaal toezicht en certificeren. De AEO is in het communautaire douanerecht in de Verordeningen 648/2005 en 1875/2006 uitgewerkt. Omdat verordeningen rechtstreeks werkend zijn en het niet de bedoeling is bepalingen uit verordeningen in nationale wetgeving om te zetten, zijn in de Adw geen voorschriften over de AEO opgenomen. In de Adw zijn derhalve ook geen bepalingen opgenomen die aangeven op welke manier in Nederland concrete invulling gegeven zal worden aan de AEO, zoals de leden van de CDA-fractie voorstellen.

De leden van de VVD-fractie vragen welke mogelijkheden Nederland heeft om nationaal invulling te geven aan de AEO.

Omdat de Europese douaneverordeningen rechtstreeks werkend zijn en geen ruimte laten voor nationale wetgeving over dit onderwerp, zijn de mogelijkheden tot nationale invulling beperkt. Alleen met betrekking tot de praktische invulling van bijvoorbeeld de behandeling van de aanvragen voor de AEO-status of de praktische uitwerking van de voordelen die AEO's genieten, is enige ruimte voor nationale invulling.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze de bepalingen rond een in Nederland gecertificeerde AEO zo gunstig mogelijk kunnen worden

ingevuld, zodat Nederland als vestigingsland ten opzichte van andere landen zo aantrekkelijk mogelijk wordt.

Op dit moment wordt binnen de Belastingdienst/Douane bezien op welke wijze de voordelen voor AEO's, zoals die in het communautaire douanerecht zijn neergelegd, zullen worden ingevuld. De Belastingdienst/Douane zal bij deze invulling zoveel mogelijk tegemoet komen aan de wensen van het bedrijfsleven, uiteraard binnen de kaders die de communautaire douanewetgeving stelt.

De eisen waaraan een AEO dient te voldoen, zijn in de Verordeningen 648/2005 en 1875/2006 neergelegd, evenals de procedure die bij de toekennen van de AEO-status gevolgd dient te worden. Zij zijn derhalve voor alle lidstaten van de EU uniform. De Nederlandse zienswijze omtrent de mate waarin bedrijven aan de eisen voor AEO voldoen is erop gericht om bedrijven via een zelfbeoordeling te laten aangegeven of zij voldoen aan deze eisen. Het overleggen van een samenvatting van de verrichte zelfbeoordeling en een verklaring waarin bedrijven hun compliantie houding bevestigen draagt eraan bij dat (Nederlandse) bedrijven geen overbodige informatie aan de Belastingdienst/Douane bij hun aanvraag behoeven te overleggen. De Nederlandse aanpak bij de verdere beoordeling en toetsing van aanvragen voor de AEO-status zal zijn dat de Nederlandse Douane ook gebruik zal maken van kennis die in het verleden over het bedrijf is vergaard. Bekende gegevens hoeven daarbij niet nogmaals door het betreffende bedrijf beschikbaar te worden gesteld. Dit draagt ertoe bij dat onnodig papierwerk voor het bedrijf dat de AEO-aanvraag doet, wordt voorkomen. Deze werkwijze is tot stand gekomen in nauw overleg met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en past in de verdergaande horizontalisering van het toezicht. In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie in hoeverre de eisen aan certificering van de AEO communautair dan wel nationaal zijn vastgelegd, kan ik antwoorden dat de eisen voor de AEO-status communautair zijn vastgelegd, zoals eerder opgemerkt. Certificering door (geaccrediteerde) instellingen is voorts aan nationale en internationale regels gebonden. Op grond van Verordening 1875/2006 kan de Belastingdienst/Douane in sommige gevallen zich baseren op toetsing door derden bij het beoordelen of een bedrijf aan de (veiligheids)eisen bij de AEO-status voldoet. Hoe de Belastingdienst/Douane verder van certificaten gebruikt maakt bij het beoordelen van de AEO-aanvraag door een bedrijf of bij controles van bedrijven is een nationale Nederlandse praktijk, welke niet in wettelijke regels is vastgelegd. Indien gebruik wordt gemaakt van (eerdere) certificering van het bedrijf door derden of een accountantsverklaring, zal eerder een positief effect voor Nederland optreden dan een negatief effect, waarnaar de leden van de ChristenUnie informeren. Het louter overleggen van een accountantsverklaring, zoals de leden van de ChristenUnie vragen, is onvoldoende om een AEO-status te verlenen. Overigens houdt de Douane zich te allen tijde het recht voor om aanvullend onderzoek uit te voeren of nadere bescheiden te verlangen, zonder hierbij het bedrijf overmatig te belasten.

De leden van de ChristenUnie vragen of er sprake is van afstemming met andere lidstaten met betrekking tot certificering.

De verlening van de AEO-status vereist een procedure voor raadpleging van andere lidstaten, indien één of meer van de eisen voor de AEO-status niet kunnen worden onderzocht door de douaneautoriteit die de AEO-status verleent (bijvoorbeeld de Nederlandse Douane of de douane van een andere lidstaat) wegens een gebrek aan informatie of de onmogelijkheid om deze te controleren.

Naast een zo efficiënt mogelijke beoordeling van de eisen voor de AEO-status probeert de Douane ook bij de uitvoering van zijn controles het bedrijfsleven zoveel mogelijk te ontlasten. Om dit mogelijk te maken maakt de Belastingdienst/Douane gebruik van horizontaal toezicht. De

leden van de CDA-fractie vragen of hun constatering juist is dat het uitgangspunt van horizontaal toezicht in de Adw buiten beschouwing blijft.

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt de wijze waarop de Belastingdienst aan zijn verplichtingen op grond van (communautair) douanerecht uitvoering geeft, niet in wetgeving neergelegd. In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie herhaal ik dat het douanetoezicht in voorliggende herziening niet nader zal worden gespecificeerd; ik zie hier geen winstpunt in.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de AEO-status geen geldigheidsduur heeft en vragen op welke manier controle op de AEO-status plaatsvindt en of dit met enige regelmaat gebeurt. Op grond van Verordening 1875/2006 zien de douaneautoriteiten toe op de naleving van de eisen die gesteld zijn aan de AEO. Bovendien moet een bedrijf dat de AEO-status is verleend, de douane in kennis stellen van elk feit dat zich na de toekenning van de AEO-status voordoet en dat gevolgen kan hebben voor de handhaving of de inhoud daarvan. Hiervoor zal een werkwijze worden ontwikkeld die aansluit bij de uitgangspunten van horizontaal toezicht.

## **8. Bestuurlijke boete**

Op het punt van de bestuurlijke boete is een aantal vragen gesteld. Zo gaan de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de VVD-fractie in op de hoogte van de bestuurlijke boete en vragen of en in hoeverre de inspecteur zelf een afweging mag maken over de hoogte van de in een bepaalde situatie op te leggen boete.

In afdeling 9.1 van de Adw is een aantal artikelen opgenomen met beboetbare feiten en het daarbij horende maximum boetebedrag. Deze bepalingen geven de inspecteur in zoverre discretionaire bevoegdheden dat de inspecteur zelf kan besluiten wel of geen boete op te leggen en zelf – binnen de kaders van het te formuleren beleid – kan besluiten hoe hoog de boete is, met dien verstande dat de boete niet hoger mag zijn dan een bepaald maximum. Dit maximum is in de meeste gevallen € 300. Aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel op de wijze zoals door de genoemde leden wordt voorgesteld, is dan ook niet nodig.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de hoogte van boetes in andere landen kan in de eerste plaats worden opgemerkt dat niet in alle landen het onderscheid wordt gemaakt tussen bestuurlijke boetes en strafrechtelijke boetes. Hierdoor kunnen de maxima erg hoog uitvallen terwijl in de praktijk de boetes voor relatief kleine verzuimen daar ver onder kunnen liggen. Het Duitse recht kent boetes voor lichtere verzuimen en maakt daarbij onderscheid tussen verzuimen die beboet kunnen worden met ten hoogste € 5 000 en verzuimen die met ten hoogste € 50 000 kunnen worden beboet. Ook het Belgische recht kent een maximum voor verzuimen. Deze kan oplopen tot 10 maal de hoogte van de rechten. In de praktijk worden voor kleinere verzuimen lagere boetes opgelegd van bijvoorbeeld 10% van de rechten als het gaat om vergissingen. In het Verenigd Koninkrijk zijn er twee maxima: £ 1000 voor kleinere verzuimen en £ 2500 voor iets ernstigere verzuimen. Daarnaast is een minimumboete van £ 250 vastgesteld. Deze wordt opgelegd bij het eerste verzuim. In geval van recidive wordt een volgend verzuim beboet met £ 500 en zo opeend naar de maximumbedragen.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of er voorbeelden gegeven kunnen worden van kleine en van ernstige verzuimen.

Een boete moet voldoende afschrikwekkend zijn. Het huidige maximum van € 90 heeft in de praktijk zijn corrigerend karakter verloren. Door de inspecteur zal voor de vaststelling van de hoogte van de boete worden bekeken welk boetebedrag wel tot compliantie kan aansporen. Een voorbeeld van een verzuim waar in principe een lagere boete voor opgelegd wordt, is als een keer een tekort in een entrepot wordt geconstateerd waarbij het fiscale belang laag is. Bij regelmatige herhaling kan wel weer besloten worden een hogere boete op te leggen. Het niet voldoen aan een belangrijke verplichting uit een vergunning wordt bijvoorbeeld gezien als een ernstig verzuim waar een hoge boete op zijn plaats is. Daarnaast kan het niet naleven van formaliteiten in situaties waar een hoog fiscaal belang aan de orde is als voorbeeld worden genoemd.

In het onderhavige wetsvoorstel is het aantal gevallen verruimd, waarin een boete kan worden opgelegd. De leden van de CDA-fractie vragen of dit een substantiële verruiming betreft van het aantal beboetbare gevallen.

De verruiming waar op wordt gedoeld, betreft het verzuim ter zake van het niet voldoen aan een verplichting die voortvloeit uit een vergunning die is verleend ingevolge de douanewetgeving. Ook de leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen gesteld over deze verruiming.

De verplichtingen die voortvloeien uit een vergunning, betreffen verplichtingen waaraan ook onder de huidige wetgeving moet worden voldaan om gebruik te mogen maken van bepaalde, voor belanghebbenden gunstige regelingen en vereenvoudigingen. Deze verplichtingen worden opgelegd om te verzekeren dat de douaneambtenaren toezicht kunnen (blijven) uitoefenen. Het niet voldoen aan een verplichting kan immers een douaneschuld doen ontstaan en in een dergelijk geval is de inspecteur op grond van Gemeenschapsrecht gehouden de douanewetgeving te handhaven. Indien een belanghebbende niet aan de verplichtingen voldoet, kan onder de huidige wetgeving de inspecteur de vergunning intrekken of belanghebbende strafrechtelijk vervolgen. Een andere sanctie kent de huidige wet niet. Om te voorkomen dat de inspecteur tot dergelijke vergaande sancties zou moeten overgaan teneinde corrigerend te kunnen optreden, wordt in het onderhavige wetsvoorstel een bestuurlijke boete opgenomen. Het aantal gevallen dat met bestuurlijke boetes kan worden beboet, neemt hierdoor weliswaar toe, maar komt gedeeltelijk in de plaats van de hiervoor genoemde zwaardere sancties. Indien in de praktijk of naar aanleiding van in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel genoemde ontwikkelingen blijkt dat bij andere verzuimen het kunnen opleggen van bestuurlijke boetes in plaats van zwaardere sancties de voorkeur verdient, zal worden bezien of en in hoeverre de beboetbare feiten worden uitgebreid.

De in het wetsvoorstel opgenomen verzuimen waarvoor een boete kan worden opgelegd betreffen niet kleine, onbeduidende verzuimen, maar het niet of niet tijdig voldoen aan verplichtingen. Door de formulering van artikel 9:4, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel dat de inspecteur «een boete van ten hoogste € 300 kan opleggen» wordt mijns inziens voldoende gewaarborgd dat de inspecteur zelf kan besluiten dat in relatief onschuldige gevallen geen of slechts een lage boete wordt opgelegd. Het aantal bezwaarprocedures zal naar verwachting binnen de perken blijven. Overigens merk ik hier op dat sommige van de huidige vergunningen voortaan niet meer geëist zullen worden, hetgeen voor het bedrijfsleven een administratieve lastenverlichting betekent.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe gewaarborgd gaat worden dat in de praktijk met betrekking tot het opleggen van de bestuurlijke boete de inspecteur niet standaard het maximumbedrag van € 300 zal opleggen, maar gebruik zal gaan maken van de wettelijke mogelijkheid een lager bedrag toe te passen.

Ter zake van het opleggen van bestuurlijke boetes zal beleid worden geformuleerd waarbij onder meer ingegaan zal worden op de hoogte van de boete gerelateerd aan de ernst van het gepleegde feit, de recidive en de compliantie in het verleden van betrokkene. De Inspecteur is ingevolge de Awb in principe gehouden overeenkomstig dit beleid te handelen.

## **9. Bevoegdheden douanetoezicht en -controle**

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of in de Adw aan de douane vergaande en ingrijpende bevoegdheden worden verleend met betrekking tot de controle van personen, voertuigen en ruimtes, ook zonder dat sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit en verwijzen daarbij naar de lijfsvisitatie, het betreden van plaatsen en het gebruik van speurhonden.

Ingevolge artikel 17 van de huidige Douanewet heeft de inspecteur nu ook de bevoegdheid lijfsvisitatie toe te passen. In die Douanewet is niet gedefinieerd wat onder lijfsvisitatie moet worden verstaan. In de Adw is daar verandering in gebracht en zijn strikte kaders en waarborgen aangegeven met betrekking tot die lijfsvisitatie. Ook de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen is niet nieuw. In artikel 12 tot en met 15 van de huidige Douanewet is een dergelijke bevoegdheid reeds toegekend aan de inspecteur. Voor de VGEM-taken waar thans de Awb-bevoegdheden moeten worden toegepast kent artikel 5:15 Awb een soortgelijke bevoegdheid voor elke toezichthouder. Voor het binnentreden van woonruimten door ambtenaren is de Algemene wet op het binnentreden van toepassing. Deze wet schrijft een machtiging voor indien het betreden van de woning tegen de wil van de bewoner geschiedt. De inspecteur is bevoegd dergelijke machtigingen af te geven. Alvorens een dergelijke machtiging wordt afgegeven vindt uiteraard een toetsing plaats aan algemeen geldende rechtsbeginselen en met name aan het ook in de Adw verankerde proportionaliteitsbeginsel en de geldende bepalingen van de Algemene wet op het binnentreden. Genoemde bevoegdheden zijn, evenals nu het geval, toepasbaar in het kader van de controle.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of zij het goed zien dat, als de Adw van kracht is, het ook mogelijk wordt om bijvoorbeeld drugshonden of scanning hulpmiddelen in te zetten bij de controle van willekeurige gebouwen en vervoermiddelen zonder dat een vermoeden van een strafbaar feit bestaat. Ook vragen zij zich af of op dezelfde wijze het mogelijk is lijfsvisitatie toe te passen bij toevallige verkeerscontroles.

Het inzetten van drugshonden en het scannen zijn al jaren gemeengoed bij het uitvoeren van controles, ongeacht door welke dienst deze worden uitgevoerd. De Adw brengt daarin geen verandering. Lijfsvisitatie zal niet bij toevallige verkeerscontroles worden toegepast. Evenals onder de huidige Douanewet is het mogelijk personen die zich in vervoermiddelen bevinden of deze juist verlaten of betreden aan lijfsvisitatie te onderwerpen. Lijfsvisitatie is echter geen doel op zich. Lijfsvisitatie kan alleen worden aangewend indien dit noodzakelijk is voor de uit te voeren controle op de naleving van de materiële normen die zijn opgenomen in de wetgeving die is vermeld in de bijlage bij de Adw. Hierbij geldt dat dit vergaande controlemiddel alleen kan worden toegepast indien daartoe wordt besloten na afweging van alle belangen en na toetsing of dit controle middel zich proportioneel verhoudt ten opzicht van het beoogde doel. Een voorbeeld hiervan is dat naar aanleiding van een uitgevoerde risicoanalyse op passagiers komend uit een zogenoemd risicoland aanlei-



ding bestaat om de desbetreffende passagier aan een ander onderzoek te onderwerpen. Dit nader onderzoek kan dan vervolgens aanleiding zijn over te gaan naar lijfsvisitatie.

Tevens vragen deze leden zich af of die bevoegdheden zich automatisch onttrekken aan het toezicht op de rechtsgrond en redelijkheid door de rechtercommissaris zoals gebruikelijk bij politiewerk. In het bijzonder vragen deze leden zich af hoe de bevoegdheid tot het doorzoeken van «op of in vervoermiddelen aanwezige woningen» (artikel 1:26, eerste lid, onder d.) zich verhoudt tot de bescherming van het huisrecht, terwijl in de onderdelen b en c, en in de memorie van toelichting woningen inderdaad expliciet van de bevoegdheid tot doorzoeking worden uitgesloten. Elke toezichthouder die gebruik maakt van hulpmiddelen bij de uitvoering van controles is – onder welk geldend wettelijk regime dan ook – niet onderworpen aan een toezicht op de rechtsgrond en redelijkheid door een rechtercommissaris. De rechtercommissaris speelt hierbij geen enkele rol. Hierop geldt slechts een enkele uitzondering, bijvoorbeeld: alvorens over te gaan tot doorzoeking in het kader van de Mededingingswet is een toetsing van de rechtercommissaris voorzien dan wel de toestemming van de rechtercommissaris die ingevolge artikel 1:36 Adw nodig is om brieven die aan enige instelling van vervoer is toevertrouwd te kunnen openen. Hetgeen hiervoor is gesteld met betrekking tot het toepassen van lijfsvisitatie, geldt mutatis mutandis ook voor de doorzoeking van woningen die zich in of op een vervoermiddel bevinden. Bij woningen die zich in of op een vervoermiddel bevinden moet men denken aan de cabines bij vrachtwagens die dusdanig zijn ingericht dat deze moeten worden aangemerkt als woningen of kajuiten aan boord van schepen. De noodzaak om dergelijke woningen aan controle en doorzoeking mogelijk te maken wordt gevonden in het feit dat de vervoermiddelen waarop of -in deze woningen zich bevinden veelal intensief deelnemen aan het internationale goederenverkeer en in het feit dat dergelijke woningen bij uitstek geschikt zijn om goederen te verbergen waarover men bijvoorbeeld veel belastingen bij invoer zou zijn verschuldigd of waarbij sprake is van schending van het intellectuele eigendomsrecht of die worden aangemerkt als bedreigde dier- of plantensoorten.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de interpretatie van het in artikel 1:21 opgenomen begrip «redelijkerwijs» in het kader van het evenredigheidsbeginsel.

Een absolute interpretatie van het begrip redelijkerwijs is niet te geven. De inspecteur zal bij de overweging een bevoegdheid te gebruiken in elk afzonderlijk geval alle in aanmerking komende belangen in ogenschouw moeten nemen en tegen elkaar moeten afwegen.

Bij een toepassing van een bevoegdheid moet hij zijn bevoegdheid op de voor de burger minst belastende wijze uitvoeren.

Het artikel fungeert ook als formeel-juridisch aanknopingspunt voor de inachtneming van zorgvuldigheidsvereisten. Hieronder valt de verplichting van de inspecteur om bij de uitoefening van een hem verleende bevoegdheid aan de betrokkene de reden mee te delen waarom hij van zijn bevoegdheid gebruik zal maken. Verder kan een bevoegdheid in de regel niet worden uitgeoefend als de betrokkene al te kennen heeft gegeven vrijwillig medewerking te verlenen.

Voorts brengt het evenredigheidsbeginsel met zich mee dat een bevoegdheid slechts mag worden uitgeoefend indien dat noodzakelijk is jegens personen of goederen die betrokken zijn bij activiteiten die krachtens de betrokken wettelijke regeling gecontroleerd moeten worden. Zoals hiervoor is gesteld moet dit een wettelijke regeling zijn die is opgenomen in de bijlage bij de Adw. Het evenredigheidsbeginsel waarborgt dan ook dat bijvoorbeeld geen inzage wordt gevorderd van andere bescheiden of dat geen andere goederen worden onderzocht dan die welke verband houden

met genoemde wettelijke voorschriften. De reikwijdte van de controlebevoegdheden, die in beginsel kunnen worden uitgeoefend jegens een ieder, wordt op deze wijze dus beperkt. Of een burger betrokken is bij activiteiten waarop wordt gecontroleerd, blijkt in de eerste plaats uit de regeling zelf. Bij een controle op de naleving van vergunningvoorschriften kan uit de vergunning worden afgeleid welke activiteiten onder de vergunning vallen en welke personen die activiteiten verrichten. In de regel zal er doorgaans geen aanleiding zijn ook andere personen aan toezicht te onderwerpen. In andere gevallen ligt het echter minder duidelijk, bijvoorbeeld als een activiteit zonder vergunning plaatsvindt. Ook dan geldt dat de toezichthouder niet meer personen aan controle kan onderwerpen dan voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Met inachtneming van deze norm zal de toezichthouder op grond van zijn ervaring en deskundigheid naar bevind van zaken moeten handelen. Achteraf kan de rechter beoordelen of de toezichthouder in de gegeven situatie rechtmatig heeft gehandeld.

Ook jegens derden kunnen bevoegdheden worden uitgeoefend, bijvoorbeeld bij een persoon die een aan onderzoek te onderwerpen voorwerp onder zich heeft, maar daarvan niet de eigenaar is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de belangen van de individuele burger bij de Adw voldoende zijn geborgd. Met de Raad van State zijn deze leden het eens dat het onduidelijk voor de burger is of de controle door een bevoegde of niet-bevoegde ambtenaar wordt uitgevoerd en welke bevoegdheden die ambtenaar mag gebruiken. De belangen van de individuele burger zijn voldoende gewaarborgd. Naast uiteraard de professionele instelling en opleiding van de ambtenaren gelden diverse andere waarborgen. Deze zijn deels algemeen geldende rechtsbeginselen en deels wettelijk bepaald. De wettelijke waarborgen zijn bijvoorbeeld de verankering van het proportionaliteitsbeginsel, de verplicht voorgeschreven toetsingmomenten bij bijvoorbeeld het binnentreden van woningen, de lijfsvisitatie en het openen van brieven. Mocht echter belanghebbende van mening blijven dat de toegekende bevoegdheden onjuist zijn toegepast, dan kan hij bezwaar en beroep aantekenen. Hierbij wordt opgemerkt dat de voorziene bezwaar- en beroepsmogelijkheden in de Adw zeer ruim zijn. Tegen elke beschikking, of deze nu mondeling of schriftelijk aan belanghebbende is medegedeeld, is immers bezwaar en beroep mogelijk. Daarnaast is het uiteraard mogelijk een klacht in te dienen bij de inspecteur dan wel de Nationale ombudsman. Deze klachten worden behandeld op de voet van hoofdstuk 9 van de Awb.

Voor de beantwoording van de vraag met betrekking tot hetgeen de Raad van State heeft gesteld volsta ik met een verwijzing naar punt 1 (domeinafbakening) van het nader rapport met betrekking tot de Adw (Kamerstukken II 2005–2006, 30 580, nr. 4) en punt 1 (wetsystematiek) van het nader rapport met betrekking tot de Aanpassingswet Adw (Kamerstukken II 2006–2007, 30 979, nr. 4).

De leden van de SP-fractie vragen zich af of het waar is dat de douane geen bevoegdheden heeft controle-informatie die voortkomt uit de risicoanalyses voor opsporingsactiviteiten te gebruiken. Tevens vragen deze leden zich af of de regering een rol weggelegd ziet voor de douaneambtenaar, gezien zijn plaats in het logistieke proces met betrekking tot de handhaving van strafrechtelijk verboden goederen.

De Douane gebruikt de informatie uit de risicoanalyse om de controlecapaciteit zo doelgericht en efficiënt mogelijk in te zetten. De risicoanalyse geeft zaken aan die gezien de omstandigheden van het geval speciale aandacht vergen. De risicoanalyse geeft geen mogelijke begane strafbare feiten weer. Mocht er naar aanleiding van een controle die is uitgevoerd volgend op signalen uit de risicoanalyse, een vermoeden gaan ontstaan

dat er een strafbaar is gepleegd, dan dient de douaneambtenaar over te stappen van zijn controlebevoegdheden naar zijn opsporingsbevoegdheden uit het commune strafrecht dan wel uit de Wet economische delicten. Hij functioneert dan als buitengewoon opsporingsambtenaar. Hij mag ten behoeve van de opsporing dan geen gebruik meer maken van zijn controlebevoegdheden.

Voor goederen waarvoor geen andere wetgeving geldt dan een strafrechtelijk verbod op de invoer van dergelijke goederen, is er wel degelijk een rol voor de douaneambtenaar weggelegd. Deze rol houdt echter niet in dat er specifiek en gericht wordt gecontroleerd op de aanwezigheid van dergelijke goederen. De douaneambtenaar kan alleen optreden als hij in het kader van een controle met betrekking tot de wetgeving die is opgenomen in de bijlage bij de Adw, een goed aantreft waarvoor een strafrechtelijk verbod met betrekking tot de invoer of bezit bestaat.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af hoe de verantwoordelijkheid en strategische aansturing vorm wordt gegeven, nu de douane ook niet-fiscale taken toebedeeld heeft gekregen.

De douaneambtenaar is met betrekking tot de meeste wetten genoemd in de bijlage bij de Adw al aangewezen als toezichthouder. Het beeld dat bij de Adw voor het eerst niet-fiscale taken aan de douane worden toebedeeld is daarom niet terecht. Slechts daar waar geen toezichthouder is aangewezen of daar waar de douane bij grensoverschrijding van die goederen niet was aangewezen als toezichthouder, wordt door de Adw nu ook de inspecteur bevoegd. Een overzicht van die wetgeving is te vinden op bladzijde 63 e.v. van de memorie van toelichting bij de Adw. De vormgeving van de verantwoordelijkheid en strategische aansturing blijft hetzelfde zoals deze nu is; de Adw brengt daar geen verandering in. Zoals ook is aangegeven in het nader rapport (blz. 4 en 5) zullen tussen de beleidsverantwoordelijke departementen convenanten moeten worden afgesloten waarin de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de douane worden neergelegd. Deze verplichting is verwoord in artikel 1:3, vijfde lid, van de Adw.

Door de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt voorts gevraagd waar de veronderstelling op is gebaseerd dat de meeste burgers ervan uitgaan «dat een douaneambtenaar goederen in principe altijd mag onderzoeken» (Advies Raad van State en nader rapport, p. 3).

Deze veronderstelling kan zo worden uitgelegd dat de douane wereldwijd geldt als autoriteit op het gebied van grensoverschrijdend goederenverkeer. Het wekt in die zin doorgaans geen verbazing bij burgers dat douaneambtenaren goederen willen controleren. Goederencontroles gelden van oudsher in het internationale reizigersverkeer eerder als vanzelfsprekendheid dan als uitzonderlijkheid. Dit uit zich onder meer in de – in het algemeen – coöperatieve houding van de burger wanneer een douaneambtenaar een controle wil uitvoeren naar de door deze burger meegevoerde goederen.

## **10. Lijfsvisitatie**

De leden van de CDA en de PvdA-fracties vragen aan te geven hoe de waarborgen, zoals genoemd in het nader rapport (blz. 12) zich verhouden tot de rechtsbescherming van degene die de lijfsvisitatie dient te ondergaan, hoe deze rechtsbescherming kan worden geëffectueerd en hoe zich dit verhoudt tot internationale regelgeving. Ook de leden van de SP-fractie en de fractie van de ChristenUnie vragen om meer toelichting op de rechtsbescherming.

De in het nader rapport genoemde waarborgen vormen naar hun aard een onderdeel van de rechtsbescherming van degene die de lijfsvisitatie dient te ondergaan. Naast hetgeen reeds ter zake is opgemerkt in de memorie

van toelichting en het nader rapport wil ik nog het volgende opmerken. De beslissing over te gaan tot lijfsvisitatie is een beschikking in de zin van de Adw. Alvorens deze beschikking te geven zal in het voorafgaand gesprek belanghebbende de mogelijkheid hebben zijn zienswijze naar voren te brengen. Mocht dit gesprek niet leiden tot een voor belanghebbende bevredigende oplossing, dan bestaat de mogelijkheid bezwaar te maken tegen de beschikking die is genomen. Op de mogelijkheid bezwaar te maken wordt in genoemd gesprek gewezen. Het maken van bezwaar heeft echter geen schorsende werking ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de aangevochten beschikking. Dit is anders indien er een gegronde reden bestaat dat deze beschikking in strijd is met de douanewetgeving dan wel indien belanghebbende onherstelbare schade dreigt te lijden. Wanneer de inspecteur en belanghebbende van mening blijven verschillen over de rechtmatigheid van de beschikking en het al dan niet schorsen van de tenuitvoerlegging, kan belanghebbende om een voorlopige voorziening vragen bij de voorzieningenrechter. Zolang deze echter geen uitspraak heeft gedaan, wordt belanghebbende niet toegestaan zijn weg te vervolgen. Immers het doel van de lijfsvisitatie is te onderzoeken of belanghebbende goederen heeft verborgen op of aan zijn lichaam of in zijn kleding. Mocht deze belanghebbende zonder onderworpen te zijn geweest aan lijfsvisitatie zijn weg vervolgen, dan is het bereiken van dat doel illusoir.

Aangezien de inspecteur zich heeft te houden aan de algemeen geldende rechtsbeginselen en de wettelijke normen, kan belanghebbende ook de wijze waarop de lijfsvisitatie is uitgevoerd onderwerp maken van zijn bezwaar of daartegen een klacht indienen bij de inspecteur of de Nationale Ombudsman.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de jurisprudentie met betrekking tot de lijfsvisitatie. Opgemerkt wordt al wel dat deze vraag ziet op de toepassing van de lijfsvisitatie onder het regiem van de huidige Douanewet en niet direct van toepassing hoeft te zijn op de Adw.

Onder de huidige wetgeving heeft de belastingrechter (in het bijzonder de douanerechter) nimmer hoeven te oordelen over de rechtmatigheid van de toepassing van lijfsvisitatie door de douane. Wel heeft in recente jaren de strafrechter enkele malen zijn oordeel over die rechtmatigheid gegeven. Het ging in die gevallen met name om lijfsvisitatie die waren uitgevoerd door de douane op Schiphol in het kader van de zogenaamde 100%-controles op vluchten uit risicolanden (zie de brief van de minister van Justitie van 29 september 2007 aangaande de zevende voortgangsrapportage drugssmokkel Schiphol, kamerstukken 2006–2007, 28 192, nr. 41). Tot 2005 werden daarbij in bepaalde gevallen tevens de openingen en holten van het lichaam van de luchtreiziger geschoond. De rechtbank in Haarlem heeft in enkele gevallen de lijfsvisitatie in die vorm onrechtmatig geoordeeld en heeft in verband daarmee in twee mij bekende gevallen aan de betrokken passagiers een enigszins hogere dagvergoeding voor het verblijf in het detentiecentrum toegekend. Deze modaliteit van de lijfsvisitatie wordt overigens sinds januari 2005 op mijn instructie niet meer toegepast door de douane.

Onder de huidige wetgeving wordt aan de douane eveneens bevoegdheden toegekend om lijfsvisitatie toe te passen. De leden van de CDA-fractie vragen hiernaar. Deze bevoegdheden mogen ook onder de huidige wetgeving op bepaalde andere plaatsen worden uitgeoefend dan bij luchthavens.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie verwijzen naar een brief van de Nationale Ombudsman over de 100%-controles op Schiphol. De leden van de CDA-fractie vragen of bij artikel 1:28 van het onderhavige wets-

voorstel rekening is gehouden met de mening van de Nationale Ombudsman.

Naar aanleiding van het oordeel van de Nationale Ombudsman is artikel 1:28 van het ten tijde van de communicatie door de Nationale Ombudsman overigens al ingediende wetsvoorstel opnieuw bezien. Ik ben tot de conclusie gekomen dat het wetsvoorstel op een aantal punten op voorhand tegemoetkomt aan aandachtspunten en aanbevelingen van de Nationale Ombudsman. Over het toepassen van de lijfsvisitatie in een controlesetting kan worden opgemerkt dat er een afweging is gemaakt tussen de positie van een belanghebbende die aan lijfsvisitatie wordt onderworpen in de controlefase en in de opsporingsfase. Daarbij is er niet voor gekozen een belanghebbende eerst als verdachte aan te merken alvorens tot lijfsvisitatie over te gaan, omdat het aangemerkt worden als verdachte een extra emotionele impact heeft. Daarbij zou het volgen van de aanbeveling van de Nationale Ombudsman tevens het – in mijn ogen ongewenste – gevolg hebben dat bijvoorbeeld personen die beweren stomapatiënt te zijn dan wel aangeven dat zij een medicijnpomp op het lichaam dragen, eerst als verdachte zouden moeten worden aangemerkt om de bewering van deze mensen te kunnen controleren.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe bij lijfsvisitatie de evenredigheidstoets van artikel 1:21 van het wetsvoorstel moet worden beoordeeld.

Zoals reeds in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1:28 van het wetsvoorstel is vermeld, moet de inspecteur ook bij lijfsvisitatie artikel 1:21 in acht nemen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie, of het niet beter is om in de wet en niet in een algemene maatregel van bestuur eisen en beperkingen op te nemen voor het toepassen van zogenoemde virtuele lijfsvisitatie, berust mogelijk op een misverstand. In het zevende lid van artikel 1:28 wordt virtuele lijfsvisitatie mede aangemerkt als de lijfsvisitatie waar de rest van het artikel op ziet. Hierdoor zijn de bepalingen in artikel 1:28, met uitzondering van het vierde lid, ook van toepassing op het toepassen van virtuele lijfsvisitatie. De delegatiebepaling die is opgenomen in het achtste lid van artikel 1:28 van het wetsvoorstel, is met name bedoeld om over technische specificaties en de opstelling van de apparatuur nadere regels vast te stellen.

De vraag van de leden van de SP-fractie hoe de regering invulling wil geven aan een (steekproefsgewijze) controle op de wijze van uitvoering van de lijfsvisitatie door de douane.

De douane werkt permanent aan het versterken en onderhouden van de integriteit van het eigen handelen. Zo wordt het besluit om een ingrijpende controlemaatregel toe te passen in de regel niet door één douaneambtenaar genomen. Vooral daar waar de lijfsvisitatie als een meer ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de belanghebbende kan worden opgevat – daarbij wordt gedacht aan die vormen van lijfsvisitatie die het onderzoek aan de kleding dan wel een onderzoek met behulp van scanapparatuur te boven gaan – is thans het beleid dat een verdergaand onderzoek pas toegepast wordt nadat daartoe door een daarvoor aangewezen douanefunctionaris in «second opinion» is besloten. Dit beleid is in de Adw verankerd in artikel 1:28, zesde lid. Binnen de douaneorganisatie wordt er nauwgezet op toegezien dat naarmate een controle verder ingrijpt in de privacy van belanghebbenden de besluitvorming uiterst zorgvuldig en met respecteren van de daarvoor geldende waarborgen zijn beslag vindt.

Naar aanleiding van een vraag van de fractie van de SP over een passage over lijfsvisitatie op bladzijde 102 van de memorie van toelichting merk ik op dat deze passage correctie behoeft.

De Adw ziet alleen op de controle of goederen voldoen aan de materiële normen die zijn opgenomen in de wetgeving die is vermeld in de bijlage bij de Adw. Voor de invoer van goederen die de eerbaarheid schenden of aanstootgevend (kunnen) zijn bestaan echter geen materiële normen als hiervoor bedoeld, waaraan zij zouden moeten voldoen. Handhavingsinspanningen moeten in dit geval lopen langs de lijn van opsporing van zaken waarvoor strafrechtelijke bepalingen gelden.

De leden van SP-fractie vragen naar de herkenbaarheid van belanghebbenden op de gemaakte beelden.

De privacy van belanghebbenden wordt gewaarborgd door het gezicht van gescande personen op het beeld af te schermen met een wazige vlek in het beeld op de plek van het hoofd en doordat de operator de beelden vanuit een besloten plaats analyseert. Beelden worden na analyse niet opgeslagen. In de lagere regelgeving die naar aanleiding van de Algemene douanewet wordt opgesteld worden bepalingen opgenomen waarin dit onderwerp terugkomt. In de brief van de minister van Justitie van 13 juli 2007 over het Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart<sup>1</sup> wordt overigens ook ingegaan op de Security Scan en het gebruik daarvan.

De vraag van de leden van de SP-fractie of de regering ook vindt dat lijfsvisitatie pas mag worden toegepast wanneer iemand verdacht is van een strafbaar feit en er ernstige bezwaren bestaan ten aanzien van die persoon wordt ontkennend beantwoord.

De lijfsvisitatie is een onmisbaar instrument bij de controle op de naleving van de materiële normen die zijn opgenomen in de bijlage bij de Adw. Voor een uitgebreide motivering volsta ik te verwijzen naar de toelichting op artikel 1:28 van de Adw in de memorie van toelichting.

De leden van de ChristenUnie vragen hoe een bepaald land als een «hoog risicoland» wordt aangemerkt en of hierbij een risico bestaat dat personen op grond van hun afkomst worden beoordeeld.

Opgemerkt wordt dat het aanmerken van een land als een «hoog risicoland» geen onderwerp uitmaakt van de Adw.

In de hiervoor aangehaalde brief van de minister van Justitie van 29 september 2007 aangaande de zevende voortgangsrapportage drugs-smokkel Schiphol is samenvattend een beeld van die controles geschetst en van de bevindingen die geleid hebben tot de intensivering van de controle en handhavingsinspanningen bij de bestrijding van de smokkel van cocaïne naar Nederland. Een belangrijke rol bij de beslissing om tot die intensivering over te gaan was er voor de onder gezag van het College van procureurs-generaal opgestelde «criminaliteitsbeeldanalyse cocaïne-koeriers Schiphol». Dergelijke bevindingen en analyses kunnen aanleiding geven te besluiten tot het aanwijzen van landen als «hoog risicoland». Deze aanwijzingen betreffen landen waaruit vluchten naar Nederland gaan die een diepgaandere aandacht verdienen. Deze aanwijzingen zien niet op de nationaliteit of normale verblijfplaats van personen.

## **11. Artikelsgewijs**

### *Artikel 1:11*

#### *Douane-expediteur – Factuurverplichting en wettelijk voorrecht*

De leden van de VVD-fractie vragen of de factuurverplichting die ziet op alle bedragen die in het kader van deze wet door de expediteur worden betaald, niet leidt tot onnodige administratieve lasten en vertragingen bij het afwickelen van faillissementen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006–2007, 24 804, nr. 44.

Ik acht het niet meer dan redelijk dat een opdrachtgever van degene die hem een dienst verleent een gespecificeerde factuur krijgt die ziet op de in artikel 1:11 Adw, doorberekende belastingen, heffingen en dergelijke die de toegelaten douane-expediteur aan het Rijk ten behoeve van zijn klant heeft betaald. Dat de maximale straf voor het niet naleven van een dergelijke verplichting een geldboete van de derde categorie is, is dan passend. Indien deze mogelijkheid niet zou bestaan zou de inspecteur slecht het intrekken van de toelating als douane-expediteur resten, hetgeen naar mijn mening een veel zwaarder middel zou zijn.

De door de leden van de VVD-fractie geopperde mogelijkheid de zinsnede «[...] voor zover aan zijn opdrachtgever te wijten [...]» te schrappen in zowel artikel 1:11 als 1:12, eerste lid, Adw, zie ik niet als een goede optie. Het nu schrappen van deze zinsnede zou een signaal betekenen dat de opdrachtgever de aan de toegelaten douane-expediteur te wijten bestuurlijke boete eerst aan deze douane-expediteur zou moeten betalen om vervolgens een zware kostbare civielrechtelijke procedure te starten met als doel het betwiste bedrag terug te eisen. De douane is zeer gebaat bij goed functionerende douane-expediteurs. Hierbij geldt dat van een professionele aanbieder van diensten mag worden verwacht dat deze voldoende zorg aan zijn product besteedt, zodat hij niet wordt geconfronteerd met een bestuurlijke boete die aan hem is te wijten. Tevens mag gehaast en slordig werken van een douane-expediteur niet leiden tot een winstmaximalisatie met betrekking tot een door hem geleverde dienst en een afwenteling van een eventuele bestuurlijke boete op zijn opdrachtgever.

Opgemerkt wordt nog dat een bestuurlijke boete niet wordt belopen, maar wordt opgelegd indien daartoe voldoende redenen bestaan. Niet elke verschrijving of fout leidt automatisch tot een boete. De inspecteur zal zeer zeker een afweging maken of de ernst van de gemaakte fout voldoende aanleiding is om een bestuurlijke boete op te leggen en tot welke hoogte deze boete wordt opgelegd. Eveneens zal hij geen bestuurlijke boete opleggen bij afwezigheid van alle schuld.

Wat betreft de afwikkeling van een eventueel faillissement van de opdrachtgever ben ik de mening toegedaan dat de Adw daar geen wijziging in aanbrengt. Immers een onenigheid met betrekking tot een vordering op de boedel zal in op gelijke wijze als onder de huidige Douanewet moeten worden afgewikkeld.

De leden van de VVD-fractie vragen over de behandeling van de zogenoemde vrije zone type II in de Modernized Customs Code (MCC) en de betekenis van de bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel over die vrije zone in de toekomst.

Zoals reeds eerder is opgemerkt gaat het wetsvoorstel uit van de huidige tekst van het CDW. In de voorgestelde teksten van het MCC is het aantal expliciet te onderscheiden types entrepots en vrije zones teruggebracht. Dit wil niet automatisch zeggen dat de types die lijken weg te vallen ook materieel niet meer mogelijk zijn in de toekomst. In de nu lopende onderhandelingen op communautair niveau wordt hier verder over gesproken.

#### *Artikel 10:1*

##### *Summiere aangifte*

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat in artikel 10:1 Adw wordt verwezen naar de artikelen 43 en 44 van het CDW, terwijl deze artikelen vervallen bij Verordening (EG) nr. 648/2005 merk ik op dat de bepalingen die deze artikelen doen vervallen pas op 1 juli 2009 van toepassing zijn. Ik volsta met een verwijzing naar artikel 2, derde alinea, van genoemde wijzigingsverordening in samenhang met artikel 3, derde lid, van Verordening (EG) nr. 1875/2006.

Op genoemde datum zal de Adw zijn aangepast aan de dan geldende juridische werkelijkheid.

De staatssecretaris van Financiën,  
J. C. de Jager