

No.W06.06.0280/IV

's-Gravenhage, 19 december 2006

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

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

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

1. Wetsystematiek

a. Het voorstel ziet op de invoering van de ADW en voorziet in de aanpassing van een groot aantal wetten. De douane is de bevoegde autoriteit voor de controle op het (internationale) goederenverkeer zowel ten aanzien van fiscale als van financiële en niet-financiële voorschriften die zijn opgenomen in het Communautair douanewetboek (hierna: CDW) en in de in een bijlage bij de ADW vermelde specifieke wetten. Uitgaande van deze bevoegdheid dient een aantal van de specifieke wetten te worden aangepast.

De Raad heeft in zijn advies inzake het voorstel van wet, houdende Algehele herziening van de douanewetgeving (ADW)¹ onder meer het volgende opgemerkt.

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

De Raad merkt op, dat tegenover deze duidelijkheid (nog) geen duidelijkheid wordt verschaft ten aanzien van de betekenis die het voorstel heeft voor de bevoegdheden van niet-douaneambtenaren en de bestuursrechtelijke regelingen die in genoemde niet-fiscale regelingen zijn opgenomen en voor degenen

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

op wie het toezicht in die gevallen betrekking heeft. De (onvoorwaardelijke) keuze in het voorstel ten gunste van duidelijkheid voor de douaneambtenaar wordt in de toelichting op het voorstel niet nader onderbouwd. In die toelichting wordt in onderdeel 4. Invoeringswet niet meer opgemerkt dan dat "bij het opstellen van de invoeringswet bekeken zal worden in hoeverre het mogelijk is de rechtsgang en de strafsancities verder te harmoniseren in die zin dat in de Algemene douanewet bijvoorbeeld ook de rechtsgang en strafsancities geregeld zouden worden ten aanzien van de terreinen die tot de invoering van de Algemene douanewet onder de In- en uitvoerwet vallen". Voor het inzicht in de afwegingen die tot de in het voorstel neergelegde keuze hebben geleid, is echter meer nodig.

Hierbij is in aanmerking te nemen, dat het toezicht op de naleving van voorschriften van de genoemde niet-fiscale regelingen ook is opgedragen aan toezichthouders die geen douaneambtenaren zijn. In deze situatie dient vermeden te worden dat de bevoegdheden en bestuursrechtelijke regelingen verschillen naar gelang het toezicht plaats vindt door een douaneambtenaar of een niet-douaneambtenaar. Het mag voor degene op wie het toezicht betrekking heeft, niet uitmaken wie het toezicht uitoefent, zeker niet in de gevallen dat bij het toezicht gezamenlijk door douaneambtenaren en niet-douaneambtenaren wordt opgetreden. Bij het maken van een keuze, zoals in het wetsvoorstel, ten gunste van de duidelijkheid voor de douaneambtenaar bij de uitvoering van de niet-fiscale taken mag niet voorbijgegaan worden aan de gevolgen daarvan voor de bevoegdheden van de overige toezichthouders en de bestuursrechtelijke regelingen van de genoemde niet-fiscale regelingen.

Naar het oordeel van de Raad kan niet worden volstaan met het enkel in de bijlage bij de ADW opnemen van de wettelijke regelingen waarop artikel 1:1, tweede, vierde en vijfde lid, ADW ziet. Naast de reeds uitgebreide beschrijving van die regelingen in de toelichting zal voor elke niet-fiscale regeling afzonderlijk nader geanalyseerd dienen te worden welke taken door de douaneambtenaar en de (andere) toezichthouders in het kader van die regeling vervuld worden, waarvoor dat nodig of wenselijk is, welke bevoegdheden nodig zijn om die taken goed te kunnen vervullen en welk bestuursrechtelijk stelsel daarvoor het meest passend is.

(...)

De Raad adviseert de hiervoor genoemde nadere analyse in de toelichting op te nemen, alsmede de vermeldingen in de bijlage te heroverwegen en vervolgens te preciseren naar de taken die de douane in het kader van de desbetreffende regeling vervult. In het kader van de advisering inzake de invoeringswet zal de Raad te zijner tijd op deze aspecten terugkomen."

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

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

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

Toezicht/douanecontrole

Het voorstel onderscheidt toezicht en douanecontrole. Dit onderscheid wordt doorgevoerd door onder meer de aanwijzing van douaneambtenaren als toezichthouder in een aantal specifieke wetten te schrappen en voor zoveel nodig in de specifieke wetten naast toezicht ook douanecontrole op te nemen.

Douanecontrole is het verrichten van specifieke handelingen, zoals verificatie van goederen, controle op de aanwezigheid en de echtheid van documenten, onderzoek

van de boekhouding van ondernemingen en onderzoek van andere bescheiden, controle van vervoermiddelen, controle van bagage en andere goederen die personen bij of op zich dragen, en het verrichten van administratief onderzoek en andere handelingen, een en ander om te zorgen voor de naleving van de douanewetgeving en, in voorkomend geval, van de andere bepalingen die op goederen onder douanetoezicht van toepassing zijn (artikel 4, aanhef en onderdeel 14, CDW). In de artikelsgewijze toelichting wordt daarbij opgemerkt – in overeenstemming met artikel 1:1, vijfde lid, ADW – , dat de douaneambtenaar, voor zover het bepalingen bij of krachtens de wettelijke regelingen die in de bijlage zijn opgenomen betreft, alleen een controlerende taak heeft ten aanzien van de bepalingen in de specifieke wetgeving die zien op goederen en het goederenverkeer.

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

Uitvoeringsmaatregelen

Op grond van in verschillende specifieke wetten opgenomen delegatiebepalingen kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van de desbetreffende specifieke wet. Deze nadere regels betreffen in een aantal gevallen ook de douanecontrole. Dergelijke nadere regels, die niet uniform behoeven te zijn, doen afbreuk aan de aan de invoering van de ADW ten grondslag liggende gedachte dat voor de uitvoering van de taken van de douane één pakket van regels moet gelden, omdat de toepassing van onderling afwijkende regelingen de slagvaardigheid vermindert en problemen geeft bij de uitvoering.

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

Beleid

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

Rechtsmacht

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

Indien eenzelfde beschikking door een ambtenaar belast met de handhaving van een specifieke wet wordt genomen, is het regime van de Awb van toepassing en is de algemene bestuursrechter of het College van Beroep voor het bedrijfsleven bevoegd. De omstandigheid dat de ADW en de specifieke wetten hiërarchisch gelijkstaan, leidt, nu geen bijzondere conflictoplossende regeling is getroffen, tot deze scheiding van rechtsgangen en daarmee tot een potentieel conflict omdat twee 'hoogste' rechters bevoegd zijn inzake de handhaving van de specifieke wet en de daaraan voorafgaande kwalificatie van het goed.

c. Het vorenstaande laat zien dat de voorgestelde ADW in samenhang met het voorliggende wetsvoorstel niet het beoogde doel bereikt dat voor alle taken die de douane vervult, ongeacht of het fiscale of niet-fiscale taken betreft, dezelfde bevoegdheden en bestuursrechtelijke regelingen worden ingevoerd indien en voor zover de douane toezicht houdt op de naleving van wettelijke bepalingen, verboden en beperkingen handhaaft en de overtreding van die verboden en beperkingen opspoot. Het voorstel dient aangevuld te worden, indien ook de handhaving van de bepalingen van de specifieke wetten die niet zien op goederen of het goederenverkeer als zodanig, aan douaneambtenaren wordt opgedragen. In de specifieke wetten dienen daartoe regelingen te worden opgenomen. Teneinde te vermijden dat de douaneambtenaar met verschillen in deze regelingen te maken krijgt, dienen deze regelingen uniform te zijn.

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

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

2. Voorgestelde artikelen

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

2.1. Artikelen I en IV

Voorgesteld wordt in artikel 18 van de Noodwet voedselvoorziening te bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur een autoriteit wordt aangewezen die in enig gebied de bevoegdheden welke krachtens de ADW aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) toekomen, uitoefent voor zolang de verbinding tussen dat gebied en de Minister is verbroken. Eenzelfde regeling wordt in artikel 16, eerste

lid, van de Prijzenwet getroffen ten aanzien van de Minister van Economische Zaken.

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

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

2.2. Artikel II

De Sanctiewet 1977 is in de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 ADW geplaatst.

Voorgesteld wordt in artikel 3, vierde lid, van de Sanctiewet 1977 te bepalen dat deze wet de bevoegdheden krachtens de ADW onverlet laat.

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

2.3. Artikelen VI en XXXIX, onderdeel B

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

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

Eenzelfde opmerking is te maken ten aanzien van artikel 10.38 van de Wet milieubeheer.

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

2.4. Artikel VIII, onderdeel D

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

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

2.5. Artikel VIII, onderdeel K

Op grond van artikel VIII, onderdeel K, van het voorstel vervalt artikel 30a AWR. De Raad merkt op dat het beschikkingsbegrip aanmerkelijk verschilt tussen het CDW en de Awb, onder meer op het punt dat ook een mondeling gegeven administratieve beslissing een beschikking is (artikel 4, aanhef en onder 5, CDW). In bijlage 3 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel inzake de ADW is uitvoerig aandacht gegeven aan dit verschil². Hierbij is aangegeven dat om aansluiting te krijgen tussen

² Kamerstukken II 2005/06, 30 580, nr. 3, blz. 351.

het communautaire stelsel en het door de Awb geregeerde stelsel, in artikel 30a AWR is bepaald, dat een niet-schriftelijke beschikking op verzoek kan worden omgezet in een schriftelijke beschikking teneinde een voor bezwaar vatbare beschikking te kunnen verkrijgen.

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

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

2.6. Artikel X, onderdeel A

Op grond van artikel X van het voorstel worden onder meer enkele verwijzingen naar de Douanewet vervangen door verwijzingen naar de ADW. In de toelichting worden deze verwijzingen aangeduid als louter technische aanpassingen. De verwijzingen onder A.1 en A.4 behoeven echter nadere toelichting omdat de aanpassing niet volledig "1 : 1" is.

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

2.7. Artikel X, onderdeel B

Op grond van artikel 3, vierde lid, van de Invorderingswet 1990 is de Minister van LNV bevoegd een ander dan de ontvanger aan te wijzen voor de invordering van de belastingen bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 10 of 11, CDW. Nu artikel 22a, derde lid, AWR vervalt, rijst de vraag in hoeverre deze bevoegdheid nog van betekenis is.

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

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

Op grond van artikel 30q, derde lid, van de Wet op de kansspelen is de Minister van Economische Zaken bevoegd voorschriften te verbinden aan de toelating van een model speelautomaat uit een oogpunt van toezicht dan wel de douanecontrole op de naleving van de Wet op de kansspelen. De Minister van Economische Zaken is niet bevoegd ten aanzien van de douanecontrole zelf nadere regels te stellen. In de toelichting is niet ingegaan op de betekenis van de in artikel 30q van de Wet op de kansspelen gegeven bevoegdheid.

Eenzelfde opmerking ten aanzien van de desbetreffende minister is te maken ten aanzien van de artikelen 43, tweede lid, onderdeel d, van de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005, 5, eerste lid, onderdeel f, van de Wet vaartijden en bemanningsterkte binnenvaart, 11, eerste lid, van de Warenwet, 4, vijfde lid, en 26 van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening en 10.5 van de Wet milieubeheer.

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

2.9. Artikelen XVIII, onderdeel B, en XX

Op grond van artikel 77, derde lid, onderdeel e, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren wordt aan de Minister van LNV de bevoegdheid gegeven ter uitvoering van het bepaalde in artikel 77, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren nadere regels te stellen met betrekking tot de douanecontrole. De Minister van LNV is

niet bevoegd ten aanzien van de douanecontrole zelf nadere regels te stellen. In de toelichting is niet ingegaan op de betekenis van de in artikel 77, derde lid, onderdeel e, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gegeven bevoegdheid.

Eenzelfde opmerking is te maken ten aanzien van de artikelen 20, eerste lid, en 21, eerste lid, van de Kaderwet diervoeders. Daarbij valt op dat een dergelijke bevoegdheid om nadere regels te stellen niet is gegeven ten aanzien van

bijvoorbeeld de monsterneming (artikel 22 van de Kaderwet diervoeders). De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

2.10. Artikel XXII

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

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

2.11. Artikel XXIV

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

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

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

2.12. Artikel XXV

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

De Raad adviseert deze bepalingen opnieuw te bezien.

2.13. Artikelen XXXI, onderdeel B en XXXVI

In artikel 11.2a, eerste lid, van de Wet luchtvaart is opgenomen hetgeen in ieder geval behoort tot de douanecontrole op de naleving van de verplichtingen voortvloeiende uit de erkenning van bedrijven die bepaalde werkzaamheden vervullen. Niet is in te zien

dat de douanecontrole ziet op de handhaving van deze verplichtingen. In de toelichting is geen aandacht aan deze bepaling gegeven.

De Raad adviseert deze bepaling opnieuw te bezien.

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

De Raad adviseert deze bepalingen opnieuw te bezien.

2.14. Artikel XXXV, onderdeel C

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

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

2.15. Artikel XXXVIII, onderdeel B

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

De Raad adviseert de aanwijzing van douaneambtenaren opnieuw te bezien.

2.16. Artikel XLVI

Op grond van artikel XLVI van het voorstel wordt de Statistiekwet 1950 ingetrokken.

Deze wet is echter ook opgenomen op de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 ADW.

De Raad adviseert de bijlage aan te passen.

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

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

De Vice-President van de Raad van State,

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

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