

RAPPORT

100%-controle op Luchthaven Schiphol

Een onderzoek naar de werkwijze van de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers bij een 100%-controle.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers niet gegrond.

Datum: 4 juni 2018

Rapportnummer: 2018/036

SAMENVATTING

Verzoeker landt vanuit Curaçao op Schiphol. Hij klaagt er over dat de Douane in het kader van de 100%-controle zijn koffer buiten zijn aanwezigheid heeft gecontroleerd. De Nationale ombudsman oordeelt dat de Douane bevoegd was de koffer op deze wijze te controleren. De Nationale ombudsman vindt de informatieverstrekking aan de reizigers bij deze controles van belang. De Douane heeft aangegeven de informatieverstrekking over de controles van de koffers bij de 100% controle te verbeteren op haar informatieborden bij de gates en ook op haar internetsite en app. De Nationale ombudsman heeft hier met instemming van kennisgenomen.

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt er over dat de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers op 23 september 2017 zijn koffer – buiten zijn aanwezigheid – bij een 100%-controle heeft gecontroleerd.

100%-CONTROLES IN HET ALGEMEEN

Sinds eind december 2003 worden reizigers en bagage, die vanaf bepaalde vertrekluchthavens op Luchthaven Schiphol arriveren¹, aan een intensieve controle onderworpen. Tot deze controlemaatregel is in opdracht van de Minister van Justitie² en de Staatssecretaris van Financiën besloten, omdat geconstateerd is dat bij deze zogenaamde risicovluchten een aantal reizigers stelselmatig tracht verdovende middelen Nederland binnen te brengen.³

De (beleids)keuze van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Financiën op bepaalde vluchten een intensieve controle (een zogenaamde 100%-controle) uit te voeren, is voor de Nationale ombudsman een gegeven.⁴

Een onderdeel van deze maatregel is het door de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers (hierna: de Douane) controleren van de ruimbagage⁵ van de reizigers.⁶

Tot 17 augustus 2017 was de standaard werkwijze van de Douane dat de ruimbagage in beginsel in aanwezigheid van de reiziger werd gecontroleerd. Dit gebeurde kort nadat de ruimbagage in de aankomsthal door de reiziger van de bagageband⁷ was gehaald. Alle bagage werd dan door een x-ray-scanapparaat gehaald. Als de Douane er aanleiding voor vond, dan werd de bagage – in aanwezigheid van de reiziger – gecontroleerd. De

¹ Onder meer vanaf Luchthaven Hato (Willemstad; Curaçao).

² Thans is het ministerie genaamd: het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

³ Zie onder meer: Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 28 192, nr. 29.

⁴ Zie ook de rapporten van de Nationale ombudsman met de nummers 2006/230, "100-procent-controles op Schiphol, over bolletjesslikkers en onschuldige verdachten", pagina 3, alsmede met nummer 2017/063 op pagina 2.

⁵ Bagage (waaronder koffers), die zich tijdens de vlucht in één van laadruimtes van het vliegtuig bevindt. Dit in tegenstelling tot de cabinebagage, die de reiziger meeneemt het vliegtuig in.

⁶ De Douane controleert bij 100%-controles de cabinebagage van de reizigers bij de gate kort na het verlaten van het vliegtuig.

⁷ Bagageband met nummer 19.

betreffende bagageband was met schermen voor de 100%-controle van de overige reizigers afgeschermd, zodat alleen de reizigers van de betreffende vlucht zich in het afgescheiden gebied konden bevinden.

De Douane heeft vanaf 17 augustus 2017 als standaardproces ingevoerd dat zij de ruimbagage bij de 100%-controle in de bagagekelder controleert. De controle vindt daar dan plaats met een x-ray-scanapparaat en een zogenaamde drugshond. De reiziger is dan niet bij de controle van zijn ruimbagage aanwezig. Hij heeft geen zicht op en toegang tot de bagagekelder. Het betreden van de bagagekelder is alleen mogelijk voor daartoe bevoegden met een door Luchthaven Schiphol afgegeven zogenaamde Schipholpas. Deze personen mogen daar dan alleen zijn voor de uitoefening van een specifieke opgedragen taak.

De bagageband⁸ in de aankomsthal wordt nu niet meer afgeschermd van de overige reizigers. De reizigers kunnen zich vrij in de aankomsthal bewegen.

De Douane informeert de reizigers niet door informatieposters en/of –borden dan wel op haar website⁹ of app¹⁰ over het in de bagagekelder controleren van de ruimbagage.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verzoeker landde op 23 september 2017 op Luchthaven Schiphol. Hij kwam met een vliegtuig vanuit Luchthaven Hato (Willemstad; Curaçao). De Douane voerde een 100%-controle op deze vlucht uit.

De Douane controleerde de ruimbagage (een koffer) van verzoeker in de bagagekelder. Daartoe opende de Douane de koffer. Op dat moment stond verzoeker bij de bagageband in de aankomsthal op zijn koffer te wachten.

De Douane stopte na de controle een informatiebrief "Mededeling Bagagecontrole" in de koffer van verzoeker. Hierop staat aangegeven dat de koffer aan een controle van de Douane is onderworpen.

Vervolgens plaatste de Douane in de bagagekelder de koffer weer terug op de bagageband. Verzoeker kon daardoor de koffer van de bagageband in de aankomsthal afhalen. Verzoeker stelde toen vast dat de Douane zijn koffer had geopend.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Verzoeker diende een klacht in bij de Douane.¹¹ De kern daarvan is dat de Douane de koffer buiten zijn aanwezigheid controleerde.

Verzoeker is van mening dat het openen van de ruimbagage in afwezigheid van de reiziger vermeden kan worden door aan het label (claimtagnummer) van de koffer door de Douane een elektronisch apparaat te laten hechten, dat een signaal afgeeft bij het passeren van de passagierscontrole door de Douane in de aankomsthal. Dan kan daarna

⁸ Bagageband met nummer 22.

⁹ www.douane.nl

¹⁰ App Douane reizen voor reizigers.

¹¹ Verzoeker wendde zich met brieven over dit onderwerp tot de Minister van Veiligheid en Justitie (thans: Minister van Justitie en Veiligheid), de Minister van Financiën, het College van procureurs-generaal en de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Verzoeker zond ook een e-mail over deze kwestie aan een groot andere aantal leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

de controle in aanwezigheid van de reiziger plaatsvinden. Een andere mogelijkheid is de te controleren koffers in de ruimte bij de bagagebanden in de aankomsthal op te stellen, zodat controle in het bijzijn van de reizigers kan plaatsvinden, aldus verzoeker.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

De Douane liet verzoeker in reactie op zijn klacht weten dat zij op grond van de wet de taak heeft om toezicht uit te oefenen op alle goederen die de Europese Gemeenschap (EG) binnenkomen en uitgaan, alsmede op doorvoer van goederen binnen de EG. Op grond van onder meer de Algemene douanewet (hierna: Adw) zijn de reizigers verplicht medewerking te verlenen aan de controle en kan de bagage ook zonder aanwezigheid van de reiziger worden gecontroleerd.

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Verzoeker wendde zich tot de Nationale ombudsman, aangezien hij niet tevreden was met de reactie van de Douane op zijn klacht.

Verzoeker stelt zich op het standpunt dat het buiten zijn aanwezigheid controleren van zijn koffer ongeoorloofd en disproportioneel is. Verzoeker vindt het handelen van de Douane een inbreuk op zijn privacy en integriteit.

Verzoeker wijst erop dat in de wet- en regelgeving niets is bepaald over de bevoegdheid tot het controleren van koffers in afwezigheid van de reiziger.

Verzoeker spreekt de hoop uit dat een onderzoek van de Nationale ombudsman zal leiden tot structurele verbeteringen, zoals op het terrein van de informatievoorziening over de controles.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

De Nationale ombudsman heeft de klachtbehandeling door de Douane getoetst aan de behoorlijkheidsvereisten. In dit kader heeft de Nationale ombudsman de Douane enkele specifieke vragen gesteld.

HOE REAGEERDE DE DOUANE?

De Douane liet in reactie op de klacht en door de Nationale ombudsman gestelde vragen het volgende weten.

De Douane controleerde en opende in het kader van de 100%-controles altijd al de ruimbagage in de bagagekelder. Vanaf 17 augustus 2017 is dit het standaardproces geworden.

De bevoegdheid van de Douane om de controle van de ruimbagage buiten aanwezigheid van de reiziger uit te voeren, is gebaseerd op het Douanewetboek van de Unie (hierna: het DWU¹²; zie Achtergrond, onder 1.; de overige genoemde en van belang zijnde

¹² Het eerste lid van artikel 46.

wetsartikelen zijn ook opgenomen in de Achtergrond) en de Adw¹³. De Douane wijst verder naar de parlementaire behandeling bij de Adw (zie Achtergrond, onder 3.).¹⁴

Op grond van het DWU¹⁵ is de reiziger verplicht om medewerking te verlenen aan de controle.

De Douane liet weten dat de handhavingsaanpak per 17 augustus 2017 niet is gewijzigd. De afweging op grond van de Adw¹⁶ is niet veranderd. De wijziging is dat de inrichting en de locatie in de bagagekelder is aangepast. Enerzijds heeft de Douane hierdoor betere faciliteiten en ruimte in de bagagekelder gekregen, en anderzijds is beoogd in de aankomsthal het proces voor de reizigers nog beter te faciliteren. Het uitgangspunt is dat er geen controles van de ruimbagage meer plaatsvinden in het zicht van de medereizigers en er geen oponthoud is in verband met het x-ray-scanapparaat. De handbagage hoeft immers niet meer tweemaal (bij de gate én in de aankomsthal) te worden gescand. Verder is er geen afgesloten ruimte meer bij de bagageband¹⁷ in de aankomsthal, omdat de ruim- en handbagage al gecontroleerd is en de reiziger zich daardoor vrij in de aankomsthal kan bewegen.

De Douane gaf aan dat zij voornemens is de informatievoorziening op haar informatieborden die bij de betreffende gates staan aan te vullen met informatie over het controleren van de ruimbagage buiten aanwezigheid van de reiziger. Daarnaast berichtte de Douane dat informatie over deze wijze van controle wordt opgenomen op haar internetsite en app.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het evenredigheidsvereiste houdt in dat de overheid er voor kiest om haar doel te bereiken met een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Dit houdt in dat de Douane steeds een afweging maakt of een minder zwaar middel kan worden ingezet. De Douane moet voorkomen dat bepaalde burgers onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de overheid neemt.

De Douane past bij de 100%-controle de methode van het controleren van de ruimbagage toe. In het geval van verzoeker gebeurde dat buiten zijn aanwezigheid in de bagagekelder.

Zoals de Douane terecht stelt, kon zij in een situatie waarin het nog niet duidelijk was of er sprake was van invoer als bedoeld in de douanewetgeving, de door verzoeker meegebrachte ruimbagage – in afwezigheid van de verzoeker – door middel van een x-ray-scanapparaat en een zogenaamde drugshond controleren op grond van het DWU¹⁸, alsmede (de wetsgeschiedenis¹⁹ van) de Adw²⁰. Uit de kamerstukken blijkt dat Tweede Kamer de situatie die hier speelt voor ogen heeft gehad.

¹³ Artikel 1:24.

¹⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 30 580, nr. 7, p. 3 (Nota van wijziging in het bijzonder wat artikel 1:24 Adw betreft).

¹⁵ Het eerste lid van artikel 15.

¹⁶ Artikel 1:21.

¹⁷ Bij de bagageband 22 in de aankomsthal.

¹⁸ Het eerste lid van artikel 46.

De Douane is bij de uitvoering van haar controlebevoegdheden gebonden aan het evenredigheidsbeginsel²¹.

Zoals hiervoor is overwogen is de Douane bevoegd de ruimbagage in afwezigheid van de reiziger te controleren. De Douane kan in haar beslissing en afweging dat vanaf 17 augustus 2017 als standaard proces in te voeren in redelijkheid worden gevolgd. De controle van de ruimbagage vindt niet meer plaats in het zicht van de medereizigers en de Douane informeert de reiziger (achteraf) door middel van een informatiebrief "Mededeling Bagagecontrole" over de controle van zijn of haar koffer. Daarnaast is er voor de reiziger geen oponthoud meer in verband met het x-ray-scanapparaat, dat in de aankomsthal werd gebruikt voor de controle van zowel de cabine- als de ruimbagage. De cabinebagage hoeft immers niet meer tweemaal (bij de gate én in de aankomsthal) te worden gescand. Verder is er geen afgesloten ruimte meer bij de bagageband²², omdat de ruim- en cabinebagage al gecontroleerd is en de reizigers zich daardoor vrij in de aankomsthal kunnen bewegen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat op grond van het bovenstaande de Douane kan worden gevolgd in haar keuze om - gegeven de daarvoor bestaande bevoegdheid - ten behoeve van de verbetering van het proces de controle buiten aanwezigheid van de reiziger uit te voeren. Niet kan worden gezegd dat tegenover het belang van de verbetering van het controleproces een zodanige aantasting van de positie van de reiziger staat dat met die keuze het evenredigheidsbeginsel in het geding is. Van belang hierbij is ook dat de reiziger door middel van een informatiebrief "Mededeling Bagagecontrole" door de Douane over het openen van zijn of haar koffer wordt geïnformeerd.

De Nationale ombudsman neemt er ten slotte met instemming kennis van dat de Douane voornemens is de informatievoorziening op haar informatieborden over de 100%-controle die bij de betreffende gates staan aan te vullen met informatie over het controleren van de ruimbagage buiten aanwezigheid van de reiziger. Daarnaast dat informatie over deze wijze van controleren wordt opgenomen op haar internetsite en app.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers is niet gegrond.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers voornemens is de informatievoorziening op haar informatieborden bij de gates aan te vullen met informatie over de controle van

¹⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 30 580, nr. 7, p. 3.

²⁰ Artikel 1:24.

²¹ Artikel 1:21 Adw.

²² Bij de bagageband 22 in de aankomsthal.

ruimbagage bij 100%-controle vluchten buiten aanwezigheid van de reiziger en daarnaast ook op haar internetsite en app.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

1. **Douanewetboek van de Unie** (Verordening (EU) nr. 952/2013)

Artikel 15, eerste lid:

"Een ieder die direct of indirect bij het invullen van douaneformaliteiten of douanecontroles is betrokken, dient de douaneautoriteiten op hun verzoek en binnen de eventueel vastgestelde termijnen in de passende vorm alle nodige bescheiden en inlichtingen te verstrekken en deze autoriteiten alle nodige bijstand te verlenen voor het vervullen van deze formaliteiten of controles."

Artikel 46, het eerste lid:

"De douaneautoriteiten kunnen elke controlemaatregel nemen die zij nodig achten. De controlemaatregelen kunnen met name inhouden onderzoek van goederen, monsterneming, verificatie van de juistheid en volledigheid van de in het kader van een aangifte of een kennisgeving verstrekte informatie en de aanwezigheid, echtheid, juistheid of geldigheid van documenten, onderzoek van de bedrijfsboekhouding van marktdeelnemers en van andere bescheiden, controle van vervoermiddelen, controle van bagage en andere goederen die personen bij of op zich dragen, officieel onderzoek en soortgelijke handelingen."

2. **Algemene douanewet** (Wet van 2 november 1995, Stb. 553)

Artikel 1:21:

"De inspecteur maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de invulling van zijn taak nodig is."

Artikel 1:24, eerste, tweede en derde lid:

Eerste lid:

"De inspecteur is bevoegd over te gaan tot onderzoek van goederen en het eventueel nemen van monsters voor analyse of grondige controle ingeval geen aanvaarding van de douaneaangifte heeft plaatsgevonden."

Tweede lid:

"Voor de toepassing van het eerste lid is artikel 189 van het Douanewetboek van de Unie en Deel I, Titel V, hoofdstuk 3, van de Uitvoeringsverordening Douanewetboek van de Unie van overeenkomstige toepassing, tenzij het doel of de aard van het onderzoek zich daartegen verzet."

Derde lid:

"Ten behoeve van het onderzoek is, op vordering van de inspecteur, de persoon die de goederen vervoert die zich niet in of op een vervoermiddel bevinden, gehouden terstond stil te staan."

3. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 30 580, nr. 7, p. 3 (nota van wijziging, voor zover artikel 1:24 Adw betreft)

"Bepaalde onderzoeken lenen zich naar hun doel of aard niet voor overeenkomstige toepassing van artikel 69 van het CDW (Communautair douanewetboek; N.o.)²³ en Deel I, Titel VIII, van het TCDW (Toepassingsverordening CDW; N.o.)²⁴ en moeten derhalve daarvan worden uitgezonderd. Hierbij moet worden gedacht aan onderzoeken waarbij het niet mogelijk dan wel niet wenselijk is dat belanghebbende bij die goederen bij het onderzoek aanwezig is. Hierbij valt te denken aan onderzoeken op locaties waar de toegang voor anderen dan bevoegden uit het oogpunt van veiligheid niet toegestaan is, dan wel tot onwenselijke vertragingen zou leiden in het logistieke proces. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar geld of verdovende middelen en psychotrope stoffen met behulp van daartoe opgeleide speurhonden in de ruimten waar de bagage afkomstig uit vliegtuigen wordt verzameld. Het is hierbij niet mogelijk en wenselijk dat alle passagiers uit het desbetreffende vliegtuig aanwezig zijn."

4. Op de website van de Douane staat de volgende informatie over de 100%-controle opgenomen²⁵:

"Douanecontroles

De Douane kan uw hand- en ruimbagage checken en u visiteren – wat wil zeggen dat uw kleding wordt onderzocht. Hierbij kan de dienst hulpmiddelen gebruiken, bijvoorbeeld een speurhond. Tijdens de controle kan de Douane u bovendien vragen stellen, zoals "wat is het doel van uw reis?" of "hoe hebt u uw vliegticket betaald?". U bent verplicht aan de controle mee te werken en vragen van douaniers te beantwoorden. We gaan er uiteraard vanuit dat u dit vrijwillig doet. Op die manier blijft het oponthoud voor u en uw medereizigers beperkt. Werkt u niet mee aan de controle, dan maakt u zich schuldig aan een strafbaar feit."

5. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2017-2018, 34 684, nr. 6 , pag. 3:

"De aan het woord zijnde leden vragen tot slot hoe de passagiers op de hoogte worden gebracht van het feit dat er een 100%-controle is.

²³ Verordening (EEG), nr. 2913/92 van 12 oktober 1992 (Publicatieblad nr. L 302 van 19 oktober 1992; ingetrokken per 1 mei 2016 en vervangen door het DWU. Een soortgelijk artikel is nu te vinden in artikel 189 DWU.

²⁴ Zie ook onder voetnoot 23. De verordening is ingetrokken. Een soortgelijk artikel is nu te vinden deel I, titel V, hoofdstuk 3, van de Uitvoeringsverordening DWU.

²⁵ Recentelijk aangepast.

Bij aankomst op Schiphol worden reizigers op 100%-controlevluchten in de gates die voor de afhandeling van dergelijke vluchten zijn ingericht geïnformeerd over de onderdelen van dergelijke intensieve controles. De informatie wordt op informatieposters en –borden gegeven, in het Nederlands, Engels, Spaans en Papiament. Reizigers die voor een nadere controle zijn geselecteerd worden overgebracht naar een aparte ruimte. Daar hangen informatieborden waarop – in het Engels en Nederlands – informatie wordt gegeven over het verdere (controle)proces. Naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationale ombudsman (²⁶; N.o.) geeft de Douane via de digitale media (de website en de Douane reizen app) in algemene zin verdiepende informatie over haar bevoegdheden en de verplichtingen van de reizigers daaraan mee te werken."

²⁶ In het rapport met nummer 2017/063.