

HOOFDSTUK V

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

Paul Ponsaers, Gudrun Vande Walle en Evelien De Pauw⁴⁹⁰

1. INLEIDING

Veiligheid wordt vandaag niet meer uitsluitend geassocieerd met criminaliteit; ze wordt thans gezien in relatie tot alles wat de kwaliteit van het leven kan aantasten. Dat betekent ook dat niet alleen de reguliere politie instaat voor de veiligheid *sensu lato*: een hele resem aan organisaties kan namelijk bijdragen tot de vrijwaring en de bevordering van de levenskwaliteit en dus ook tot het veiligheidsgevoel van de burger. We kunnen hierbij onder andere denken aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (F.A.V.V.), het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle of de Sociale Inspectie. Men kan immers stellen dat de kwaliteit van de voeding, van het leefmilieu en van de arbeidsomstandigheden vandaag een doorslaggevende invloed op ons veiligheidsgevoel hebben. De kadernota 'Integrale Veiligheid' van 30 maart 2004 heeft passend geantwoord op die bredere invulling die de notie 'veiligheid' thans kent.

Het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 dat als rode draad door dit boek fungeert,⁴⁹¹ is in tegenstelling tot de voormelde nota een beleidsdocument dat het algemeen politiebeleid inhoud moet geven: het aspect 'veiligheid' is in dit beleidsplan beperkt tot de bevoegdheden van de reguliere politie. Toch geeft het document op een aantal punten ook het belang van een integrale aanpak van de veiligheidsproblematiek weer, onder andere door een samenwerking met de bijzondere inspectiediensten (B.I.D.'s). Deze laatste zijn te omschrijven als "*diensten die verbonden zijn aan diverse departementen en die toezicht uitoefenen op de naleving van de bijzondere strafwetten m.b.t. domeinen als leefmilieu, volksgezondheid, landbouw, economische aangelegenheden, arbeid en tewerkstelling e.d.m.*"⁴⁹²

⁴⁹⁰ Paul Ponsaers is hoogleraar criminologie en rechtssociologie aan de U.Gent, waar hij deel uitmaakt van de onderzoeksgroep 'Sociale veiligheidsanalyse'. Gudrun Vande Walle is doctor-assistente aan de Hogeschool Gent, departement handelswetenschappen en bestuurskunde, en gastdocente aan de U.Gent in de domeinen financieel-economische criminaliteit en rechtssociologie. Evelien De Pauw was lid van de voornoemde onderzoeksgroep. Thans maakt ze deel uit van het expertisecentrum 'Maatschappelijke veiligheid' van de katholieke hogeschool Zuid-West-Vlaanderen (K.A.T.H.O. – departement I.P.S.O.C.).

⁴⁹¹ Zie de *algemene inleiding* op dit boek.

⁴⁹² P. DE BAETS, S. DE KEULENAER en P. PONSAERS, 'Voorwoord' in P. DE BAETS, S. DE KEULENAER en P. PONSAERS (ed.), *Het Belgische inspectiewezen. De niet ingeloste belofte*, Antwerpen, Maklu, 2003, (11), 11.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

In dit hoofdstuk willen we aantonen dat een integrale aanpak van bepaalde prioriteiten, vooropgesteld in het nationaal veiligheidsplan 2008-2011, noodzakelijk is en dat de B.I.D.'s daarbij een belangrijke rol te spelen hebben. Dit hoofdstuk is in zekere mate anders opgebouwd dan de overige hoofdstukken in dit boek. Dit vloeit voort uit het enorme aantal B.I.D.'s in België – het Vast Comité P telde er begin 2007 al meer dan 100 – die qua taken en bevoegdheden zeer divers zijn.

In een eerste punt duiden we aan de hand van enkele **prioriteiten uit het nationaal veiligheidsplan 2008-2011** aan hoe de **B.I.D.'s bij de uitvoering** ervan een **rol kunnen spelen**. Aan de hand van enkele voorbeelden wordt het duidelijk waarom het van belang is dat, naar samenwerking toe, de reguliere politie de wereld van de B.I.D.'s goed kent en vice versa.

Bij de uitwerking van dit eerste punt komen vanzelfsprekend niet alle B.I.D.'s aan bod. Voor wie een goed beeld wil van alle B.I.D.'s verwijzen we graag naar enerzijds het boek *Wegwijzer bijzondere inspectiediensten*, samengesteld door De Keulenaer, Van Alvert en Ponsaers. Deze wegwijzer werd opgesteld naar aanleiding van het onderzoek 'Bijzondere inspectiediensten: empirisch onderzoek naar hun verbaliseringsgedrag' dat door de U.Gent uitgevoerd werd in opdracht van de diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden.⁴⁹³ Anderzijds kan men ter zake de nuttige informatie putten uit vier cahiers van het Vast Comité P, waarin de bevoegdheden van alle gekende B.I.D.'s van federaal, gemeenschaps- en gewestniveau in kaart gebracht worden.⁴⁹⁴ Dat het Vast Comité P tot dit initiatief overging is niet verwonderlijk, nu deze instantie – naast andere⁴⁹⁵ – toezichtsbevoegd is inzake de B.I.D.'s.⁴⁹⁶

Ten tweede belichten we op algemene wijze de **vernieuwingen** die geleidelijk aan doorgevoerd worden **bij de B.I.D.'s** en die van invloed zijn op hun werking. Bij samenwerking zal de reguliere politie rekening moeten houden met deze veranderingen.

En ten derde gaan we in dit hoofdstuk dieper in op **drie B.I.D.'s: de Milieu-inspectie, de Administratie der Douane en Accijnzen en de Bijzondere Belastinginspectie (de B.B.I.)**. Van de Milieu-inspectie zetten we – naast het wettelijk kader – de bevoegdheden en taken uiteen. Specifieke aandacht gaat hierbij uit naar het 'Milieuhandhavingsdecreet', een nieuwe regulering die zodra ze in werking getreden zal zijn een bevoegdheidsuitbreiding van de Milieu-inspectie zal zijn. Een en ander symboliseert de verzelfstandiging van de inspectiediensten. De Administratie der Douane en Accijnzen is een belangrijke partner geworden in de strijd tegen de internationale zware criminaliteit. Aan de hand van een voorbeeld, meer bepaald de plaats van deze Administratie in de strijd tegen namaakhandel, illustreren we het nut van deze B.I.D. voor de veiligheid.

⁴⁹³ S. DE KEULENAER, K. VAN ALVERT en P. PONSAERS, *Wegwijzer bijzondere inspectiediensten*, Antwerpen, Maklu, 2003, 175p.

⁴⁹⁴ Voor de referenties, zie punt 4. van de Selectieve bibliografie en punt 3. van de Adreswijzer.

⁴⁹⁵ Onder andere georganiseerd in de overheid waarbinnen de betrokken B.I.D. kadert.

⁴⁹⁶ Zie over de toezichtsbevoegdheid van het Vast Comité P punt 6.6. van *hoofdstuk II*.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

Wat de B.B.I. betreft, belichten we haar ontwikkeling en haar beleid inzake de strijd tegen fiscale fraude van bij haar oprichting in 1979 tot vandaag. Hierbij wordt de aandacht voornamelijk toegespitst op de invoering van het 'Charter van de belastingplichtige' van 1987 en de implicaties hiervan op het bestrijdingsbeleid inzake fiscale fraude.

De beknopte voorstelling van deze drie B.I.D.'s – exemplarisch gekozen – illustreert treffend dat de B.I.D.'s een essentiële rol kunnen spelen in de realisatie van het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 in het bijzonder en van nationale veiligheidsplannen in het algemeen, en dat een onderlinge kennis tussen onder meer de reguliere politie en de B.I.D.'s gewenst is.

2. DE B.I.D.'S EN HUN ROL IN DE REALISATIE VAN HET NATIONAAL VEILIGHEIDSPLAN 2004-2007: ENKELE VOORBEELDEN

De titel 'Prioritaire criminele fenomenen en andere belangrijke veiligheidsproblemen' van het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 bevat prioriteiten waarvoor de reguliere politie en de B.I.D.'s genoodzaakt zijn om samen te werken, opdat efficiënt opgetreden kan worden. Het is opvallend dat binnen deze prioriteiten, in het bijzonder mensenhandel en mensensmokkel en zware georganiseerde criminaliteit, al een aantal samenwerkingsvormen opgezet is.

2.1. MENSENHANDEL EN MENSENSMOKKEL

Een van de strategische doelstellingen van het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 is een betere beheersing en, zo mogelijk, het terugdringen van de mensenhandel en mensensmokkel. Aangezien deze criminaliteitsfenomenen ontzettend moeilijk te detecteren zijn binnen de gewone politieactiviteiten, **kan de reguliere politie hiervoor een beroep doen op een aantal B.I.D.'s**. We verduidelijken een en ander.

Illegale immigratie kan met zich meebrengen dat de betrokkenen op de arbeidsmarkt uitgebuit worden, zonder dat men beschikt over de juridische mogelijkheid om hier iets tegen te doen. De **Arbeidsinspectie** – het geheel van diensten dat belast is met het toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving, met het oog op de bescherming van de werknemers ten aanzien van de sociale, technische en medische arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden – van de F.O.D. Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg speelt een belangrijke rol in het opsporen en bestrijden van uitbuitingssituaties zoals hierboven bedoeld.⁴⁹⁷ Indirect geeft samenwerking met de Arbeidsinspectie politie en justitie mogelijkheden om mensenhandel, mensensmokkel en illegale immigratie op te sporen.

⁴⁹⁷ Wet 16 november 1972 betreffende de Arbeidsinspectie, B.S. 8 december 1972. Zie ook: P. DE BAETS, 'De Belgische Arbeidsinspectie op de drempel van de eenentwintigste eeuw', *Panopticon*, 2001, (141), 142.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

De F.O.D. Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg heeft een aantal initiatieven genomen om doeltreffend de strijd tegen illegale arbeid en de sociale fraude aan te gaan.

Zo werd in partnerschapscommissie een **sectoraal beleid** uitgewerkt, waarbij onder andere **samenwerkingsovereenkomsten** gesloten worden met de vertegenwoordigers van bepaalde sectoren. Meer bepaald zijn er reeds samenwerkingsakkoorden tot stand gekomen met de bouwsector, de schoonmaaksector, de sector personenvervoer en met de bewakingssector.

In 1995 werden de Inspectie van de Sociale Wetten en de Sociale Inspectie op basis van een nieuwe strafwet ingeschakeld in de bestrijding van de mensenhandel.⁴⁹⁸

In 2001 werd een **samenwerkingsprotocol** gesloten tussen het **Toezicht op de Sociale Wetten en de Sociale Inspectie**, specifiek om de strijd tegen de **mensenhandel** verder op te voeren. In alle gerechtelijke arrondissementen werden en worden gestructureerde en gecoördineerde controleacties op touw gezet in een aantal – in de geschetste context – risicosectoren, zoals exotische restaurants, land- en tuinbouw, schoonmaak, renovatie, prostitutie, ...

Tevens werd een aantal initiatieven genomen om de samenwerking met de politiediensten, met de diensten voor slachtofferopvang en met de gerechtelijke arrondissementen te optimaliseren.⁴⁹⁹ Zo hebben de sociale inspectiediensten en de diensten van toezicht van de sociale wetten samen met een aantal politionele, bestuurlijke en gerechtelijke diensten de **Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel** opgericht. In deze Cel zijn naast de Sociale Inspectie en de Arbeidsinspectie vertegenwoordigd: referentiemagistraten mensenhandel, het federaal parket, het College van procureurs-generaal, de Dienst strafrechtelijk beleid, gespecialiseerde politiemensen bij de federale politie, de F.O.D. Buitenlandse Zaken, de Dienst Vreemdelingenzaken en het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding. Aangezien de Cel slechts enkele keren per jaar samenkomt, werd er daarnaast een bureau opgericht om de continuïteit te garanderen.

Ook de **Administratie der Douane en Accijnzen**⁵⁰⁰ vervult een taak voor het opsporen van illegale immigratie, maar dat wordt veel duidelijker in het licht van de strategische doelstelling zware georganiseerde criminaliteit.

2.2. ZWARE GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

De **Administratie der Douane en Accijnzen** treedt duidelijk op de voorgrond wanneer zware georganiseerde criminaliteit in beeld is. Zo is de voormelde administratie bevoegd voor zware georganiseerde eigendomsdelicten, afvalfraude, drugshandel, hor-

⁴⁹⁸ P. DE BAETS, 'Functiediversiteit in arbeidsinspectie' in P. DE BAETS, S. DE KEULENAER en P. PONSAAERS (ed.), *Het Belgisch inspectiewezen. De niet-ingeloste belofte*, Antwerpen, Maklu, 2003, 68-71.

⁴⁹⁹ Zie ter zake: Wet 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen, B.S. 10 juni 2003; X., *Strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude*, <http://meta.fgov.be/pc/pce/pces/nlces16.htm>.

⁵⁰⁰ De vroegere administratie D. & A.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

monen, wapenzwandel, namaakhandel en piraterij.⁵⁰¹ In hun **bevoegdheid van officier van gerechtelijke politie** hebben een aantal douanebeambten uitgebreide mogelijkheden om inbreuken op de douanematerie op te sporen. Ze kunnen in dit kader bijvoorbeeld gebruik maken van de regeling inzake de bijzondere opsporingsmethoden, sedert 2003 in het wetboek van strafvordering ingeschreven, en beschikken over de mogelijkheid om ter zake zowel het onderzoek uit te voeren als de strafvordering in te stellen. Artikel 281 van de algemene wet douane en accijnzen bepaalt dat de strafvordering door de administratie enkel uitgeoefend wordt als het gaat over douanemisdriften die enkel met een geldboete, met een verbeurdverklaring of sluiting gestraft worden. Voor douanemisdriften die bestraft worden met een hoofdgevangenisstraf, wordt de voormelde bevoegdheid samen met het openbaar ministerie uitgeoefend. Deze belangrijke positie van de Administratie der Douane en Accijnzen wordt in punt 5. van dit hoofdstuk verder geïllustreerd voor wat de namaakhandel betreft.

Dank zij zijn bevoegdheid om toezicht te houden op de handel in verdovende middelen, psychotrope stoffen en hun precursoren heeft de **Farmaceutische Inspectiedienst** een belangrijke rol te vervullen in de bestrijding van de illegale drugsmarkt. Verder heeft deze dienst de bevoegdheid om toezicht te houden op de handel in stoffen met hormonale, antihormonale, anaboliserende,... werking. Ten slotte is ze bevoegd tot het opsporen van de sluikhandel in geneesmiddelen.⁵⁰²

De **Milieu-inspectie** heeft samen met **O.V.A.M.**⁵⁰³ de bevoegdheid om inbreuken op de wetgeving inzake afvalstoffen vast te stellen.

Voor de bestrijding van de grote financiële en economische criminaliteit, kan de reguliere politie rekenen op de steun van diensten als **C.D.G.E.F.I.D.**⁵⁰⁴ en de **B.B.I.**⁵⁰⁵

Het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 geeft dus op meerdere plaatsen aan dat de B.I.D.'s een nuttige rol kunnen spelen in de realisatie van dit politieplan. In de toekomst, met nieuwe nationale veiligheidsplannen, zal dit niet anders zijn. Bovenstaande opsomming van B.I.D.'s die een rol te vervullen hebben in het kader van het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 is zeker niet volledig. De voorbeelden tonen echter aan dat samenwerking tussen de reguliere politiediensten en de B.I.D.'s, gezien de complexiteit van de betrokken materies, onontbeerlijk is en dat er in de lijn van dit inzicht al nuttige samenwerkingsovereenkomsten gesloten zijn.

⁵⁰¹ Zie bijvoorbeeld: Wet 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen, verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, *B.S.* 6 maart 1921. Algemene wet 6 juli 1977 inzake douane en accijnzen, *B.S.* 12 augustus 1977.

⁵⁰² Het Directoraat-Generaal Geneesmiddelen is vanaf 1 januari 2007 overgegaan in het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten.

⁵⁰³ De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij.

⁵⁰⁴ Het betreft hier de centrale dienst voor de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie, ingericht binnen de schoot van de algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie.

⁵⁰⁵ Zie over de B.B.I. punt 5. van dit hoofdstuk.

3. SPECIFIEKE KENMERKEN VAN DE B.I.D.'S: ENKELE RECENTE ONTWIKKELINGEN

In het licht van de samenwerking met de reguliere politiediensten is het noodzakelijk de specifieke kenmerken van de B.I.D.'s op een rij te zetten. De manier van werken van de B.I.D.'s hoeven we hier niet uitgebreid toe te lichten. De **bijzondere strafwetten met daarin de opdrachten en bevoegdheden van de B.I.D.'s vormen de basis van hun werking**. Gesteld wordt dat het gaat om een louter functionele regulering met als doel een aantal zaken uit het maatschappelijk leven, zoals arbeid, milieu, sociale zekerheid, gezondheidszorg, het systeem van belastingen enzovoort, te regelen en op die manier ons samenlevingsmodel te beschermen.⁵⁰⁶ Gezien haar regulerend karakter betreft het wetgeving die zich voortdurend aanpast aan de veranderingen in de samenleving, en die steeds verder uitbreidt.

Geleidelijk wordt een aantal **vernieuwingen doorgevoerd in de wereld van de B.I.D.'s**: aangezien voor de reguliere politie van belang is dat ook zij hiervan op de hoogte is, lichten we een en ander nader toe.

3.1. HET SYSTEEM VAN AUTOCONTROLE

In tegenstelling tot de reguliere politie werken de B.I.D.'s voornamelijk proactief en preventief. Onder **proactief optreden** wordt in de context van de B.I.D.'s traditioneel verstaan het **bezoeken van de bedrijven, handelszaken** enzovoort om de handhaving van de betrokken materie na te gaan. Uit de praktijk blijkt dat het voor de B.I.D.'s onmogelijk is om op regelmatige basis dergelijke bezoeken uit te voeren. Gezien het grote aantal te controleren eenheden is de kans voor een bedrijf om gecontroleerd te worden dan ook minimaal: er gaat bijgevolg te weinig afschrikkend effect uit van de kans gecontroleerd te worden. Daarbij komt dat sommige B.I.D.'s onderbezet zijn voor de controles. In 2001 bijvoorbeeld meldde de Farmaceutische Inspectiedienst een voldoende capaciteit voor de bedrijfssondersteunende functies, zoals het toekennen van vergunningen, maar een gebrek aan capaciteit voor het uitvoeren van inspecties ter plaatse. Zes jaar later is deze scheefgetrokken situatie nog steeds niet rechtgezet.

Geleidelijk aan wordt het plaatsbezoek in eerste instantie vervangen door een **systeem van autocontrole met meldingsplicht**; pas in tweede instantie wordt overgegaan tot een bezoek ter plaatse.

Om de autocontrole in de praktijk ook efficiënt te doen werken heeft de wetgever een aantal randvoorwaarden bepaald. Indien het gaat over de controle op producten, moeten bedrijven en handelaars ervoor zorgen dat die producten traceerbaar zijn, tot ze zich bij de consument bevinden. Wanneer bijvoorbeeld iets misloopt met een geneesmiddel, is het aan de patiënt om dat te melden aan de arts of apotheker die de geijkte

⁵⁰⁶ Het klassieke onderscheid tussen 'mala in se' (de algemene strafwetten) en 'mala prohibita' (de bijzondere strafwetten) is thans niet meer volledig accuraat, aangezien het gewicht van de hedendaagse maatschappelijke conflicten juist komt te liggen bij inbreuken op de beschermingswetten die de bijzondere wetten zijn.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

procedure volgt om het te melden aan het producerende bedrijf. Deze laatste heeft de plicht de betrokken inspectiedienst hiervan op de hoogte te brengen.

Die meldingsplicht geldt voor elke exploitant die vaststelt dat of die redenen heeft om aan te nemen dat een product schadelijk is voor mens, plant en dier. Producenten/distributiecentra verbinden zich ertoe om onmiddellijk de procedure te starten om de schadelijke producten uit de markt te nemen en eventueel de consument te verwittigen, gebruik makend van de formulieren die – in de sfeer van de kwaliteit van de voeding bijvoorbeeld op de website van het F.A.V.V. – ter beschikking worden gesteld. Het toezicht door de controlerende B.I.D. verschuift in dit geval van een rechtstreekse controle op de activiteiten naar **audits op de autocontrole**.

Door deze methode van werken verschuift de verantwoordelijkheid van de overheid naar de bedrijven zelf. De bedrijven moeten een systeem uitwerken om de veiligheid van de producten te kunnen opvolgen. De B.I.D.'s kunnen hierbij wel de nodige knowhow aanreiken om een degelijk preventiesysteem uit te werken. Wanneer het bedrijf toch schade toebrengt, zal de verantwoordelijkheid afgewogen worden aan de kwaliteit van het autocontrolesysteem. Bedrijven die geen autocontrolesysteem op touw zetten, dreigen meer rechtstreekse controles te krijgen.⁵⁰⁷ Een dergelijke aanpak vereist van de bedrijven ook een grotere transparantie naar de overheid toe.

Het systeem van autocontrole bij bedrijven met een laag risicopercentage zorgt ervoor dat de B.I.D.'s hun handen vrij hebben om risicosectoren en risicodomeinen van nabij op te volgen. Om deze sectoren en domeinen te selecteren wordt er onder andere gebruik gemaakt van de methode van datamining. De koppeling en vergelijking van verschillende databanken levert informatie op over sectoren en bedrijven die gevoelig zijn voor het overschrijden van regelgeving. In haar strijd tegen sociale fraude bijvoorbeeld meldt de Directie-Generaal Sociale Inspectie dat ze zich concentreert op risicosectoren als de bouwnijverheid, de tuinbouw en de horeca, en op risicodomeinen als de deeltijdse arbeid en de schijnzelfstandigen.

3.2. VERENIGING VAN INSPECTIEDIENSTEN

Bij de aanstelling van de regering Verhofstadt I in 1999 werd een begin gemaakt met de **hervorming van de federale administratie**. Het was de bedoeling de administratie om te vormen tot een "*betere dienstverlener voor de bevolking en een betere werkgever voor haar ambtenaren*". Deze reorganisatie werkt door tot bij die B.I.D.'s die deel uitmaken van de federale administratie. Op het niveau van de **Vlaamse overheid** krijgen we eenzelfde beweging met het **concept 'Beter bestuurlijk beleid'**.

Een van de methodes tot verbetering van de toegankelijkheid van de overheden is de vereenvoudiging van de structuur. Het samennemen van verschillende B.I.D.'s binnen eenzelfde organisatie en het naar buiten komen als één organisatie, heeft voor de buitenstaander een **grotere transparantie** tot gevolg.

⁵⁰⁷ Het F.A.V.V. vergelijkt het met de toepassing van het bonus malus-principe op de sector van de veiligheid van het voedsel.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

Hét voorbeeld ter zake is het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (F.A.V.V.). Tot voor enkele jaren waren de B.I.D.'s die zich richtten op de voedselveiligheid erg versnipperd: de veiligheid van de voedselketen werd gegarandeerd door het toenmalige ministerie van Landbouw, het Instituut voor Veterinaire Keuring (I.V.K) en de Eetwareninspectie. Naar aanleiding van de dioxinecrisis werd in 1999 een parlementaire Onderzoekscommissie samengesteld. Een van haar bevindingen met betrekking tot de bedoelde sector was de gebrekkige communicatie en openbaarheid en het gebrek aan samenwerking tussen de verschillende controle- en inspectiediensten. De dioxinecrisis en de bevindingen van de Commissie brachten de oprichting van één agentschap, het F.A.V.V., in een stroomversnelling.⁵⁰⁸ Deze instantie volgt de veiligheid van de voedselketen op van het begin tot bij de consument. Andere voorbeelden van concentratie zijn het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten en het Federaal Agentschap voor Asielzoekers.

Het verenigen van B.I.D.'s in een grotere structuur die de coördinatie, de samenwerking en de transparantie ten goede komt, is een trend die zich doorzet in heel Europa: België loopt hierin achterop.⁵⁰⁹

3.3. DE VERZELFSTANDIGING VAN DE B.I.D.'S

De B.I.D.'s beschikken over zowel strafrechtelijke als administratiefrechtelijke afhandlingsmodaliteiten. Uit een onderzoek van Ponsaers, De Keulenaer en Vanhaverbeke is gebleken dat de **strafrechtelijke afhandeling als ultimum remedium** beschouwd wordt. Daarbij aansluitend stelden de onderzoekers vast dat een gezamenlijk prioriteitenbeleid bij de reguliere politie en de B.I.D.'s ontbreekt. Ernstige zaken die – na toepassing van de ultimum remedium-gedachte – doorgestuurd worden naar het parket, kunnen bij **discrepantie in de prioriteitenstelling** toch nog geseponeerd worden.

Met het **milieuhandhavingsdecreet**⁵¹⁰ worden de reactiemogelijkheden van de Milieuinspectie verruimd van louter administratiefrechtelijke *maatregelen* naar ook bestuurlijke *sancties*. Ten tweede heeft de wetgever ervoor geopteerd om de afhandeling van een aantal inbreuken exclusief toe te wijzen aan de Milieuinspectie. Deze regulering lijkt deel uit te maken van een **ontwikkeling binnen de bedrijfswereld naar zelfregulering en compliance**. Het betekent ook dat een aantal inbreuken op de bijzondere strafwetten gedepenaliseerd werden.

⁵⁰⁸ G. CAZAUX, 'Het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' in P. DE BAETS, S. DE KEULENAER en P. PONSAAERS (ed.), *Het Belgisch inspectiewezen. De niet-ingeloste belofte*, Antwerpen, Maklu, 2003, 158.

⁵⁰⁹ In Nederland wordt een grootschalige reorganisatie afgerond. Die bestaat vooreerst in het opdelen van de inspectiediensten in twee niveaus op basis van de handhavingsbevoegdheden. Ten tweede bestaat de operatie uit het verenigen van bijzondere inspectiediensten. De inspectiediensten worden opgedeeld naar de bestuurlijke rechthandhaving, bevoegd voor kleinere inbreuken (inspecties), en de diensten die instaan voor strafrechtelijke handhaving voor ernstige delicten (opsporingsdiensten). In de praktijk zullen in Nederland nog elf inspectiediensten en vier opsporingsdiensten bestaan.

⁵¹⁰ Zie verder punt 4. van dit hoofdstuk.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

De uitwerking van het milieuhandavingsdecreet wijst ten tweede ook op de **verzelfstandiging** van B.I.D.'s. Het openbaar ministerie is geen noodzakelijke partner meer om inbreuken op de bijzondere strafwetten te sanctioneren. Een gelijkaardige ontwikkeling stellen we vast in Nederland met de oprichting van functionele openbare ministeries.

Met de hervorming van de reguliere politie eind 1998 was het – gelet op hun verwevenheid⁵¹¹ – niet onlogisch geweest dat ook de structuur en organisatie van de B.I.D.'s herbekeken zouden worden. Dat gebeurde niet. De B.I.D.'s bleven een vreemd amalgaam van diensten met heel diverse taken en bevoegdheden die vaak overlaptten en overlappen met andere B.I.D.'s. De 'politie' bevoegdheden van de betrokken inspecteurs reiken ver, vaak zonder dat in de nodige opleiding voorzien wordt.

Vandaag zitten zowel de **federale als de regionale B.I.D.'s in een hervormingsfase**, waarbij parameters zoals vereenvoudiging, verzelfstandiging, *compliance* en transparantie vooropstaan. Dat betekent dat deze diensten in de toekomst als **volwaardige actoren in het nationaal veiligheidsbeleid** beschouwd moeten worden en niet meer als de dienaars van de reguliere politiediensten.

4. DE MILIEU-INSPECTIE

4.1. EEN KORTE SITUERING VAN DE MILIEU-INSPECTIE

De Milieu-inspectie is één van de tien afdelingen van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (L.N.E.). Dit Vlaamse Departement zorgt voor een duurzame en kwaliteitsvolle ontwikkeling van het milieu, ter bescherming van mens, dier en plant. Op zijn beurt maakt het L.N.E. deel uit van het Vlaamse Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie dat uit vijf verschillende diensten bestaat en samen met de Vlaamse Milieumaatschappij (V.M.M.), de Vlaamse Reguleringsinstantie van de Electriciteits- en Gasmarkt (V.R.E.G.), de Vlaamse Landmaatschappij (V.L.M.) en de Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (O.V.A.M.) het Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie vormt.

De afdeling Milieu-inspectie is bevoegd voor de **handhaving van de milieuhygiënewetgeving**. Het gaat hierbij om afval, water, bodem, lucht, geluid en milieuvergunningen, met uitzondering van mest. Ze houdt toezicht op en controleert ambtshalve de naleving van de milieuvergunningen. Daarbij neemt deze inspectiedienst de nodige maatregelen om de naleving af te dwingen en stelt ze bestuursmaatregelen voor aan de vergunningsverlener. Eveneens adviseert de dienst de Vlaamse minister van Leefmilieu over de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van de milieuhygiënewetgeving en draagt ze de handhaving van het milieuhygiënebeleid uit naar de gemeentes en provincies.⁵¹²

⁵¹¹ Zie ter zake punt 2. van dit hoofdstuk.

⁵¹² F. GEYSELS, R. MEEUS, J. VANHEULE en J. HOEBEN, *Handhavingszakboekje milieu 2007*, Mechelen, Kluwer, 2007, 44.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

4.2. HET WETTELIJK KADER

De opdrachten en bevoegdheden van de Milieu-inspectie worden voornamelijk bepaald door de volgende regelgeving.

4.2.1. EUROPESE AKTEN

- Verordening (E.E.G.) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 30, 6 februari 1993;
- Verordening (E.G.) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 244, 29 september 2000;
- Verordening (E.G.) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van de gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 273, 10 oktober 2002;
- Verordening (E.G.) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van de richtlijn 97/117/E.E.G., *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 158, 30 april 2004.

4.2.2. VLAAMSE DECRETEN

- Decreet 2 juli 1981, gewijzigd door het decreet van 20 april 1994, betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, *B.S.* 29 april 1994;⁵¹³
- Decreet 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, *B.S.* 17 september 1985 (het milieuvergunningsdecreet) en de uitvoeringsbesluiten Vlarem I van 6 februari 1991 en Vlarem II van 1 augustus 1995;
- Decreet 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer, *B.S.* 5 juni 1984;
- Decreet 23 januari 1991 tot bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging door meststoffen, *B.S.* 28 februari 1991;
- Decreet 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering, *B.S.* 29 april 1995 en het uitvoeringsbesluit Vlarebo van 5 maart 1996;
- Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *B.S.* 3 juni 1995, inzonderheid titel III van 19 april 1995 betreffende bedrijfsinterne milieuzorg;
- Decreet 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *B.S.* 29 februari 2008.

⁵¹³ De wet van 22 juli 1974 op de giftige afval (*B.S.* 1 maart 1975) is, wat het Vlaams gewest betreft, opgeheven, met uitzondering van de artikelen 1 en 7 ervan.

4.2.3. FORMELE WETTEN EN KONINKLIJKE BESLUITEN

- Wet 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging, *B.S.* 14 januari 1965;
- Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, *B.S.* 1 mei 1971;
- Wet 18 juli 1973 op de geluidshinder, *B.S.* 14 september 1974 en het K.B. 24 februari 1977 betreffende elektronisch versterkte muziek, *B.S.* 26 april 1977;
- Wet 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende straling, infrasonen en ultrasonen, *B.S.* 26 november 1985.

4.2.4. SAMENWERKINGSAKKOORDEN

Samenwerkingsakkoord 21 juni 1999 tussen de federale staat, het Vlaams gewest, het Waals gewest en het Brussels hoofdstedelijk gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *B.S.* 16 juni 2001.

4.3. DE TAKEN EN AFHANDELINGSMOGELIJKHEDEN VAN DE MILIEU-INSPECTIE

Op 21 december 2007 werd het nieuwe zogenaamde milieuhandhavingsdecreet goedgekeurd in het Vlaamse Parlement.⁵¹⁴ Dit decreet heeft tot doel de milieuhandhaving op het terrein grondig te wijzigen.⁵¹⁵ Tot op heden heeft de Vlaamse Regering nog geen uitvoeringsbesluit ter zake opgesteld waardoor het nieuwe decreet nog niet in voege is: de Milieu-inspectie is daardoor op dit moment nog gebonden aan haar oorspronkelijke takenpakket.

In het kader van het milieuvergunningsdecreet en Vlarem I oefenen de toezichthoudende ambtenaren van de Milieu-inspectie **toezicht uit op de hinderlijke inrichtingen van klasse 1 en hoog toezicht op de inrichtingen van klasse 2 en 3 en toezicht op de afvaltransporten**. Dit houdt in dat ze de bevoegdheid hebben om dwangmaatregelen op te leggen en administratieve sancties voor te stellen. Deze bevoegdheid wordt nog aangevuld met **toezichtsbevoegdheden** uit meerdere aanverwante milieuhygiënewetgevingen.

Voor de **beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie** heeft de Milieu-inspectie de opdracht om de Vlaamse minister van Leefmilieu te adviseren over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving. Om dit te realiseren koppelt de milieu-inspectie de ervaringen van op het terrein terug naar de beleidsmakers.

⁵¹⁴ Decr. VI. Parl. 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *B.S.* 29 februari 2008.

⁵¹⁵ Voor verduidelijking, zie punt 4.5. van dit hoofdstuk.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

Daarnaast vervult de Milieu-inspectie **taken** zoals:⁵¹⁶

- het uitvoeren van milieuscannings;
- het onderzoeken en oplossen van milieuklachten over het lozen van afvalwater, verwijderingsinrichtingen van afvalstoffen, luchtverontreiniging, geluidshinder, grondwaterwinning, exploitatievoorwaarden en het lozen van gevaarlijke afvalstoffen in het grondwater;
- het onderzoeken van ongevallen met effecten op het leefmilieu;
- het adviseren van gemeente en bestendige deputatie over te nemen dwangmaatregelen en/of schorsingen.

De verschillende **afhandelingsmogelijkheden** waarover de Milieu-inspectie beschikt, vinden we terug in het Vlaams decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.⁵¹⁷ Het gaat meer bepaald over:

- het opstellen van processen-verbaal met bewijskracht tot bewijs van het tegendeel;
- het opleggen van administratieve geldboetes (enkel indien opgenomen in de wetgeving en bovendien afhankelijk van de inbreuk);
- het geven van mondelinge raadgevingen, aanmaningen of bevelen;
- het mondeling en ter plaatse bevelen een activiteit stop te zetten voor een termijn die de inspecteurs bepalen, het verzegelen van de toestellen en zo nodig het opleggen van de sluiting van de volledige inrichting of een deel ervan (enkel bij niet naleving van de exploitatievoorwaarden, niet naleving van de onderrichten en/of bij een dreigend of ernstig gevaar voor mens en leefmilieu);
- het verbieden van de toegang tot bepaalde ruimtes (enkel indien de vergunningsvoorwaarden ontoereikend zijn);
- het geheel of gedeeltelijk schorsen, geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de vergunning.

De ambtenaren beschikken ook over een aantal **opsporingsbevoegdheden**.

Zij mogen dag en nacht alle inrichtingen (behalve het woongedeelte) betreden, wanneer zij kunnen aannemen dat er overtredingen gepleegd worden op wettelijke bepalingen, waarvoor zij bevoegd zijn.

De ambtenaren kunnen ook instellingen en toestellen die lawaai kunnen veroorzaken of die bestemd zijn om lawaai te dempen, testen of laten testen bij een door de wet erkende persoon.

Daarnaast kunnen zij het gebruik van inrichtingen en toestellen, die wegens hun bouw of eigenschappen niet conform de wet kunnen werken, voorlopig verbieden of ze verzegelen en daaromtrent alle spoedmaatregelen treffen die in deze omstandigheden noodzakelijk blijken.

⁵¹⁶ F. GEYSELS, R. MEEUS, J. VANHEULE en J. HOEBEN, *o.c.*, 123.

⁵¹⁷ Decr. VI. Parl. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *B.S.* 3 juni 1995.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

De ambtenaren kunnen ook de **hulp en bijstand van de gemeenteoverheid** inroepen.

Voorts zijn zij gerechtigd **elk onderzoek, controle en enquête** in te stellen, alsook alle **inlichtingen** in te winnen, nodig om zich er van te vergewissen dat alle wettelijke bepalingen nageleefd worden. In deze context kunnen de inspecteurs onder meer personen ondervragen, zich zonder verplaatsing alle boeken en bescheiden, afschriften doen overleggen of uittreksels ervan opmaken, of een ontvangstbewijs in beslag nemen.

Ten slotte kunnen zij ook:

- voertuigen ophouden en hun lading controleren;
- monsters nemen.

4.4. DE ORGANISATIE EN DE STRUCTUUR VAN DE MILIEU-INSPECTIE

In het milieuhandavingsrapport over het jaar 2004 stelt de afdeling Milieu-inspectie haar werking voor.⁵¹⁸ Hieruit kan naar de **organisatie en de structuur** van de dienst toe het volgende afgeleid worden.

De Milieu-inspectie vangt haar omvangrijke opdracht en de veelheid en complexiteit van de te controleren regelgeving op door een **dubbele interne structuur**: naast de klassieke verticale structuur werd ook een horizontale structuur opgezet.

De Milieu-inspectie heeft – zoals aangegeven – vooreerst een **klassieke verticale** structuur met enerzijds een hoofdinspectie in Brussel en anderzijds vijf buitendiensten in de hoofdsteden van de Vlaamse provincies. Elke dienst wordt geleid door een diensthoofd dat in overeenstemming met het ambtenarenstatuut aangewezen is als hiërarchische meerdere. De algemene leiding berust bij het afdelingshoofd.

De **hoofdinspectie** initieert en begeleidt de inspectiecampagnes en opsporingsacties die gepland en gecoördineerd over heel Vlaanderen ondernomen worden. Ze is ook verantwoordelijk voor de voorbereiding, de formulering en de evaluatie van het handhavingsbeleid. De hoofdinspectie zorgt tevens voor de personele en logistieke ondersteuning van de afdeling.

De **buitendiensten** zorgen voor de specifieke inspectieopdrachten, het opleggen en opvolgen van milieutechnische saneringsmaatregelen, het bijhouden van alle bedrijfsdossiers en het terugkoppelen van de ervaringen op het terrein.

De Milieu-inspectie kent daarnaast ook een **horizontale structuur**. Deze bestaat uit verschillende werkgroepen per milieucompartiment. Er zijn **zeven actieve werkgroepen**: afval, bodem en grondwater, geluid en trillingen, genetisch gemodificeerde organismen (G.G.O.'s), lucht (inclusief geur- en lichthinder), veiligheid en water.

Een werkgroep is samengesteld uit zes of zeven leden: een vertegenwoordiger van elke buitendienst en één of twee werkgroepgangmakers (projectleiders) van de hoofdinspectie, dit naar gelang de omvang en complexiteit van de betrokken opdracht. Bij de

⁵¹⁸ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. AFDELING MILIEU-INSPECTIE, *Milieuhandavingsrapport 2004*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, 2004, 1-14.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

samenstelling van de werkgroepen is zo veel mogelijk rekening gehouden met de ervaring en de specialisaties van de betrokkenen.

De Milieu-inspectie is ervan overtuigd dat de handhaving het best **planmatig** gebeurt. Om niet steeds afhankelijk te zijn van klachten beschikt de Milieu-inspectie over **verschillende actiemiddelen**, zoals specifieke handhavingscampagnes, routinecontroles, reactieve controles en voortgangscntroles.

Bij de specifieke handhavingscampagnes werkt men een bepaald project of onderzoeksopdracht uit.

De routinecontroles zorgen voor een aanwezigheidspolitiek op het terrein en maken dat de kans op een controle niet verbonden is aan een klacht of campagne.

De reactieve controles komen er pas na een klacht: ze zijn moeilijk te plannen en hangen af van de oproepen die binnenstromen.

De vooruitgangscntrole behoort tot het takenpakket van de ambtenaar ná de inspectie: ze omvat onder meer het opstellen van het dossier.

4.5. HET MILIEUHANDHAVINGSDECREET: NIEUWE TAKEN EN NIEUWE BEVOEGDHEDEN VOOR DE MILIEU-INSPECTIE

Op 21 december 2007 werd het milieuhandhavingsdecreet definitief goedgekeurd. Het vooropgestelde decreet moet bijdragen tot een betere milieuhandhaving op het terrein.

4.5.1. EEN KORTE SITUERING

In de zogenaamde '**Beleidsnota 2000-2004**' van de toenmalige Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw Vera Dua werd een voorstel geconcretiseerd om de milieuregelgeving doeltreffender en doelmatiger te maken. Men zou een deel 'handhaving' toevoegen aan het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid⁵¹⁹; door de integratie van een en ander zouden de handhavingsbepalingen uitgebreid worden.

In het **regeerakkoord 2004-2009** wordt de door de vorige regering ingeslagen weg verder bewandeld. Conform het Vlaamse regeerakkoord en de resolutie van het Vlaams Parlement van november 2004 werden begin 2005 de werkzaamheden opgestart voor de opmaak van een handhavingsdecreet, waarin voor het Vlaams gewest een aangepast strafrechtelijk en administratiefrechtelijk handhavingsinstrumentarium uitgeschreven werd. De in 2002-2003 afgesloten studies van de Universiteit Maastricht, de K.U.Leuven en de U.Gent hebben hierbij als uitgangspunt gediend.

⁵¹⁹ V. DUA, *Beleidsnota leefmilieu 2000-2004*, Brussel, Vlaams Ministerie van Leefmilieu en Landbouw, 2000.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

Deze beoogde hervorming van het handhavingsinstrumentarium en de handhavingsorganisatie moet leiden tot een efficiënt, effectief en geloofwaardig handhavingsbeleid inzake leefmilieu in Vlaanderen.⁵²⁰

Thans is het nieuwe decreet goedgekeurd en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad (*cf. supra*). Het is evenwel nog wachten op het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering, dat nodig is om met de nieuwe handhavingsregeling van start gegaan te kunnen gaan. Men hoopt dit laatste rond te hebben tegen het einde van de lopende legislatuur.

4.5.2. NIEUWE BEVOEGDHEDEN

Versillende **toezichthouders** worden in het milieuhandavingsdecreet opgenoemd: gewestelijke, provinciale en gemeentelijke.

De toezichtrechten waarvan sprake in het betrokken ontwerp **verschillen niet veel van de rechten, waarover de milieu-inspecteurs momenteel reeds beschikken**.⁵²¹ Het gaat hier meer bepaald om de volgende bevoegdheden:

- het recht op toegang, wat het vrij betreden van alle plaatsen, behalve de bewoonde lokalen, impliceert: de schriftelijke toestemming van de bewoner of een machtiging van de politierechtbank wordt als voorwaarde vooropgesteld;
- het recht op inzage en kopie van zakelijke gegevens;
- het recht van onderzoek van zaken, inclusief het monsternemings-, metings-, beproevings- en analyserecht;
- het recht van onderzoek van transportmiddelen;
- het recht op ondersteuning;
- het recht op het doen van vaststellingen door middel van audiovisuele middelen, zonder afbreuk te doen aan de regelgeving inzake de privacy;
- het recht op bijstand van de politie.

4.5.3. NIEUWE CONTROLE- EN SANCTIEMECHANISMEN

4.5.3.1. De controlemechanismen of het bestuurlijke handhaven

De **bestuurlijke maatregelen**, waarvan de toezichthouders mits ontwerp en goedkeuring van het uitvoeringsbesluit inzake het milieuhandavingsdecreet gebruik zullen kunnen maken, zijn⁵²²:

- een bevel aan de vermoedelijke overtreder om maatregelen te nemen om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of

⁵²⁰ K. PEETERS, *Beleidsnota 'leefmilieu en natuur' 2004-2009*, Brussel, Vlaams Ministerie van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, <http://www.vlaamsparlement.be/vpWeb/p3app/htmlpages/vp/Infopunt/Bibliotheek/wijzer/Milieuportaal/BN04-09/leefmilieu.pdf>, 63.

⁵²¹ Art. 16.3.10. Milieuhandavingsdecreet.

⁵²² Art. 16.4.7., § 1 Milieuhandavingsdecreet.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen (het **bevel tot regularisatie**);

- een bevel aan de vermoedelijke overtreder om activiteiten, werkzaamheden of het gebruik van zaken te beëindigen (het **bevel tot staking**);
- een feitelijke handeling van de personen, vermeld in artikel 16.4.6. van het milieuhandhavingsdecreet, op kosten van de vermoedelijke overtreder, om de milieuinbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen (de **bestuursdwang**).

Kenmerkend voor al deze voorgestelde bestuurlijke maatregelen is dat ze geen sancties zijn: ze voegen met ander woorden geen leed toe aan een individuele dader, maar zijn uitsluitend gericht op het **herstel** van het geschonden leefmilieu.

Het handhavingsdecreet bepaalt – naast de mogelijkheid van bestuurlijke maatregelen door de bevoegde toezichthouders – ook dat **bestuurlijke sancties** opgelegd kunnen worden **door een gewestelijke entiteit**. Deze bestuurlijke sancties zullen de vorm aannemen van alternatieve dan wel exclusieve bestuurlijke geldboeten. Het verschil hangt samen met het onderscheid dat gemaakt moet worden tussen milieumisdrijven en milieu-inbreuken:

- de **exclusieve bestuurlijke geldboeten** kunnen opgelegd worden door een gewestelijke administratieve entiteit ter beteugeling van milieu-inbreuken;
- **alternatieve bestuurlijke geldboeten** kunnen opgelegd worden door een administratief rechtscollege, het zogenaamde 'Milieuhandhavingscollege', ter beteugeling van milieumisdrijven, zodra de bevoegde procureur des Konings besloten heeft het betrokken milieumisdrijf niet te zullen behandelen.

Van **milieumisdrijven** zal er sprake zijn als het gaat om gedragingen die in strijd zijn met de milieuhygiënewetgeving die gehandhaafd wordt op grond van het milieuhandhavingsdecreet en die overeenkomstig datzelfde decreet **strafrechtelijk** gesanctioneerd kunnen worden.

Bij **milieu-inbreuken** gaat het ook om gedragingen die strijdig zijn met de milieuhygiënewetgeving die gehandhaafd wordt op grond van het milieuhandhavingsdecreet, maar – in tegenstelling tot de milieumisdrijven – komen dergelijke gedragingen niet in aanmerking voor een strafrechtelijke sanctie op grond van het milieuhandhavingsdecreet: zij zijn met andere woorden binnen de context van het Vlaamse milieuhygiërecht **onttrokken aan de toepassing van het strafrecht** (de zogenaamde 'depenalisering').

Tegen deze beslissingen, waarbij een alternatieve of exclusieve bestuurlijke geldboete opgelegd wordt, zal de overtreder, volgens het hier besproken ontwerp, in beroep kunnen gaan bij een nieuw op te richten Vlaams administratief rechtscollege, het reeds genoemde **Milieuhandhavingscollege**. Dit zal dus een sleutelrol innemen in heel de milieuhandhaving, daar het zelf beslissingen kan nemen over het opleggen van boetes, maar ook een uitspraak zal moeten doen over de beroepen die ingesteld worden tegen beslissingen van de gewestelijke entiteit tot oplegging van een bestuurlijke geldboete.

4.5.3.2. De strafrechtelijke handhaving

De strafrechtelijke handhaving van milieumisdrijven zal, mits ontwerp en goedkeuring van het uitvoeringsbesluit inzake het milieuhandavingsdecreet, gebeuren via strafrechtelijke geldboeten en gevangenisstraffen.

Bij de volgende feiten zullen de toezichhouders **strafrechtelijke boetes** kunnen opleggen⁵²³:

- opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schendingen van het milieuhandavingsdecreet;
- het opzettelijk niet uitvoeren, betalen of negeren van opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, veiligheidsmaatregelen of door de strafrechter opgelegde maatregelen;
- het negeren van toezicht;
- het opzettelijk of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid en in strijd met de wettelijke voorschriften of in strijd met een vergunning, rechtstreeks of onrechtstreeks, inbrengen of verspreiden van stoffen, micro-organismen, geluid en andere trillingen of stralingen in of op water, bodem of atmosfeer;
- het opzettelijk of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid en in strijd met de wettelijke voorschriften of in strijd met een vergunning, achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen.

4.5.4. HET OPLEGGEN VAN VEILIGHEIDSMATREGELEN

Nieuw in het milieuhandavingsdecreet is dat er ook **veiligheidsmaatregelen** genomen zullen kunnen worden. Dit zijn maatregelen waarbij de toezichhouders alle handelingen kunnen stellen of opleggen die zij onder de gegeven omstandigheden nodig achten om een aanzienlijk risico voor mens of milieu uit te schakelen, tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren.⁵²⁴ Meer concreet gaat het om:

- de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, handelingen of activiteiten, ogenblikkelijk of binnen een bepaalde termijn;
- het verbod op het gebruik of de verzegeling van gebouwen, installaties, machines, toestellen, transportmiddelen, containers, terreinen en alles wat zich daarin of daarop bevindt;
- de hele of gedeeltelijke sluiting van een inrichting;
- het meenemen, bewaren of verwijderen van daarvoor vatbare zaken, met inbegrip van afvalstoffen en dieren;
- het niet-betreden of het verlaten van bepaalde gebieden, terreinen, gebouwen of wegen.

De goedkeuring van het hierboven kort geschetste decreet is een **mijlpaal in het Vlaamse milieubeleid**. Het zal, bij inwerkingtreding, zorgen voor een aanzienlijke vereenvoudiging van het handavingsbeleid inzake het milieu, daar het decreet het

⁵²³ Art. 16.6.1. Milieuhandavingsdecreet.

⁵²⁴ Art. 16.7.2. Milieuhandavingsdecreet.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

toezicht, sancties en veiligheidsmaatregelen harmoniseert van de belangrijkste milieu-regelgevingen in Vlaanderen.

4.6. HET NATIONAAL VEILIGHEIDSPAN 2008-2011 EN DE ROL VAN DE MILIEU-INSPECTIE TER ZAKE

In het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 werd de aanpak van zware milieucriminaliteit, in het bijzonder de aanpak van afvalzwendel, als één van de prioriteiten van de reguliere politie opgenomen.

Het **opsporen van milieumisdrijven vormt dus een essentiële opdracht van de reguliere politie**: het nationaal veiligheidsplan is namelijk een politieplan. Het voormelde wordt ook bevestigd in de milieuwetgeving: zowel de Milieu-inspectie als de officieren van gerechtelijke politie worden als toezichthoudende ambtenaren aangeduid om milieumisdrijven op te sporen en vast te stellen. Dit betekent dat samenwerking tussen de reguliere politie en de Milieu-inspectie essentieel is, ook ter realisatie van het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 en – meer dan waarschijnlijk, zeker gelet ook op het gegeven dat recent een revival te bespeuren is van de aandacht van de politiek voor de milieuproblematiek – de opvolgers van dit plan. Dit is des te pregnanter nu zowel de huidige milieureglementering als het milieuhandavingsdecreet bepalen dat de toezichthouders bijstand van de reguliere politie kunnen vorderen. Een goede kennis over en weer van elkaar is dan ook onontbeerlijk voor de handhaving van het milieu.

5. DE ADMINISTRATIE DER DOUANE EN ACCIJNZEN⁵²⁵

5.1. ORGANISATIE VAN DE ADMINISTRATIE DER DOUANE EN ACCIJNZEN

De Administratie der Douane en Accijnzen is te situeren binnen de F.O.D. Financiën, meer bepaald binnen de Dienst Belastingen en Invorderingen. Naast haar Centrale dienst in Brussel heeft de Administratie zes gewestelijke directies (in Brussel, Antwerpen, Gent, Hasselt, Bergen en Luik), 57 kantoren die voornamelijk instaan voor innin-gen, en een honderdtal controlepunten, gespreid volgens de noodzaak, in onder meer de zeehavens, de luchthavens en aan de landsgrenzen. Naast de gewestelijke directies kent de Administratie der Douane & Accijnzen ook een aantal gespecialiseerde diensten, zoals de Nationale opsporingsdirectie (N.O.D.). De N.O.D heeft negen lokale inspecties onder zich. Sommige ambtenaren van de Administratie Douane & Accijnzen

⁵²⁵ Dit stuk is onder andere tot stand gekomen dankzij informatie die studenten Criminologie van de U.Gent verzamelden tijdens hun stageperiode bij de Administratie der Douane en Accijnzen. De auteurs van dit hoofdstuk danken de studenten Andries Defauw, Elke Antheunis en Dieter Jonckheere voor de duidelijke rapportage ter zake.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

hebben sinds de wet van 22 april 2003 de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie.⁵²⁶

Op internationaal vlak is België lid van de Europese Douane-Unie die opgericht werd op 1 juli 1968 met als doel de douaneplichten binnen de Europese Unie weg te werken en gelijke douanereglementering uit te werken voor goederen die ingevoerd worden, waar ook in de Europese Unie.⁵²⁷ Deze afspraken werden in 1992 samengebracht in de zogenaamde 'Community Customs Code'.⁵²⁸

Daarnaast zijn de douanediensten verenigd in de Werelddouaneorganisatie ('World Customs Organisation') die zetelt in Brussel. Deze intergouvernementele organisatie van momenteel 174 leden werd opgericht in 1952 met als doel de efficiëntie van de douaneadministratie in een mondiale economie te verbeteren. Ze staat in voor onderzoek en ontwikkeling, technische organisatie en opleiding en vorming.

5.2. DE TAKEN VAN DE ADMINISTRATIE DER DOUANE EN ACCIJNZEN

De Administratie der Douane en Accijnzen vat haar takenpakket als volgt samen: "het fundamenteel bijdragen tot de behartiging van de fiscale, economische en maatschappelijke belangen van België en de Europese Unie die verband houden met het vervoer, vervaardigen, verwerken en het voorhanden hebben van douane- en accijnsgoederen en de andere regelingen die aansluiten bij deze hoofdtaak".

De Administratie Douane is verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de inkomsten van de federale staat, van gefederaliseerde instellingen en van de Europese Unie.

Praktisch gezien is het takenpakket van de Administratie der Douane en Accijnzen tweeledig. Vooreerst staat ze in voor fiscaalgerelateerde belangen zoals het innen van invoerrechten, landbouwheffingen, B.T.W. bij invoerrechten, accijnzen en antidumpingrechten. Daarnaast en gekoppeld aan deze fiscale belangen, houdt de Administratie ook toezicht op de naleving van niet-fiscaalgerelateerde reglementering, zoals

⁵²⁶ Wet 22 april 2003 houdende toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan bepaalde ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen, *B.S.* 8 mei 2003.

⁵²⁷ Zie op het vlak van de europeanisering ook: Wet 13 september 2004 houdende instemming met de overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3. van het verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties, en met de bijlage gedaante Brussel op 18 december 1997, *B.S.* 4 november 2004 en *B.S.* 8 mei 2007 en add., *B.S.* 1 februari 2008.

⁵²⁸ De basisregulering van de Douane-Unie zit vervaat in de 'Customs Code' (Verordening 2913/92 12 oktober 1992 van de Europese Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, *P.B.* L 302 19 oktober 1992) en de 'Code's implementing provisions' (Verordening 2454/93 2 juli 1993 van de Europese Commissie houdende vaststellingen van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening 2913/92 van de Europese Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (*P.B.* L 253 11 oktober 1993).

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

het beschermen van tropische dier- en plantensoorten, de handel in verdovende middelen en het detecteren van namaak bij invoer.

De Europese Unie staat voor een eengemaakte markt met vrij verkeer van goederen en diensten waarbinnen gestreefd wordt naar een gelijk fiscaal stelsel. Hoe meer eenheid er is op fiscaal vlak, hoe meer tijd en energie vrijkomt voor de niet-fiscale taken. Deze groeiende aandacht voor niet-fiscale belangen bij de Administratie der Douane en Accijnzen wordt versterkt door de aandacht voor terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Zowel terroristische groeperingen als criminele organisaties kunnen rechtstreeks een bedreiging vormen door de invoer van wapens en springstoffen. Ze kunnen echter ook onrechtstreeks bedreigend zijn. De namaakhandel zou gebruikt worden door terroristische organisaties voor de financiering van hun geweldsmisdrijven en criminele organisaties kunnen de namaakhandel gebruiken om crimineel geld wit te wassen. Vandaar dat de Administratie der Douane en Accijnzen een belangrijke verantwoordelijkheid krijgt in die strijd tegen ernstige internationale criminaliteit.

Een van de huidige beleidslijnen van de Europese Douane-Unie is om de niet-fiscale taken te vertalen in veiligheidsgerelateerde taken. In het niet-fiscaal takenpakket bestaat die veiligheid dan uit zorg voor volksgezondheid (handel in verdovende middelen, opsporen van namaak, controle op voedingsmiddelen), zorg voor het milieu (fauna en flora door de C.I.T.E.S.⁵²⁹-wetgeving, handel in afval) en andere veiligheidsaspecten (wapenhandel, veiligheid van producten). Dat veiligheidsdenken heeft ook repercussies voor de manier van werken van de douane.

Het klassieke douanesysteem is gebaseerd op controle en heffingen bij invoer. Door allerlei mechanismen die deel uitmaken van mondialisering, volgen producten een weinig rechtlijnig traject. Het douanesysteem zou in de toekomst meer moeten werken vanuit het land van oorsprong. Vanuit het vernieuwde Amerikaanse veiligheidsbeleid zijn de Verenigde Staten dit nieuwe douanesysteem al aan het uitwerken. In 2007 stemde het Amerikaanse congres de 'U.S. 100 % maritime scanning legislation' dat stelt dat ten laatste tegen 2012 moet gelden dat elke container met bestemming Verenigde Staten doorgelicht wordt voor het laden in de oorsprongshaven. Of deze regel werkelijk tot uitvoering gebracht kan worden valt nog af te wachten, gezien het protest dat rijst bij de landen die de wetgeving moeten uitvoeren: dit nieuwe systeem van 'scan before shipping' vraagt namelijk een enorme investering in mensen en middelen. Nu een volledige doorlichting nog niet mogelijk is, zijn de douanediens ten aangewezen op risicoanalyse met het oog op veiligheid. Op basis van allerlei informatie proberen de diensten een profiel op te maken van risicoladingen.⁵³⁰ Om risicoanalyses te kunnen uitvoeren is er nood aan communicatie op nationaal en internationaal vlak en tussen douanediens ten en niet-douanediens ten.

Eén veiligheidsdreiging heeft de laatste jaren bijzondere aandacht gekregen, met name het fenomeen 'namaak'. Het wordt gerekend tot de georganiseerde criminaliteit en het

⁵²⁹ C.I.T.E.S. staat voor 'convention on international trade in endangered species'.

⁵³⁰ Zie punt 5.3.2. van dit hoofdstuk.

staat ook in verband met verschillende andere vormen van zware georganiseerde criminaliteit. Aan de hand van dit fenomeen belichten we in punt 5.2. van dit hoofdstuk de bijzondere taken van de douane inzake veiligheid.

5.3. NAMAAK EN DE ADMINISTRATIE DER DOUANE EN ACCIJNZEN

Namaak kan gedefinieerd worden als: 'goederen, met inbegrip van hun verpakking, waarop zonder toestemming een fabrieks- of handelsmerk is aangebracht dat identiek is aan of niet wezenlijk kan worden onderscheiden van het geregistreerde fabrieks- en handelsmerk voor dergelijke goederen en die dus een inbreuk vormen op de intellectuele eigendomsrechten van de houder'.⁵³¹

Om verschillende redenen is er de laatste jaren een toenemende aandacht voor het fenomeen 'namaak'. Namaak houdt in dat er een inbreuk gepleegd wordt op intellectuele eigendomsrechten;⁵³² het zijn deze rechten die de ruggengraat vormen van de vrije-markteconomie. Doordat intellectuele eigendomsrechten tijdelijk of permanent een monopoliepositie bezorgen aan de rechthouder, zorgen ze ervoor dat investeringen in onderzoek en ontwikkeling gedurende enkele jaren rendabel zijn. Het namaken van gepatenteerde producten betekent dat het winstgevend karakter van innovatie teniet gedaan wordt en dat er oneerlijke concurrentie optreedt. Namaak heeft dus ook indirect een negatieve impact op de werkgelegenheid. Het betekent voor een overheid verlies aan B.T.W.-inkomsten, accijnzen en directe belastingen. Doordat de productie van namaak zich onttrekt aan de veiligheidsvoorschriften en de reguliere controles op veiligheid, betekent het ook een bedreiging voor de veiligheid van de burger. We kunnen als voorbeeld aanhalen de namaak van vliegtuigonderdelen, van medicijnen, van speelgoed en van voedingswaren.

Dat intellectuele eigendomsrechten van fundamenteel belang zijn voor de wereldhandel wordt aangetoond door de initiatieven op het niveau van de Wereldhandelsorganisatie (W.H.O.). Tijdens de 'Uruguay-ronde 1986-1994' werden binnen de W.H.O. de 'trade related aspects of intellectual property rights' (T.R.I.P.S.) vastgelegd. Het T.R.I.P.S.-akkoord⁵³³ omvat de minimumstandaarden inzake intellectuele eigendomsrechten die

⁵³¹ Deze omschrijving is gebaseerd op artikel 2 van de verordening (E.G.) van de Europese Raad van 22 juli 2003 inzake het optreden van de douaneautoriteiten ten aanzien van goederen waarvan vermoed wordt dat zij een inbreuk vormen op bepaalde intellectuele eigendomsrechten en inzake maatregelen ten aanzien van goederen waarvan vastgesteld is dat zij inbreuk maken op dergelijke rechten (*P.B. L 196 2 augustus 2003*).

⁵³² Zie ter zake ook: Verdrag van Parijs 20 maart 1883 tot bescherming van de industriële eigendom en laatste herzien in Stockholm op 14 juli 1967, goedgekeurd bij wet van 26 september 1974, *B.S. 29 januari 1975*.

⁵³³ Annex 1C van het 'Marrakesh agreement' tot uitwerking van de W.T.O., getekend in Marrakesh (Marokko) op 15 april 1994.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

gerespecteerd moeten worden door alle leden van de W.H.O.⁵³⁴ Eén van de belangrijkste bepalingen van het voormelde akkoord is de koppeling van de intellectuele eigendomsrechten aan de handel. Waar intellectuele eigendomsrechten vóór het T.R.I.P.S.-akkoord in principe een nationaal karakter behielden en elk land de reikwijdte van de rechten bepaalde, creëerde de W.H.O. met het voormelde akkoord een globaal en uniform systeem. Waar een product of waar een gepatenteerd idee zich ook bevindt, de patentbescherming moet gerespecteerd worden binnen elke lidstaat van de W.H.O.⁵³⁵ Het T.R.I.P.S.-akkoord bevat minimumstandaarden die in de nationale en regionale reglementering geïmplementeerd moeten worden. Europa had bijna gelijktijdig met de opmaak van het T.R.I.P.S.-akkoord een eigen verordening uitgewerkt, meer bepaald de verordening 40/94 van de Europese Raad van 20 december 1993 inzake het Gemeenschapsmerk. In de verordening 2004/48 E.G. van het Europees Parlement en de Europese Raad van 29 april 2004 betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten werd vooral het aspect 'handhaving' verder uitgewerkt.⁵³⁶

Deze ontwikkeling inzake intellectuele eigendomsrechten heeft gevolgen voor de Administratie der Douane en Accijnzen. Aangezien intellectuele eigendomsrechten meereizen met het product en aangezien de Administratie controle uitoefent op het goederenverkeer, heeft de Administratie der Douane en Accijnzen een belangrijke verantwoordelijkheid in de controle op het respecteren van het patentrecht, met ander woorden in het opsporen van namaak.

Op 22 juli 2003 werd op Europees niveau de verordening (E.G.) 1383/2003 goedgekeurd. Deze verordening bepaalt het optreden van de douaneautoriteiten ten aanzien van goederen waarvan vermoed wordt dat zij een inbreuk vormen op bepaalde intellectuele eigendomsrechten, en inzake de maatregelen ten aanzien van goederen waarvan vastgesteld is dat zij een inbreuk vormen op dergelijke rechten. De verordening vertoonde een aantal tekortkomingen waardoor namaak niet op een efficiënte manier bestreden kon worden. Met de Belgische wet van 15 mei 2007 betreffende de bestrafing van namaak en piraterij van intellectuele eigendomsrechten⁵³⁷ werd een aantal innovaties doorgevoerd die een efficiënte bestrijding van namaak meer mogelijk maken. We bespreken deze wet in punt 5.3.1. van dit hoofdstuk.

5.3.1. DE WET VAN 15 MEI 2007

De wet van 15 mei 2007 die in werking trad op 1 oktober 2007, bracht grote veranderingen teweeg inzake de strijd tegen namaak, maar ook voor wat het takenpakket van

⁵³⁴ Deze minimumstandaarden zijn een samenvatting van de vereisten van de 'W.I.P.O.', van de 'Paris convention for the protection of industrial property' van 20 maart 1883 en van de 'Berne convention for the protection of literary and artistic works' van 9 september 1886.

⁵³⁵ De TRIPS-overeenkomst zit vevat in Annex 1C van de Marrakesh Agreement van de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, getekend in Marrakesh, Morocco op 15 April 1994.

⁵³⁶ P.B. L 157 30 april 2004.

⁵³⁷ B.S. 18 juli 2007.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

de Administratie der Douane en Accijnzen betreft.⁵³⁸ De wet is in de eerste plaats bedoeld om de hiervoor vermelde verordening 1383/2003 te implementeren, maar het geeft ook een duidelijke precisering van de controle en vaststellingsmacht van de ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen (inspectie ter plaatse, inbeslagname van de namaakgoederen en van de middelen die gediend hebben om de overtreding te plegen, ...).

Tot voor de inwerkingtreding van de wet van 15 mei 2007 was namaak een klachtmisdrijf. Ook al stelde de Administratie der Douane en Accijnzen flagrante inbreuken vast op het intellectuele eigendomsrecht, men kon niets doen zolang de titularis van het eigendomsrecht geen klacht indiende. Dat zorgde voor grote frustratie bij de douaneambtenaren die soms botsten op grote vrachten namaakproducten, maar niets konden ondernemen zolang de eigenaar van het beschermde product geen klacht indiende bij het parket. De wet van 15 mei 2007 bracht daar verandering in: **namaak werd omgevormd tot een douanemisdrijf** en de Administratie der Douane en Accijnzen kan **ambtshalve optreden** via haar **gewestelijk directeur** die de vordering zal instellen bij het openbaar ministerie. Het is belangrijk dat het parket de inbreuken op namaak ernstig neemt en ze ook gaat vervolgen. Met deze wijziging van klachtmisdrijf naar douanemisdrijf erkent de wetgever ook dat namaak niet alleen in het nadeel werkt van de merkenhouder maar ook **een bedreiging vormt voor de openbare orde**.

De inwerkingtreding van de wet van 15 mei 2007 heeft ook gevolgen voor het takenpakket van de Administratie der Douane en Accijnzen. De verordening 1383/2003 was enkel van toepassing op het **extra-communautaire handelsverkeer** en niet op het **handelsverkeer tussen de lidstaten** van de Europese Unie. Eens de goederen op de Europese markt waren, kon de Administratie der Douane en Accijnzen niets meer ondernemen op basis van de verordening. Met de nieuwe wet kan de Administratie ook met betrekking tot die goederen controleren, opsporen en vaststellen, net zoals bij het extra-communautaire handelsverkeer. Inbreuken binnen de Europese Unie zijn van **gemeenrecht**: het zijn inbreuken op de artikelen 8 tot 12 van de **wet van 1 april 1879 betreffende de fabrieks- en handelsmerken**.⁵³⁹ Ook bij deze inbreuken hebben de douaneambtenaren nu de mogelijkheid om een **minnelijke schikking** voor te stellen.

Naast het feit dat de wet **zwaardere sancties** voorschrijft geeft ze ook de mogelijkheden aan die de Administratie der Douane en Accijnzen heeft om **zelf op te treden** bij het vaststellen van een inbreuk.

De bevoegde douaneambtenaren hebben volgens de wet van 15 mei 2007 de mogelijkheid om, wanneer ze een inbreuk vaststellen, een **waarschuwing** te geven (art. 16). Pas als de overtreder niets ondernomen heeft binnen de 30 dagen na de waarschuwing, wordt het **proces-verbaal** ter zake doorgestuurd naar het parket. De waarschuwingsprocedure is **hoofdzakelijk preventief** van aard.

⁵³⁸ Zie ook de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen (*B.S.* 21 september 1977).

⁵³⁹ *B.S.* 3 april 1879.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

De bevoegde ambtenaar mag volgens de voormelde wet ook een **minnelijke schikking** voorstellen aan de overtreder (art. 17).

Artikel 6, § 2 van de wet van 15 mei 2007 bepaalt ook dat de Administratie der Douane en Accijnzen kan overgaan tot een **vereenvoudigde procedure**: op kosten en onder verantwoordelijkheid van de rechthouder kan de Administratie de goederen vernietigen. Dit kan evenwel enkel nadat een monster genomen werd en na schriftelijke instemming van de aangever, de houder of de eigenaar van de goederen.

5.3.2. RISICOANALYSE

Om namaak op te sporen maakt de Administratie der Douane en Accijnzen gebruik van **risicoinschatting**. De risicoanalyses gebeuren op basis van een aantal **indicatoren**. In de eerste plaats zijn er productgebonden risicoindicatoren, zoals luxegoederen, goederen van designmerken en medicijnen. Ook de origine, herkomst of bestemming kan een risicoindicator zijn. Namaak wordt vaak geproduceerd in Aziatische landen. Om het land van origine te verdoezelen, worden de producten vaak doorgevoerd via Dubai. De aangegeven waarde kan een indicator zijn als de waarde te laag ligt tegenover het aantal goederen. De manier van verpakken kan een indicator zijn, bijvoorbeeld als waardevolle producten in een grote doos verpakt zijn. Verder letten de douanebeamten op de wijze van transporteren en de reisweg.⁵⁴⁰

5.3.3. SAMENWERKING IN DE STRIJD TEGEN NAMAAK

Eén van de voorwaarden voor efficiënte risicoanalyse is het beschikken over voldoende **informatie** die toelaat de risico's in te schatten. Deze aanpak vraagt dan ook een **nauwere samenwerking met andere diensten op internationaal en nationaal vlak**. De 'World Customs Organisation' heeft in 2002 een **samenwerkingsvereenkomst** gesloten met **Europol** met als doel ernstige, internationale vormen van georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Opmerkelijk is ook de **samenwerking tussen de overheid en de private sector**. De Europese Commissie sloot met de sigarettenfabrikant Philip Morris een akkoord voor 12 jaar om de namaak van sigaretten te doen afnemen. De **participatie van de fabrikant** bij de productie van het originele product, bijvoorbeeld door specifieke markeringen, laat douaneambtenaren toe om namaak sneller op te sporen.

Ook op nationaal vlak is **communicatie** noodzakelijk. Eén van de opdrachten van de **N.O.D.** bestaat uit **samenwerken en assistentie verlenen** aan andere diensten die instaan voor fraudebestrijding zoals de Bijzondere Belastinginspectie en de Economische Inspectie, met officieren van gerechtelijke politie, met Europol, met anti-fraudediensten van de Europese Commissie en met buitenlandse douanediensten. Deze opdracht tot samenwerking vinden we ook duidelijk terug in de wet van 15 mei 2007. De wet stimuleert samenwerking tussen diensten in de strijd tegen namaak. Ze

⁵⁴⁰ EUROPESE COMMISSIE, A guide to risk analysis and customs controls, Office for official publications of the European Communities, 1998, 110.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

kent de **bevoegdheid voor opsporing en vervolging** van namaak toe aan de ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen, evenals aan de politie en aan de ambtenaren van de **Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de F.O.D. Economie**. Deze laatste instantie wordt versterkt door een nieuwe afdeling die namaakbestrijding tot taak heeft. Zowel de houder van het eigendomsrecht als consumenten kunnen bij deze dienst klacht indienen via een **klachtenformulier** dat online beschikbaar is op de website van de F.O.D. Economie. Bovendien voorziet de wet een **gezamenlijke actie van de F.O.D. Economie, de F.O.D. Financiën en de federale politie**. De algemene coördinatie van het optreden van deze drie bevoegde instellingen berust bij de F.O.D. Economie en meer specifiek bij diens **Algemene Directie Regulering en Organisatie van de Markt**, die bevoegd is voor de intellectuele eigendom.

5.4. HET NATIONAAL VEILIGHEIDSPLAN 2008-2011 EN DE ROL VAN DE ADMINISTRATIE DER DOUANE EN ACCIJNZEN TER ZAKE

De Administratie der Douane en Accijnzen vormt een duidelijk voorbeeld van de manier waarop de B.I.D.'s een steeds belangrijker plaats innemen in het veiligheidsbeleid en zich ook aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen ter zake. We kunnen ter illustratie verwijzen naar de risicoanalyse als leidraad bij controles, de duidelijke samenwerking en communicatie met andere publieke en private organisaties op nationaal en internationaal vlak en de expliciete vertaling van hun bevoegdheidssterrein in een veiligheidsproblematiek. Deze aanpak lijkt vruchten af te werpen: dit komt naar voor uit de cijfers over in beslag genomen namaakgoederen.

6. DE BIJZONDERE BELASTINGINSPECTIE (B.B.I.)

6.1. EEN KORTE SITUERING

De Bijzondere Belastinginspectie (B.B.I.) is in 1979 ontstaan uit een samenvoeging van diensten van het (toen nog) ministerie van Financiën, met name de bijzondere diensten van de directe belastingen en de B.T.W. De toenemende belangstelling voor financieel-economische misdrijven tijdens de jaren zeventig van de vorige eeuw had veel te maken met de toenmalige economische crisis. Daarenboven was er het baanbrekend werk van professor Max Frank van de U.L.B. Hij verrichtte onderzoek naar de omvang van fiscale fraude in België en kwam hierbij tot onthutsende vaststellingen.⁵⁴¹ De economische situatie en het voormelde wetenschappelijke onderzoek maakten dat beleidsmakers er steeds meer van overtuigd raakten dat het noodzakelijk was werk te maken van de strijd tegen de belastingfraude. Dit resulteerde in de **oprichting bij K.B.**⁵⁴² van de B.B.I. In wat volgt bieden we een historisch overzicht van de B.B.I. om zo haar taken en bevoegdheden te duiden.

⁵⁴¹ M. FRANK, *La fraude fiscale en Belgique*, Brussel, Editions de l'université de Bruxelles, 1977, 9.

⁵⁴² K.B. 14 november 1978 houdende wijzigingen van het Koninklijk besluit van 25 oktober 1971 tot vaststelling van het organiek reglement van het Ministerie van Financiën, B.S. 21 februari 1979.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

6.2. DE OPRICHTING VAN DE B.B.I.

De B.B.I. werd **actief op 1 april 1979**, één jaar na het verschijnen van het in punt 5.1. vermelde K.B. De toenmalige minister van Financiën, Gaston Geens (C.V.P.), stelde bij deze gelegenheid: "Ze (dit is: de B.B.I. – red.) zal zich met controles van grote omvang bezighouden, met andere woorden met de verificaties waarvoor een team van specialisten in de verschillende takken van de fiscaliteit is vereist. Ze zal daartoe tevens een beroep kunnen doen op de controlebeambten van andere verschillende ministeriële departementen. Deze nieuwe geïntegreerde diensten van de B.B.I. zullen hoofdzakelijk een polyvalente taak hebben zowel inzake directe belastingen als inzake B.T.W. en douane. Het onderzoeksrecht van de ambtenaren van deze administratie strekt zich uit tot de gehele fiscale sector."⁵⁴³

De facto ging het erom grote fraudestromen, zogenaamde '**gekaracteriseerde fraudes**', te voorkomen en op te sporen. De gewone diensten hielden zich bezig met de gewone dossiers. Kwam daarin een bepaald fraudeaspect van een bepaalde omvang naar voren, dan werd dit dossier doorgeschoven naar de B.B.I.

Daarnaast was de B.B.I. de bevoorrechte partner om de contacten met het gerecht te verzorgen. Concreet wilde dit zeggen dat er ambtenaren aangeduid werden die als contactambtenaren fungeerden tussen de administratie en het parket.⁵⁴⁴ De specifieke taak van deze ambtenaren bestond erin de **samenwerking tussen de parketten en de fiscale administratie** soepel en doeltreffend te laten verlopen. De contactambtenaren behoorden tot de B.B.I., maar gerechtelijke overheden konden "in geval van noodzaak" een beroep op hen doen.

Bij de oprichting van de B.B.I. werkten er ongeveer een veertigtal ambtenaren. Deze ambtenaren waren afkomstig uit de toenmalige administraties binnen het toenmalige ministerie van Financiën. De B.B.I. beschikte over een centrale administratie (gelegen te Brussel) en vier regionale directies (Antwerpen, Gent, Brussel en Namen), verdeeld in inspecties. Hoewel de directies enkel bevoegd waren voor hun ambtsgebied, mochten zij een onderzoek dat in hun ambtsgebied startte, voortzetten over het hele grondgebied. De ambtenaren van de B.B.I. konden controles uitvoeren en verificaties verrichten omtrent om het even welke vorm van belasting. Oorspronkelijk was deze algemene bevoegdheid van de B.B.I.-ambtenaren niet wettelijk geregeld. Hierdoor kon elke ambtenaar slechts die bevoegdheden uitoefenen die hij reeds bij zijn vorige administratie bezat. Dit betekende bijvoorbeeld dat de B.B.I.-ambtenaar die afkomstig was uit de B.T.W.-administratie binnen de B.B.I. enkel zijn bevoegdheden kon uitoefenen, zoals deze beschreven waren in het wetboek op de B.T.W. Dit was natuurlijk een onwerkbare situatie. De B.B.I. had een polyvalente taak te vervullen, maar de ambtenaren beschikten voor de uitoefening van hun taken niet over polyvalente bevoegdheden.

⁵⁴³ L. HUYBRECHTS en W. DIERICK, *Fiscaal strafrecht*, Brussel, Samsom, 1987, 23.

⁵⁴⁴ F. DE MOT, *Fiscaal strafprocesrecht: het Charter van de belastingplichtige in de context van het fiscaal strafprocesrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 113.

6.3. DE REGULARISATIE VAN DE BEVOEGDHEIDSPROBLEMEN

Door de **wet van 8 augustus 1980**⁵⁴⁵ werden de bevoegdheidsproblemen, zoals in punt 5.2. geduid, geregulariseerd. Artikel 87 van die wet stelt namelijk: "*De administratie van de Bijzondere Belastinginspectie en de ambtenaren ervan hebben de bevoegdheden die door de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake belastingen, rechten en taksen worden verleend aan de fiscale administraties en al de ambtenaren ervan.*" Sindsdien kon een ambtenaar van de B.B.I. controles uitvoeren en verificaties doen voor om het even welke belasting. Hij kon daarbij gebruik maken van de controlemiddelen die specifiek beschreven stonden in elk belastingwetboek, zijnde: het wetboek der successierechten; het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten; het B.T.W.-wetboek; het wetboek inkomstenbelastingen; en het wetboek der douane en accijnzen.

Er was slechts één **beperking**, maar die was dan ook zeer strikt: een B.B.I.-ambtenaar kon optreden zoals een ambtenaar van om het even welke fiscale administratie, maar hij was verplicht om in het kader van een onderzoek omtrent een welbepaalde belasting deze **onderzoeksmatregelen te respecteren die opgenomen waren in het specifieke wetboek met betrekking tot deze belasting**. Deze beperking betekende dat een B.B.I.-ambtenaar niet alle controlemaatregelen waarin voorzien was in de diverse fiscale wetboeken kon aanwenden om bijvoorbeeld de vennootschapsbelasting te controleren. Het negeren van de beperking zou destijds⁵⁴⁶ de nietigheid meebrengen van het door de B.B.I. aangebrachte bewijsmateriaal in strafzaken.

6.4. DE VERHOUDING MET HET PARKET

Met de oprichting van de BBI in 1978 stond de wetgever de bestrijding van grootschalige fiscale fraude voor ogen. De liberale Waalse senator en hoogleraar in de rechten aan de U.L.B. Robert Henrion vond het betreurenswaardig dat slechts weinig fraudeurs voor de rechtbank verschenen. Fraude was volgens hem een misdrijf dat sociale schade met zich meebracht. Vandaar dat hij ook het onderzoek van zijn collega Max Franck⁵⁴⁷ stimuleerde naar de omvang van fiscale fraude. Volgens Henrion kon de fiscale fraude pas krachtadig aangepakt worden, als de **parketten meer armslag** zouden krijgen. Daarom diende hij op 12 oktober 1979 een wetvoorstel in die zin in. Henrion wilde met zijn voorstel de samenwerking tussen Justitie en de administratie in de strijd tegen de fiscale fraude verbeteren. Bovendien wilde hij aan de parketten het recht op initiatief verlenen. Zijn voorstel werd **wet op 8 augustus 1980**: het parket had hiermee het recht verworven om zelf ten strijde te trekken tegen fraudeurs.⁵⁴⁸

⁵⁴⁵ B.S. 15 augustus 1980.

⁵⁴⁶ Een en ander dateert van voor de wending die de Belgische Cassatierechtspraak recent nam met betrekking tot het gebruik van onrechtmatig verkregen bewijs in strafzaken.

⁵⁴⁷ Zie hierover punt 6.1. van dit hoofdstuk.

⁵⁴⁸ A. VAN BOSBEKE en J. WILLEMS, *Kirschen en Co, het blauwe netwerk*, Antwerpen, E.P.O., 1987, 120.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

De wet van 8 augustus 1980⁵⁴⁹ en de herstelwet van 10 februari 1981⁵⁵⁰ inzake de strafrechtelijke beteugeling van belastingontduiking hebben niet alleen de controlemidelen van de fiscale administraties aangevuld en gewijzigd, maar hebben eveneens de penale bestraffing van belastingontduiking grondig hervormd. Inzake **directe belastingen** werd door het invoeren van artikel 47 van deze wet van 1980 de **uitoefening van de strafvordering opnieuw toevertrouwd aan het openbaar ministerie**; dit was voor de B.T.W. reeds het geval. De taak van de ambtenaren van de fiscale administraties werd derhalve beperkt tot de kennisgeving aan het openbaar ministerie van misdrijven, waarop strafrechtelijke sancties gesteld zijn.

Vóór de totstandkoming van de voormelde wetsbepaling werd de vervolging tot toepassing van boetes en andere straffen ingesteld op verzoek van de Administratie der Directe Belastingen; het parket nam geen enkel initiatief, trad slechts op als toegevoegde partij en gaf louter advies. Dit was een belangrijke afwijking van het gemeen recht, aangezien daarin de strafvervolging exclusief⁵⁵¹ tot de bevoegdheid van het openbaar ministerie behoort. Met de wet van 8 augustus 1980 bezat de Administratie voortaan geen enkele bevoegdheid meer inzake strafrechtelijke vervolging.⁵⁵²

Toch deed de toepassing in de praktijk enige problemen rijzen. De ambtenaren van de fiscale administratie waren in de meeste gevallen de eersten die kennisnamen van vermoedelijke fiscale misdrijven. Hier rees het probleem van de samenwerking tussen administratie en parket. Artikel 29 Sv. stelt immers: "*ledere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdrijf is verplicht daarvan dadelijk bericht geven aan de procureur des Konings.*" Deze verplichting rust op alle openbare overheden en ambtenaren, dus ook op de ambtenaren van het ministerie van Financiën.

De **wetgeving regelde de samenwerking tussen administratie en parket onvoldoende**. De procureur des Konings, bij wie door de fiscale ambtenaar een aangifte gedaan werd, kon aanvullende inlichtingen inwinnen. Hij kon in voorkomend geval technische adviezen inwinnen van vakkundige personen, dit zijn personen die wegens hun beroep of wegens hun kunde in staat zijn om ophelderingen te verstrekken over de aard en de omstandigheden van het misdrijf. Hij kon ook een onderzoeksrechter belasten met de opsporing van het misdrijf. Als gevolg hiervan **deden de procureurs des Konings en de onderzoeksrechters dan ook een beroep op de ambtenaren van de B.B.J.** om hen **als deskundigen** (en niet als fiscale ambtenaren) bij te staan in een onderzoek naar fiscale misdrijven.

Ten gevolge van de voornoemde wetswijzigingen van 1980 en 1981 konden binnen het fiscaal recht **twee bestraffingswijzen** aangewend worden: enerzijds de toepassing van administratieve sancties en anderzijds het opleggen van strafrechtelijke sancties. Het eerste middel werd uitsluitend uitgeoefend, beoordeeld en vervolgd door de administra-

⁵⁴⁹ Zie punt 6.3. van dit hoofdstuk.

⁵⁵⁰ B.S. 14 februari 1981.

⁵⁵¹ Met uitzondering wat de klacht met burgerlijke partijstelling betreft.

⁵⁵² W. DIERICK, 'Het fiscale strafrecht in een nieuw kleed', *R.W.* 1982, 1796.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

tie, terwijl beoordeling en toepassing van de strafsancities de taak was van de correctionele rechtbanken.

Administratieve sancties bestaan meestal uit belastingverhoging en boetes. Ze sanctioneren de materiële belastingontduiking of de loutere overtreding van een fiscaal voorschrift. Ze worden opgelegd door de administratie en vereisen geen bewijs van opzet of kwade trouw van de overtreder; het intentioneel element in hoofde van de overtreder kan wel meespelen bij het bepalen van de hoogte van de sanctie. In tegenstelling tot deze administratieve sancties hebben de **strafsancities** een persoonlijk karakter. Steeds moet de persoonlijke schuld van de overtreder bewezen worden. Daarenboven moet er steeds een bedrieglijk opzet of een oogmerk om te schaden aanwezig zijn. Door de notie 'fiscale misdrijven' te beperken tot de inbreuken die met een speciaal opzet gepleegd worden, plaatst de wetgever zelf het overgrote deel van de wetsinbreuken buiten het bereik van de strafwet. Hierdoor wordt de toepasselijkheid van de strafsancities beperkt tot de meest zwaarwichtige inbreuken. We kunnen in deze toestand een toepassing zien van het 'ultimum remedium-principe'.⁵⁵³

Zo goed als alle beginselen die het gemeen strafrecht beheersen, zijn van toepassing in het **fiscaal strafrecht**. De bepalingen die de fiscale fraude bestraffen, zijn terug te vinden in de diverse fiscale wetboeken. De strafrechtelijke vervolging inzake fiscale zaken gebeurt op grond van de algemene strafbepalingen die elke overtreding van de fiscale wet strafbaar stellen, mits deze overtreding met bijzonder opzet gebeurt. Meestal wordt ook valsheid in geschriften voorzien.⁵⁵⁴ Beide systemen (administratieve en strafrechtelijke) kunnen op dezelfde feiten toegepast worden.

In sommige omstandigheden **kan een administratieve sanctie een strafrechtelijk karakter hebben**. Het Hof van Cassatie⁵⁵⁵ heeft hierover uitspraak gedaan en oordeelde dat een administratieve sanctie een strafrechtelijk karakter heeft, als ze:

- zonder onderscheid elke belastingplichtige treft en niet slechts een bepaalde groep met een particulier statuut;
- een bepaald gedrag voorschrijft en op de niet-naleving ervan een sanctie stelt;
- niet alleen maar een vergoeding in geld van een schade betreft, maar essentieel ertoe strekt te straffen om de herhaling van gelijkaardige handelingen te voorkomen;
- stoelt op een norm met een algemeen karakter, waarvan het oogmerk tegelijkertijd preventief en repressief is;
- tegelijk zeer zwaar is, gelet op het bedrag ervan.

⁵⁵³ F. DESTERBECK, 'De sterkte van de kettling bij vervolging in fiscale strafzaken' in M. DE SAMBLANX, J. SPREUTELS, P. WAETERINCKX, J. DOREAENE, F. DESTERBECK, E. WYMEERSCH, C. TERRIER, J. DENOLF en H. JAMAR (ed.), *Financieel-economisch rechercheren*, Brussel, Politeia, 2004.

⁵⁵⁴ F. DESTERBECK, 'Belasting en belastingontduiking' in X. (ed.), *Postal memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Mechelen, Kluwer, losbl., 1.

⁵⁵⁵ Cass. 25 mei 1999, *Arr. Cass.* 1999, 307.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

Wanneer een administratieve sanctie aan al deze voorwaarden voldoet, krijgt ze een strafrechtelijk karakter. Dit brengt met zich mee dat een latere bestraffing van hetzelfde feit door de strafrechter onmogelijk wordt.

6.5. EEN INTENSE SAMENWERKING TUSSEN HET PARKET, DE B.B.I. EN DE REGULIERE POLITIE

Zoals in de vorige punten gezegd, waren zowel de B.B.I. als de reguliere politie bevoegd binnen dezelfde materie. Daarenboven werd vastgesteld dat een duidelijk kader omtrent samenwerking ontbrak. Het feit dat ze niet zo vertrouwd waren met de juridische en technische aspecten van de fiscaliteit en niet konden beschikken over eigen aangepaste middelen en gespecialiseerde medewerkers, heeft de parketten en de onderzoeksrechters aangezet tot samenwerking met de belastingadministratie: daar was immers de noodzakelijke knowhow aanwezig. In het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam dan ook een **nauwe samenwerking tussen de B.B.I. en de reguliere politie** tot stand.

Het parket kon gelijk wie aanduiden als expert, ook een fiscaal ambtenaar. Vermits geen verbod bestond om samen te werken, mocht een fiscaal ambtenaar in zijn functie die opdracht aanvaarden. Voornamelijk in Brussel werd steeds meer een beroep gedaan op de medewerkers van de B.B.I., ook ter gelegenheid van huiszoekingen en verhoren. Het gebeurde eerst schoorvoetend, maar daarna werd het eerder het systeem dat de onderzoeksrechter die belast was met fiscale zaken, geen deskundige aanstelde maar via een kantschrift technische bijstand vroeg aan de B.B.I. De B.B.I.-medewerkers beschikten weliswaar niet over de hoedanigheid van officier van gerechtelijk officier en konden dus niet actief meewerken ter gelegenheid van huiszoekingen, maar ze konden wel aanwijzingen geven aan de onderzoekers om te zeggen welke stukken belangrijk waren voor het onderzoek. Tegelijkertijd verleenden zij technische bijstand bij de ondervraging en verhoren, na vordering door de onderzoeksrechter. **De ambtenaren van de B.B.I. raakten met andere woorden rechtstreeks betrokken bij de materiële uitoefening van het strafonderzoek.**

We kunnen ons hierbij natuurlijk afvragen of deze B.B.I.-ambtenaren, die 'technische bijstand' verleenden aan politiemensen in een gerechtelijk dossier, niet veeleer gericht waren op hun eigen administratief onderzoek. Ze verleenden echter bijstand als expert en niet als fiscaal ambtenaar. Om de stukken zelf te mogen gebruiken in hun administratief dossier moesten de mensen van de B.B.I. de toestemming vragen aan de procureur-generaal. Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat de oorspronkelijke informatie in een aantal gevallen voortkwam uit de belastingdiensten zelf. Soms ging het ook wel om dossiers die door het parket zelf opgestart waren en waarin de B.B.I.-ambtenaren dan verder onderzoek deden. Daarna werd een fiscaal onderzoek gevoerd, waaruit vrij snel duidelijk werd of het al dan niet ging om fraude. In het positieve geval werd klacht ingediend vanuit de B.B.I. bij het parket. Het was de parketmagistraat die besliste of hij deze klacht dan verder onderzocht.

De nauwe samenwerking tussen de B.B.I. en de politiediensten in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam er op het ogenblik dat de uitoefening van de

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

strafvordering in fiscale zaken door de in punt 5.4. vermelde wet van 8 augustus 1980 aan het openbaar ministerie toevertrouwd werd.

De parketten waren echter in de fiscale materie niet ingewerkt. Zij beschikten ook niet over de gespecialiseerde medewerkers en de nodige middelen om grootschalige fiscale fraude te bestrijden.

De B.B.I. daarentegen werd in dezelfde periode net opgericht ter bestrijding van belangrijke fraudepraktijken in alle domeinen van het fiscaal recht. Het lag voor de hand dat de parketten juist op deze specialisten een beroep zouden doen om bijstand te verlenen bij ingewikkelde fiscale onderzoeken. **De samenwerking had vooral een doeltreffende en deskundige bestrijding van fiscale criminaliteit voor ogen. Nochtans ontbrak er een duidelijke regelgeving** die deze samenwerking nauwkeurig vastlegde. De inbreng van de B.B.I.-ambtenaren heeft tijdens deze periode sterk bijgedragen tot meer doelgericht speurwerk.

6.6. HET 'CHARTER VAN DE BELASTINGPLICHTIGE'

Er kwam echter steeds meer **kritiek op de samenwerking** tussen politie en fiscale ambtenaren. Allerlei argumenten werden aangevoerd om de samenwerking tussen parket, onderzoeksrechter en belastingadministratie terug te schroeven. Deze argumenten kwamen hoofdzakelijk vanuit de hoek van de **advocatuur**. Zo werd voorgehouden dat de deelname van belastingambtenaren aan het strafonderzoek van die aard was dat het geheim karakter van het onderzoek geschonden zou zijn. Eveneens zouden de onpartijdigheid en de objectiviteit van de onderzoeksrechter aangetast zijn. Uiteindelijk volgde er een Cassatiearrest⁵⁵⁶ dat duidelijk stelde dat het feit dat de onderzoeksrechter de verdachte ondervraagt en een huiszoeking doet uitvoeren in aanwezigheid van de B.B.I.-ambtenaren in overeenstemming is met de vereiste van het geheim karakter van het gerechtelijk onderzoek. Deze uitspraak heeft er niet toe geleid dat de golf van kritiek op de samenwerking luwde. De kritieken vanuit de rechtsleer zorgden eveneens voor discussie binnen het politieke milieu. Het is opmerkelijk dat de sfeer van het debat mee bepaald werd door enkele zeer grote politieke fiscale schandalen. De politieke meerderheid, toen de C.V.P. en de P.V.V., wilde komen tot een strikte scheiding tussen fiscus en gerecht.

Het is in deze verwarde sfeer dat de **wet van 4 augustus 1986**⁵⁵⁷ tot stand kwam. Door deze wet werd het zogenaamde '**Charter van de belastingplichtige**' ingevoerd. Dit 'Charter' stelde strikte beperkingen aan de werkrelaties tussen de ambtenaren van de B.B.I. en de politie. Ten gevolge van de invoering van het 'Charter' kan er van 'samenwerking' in de concrete betekenis van het woord niet meer gesproken worden. De bepalingen van het 'Charter' komen erop neer dat een soort '**terreinverdeling**' ingevoerd wordt **tussen fiscale administraties en strafrechtelijke opsporingsdiensten**.

Een belangrijk gevolg van deze wet is dat het initiatiefrecht inzake vervolgingen van fiscale misdrijven toevertrouwd werd aan het openbaar ministerie. Dit neemt niet weg

⁵⁵⁶ Cass. 27 maart 1985, www.cass.be.

⁵⁵⁷ Wet 4 augustus 1986 houdende fiscale bepalingen, B.S. 20 augustus 1986.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

dat de eersten die van dergelijke (vermeende) misdrijven kennis krijgen, in de meeste gevallen de ambtenaren van de fiscale administratie zijn. Deze ambtenaren waren verplicht om, volgens artikel 29 Sv., dadelijk de procureur des Konings in kennis te stellen, wanneer zij door de uitoefening van hun ambt kennis kregen van een misdaad of wanbedrijf.

Het was duidelijk dat de verplichte **kennisgeving van fiscale misdrijven door belastingambtenaren aan het parket** problemen zou stellen, dit vooral op het vlak van de beoordeling van het bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden dat voor de meeste fiscale misdrijven vereist is. De voormelde wet van 4 augustus 1986 heeft hier enkele wijzigingen in aangebracht, hoofdzakelijk van formele aard. De wet voorziet in een kanalisatie van klachten of aangiften bij het parket via een hiërarchisch hogere belastingambtenaar. Daarnaast legt ze het parket de verplichting op om advies te vragen aan een hogere ambtenaar, wanneer het zich voorneemt om op eigen initiatief een vervolging in te stellen.

De verplichting tot aangifte, waartoe alle openbare ambtenaren gehouden waren, wordt in het nieuwe stelsel aanzienlijk beperkt. Artikel 107 van de wet van 4 augustus 1986 voegt een **tweede lid** toe aan **artikel 29 Sv.** Dit tweede lid verbiedt de ambtenaren van de fiscale administratie om aangifte te doen zonder daartoe een **machtiging** ontvangen te hebben. Die machtiging wordt verleend door de **gewestelijk directeur**, onder wie de betrokken ambtenaren ressorteren. De sanctie voor strafvervolgingen die ingesteld zouden worden ingevolge een aangifte door een niet-gemachtigd ambtenaar is de niet-ontvankelijkheid van de strafvordering. Het openbaar ministerie kan geen vervolging instellen, indien het kennis heeft gekregen van de feiten ten gevolge van een klacht of aangifte van een niet-gemachtigd ambtenaar.⁵⁵⁸

Er wordt op deze manier een kanalisatie van de aangifte van fiscale misdrijven georganiseerd. De gewestelijk directeur is immers, naar het oordeel van de wetgever, beter dan de ondergeschikte ambtenaar in staat om uit te maken of het ingezamelde materiaal wel voldoende bewijskrachtig is. De directeurs hebben niet de keuze maar de verplichting de procureur des Konings op de hoogte te stellen. Maar aan de andere kant beschikken ze toch over een zekere beoordelingsmarge, namelijk wat de appreciatie van de bewijselementen betreft.⁵⁵⁹

In de gevallen waarin de **procureur** des Konings kennis krijgt van fiscale misdrijven anders dan door de aangifte van de daartoe gemachtigde ambtenaar, moet hij, indien hij vervolging wil instellen, het **advies vragen van de bevoegde gewestelijk directeur**. Dit advies betreft niet de opportuniteit van een eventuele strafvervolging door de administratie, maar strekt ertoe de administratie de nodige gegevens en inlichtingen te laten inwinnen die het openbaar ministerie moeten in staat stellen de wenselijkheid van vervolging te beoordelen. Hieruit kunnen we toch afleiden dat de gewestelijke directeurs over een zekere opportuniteitsbevoegdheid beschikken.

⁵⁵⁸ J. D'HAENENS, 'Het formeel fiscaal strafrecht na de hervormingen van 1980 en 1986' in X. (ed.), *Actuele problemen van strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 159-160.

⁵⁵⁹ L. HUYBRECHTS, 'Het Charter van de gemiste kans', *Fiskoloog* 1986, afl. 152, 15.

We kunnen stellen dat door de invoering van het 'Charter van de belastingplichtige' de fiscale ambtenaren, en in het bijzonder de B.B.I.-ambtenaren, volledig geweerd werden uit het strafrechtelijk fiscaal onderzoek. Zij konden enkel nog 'gehoord' worden als getuige. Zelfs deze rol moest dan nog zeer beperkt geïnterpreteerd worden. Dit blijkt ook uit een later arrest van het Hof van beroep te Gent.⁵⁶⁰ Hierin kwam de kwestie aan bod waarop de getuigenis van een belastingambtenaar precies betrekking kan hebben. Volgens het Gentse Hof kon dat zeker niet op de rationele wetenschappelijke interpretatie van de vastgestelde feiten. Dan zit de belastingambtenaar immers opnieuw op het verboden terrein van de deskundige. Een **getuigenis kan** daarentegen volgens het Hof **enkel betrekking hebben op de "materialiteit van het misdrijf of de persoon van de betrokkene"**.

Waar het zo is dat het openbaar ministerie en de onderzoeksrechters tot aan de wet van 4 augustus 1986 in fiscale strafzaken dikwijls een beroep deden op ambtenaren van de B.B.I. als deskundigen, dan was dat voornamelijk omdat zij zelf niet over de nodige fiscale ervaring beschikten. Door de voormelde wet werden alle fiscale ambtenaren uit het fiscale strafonderzoek geweerd. Om te verzekeren dat er in de parketten voldoende knowhow aanwezig was om het onderzoek van de fiscale fraude met kennis van zaken te laten verlopen, werden vijftien **fiscale substituten** benoemd.⁵⁶¹ Zij beschikten niet over het monopolie inzake het uitoefenen van de vervolging in fiscale strafzaken; de andere parketmagistraten bleven ter zake eveneens bevoegd. Evenmin kan gesteld worden dat fiscale substituten uitsluitend fiscale zaken behandelden. **Samengevat: de band tussen de B.B.I. en de reguliere politie bleek met de wet van 4 augustus 1986 voor een groot stuk verbroken.** Hoe moet het nu verder na het 'Charter'?

6.7. HET BIJSTELLEN VAN DE WETGEVING: UITZONDERINGEN OP DE PRINCIPES UIT HET 'CHARTER VAN DE BELASTINGPLICHTIGE'

Al snel bleek dat het 'Charter van de belastingplichtige' in zijn oorspronkelijke vorm niet werkbaar was.⁵⁶² Dit heeft de wetgever ertoe aangezet nieuwe formules uit te denken die rekening moesten houden met de kritieken die geuit werden met betrekking tot de samenwerking tussen fiscus en gerecht. Zo stelde men vast dat een doeltreffende en deskundige bestrijding van fiscale fraude onmogelijk werd wanneer fiscale ambtenaren in het strafonderzoek enkel mogen optreden in de rol van getuige.⁵⁶³ Daarom werden

⁵⁶⁰ C. BUYSSE, 'Welke rol voor getuigende belastingambtenaren?', *Fiscoloog* 2000, afl. 738, 3.

⁵⁶¹ L. HUYBRECHTS, *l.c.*, 16.

⁵⁶² F. DESTERBECK, 'De sterkte van de ketting bij vervolging in fiscale strafzaken' in M. DE SAMBLANX, J. SPREUTELS, P. WAETERINCKX, J. DOREAENE, F. DESTERBECK, E. WYMEERSCH, C. TERRIER, J. DENOLF en H. JAMAR (ed.), *Financieel-economisch rechercheren*, Brussel, Politeia, 2004.

⁵⁶³ M. ROZIE en F. DERUYCK, *Fiscaal strafrecht en strafprocesrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 48.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

op de beperking van de rol van de fiscale ambtenaar in het strafonderzoek tot die van getuige twee uitzonderingen ingevoerd.

6.7.1. BIJ DE PARKETTEN GEDETACHEERDE AMBTENAREN

Bij wet van 28 december 1992⁵⁶⁴ werd aan de minister van Financiën de bevoegdheid verleend om **belastingambtenaren ter beschikking te stellen van de procureur des Konings of de arbeidsauditeur** om hen bij te staan in de uitoefening van hun taken. De concrete regels die de terbeschikkingstelling van fiscale ambtenaren bij de parketten regelden, werden pas anderhalf jaar later bij K.B. vastgelegd.⁵⁶⁵ Zestien ambtenaren werden gedetacheerd voor een termijn van zes jaar, hernieuwbaar voor een termijn van maximum twee jaar.⁵⁶⁶

De ambtenaren konden enkel optreden als medewerkers aan het strafonderzoek. Zij waren geen officier van gerechtelijke politie en hadden vanaf hun terbeschikkingstelling geen taxatiebevoegdheid meer. De gedetacheerde ambtenaren mochten geen zaken behandelen die zij behandeld hadden of waarvan zij weet hadden ingevolge hun functies bij hun administratie van oorsprong. Na hun terugkeer in hun administratie van oorsprong mochten zij geen zaken behandelen, waarvan zij weet hadden ingevolge hun functie bij het parket of bij het arbeidsauditoraat.⁵⁶⁷

De gedetacheerde ambtenaren zouden op verzoek van het openbaar ministerie, en dus niet op eigen initiatief, bijstand kunnen verlenen bij huiszoekingen, inbeslagneming en verhoren. Bij afsluiting van het onderzoek konden deze ambtenaren ook nuttig zijn bij de analyse en de samenvatting van het dossier en konden ze een juridische kwalificatie voorstellen voor de ten laste gelegde feiten. In het streven naar een meer 'buitgerichte' aanpak van de fiscale criminaliteit konden gedetacheerde ambtenaren belast worden met de begroting van het vermogensvoordeel dat de dader gerealiseerd had.

De concrete **samenwerking** tussen parketmagistraten en gedetacheerde fiscale ambtenaren verliep echter **niet zo vlot**. De eerste poging om de bijstand door gedetacheerde ambtenaren ook daadwerkelijk te organiseren, kan als een mislukking bestempeld worden. Hieraan lagen verschillende oorzaken ten grondslag. De gedetacheerde amb-

⁵⁶⁴ Wet 28 december 1992 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, *B.S.* 31 december 1992.

⁵⁶⁵ K.B. 17 juni 1994 tot vaststelling van de regels waarbij ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking worden gesteld van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur teneinde hen bij te staan in de uitoefening van hun taken, *B.S.* 14 juli 1994. Zie ook M.B. 18 juni 1994 tot vaststelling van het aantal ambtenaren van het Ministerie van Financiën die in elk ambtsgebied van een Hof van beroep ter beschikking worden gesteld van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur en van de administratieve standplaats waarin zij worden ter beschikking gesteld, *B.S.* 14 juli 1994. Dit K.B. en dit M.B. werden opgeheven door het K.B. van 21 januari 2007 tot vaststelling van de regels waarbij ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking worden gesteld van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur teneinde hen bij te staan in de uitoefening van hun taken, *B.S.* 2 februari 2007; dit K.B. vormt thans de vigerende regelgeving ter zake.

⁵⁶⁶ F. DESTERBECK, 'Belasting en belastingontduiking' in X. (ed.), *Postal memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Mechelen, Kluwer, losbl., 76.

⁵⁶⁷ F. DESTERBECK, 'Enkele actuele knelpunten bij de strafrechtelijke beteugeling van fiscale fraude', *R.W.* 2000-2001, 859.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

tenaren mochten ingevolge hun detachering geen financieel nadeel ondervinden; langs de andere kant werden zij evenmin financieel beloond en raakten ze feitelijk vervreemd van hun administratie van herkomst. Er was een voortijdig afhaken en een ontmoediging merkbaar bij de gedetacheerde ambtenaren. Daarenboven waren de meeste procureurs des Konings eerder terughoudend bij het inzetten van deze ambtenaren. Een en ander betekende dat hun rol meestal beperkt bleef tot het verlenen van advies.

Een belangrijke wijziging vond echter plaats in 1997. Door een wet van 10 juni 1997⁵⁶⁸ werd aan de gedetacheerde ambtenaren bij de parketten de hoedanigheid verleend van **officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings**. Voortaan was de onbeperkte inzet van gedetacheerde ambtenaren, ook in het concrete politiewerk, zonder meer mogelijk. Na 1997 werd het voor deze ambtenaren opnieuw mogelijk om in concrete straffzaken samen te werken met de politie. Het is echter opmerkelijk dat dit **kader slechts zeer gedeeltelijk opgevuld** is. In feite werden er evenveel ambtenaren voorzien als er substituten gespecialiseerd in fiscale aangelegenheden zijn. Slechts twaalf van de zestien geplande fiscale ambtenaren werden effectief ter beschikking gesteld van het parket.⁵⁶⁹

De voormalige regeringscommissaris toegevoegd aan het ministerie van Financiën, Alain Zenner, was bevoegd voor de vereenvoudiging van de fiscale procedures en de strijd tegen de grote fiscale fraude. In het actieplan, ter zake opgesteld door de regeringscommissaris, vinden we nog steeds het voornemen om de zestien betrekkingen van fiscale ambtenaren bij de parketten maximaal aan te vullen.⁵⁷⁰ Zijn opvolger, Hervé Jamar, besteedde in zijn strategische nota eveneens aandacht aan de detachering van fiscale ambtenaren bij de parketten.⁵⁷¹ De aanstelling van zes bijkomende fiscale ambtenaren ten behoeve van de onderzoeksmagistraten blijkt noodzakelijk.

6.7.2. BIJ DE REGULIERE POLITIE GEDETACHEERDE AMBTENAREN

Een tweede uitzonderingscategorie van fiscale ambtenaren, wiens rol niet beperkt is tot die van getuigen, bestaat uit de ambtenaren die **ter beschikking gesteld werden van de centrale dienst voor de bestrijding van de economische en financiële delinquentie (C.D.G.E.F.I.D.)** van de algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie.⁵⁷² ⁵⁷³ Een wet van 30 maart 1994 maakt de detachering van twaalf fiscale ambtenaren aan deze dienst mogelijk.⁵⁷⁴

⁵⁶⁸ Wet 10 juni 1997 houdende toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan de ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking gesteld van de procureur des Konings en van de arbeidsauditeur, B.S. 18 juli 1997.

⁵⁶⁹ M. ROZIE en F. DERUYCK, o.c., 51.

⁵⁷⁰ A. ZENNER, *Naar een nieuwe fiscale cultuur, vereenvoudiging van de fiscale procedures en de strijd tegen de grote fiscale fraude* (Actieplan van de regeringscommissaris), Brussel, Ministerie van Financiën, 2001.

⁵⁷¹ H. JAMAR, H., *Strategische nota* (Actieplan van de staatssecretaris voor de modernisering van financiën en de strijd tegen de fiscale fraude), Brussel, F.O.D. Financiën, 2003, 26.

⁵⁷² F. DESTERBECK, *I.c.*, 860.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

Opnieuw stellen we vast dat de uitvoering van de wet van 1994 lange tijd op zich liet wachten. Gedurende zes jaar bleef de detachering een dode letter. Uiteindelijk regelde men via een K.B. in 2000 de uitvoering van de wet van 1994.⁵⁷⁵ Er zijn in het K.B. grote gelijkenissen vast te stellen met de regels die de detachering van ambtenaren bij de parketten mogelijk maakten.⁵⁷⁶ Twaalf ambtenaren kunnen ter beschikking gesteld worden. Dit gebeurt voor een hernieuwbare termijn van drie jaar. In de strategische nota van Jamar⁵⁷⁷ lezen we dat er vanaf 1 november 2001 tien ambtenaren effectief ter beschikking gesteld werden van de C.D.G.E.F.I.D. We merken opnieuw dat het heel lang duurde alvorens de implementatie van een en ander plaatsvond.

De detachering van fiscale ambtenaren bij de reguliere politie is een feit. Hier rees hetzelfde probleem als bij de detachering van ambtenaren bij de parketten. Een **actieve deelname van fiscale ambtenaren aan een onderzoek bleef moeilijk** vanwege de bepalingen in het 'Charter van de belastingplichtige' die juist deze actieve deelname verbieden.

Dit werd opgelost door de wet van 10 april 2003 die de ter beschikking van de C.D.G.E.F.I.D. gestelde fiscale ambtenaren het statuut verleent van **officier van gerechtelijke politie**.⁵⁷⁸ Hierdoor zijn deze ambtenaren optimaal inzetbaar voor het opsporen en vaststellen van strafbare feiten inzake fiscale fraude en kunnen zij actief deelnemen aan huiszoekingen, ondervragingen, ...

⁵⁷³ De C.D.G.E.F.I.D. is een steundienst die zich in financiële zaken specialiseert. Deze dienst maakt – zoals aangegeven – deel uit van de federale politie en verleent ondersteuning bij het uitvoeren van bepaalde politionele operationele taken. De dienst kan zowel autonoom optreden als steun verlenen aan Belgische of buitenlandse politiediensten. De gerechtelijke onderzoeken waarbij de C.D.G.E.F.I.D. betrokken wordt, moeten kaderen in het domein van de georganiseerde economische en financiële delinquentie. Dit impliceert dat het moet gaan om inbreuken van economische, financiële, fiscale en sociale aard, die verband houden met georganiseerde criminaliteit. De C.D.G.E.F.I.D. wordt ingeschakeld op verzoek van parket- of onderzoeksmagistraten. De dienst beschikt over een gegevensbank en fungeert als verzamelpunt voor materiële inlichtingen en knowhow (P. PONSAERS, Bijzondere vraagstukken in de criminologie, Gent, 2003-2004, 126; A. ZENNER, o.c., 84).

⁵⁷⁴ Wet 30 maart 1994 tot uitvoering van het globaal plan op het stuk van de fiscaliteit, *B.S.* 31 maart 1994.

⁵⁷⁵ K.B. 22 december 2000 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 17 juni 1994 tot vaststelling van de regels waarbij ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking worden gesteld van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur teneinde hen bij te staan in de uitoefening van hun taken, *B.S.* 29 december 2000.

⁵⁷⁶ Cf. punt 6.7.1. van dit hoofdstuk. Zij mogen geen zaken behandelen, waarvan zij kennis hadden ingevolge hun functie bij de administratie van oorsprong. Na hun terugkeer bij de administratie van oorsprong kunnen ze evenmin zaken behandelen, waarvan ze kennis hadden ingevolge hun functie bij de C.D.G.E.F.I.D.

⁵⁷⁷ Zie ter zake punt 6.7.1. van dit hoofdstuk.

⁵⁷⁸ Wet 10 april 2003 tot toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan bepaalde ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking gesteld van de federale politie, *B.S.* 12 mei 2003.

6.8. EEN VERDUIDELIJING VAN DE SAMENWERKING IN DE RECHTSPRAAK

De wettelijke bepaling, die de rol van de fiscale ambtenaren beperkt heeft tot die van getuige en zo de rechtstreekse samenwerking van fiscus en gerecht heeft willen vermijden, blijkt in de praktijk moeilijk te interpreteren. Sommigen zijn de mening toegedaan dat deze beperking heeft geleid tot een zekere koudwatervrees, zowel bij de parketten als bij de fiscale ambtenaren.

Een **Cassatiearrest van 20 juni 2000** heeft verduidelijkt **wat de niet-gedetacheerde fiscale ambtenaren nu precies mogen en wat niet**.⁵⁷⁹

Ingevolge het verbod om anders dan als getuige in een strafonderzoek op te treden mogen deze fiscale ambtenaren geen actieve medewerking verlenen aan het strafonderzoek. Ze mogen niet optreden als deskundige of deelnemen aan huiszoekingen, plaatsopnemingen of verhoren.

Wat wel mag, en zelfs moet, is het verstrekken aan de procureur des Konings of de onderzoeksrechter van alle inlichtingen waar deze magistraten om verzoeken. Nadat mogelijke misdrijven op regelmatige wijze bij het parket gemeld worden, is het fiscale ambtenaren toegestaan om spontaan bijkomende inlichtingen te verstrekken. De ambtenaren mogen daarenboven de bevindingen van hun eigen onderzoek en hun eventuele commentaren en suggesties aan de onderzoekers kenbaar maken. Niets belet volgens het Hof van Cassatie dat de procureur des Konings, de onderzoeksrechter en naderhand de vonnisrechter daarmee rekening houden en de gegrondheid van die commentaren onderzoeken.

Het Hof van Cassatie heeft dus in 2000 de toegestane vormen van medewerking van fiscale ambtenaren aan het strafonderzoek nauwkeuriger omschreven. Het verstrekken van inlichtingen door fiscale ambtenaren aan de gerechtelijke diensten in de ruime zin blijft mogelijk. Het enige wat volgens het arrest van 20 juni 2000 niet toegestaan is, is de actieve deelname van niet-gedetacheerde fiscale ambtenaren aan het strafonderzoek. We kunnen aannemen dat dit arrest een impuls kan zijn om nieuwe vormen van samenwerking te creëren tussen de B.B.I., de reguliere politie en Justitie.

6.9. NIEUWE SAMENWERKINGSAKKOORDEN

Naast de juridisch-technische mogelijkheid om samen te werken is er natuurlijk nog de politieke wil nodig om nieuwe samenwerkingsmodaliteiten vorm te geven. Deze politieke bereidwilligheid werd duidelijk op **20 juli 2000 toen de ministers van Justitie en Financiën twee samenwerkingsprotocollen sloten**.⁵⁸⁰ Deze onuitgegeven protocollen hadden tot doel de strijd tegen twee bijzondere vormen van fiscale fraude te optimaliseren.

⁵⁷⁹ Cass. 20 juni 2000, www.cass.be.

⁵⁸⁰ A. ZENNER, o.c., 89.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

Een eerste protocol kaderde in de strijd tegen de fraude in de sector van de minerale oliën, een tweede betrof de samenwerking tussen de fiscale administratie en Justitie in de strijd tegen de B.T.W.-carrouselfraude. Beide protocollen voorzien in de oprichting van een **coördinatiestructuur en een ondersteuningscel 'ad hoc'**. Voor het protocol inzake de strijd tegen de B.T.W.-carrouselfraude werd de coördinatiestructuur officieel geïnstalleerd op 8 januari 2001. De ondersteuningscel is operationeel sinds 24 oktober 2001.⁵⁸¹

Artikel 5 van het protocol voor de samenwerking in de strijd tegen de **carrouselfraude** beschrijft het doel van de **algemene coördinatiestructuur**: hij bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende fiscale administraties van de F.O.D. Financiën, van de federale politie (met name van de C.D.G.E.F.I.D.) en van het openbaar ministerie. Voor het openbaar ministerie maken de nationale magistraat of de bijstandsmagistraat inzake economische, financiële en fiscale criminaliteit of hun respectieve vertegenwoordigers deel uit van de coördinatiestructuur. De rol van de coördinatiestructuur bestaat uit het waken over de correcte toepassing van de protocollen, het geven van de nodige impulsen voor de realisatie van een strategische en operationele analyse, het aanbrengen van de nodige werkmiddelen en het evalueren van de gedane werkzaamheden.

Het protocol met betrekking tot de strijd tegen B.T.W.-carrouselfraude verbindt Justitie en Financiën ertoe alle indicaties voor het bestaan van een B.T.W.-carrouselfraude te melden aan de voornoemde **ondersteuningscel**. Het betreft hier geen operationele politiedienst. De meerwaarde ligt in de wijze waarop de cel de inlichtingen verkrijgt: **zowel Justitie als Financiën zorgen voor de input**. De cel brengt alle mogelijke informatie samen, analyseert de gegevens, doet aan data mining⁵⁸² en risicoanalyse. De gegenereerde inlichtingen worden opnieuw overgemaakt aan de bevoegde instanties. Informatie die geen aanwijzingen oplevert voor een fiscale inbreuk of een misdrijf, wordt niet verder onderzocht.

Merk op dat zowel in de algemene coördinatiestructuur als in de ondersteuningscel de fiscale administratie, de politie en de magistratuur op **niet-operationeel niveau samenwerken**. Deze samenwerking verloopt volgens ingewijden zo goed als probleemloos. Sommigen noemen het een uitermate **succesvolle** samenwerking. Toch is er **ook kritiek** te horen. Sommige B.B.I.-ambtenaren zijn de mening toegedaan dat men binnen de B.B.I. eerder weinig resultaat ervaart van deze ondersteuningscel.⁵⁸³

⁵⁸¹ Protocol 20 juli 2004 voor de samenwerking in de strijd tegen de carrouselfraude, *onuitg.*, 4.

⁵⁸² De F.O.D. Financiën heeft in juni 2003 een softwarecontract afgesloten om bedrijven met een afwijkend B.T.W.-gedrag te identificeren. De opvallende veranderingen in patronen worden gesignaleerd en in lijsten samengevoegd.

⁵⁸³ De B.B.I. is betrokken bij andere, ruimere coördinatie-initiatieven. Zo maakt ze onder meer deel uit van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensensmokkel (Zie: K.B. 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensensmokkel, *B.S.* 28 mei 2004).

Ten slotte moet nog aangestipt worden dat recent melding gemaakt werd van een **protocol, gesloten tussen de F.O.D. Financiën, de F.O.D. Justitie en de federale politie**, dat moet leiden tot een nauwere **samenwerking tussen de B.B.I. en de reguliere politie**.⁵⁸⁴ In dit protocol is bepaald dat op 1 januari 2007 een nationale politiecel – bestaande uit een analyse- en een operationele cel – tot stand zou komen, met daarin politierechercheurs en inspecteurs van de B.B.I. die samen zullen optreden.

In de operationele cel krijgen de belastingambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie,⁵⁸⁵ zodat ze conform het 'Charter van belastingplichtige' niet als belastingambtenaar met de reguliere politie optreden.

In de analysecel behouden de belastinginspecteurs hun titel: ze gaan niet met de politie mee op pad, maar detecteren samen met de politie fraudes en pluizen ze uit.

6.10. WAT BLIJFT UITEINDELIJK OVER VAN HET 'CHARTER VAN BELASTINGPLICHTIGE'?

Advocaat-generaal Francis Desterbeck ziet hoofdzakelijk "*procedurele menhirs*"⁵⁸⁶ die een schaduw werpen op het concrete verloop van een **fiscale strafzaak** en die heel wat tijd en energie opsorpen bij de leidinggevende magistraten. In iedere strafzaak van enige betekenis werd om te beginnen de geldigheid betwist van de aangifte door de fiscale ambtenaren bij het parket. Daarenboven werd aangevoerd dat de fiscus in het onderzoek zijn bevoegdheden te buiten gegaan is. Deze argumenten, stelt Desterbeck, blijken zelden of nooit relevant te zijn. Ze leiden wel de aandacht af van de grond van de zaak en geven aanleiding tot eindeloze proceduretwesten.

Een van die relieken van het 'Charter van de belastingplichtige' is precies de bepaling die stelt dat een **fiscale ambtenaar alleen maar als getuige** mag optreden. Er is binnen de reguliere politie thans genoeg gespecialiseerde kennis om fiscale zaken aan te kunnen, zodat de situaties die aanleiding gegeven hebben tot het 'Charter' zich niet meer kunnen voordoen. Vandaar dat Desterbeck van mening is dat deze hinderpaal beter uit de wet geschrappt kan worden.

Een tweede procedurele hinderpaal bestaat uit de verplichtingen van artikel 29, lid 2 Sv. Deze bepaling verplicht – zoals aangegeven⁵⁸⁷ – de fiscale ambtenaren nog altijd om een **machtiging te bekomen van een gewestelijke directeur**. Dit wil zeggen dat, wanneer niet opgelet wordt en een onderzoek ingesteld wordt op basis van een klacht die niet van een machtiging voorzien is, heel het strafonderzoek (dat gesteund is op die

⁵⁸⁴ Zie ter zake: X., 'Belastinginspecteur krijgt politietaken', *De tijd* 5 december 2006; X., 'Politie en belastingen gaan nauw samenwerken tegen fraude', *De Morgen* 6 december 2006. Cf. ook de initiatieven inzake grensoverschrijdende samenwerking die recent genomen worden (zie bijvoorbeeld: Regeling 1 april 2008 tussen de bevoegde autoriteiten van België en van Nederland inzake de aanwezigheid van belastingambtenaren van de ene staat op het grondgebied van de andere staat ten behoeve van belastingonderzoek, *B.S.* 8 april 2008).

⁵⁸⁵ Ze komen ook op de loonlijst van de reguliere politie.

⁵⁸⁶ F. DESTERBECK, 'De sterkte van de ketting bij vervolging in fiscale strafzaken' in M. DE SAMBLANX, J. SPREUTELS, P. WAETERINCKX, J. DOREAENE, F. DESTERBECK, E. WYMEERSCH, C. TERRIER, J. DENOLF en H. JAMAR (ed.), *Financieel-economisch rechercheren*, Brussel, Politeia, 2004.

⁵⁸⁷ Zie ter zake punt 6.6. van dit hoofdstuk.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

ene aangifte) nietig is. De vraag rijst waarom ook dit artikel niet gewoon geschrapt kan worden.

6.11. HET VERSTREKKEN VAN GEGEVENS DOOR DE FISCUS AAN HET GERECHT

Hierboven maakten we reeds melding van het Cassatiearrest van 20 juni 2000⁵⁸⁸ dat fiscale ambtenaren de verplichting oplegt om de procureur of de onderzoeksrechter alle inlichtingen te verstrekken waar hij om verzoekt. In de praktijk gebeurt het verschaffen van deze inlichtingen op voorlegging van een kantschrift van de leidinggevende magistraat. Het enige punt dat door het 'Charter van de belastingplichtige' van kracht blijft, betreft de **kennisgeving van fiscale misdrijven door een ambtenaar van de fiscus**. Op grond van artikel 29 Sv. is de fiscale ambtenaar verplicht misdrijven aan het parket te melden, maar voor de kennisgeving van een en ander heeft hij een machtiging nodig van zijn gewestelijk directeur. Meestal gebeurt kennisgeving van fiscale misdrijven daarom schriftelijk, maar strikt genomen is dit geen wettelijke vereiste. Kennisgeving kan ook mondeling in het kader van een politieel verhoor, maar ook hierbij moet de ambtenaar blijf geven van een machtiging door zijn gewestelijk directeur.

De meldingen van de B.B.I. aan het gerecht hebben betrekking op fiscale inbreuken die meestal gepaard gaan met inbreuken op andere vlakken. In de praktijk gaat het bijna altijd om een **belangrijke fraude**, waarbij de staat benadeeld is voor tientallen, zelfs honderden miljoenen en in bepaalde gevallen voor nog merkkelijk meer, of om een georganiseerde fraude. Niet alle door de B.B.I. behandelde dossiers maken systematisch het voorwerp uit van een informatie aan het gerecht.

Opmerkelijk is de bijzondere manier waarop fiscale administraties het parket in kennis moeten stellen van mogelijke fiscale misdrijven: het bijzonder karakter vloeit voort uit de hiervoor noodzakelijke **machtiging van hun bevoegde gewestelijk directeur**. Dit laatste gebeurt niet door middel van een proces-verbaal, maar **door middel van een verslag**. De fiscale processen-verbaal kunnen wel als bijlage bij de klacht gevoegd worden, maar hebben geen strafrechtelijke draagwijdte: deze stukken hebben een louter fiscaal doel en hoeven daarom niet de vermeldingen te bevatten die met betrekking tot het verhoor opgenomen zijn in het wetboek van strafvordering, dit is sinds de inwerkingtreding van de zogenaamde Wet Franchimont.⁵⁸⁹

Wat de **bewijswaarde** van de stukken betreft moet een onderscheid gemaakt worden. Inzake directe belastingen gelden de **processen-verbaal** enkel ten titel van inlichting. Processen-verbaal inzake B.T.W. worden daarentegen beschouwd als echt bewijsmiddel. Daarom leveren zij het bewijs zolang het tegendeel niet bewezen is. De bijzondere bewijskracht geldt alleen voor wat de opsteller vastgesteld heeft en niet voor de conclu-

⁵⁸⁸ Zie punt 6.8. van dit hoofdstuk.

⁵⁸⁹ Wet 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, B.S. 2 april 1998. De betrokken bepalingen uit het wetboek van strafvordering zijn de artikelen 28quinquies, 47bis, 57 en 70bis.

sies die hij aan zijn vaststellingen verbindt: deze gevolgtrekkingen blijven aan de controle van de rechtbanken onderworpen⁵⁹⁰.

6.12. HET VERSTREKKEN VAN GEGEVENS DOOR HET GERECHT AAN DE FISCUS

Aanwijzingen van fraude kunnen ook aan het licht komen in strafdossiers die niets met fiscaliteit te maken hebben. Sinds een wet van 28 april 1999⁵⁹¹ is iedere parketmagistraat verplicht onmiddellijk de fiscus in te lichten over een strafzaak waarvan het onderzoek **aanwijzingen van fraude** aan het licht brengt. De **kennisgeving** moet **door de parketmagistraat** ambtshalve en onmiddellijk gebeuren. Zo wordt de fiscus in kennis gesteld van het feit dat uit een bepaald strafdossier aanwijzingen van fraude blijken, maar dit geeft de administratie nog geen recht van inzage in het dossier in kwestie. De melding van aanwijzingen van fiscale fraude door het parket gebeurt aan het **Anti-Fraude Comité van het ministerie van Financiën**.

De magistratuur heeft dus één meldingspunt, met name het Anti-Fraude Comité, dat de zaken dan verder doorgeeft aan de fiscale administratie. Er is bijgevolg een meldingsmogelijkheid die vroeger enkel bestond in hoofde van de procureur-generaal: thans kan iedere parketmagistraat feiten melden aan de fiscus. Daartegenover staat dat thans bij een **vraag tot inzage** in het strafdossier de B.B.I. meer dan vroeger geconfronteerd wordt met een weigering van de procureurs-generaal die een en ander te voorbarig vinden. Sommige parketmagistraten zijn evenwel doortastend en melden al zaken aan de fiscus op het moment dat ze de onderzoeksrechter vorderen. Wanneer de fiscus door een parketmagistraat ingelicht wordt over eventuele aanwijzingen van fraude, kan men toestemming tot inzage en kopie van het strafdossier vragen aan de procureur-generaal: deze vraag kan ingewilligd of afgewezen worden.

6.13. HET NATIONAAL VEILIGHEIDSPLAN 2008-2011 EN DE ROL VAN DE B.B.I. TER ZAKE

Het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 stelt de aanpak van ernstige economische en financiële criminaliteit voorop als één van de prioriteiten voor de Belgische reguliere politie. Aangegeven wordt dat de politie haar acties ter zake vooral zal richten tegen corruptie, fraude (waaronder identiteitsfraude) en witwassen. Het is in dit kader dat de nieuwe initiatieven, in de vorige punten geduid, om fiscus, reguliere politie en gerecht dichter bij elkaar te brengen hun strategische betekenis krijgen. Het is hierbij niet onbelangrijk op te merken dat een zekere specialisatie binnen de reguliere politiediensten ontstaan is inzake de aanpak van financieel-economische delinquentie: de reguliere politiediensten konden na het 'Charter van de belastingplichtige' niet meer rekenen op

⁵⁹⁰ F. DESTERBECK, 'Belasting en belastingontduiking' in X. (ed.), *Postal memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Mechelen, Kluwer, losbl., 80.

⁵⁹¹ Wet 28 april 1999 tot aanvulling, wat de bestrijding van fiscale fraude betreft, van het Koninklijk besluit nr. 185 van 9 juli 1935 op de bankcontrole en het uitgifteregime voor titels en effecten en van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, B.S. 25 juni 1999.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

de actieve medewerking van fiscale ambtenaren in hun strafonderzoek, wat maakte dat de C.D.G.E.F.I.D. opgericht werd die financiële expertise opbouwde. Zonder het 'Charter' was dit wellicht niet gebeurd en was haar plaats ingenomen door de B.B.I. Zonder het 'Charter' waren er overigens ook geen fiscale substituten ontstaan.

Op wetgevend vlak zijn er initiatieven genomen om de operationele medewerking van fiscale ambtenaren in het strafonderzoek opnieuw mogelijk te maken. De gedetacheerde ambtenaren van de B.B.I. bij de parketten en bij de C.D.G.E.F.I.D. kregen inmiddels de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie. Dit moet hen in de gelegenheid stellen volop mee te werken aan het strafonderzoek. Ook de rechtspraak maakte duidelijk wat de precieze bevoegdheden waren van fiscale ambtenaren in het strafonderzoek. Na jarenlange onzekerheid heeft het Hof van Cassatie de toegestane vormen van medewerking aan het strafonderzoek nauwkeurig omschreven. Een Cassatiearrest van 20 juni 2000 maakte duidelijk dat het verstrekken van inlichtingen door fiscale ambtenaren aan de gerechtelijke diensten mogelijk is. Het enige wat niet toegestaan kon worden, is de actieve deelname van niet-gedetacheerde fiscale ambtenaren aan het strafonderzoek. In lijn met dit arrest werden samenwerkingsprotocollen tussen de ministers van Justitie en Financiën mogelijk. Inzake B.T.W.-carrouselfraude en fraude in de sector van de minerale oliën werden algemene coördinatiestructuren en ondersteuningscellen opgericht. Hierin werken fiscale administraties, reguliere politie en magistratuur op niet-operationeel niveau samen.

Wat er thans van het 'Charter van de belastingplichtige' overblijft, zijn een paar 'procedurele menhirs' die het strafonderzoek bemoeilijken. Uitgezonderd de wettelijk bepaalde uitzonderingen mogen fiscale ambtenaren slechts optreden als getuige in het strafonderzoek. Daarenboven blijft voor de ambtenaren van de B.B.I. de machtiging van de gewestelijk directeur noodzakelijk om het gerecht rechtsgeldig in te lichten van mogelijke fraude. Dit kan niet gebeuren met een 'normaal' proces-verbaal. De betrokken stukken hebben geen strafrechtelijke draagwijdte. Sommigen zijn dan ook de mening toegedaan dat de strikte scheiding tussen het fiscaal onderzoek en het strafonderzoek en het verbod op een doorgedreven samenwerking tussen het openbaar ministerie en de fiscale administratie tot gevolg blijven hebben dat het onderzoek in fiscale fraudezaken vaak voor een groot deel door het parket overgedaan moet worden. Zij wijten de (te) lange doorlooptijd van fiscale fraudeonderzoeken aan het hier geduide structurele probleem.

Om het openbaar ministerie in staat te stellen meer en beter met de fiscale administratie samen te werken, stellen de betrokken critici⁵⁹² voor de B.B.I. om te vormen naar het voorbeeld van de Nederlandse Financiële Opsporingsdienst (F.I.O.D.). Een **wetsvoorstel** beoogt om aan de B.B.I. zowel fiscale toezichts- als opsporingstaken te geven. Dit betekent dat de B.B.I. opnieuw een strafrechtelijke opdracht zou krijgen en samen met een fiscaal auditoraat zou instaan voor de vervolging van de fiscale fraude. Een aantal

⁵⁹² Wetsvoorstel 16 december 2006 tot wijziging van de regelgeving met het oog op een efficiëntere bestrijding van ernstige fiscale fraude (D. Van der Maelen, A. Baeke, J. Chabot, T. Giet, E. Massin, A. Mathot en A. Roppe), *Parl.St.* Kamer 2005-2006, nt. 51 2162/1.

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

ambtenaren van de B.B.I. zou hiertoe het statuut van officier van gerechtelijke politie krijgen en dit onder toezicht van – naargelang van het geval – de fiscale auditeur of de onderzoeksrechter. Deze ambtenaren van de B.B.I. zouden zelf de bevoegdheid hebben om fiscale misdrijven vast te stellen en om de nodige informatie in te winnen in hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, daar waar het parket in de huidige stand van de wetgeving hiervoor een beroep moet doen op derden.

Concluderend kan gesteld worden dat de **B.B.I.**, wegens haar gespecialiseerde kennis, **in belangrijke mate kan bijdragen tot de realisatie van het nationaal veiligheidsplan 2008-2011**, met name op het vlak van de aanpak van de ernstige economische en financiële criminaliteit. Dit wordt steeds meer ingezien door de betrokken actoren, nu continu initiatieven ontplooid worden om de samenwerking tussen de B.B.I., de reguliere politie en Justitie verder te optimaliseren.

7. TOT BESLUIT: DE ROL VAN DE B.I.D.'S IN DE REALISATIE VAN HET NATIONAAL VEILIGHEIDSPAN

In dit hoofdstuk hebben we aangetoond dat de B.I.D.'s een belangrijke rol kunnen vervullen bij de realisatie van een aantal prioriteiten, vooropgesteld in het nationaal veiligheidsplan 2008-2011. We hebben dit geïllustreerd aan de hand van een analyse van drie B.I.D.'s, met name de Milieu-inspectie, de Administratie der Douane en Accijnzen en diens inbreng in de strijd tegen namaak en de B.B.I.

Het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 geeft op een aantal punten minstens impliciet aan dat het samenwerking tussen (onder andere) de reguliere politie en de B.I.D.'s noodzakelijk vindt. Bovendien bevat het plan een aantal specifieke aandachtspunten waarvan de aanpak een specialistische kennis veronderstelt: uit hun aard zijn de B.I.D.'s juist heel gespecialiseerd, zodat hun nut voor de realisatie van bepaalde zaken onmiskenbaar is. Tegen deze achtergrond is het jammer dat dat belang in het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 weinig geaccentueerd wordt.

Men kan gerust voorspellen dat het belang van B.I.D.'s zoals die besproken zijn in dit hoofdstuk, in de toekomst nog zal toenemen: de materies waarvoor zij bevoegd zijn, staan namelijk mee centraal in het veiligheidsbeleid van nu en – zo valt te verwachten – van morgen. Bijvoorbeeld milieuvuiling, namaak en fiscale fraude vormen namelijk niet alleen een bedreiging voor het welzijn van de huidige, maar ook van de toekomstige samenleving. Het nationaal veiligheidsplan zou aan effectiviteit winnen indien de B.I.D.'s als volwaardige partners opgenomen zouden worden.

Een zeer gedegen kennis van de wereld van de B.I.D.'s bij de reguliere politie is bijgevolg onontbeerlijk. Ook de B.I.D.'s van hun kant moeten de reguliere politie naar opdracht, organisatie en bevoegdheden goed kennen: ze werken veelvuldig met haar samen en moeten in hun optreden regelmatig de bijstand van de reguliere politie verdienen. Het Vast Comité P heeft dit alvast ingezien en heeft ter zake initiatieven ontplooid,

DE BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN

in het bijzonder de organisatie van een studiedag op 19 december 2006, de uitgave van een verslagboek hiervan⁵⁹³ en de uitgave van vier cahiers waarin de in België bestaande B.I.D.'s, althans voor zover bekend, in het bijzonder wat hun bevoegdheden betreft, in kaart gebracht worden.

⁵⁹³ W. PEETERS, G. BOURDOUX en P. PONSAAERS (ed.), *De bijzondere inspectiediensten*, Brussel, Politeia, 2006, 230p.