

Goedkeuring en uitvoering van de op 7 juli 2020 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding met protocol, gedaan te Brussel op 15 december 1993 (Trb. 2020, 67, Trb. 2020, 107 en Trb. 2020, 128);

Goedkeuring en uitvoering van de op 10 juli 2020 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden met betrekking tot grenscontroles op het treinverkeer tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding (Trb. 2020, 69)

VOORSTEL VAN WET,

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat de op 7 juli 2020 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding met protocol, gedaan te Brussel op 15 december 1993 en de op 10 juli 2020 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden met betrekking tot grenscontroles op het treinverkeer tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven, alvorens het Koninkrijk daaraan kan worden gebonden;

Dat het voorts noodzakelijk is regels te stellen ter uitvoering van de genoemde verdragen, mede door middel van wijziging van het Wetboek van Strafvordering;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

1. De op 7 juli 2020 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding met protocol, gedaan te Brussel op 15 december 1993, waarvan de Nederlandse, de Engelse en de Franse tekst zijn geplaatst in Tractatenblad 2020, 67,

Tractatenblad 2020, 107 en Tractatenblad 2020, 128 wordt goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland.

2. De op 10 juli 2020 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden met betrekking tot grenscontroles op het treinverkeer tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding, waarvan de Engelse tekst is geplaatst in Tractatenblad 2020, 69, wordt goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland.

Artikel 2

1. Een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat kan de aanhouding van een persoon die heeft plaatsgevonden aan boord van een internationale trein buiten Nederland, tijdens de verplaatsing van de trein over Nederlands grondgebied voortzetten.

2. De aangehouden persoon wordt zo spoedig mogelijk overgedragen aan Nederlandse opsporingsambtenaren, die bevoegd zijn alle dienstige maatregelen te nemen ter beveiliging van de aangehouden persoon en ter voorkoming van zijn ontvluchting.

3. De aangehouden persoon wordt zo spoedig mogelijk teruggeleid naar het grondgebied van de ambtenaren die de aanhouding hebben verricht. In afwachting van een passende gelegenheid tot vertrek kan de aangehouden persoon in Nederland ten hoogste zes uur worden opgehouden. De tijd tussen middernacht en negen uur 's morgens wordt voor de berekening van deze termijn niet meegerekend.

Artikel 3

Artikel 54, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering komt te luiden:

5. Een bevoegdheid tot aanhouding in Nederland buiten het geval van ontdekking op heterdaad komt toe aan een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat voor zover een verdrag daarin voorziet onder de verplichting ten aanzien van de aangehoudene te handelen overeenkomstig artikel 53, tweede lid.

Artikel 4

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Gegeven

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Goedkeuring en uitvoering van de op 7 juli 2020 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding met protocol, gedaan te Brussel op 15 december 1993 (Trb. 2020, 67, Trb. 2020, 107 en Trb. 2020, 128); Goedkeuring en uitvoering van de op 10 juli 2020 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden met betrekking tot grenscontroles op het treinverkeer tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding (Trb. 2020, 69)

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

Ten behoeve van de realisatie van de directe treinverbinding tussen Nederland en Londen, waarbij de reizigers uit Nederland niet meer in Brussel-Zuid hoeven uit te stappen voor het ondergaan van grens- en veiligheidscontroles, zijn in juli 2020 de volgende drie verdragen tot stand gekomen:

- (1) De op 7 juli 2020 te Brussel tot stand gekomen Bijzondere Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake veiligheidsvraagstukken met betrekking tot de treinen via de vaste kanaalverbinding (Trb. 2020, 68) (hierna: „de Bijzondere Overeenkomst” of „het Vierlandenverdrag inzake de veiligheidscontroles”);
- (2) De op 7 juli 2020 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding met protocol, gedaan te Brussel op 15 december 1993 (Trb. 2020, 67, Trb. 2020, 107 en Trb. 2020, 128) (hierna: „de Wijzigingsovereenkomst van 2020” of „het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles”);
- (3) De op 10 juli 2020 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden met betrekking tot grenscontroles op het treinverkeer tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding (Trb. 2020, 69) (hierna: „het bilaterale verdrag inzake de grenscontroles”).

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is eerstverantwoordelijk voor het eerste verdrag, waarvan de noodzaak primair is gelegen in het feit dat de treinen gebruik maken van de Kanaaltunnel. De minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zijn verantwoordelijk voor de overige twee verdragen, waarvan de noodzaak primair is gelegen in het feit dat het Verenigd Koninkrijk geen Schengenland is. Het tweede en het derde verdrag worden hierbij, tezamen met de benodigde uitvoeringswetgeving, ter parlementaire goedkeuring overgelegd. Tegelijkertijd wordt het

eerste verdrag in een afzonderlijk wetsvoorstel ter parlementaire goedkeuring overgelegd. Tezamen vormen deze drie verdragen het internationale juridische raamwerk dat nodig is voor de realisatie van de directe treinverbinding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De realisatie van deze directe treinverbinding sluit aan bij het kabinetsbeleid, waarin de trein als duurzaam en volwaardig alternatief vervoermiddel wordt gepositioneerd voor de korte en middellange internationale afstand.

2. Hoofdpijnen van het Vierlandenverdrag en het bilaterale verdrag inzake de grenscontroles

2.1. Aanleiding en onderhandelingen

Op 15 december 1993 is te Brussel de Overeenkomst tussen de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding met protocol tot stand gekomen (hierna: „de Overeenkomst van 1993” of „het Drielandenverdrag”).¹ Het Drielandenverdrag is tot stand gekomen met als doel het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk dat door de Kanaaltunnel gaat, zonder dat op Frans grondgebied voor commerciële doeleinden wordt halt gehouden, te vergemakkelijken en alle problemen te behandelen die in dat verband rijzen op het gebied van grenscontroles, politiesamenwerking, wederzijdse rechtshulp in strafzaken, openbare veiligheid en wederzijdse bijstand op het grondgebied van de drie betrokken Staten. Sinds het midden van de jaren negentig vormt dit verdrag het belangrijkste verdrag dat de directe Eurostar-treinverbinding tussen Brussel en Londen mogelijk maakt. Naast dit Drielandenverdrag hebben het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België ook nog enkele aanvullende bilaterale verdragen en *memoranda of understanding* gesloten, die dit hoofdverdrag aanvullen en nader uitwerken.

Sinds 2018 voert Eurostar personenvervoerdiensten per spoor uit tussen Nederland en Londen en omgekeerd. Bij de dienst Londen – Nederland ging het van meet af aan om een directe dienst, waarbij de grenscontroles van personen en beveiligingscontroles voor het vertrek van de trein in Londen plaatsvinden. Bij de dienst Nederland – Londen ging het daarentegen in eerste instantie om een indirecte dienst, waarbij de reizigers uit Nederland in Brussel-Zuid moesten uitstappen voor het ondergaan van de benodigde grens- en beveiligingscontroles. Dit had een langere reistijd tot gevolg. Gelet op de wens om de directe Eurostar-treinverbinding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk mogelijk te maken, waarbij reizigers uit Nederland niet meer in Brussel-Zuid zouden hoeven uitstappen voor het ondergaan van de benodigde controles, is in 2017 gestart met de onderhandelingen over de wijziging van het Drielandenverdrag. In het licht van de verwevenheid tussen het Drielandenverdrag en de bilaterale verdragen van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België die naar dat verdrag verwijzen, hebben de drie oorspronkelijke verdragspartijen vanaf het begin van de onderhandelingen aangegeven enkel een beperkte wijziging en een aanvulling van het bestaande Drielandenverdrag te beogen en niet open te staan voor onderhandelingen over een geheel nieuwe verdrag. Het Vierlandenverdrag van 2020 is daarom vormgegeven als een wijzigingsverdrag, dat het Drielandenverdrag van 1993 wijzigt en aanvult. In het vervolg van deze toelichting zal het door de Wijzigingsovereenkomst gewijzigde Drielandenverdrag worden aangeduid als het „geconsolideerde Vierlandenverdrag”.² Parallel aan de onderhandelingen over het Vierlandenverdrag zijn in 2017 eveneens de onderhandelingen gestart over een aanvullend bilateraal verdrag met het Verenigd Koninkrijk.³

¹ De Engelse tekst van dit verdrag is gepubliceerd in Trb. 2020, 67. De Nederlandse en de Franse tekst van dit verdrag zijn gepubliceerd in Trb. 2020, 107.

² De tekst van het geconsolideerde Vierlandenverdrag is gepubliceerd in Trb. 2020, 107. In Trb. 2020, 128 zijn enkele correcties van de Franse tekst opgenomen.

³ De Kamer is geregeld geïnformeerd over de voortgang van deze onderhandelingen. Zie *Kamerstukken II* 29 984, nrs. 788, 811, 854 en 866 en *Kamerstukken II* 32 317, nrs. 577 en 590.

2.2. Structuur en inhoud van de verdragen

Het Vierlandenverdrag is vormgegeven als een wijzigingsverdrag en bestaat uit de volgende drie delen:

- Deel I – Uitbreiding van de Overeenkomst van 1993
- Deel II – Wijzigingen van de Overeenkomst van 1993
- Deel III – Slotbepalingen

Het eerste deel bestaat uit slechts één enkel artikel dat betrekking heeft op de uitbreiding van het toepassingsbereik van het Drielandenverdrag naar het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk der Nederlanden treedt niet toe tot de Overeenkomst van 1993, maar wordt op basis van deze bepaling wel gebonden aan de Overeenkomst van 1993, zoals deze is gewijzigd en aangevuld door de Wijzigingsovereenkomst van 2020. Het tweede en meest omvangrijke deel van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 bevat wijzigingen, aanvullingen en verduidelijkingen van de Overeenkomst van 1993. Het gaat daarbij in de eerste plaats om een aantal voor de hand liggende terminologische wijzigingen, die worden ingegeven door het feit dat het Drielandenverdrag wordt omgevormd tot een Vierlandenverdrag. In de tweede plaats gaat het om een aantal terminologische en inhoudelijke wijzigingen die het gewijzigde verdrag in overeenstemming brengen met de Europese regelgeving die na 1993 tot stand is gekomen, zoals de Schengengrenscore.⁴ Ten slotte gaat het om een aantal inhoudelijke wijzigingen en aanvullingen die door de huidige vier verdragspartijen wenselijk werden geacht. Het derde deel van het verdrag bevat de slotbepalingen. Net als aan het Drielandenverdrag, is ook aan het Vierlandenverdrag een Protocol betreffende de organisatie van de grenscontroles in de controlezones gehecht, dat een integraal onderdeel vormt van het gewijzigde verdrag.

Het gewijzigde verdrag, met protocol, voorziet in de eerste plaats in een regeling van de grenscontroles, die voor wat betreft Nederland op de stations Amsterdam Centraal en Rotterdam Centraal zullen worden uitgevoerd door achtereenvolgens de Nederlandse en de Britse grenswachters (de zgn. *'juxtaposed controls'*). Bij het vertrek van de trein uit Nederland zijn de Nederlandse grenswachters van de Koninklijke Marechaussee (hierna: „de KMar”) verantwoordelijk voor de uitreiscontrole en de Britse grenswachters van de *Border Force* voor de inreiscontrole. Aangezien de reizigers reeds voor het instappen in Nederland door de Britse inreiscontroles zijn geweest, kunnen zij bij aankomst in Londen hun reis direct en zonder verdere controles vervolgen. Met Eurostar is in een convenant overeengekomen dat Eurostar de Nederlandse kosten voor de benodigde grenscontroles zal dragen, waaronder de kosten die gemoeid zijn met de inrichting en/of de aanpassing van de infrastructuur die op de Nederlandse stations nodig is voor de *juxtaposed controls* van respectievelijk Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De regels die betrekking hebben op deze specifieke vorm van grenscontroles – waarbij een Staat de eigen, nationale grenscontroles uitvoert op het grondgebied van een andere Staat – zijn door de vier verdragspartijen neergelegd in het protocol bij het Vierlandenverdrag en passen binnen het kader van de Schengengrenscore. In deze regeling wordt onder meer bepaald dat buitenlandse grenswachters onder strikte voorwaarden bevoegd zijn om tijdens het grenscontroleproces (gesignaleerde) personen op het grondgebied van een andere verdragspartij aan te houden, onder de verplichting dat zij deze personen onmiddellijk overdragen aan de autoriteiten van de Gaststaat. De verschillende bevoegdheden die door het verdrag en het protocol worden toegekend aan de grenswachters zullen nader worden besproken in het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting. Naast de regeling van de grenscontroles bevat het verdrag ook bepalingen die betrekking hebben op de gebeurtenissen die zich tijdens de treinreis kunnen voordoen. Aangezien de desbetreffende treinreizen over het grondgebied van vier Staten gaan – waarbij de treinen bovendien nog een zekere tijd door de Kanaaltunnel rijden – bevat het verdrag bepalingen die betrekking hebben op de strafrechtelijke jurisdictie, de samenwerking op het gebied van politie en justitie, de uitwisseling van informatie en

⁴ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), *PbEU* 2016, L 77/1.

de rechtspositie van de nationale ambtenaren die zich aan boord van deze internationale treinen kunnen bevinden.

Het bilaterale verdrag met het Verenigd Koninkrijk bestaat eveneens uit drie delen:

- Deel I – Algemene bepalingen en permanente maatregelen
- Deel II – Specifieke bepalingen in afwachting van de inwerkingtreding van de Quadripartiete Overeenkomst (d.w.z. het Vierlandenverdrag)
- Deel III – Slotbepalingen

Het eerste deel van het bilaterale verdrag bevat bepalingen die ook na de inwerkingtreding van het Vierlandenverdrag nog relevant zullen zijn, omdat zij ten opzichte van het Vierlandenverdrag aanvullende of meer specifieke regelingen bevatten. Het tweede deel van het bilaterale verdrag bevat daarentegen uitsluitend bepalingen die identiek zijn aan een aantal bepalingen in het Vierlandenverdrag. Deze bepalingen worden tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk voorlopig toegepast tot het moment waarop het Vierlandenverdrag in werking zal treden. Hetzelfde geldt voor het protocol dat aan het bilaterale verdrag is gehecht. Dit protocol is volstrekt identiek aan het protocol dat aan het Vierlandenverdrag is gehecht en is slechts verbindend tot het moment waarop het Vierlandenverdrag in werking zal treden. Aan het bilaterale verdrag zijn ten slotte nog twee bijlagen gehecht, die ook na de inwerkingtreding van het Vierlandenverdrag van kracht zullen blijven.

Het bilaterale verdrag met het Verenigd Koninkrijk, met protocol en annexen, voorziet allereerst in de machtiging om op elkaars grondgebied grenscontroles uit te voeren. Vooralsnog zullen de controles in het Verenigd Koninkrijk ten behoeve van de inreis naar het Schengengebied echter conform de huidige praktijk worden uitgevoerd door de Franse grenswachters die in Londen zijn gestationeerd. Er zijn thans nog geen plannen om Nederlandse grenswachters controles te laten uitvoeren in het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast voorziet het verdrag in een regeling met betrekking tot de afbakening van de controlezones op de relevante treinstations. De stations Amsterdam Centraal en Rotterdam Centraal zijn aangewezen als grensdoorlaatposten in de zin van artikel 2.4 en 4.2 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000⁵ en de Britse controlezones op deze stations zijn afgebakend met behulp van plattegronden, die als bijlagen zijn toegevoegd aan het *memorandum of understanding* dat op 23 oktober 2020 is ondertekend door de Director General of the UK Border Force en de Directeur-Generaal Migratiebeleid. Het verdrag bevat ten slotte nog een aantal bepalingen die betrekking hebben op de samenwerking tussen de Britse en de Nederlandse autoriteiten, de uitwisseling van informatie, de verdeling van de kosten en de rechtspositie van de Britse grenswachters in Nederland.

2.3 Voorlopige toepassing en uitvoeringswetgeving

In lijn met de motie van de leden Kröger en Ziengs van 14 juni 2018⁶ worden zowel het Vierlandenverdrag inzake de veiligheidscontroles als het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles vanaf het moment van de ondertekening op 7 juli 2020 door het Koninkrijk der Nederlanden voorlopig toegepast. De bepalingen in het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles waar eerst nog de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen uitvoeringswetgeving voor nodig is, zijn van de voorlopige toepassing uitgesloten.⁷ Het gaat daarbij kortweg om de bevoegdheid van een buitenlandse ambtenaar om een aan boord van de trein verrichte aanhouding ook na de grensoverschrijding in Nederland voort te zetten (artikel 12, vierde lid van het gewijzigde verdrag) en om de bevoegdheid van een buitenlandse ambtenaar om binnen de door het verdrag gestelde

⁵ Zie bijlage 4 bij het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

⁶ *Kamerstukken II* 2017/18, 29984, nr. 776.

⁷ Zie voor de verklaring van voorlopige toepassing Rubriek F van Trb. 2020, 128.

kaders in een vreemde staat buiten het geval van heterdaad een (gesignaleerde) verdachte aan te houden (artikel 3, eerste lid, onder b, (i) en (iii) van het protocol). Het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles wordt door België in zijn geheel voorlopig toegepast. Sinds 16 oktober wordt het bilaterale verdrag met het Verenigd Koninkrijk door beide partijen voorlopig toegepast. Aangezien de hierboven genoemde bepaling uit het protocol bij het Vierlandenverdrag waar uitvoeringswetgeving voor nodig is in het tijdelijke protocol bij het bilaterale verdrag is overgenomen, is deze bepaling ook in dit geval van de voorlopige toepassing uitgesloten.

Door de (gedeeltelijke) voorlopige toepassing van de drie Eurostar-verdragen is het mogelijk om de directe treinverbinding van Nederland naar Londen reeds voor de inwerkingtreding van deze verdragen te realiseren. Aangezien niet alle verdragspartijen het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles voorlopig toepassen, kan het Koninkrijk der Nederlanden zich tot aan het moment van de inwerkingtreding niet ten opzichte van alle verdragspartijen op deze verdragen beroepen. Naar het oordeel van de Nederlandse regering is dit echter niet bezwaarlijk, aangezien de Nederlandse grenswachters vooralsnog geen grenscontroles zullen gaan uitvoeren op stations in het Verenigd Koninkrijk en aangezien daarnaast de huidige verdragen met de verschillende verdragspartijen – waaronder in het bijzonder het verdrag van Senningen⁸ en het verdrag van Prüm⁹ – voldoende zijn voor het realiseren van deze internationale treinverbinding.

3. Een ieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering kunnen de artikelen 4, eerste lid, 9, 12, 13, 14, tweede lid, 15, eerste en tweede lid en 15B, eerste lid, van het geconsolideerde Vierlandenverdrag en de artikelen 2, eerste lid, 3, 12, 14, tweede lid, 18 en 20, eerste lid van het Protocol bij dit verdrag worden aangemerkt als een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan natuurlijke personen of rechtspersonen rechten of bevoegdheden toekennen of plichten opleggen. Daarnaast kunnen naar het oordeel van de regering de artikelen 3, 5, 8, tweede lid, 9, eerste lid, 10, eerste lid en 14 van het bilaterale verdrag met het Verenigd Koninkrijk en de artikelen 2, eerste lid, 3, 12, 14, tweede lid en 18 en van het Protocol bij dit verdrag als zodanige bepalingen worden aangemerkt.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In de artikelsgewijze toelichting zal achtereenvolgens worden ingegaan op de Wijzigingsovereenkomst van 2020 en haar Protocol, het bilaterale verdrag met het Verenigd Koninkrijk en haar Protocol en de uitvoeringswetgeving die is neergelegd in de artikelen 2 en 3 van het onderhavige wetsvoorstel. Voor zover relevant zullen bij de toelichting van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 ook de ongewijzigde onderdelen van het Drielandenverdrag van 1993 worden toegelicht.

⁸ Het op 8 juni 2004 te Luxemburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden (Trb. 2005, 35). Dit verdrag zal naar verwachting op termijn worden vervangen door het op 23 juli 2018 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking (Trb. 2018, 160).

⁹ Het op 27 mei 2005 te Prüm tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie (Trb. 2005, 197 en Trb. 2008, 188).

Wijzigingsovereenkomst van 2020

Deel I – Uitbreiding van de Overeenkomst van 1993

Artikel 1 – Uitbreiding van de Overeenkomst van 1993

Het eerste lid van artikel 1 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 bepaalt dat de Overeenkomst van 1993 en haar Protocol – het Drielandenverdrag – worden gewijzigd door de drie partijen bij dat verdrag. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden geen partij is bij het Drielandenverdrag, kan het Drielandenverdrag op grond van artikel 25 van dat verdrag niet door het Koninkrijk der Nederlanden worden gewijzigd. Het tweede lid bepaalt vervolgens dat de Overeenkomst van 1993 en haar Protocol, zoals gewijzigd en aangevuld door de Wijzigingsovereenkomst van 2020 en haar Protocol, van toepassing zijn op alle huidige en toekomstige partijen bij de Wijzigingsovereenkomst van 2020. Hoewel het Koninkrijk der Nederlanden geen partij is bij de Overeenkomst van 1993, wordt het Koninkrijk op basis van deze bepaling dus wel gebonden aan de Overeenkomst van 1993, zoals deze Overeenkomst wordt gewijzigd en aangevuld door de Wijzigingsovereenkomst van 2020. Het derde lid bepaalt ten slotte dat de gewijzigde Overeenkomst en haar Protocol, voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden, uitsluitend van toepassing zijn op het Europese deel van Nederland.

Deel II – Wijzigingen van de Overeenkomst van 1993

Artikel 2 – definities

Artikel 2 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 bevat een aantal wijzigingen van en aanvullingen op de definities van artikel 1 van de Overeenkomst van 1993, die grotendeels voor zich spreken. Nieuw is de definitie van de „Grenscontroles op personen”. Daaronder worden de controles verstaan die worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat personen toestemming kunnen krijgen om het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk of het Schengengebied binnen te komen of te verlaten overeenkomstig de van toepassing zijnde wetgeving: voor Nederland, Frankrijk en België de Schengengrenscore, voor het Verenigd Koninkrijk de nationale wetgeving. Onder „treinen” wordt verstaan: die treinen die tussen het grondgebied van twee of meer partijen rijden via de vaste verbinding, met uitzondering van treinen waarvan de reis in Frankrijk begint of eindigt. Deze definitie beperkt het aantal treinen waarop het verdrag betrekking heeft dus aanzienlijk. Treinen die beginnen of eindigen in Frankrijk en geen commerciële stop maken in België of Nederland – zoals het traject Parijs-Londen, of het traject Euro Disneyland-Londen – vallen niet onder het verdrag. Met „vaste verbinding” wordt bedoeld op de vaste kanaalverbinding, oftewel op de Kanaaltunnel.

Artikel 3 – Reikwijdte

Artikel 3 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 bevat wijzigingen van artikel 2 van de Overeenkomst van 1993, met betrekking tot de reikwijdte van het Verdrag. De gewijzigde Overeenkomst is van toepassing op het treinverkeer tussen Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk dat via de vaste verbinding en het Franse grondgebied loopt. Het verdrag is niet van toepassing op treinreizen die beginnen of eindigen in Frankrijk (zie ook artikel 2). Wat de personencontroles aan de grens betreft, is de Overeenkomst niet van toepassing op geplande reizen binnen het Schengengebied. Reizigers die bijvoorbeeld van Amsterdam naar Brussel reizen worden niet onderworpen aan grenscontrole. Met betrekking tot de in het tweede lid genoemde veiligheidsvraagstukken is op 7 juli 2020 te Brussel het in de inleiding van deze toelichting genoemde Vierlandenverdrag inzake de veiligheidscontroles tot stand gekomen.

Artikel 4 – Aanwijzen controlerende autoriteiten

Artikel 4 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 brengt enkele tekstuele wijzigingen aan in artikel 3 van de Overeenkomst van 1993. en geeft aan dat elke verdragspartij de autoriteiten of personen

aanwijst die op haar grondgebied gemachtigd zijn tot het nemen van enigerlei beslissing met betrekking tot de veiligheid van de treinen en grenscontroles. Voor Nederland zijn dit de Koninklijke Marechaussee, de nationale politie, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het artikel bevat ook de verplichting om de overige partijen in kennis te stellen van deze aanwijzingen.

Artikel 5 – Controle aan boord van de trein

Artikel 5 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 wijzigt artikel 4 van de Overeenkomst van 1993 en maakt het mogelijk dat de ambtenaren van alle verdragspartijen aan boord van de trein grenscontroles kunnen uitvoeren op het grondgebied van een andere verdragspartij, indien die staat hier van tevoren mee heeft ingestemd. Op grond van de Overeenkomst van 1993 bestond deze bevoegdheid enkel voor de ambtenaren van België en het Verenigd Koninkrijk. Indien deze instemming in strijd met nationale regelgeving wordt gegeven, prevaleert de nationale wetgeving.

Artikel 6 – Verantwoordelijkheid grenscontroles

Artikel 6 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 wijzigt en vervangt artikel 5 van de Overeenkomst van 1993 en bepaalt welke Staat verantwoordelijk is voor de grenscontroles op personen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de Staten die het Schengenacquis toepassen en State die dat niet doen. Voor binnenkomst in het Schengengebied geldt dat de Staat op wier grondgebied de eerste halte voor commerciële doeleinden in het Schengengebied in de dienstregeling staat, verantwoordelijk is voor de toepasselijke controles bij binnenkomst. Bij vertrek uit het Schengengebied is de Staat op wier grondgebied een passagier instapt, verantwoordelijk voor de grenscontroles. De grenscontroles op personen worden verricht overeenkomstig de in de Schengengrenscore vastgestelde gedetailleerde bepalingen. De partijen die het Schengenacquis volledig toepassen kunnen de controles gezamenlijk uitvoeren of laten uitvoeren door een andere Overeenkomstsluitende Partij die het Schengenacquis volledig toepast. In het geval van een Overeenkomstsluitende Partij die het Schengenacquis niet volledig toepast, worden de grenscontroles op personen beheerst door zijn nationaal recht. Concreet betekent dit dat wanneer de trein uit Londen vertrekt en de eerste commerciële halte in Frankrijk gelegen is, Frankrijk verantwoordelijk is voor de inreiscontrole (die in beginsel op het station in Londen zal plaatsvinden). Het Verenigd Koninkrijk is verantwoordelijk voor de uitreiscontrole. Bij vertrek uit Amsterdam zal Nederland verantwoordelijk zijn voor de uitreiscontrole en het Verenigd Koninkrijk voor de inreiscontrole. België, Frankrijk en Nederland kunnen onderling overeenkomen dat zij voor elkaar de inreiscontrole in Londen kunnen uitvoeren.

Artikel 7 – Politie- en douanecontroles

Artikel 7 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 wijzigt artikel 6 van de Overeenkomst van 1993, op grond waarvan enkel voor de Franse ambtenaren het recht was voorbehouden politie- en douanecontroles uit te voeren op doorgaande treinen. Op grond van het nieuwe artikel behoudt elke Overeenkomstsluitende Partij het recht politie- en douanecontroles uit te voeren aan boord van treinen wanneer en zolang deze treinen over hun grondgebied reizen. Van belang hierbij is dat de Nederlandse douane op grond van het geldende Europese douanewetgeving geen taken heeft met betrekking tot de invoer en uitvoer van goederen (reizigersbagage) in de trein. Het land waar de trein voor het eerste stopt bij binnenkomen in de EU en het land waar de trein het laatst stopt voor het uitgaan uit de EU zijn op basis van de Europese douanewetgeving verantwoordelijk en bevoegd voor de douanecontroles.

Artikel 8 – Onvoorziene stop

Artikel 8 wijzigt artikel 7 van de Overeenkomst van 1993. Ingeval een trein wegens onvoorziene omstandigheden dient halt te houden, worden de passagiers die uitstappen, indien nodig,

onderworpen aan grenscontroles door de autoriteiten van de Overeenkomstsluitende Partij waar de onvoorziene stop plaatsvindt. Reizigers die intra-Schengen reizen hoeven in beginsel niet gecontroleerd te worden. Het oude artikel 7 zag enkel op de situatie dat de trein onverwacht moest stoppen in Frankrijk. Met de wijziging wordt ook voorzien in onverwachte stops in de andere Staten.

Artikel 9 – Kosten

Artikel 9 regelt de verantwoordelijkheid voor de betaling of de inning van de kosten voor de controles en voorziet in de mogelijkheid om deze kosten middels administratieve overeenkomst te verhalen op een exploitant. Nederland maakt van deze mogelijkheid gebruik en heeft hiertoe een bestuursovereenkomst gesloten met Eurostar, waarbij het uitgangspunt is dat Eurostar verantwoordelijk is voor de financiën voor wat betreft de uitvoering en inrichting van de grensdoorlaatposten en de infrastructuur.

Artikel 10 – Dragen uniform

Artikel 10 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 wijzigt artikel 9 van de Overeenkomst van 1993. Ambtenaren van de verschillende Overeenkomstsluitende Partijen mogen over het gehele traject Amsterdam-Londen zich om dienstredenen in verband met deze Overeenkomst en op bewijs van hun identiteit en hoedanigheid vrijelijk bewegen in de trein. Daarbij mogen zij hun nationale uniform of andere onderscheidende insignes dragen.

Artikel 11 - Verzoek om terugroepen ambtenaren

Artikel 11 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 bevat enkele tekstuele wijzigingen van artikel 10 van de Overeenkomst van 1993 en voorziet in het recht van de autoriteiten van de Gaststaat de autoriteiten van de andere Overeenkomstsluitende Partijen te verzoeken één of meerdere van hun ambtenaren terug te roepen. Ten opzichte van de Overeenkomst van 1993 wordt in dit artikel ook de verplichting toegevoegd te voldoen aan een dergelijk verzoek.

Artikel 12 - Afzonderlijke bilaterale of multilaterale akkoorden politiesamenwerking

Dit artikel vervangt artikel 11 uit de Overeenkomst van 1993 en voorziet in de mogelijkheid tot het sluiten van afzonderlijke bilaterale of multilaterale akkoorden tussen alle of sommige van de Overeenkomstsluitende Partijen over politiezaken met betrekking tot het treinverkeer waarop het verdrag van toepassing is en de bestrijding van terrorisme, georganiseerde misdaad, migrantensmokkel en mensenhandel. Dergelijke akkoorden die al bestaan, worden niet vervangen door de bepalingen van deze Overeenkomst en blijven ongewijzigd van kracht. Voor de Nederlandse praktijk zijn hiertoe onder meer relevant de Schengengrenscode, het verdrag van Senningen en het verdrag van Prüm.¹⁰

Artikel 13 – Bevoegdheden aan boord van de trein

Artikel 13 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 wijzigt artikel 12 van de Overeenkomst van 1993 en regelt de bevoegdheden van (politie)ambtenaren aan boord van de trein. In lid 4 wordt bepaald dat wanneer ambtenaren van een Overeenkomstsluitende Partij aan boord van een trein op het eigen grondgebied een persoon hebben aangehouden of een voorwerp in beslag hebben genomen en het om praktische redenen noodzakelijk is de grens over te steken, deze aanhouding of inbeslagneming rechtsgeldig blijft op het grondgebied van de Staat van verblijf. De bevoegde autoriteiten van de Staat van verblijf worden onverwijld van een dergelijke situatie in kennis gesteld. Indien een ambtenaar bij het aanhouden van personen of de inbeslagneming van goederen op hun eigen grondgebied geen uniform draagt, moet hij zich bij het overschrijden van de grens op het

¹⁰ Zie voor de vindplaatsen de voetnoten 4, 7 en 8.

grondgebied van de Staat van verblijf, of zo spoedig mogelijk daarna, als ambtenaar identificeren door het dragen van een nationaal uniform of een ander zichtbaar onderscheidend insigne of door het nemen van passende maatregelen om zichtbaar als ambtenaar te worden geïdentificeerd. Buitenlandse (politie)ambtenaren zijn in beginsel niet bevoegd om in Nederland personen aan te houden of van hun vrijheid te beroven. Voor deze bepaling is derhalve uitvoeringswetgeving nodig, die is opgenomen in artikel 2 van de onderhavige wet. Dit artikel zal hieronder nader worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op de uitvoeringswetgeving.

Artikel 14 – Dienstwapens

Met dit artikel wordt een nieuw artikel 12A toegevoegd aan de Overeenkomst van 1993 en wordt bepaald dat dienstwapens of munitie alleen in een Gaststaat mogen worden gedragen indien de betrokken partijen daartoe afzonderlijke akkoorden hebben gesloten. Dit artikel geeft op zichzelf dus niet de bevoegdheid tot het dragen of vervoeren van dienstwapens, maar bepaalt uitsluitend dat de verdragsluitende partijen daartoe afzonderlijke, bilaterale overeenkomsten kunnen sluiten. Dienstwapens of munitie mogen alleen in een Staat van verblijf worden vervoerd of gedragen indien deze afzonderlijke akkoorden zijn gesloten.

Artikel 15 – Aangehouden personen

Artikel 15 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 bevat een wijziging in de nummering van artikel 13 van de Overeenkomst van 1993. Personen die tijdens de treinreis een strafbaar feit hebben gepleegd of op heterdaad zijn aangehouden worden zo spoedig mogelijk overgedragen aan de gemachtigde ambtenaren van de krachtens artikel 15 van de Overeenkomst van 1993 bevoegde Staat. Artikel 13 van het Drielandenverdrag verwees naar artikel 11 van dat verdrag. Dat wordt nu een verwijzing naar artikel 15 (van datzelfde oude verdrag), welk artikel vervolgens in artikel 17 van het nieuwe Vierlandenverdrag weer wordt gewijzigd. Het artikel bevat geen inhoudelijke wijzigingen ten aanzien van de bevoegdheid ten aanzien van aangehouden personen door een andere verdragsluitende partij op hun grondgebied.

Artikel 16 – Ophouden trein in verband met zware strafbare feiten

Artikel 16 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 bevat enkele wijzigingen van artikel 14 van de Overeenkomst van 1993. Indien aan boord van de treinen op het grondgebied van een Overeenkomstsluitende Partij iemand op heterdaad wordt betrapd bij het plegen van één in dat artikel genoemde zware strafbare feiten – te weten: terroristische handelingen, moord, verkrachting, opzettelijke brandstichting, diefstal onder bedreiging van een vuurwapen, ontvoering en gijzelneming, het teweegbrengen van een ontploffing – dient de trein te worden opgehouden om de bevoegde autoriteiten van bedoelde Staat in de gelegenheid te stellen om alle dienstige maatregelen te nemen met het oog op het onderzoek en om in voorkomend geval de vermoedelijke dader van het strafbare feit staande te houden.

Artikel 17 en 18 – Rechtsmacht

Artikel 17 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 vervangt artikel 15 van de Overeenkomst van 1993 en regelt in de eerste plaats dat, onverminderd andere rechtsmacht regelingen, de Overeenkomstsluitende Partij op wier grondgebied aan boord van een trein een strafbaar feit is gepleegd, rechtsmacht heeft. Wanneer het niet duidelijk is waar of wanneer het strafbare feit is gepleegd, heeft de Overeenkomstsluitende Partij op het grondgebied waarvan de trein de eerstvolgende halte voor commerciële doeleinden maakt, rechtsmacht. Een dergelijke situatie zal zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een passagier onderweg ontdekt dat zijn tas is gestolen, maar daarvan geen getuige is geweest, waardoor hij of zij niet weet waar of wanneer de diefstal is gepleegd. In dat geval is de staat waar de trein de eerstvolgende stop maakt bevoegd. Ambtenaren die zich aan boord van een trein bevinden op grond van een bepaling van deze Overeenkomst

mogen, op het grondgebied van een andere Overeenkomstsluitende Partij, zonder voorafgaande toestemming van de Staat van verblijf en met inachtneming van de nationale wetgeving van de Staat van verblijf met betrekking tot het recht van personen anders dan politieagenten om een aanhouding uit te voeren, een persoon aanhouden tot de ambtenaren van de Staat van verblijf zijn gearriveerd. Wanneer zij dit doen, moeten de ambtenaren onmiddellijk de bevoegde autoriteit van de Staat van verblijf oproepen.

Artikel 19 tot en met 23 – Intergouvernementeel Comité

De artikelen 19 tot en met 23 bevatten wijzigingen van de artikelen 16 tot met 19 van de Overeenkomst van 1993 die grotendeels voor zich spreken. Het Intergouvernementeel Comité is ingesteld om namens de Overeenkomstsluitende Partijen alle vraagstukken met betrekking tot de toepassing van deze Overeenkomst te behandelen. Het Comité onderzoekt elk vraagstuk met betrekking tot de spoorwegverbinding waar het verdrag betrekking op heeft. Het Comité wordt bijeengeroepen op verzoek van een van de delegaties en het reglement van orde wordt in gemeenschappelijk overleg opgesteld.

Artikel 24 - Samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten

Artikel 24 bevat enkele tekstuele aanpassingen van artikel 20 van de Overeenkomst van 1993 die geen toelichting behoeven.

Artikel 25 - Verwerking van persoonsgegevens

Artikel 25 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 bevat twee nieuwe bepalingen (23A en 23B) die na artikel 23 worden toegevoegd aan de Overeenkomst van 1993. Artikel 23A heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Ambtenaren van een Staat zijn bij de uitoefening van hun functie in de controlezones overeenkomstig deze Overeenkomst, te allen tijde onderworpen aan de wetgeving van die Staat betreffende de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Voor Nederland betekent dit dat op Nederlands grondgebied de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)¹¹ en de Wet politiegegevens (Wpg) onverkort van toepassing zijn. Het toegevoegde artikel 23B heeft betrekking op de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming (asielaanvragen), die tijdens een controle op het station van de Staat van Vertrek worden ingediend. Uitgangspunt is dat dergelijke verzoeken worden doorgeleid naar de relevante autoriteiten van de Staat van vertrek. Voor de controlezones in Nederland betekent dit concreet dat wanneer een reiziger ná de uitreiscontrole door de KMar bij de Britse grenswachters kenbaar maakt een beschermingsverzoek in te willen dienen, de Britse grenswachters de passagier zullen overdragen aan de KMar. Bij de beoordeling van het verzoek zal conform de Dublin Verordening¹² bezien worden welke Staat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke beoordeling van het verzoek.

Artikelen 26 tot en met 32 - Slotbepalingen

De artikelen 26 tot en met 32 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 wijzigen de slotbepalingen van de Overeenkomst van 1993. Artikel 31 introduceert het nieuwe artikel 27A dat voorziet in een regeling inzake de toetreding tot het gewijzigde verdrag. Door de toevoeging van dit artikel wordt het 'gesloten' plurilaterale verdrag van 1993 omgevormd tot een 'open' multilateraal verdrag. De partijen kunnen elke Staat die het Schengenacquis volledig toepast uitnodigen om tot het gewijzigde

¹¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), *PbEU* 2016, L 119/1.

¹² Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, *PbEU* 2013, L 180/31.

verdrag toe te treden en de toetreding kan vervolgens eenvoudig door deze kandidaat-Staat worden gerealiseerd door middel van het deponeren van een akte van toetreding bij de depositaris. Eveneens nieuw zijn de artikelen 27B en 27C, die in regelingen voorzien van respectievelijk de opschorting van het verdrag, de beëindiging van het verdrag en de eenzijdige terugtrekking uit het verdrag. Met betrekking tot de opschorting is er gekozen voor een gefaseerde procedure, die begint met een schriftelijke kennisgeving aan de depositaris. De opschorting wordt zes maanden na de datum waarop de depositaris de kennisgeving heeft ontvangen van kracht, tenzij de partijen onderling overeenkomen dat de opschorting eerder zal ingaan. Binnen zes weken na de datum waarop de depositaris de kennisgeving heeft ontvangen, dienen alle verdragspartijen bijeen te komen, teneinde de gevolgen van deze opschorting te bespreken. Voor de overige verdragspartijen kan het onwenselijk blijken te zijn om aan het verdrag gebonden te blijven, indien een voor hen cruciale verdragspartij het verdrag heeft opgeschort. Er is daarom ten slotte voorzien in de mogelijkheid dat de overige verdragspartijen tot twee maanden na de ontvangst van de kennisgeving kunnen bewerkstelligen dat het verdrag te hunnen aanzien vanaf hetzelfde moment zal worden opgeschort als ten aanzien van de verdragspartij die het verdrag als eerste heeft opgeschort. Met betrekking tot de terugtrekking uit het verdrag is voorzien in een identieke procedure.

Deel III - Slotbepalingen

Artikelen 33 en 34

De artikelen 33 en 34 van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 voorzien niet in een wijziging van de Overeenkomst van 1993, maar hebben uitsluitend betrekking op de inwerkingtreding en de voorlopige toepassing van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 zelf. Artikel 34 maakt het de verdragspartijen mogelijk om de Wijzigingsovereenkomst en haar protocol, in afwachting van de uiteindelijke inwerkingtreding, voorlopig toe te passen. Zoals reeds besproken in §2.3 van deze toelichting, hebben zowel Nederland als België van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De voorlopige toepassing van het Vierlandenverdrag door Nederland maakt het mogelijk om de directe treinverbinding naar Londen reeds voor de inwerkingtreding van het Vierlandenverdrag te realiseren.

Protocol betreffende de organisatie van grenscontroles in de controlezones

Artikel 1- Reikwijdte

Artikel 1 regelt de reikwijdte van het Protocol. Het Protocol is van toepassing op het treinverkeer in beide richtingen tussen de Overeenkomstsluitende Partijen in elke richting, dat via de vaste verbinding en door Frankrijk loopt, maar daar niet begint of eindigt.

Artikel 2 - Geldend recht

In Artikel 2 is vastgelegd welk recht van toepassing is in de controlezone. In de controlezone is het recht van de Gaststaat van toepassing. Bij het uitvoeren van grenscontroles in de Gaststaat passen de ambtenaren van de Staat van Aankomst hun eigen wetten en voorschriften betreffende grenscontroles toe, volgens de procedure en de modaliteiten als omschreven in artikel 3 van het Protocol. Voor de Nederlandse situatie betekent dit concreet dat in de controlezones in Amsterdam en Rotterdam het Nederlandse recht onverkort geldt. Echter, bij de grenscontroles die worden uitgevoerd door de Britse grenswachters zal gecontroleerd worden of de passagier voldoet aan de toegangsvoorwaarden voor het VK onder Brits recht, conform de modaliteiten zoals benoemd in artikel 3.

Artikel 3 - Procedures en modaliteiten grenscontrole

Op grond van artikel 3 van het Protocol bij de Overeenkomst van 1993 – dat tot aan de inwerkingtreding van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 nog van toepassing is tussen de verdragspartijen die de Wijzigingsovereenkomst niet voorlopig toepassen – hebben de grenswachters van de Staat van aankomst zeer vergaande bevoegdheden om passagiers op te houden, te arresteren en te detineren. Het nieuwe artikel 3 van het Protocol voorziet daarentegen in een keuze tussen twee opties, waarbij de tweede optie voorziet in minder verre gaande bevoegdheden.

Optie 3A is het ruimst en sluit het meest aan bij het 'oude' artikel 3. De functionarissen van de andere Staten mogen in deze variant in de controlezone van de Gaststaat bij de uitoefening van hun nationale bevoegdheden personen in de controlezone van de Staat van verblijf detineren of aanhouden overeenkomstig de wetten en voorschriften betreffende grenscontroles van hun eigen Staat of personen die door de autoriteiten van hun eigen Staat worden gezocht. België en het Verenigd Koninkrijk hebben voor deze optie gekozen.¹³

Nederland en Frankrijk hebben daarentegen gekozen voor de minder verstrekkende variant 3B.¹⁴ In deze variant mogen de ambtenaren van de overige verdragspartijen in de controlezone van de Gaststaat uitsluitend personen aanhouden in het kader van (specifiek omschreven) strafbare feiten. Er mag geen aanhouding plaatsvinden wegens een strafbaar feit waarvoor geen vergelijkbaar strafbaar feit bestaat naar het nationale recht van de Gaststaat en de strafbare feiten moeten worden overeengekomen en vastgelegd in een afzonderlijke bilaterale overeenkomst tussen de Gaststaat en de Staat van aankomst. Voor wat betreft de Britse controles die worden uitgevoerd in Nederland zijn deze strafbare feiten opgenomen in de eerste bijlage bij het bilaterale verdrag met het Verenigd Koninkrijk. Buitenlandse ambtenaren zijn op dit moment in Nederland niet bevoegd om personen aan te houden of van hun vrijheid te beroven. Dat is slechts anders bij ontdekking op heterdaad van een (naar Nederlands recht) strafbaar feit. In dat geval is iedereen op grond van artikel 53 van het Wetboek van Strafvordering bevoegd om de verdachte aan te houden en te beletten dat de betrokkene vlucht. Aanhouding door buitenlandse ambtenaren is ook mogelijk indien de buitenlandse ambtenaar een verdachte achtervolgt over de grens naar Nederland heen. Hiervoor is dan wel een verdragsregeling vereist en de ambtenaar moet de verdachte na aanhouding meteen overdragen aan een Nederlandse opsporingsambtenaar. Van beide gevallen is geen sprake in de situatie zoals bedoeld bij optie 3B. Daarom wordt het vijfde lid van artikel 54 van het Wetboek van Strafvordering aangepast, zodat Britse ambtenaren ook buiten het geval van ontdekking op heterdaad bevoegd zijn om een aanhouding te verrichten. De aangehouden persoon dient direct voor een Nederlandse officier van justitie of een van diens hulpofficieren te worden geleid. De bevoegdheid wordt niet langer beperkt tot een aanhouding na een grensoverschrijdende achtervolging. Wel wordt een verdragsbasis vereist voor deze vorm van aanhouding vereist.

De ambtenaren van de Staat van Aankomst krijgen niet de bevoegdheid om in het kader van het vreemdelingenrecht over te gaan tot aanhouding of detentie. Ambtenaren van de Staat van aankomst mogen van een persoon verlangen dat deze zich aan een nader onderzoek onderwerpt om zich ervan te vergewissen dat deze persoon toestemming kan krijgen om het grondgebied van de Staat van aankomst te betreden. Personen die zich aan een nader onderzoek moeten onderwerpen, kunnen dit onderzoek te allen tijde beëindigen door aan te geven dat zij willen afzien van hun wens om het grondgebied van de Staat van aankomst in te reizen. In dat geval wordt de persoon doorverwezen naar de ambtenaren van de Gaststaat, die deze persoon vervolgens aan de relevante inreiscontrole zullen onderwerpen.

Artikel 4 – Gevolgen niet voldoen aan toegangsvoorwaarden

In artikel 4 is vastgelegd dat inbreuken op de wetten en voorschriften van het land van aankomst met betrekking tot grenscontroles die in de in de Gaststaat gelegen controlezone worden

¹³ Zie rubriek E van Trb. 2020, 107.

¹⁴ Zie rubriek E van Trb. 2020, 67 en rubriek E van Trb. 2020, 107.

vastgesteld, worden beheerst door de wetten en voorschriften van het land van aankomst, als ware het dat deze inbreuken op het grondgebied van laatstbedoelde Staat werden gemaakt.

Artikel 5 - Volgorde grenscontroles

Uitgangspunt is dat eerst de uitreiscontroles door de Gaststaat worden verricht en daarna de inreiscontroles door de Staat van aankomst. Dit artikel regelt dat (en hoe) daar in uitzonderlijke situaties van kan worden afgeweken. Indien de grenscontroles in een andere volgorde verlopen, mogen de ambtenaren van de Staat van aankomst geen staandehoudingen, aanhoudingen of inbeslagnemingen verrichten zolang de grenscontroles door de Gaststaat niet zijn beëindigd. Indien de Gaststaat staandehoudingen, aanhoudingen of inbeslagnemingen wensen te verrichten, prevaleert de bevoegdheid van de Gaststaat.

Artikel 6 – Toegangsweigering

Artikel 6 ziet op de situatie dat iemand na uitreiscontrole de toegang tot het land van aankomst wordt geweigerd. In dat geval zal de persoon weer worden overgenomen door de autoriteiten van de Gaststaat en zal gecontroleerd worden op toegangsvoorwaarden van de Staat van vertrek. Hierbij zal opnieuw worden getoetst of betrokken reiziger voldoet aan de toegangsvoorwaarden van Nederland. Als betrokkene niet voldoet aan de voorwaarden, bijvoorbeeld omdat de vrije termijn is verlopen dan kan de toegang tot Nederland worden geweigerd. Vervolgens kan met het terugkeerproces worden gestart.

Artikel 7 – Wijzigingen

In artikel 7 wordt aangegeven hoe de verdragsluitende partijen wijzigingen kunnen aanbrengen in de methoden en uitvoering van de gezamenlijke *juxtaposed controls*. Voor structurele wijzigingen is een wijziging van het Protocol nodig en deze wijzigingen behoeven parlementaire goedkeuring. In noodsituaties kunnen de bevoegde uitvoeringsorganisaties – de KMar en de *Border Force* – de noodzakelijke tijdelijke maatregelen treffen.

Artikel 8 – Controles volksgezondheid

Grenscontroles die in het belang van de volksgezondheid op personen worden verricht, worden in de controlezones uitgevoerd door de bevoegde autoriteiten van de Staat van aankomst, overeenkomstig de in die Staat van toepassing zijnde voorschriften. Deze voorwaarde is overgenomen uit de voorwaarden van artikel 8 van de Schengengrenscore. In het licht van de COVID-19 pandemie is deze controle van essentieel belang om de volksgezondheidsrisico's zoveel mogelijk te mitigeren.

Artikel 9, 10 en 11 - Controles worden verricht op dieren, producten van dierlijke oorsprong

Controles op dieren, producten van dierlijke oorsprong kunnen worden uitgevoerd door de bevoegde autoriteiten van de Staat van aankomst, overeenkomstig de in die Staat van toepassing zijnde voorschriften. Deze voorwaarden zijn overgenomen uit de huidige Europese regelgeving op dit terrein.

Artikel 12 – Uniformen

In artikel 12 is vastgelegd dat ambtenaren van de andere Staten in de Staat van verblijf hun nationale uniformen of duidelijk zichtbare onderscheidingstekens mogen dragen opdat het voor de burgers van de respectievelijke Staten duidelijk is dat de ambtenaren in functie hun controles op andermans grondgebied mogen uitvoeren. Dit is echter geen verplichting.

Artikel 13 – Bescherming ambtenaren

Met artikel 13 wordt beoogd de ambtenaren van de staat van aankomst dezelfde bescherming te bieden die aan ambtenaren van de Gaststaat geboden wordt. Enerzijds gaat het daarbij om fysieke, feitelijke bescherming en bijstand die aan de ambtenaren die door de Gaststaat geboden wordt, anderzijds gaat het om een juridische gelijkschakeling met ambtenaren van de Gaststaat in de zin van artikel 267 en 304 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 14 – Schade aangericht door ambtenaren staat van aankomst en functionele immuniteit

In artikel 14 wordt vastgesteld hoe en op wie schade die is ontstaan door ambtenaren van de Staat van aankomst kan worden verhaald. Vorderingen tot vergoeding voor schade die door ambtenaren van de andere Staten is veroorzaakt of hun is toegebracht tijdens de uitoefening van hun functie in de Staat van verblijf, wordt beheerst door het recht en de rechtsmacht van de Staat waaronder deze ambtenaren ressorteren, als ware de schade in deze Staat ontstaan. De ambtenaren van de andere Staten kunnen niet door de autoriteiten van de Gaststaat worden vervolgd voor handelingen die zij in de controlezones hebben verricht tijdens de uitoefening van hun functie. Zij genieten functionele immuniteit, dus gekoppeld aan de uitvoering van hun werkzaamheden. Concreet betekent dit dat klachten over gedragingen van de Britse grenswachters, die zijn verricht in de uitoefening van hun functie, onder rechtsmacht van het Verenigd Koninkrijk vallen en worden beheerst door het Britse recht. Gedragingen die niet zijn gerelateerd aan de uitoefening van hun functie vallen onder de rechtsmacht van Nederland en onder Nederlands recht.

Artikel 15 – Vrijstellingen belastingen

In artikel 15 wordt vastgesteld dat de ambtenaren van de andere Staten gemachtigd zijn vrijelijk de bedragen over te maken naar hun Staat die zij voor rekening van hun Regering hebben geïnd in de controlezone die is gelegen in de Staat van verblijf, alsmede de handelswaar en andere goederen die zij ter plaatse in beslag hebben genomen, over te brengen.

Artikel 16 en 17 - Lokalen, installaties en uitrusting

In artikel 16 wordt vastgesteld dat de Overeenkomstsluitende Partijen onderling bepalen wat zij in de controlezone nodig hebben aan installaties en uitrustingen. Ook is voorzien in de mogelijkheid dat andere (private) partijen voor deze voorzieningen dienen te zorgen. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De afspraken en voorwaarden worden opgenomen in een bestuursovereenkomst van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met Eurostar. Het doel van het convenant is om, in het kader van de realisatie van de directe treinverbinding, de verantwoordelijkheden en verplichtingen tussen Partijen vast te leggen. Op basis van deze afspraken draagt Eurostar de (financiële) verantwoordelijkheid voor de inrichting en aanpassing van de infrastructuur die nodig zijn voor de uitvoering van de *'juxtaposed controls'*.

Artikel 18 – Accommodatie

De ambtenaren van de andere Staten zijn bevoegd de orde te handhaven in de accommodatie die voor hun exclusieve gebruik in Staat van verblijf zijn aangewezen. Binnen deze accommodatie kunnen zij (administratieve) activiteiten verrichten die nodig zijn voor de uitvoering van de *'juxtaposed controls'*. De ambtenaren van de Staat van verblijf hebben geen toegang tot deze accommodatie tenzij op verzoek van de ambtenaren van de betrokken Staat of overeenkomstig de wetten van de Staat van verblijf die van toepassing zijn op het betreden en doorzoeken van particuliere gebouwen.

Artikel 19 – Belastingvrijstelling

Deze vrijstelling ziet alleen op douanerechten en BTW invoer en export en alleen op goederen voor officieel gebruik. Dit betreft een vrijstelling op grond van artikel 128(1) letter f van vo 11986/2009. Het gaat om de vrijstelling van belastingen en douanerechten bij invoer van goederen die gebruikt worden bij de controle door de Britse grenswachten van reizigers die de trein betreden. Wanneer deze vrijstelling niet zou bestaan dan zouden de Britse grenswachten douanerechten en BTW bij invoer moeten betalen op de goederen die gebruikt worden voor de controle van de reizigers.

Artikel 20 – Communicatie

De ambtenaren van de andere Staten zijn bij de uitoefening van hun taken in de Staat van verblijf gemachtigd om met hun nationale autoriteiten te communiceren. In artikel 20 wordt vastgelegd dat de Gaststaat zich inspanst om te voldoen aan de verzoeken van de autoriteiten van de andere Staten met betrekking tot de communicatiemiddelen die nodig zijn voor de uitvoering van hun taken en stellen zij de voorwaarden voor het gebruik daarvan van. Evenals met betrekking tot de lokalen en instellingen in de zin van artikel 16 van het Protocol heeft de Gaststaat het recht om te bepalen dat een exploitant of een derde partij de voor de uitvoering van de taken van de andere Overeenkomstsluitende Partijen noodzakelijke accommodatie, installaties en apparatuur ter beschikking stelt en heeft eveneens het recht de kosten van een dergelijke terbeschikkingstelling te verhalen op een exploitant of een andere derde partij. In het convenant met Eurostar is vastgelegd dat Eurostar ervoor zorgt dat de infrastructuur en de benodigde communicatienetwerken zodanig worden ingericht dat zij voldoen aan de veiligheidseisen die worden gesteld door de Nederlandse overheid.

Bilaterale verdrag inzake de grenscontroles

Deel I – Algemene bepalingen en permanente maatregelen

Artikel 1

Artikel 1 bevat een aantal definities die overeenkomen met de definities die worden gehanteerd in het geconsolideerde Vierlandenverdrag.

Artikel 2

Artikel 2 regelt de reikwijdte van het verdrag. De overeenkomst is uitsluitend van toepassing op het treinverkeer tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk dat via de 'vaste verbinding' – dat wil zeggen de Kanaaltunnel – loopt. Met betrekking tot de in het tweede lid genoemde veiligheidsvraagstukken is op 7 juli 2020 te Brussel het in de inleiding van deze toelichting genoemde Vierlandenverdrag inzake de veiligheidscontroles tot stand gekomen. Het Protocol en de Annexen vormen een integraal onderdeel van het verdrag.

Artikel 3

Artikel 3 geeft aan wie waar bevoegd is tot het verrichten van grenscontroles. De Britse grenswachters mogen in Nederland in de aangewezen controlezones de grenscontroles uitvoeren ten aanzien van reizigers wiens bestemming het Verenigd Koninkrijk is. Het artikel voorziet ook in de mogelijkheid dat de KMar dergelijke controles mag uitvoeren in controlezones in het Verenigd Konink ten aanzien van passagiers met bestemming Nederland. Er zijn op dit moment echter nog geen plannen om van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt dat de verdragsluitende partijen de stations en controle zones zullen aanwijzen, waar de grenscontroles kunnen plaatsvinden. In Nederland zijn Amsterdam Centraal en Rotterdam Centraal aangewezen. In een separaat *Memorandum of Understanding* zijn deze controlezones met behulp van plattegronden vastgesteld. Binnen deze zones zullen de '*juxtaposed controls*' plaatsvinden.

Artikel 5

Artikel 5 bepaalt dat de ambtenaren van de andere Staten in de controlezone van het Gastland uitsluitend personen aanhouden in het kader van (specifiek omschreven) strafbare feiten. Er mag geen aanhouding plaatsvinden wegens een strafbaar feit waarvoor geen vergelijkbaar strafbaar feit bestaat naar het nationale recht van de Gaststaat en de strafbare feiten moeten worden overeengekomen en vastgelegd in een afzonderlijke bilaterale overeenkomst tussen het Gastland en de Staat van aankomst. Buitenlandse ambtenaren zijn in Nederland niet bevoegd om personen aan te houden. Dat is slechts anders bij ontdekking op heterdaad van een (naar Nederlands recht) strafbaar feit. In dat geval is iedereen op grond van artikel 53 Sv bevoegd om de verdachte aan te houden en te beletten dat de betrokkene vlucht. Aanhouding door buitenlandse ambtenaren is ook mogelijk indien de buitenlandse ambtenaar een verdachte achtervolgt over de grens naar Nederland heen. Hiervoor is dan wel een verdragsregeling vereist en de ambtenaar moet de verdachte na aanhouding meteen overdragen aan een Nederlandse opsporingsambtenaar. Van beide gevallen is geen sprake in de situatie zoals bedoeld bij optie 3B van het Vierlandenverdrag. Daarom wordt het vijfde lid van artikel 54 van het Wetboek van Strafvordering aangepast, zodat Britse ambtenaren ook buiten het geval van ontdekking op heterdaad bevoegd zijn om een aanhouding te verrichten. De aangehouden persoon dient direct voor een Nederlandse officier van justitie of een van diens hulpofficieren te worden geleid. De bevoegdheid wordt niet langer beperkt tot een aanhouding na een grensoverschrijdende achtervolging. Wel wordt een verdragsbasis vereist voor deze vorm van aanhouding vereist,

De strafbare feiten waarvoor de Britse ambtenaren tot aanhouding mogen overgaan, worden gespecificeerd in Annex A bij dit verdrag. De inhoud van Annex A is van uitvoerende aard en een wijziging van deze bijlage behoeft derhalve ingevolge artikel 7, onderdeel f, van die Rijkswet niet de goedkeuring van de Staten-Generaal, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring ter zake voorbehouden.

Artikel 6

Artikel 6 ziet op de identificatie en de registratie van de Britse grenswachters. De notificatie- en registratieprocedure is in Annex B bij dit verdrag opgenomen. Dit betreft de standaardprocedure die ook van toepassing is op diplomatiek en consulair personeel dat werkzaam is in Nederland en op stafleden van internationale organisaties die zijn gevestigd in Nederland. Op basis van deze procedure verkrijgen de Britse grenswachters een identiteitsbewijs van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op dit identiteitsbewijs is opgenomen dat de Britse grenswachters functionele immuniteit genieten, zodat de Nederlandse autoriteiten daarvan op de hoogte zijn. Annex B kan eenzijdig worden gewijzigd door het Koninkrijk der Nederlanden. De inhoud van Annex B is van uitvoerende aard en een wijziging van deze bijlage behoeft derhalve ingevolge artikel 7, onderdeel f, van die Rijkswet niet de goedkeuring van de Staten-Generaal, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring ter zake voorbehouden.

Artikel 7

Artikel 7 ziet op de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de verdragsluitende partijen. De KMar en de Britse *Border Force* zullen op operationeel niveau afspraken maken met betrekking tot de uitvoering.

Artikel 8

Artikel 8 ziet op het verwerken en uitwisselen van gegevens en informatie. Het eerste lid bevat een identieke bepaling in het Vierlandenverdrag. Het tweede lid vormt daarop een aanvulling en regelt de informatie-uitwisseling tussen de diensten. De afspraken hieromtrent zullen op operationeel niveau worden uitgewerkt. Voor Nederland zal als uitgangspunt gelden dat op Nederlands grondgebied de AVG onverkort van toepassing is.

Artikel 9

Dit artikel geeft – evenals artikel 14 van het geconsolideerde Vierlandenverdrag – verduidelijking over de te maken afspraken met betrekking tot het dragen en vervoeren van wapens. Dit artikel kent zelf niet de bevoegdheid toe tot het dragen of vervoeren van dienstwapens, maar bepaalt slechts dat de verdragsluitende partijen daartoe afzonderlijke, bilaterale overeenkomsten kunnen sluiten. Dienstwapens of munitie mogen alleen in een Staat van verblijf worden vervoerd of gedragen indien deze afzonderlijke akkoorden zijn gesloten. In aanvulling op de bepaling in het Vierlandenverdrag, stelt dit artikel een inhoudelijke eis waaraan in die separate overeenkomsten moet worden voldaan: de ambtenaren die bevoegd worden om wapens te dragen, moeten die bevoegdheid ook in eigen land hebben.

Artikel 10

Artikel 10 heeft betrekking op de rechtspositie van de grenswachters. Het eerste lid bepaalt dat de grenswachters met betrekking tot de uitoefening van hun functies in de controlezone uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan hun eigen autoriteiten. Omdat het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles geen bepaling bevat over een verzoek tot het opheffen van immuniteiten en privileges, is het tijdens de onderhandelingen voortsnog niet mogelijk gebleken om een dergelijke bepaling wel op te nemen in het bilaterale verdrag inzake de grenscontroles. Hoewel Nederland in de praktijk altijd gerechtigd is om in voorkomende gevallen de Britse autoriteiten te verzoeken de immuniteit van een Britse grenswachter op te heffen, heeft Nederland een eenzijdige verklaring afgelegd inhoudende dat Nederland dit onderwerp zal agenderen op de eerstvolgende gelegenheid tot wijziging van het Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles.¹⁵ Het tweede lid bepaalt daarnaast dat de Gaststaat zich het recht voorbehoudt om de andere verdragspartij te verzoeken om één of meerdere grenswachters terug te roepen en dat aan een dergelijk verzoek onverwijld moet worden voldaan.

Artikel 11

Dit artikel is een nadere uitwerking van artikel 14, 16 en 17 van het Protocol van het Vierlandenverdrag. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid dat andere (private) partijen voor deze voorzieningen, zoals de inrichting van de infrastructuur en/of installaties te zorgen. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door de financiering en inrichting bij een derde partij Eurostar te beleggen. De afspraken en voorwaarden hiervoor worden opgenomen in een bestuursovereenkomst van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met Eurostar. Het doel van de bestuursovereenkomst is om, in het kader van de realisatie van de directe treinverbinding, de verantwoordelijkheden en verplichtingen tussen Partijen vast te leggen. Op basis van deze afspraken draagt Eurostar de (financiële) verantwoordelijkheid voor de inrichting en aanpassing van de infrastructuur die nodig zijn voor de uitvoering van de 'juxtaposed controls' in Nederland. Daarnaast wordt in deze bepaling de aansprakelijkheid geregeld overeenkomstig het nationale recht van het Gastland voor de schade die de buitenlandse grenswachters bij het uitvoeren van hun functie in het Gastland veroorzaken.

¹⁵ Zie voor de tekst van deze verklaring rubriek E van Trb. 2020, 69.

In de bepaling wordt ook geregeld dat Nederland danwel het VK kan afzien van vorderingen tegen het andere land voor de schade die zij heeft geleden ten aanzien van een derde partij, behalve in gevallen van grove nalatigheid of opzettelijk wangedrag.

Deel II – Specifieke bepalingen in afwachting van de inwerkingtreding van de Quadripartiete Overeenkomst

De artikelen 12 t/m 14 zijn tijdelijke artikelen die op grond van artikel 20, derde lid, van het bilaterale verdrag zullen komen te vervallen op het moment dat de Wijzigingsovereenkomst van 2020 ('de Quadripartiete Overeenkomst') in werking zal treden. Artikel 12 heeft betrekking op het tijdelijke Protocol van het bilaterale verdrag. Artikel 13 geeft aan hoe moet worden omgegaan met verzoeken om internationale bescherming (asielaanvragen) en is identiek aan artikel 23B van het geconsolideerde Vierlandenverdrag. Artikel 14 heeft betrekking op het dragen van uniformen en andere zichtbare onderscheidingstekens.

Deel III – Slotbepalingen

De artikelen 15 t/m 18 bevatten de gebruikelijke slotbepalingen die geen nadere toelichting behoeven. Artikel 19 voorziet in een regeling van de opschorting en de beëindiging van het bilaterale verdrag die aansluit bij de regeling die is neergelegd in de artikelen 27B en 27C van het geconsolideerde Vierlandenverdrag. Artikel 20 heeft betrekking op de inwerkingtreding en bepaalt daarnaast dat zowel deel II van dit verdrag als het protocol bij dit verdrag zullen komen te vervallen op het moment dat de Wijzigingsovereenkomst van 2020 ('de Quadripartiete Overeenkomst') in werking zal treden. Artikel 21 voorziet ten slotte in een regeling van de voorlopige toepassing. Zoals in de inleiding is aangegeven, wordt het bilaterale verdrag sinds 12 oktober 2020 door beide partijen voorlopig toegepast.

Protocol bij het bilaterale verdrag inzake de grenscontroles

Het Protocol bij het bilaterale verdrag is nagenoeg identiek aan het Protocol bij het geconsolideerde Vierlandenverdrag. In de artikelen 1 en 3 zijn met het oog op de bilaterale relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en het Koninkrijk der Nederlanden slechts enkele tekstuele wijzigingen doorgevoerd. Voor de toelichting op het Protocol bij het bilaterale verdrag wordt derhalve verwezen naar de toelichting op het Protocol bij het geconsolideerde Vierlandenverdrag.

Uitvoeringswetgeving

Artikel 2 – Terugtocht

Het nieuwe artikel 12 van het geconsolideerde Vierlandenverdrag inzake de grenscontroles regelt het grensoverschrijdend optreden aan boord van internationale treinen. Zo mogen ambtenaren die op het eigen grondgebied een aanhouding of inbeslagneming hebben verricht deze aanhouding en inbeslagneming voortzetten op het grondgebied van een ander land. De aangehouden persoon dient zo spoedig mogelijk te worden teruggebracht naar het grondgebied van de ambtenaren die de aanhouding hebben verricht (lid 5).

In de periode die is gelegen tussen de aanhouding en het moment waarop de aangehouden persoon kan worden teruggevoerd, dient de betrokkene te worden vastgehouden. Dit geldt zowel aan boord van de trein op Nederlands grondgebied als na aankomst in Nederland. Buitenlandse ambtenaren zijn in Nederland echter niet bevoegd om personen aan te houden. Dat is alleen anders bij ontdekking op heterdaad van een (naar Nederlands recht) strafbaar feit. In dat geval is iedereen op grond van artikel 53 van het Wetboek van Strafvordering bevoegd om de verdachte aan te houden en te beletten dat de betrokkene vlucht. Op grond van het nieuwe artikel 12, vierde lid, van de

Overeenkomst blijft de door een buitenlandse ambtenaar aan boord van de trein verrichte aanhouding ook na grensoverschrijding in Nederland van kracht. Voor deze situatie is uitvoeringswetgeving nodig zodat verzekerd kan worden dat de betrokkene ter beschikking blijft van de ambtenaren die hem hebben aangehouden.

Voor de uitvoeringsbepaling die is opgenomen in artikel 2 van dit wetsvoorstel is aansluiting gezocht bij de reeds bestaande regeling voor doortocht, zoals geregeld in de Uitleveringswet (artikel 48) en de Overleveringswet (artikel 51). Van doortocht is sprake wanneer het voor de feitelijke uit- of overlevering noodzakelijk is dat de opgeëiste persoon over Nederlands grondgebied wordt vervoerd. Bij toepassing van artikel 12 van genoemd verdrag is weliswaar geen sprake van vervoer van het ene land via Nederland naar het andere land, maar het vervoer over Nederlands grondgebied is vanwege de grensoverschrijding door internationale treinen evengoed onvermijdelijk. Deze figuur is terugtocht genoemd. Evenals bij de doortocht faciliteert Nederland op deze wijze het vervoer naar het land waar (het vervolg van) de strafrechtelijke procedure zal plaatsvinden.

In het derde lid van artikel 2 is bepaald dat de vrijheidsbeneming van de aangehouden persoon maximaal zes uur kan duren, vanaf het moment waarop de persoon wordt opgehouden op Nederlands grondgebied. De tijd tussen middernacht en negen uur 's morgens wordt hierbij niet meegerekend. Deze tijdspanne biedt de mogelijkheid om de betrokkene vast te houden wanneer een terugtocht niet direct mogelijk is, bijvoorbeeld omdat de aanhouding plaatsvond op de laatste trein. Na het verstrijken van deze termijn dient de betrokkene in vrijheid te worden gesteld, tenzij op dat moment een andere titel voor vrijheidsbeneming geldt.

Artikel 3 - Aanhouding door buitenlandse ambtenaren

Artikel 3 wijzigt het vijfde lid van artikel 54 van het Wetboek van Strafvordering. Deze bepaling voorziet in de bevoegdheid van buitenlandse opsporingsambtenaren om de aanhouding buiten heterdaad van een verdachte in Nederland te bewerkstelligen. Na aanhouding rust op hen de verplichting zorg te dragen dat de verdachte direct voor een Nederlandse officier van justitie of één van diens hulpofficieren wordt geleid. De bevoegdheid (die in het huidige artikel 54, vijfde lid, Sv is vastgelegd) tot aanhouding na een grensoverschrijdende achtervolging blijft bestaan, maar aanhouding wordt ook mogelijk zonder dat sprake is van grensoverschrijdende achtervolging. Wel wordt een verdragsbasis voor deze vorm van aanhouding vereist.

Artikel 4 – inwerkingtreding

Dit artikel bepaalt dat de goedkeurings- en uitvoeringswet in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Ten aanzien van de artikelen 2 en 3 wordt afgezien van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn, die zijn genoemd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook wordt afgezien van inwerkingtreding bij koninklijk besluit als voorzien in aanwijzing 4.21. Het is, gezien het belang van de Eurostarverbinding, gewenst dat de wet zo spoedig mogelijk in werking treedt. Om dezelfde reden (het belang van de Eurostarverbinding) worden de verdragen - enkele bepalingen uitgezonderd - voorlopig toegepast. Daarbij komt dat de artikelen 2 en 3 dienen tot implementatie van de verdragen. Dit vormt een uitzonderingsgrond als genoemd in aanwijzing 4.17, vijfde lid, onder d.

Koninkrijkspositie

Artikel 1, derde lid, van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 bepaalt dat de Wijzigingsovereenkomst en haar Protocol, voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden, uitsluitend van toepassing zijn op het Europese deel van Nederland. Artikel 18 van het bilaterale verdrag met het Verenigd Koninkrijk bevat een vergelijkbare bepaling. De goedkeuring van de Wijzigingsovereenkomst van 2020 en van het bilaterale verdrag met het Verenigd Koninkrijk wordt daarom uitsluitend gevraagd voor het Europese deel van Nederland.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,