

**35 356 Voorstel van wet houdende goedkeuring en uitvoering van
het op 12 november 2012 te Seoul tot stand gekomen
Protocol tot uitbanning van illegale handel in
tabaksproducten (Trb. 2014, 155)**

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de in het verslag aan het woord zijnde fracties. Er is inbreng geleverd door de fracties van de VVD, CDA en de SP. Op de gestelde vragen ga ik graag in, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid. Hierbij houd ik zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van het verslag aan, met dien verstande dat vergelijkbare vragen waar mogelijk bij de beantwoording zijn samengenomen.

I. Algemeen deel

1. Inleiding

*De leden van de **VVD-fractie** en de **SP-fractie** vragen of de regering alle concept-AMvB's beschikbaar kan stellen voorafgaand aan de plenaire behandeling van de wet.*

Voorgesteld wordt in het nieuwe artikel 11, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet een grondslag op te nemen om eventueel regels te stellen over de wijze waarop klanten geïdentificeerd kunnen worden en de wijze waarop verkoop aan klanten geadministreerd wordt. Voortschrijdend inzicht heeft uitgewezen dat er op dit moment geen noodzaak bestaat zulke regels te stellen. Er wordt dan ook vooralsnog afgezien van het opstellen van een AMvB. Daarom zal er geen AMvB beschikbaar gesteld worden voorafgaand aan de plenaire behandeling van de wet. Producenten, importeurs en exporteurs kunnen zelf beslissen op welke wijze zij voldoen aan de zorgvuldigheidsplicht, zolang ze de eisen uit het Protocol in acht nemen. Dit betekent dat zij zelf kunnen kiezen welke (digitale) systemen zij hanteren om de verkoop aan hun klanten te administreren en dat de overheid zich hier in principe niet in zal mengen. Professionele marktpartijen beschikken al over diverse systemen waarin zij hun administratie bijhouden. De betrokken bewindspersonen gaan ervan uit dat marktpartijen dit prima zelf kunnen organiseren. Voordeel hiervan is bovendien dat marktpartijen de mogelijkheid wordt geboden om zelfstandig en naar wens gebruik te maken van technologische ontwikkelingen. Mocht de situatie zich voordoen waardoor er toch ingrijpen vanuit de overheid gewenst is op dit onderwerp, dan bevat het nieuwe artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet een grondslag op grond waarvan er bij AMvB regels gesteld kunnen worden en zullen de betrokken bewindspersonen uiteraard bereid zijn te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn.

*De leden van de **SP-fractie** ontvangen graag een toelichting op de vraag hoeveel mensen in Nederland gebruik maken van illegale tabak. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat er tussen 2016 en 2018 308 miljoen sigaretten in beslag zijn genomen. Welk deel van deze sigaretten was ook daadwerkelijk bedoeld voor de Nederlandse markt?*

Hoeveel mensen in Nederland gebruik maken van illegale tabak is niet precies vast te stellen. Het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF), heeft gemeld dat één op de tien sigaretten op de Europese markt illegaal is.¹

Het is niet altijd vast te stellen voor welk land het inbeslaggenomen product bestemd is. Het genoemde cijfer van 308 miljoen betreft een totaalstelling van gesmokkelde sigaretten naar Nederland en illegaal geproduceerde sigaretten in Nederland.

Bekend is ook dat het in beslag genomen product in de meeste gevallen bestemd is voor het land waar de meeste financiële winst gemaakt kan worden. In Europa zijn dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

A. Goedkeuring van het Protocol

2. Doelstelling van het Protocol

*De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering cijfers (of een inschatting hiervan) kan geven van het aantal illegale sigarettenfabrieken dat wordt gerund door criminele organisaties in Nederland en de ontwikkeling hiervan door de jaren heen. Deze leden vragen daarnaast of de regering kan aangeven of - en zo ja, vanwege welke omstandigheden - Nederland een relatief gunstig vestigingsland voor illegale sigarettenfabrieken is.*

Het aantal illegale sigarettenfabrieken in Nederland is de afgelopen jaren toegenomen. In 2018 zijn acht illegale sigarettenfabrieken opgerold en in 2019 tien. Daarnaast zijn in 2019 twee illegale productielocaties voor waterpijptabak aangetroffen. De illegale handel in tabaksproducten is voor criminele organisaties zeer aantrekkelijk, aangezien de te behalen winstmarges hoog zijn. Over illegale tabaksproducten wordt immers geen accijns afgedragen, waardoor deze producten via de illegale handel veel goedkoper aangeboden kunnen worden. Illegale sigarettenfabrieken worden doorgaans gerund door (internationaal opererende) criminele organisaties. Nederland is steeds vaker een vestigingsland voor illegale sigarettenfabrieken. Dit heeft met name te maken met de gunstige ligging van Nederland ten opzichte van andere (West-)Europese landen en de goed georganiseerde logistiek.

Voorts vragen de leden wat de stand van zaken is rond de herziening van de Tobacco Taks Directive. Wanneer is de Europese Commissie van plan om hier een voorstel voor te doen? Hoe staat het met de (bilaterale) gesprekken die Nederland voert met Frankrijk, België, Duitsland en de Scandinavische landen over de mogelijkheid om op Europees niveau afspraken te maken over hoe hoog de accijns op tabak minimaal moet zijn?

Over de mogelijkheid om op Europees niveau afspraken te maken over hoe hoog de accijns op tabak minimaal moet zijn, heb ik contact met een aantal genoemde landen. De Richtlijn tabaksaccijns is zeer recent geëvalueerd en gepubliceerd op 10 februari jongstleden². Over verdere stappen is nog niets bekend, dit zal ook samenhangen met de uitkomsten van de evaluatie en de wensen van de lidstaten. De uitkomsten zullen besproken worden in de raads werkgroep. Ik zal daarvoor in contact blijven met mijn collega van het ministerie van Financiën.

¹ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/NL/COM-2017-235-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-846-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>

² SWD(2020)33/F1,

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?fuseaction=list&coteId=10102&version=ALL>.

*De leden van de **SP-fractie** vragen wat de verwachting is van de invoering van het betreffende Protocol. Welke doelstellingen zijn er precies geformuleerd? Oftewel, in welke mate zullen de voorgestelde maatregelen leiden tot een afname van illegale handel? Is daar een verwacht (afname)percentage aan te koppelen?*

Het doel van het Protocol is om alle vormen van illegale handel in tabaksproducten uit te bannen. Het Protocol bevat ten behoeve van deze doelstelling uiteenlopende maatregelen die moeten bijdragen aan het versterken van het toezicht op de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur. Het Protocol bevat voorts bepalingen die de internationale samenwerking in de strijd tegen de illegale handel in tabaksproducten beogen te versterken.

De uitvoering van het Protocol zal naar verwachting de illegale handel in tabaksproducten verdergaand terugdringen. Hier is vooralsnog geen exact verwacht (afname)percentage aan te koppelen. De uitvoeringsmaatregelen zijn echter van dien aard dat de verwachting dat de illegale handel in tabak zal afnemen, gerechtvaardigd is. Eén van die maatregelen betreft de nieuwe vergunningplicht voor tabaksproductieapparatuur. Deze verplichting draagt bij aan het opsporen en ontmantelen van illegale tabaksfabrieken, omdat ontdekking op heterdaad – vanaf het moment dat de verplichting ingaat – niet meer nodig is. Daarmee kan de illegale tabaksproductie adequater aangepakt worden.

3. Het Protocol in internationale en Europese context

*De leden van de **CDA-fractie** vragen of het inmiddels zeker is dat de artikelen 4 tot en met 4l van de Tabaks- en rookwarenwet, waarin is vastgelegd dat alle verpakkingseenheden van tabaksproducten gemerkt moeten worden met een unieke identificatiemarkering en een veiligheidskenmerk, in het voorjaar van 2020 in werking zullen treden. Zo niet, waarom is dit nog niet zeker?*

De artikelen 4 tot en met 4l van de Tabaks- en rookwarenwet zijn per 23 januari 2020 in werking getreden. Het inwerkingtredingsbesluit is op 22 januari gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2020, 10).

*De leden van de **SP-fractie** vragen of zij ervan uit kunnen gaan dat in de Intergovernmental Negotiating Body (INB) geen vertegenwoordigers van de tabakslobby of tabaksproducenten zijn? Kunnen zij er tevens vanuit gaan dat de aanwezigen bij deze INB niet zijn benaderd door een lobby van vertegenwoordigers uit deze sector?*

Artikel 5 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging heeft betrekking op het door verdragsstaten te ontwikkelen en uit te voeren tabaksontmoedigingsbeleid. Artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag onderkent de invloed van tabaksindustrie. Uit dit artikel volgt dat de verdragspartijen maatregelen moeten nemen om het tabaksontmoedigingsbeleid te beschermen tegen de commerciële belangen van de tabaksindustrie. In het besluit in 2007 om een Intergovernmental Negotiating Body op te richten is nogmaals het belang van artikel 5, derde lid, benadrukt. Artikel 5, derde lid, is ook van toepassing op dit orgaan. We gaan er derhalve van uit dat de aanwezigen bij deze INB artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag in acht nemen. Met de totstandkoming van het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten was en blijft artikel 5, derde lid, immers van toepassing.

4. Het Protocol op hoofdlijnen

*De leden van de **VVD-fractie** constateren dat op 14 november 2019 het wetsvoorstel betreffende artikelen 15 en 16 van de Tabaksproductenrichtlijn in de Tweede Kamer is aangenomen. Zij vragen de regering hoe beide wetten zich met elkaar verhouden. Beiden zullen impact hebben op producenten, importeurs en exporteurs. Wordt daar met de beoogde inwerkingtredingsdata van de verschillende onderdelen van beide wetten rekening mee gehouden? Kan de regering een overzicht geven van de verschillende inwerkingtredingsdata?*

Verhouding tussen de twee wetten

Het klopt dat beide wetten impact hebben op producenten, importeurs en exporteurs van tabaksproducten. De kern van de beide wetten betreft het regelen van een internationaal controle- en vergunningensysteem, op basis waarvan (vermoedens van) illegale activiteiten eruit worden gefilterd.

De wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet waarmee de artikelen 15 en 16 van de Tabaksproductenrichtlijn worden geïmplementeerd, schrijft hiertoe een volge- en traceersysteem voor op basis waarvan op verpakkingen van tabaksproducten een traceringscode en veiligheidskenmerk moet komen te staan. Aan de hand van het veiligheidskenmerk kunnen tabaksproducten gecontroleerd worden op echtheid. Met behulp van de traceringscode kan de route die een tabaksproduct heeft afgelegd, herleid worden. Deze verplichtingen vloeien voort uit de Tabaksproductenrichtlijn. Deze richtlijn schrijft voor vanaf wanneer deze verplichtingen moeten gelden en welke overgangstermijnen er gehanteerd moeten worden.

Onderhavig wetsvoorstel gaat verder en vormt een aanvulling op de wet- en regelgeving ter implementatie van de artikelen 15 en 16 van de Tabaksproductenrichtlijn: niet alleen ieder individueel tabaksproduct kan herleid worden, óók de machine die verantwoordelijk is voor het maken van dat product wordt aan controle- en vergunningsmaatregelen onderworpen. Daarnaast wordt de markt van verkoop en gebruik in kaart gebracht. Aan de hand van het inzichtelijk maken van al deze legale activiteiten kunnen vreemde, in het oog springende illegale activiteiten makkelijker gesignaleerd worden.

Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel waarmee de artikelen 15 en 16 van de Tabaksproductenrichtlijn worden geïmplementeerd in de Tabaks- en rookwarenwet is reeds op 3 december 2019 aangenomen door de Eerste Kamer en op 16 december 2019 gepubliceerd (Stb. 2019, 478). Deze wet is op 23 januari jongstleden in werking getreden. De verplichtingen zijn dus vanaf 23 januari daarmee tevens handhaafbaar geworden. De aanvullende verplichtingen die voortvloeien uit onderhavig wetsvoorstel zullen in werking treden kort nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanneemt. De planning is dat indien het wetsvoorstel vóór het aankomende zomerreces door de Eerste Kamer wordt aangenomen, het in de zomer van 2020 in werking kan treden. Vanaf dan zullen de verplichtingen uit voorliggend wetsvoorstel gaan gelden voor producenten, importeurs en exporteurs. Er zal geen overgangstermijn gelden. Deze verplichtingen gelden dan naast de nu al in werking getreden verplichtingen uit het wetsvoorstel tot implementatie van de artikelen 15 en 16 Tabaksproductenrichtlijn.

*De leden van de **SP-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat de verkoop aan klanten gemonitord moet worden. Hoe gaat dit vorm krijgen?*

Van producenten, importeurs en exporteurs van tabaksproducten en productieapparatuur wordt verwacht dat zij de verkoop aan hun klanten administreren door bij te houden 1) wat, 2) aan wie, 3) in welke hoeveelheid, en 4) wanneer, is verkocht.

De wijze waarop de verkoop geadmistreerd wordt, wordt aan het bedrijfsleven overgelaten. Er zullen geen specifieke systemen en manieren worden voorgeschreven. Uit de praktijk blijkt namelijk dat dergelijke gegevens nu ook al worden bijgehouden door producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur. Voordeel is dan ook dat het bedrijfsleven de mogelijkheid wordt geboden om gebruik te maken van bestaande systemen en zelfstandig en vlot (technologische) verbeteringen of ontwikkelingen kan doorvoeren. Zie hiervoor ook het antwoord op de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 1.

De Douane handhaaft op de vergunningplicht bij producenten, importeurs en exporteurs van tabaksproducten en productieapparatuur; daarmee valt dit onder het cyclisch toezicht dat de Douane al uitvoert op bedrijven met douane- en accijnsvergunningen. Ook zal risicogestuurd gekeken worden naar signalen die betrekking hebben op de zorgvuldigheidsplicht. Voor verdere beantwoording verwijs ik graag naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 7.

*Het betreft een internationaal Protocol met onder andere voorschriften over internationale strafrechtelijke werking. Deze internationale samenwerking lijkt de leden van de **SP-fractie** zeker op dit onderwerp van essentieel belang. Graag ontvangen zij nadere informatie over hoe een dergelijke internationale uitwisseling precies vorm gaat krijgen.*

Het Protocol beoogt geen nieuwe vormen van internationale strafrechtelijke samenwerking tot stand te brengen. Zowel politie als justitie rechtshulp zullen plaatsvinden via de daartoe geëigende kanalen en via de gebruikelijke procedures. Wel kan het verdrag een grondslag bieden voor samenwerking tussen landen waar dat tot op heden niet mogelijk was. Zo kan het Protocol dienen als rechtsgrondslag voor uitlevering wegens strafbare feiten waarop het Protocol van toepassing is voor landen die uitlevering afhankelijk stellen van het bestaan van een verdrag.

5. Financiële gevolgen voor de rijksbegroting

*De leden van de **SP-fractie** vragen of zij het goed begrijpen dat de internationale samenwerking op dit thema, de uitwisseling van informatie en de monitoring, voor de rijksbegroting geen extra kosten met zich meebrengen. Indien dit inderdaad correct is, kan dan duidelijk worden aangegeven bij welke organisaties en instanties de kosten precies terechtkomen?*

Er zijn vooralsnog geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting. Kosten van deze wetgeving kunnen worden opgevangen binnen de huidige begroting. Voor de uitvoeringskosten maken de Douane en het ministerie van VWS nadere afspraken op basis van een ex-post evaluatie van de uitvoeringsgevolgen. Eventuele kosten die gepaard gaan met de verplichting uit het nieuwe artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet komen voor rekening van producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur.

B. Uitvoering van het Protocol

6. Gevolgen voor regeldruk en overige bedrijfseffecten

*De leden van de **VVD-fractie** lezen dat het wetsvoorstel voorziet in een vergunningensysteem voor productieapparatuur. De schatting is dat vijf tot tien bedrijven in Nederland een aparte vergunning voor tabaksproductieapparatuur nodig zullen hebben. De leden van de **CDA-fractie** vragen waar de verwachting op gebaseerd is dat er vijf tot tien bedrijven in Nederland een aparte vergunning voor tabaksproductieapparatuur nodig zullen hebben. Zijn deze bedrijven nu al bekend bij de regering? Verder vragen de leden van de VVD-fractie of deze bedrijven tijdig worden geattendeerd op deze nieuwe verplichting. Hoe zullen zij daarop geattendeerd worden? Zal er sprake zijn van een overgangstermijn? Zo ja, aan welke termijn denkt de regering? Zo nee, waarom niet?*

Het aantal bedrijven dat in 2019 tabaksproductieapparatuur importeerde en/of exporteerde bedroeg tien. Dit zijn bedrijven die bekend zijn omdat ze een invoeraangifte/uitvoeraangifte moesten doen bij de Douane. Omdat deze bedrijven geen tabaksproducten maken, moeten ze voor de machines die ze maken, invoeren of uitvoeren, een aparte vergunning hebben. De verplichting voor deze vergunning vloeit voort uit de Wet op de Accijns en houdt in dat bedrijven die nog niet over een AGP-vergunning beschikken, maar wel een tabaksproductiemachine importeren, exporteren, vervaardigen of voorhanden hebben, een tabaksproductiemachinevergunning moeten hebben. De Douane is verantwoordelijk voor de implementatie hiervan en daarmee ook voor het attenderen van bedrijven op deze plicht. Grotendeels zullen deze bedrijven overigens al op de hoogte zijn van de nieuwe vergunningsplicht voor tabaksproductiemachines, omdat aan hen begin dit jaar is gevraagd te reageren op de uitvoeringstechnische haalbaarheid van het wetsvoorstel. In het implementatieplan van de Douane is opgenomen dat de bedrijven die een aparte vergunning nodig hebben, hierop geattendeerd zullen worden via een bedrijfsbezoek of een brief. Aangezien het aantal bedrijven dat nog niet over een AGP-vergunning beschikt en derhalve een aparte vergunning nodig heeft, gering is, is niet voorzien in een overgangstermijn.

*Leden van de **VVD-fractie** lezen voorts dat producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparaten verplicht worden voldoende zorgvuldigheid in acht te nemen bij zakelijke relaties. Deze leden vragen of daarmee de verantwoordelijkheid voor een relatie bij de producenten, importeurs en exporteurs komt te liggen. Op hoeveel producenten, importeurs en exporteurs in Nederland zal deze nieuwe regelgeving van toepassing zijn? Hoe worden zij (tijdig) over de nieuwe wet- en regelgeving geïnformeerd? Wordt er rekening gehouden met een overgangstermijn? De leden van de VVD-fractie vragen de regering meer duiding te geven over de term 'voldoende zorgvuldigheid'. Wat wordt daar precies mee bedoeld? Klopt het dat deze zorgvuldigheid van toepassing zal zijn op 1) het identificatieproces en 2) de administratie? Of valt er meer onder 'zorgvuldigheid'? Krachtens AMvB zal bepaald worden hoe het identificatieproces precies geregeld gaat worden. De regering geeft al wel aan dat dit niet een kopie van het paspoort van een klant of diens burgerservicenummer (BSN)-nummer behelst. Hoe zullen partijen dan moeten aantonen dat zij officiële identificatie hebben geverifieerd? Hoe zal de Douane daarop moeten toezien? Partijen zullen hun verkoop ook moeten monitoren of administreren, ook daarover zal de regering later middels AMvB regels opstellen. Hoe zal de regering daarbij rekening houden met de werkbaarheid van deze administratie voor de producenten, importeurs en exporteurs? Welke uitgangspunten hanteert de regering daarbij?*

Met het in acht nemen van voldoende zorgvuldigheid (zoals bedoeld in artikel 7 van het Protocol en geïmplementeerd in artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet) wordt bedoeld dat producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur weten met welke zakelijke relaties zij te maken hebben en daar zorgvuldig in zijn. Deze zorgvuldigheidsverplichting vertaalt zich in de plicht dat de genoemde producenten, importeurs en exporteurs hun klanten identificeren. Voor een verdere invulling van deze identificatieplicht verwijs ik naar het antwoord op vraag 1 van uw fractie.

De nieuwe regelgeving heeft naar verwachting betrekking op de groep reeds bestaande vergunninghouders 'accijnsgoederenplaatsen tabaksproducten'. Dit waren ultimo 2019 veertig bedrijven. Daarnaast heeft de nieuwe regelgeving betrekking op vijf tot tien nieuwe bedrijven.

Gelet op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de tabaksindustrie en marktpartijen die van doen hebben met tabaksapparatuur, is begin dit jaar aan de hierboven genoemde partijen en enkele brancheorganisaties (VSK en VNO NCW) de gelegenheid gegeven te reageren op de uitvoeringstechnische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel in zijn algemeenheid, en dus ook met betrekking tot de zorgvuldigheidsverplichting. Dit verzoek en reacties van partijen zullen conform artikel 5, derde lid, WHO-Kaderverdrag openbaar worden gemaakt op de volgende website:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/roken/transparant-over-contact-tabaksindustrie>. Op deze webpagina is het wetsvoorstel inclusief

Kamerstuknummer ook te raadplegen. De industrie is dus inmiddels op de hoogte van de nieuwe verplichtingen.

Voor verdere beantwoording verwijs ik ook graag naar de antwoorden in paragraaf 4.

*De leden van de **SP-fractie** vragen waarop de schatting is gebaseerd dat slechts vijf tot tien bedrijven een aparte vergunning voor tabaksapparatuur nodig zullen hebben. Hoeveel bedrijven hebben of krijgen een dergelijke vergunning automatisch al omdat zij nu al een vergunning hebben voor een accijnsgoederenplaats? Er wordt aangegeven dat veel producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur al een zogenoemd 'know your customer-onderzoek' verrichten. De leden van de SP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op wat een dergelijk onderzoek inhoudt en hoe deze uitgevoerd wordt. Zij vragen in dit kader of het vaak voorkomt dat dergelijke producten betaald worden met contanten in de bedragen van € 10.000 of meer. Zou het niet logisch zijn in de (internationale) handel van tabak en tabaksapparatuur dergelijke grote contante betalingen niet langer toe te staan om illegale handel verder te voorkomen?*

Producenten van tabaksproducten hoeven geen aparte vergunning voor tabaksproductieapparatuur aan te vragen als ze al beschikken over een vergunning Accijnsgoederenplaats. Ultimo 2019 waren dit veertig bedrijven. 'Goed ondernemerschap' is een belangrijk aspect voor ondernemers. Ook producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur vinden het belangrijk om te weten wie hun klant is. Het doel van 'know-your-customer-onderzoek' is het identificeren (of 'leren kennen') van de klant om de betrouwbaarheid van die klant vast te stellen. Bij een cliëntonderzoek worden daarom onder andere identiteitsgegevens van een klant vastgesteld en geverifieerd.

Alle bedrijven die handelen in goederen (dus ook de producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur) zijn op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft) nu al verplicht om cliëntonderzoek te verrichten voor zover contante betalingen van €10.000,- of meer plaatsvinden. In die gevallen hebben zij ook een meldingsplicht op grond van artikel 16 Wwft indien sprake is van een ongebruikelijke transactie. Aan de hand van de indicatoren, bedoeld in de bijlage bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, wordt beoordeeld of een transactie wordt aangemerkt als een ongebruikelijke transactie. Overigens zijn er geen meldingen bekend dat tabaksproducten of tabaksproductieapparatuur betaald worden met contanten van €10.000,- of meer.

7. Toezicht en handhaving

*De leden van de **VVD-fractie** lezen in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel dat de Douane belast zal worden met het toezicht en de handhaving op de nieuwe artikelen van de Tabaks- en rookwarenwet. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is toezichthouder van de huidige Tabaks- en rookwarenwet. Genoemde leden zijn benieuwd naar hoe de samenwerking tussen de NVWA en de Douane precies geregeld zal worden, ook met het oog op de verdeling van taken en samenwerking die als gevolg van het inmiddels aangenomen wetsvoorstel betreffende artikel 15 en 16 van de tabaksproductierichtlijn van kracht zullen worden. Zullen er bij de Douane nieuwe ambtenaren in dienst genomen worden die worden belast met het toezicht op dit (en dus het eerder aangenomen) wetsvoorstel? Zo ja, zijn daar extra middelen voor beschikbaar gesteld? Zo nee, welke taken zal de Douane dan minder uitvoeren? Voorts lezen deze leden dat 'overtreding van de zorgvuldigheidseisen bestuurlijk beboetbaar wordt gesteld'. Wat houdt dat precies in? Lezen deze leden het goed dat er bij het overtreden van de zorgvuldigheidseisen een bestuurlijke boete van € 45.000 (en bij een recidive tot € 450.000) gegeven zal worden?*

Het klopt dat de NVWA op dit moment toezichthouder is van de Tabaks- en rookwarenwet. Met onderhavig wetsvoorstel wordt een vergunningenplicht toegevoegd aan de Wet op de accijns. De Douane is reeds toezichthouder van de Wet op de accijns. De Douane zal na goedkeuring van onderhavig wetsvoorstel dan ook toezicht gaan houden op de naleving van de vergunningenplicht. De NVWA zal hierin geen rol spelen. Verder zal de Douane toezicht gaan houden op de naleving van de zorgvuldigheidsplicht en de administratieplicht, zoals beschreven in artikel II, onderdeel B, van het wetsvoorstel.

Wat betreft het toezicht op de naleving van de vergunningenplicht geldt dat bedrijven met een vergunning reeds onder het reguliere cyclische toezicht van de Douane vallen. Wat betreft het toezicht op de naleving van de zorgvuldigheidsplicht en administratieplicht geldt dat in het reguliere toezicht bij vergunninghouders risicogericht gekeken zal worden naar het nakomen van deze plichten.

De Douane schat in dat deze toezichtstaken en de taken die horen bij het inmiddels aangenomen wetsvoorstel betreffende artikel 15 en 16 van de Tabaksproductierichtlijn, ingepast kunnen worden in de bestaande toezichtscapaciteit.

Het ministerie van VWS heeft een bedrag van €500.000,- gereserveerd voor het toezicht door de Douane. Vooralsnog wordt er geen beroep gedaan op deze beschikbare middelen. Wel kan later na een evaluatie van de uitvoeringsgevolgen alsnog een kostenraming worden ingediend bij VWS door de Douane.

Tot slot klopt de constatering dat een overtreding van de zorgvuldigheidsverplichting beboet kan worden met €45.000,-. Wanneer uit het toezicht van de Douane blijkt dat een producent bijvoorbeeld niet heeft vastgesteld of zijn klant een vergunning heeft, kan de producent hiervoor worden beboet. Indien één van de gevallen, genoemd in Bijlage B, bij de Tabaks- en rookwarenwet, zich voordoet, kan dit bedrag worden verhoogd tot uiteindelijk maximaal €450.000,-.

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat een belangrijke taak in de uitvoering van voorliggend voorstel komt te liggen bij de Douane. De Douane geeft aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is en de wet over vijf jaar geëvalueerd zal worden. Graag ontvangen de leden van de SP-fractie nader uitgewerkt wat deze extra taak precies betekent voor de Douane, bijvoorbeeld als het gaat om benodigd personeel, uren, enzovoorts. Zij vragen een nadere duiding van het begrip 'opzettelijke overtreding van de vergunningsplicht voor tabaksproductieapparatuur' en hoe dit zich verhoudt tot een eventuele onopzettelijke overtreding.*

Zie ook het antwoord op de vorige vraag en het antwoord op de vraag van de CDA-fractie in paragraaf 6.

De nadere duiding van het begrip 'opzettelijke overtreding' ziet veelal op illegale fabrieken. Criminele organisaties zijn doorgaans willens en wetens illegaal aan het produceren. Zij omzeilen op deze manier het te betalen bedrag aan accijns; zij hebben geen vergunning voor een accijnsgoederenplaats en vragen bewust/opzettelijk geen vergunning aan voor tabaksproductieapparatuur.

8. De wijziging in Europese context

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat het Protocol de mogelijkheid biedt om de groep normadressanten uit te breiden. De regering heeft hiervoor echter niet gekozen en zou, zo wordt gesteld, daardoor voldoen aan de eisen met betrekking tot proportionaliteit en subsidiariteit. Wil dit zeggen dat een dergelijke uitbreiding zoals het Protocol mogelijk maakt, niet aan deze eisen zou voldoen? Betekent dit dat het Protocol een mogelijkheid biedt die niet voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit? Zou een dergelijke uitbreiding van normadressanten de bestrijding van illegale tabakshandel juist niet sterker maken?*

Op grond van artikel 6, tweede lid, van het Protocol bestaat de mogelijkheid om ten aanzien van de vergunningplicht de groep normadressanten uit te breiden. Van deze mogelijkheid kan gebruik gemaakt worden ten aanzien van het verkopen van tabaksproducten (artikel 6, tweede lid, onderdeel a), het verbouwen van tabak (onderdeel b), het transporteren van commerciële hoeveelheden tabaksproducten of productieapparatuur (onderdeel c) en de groothandel, tussenhandel, opslag of distributie van tabak, tabaksproducten of productieapparatuur (onderdeel d). Deze mogelijkheden tot uitbreiding van de groep normadressanten voldoen op dit moment niet aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Met betrekking tot onderdeel a is van belang dat het ministerie van VWS op korte termijn een onderzoek gaat uitzetten naar de mogelijkheden om het aantal verkooppunten van tabaksproducten te beperken. Dit onderzoek wordt eerst afgewacht alvorens de beslissing wordt genomen of de verkoop van tabaksproducten aan een vergunningplicht wordt onderworpen.

Daarnaast is de uitbreiding bedoeld in onderdeel b voor Nederland niet relevant, nu de grondstof tabak in Nederland niet verbouwd wordt. De onderdelen c en d zijn op dit moment al deels ondervangen in nationale regelgeving en worden deels met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ondervangen in nationale regelgeving.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 11: Verkoop via internet, telecommunicatie of andere nieuwe technologieën

*De leden van de **CDA-fractie** stellen dat bij de implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn in 2016 in nationale regelgeving in Nederland is gekozen om de internetverkoop van tabaksproducten te reguleren. In een aantal Europese lidstaten (waaronder België) is zowel de verkoop als de aankoop van tabaksproducten via internet verboden. De leden van de CDA-fractie vragen welke ervaringen met een dergelijk verbod inmiddels in België (en andere lidstaten) zijn opgedaan. Is het verbod in België goed handhaafbaar gebleken? De leden van de CDA-fractie en de **SP-fractie** vragen waarom er niet voor wordt gekozen om ook in Nederland een dergelijk verbod op verkoop en aankoop via internet in te voeren?*

In het Nationaal Preventieakkoord is besloten dat het aantal verkooppunten van tabaksproducten de komende jaren wordt teruggebracht. Op het moment loopt een onderzoek dat een nulmeting van het aantal verkooppunten en beleidsopties om dat aantal verkooppunten te verminderen op zal leveren. Hierin wordt eveneens gekeken naar de Europese en internationale context: welke maatregelen zijn er in andere landen getroffen om het aantal verkooppunten te verminderen? In het onderzoek is ook aandacht voor de online verkoopkanalen. Tegelijk wordt in een separaat, uitgebreid onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van tabak ook gekeken naar online verkoopkanalen. Op basis van de uitkomsten van beide onderzoeken zal ik mijn conclusies trekken over de internetverkoop van tabaksproducten. Voor de zomer van 2020 ontvangt Uw Kamer beide onderzoeken, voorzien van mijn reactie.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Paul Blokhuis