

Fiche 2: Mededeling Tweede actieplan bestrijding illegale tabakshandel 2018-2022

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, De Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Tweede Actieplan ter bestrijding van de illegale tabakshandel 2018-2022

b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*

07-12-2018

c) *Nr. Commissiedocument:*

COM (2018)846

d) *EUR-Lex:*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:52018DC0846>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing:*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ/ JHA)

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

2. Essentie voorstel

Illegale tabakshandel is vanwege problemen op het vlak van belastinginkomsten, gezondheid en veiligheid een belangrijk punt van zorg voor de EU en de lidstaten. Daarom is in 2013 een integrale EU strategie vastgesteld om dit fenomeen aan te pakken.¹ Als onderdeel van deze strategie heeft de Commissie destijds een eerste actieplan ingediend en in nauwe samenwerking met de lidstaten uitgevoerd.²

De uitvoering van de strategie en het actieplan zijn inmiddels door de Commissie geëvalueerd in het in mei 2017 uitgebrachte verslag.³ Uit dit verslag volgt dat illegale handel in tabak, ondanks alle maatregelen die sinds 2013 zijn genomen, nog steeds een uitdaging van formaat vormt in de EU. Op basis van de raadsconclusies van 7 december 2017, de resolutie van het Europees Parlement van 9 maart 2016 en 3 mei 2018⁴ en het raadplegen van deskundigen en

¹ COM(2013) 324 final van 6 juni 2013.

² SWD(2013) 193 final van 6 juni 2013.

³ COM(2017) 235 final van 12 mei 2017.

⁴ Resolutie van het Europees Parlement van 9 maart 2016, (2016/2555 (RSP)) en 3 mei 2018, (2017/2190

belanghebbenden via verschillende kanalen is nu een tweede actieplan ter bestrijding van de illegale tabakshandel (2018-2022) opgesteld. Het plan is sinds 7 december 2018 van kracht.

De twee belangrijkste instrumenten in dit plan zijn het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten bij het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging (hierna: FCTC-protocol) en de (succesvolle) uitvoering van het nieuwe traceerbaarheidssysteem ("track-and-trace") van de EU voor tabaksproducten in de EU. Het doel van dit plan is met name om de illegale handel in tabak systematischer te benaderen vanuit een marktperspectief; zowel de vraag naar als het aanbod van illegale tabaksproducten wordt aangepakt. De voorgestelde maatregelen zijn te vinden in de Annex bij de mededeling (het tweede actieplan), en zijn ingedeeld in vier categorieën:

- A. Belangrijke bron- en doorvoerlanden betrekken om de aanvoer te beperken; Voorbeelden van maatregelen, en wie hier verantwoordelijk voor is:
 - o Commissie en Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO): Gericht contact met relevante landen om ratificatie en uitvoering van het FCTC-protocol te ondersteunen;
 - o Commissie: bijdragen aan een wereldwijd contactpunt opzetten voor het delen van informatie zoals besproken in FCTC-overleg, in nauwe samenwerking met het secretariaat van het FCTC-protocol;
 - o Commissie: Voorstel voor een verordening voor een verbod op het in een container vermengen van tabaksproducten met niet-tabaksproducten in vrijhandelszones van de EU; wordt verwacht in 2021.
 - o Commissie: Verbeteren van uitwisseling van douanegegevens met derde landen (dit betreft follow-up van Raadsconclusies 19 december 2016)
- B. Het aanbod van illegale tabaksproducten beperken onder meer door beveiliging van de toeleveringsketen en beperking van de toevoer van grondstoffen; Voorbeelden van maatregelen, en wie hier verantwoordelijk voor is:
 - o Commissie: Ondersteuning van lidstaten bij invoering van het nieuwe traceerbaarheidssysteem (voorzien in de tabaksproductenrichtlijn 2014);
 - o Commissie: Analyseren van mogelijkheden tot het beperken van toegang tot o.a. sigarettenfilters door samenwerking met relevante bronlanden;
 - o Europees Parlement; Raad: Technische bijstand aan douaneopsporingsinstanties van de lidstaten, door ondersteuning bij de verwerving van douanecontroleapparatuur;
 - o Commissie en Europees Openbaar Ministerie (EOM): het onderzoeken van gevallen van grootschalige illegale tabakshandel.
- C. De vraag naar illegale tabaksproducten beperken onder meer door consumenten bewuster te maken van de gevaren van het kopen van illegale tabaksproducten en het rechtstreekse verband met de georganiseerde misdaad. Voorbeelden van maatregelen:
 - o Commissie: Via de Eurobarometer inzicht verzamelen over publieke perceptie van illegale tabakshandel;

- o Commissie en lidstaten: Bewustmakingscampagnes, waarbij lidstaten goede praktijken kunnen uitwisselen via een platform.
- D. Ten slotte wil men ook blijven investeren in het verzamelen en analyseren van informatie die als basis kan dienen voor effectief beleid en maatregelen. Bijvoorbeeld door het kwantificeren van de markt voor illegale tabak, een risicoanalyse over het systeem voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen, en het uitwisselen van inlichtingen tussen de lidstaten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De bestrijding van illegale tabak zal ook de komende jaren wederom één van de prioriteiten zijn van de Douane en staat daarom ook weer genoemd in het Handhavingsplan 2019. De Douane voert op diverse terreinen controles uit en voert waar nodig specifieke acties uit gericht op het terugdringen van de illegale handel in tabak.

Verder is het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport momenteel bezig met het implementeren van de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn in nationale regelgeving. Er worden hiertoe voorbereidingen getroffen om ervoor te zorgen dat de verpakkingseenheden van tabaksproducten per 20 mei 2019 voorzien kunnen worden van een unieke identificatiemarkering ten behoeve van een Europees traceerbaarheidssysteem en veiligheidskenmerken. Er worden voorts voorbereidingen getroffen om het FCTC-protocol te ratificeren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland deelt de zorgen van de Europese Commissie over de omvang van de illegale handel in tabak in de Europese Unie en de daarmee gepaard gaande problemen op het vlak van belastinginkomsten, gezondheid en veiligheid. Een effectieve aanpak van de illegale handel in tabak vergt continue inspanningen en wetgevende dan wel beleidsmatige maatregelen op nationaal, Europees en internationaal niveau. Nederland onderschrijft daarom het tweede actieplan van de Commissie ter bestrijding van de illegale tabakshandel.

Belangrijke maatregelen uit het actieplan zien op het beveiligen van de toeleveringsketen. Het belangrijkste instrument hiervoor is het traceerbaarheidssysteem van de EU voor tabaksproducten, zoals uitgewerkt in artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn. Hiermee zullen de bewegingen van tabaksproducten in de gehele Unie gevolgd en getraceerd kunnen worden. Nederland is positief over de ondersteuning door de Commissie van de lidstaten bij het invoeren van het traceerbaarheidssysteem.

Nederland onderschrijft verder de doelstelling van de Commissie om van het FCTC-protocol een doeltreffend instrument van wereldwijde governance te maken. Ratificatie en uitvoering van het FCTC-protocol dient als instrument om de illegale handel in tabak wereldwijd terug te dringen. Nederland spant zich daarom in om de ratificatie van het FCTC-protocol zo snel als

mogelijk te voltrekken. Voorts steunt Nederland de maatregelen van de Commissie gericht op het bewust maken van de gevaren van het kopen van illegale tabaksproducten, zoals het voornemen om een platform te bieden waarop lidstaten goede praktijken met bewustmakingscampagnes kunnen uitwisselen.

Nederland is van mening dat de doelstelling van de Commissie om het Europees Openbaar Ministerie (EOM) ook toe te rusten voor gevallen van grootschalige illegale tabakshandel, enkel aan de orde is voor zover dit past binnen het huidige mandaat van het EOM. Nederland is geen voorstander van uitbreiding van het mandaat van het EOM. Zie ook het BNC-fiche over de mededeling van de Commissie over de uitbreiding van de bevoegdheden van het EOM.⁵ Nederland blijft inzetten op de samenwerking tussen lidstaten met ondersteuning van Europol, Eurojust en OLAF. Eventuele knelpunten dienen in die samenwerking te worden opgepakt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Commissie heeft in mei 2017 verslag uitgebracht over de voortgang bij de uitvoering van de strategie en het eerste actieplan. Dit verslag werd ondersteund door de op 7 december 2017 aangenomen conclusies van de Raad. Ook het Europees Parlement heeft meermaals ernstige zorgen geuit over de illegale handel in tabak. Het tweede actieplan is een versterking van en bouwt voort op het eerste actieplan. Tijdens de raads werkgroep Douane (GDU) van 8 januari jl. is gebleken dat het tweede actieplan bij bepaalde lidstaten de nodige vragen heeft opgeroepen, maar dat het desondanks op brede steun kan rekenen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. Het actieplan ter bestrijding van de illegale tabakshandel heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen waaronder het terrein van de douane-unie, de interne markt en gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken op het gebied van volksgezondheid en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR). De Unie is op grond van artikel 3, onder a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) exclusief bevoegd op het terrein van de douane-unie. Op de terreinen van de interne markt en gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken op het gebied van volksgezondheid en de RVVR heeft de Unie gedeelde bevoegdheden met de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder a en onder k en j VWEU.

b) Subsidiariteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief, gezien het grensoverschrijdende karakter van de problemen met de handel in illegale tabak. Vanwege dit karakter is (doeltreffend) optreden op Europees niveau noodzakelijk.

c) Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. In het tweede actieplan wordt een divers scala aan maatregelen voorgesteld teneinde de illegale handel in tabak in Europa terug te dringen. Bepaalde maatregelen zijn reeds in gang gezet, terwijl andere nog nadere uitwerking behoeven. Voorts vergen bepaalde maatregelen in ieder geval een intensivering van de communicatie en samenwerking tussen lidstaten en de Commissie. De voorgestelde maatregelen uit het tweede actieplan gaan, voor zover thans te beoordelen, niet verder dan het beoogde doel, te weten het terugdringen van de illegale handel in tabak in Europa, en lijken geschikt om dit doel te bereiken.

d) Financiële gevolgen

Er zijn vooralsnog geen gevolgen voorzien voor de nationale of de EU-begroting. Echter, de Commissie spreekt in de mededeling over het "blijven investeren in het vergaren en analyseren van informatie op basis waarvan doeltreffende beleids- en operationele maatregelen kunnen worden genomen". Ook wordt er gesproken over het nemen van operationele maatregelen en maatregelen gericht op de vraagzijde.

Er wordt niet duidelijk gemaakt hoe deze maatregelen gefinancierd zullen worden. Nederland zal hierover bij de Commissie navraag doen. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK. Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

Het uitvoeren van de voorgestelde maatregelen in het tweede actieplan, met name de maatregelen die zien op het uitwisselen van en het verzamelen van data en gegevens, zullen de nodige administratieve lasten met zich meebrengen. Voor de Eurobarometer inzake illegale tabak bijvoorbeeld zullen op nationaal niveau objectieve gegevens verzameld moeten worden over de publieke perceptie van de handel in illegale tabak. Nederland zal erop toezien dat de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 22 112, nr. 2707.