

Vergaderjaar 2019–2020

**35 356**

## **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)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

Op 21 mei 2003 is het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (hierna: het Kaderverdrag)<sup>1</sup> te Genève tot stand gekomen. Het Kaderverdrag is het eerste mondiale verdrag op het terrein van de volksgezondheid met als doel de tabaksproblematiek op wereldwijde schaal te beteugelen. Het Kaderverdrag is op 27 januari 2005 door het Koninkrijk voor (het Europese deel van) Nederland geratificeerd en op 27 april 2005 in werking getreden. Bij het Kaderverdrag is, vanwege ernstige zorgen over de toenemende illegale handel in tabaksproducten, op 12 november 2012 te Seoul, het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten ( Trb. 2014, 155)<sup>2</sup> (hierna: het Protocol) tot stand gekomen. Het Koninkrijk heeft het Protocol op 6 januari 2014 ondertekend. Het Protocol is vervolgens op 25 september 2018 voor de eerste veertig Partijen in werking getreden en heeft inmiddels 52 Partijen, waaronder de EU en enkele lidstaten van de Europese Unie. Het voorliggende wetsvoorstel dient tot goedkeuring van het Protocol voor het Europese deel van Nederland en strekt ertoe enige wettelijke voorzieningen te treffen teneinde uitvoering te kunnen geven aan dit Protocol. In afdeling A van deze toelichting (Goedkeuring van het Protocol) wordt aandacht besteed aan het Protocol als zodanig en de betekenis en de gevolgen daarvan voor Nederland; in afdeling B (Uitvoering van het Protocol) worden de noodzakelijke wettelijke voorzieningen ter omzetting van het Protocol toegelicht.

<sup>1</sup> Het op 21 mei 2003 te Genève tot stand gekomen WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging ( Trb. 2003, 127 en Trb. 2004, 269).

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

## A. GOEDKEURING VAN HET PROTOCOL

### 2. Doelstelling van het Protocol

Het kerndoel van het Protocol is het voorkomen en bestrijden van de toenemende illegale handel in tabaksproducten door middel van nationale en internationale maatregelen.

Naar schatting is wereldwijd 1 op de 10 sigaretten en andere tabaksproducten afkomstig van de illegale handel. Alleen al in Nederland zijn vanaf 2016 tot en met 2018 meer dan 308 miljoen illegale sigaretten in beslag genomen.<sup>3</sup> De afgelopen jaren is het aantal illegale sigarettenfabrieken gerund door criminele organisaties in Nederland ook sterk toegenomen. De regering vindt het van belang om de illegale handel in tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur en de daarmee gepaard gaande criminaliteit adequater te kunnen bestrijden en Nederland als vestigingsland voor illegale sigarettenfabrieken minder aantrekkelijk te maken.

De illegale handel in tabak ondermijnt de effectiviteit van beleid en regelgeving gericht op tabaksontmoediging en vormt daarmee een bedreiging voor de volksgezondheid. Gelet op de ernstige gevolgen voor de volksgezondheid bij het gebruik van tabaksproducten, zoals het ontstaan van kanker, longziekten en hart- en vaatziekten, hecht de regering belang aan een effectief tabaksontmoedigingsbeleid. In november 2018 heeft de regering samen met maatschappelijke organisaties, gezondheidsfondsen, de zorgsector, zorgverzekeraars, gemeenten, sportbonden, de topsectoren en bedrijven in het Nationaal Preventieakkoord<sup>4</sup> een pakket aan maatregelen en acties afgesproken om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Daarmee wordt bedoeld dat kinderen kunnen opgroeien in een rook- en tabaksvrije omgeving, dat ze niet langer blootstaan aan meeroken en niet langer verleid worden om te gaan roken. Een aantal afgesproken maatregelen betreft regelgevende maatregelen vanuit de overheid, waaronder de verhoging van accijns en eisen aan de verpakkingen van tabaksproducten. Om deze maatregelen optimaal te effectueren is in het Nationaal Preventieakkoord de urgentie onderstreept om illegale tabakshandel tegen te gaan. Het is immers minder aanneemelijk dat illegale tabaksproducten voldoen aan wettelijke vereisten. Hierdoor lopen consumenten een extra risico op het gebied van de volksgezondheid. Daarnaast bemoeilijkt de handel in illegale tabak het stoppen met roken en vergemakkelijkt het tabaksgebruik, met name voor jongeren, omdat daarmee goedkopere alternatieven beschikbaar zijn.

De belangrijkste bepalingen die met het onderhavige wetsvoorstel worden geïmplementeerd vereisen de inrichting van een vergunningstelsel dan wel controlesysteem voor productieapparatuur, en het betrachten van zorgvuldigheid voorafgaand aan en bij het onderhouden van zakelijke relaties met betrekking tot de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur. Ter implementatie van deze bepalingen worden met het voorliggende wetsvoorstel de Tabaks- en rookwarenwet en de Wet op de accijns gewijzigd. Aan het einde van de artikelsgewijze toelichting zijn transponeringstabellen opgenomen waarin te zien is in welke artikelen de bepalingen uit het Protocol worden geïmplementeerd. De regering onderschrijft de doelstellingen van en de maatregelen opgenomen in het Protocol.

<sup>3</sup> Gepubliceerd overzicht van de Douane van in beslag genomen illegale tabak in Nederland, p. 37, <https://over-ons.belastingdienst.nl/wp-content/uploads/2019/04/Douane-Nederland-in-2018.pdf>.

<sup>4</sup> Het Nationaal Preventieakkoord, [www.nationaalpreventieakkoord.nl](http://www.nationaalpreventieakkoord.nl).

### **3. Het Protocol in internationale en Europese context**

#### *a. Internationaal*

Het doel van het Protocol, zoals vervat in artikel 3 van het Protocol, is om alle vormen van illegale handel in tabaksproducten uit te bannen in overeenstemming met de voorwaarden van artikel 15 van het Kaderverdrag. Uit artikel 15, eerste lid, van het Kaderverdrag volgt onder meer dat de Partijen erkennen dat de uitbanning van alle vormen van illegale handel in tabaksproducten, met inbegrip van smokkel, illegale vervaardiging en imitatie, een essentieel onderdeel is van tabaksontmoedigingsbeleid. Tijdens de tweede sessie van de *Conference of the Parties* (hierna: COP), in juli 2007, is besloten om een *Intergovernmental Negotiating Body* (hierna: INB) op te richten met als taak het onderhandelen over en ontwerpen van een protocol over de illegale handel in tabaksproducten op basis van voornoemd artikel. De mogelijkheid om protocollen voor te stellen en aan te nemen bij het Kaderverdrag is vervat in artikel 33 van het Kaderverdrag. De INB heeft in totaal vijf sessies gehouden. Tijdens de vijfde sessie in april 2012 hebben zij overeenstemming bereikt over de tekst van het Protocol. Dit Protocol is vervolgens, als eerste protocol bij het Kaderverdrag, tijdens de vijfde sessie van de COP op 12 november 2012 unaniem aangenomen.

#### *b. Europees*

Op 3 april 2014 is, onder meer ter uitvoering van het Kaderverdrag, Richtlijn 2014/40/EU<sup>5</sup> (hierna: de tabaksproductenrichtlijn) vastgesteld. Om het probleem van de illegale handel in tabaksproducten aan te pakken is in de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn opgenomen dat alle verpakkingseenheden van tabaksproducten gemerkt moeten worden met een unieke identificatiemarkering en een veiligheidskenmerk. De doelstelling van de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn komt overeen met de doelstelling van het Protocol. Voornoemde artikelen zijn geïmplementeerd in de artikelen 4 tot en met 4I van de Tabaks- en rookwarenwet en zullen naar verwachting in het voorjaar van 2020 in werking treden.

### **4. Het Protocol op hoofdlijnen**

Het Protocol beoogt de illegale handel in tabaksproducten en de ernstige gevolgen ervan voor de volksgezondheid tegen te gaan, onder andere door middel van maatregelen die bijdragen aan het versterken van het toezicht op de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur en op het gebied van internationale samenwerking.

Ter invulling hiervan bevat het Protocol onder andere een pakket aan maatregelen en voorschriften om de productieketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur effectief te kunnen controleren teneinde alle vormen van illegale handel hierin te bestrijden. Zo schrijft het Protocol in artikel 8 een volg- en traceersysteem voor op grond waarvan alle tabaksproducten die op het grondgebied van Partijen bij het Protocol geproduceerd of ingevoerd worden te volgen en te traceren zijn door een unieke identificatiemarkering. Voorts schrijft het Protocol in artikel 6 voor dat het produceren, importeren en exporteren van tabaksproducten en productieapparatuur onderworpen dient te worden aan een

<sup>5</sup> Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (*PbEU* 2014, L 127).

vergunningen- of controlesysteem. Op die manier kan niet alleen de herkomst van ieder individueel pakje sigaretten herleid worden (het tabaksproduct), maar ook de machine die verantwoordelijk is voor het maken van het tabaksproduct én het productieproces van die laatstgenoemde machine.

Het Protocol schrijft verder in artikel 7 voor dat alle natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur, onderworpen moeten worden aan de verplichting om voorafgaand aan en bij het onderhouden van zakelijke relaties voldoende zorgvuldigheid in acht te nemen. Dit behelst onder andere vereisten voor het identificeren van klanten door het verkrijgen en bijwerken van bepaalde informatie. Artikel 7, tweede en derde lid, somt op om wat voor informatie het gaat. Ook dient de verkoop aan hun klanten gemonitord te worden om te verzekeren dat de hoeveelheden tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur verenigbaar zijn met de vraag naar dergelijke producten. Ten slotte schrijft het Protocol voorzieningen voor over onrechtmatig gedrag en strafbare feiten, en inbeslagname en vernietiging van producten met behulp van speciale opsporings- en vervolgingstechnieken. Hiertoe bevat het Protocol eveneens diverse bepalingen met betrekking tot internationale strafrechtelijke samenwerking, zoals een regeling omtrent wederzijdse rechtshulp en uitlevering, maar ook mechanismen om informatie uit te wisselen ten behoeve van bijvoorbeeld de opsporing van of het onderzoek naar natuurlijke personen of rechtspersonen die deelnemen aan de illegale handel in tabak, tabaksproducten of productieapparatuur. De inhoud van de bepalingen uit het Protocol en de manier waarop de regering uitvoering geeft hieraan, komt uitvoeriger aan de orde in de artikelsgewijze toelichting.

## **5. Financiële gevolgen voor de rijksbegroting**

Er zijn geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting.

## **6. Eenieder verbindende bepalingen**

Naar het oordeel van de regering bevat een aantal artikelen van het Protocol eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Het betreft ten eerste artikel 5 van het Protocol, dat bepaalt dat personen het recht toekomt dat persoonsgegevens worden beschermd. Ten tweede betreft het artikel 6, eerste, derde en vierde lid, van het Protocol waarin de inrichting van het vergunningstelsel voor tabaksproducten en productieapparatuur, alsmede de criteria voor het verkrijgen van een dergelijke vergunning worden vastgesteld. Ten derde betreft het artikel 7, eerste en tweede lid, van het Protocol waarin de zorgvuldigheidseisen staan omschreven waaraan iedere natuurlijke en rechtspersoon die deelneemt aan de toeleveringsketen van tabak, tabaksproductie en productieapparatuur dient te voldoen voorafgaand aan en bij het onderhouden van zakelijke relaties. Ten vierde gaat het om artikel 30, tiende lid, van het Protocol op grond waarvan elk persoon het recht toekomt verzekerd te zijn van een eerlijke behandeling in alle fasen van het proces. Tot slot betreft het artikel 31, derde lid, van het Protocol op grond waarvan eenieder tegen wie maatregelen worden getroffen om te worden uitgeleverd, het recht toekomt zich in verbinding te stellen met de vertegenwoordiger van de Staat waarvan hij of zij onderdaan is, alsmede te worden bezocht door die vertegenwoordiger.

## 7. Koninkrijkspositie

Het Protocol zal, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, net als het Kaderverdrag gelden voor het Europese deel van Nederland.

## B. UITVOERING VAN HET PROTOCOL

### 8. Gevolgen voor regeldruk en overige bedrijfseffecten

Het Adviescollege toetsing Regeldruk (hierna: ATR) heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel en heeft geconcludeerd dat de beschrijving van de nut en noodzaak van het wetsvoorstel toereikend is en geen aanleiding geeft tot opmerkingen. Voor de vergunningplicht voor tabaksproductieapparatuur en de eisen ten aanzien van zakelijke relaties ziet het ATR geen mogelijkheden voor minder belastende alternatieven. Het ATR adviseert de regeldrukparagraaf aan te vullen met de eenmalige kennisnemingskosten, de kosten voor nieuwe toetreders en de kosten voor de verenigbaarheid met de beoogde markt. De kennisnemingskosten en de kosten voor nieuwe toetreders zijn naar aanleiding van dit advies in de hiernavolgende paragraaf in beeld gebracht. Omdat over de wijze waarop de verkoop aan klanten geadmistreerd wordt, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) regels gesteld kunnen worden, worden de regeldrukgevolgen en overige bedrijfseffecten, zoals de kosten voor de verenigbaarheid met de beoogde markt, bij die op te stellen AMvB of ministeriële regeling in beeld gebracht.

Een groot deel van de artikelen uit het Protocol is reeds geregeld in nationale of Europese regelgeving. Voor deze artikelen brengt de implementatie van het Protocol geen nieuwe regeldruk met zich mee. Hieronder zal in worden gegaan op de artikelen uit het Protocol die wel regeldruk voor het bedrijfsleven met zich mee brengen.

In artikel 6 van het Protocol is opgenomen dat het produceren, importeren en exporteren van tabaksproducten en productieapparatuur aan een vergunning, een daarmee vergelijkbare goedkeuring of controlesysteem onderworpen moet worden. Deze verplichting kan betekenen dat één persoon (bijvoorbeeld een tabaksproducent) zowel over een vergunning moet beschikken voor het produceren van tabaksproducten als over een vergunning voor het importeren van productieapparatuur. Het produceren, importeren en exporteren van *tabaksproducten* wordt reeds onderworpen aan een controle- en vergunningensysteem op grond van Europese en nationale regelgeving. Het produceren, importeren en exporteren van *productieapparatuur* op grond van het Protocol is nationaalrechtelijk gezien nog niet aan een vergunning of controlesysteem onderworpen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin. Daarbij is het volgende van belang. Indien een producent, importeur of exporteur van tabak reeds beschikt over een vergunning voor een accijnsgoederenplaats als bedoeld in de Wet op de accijns, wordt daarmee tevens voldaan aan de verplichting op grond van artikel 6, eerste lid, onderdelen a en b, van het Protocol ten aanzien van de productieapparatuur en is geen aparte vergunning nodig dat met het onderhavige wetsvoorstel verplicht wordt gesteld. Op deze manier is de regeldruk beperkt en zullen alleen bedrijven zonder vergunning voor een accijnsgoederenplaats met het onderhavige wetsvoorstel extra regeldruk onder vinden door dit artikel. De schatting is dat er slechts 5 tot 10 bedrijven zijn in Nederland die een aparte vergunning voor tabaksproductieapparatuur nodig zullen hebben. Deze bedrijven kunnen bij de Douane een vergunning aanvragen. De aanvraag voor een vergunning zal naar verwachting drie uur in beslag nemen. Degene die de aanvraag indient zal gemiddeld een uurtarief van € 50,- hanteren. Uitgaande van 10 bedrijven,

worden de administratieve lasten geschat op maximaal € 1.500,-. Daarnaast zullen de aanvraaggegevens up-to-date gehouden moeten worden door deze bedrijven. Per maand zal dit ongeveer 1 uur tijd in beslag nemen. Jaarlijks bedragen de regeldrukgevolgen hiervoor naar schatting € 6.000,-.

Kennisname van dit wetsvoorstel en de daarbij horende eisen (het aanvragen van een relatief eenvoudige vergunning) heeft een beperkt beslag op de 5 tot 10 bedrijven die het betreft. Naar verwachting kan volstaan worden met het lezen van de geplande nieuwsbrief (de informatie hierin zal ook op de website [www.douane.nl](http://www.douane.nl) geplaatst worden, evenals het aanvraagformulier voor de vergunning en de toelichting hierop) en eventueel een (voorlichtings)bezoek van de Douane. Geschat wordt dat dit maximaal 2 uur, tegen een uurtarief van € 50, gaat kosten. Uitgaande van 10 bedrijven, is dit een totaalbedrag van € 1.000,-. Voor eventuele nieuwe toetreders zal eenzelfde beeld gelden.

Artikel 7 van het Protocol bepaalt dat alle natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur voorafgaand aan en bij het onderhouden van zakelijke relaties voldoende zorgvuldigheid in acht moeten nemen. Dit behelst onder andere vereisten voor het identificeren van klanten door het verkrijgen en bijwerken van bepaalde informatie nader uitgewerkt in artikel 7, tweede lid, van het Protocol. Uit artikel 7 van het Protocol volgt voorts dat de toeleveringsketen de verkoop aan klanten moet monitoren om te verzekeren dat de hoeveelheden verenigbaar zijn met de vraag naar tabak, tabaksproducten en productieapparatuur op de beoogde markt voor verkoop en gebruik. De «toeleveringsketen» houdt volgens artikel 1, twaalfde lid, van het Protocol in de productie van tabaksproducten en productieapparatuur en de import of export van tabaksproducten en productieapparatuur. De implementatie van artikel 7 van het Protocol heeft derhalve regeldrukgevolgen voor producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur. Artikel 7 van het Protocol wordt geïmplementeerd in artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet. De regering heeft ervoor gekozen om in plaats van «monitoren» het begrip «administreren» te hanteren, omdat daarmee duidelijker is wat van producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur wordt verwacht. Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel B.

Producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur (circa 69) verrichten in de praktijk al veelal zogenoemd «Know Your Customer»-onderzoek, om te voorkomen dat zij met onbetrouwbare partijen samenwerken. Met de implementatie van artikel 7 van het Protocol in de Tabaks- en rookwarenwet wordt onder meer het verrichten van dergelijk onderzoek verplicht. Producenten, importeurs en exporteurs zijn op dit moment krachtens artikel 3 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft), onder specifieke omstandigheden – ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme – reeds verplicht om cliëntonderzoek te verrichten. Onder andere geldt deze verplichting ingevolge artikel 1a, vierde lid, onderdeel i, Wwft voor natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper van goederen, voor zover betaling van deze goederen in contanten plaatsvindt voor een bedrag van € 10.000 of meer. Ook producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur kunnen onder omstandigheden onder deze categorie vallen. Indien artikel 3 Wwft van toepassing is, kan de informatie met betrekking tot identificatiegegevens die krachtens artikel 7, tweede lid, onderdeel b en c, van het Protocol verkregen en bijgewerkt dient te worden in een cliëntonderzoek als bedoeld in artikel 3 Wwft meegenomen

worden. Op die manier kan in één keer worden voldaan aan twee wettelijke verplichtingen. Dit neemt niet weg dat er gevallen denkbaar zijn waarin de verplichting uit de Wwft niet van toepassing is, maar de verplichting uit artikel 7 van het Protocol wel. Bij of krachtens AMvB kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop klanten geïdentificeerd worden en de wijze waarop verkoop aan klanten geadmistreerd wordt. De regeldrukgevolgen en overige bedrijfseffecten hiervan zullen in de toelichting bij die op te stellen AMvB of ministeriële regeling in beeld worden gebracht. Omdat, zoals gezegd, producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur in de praktijk veelal het zogenoemde «Know your customer»-onderzoek verrichten, is het de verwachting dat artikel 7, van het Protocol slechts beperkte regeldruk en overige bedrijfseffecten met zich meebrengt.

## **9. Toezicht en handhaving**

### *a. Algemeen*

Het wetsvoorstel behelst regels die het terugdringen van illegale tabakshandel tot doel hebben. Deze doelen kunnen alleen worden bereikt bij naleving van de regels. De Douane wordt belast met de afgifte van vergunningen voor tabaksproductieapparatuur en het toezicht en de handhaving op deze vergunningen. Dit komt tot uitdrukking in de Wet op de accijns. De Douane wordt voorts belast met het toezicht en de handhaving van het nieuwe artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet dat artikel 7 van het Protocol implementeert. De toezichts- en handhavingstaken die gelden op grond van de huidige Tabaks- en rookwarenwet worden hiertoe uitgebreid. Voor deze werkzaamheden heeft de Douane een uitvoeringstoets uitgevoerd.<sup>6</sup> De Douane acht het wetsvoorstel uitvoerbaar.

### *b. Toezicht en handhaving*

De Douane zal belast worden met de afgifte van vergunningen voor tabaksproductieapparatuur. Daarnaast zal risicogestuurd toezicht gehouden worden op deze vergunningplicht voor tabaksproductieapparatuur. Partijen die tabaksproductieapparatuur in Nederland invoeren, zullen door de Douane erop geattendeerd worden dat voor het voorhanden hebben van de ingevoerde apparatuur thans een vergunningplicht geldt.

De Douane wordt voorts belast met het toezicht en handhaving van het nieuwe artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet waarmee artikel 7 van het Protocol wordt geïmplementeerd. Daarbij dient opgemerkt te worden dat Europese ontwikkelingen en mogelijke geharmoniseerde aanpak in handhaving en uitvoering invloed kunnen hebben op de invulling van het toezicht en de handhaving door de Douane. Het Ministerie van VWS en de Douane zullen dan ook in overleg – indien nodig ook in overeenstemming met andere EU-lidstaten – invulling geven aan de benodigde handhaving. Tot slot wordt er op gewezen dat in (de bijlage bij) een convenant inzake de samenwerking tussen het Ministerie van VWS en het Ministerie van Financiën het toezicht door de Douane nader ingevuld kan worden. Het toezicht van de Douane op de naleving van de bepalingen van het wetsvoorstel zal 5 jaar na inwerkingtreding van de wet geëvalueerd worden.

---

<sup>6</sup> Welke raadpleegbaar is via [www.wetgevingskalender.overheid.nl](http://www.wetgevingskalender.overheid.nl).



### *c. Sanctie-instrumentarium*

Met dit wetsvoorstel wordt het sanctie-instrumentarium voor bestuursrechtelijke handhaving uitgebreid. De Bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet wordt bij dit wetsvoorstel zodanig aangepast dat overtreding van de zorgvuldigheidseisen bestuurlijk beboetbaar wordt gesteld. Het sanctie-instrumentarium voor bestuursrechtelijke handhaving zoals dat voor overtredingen van de huidige Tabaks- en rookwarenwet is geregeld, blijft voor het overige ongewijzigd.

Voorts zal overtreding van de vergunningplicht voor tabaksproductieapparatuur strafrechtelijk gesanctioneerd kunnen worden met een geldboete van de derde categorie. Opzettelijke overtreding van de vergunningplicht voor tabaksproductieapparatuur wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vierde categorie. Dat maakt tevens de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen mogelijk. Artikel 99 van de Wet op de accijns zal hiertoe aangepast worden.

## **10. Privacy Impact Assessment**

Bij het aanvragen van een vergunning voor tabaksproductieapparatuur (artikel 6 van het Protocol) en het verkrijgen en bijwerken van bepaalde informatie over klanten van producenten, importeurs en exporteurs (artikel 7 van het Protocol), is sprake van verwerking van daarbij opgegeven persoonsgegevens. Om die reden is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd, ook wel een «Privacy Impact Assessment» genoemd (hierna: PIA). Met behulp hiervan is de noodzaak, de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens onderzocht. Ook zijn de gevolgen en risico's van de maatregelen voor gegevensbescherming in kaart gebracht. De PIA is ter advisering voorgelegd aan de Functionaris Gegevensbescherming (hierna: FG) van het Ministerie van VWS. De FG heeft positief geadviseerd. Als toelichting hierop, het volgende.

De regering is er alles aan gelegen om de illegale handel in tabaksproducten terug te dringen. Met de implementatie in nationale regelgeving van de vergunningplicht van artikel 6 van het Protocol en de verplichting om je klant te identificeren en de verkoop te administreren als bedoeld in artikel 7 van het Protocol, ontstaat een controlesysteem op basis waarvan het voor de bevoegde autoriteiten mogelijk is om passende maatregelen te nemen. Verderop in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen II en IV wordt nader uiteengezet hoe deze maatregelen exact worden geïmplementeerd in nationale regelgeving. Hierdoor wordt een afschrikwekkend instrument gecreëerd waarmee de illegale handel in tabaksproducten doeltreffender kan worden teruggedrongen. Daarmee wordt Nederland als vestigingsland voor illegale sigarettenfabrieken minder aantrekkelijk. Daarom zijn de voorgestelde wetswijzigingen en de vormen van gegevensverwerking van persoonsgegevens die hierbij komen kijken noodzakelijk.

De voorgenomen gegevensverwerkingen zijn bovendien proportioneel, omdat alleen de noodzakelijke persoonsgegevens worden verkregen. BSN-nummers en kopieën van paspoorten of andere identificatiecodes of identiteitsbewijzen zullen niet verkregen hoeven te worden. Het vereisen dat dergelijke gegevens verkregen zouden moeten worden, ter verificatie van de identiteit van een klant, wordt in dit geval niet proportioneel geacht. Denkbaar is wel dat het identiteitsbewijs enkel wordt geraadpleegd of dat er controlevragen worden gesteld over de aangeleverde identiteitsgegevens (geboortedatum, adres) of controlehandelingen (e-mail sturen naar het opgegeven e-mailadres en vragen daarop te



reageren) worden verricht. Wat betreft de subsidiariteit tot slot het volgende. De voorgenomen gegevensverwerkingen kunnen niet op een andere, voor de betrokkenen op een minder nadelige wijze worden verwezenlijkt, omdat er zonder die gegevens niet gecontroleerd kan worden of iemand wel of niet over een noodzakelijke vergunning beschikt en producenten, importeurs en exporteurs niet aan hun zorgvuldigheidsverplichtingen kunnen voldoen.

De wijze waarop de vergunning voor tabaksproductieapparatuur wordt verleend en welke verleningsvoorwaarden daarbij gehanteerd worden, evenals de wijze waarop klanten geïdentificeerd worden en de verkoop geadmistreerd wordt, zal nog nader kunnen worden bepaald in lagere regelgeving. Doorgaans zullen hierbij geen persoonsgegevens worden verwerkt, omdat dergelijke vergunningen in de regel slechts aangevraagd worden door rechtspersonen en geen natuurlijke personen. De vergunning wordt voorts veelal op naam van de rechtspersoon aangevraagd. Het komt daarnaast doorgaans ook niet voor dat natuurlijke personen tabaksproducten of tabaksproductieapparatuur inkopen bij producenten, importeurs en exporteurs van tabak en tabaksproductieapparatuur. Klanten van producenten, importeurs en exporteurs zijn meestal andere exporteurs en groothandelaren (en eventueel de wat grotere detaillisten) die op naam van de rechtspersoon producten inkopen. De verwerking van persoonsgegevens is daarmee minimaal. Wel is het denkbaar dat sprake is van een gemachtigde van de rechtspersoon bij het aanvragen van een vergunning, of het kopen van tabaksproductieapparatuur bepaalde gegevens aanlevert, zoals zijn of haar naam, telefoonnummer en e-mailadres. Ook is het denkbaar dat sprake is van een rechtspersoon in de vorm van een eenmanszaak op naam van een natuurlijk persoon. In die situaties is wel sprake van verwerking van persoonsgegevens ten aanzien waarvan in ieder geval zorgvuldigheid zal moeten worden betracht en rekening zal moeten worden gehouden met de privacy principes en de bewaartermijnen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG. Een gekozen minimum of maximumbewaartermijn zal dan worden gemotiveerd, evenals het niet regelen van een termijn. De vergunning voor tabaksproductieapparatuur wordt voorts bij beschikking verleend. Deze wordt niet openbaar gemaakt. Bestuursorganen zijn gehouden om zorgvuldigheid te betrachten, derhalve zijn naar verwachting risico's noch negatieve gevolgen van de gegevensverwerkingen aanwezig. Daar komt bij dat een tabaksproductiemachine al snel € 500.000,- kost. Een natuurlijk persoon die voor eigen gebruik een machine wil aanschaffen, evenals het zonder meer opzetten van een nieuwe handel in machines, is daarmee zeer onwaarschijnlijk. Wanneer wordt besloten dat lagere regelgeving nodig is, zal beoordeeld moeten worden of een advies van de Autoriteit Persoonsgegevens nodig is. Gelet op bovenstaande, zal een adviesaanvraag eerder wel dan niet in de rede liggen.

## **11. De wijziging in Europese context**

Het Protocol beoogt alle vormen van illegale handel in tabaksproducten uit te bannen in overeenstemming met de voorwaarden van artikel 15 van het Kaderverdrag, door middel van nationale en internationale maatregelen met betrekking tot de verkoop, productie, import en export van tabaksproducten en productieapparatuur. Daartoe introduceert het onderhavige wetsvoorstel onder meer een vergunningensysteem voor het voorhanden hebben, vervaardigen, in het vrije verkeer brengen en uitvoeren van tabaksproductieapparatuur en de verplichting voor producenten, importeurs en exporteurs van tabaksproducten om onderzoek te verrichten naar hun klanten.

Deze maatregelen – indien deze worden toegepast in het verkeer tussen de lidstaten – kunnen worden beschouwd als een kwantitatieve invoerbeperking of maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van artikel 36 van het VWEU is het lidstaten toegestaan een dergelijke beperking in te voeren indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn uitgewerkt:

- de maatregel moet beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang;
- de maatregel moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen;
- de maatregel mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel;
- de maatregel moet kenbaar en voorspelbaar zijn; en
- de maatregel moet zonder discriminatie worden toegepast.<sup>7</sup>

Naar het oordeel van de regering zijn de hier voorgestelde maatregelen, als die handelsbelemmerend zouden zijn, gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. Artikel 36 VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat de lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.<sup>8</sup> Het voorkomen van gezondheidsschade door het consumeren – actief, dan wel passief als omstander – van een (illegaal) tabaksproduct heeft, met het oog op de volksgezondheid, prioriteit. De illegale handel in tabaksproducten ondermijnt de effectiviteit van beleid en regelgeving gericht op tabaksontmoediging en vormt daarmee een bedreiging voor de volksgezondheid. Daarnaast is het minder aannemelijk dat illegale tabaksproducten voldoen aan wettelijke vereisten. Hierdoor lopen consumenten een extra risico op het gebied van de volksgezondheid. Met de introductie van een vergunningenstelsel voor tabaksproductieapparatuur, naast het reeds bestaande controle- en vergunningenstelsel voor tabaksproducten, evenals het verplicht stellen van zorgvuldigheidseisen bij de productie, import en export van dergelijke producten, wordt het terugdringen van de beschikbaarheid van illegale tabaksproducten beoogd. Beleidsmaatregelen die voorschriften bevatten waarmee de productieketen van tabaksproducten en productieapparatuur in een zo vroeg mogelijk stadium zo effectief mogelijk kan worden gecontroleerd, zijn derhalve gerechtvaardigd met het oog op de volksgezondheid, en tevens geschikt om het nagestreefde doel te verwezenlijken.

De regering is voorts van mening dat het voorgestelde pakket aan maatregelen om de illegale handel in tabaksproducten te bestrijden, proportioneel is en aan de vereisten van subsidiariteit voldoet. Bij de vergunningenplicht en de verplichting tot het betrachten van zorgvuldigheid bij het aangaan van zakelijke relaties is er immers voor gekozen deze verplichting op te leggen aan de producenten, importeurs en exporteurs van tabaksproducten en productieapparatuur en geen gebruik te maken van de mogelijkheid die het Protocol voorschrijft om deze groep aan normadressanten nog verder uit te breiden. Het wetsvoorstel gaat daarom niet verder dan noodzakelijk. Aan het vereiste van kenbaarheid en

<sup>7</sup> HvJ EG 30 november 1995, nr. C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411 (*Gebhard*); HvJ EG 4 juli 2000, nr. C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357 (*Haim*); HvJ EG 1 februari 2001, nr. C-108/96, ECLI:EU:C:2001:67 (*Mac Quen e.a.*).

<sup>8</sup> HvJ EU 13 juli 2004, C-262/02, ECLI:EU:C:2004:432 (*Commissie t. Frankrijk*), overweging 33.

voorspelbaarheid wordt met het voorliggende wetsvoorstel voorts voldaan. In dit kader wordt er nog op gewezen dat het aan banden leggen van de illegale handel in tabaksproducten grotendeels voortvloeit uit artikel 15 van het Kaderverdrag en dat het Protocol landen aanmoedigt om de verplichtingen die uit het Kaderverdrag voortvloeien als een minimum te beschouwen en verdergaande maatregelen te treffen.

Ten slotte gelden de verplichtingen die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, ongeacht de herkomst van de producten, waardoor de maatregel zonder discriminatie wordt toegepast. Op grond van het voorgaande acht de regering deze maatregel in overeenstemming met de Europese regels met betrekking tot het vrij verkeer van goederen. De Europese Unie heeft het Protocol reeds op 24 juni 2016 geratificeerd.<sup>9</sup>

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### *Artikel I*

Dit artikel regelt de goedkeuring van het Protocol. In aanvulling op de uiteenzetting in het algemeen deel van deze memorie, volgt hier de artikelsgewijze toelichting op de bepalingen van het Protocol.

### *Artikel 1: Begripsomschrijvingen*

Dit artikel bevat veertien definities van begrippen die in het Protocol veelvuldig voorkomen. In het Protocol wordt onder tabaksproducten verstaan «producten die geheel of ten dele zijn vervaardigd uit tabaksblad als grondstof en worden vervaardigd om te worden gerookt, gepruimd, gekauwd of gesnoven». Het begrip tabaksproducten is tevens reeds gedefinieerd in de Tabaks- en rookwarenwet en is ontleend aan de definitie uit de tabaksproductenrichtlijn. Tabaksproducten worden gedefinieerd als «producten die geconsumeerd kunnen worden en die, al is het slechts ten dele, bestaan uit tabak, ook indien genetisch gemodificeerd.» De definities komen niet geheel overeen, maar het begrip tabaksproducten in de zin van het Protocol wordt geacht samen te vallen met het begrip zoals gedefinieerd in de Tabaks- en rookwarenwet. Verder zij er op gewezen dat de Wet op de accijns een andere definitie hanteert van tabaksproducten. Artikel 29 van die wet bepaalt dat onder tabaksproducten «tot verbruik bereide tabak in de vorm van sigaren, sigaretten en rooktabak» wordt verstaan. Dit is een engere definitie dan de definitie die de Tabaks- en rookwarenwet hanteert. Het onderscheid tussen deze definities is voor het vervolg van deze memorie van toelichting van belang. In het algemeen wordt gesproken over tabaksproducten in de zin van het Protocol (en dus ook in de zin van de Tabaks- en rookwarenwet). Tabaksproducten in de zin van de Wet op de accijns worden in het vervolg aangeduid als tabaksfabrikaten.

Hiernaast verstaat het Protocol onder productieapparatuur, «machines die ontworpen of aangepast zijn om uitsluitend gebruikt te worden voor het produceren van tabaksproducten en essentieel zijn voor het productie-

---

<sup>9</sup> Besluit (EU) 2016/1749 van de Raad van 17 juni 2016 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten bij het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging, met uitzondering van de bepalingen die onder titel V van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vallen (PbEU 2016, L 268) en Besluit (EU) 2016/1750 van de Raad van 17 juni 2016 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten bij het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging, wat betreft de bepalingen ervan inzake verplichtingen in verband met justitiële samenwerking in strafzaken en de definitie van strafbare feiten (PbEU 2016, L 269).

proces». Onder *elk deel daarvan*, wordt in verband met productieapparatuur verstaan elk identificeerbaar onderdeel dat uniek is voor de tabaksproductieapparatuur die gebruikt wordt bij het produceren van tabaksproducten. Het begrip «productieapparatuur» komt niet voor in de huidige Tabaks- en rookwarenwet. Verderop in de artikelsgewijze toelichting van deze memorie van toelichting wordt uiteengezet hoe dit begrip wordt geïmplementeerd in nationale regelgeving.

#### *Artikel 2: Verhouding tussen dit Protocol en andere overeenkomsten en juridische instrumenten*

Deze bepaling gaat over de verhouding tussen het Protocol en andere overeenkomsten en juridische instrumenten. Zoals hierboven in het algemene deel van deze toelichting al uiteen is gezet, moedigt artikel 2 van het Kaderverdrag verdragspartijen aan om de verplichtingen die uit het Kaderverdrag voortvloeien als een minimum te beschouwen en verdergaande maatregelen te treffen, die stroken met zowel het Kaderverdrag als het internationale recht. Het Protocol vormt zo een verdergaande maatregel. Artikel 2, eerste lid, van het Protocol bepaalt dat de bepalingen van het Kaderverdrag die van toepassing zijn op de protocollen daarbij, van toepassing zijn op het Protocol.

Het tweede lid bepaalt in samenhang met artikel 2 van het Kaderverdrag dat het bestaan van het Kaderverdrag verdragspartijen niet belet om betreffende tabaksontmoediging bilaterale of multilaterale overeenkomsten te sluiten. Dergelijke overeenkomsten dienen wel te stroken met de verplichtingen uit hoofde van het Kaderverdrag en moeten door de betreffende verdragspartijen via het Secretariaat (artikel 24 van het Kaderverdrag) aan de COP (artikel 23 van het Kaderverdrag) worden gemeld.

Het derde en vierde lid geven de verhouding aan tussen de bepalingen uit het Protocol en rechten en verplichtingen uit andere internationaalrechtelijke bronnen. De leden bepalen kortgezegd dat andere internationale verdragen en overeenkomsten voorrang kunnen hebben boven de bepalingen van het Protocol. Zo bepaalt het derde lid dat rechten en verplichtingen van een Partij uit hoofde van een ander geldend internationaal verdrag of een andere internationale overeenkomst die de Partij meer bevorderlijk acht voor het uitbannen van illegale handel in tabaksproducten, niet worden aangetast door de bepalingen uit het Protocol. Het vierde lid bepaalt daarenboven dat overige rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden uit hoofde van het internationale recht, met inbegrip van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, niet worden aangetast door de bepalingen uit het Protocol.

#### *Artikel 3: Doel*

Deze bepaling formuleert als doel van het Protocol: het uitbannen van alle vormen van illegale handel in tabaksproducten in overeenstemming met de voorwaarden van artikel 15 van het Kaderverdrag.

#### *Artikel 4: Algemene verplichtingen*

In deze bepaling is, in aanvulling op artikel 5 van het Kaderverdrag, een aantal verplichtingen opgenomen die gericht zijn tot de Partijen bij het Protocol. Deze verplichtingen houden bijvoorbeeld in dat Partijen effectieve maatregelen aannemen en uitvoeren voor het controleren of reguleren van de toeleveringsketen van goederen die onder dit Protocol vallen. Dit met als doel dat de illegale handel in dergelijke goederen wordt

voorkomen, ontmoedigd, opgespoord en vervolgd en noodzakelijke doch veilige uitwisseling van informatie tussen bevoegde autoriteiten wordt gewaarborgd. Deze verplichtingen worden uitgevoerd door de wijzigingen in onder meer de Tabaks- en rookwarenwet, de Wet op de accijns en de Uitleveringswet.

#### *Artikel 5: Bescherming van persoonsgegevens*

Artikel 5 schrijft in algemene zin voor dat Partijen bij de nakoming van de uit het Protocol voortvloeiende verplichtingen de persoonsgegevens van natuurlijke personen overeenkomstig hun nationale recht beschermen en daarbij rekening houden met internationale normen inzake de bescherming van persoonsgegevens. Voor Nederland geldt – evenals voor andere EU-lidstaten – de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)<sup>10</sup> als regelgevingskader voor de bescherming van persoonsgegevens. De AVG heeft rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en is daar waar nodig geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving<sup>11</sup>, waardoor artikel 5 van het Protocol verder geen aparte uitvoering behoeft in nationale regelgeving.

#### *Artikel 6: Vergunning, daarmee vergelijkbare goedkeuring of controlesysteem voor tabaksproducten en productieapparatuur*

Met het oog op het uitbannen van de illegale handel in tabaksproducten en productieapparatuur, is in artikel 6 van het Protocol opgenomen dat het produceren van tabaksproducten en productieapparatuur en het importeren en exporteren van tabaksproducten en productieapparatuur aan een vergunning, een daarmee vergelijkbare goedkeuring of controlesysteem onderworpen moet worden.

#### Tabaksproducten

Het produceren, overbrengen, importeren en exporteren van *tabaksfabrikaten* wordt reeds onderworpen aan een controle- en vergunningensysteem op grond van de Wet op de accijns, Verordening (EU) 389/2012<sup>12</sup> en het Douanewetboek van de Unie<sup>13</sup> (hierna: DWU). Hiernaast wordt het produceren van *tabaksproducten* onderworpen aan een controlesysteem door het Europese volg- en traceersysteem, zoals voorgeschreven in artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn. Beide controlesystemen kunnen in samenhang gezien worden als de invulling van de verplichting uit artikel 6, eerste lid, onderdelen a en b, van het Protocol voor zover deze verplichting ziet op tabak. Daartoe ter toelichting het volgende. Tabaksproducten zijn gelet op artikel 1, dertiende lid, van het Protocol, producten die geheel of ten dele zijn vervaardigd uit tabaksblad als grondstof en worden vervaardigd om te worden gerookt, gepruimd, gekauwd of gesnoven. Sigaretten, sigaren en cigarillo's en rooktabak die worden aangemerkt als tabaksfabrikaten zijn gelet op de Richtlijn 2008/118/EG<sup>14</sup> (hierna: Horizontale Accijnsrichtlijn) accijnsgoederen. De Douane is belast met de

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> In de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (Stb. 2018, 144).

<sup>12</sup> Verordening (EU) 389/2012 van de Raad van 2 mei 2012 betreffende administratieve samenwerking op het gebied van de accijnzen en houdende intrekking van Verordening (EG) 2073/2004 (*PbEU* 2012, L 121).

<sup>13</sup> Verordening (EU) 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (*PbEU* 2013, L 269).

<sup>14</sup> Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG (*PbEU* 2009, L 9).

heffing en inning van de accijns op deze accijnsgoederen. Welke wettelijke bepalingen van toepassing zijn, is afhankelijk van de herkomst en de bestemming van de accijnsgoederen. Tabaksproducten die kortgezegd zijn verkregen, in het verkeer zijn gebracht of vervaardigd zijn in het douanegebied van de Unie zijn gelet op artikel 5, drieëntwintigste lid, van het DWU, Uniegoederen. Ten aanzien van een deel van deze goederen, namelijk wanneer het tabaksfabrikaten betreft, zijn de wettelijke bepalingen van de Wet op de accijns van toepassing. Ten aanzien van alle andere goederen of goederen die de douanestatus van Uniegoederen hebben verloren en Uniegoederen die worden uitgevoerd, is het DWU van toepassing.

Voor wat betreft de productie, de verwerking en het voorhanden hebben van Uniegoederen, die tabaksfabrikaten zijn, is in hoofdstuk III van de Horizontale Accijnsrichtlijn opgenomen dat deze tabaksproducten onder opschorting van de verplichting tot betaling van de accijns alleen geproduceerd, verwerkt en opgeslagen mogen worden in een belastingentrepot (in Nederland: accijnsgoederenplaats). In artikel 5 van de Wet op de accijns is daarom ter implementatie van voornoemde richtlijn onder meer opgenomen dat het niet is toegestaan om een accijnsgoed (waaronder de tabaksfabrikaten die Uniegoederen zijn) te vervaardigen buiten een accijnsgoederenplaats. Ook volgt uit hoofdstuk III van de Wet op de accijns dat een plaats alleen als accijnsgoederenplaats kan worden gebruikt als daarvoor een vergunning is afgegeven. Uit artikel 19 van Verordening (EU) 389/2012 volgt bovendien dat iedere lidstaat een elektronische databank moet bijhouden met onder meer een register van erkende entrepouhouders. Daarmee is snelle uitwisseling van deze gegevens en geautomatiseerde toegang ertoe tussen Europese lidstaten mogelijk. Dit is noodzakelijk voor de goede werking van het accijnsstelsel en de fraudebestrijding. De bepalingen in de Horizontale Accijnsrichtlijn, de Wet op de accijns en Verordening (EU) 389/2012 worden in onderlinge samenhang gezien, ten aanzien van de productie van Uniegoederen, die tabaksfabrikaten zijn, beschouwd als een controle- en vergunningensysteem als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Protocol.

Ook is onder meer het binnenbrengen in het douanegebied van de Unie en het in het vrije verkeer brengen van niet-Uniegoederen en het uitvoeren van Uniegoederen onderworpen aan douaneformaliteiten en het daarbij behorende toezicht. Ook tabaksproducten worden hierdoor geraakt. Ten slotte is ook het Europese volg- en traceersysteem, zoals voorgeschreven in artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn, een controlesysteem bij zowel het produceren als het importeren en exporteren van tabaksproducten. Op alle verpakkingseenheden van tabaksproducten zal immers door de tabaksproducent of -importeur een unieke identificatiemarkering aangebracht moeten worden, waarmee deze tabaksproducten door de gehele Europese Unie gevolgd en getraceerd kunnen worden. De unieke identificatiemarkering zal ook aangebracht worden op tabaksproducten bestemd voor de belastingvrije verkoop op zee- en luchthavens. Deze markering kan met speciale apparatuur gescand worden en bevat specifieke dataelementen met betrekking tot het tabaksproduct, zoals de plaats en datum van productie, de beschrijving van het product en de beoogde verzendingsroute. Verder moeten de bij de handel in tabaksproducten betrokken marktdeelnemers van alle verpakkingseenheden het in bezit krijgen, alle tussenliggende bewegingen en het niet langer in hun bezit hebben van deze verpakkingseenheden, registreren. Deze informatie wordt opgeslagen in een gegevensopslagsysteem, die volledig toegankelijk is voor de nationale autoriteiten en de Europese Commissie. Met dit Europese volg- en traceersysteem wordt derhalve het produceren, importeren en exporteren van alle tabaksproducten aan een controlesysteem als bedoeld in het Protocol onderworpen. Vanwege dit



controlesysteem is het mogelijk om gevallen van illegale handel te identificeren en passende maatregelen te nemen.

Zoals hiervoor is vermeld is het binnenbrengen in het douanegebied van de Unie en het in het vrije verkeer brengen van niet-Uniegoederen en de uitvoer van Uniegoederen onderworpen aan het toezicht van de Douane op basis van de DWU. Wanneer de productie van deze goederen plaatsvindt buiten het douanegebied van de Unie, worden deze goederen pas bij binnenkomst in het douanegebied van de Unie onderworpen aan het toezicht van de Douane. In het DWU is het systeem van toezicht gebaseerd op aangiften. Om deze goederen onder een douaneregeling of wederuitvoer te plaatsen, moet een aangifte bij de douane worden gedaan. Het DWU noemt dit een douaneaangifte of aangifte tot wederuitvoer. Een aanvaarde aangifte dient tot dekking van bepaalde handelingen met goederen die aan douanetoezicht zijn onderworpen op grond van een douaneregeling of de wederuitvoer. Denk hierbij aan het plaatsen van goederen in een douane-entrepot of het tijdelijk invoeren van goederen. De verschillende douaneregelingen zijn opgesomd in artikel 5, zestiende lid, DWU en de wederuitvoer is vermeld in artikel 5, dertiende lid, DWU. De aanvaarde aangifte kan ook dienen ten geleide van goederen om toezicht te kunnen uitoefenen op het volgen van hun bestemming. Het toezicht wordt dan uitgeoefend aan de hand van de aangifte in combinatie met de genomen identificatiemaatregelen. Controle van de aangifte kan aan het licht brengen dat de verplichtingen van een douaneregeling niet of niet volledig zijn nagekomen.

Samengevat kan worden opgemerkt dat de bepalingen in de Wet op de accijns, Verordening (EU) 389/2012, het DWU en het Europese volg- en traceersysteem, in onderlinge samenhang gezien, beschouwd kunnen worden als een controle- en vergunningensysteem ten aanzien van de productie, import en export van tabaksproducten als bedoeld in artikel 6 van het Protocol. Hierdoor behoeft artikel 6 van het Protocol op deze punten, geen nadere implementatie.

#### Tabaksproductieapparatuur

Daarnaast zal ook het produceren, importeren en exporteren van productieapparatuur op grond van het Protocol aan een vergunning of controlesysteem onderworpen moeten worden. Onder productieapparatuur wordt, gelet op artikel 1, achtste lid, van het Protocol, de machines verstaan die ontworpen of aangepast zijn om *uitsluitend* gebruikt te worden voor het produceren van tabaksproducten en essentieel zijn voor het productieproces. Hieronder vallen alle machines die gebruikt worden bij het vervaardigen van tabaksproducten. Het produceren, importeren en exporteren van deze apparatuur moet onderworpen worden aan een vergunning of controlesysteem. De normadressanten van artikel 6 van het Protocol zijn degenen die productieapparatuur voorhanden hebben, vervaardigen, in het vrije verkeer brengen en uitvoeren, zoals tabaksproducenten, -exporteurs en -importeurs en producenten van tabaksproductieapparatuur.

Om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste lid, onderdelen a en b, van het Protocol, wordt met het onderhavige wetsvoorstel het voorhanden hebben, het in het vrije verkeer brengen, vervaardigen, het brengen naar een andere lidstaat en het uitvoeren naar een derde land van tabaksproductieapparatuur zonder een daartoe strekkende vergunning strafbaar gesteld. Op dit uitgangspunt zijn echter uitzonderingssituaties denkbaar. Bijvoorbeeld wanneer een tabaksproducent, -exporteur of -importeur reeds beschikt over een vergunning voor een accijnsgoederenplaats als bedoeld in de Wet op de accijns. In dat geval wordt reeds voldaan aan de



verplichting op grond van artikel 6, eerste lid, onderdelen a en b, van het Protocol ten aanzien van de tabaksproductieapparatuur en is geen aparte vergunning nodig dat met het onderhavige wetsvoorstel verplicht wordt gesteld. Daarom moet de mogelijkheid bestaan om in lagere regelgeving te bepalen dat onder specifieke omstandigheden de voornoemde vergunning voor productieapparatuur niet vereist is. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV, onderdeel A, van het wetsvoorstel.

In artikel 6, tweede lid, van het Protocol, is opgenomen dat elke Partij ernaar streeft natuurlijke- of rechtspersonen die deelnemen aan de activiteiten vervat in de onderdelen a tot en met d te voorzien van een vergunning, voor zover passend geacht, tenzij de activiteiten verboden worden door nationaal recht. De betreffende activiteiten zijn het verkopen van tabaksproducten (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).

Met betrekking tot onderdeel a wordt opgemerkt 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 verkoop van tabaksproducten aan een vergunningsplicht te onderwerpen. De grondstof tabak wordt in Nederland vrijwel enkel ingekocht en niet verbouwd (onderdeel b); derhalve acht de regering de vergunningplicht als bedoeld in artikel 6, tweede lid, onderdelen a en b, van het Protocol (voorlopig) niet nodig.

Artikel 6, tweede lid, onderdelen c en d, van het Protocol zijn op dit moment al deels ondervangen in nationale regelgeving. Zo onderwerpt artikel IV, onderdeel A, van het onderhavige wetsvoorstel ook het *voorhanden* hebben van tabaksproductieapparatuur aan een vergunningplicht. Verder bestaat er nu al een volg- en traceersysteem ten aanzien van tabaksproducten op grond van de artikelen 4 tot en met 4g van de Tabaks- en rookwarenwet<sup>15</sup> en tot slot bevatten de bepalingen van Richtlijn 2008/118/EU, de Wet op de accijns en het DWU afdoende controle- en vergunningensystemen ten aanzien van tabaksproducten. Hierdoor acht de regering artikel 6, tweede lid, onderdelen c en d, van het Protocol voldoende geïmplementeerd in nationale regelgeving.

Artikel 6, derde lid, van het Protocol, bevat vereisten ter waarborging van een effectief vergunningenstelsel. In onderdeel a van artikel 6, derde lid, is opgenomen dat elke Partij een of meer bevoegde autoriteiten aanwijst die belast wordt met het afgeven, verlengen, opschorten, intrekken of annuleren van vergunningen. De Douane wordt in Nederland de bevoegde autoriteit. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV van het wetsvoorstel. In onderdeel b, van artikel 6, derde lid, van het Protocol is opgenomen dat elke Partij eist dat elke aanvraag van een vergunning alle vereiste informatie omvat over de aanvrager. Het huidige vergunningenstelsel ten aanzien van tabaksfabrikaten voldoet hieraan. Bij de aanvraag van een vergunning voor een accijnsgoederenplaats moet de aanvrager immers de informatie, genoemd in artikel 6, derde lid, onderdeel b, subonderdelen i tot en met iv, vii en viii, van het Protocol, verstrekken. Bij de aanvraag van een dergelijke vergunning wordt de informatie uit onderdeel b, subonderdeel vi (documentatie of verklaring omtrent het gedrag) niet gevraagd. De betreffende vergunning kan echter krachtens artikel 43, tweede lid, van de Wet op de accijns wel worden geweigerd aan degene die in de vijf aan het verzoek voorafgaande jaren

<sup>15</sup> Deze artikelen vormen de implementatie van artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn.

onherroepelijk is veroordeeld wegens het niet nakomen van een wettelijke bepaling inzake de accijns. Door deze mogelijkheid wordt het doel van subonderdeel vi alsnog geborgd. Daarnaast heeft de informatie uit het derde lid, onderdeel b, subonderdeel v (beschrijving van de plaats waar productieapparatuur geïnstalleerd en gebruikt zal worden) geen betrekking op tabaksproducten. Naar deze informatie zal gevraagd worden middels het formulier waarmee de vergunning voor tabaksproductieapparatuur kan worden aangevraagd. Voor overige tabaksproducten, die geen tabaksfabrikaten zijn, waarvoor het Europese volg- en traceersysteem geldt, zoals voorgeschreven in artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn, speelt artikel 6, derde lid, van het Protocol geen rol. Dit is geen vergunningensysteem, maar een controlesysteem in de zin van het Protocol. De vereiste informatie ingevolge artikel 6, derde lid, onderdeel b, van het Protocol geldt immers alleen indien sprake is van een vergunningensysteem.

#### *Artikel 7: Zorgvuldigheidsvereiste*

Artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van het Protocol bepaalt dat alle natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur voorafgaand aan en bij het onderhouden van zakelijke relaties voldoende zorgvuldigheid in acht moeten nemen. De «toeleveringsketen» houdt volgens artikel 1, twaalfde lid, van het Protocol in de productie van tabaksproducten en productieapparatuur en de import of export van tabaksproducten en productieapparatuur. Dit betekent dat de normadressanten van artikel 7 producenten, exporteurs en importeurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparatuur zijn. Artikel 1, twaalfde lid, van het Protocol bepaalt bovendien dat de toeleveringsketen uitgebreid kan worden naar één of meer in artikel 1, twaalfde lid, genoemde activiteiten, bijvoorbeeld het verbouwen van tabak. Van het uitbreiden van de toeleveringsketen wordt door de regering geen gebruik gemaakt, omdat er geen noodzaak bestaat andere marktdeelnemers dan producenten, importeurs en exporteurs zorgvuldigheidsverplichtingen op te leggen. Producenten, importeurs en exporteurs vormen de kern van de toeleveringsketen en daarom dienen de hoofdverplichtingen uit het Protocol aan hen gericht te worden.

Met betrekking tot het begrip zorgvuldigheid het volgende. Zorgvuldigheid behelst dat producenten, importeurs en exporteurs van tabak en productieapparatuur onder andere vereisten voor het identificeren van bestaande en nieuwe klanten in acht moeten nemen, zoals het verkrijgen en bijwerken van bepaalde informatie. Artikel 7, tweede lid, van het Protocol bepaalt in de onderdelen a tot en met e welke informatie dit behelst. Zo zullen zij onder meer moeten vaststellen of de betreffende klant een vergunning heeft in overeenstemming met artikel 6 van het Protocol (artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van het Protocol). Ook dient informatie met betrekking tot de identiteit van klanten te worden verkregen en bijgewerkt, met inbegrip van de verificatie van zijn of haar officiële identificatie (artikel 7, tweede lid, onderdeel b, van het Protocol). Op welke manier Nederland invulling geeft aan deze bepaling in nationaal recht, komt nader aan bod in de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel B. Tot slot is in artikel 7, tweede lid, onderdeel e, van het Protocol, opgenomen dat bij de verkoop van productieapparatuur bij de klant een beschrijving dient te worden opgevraagd van de locatie waar de productieapparatuur geïnstalleerd en gebruikt zal worden.

In aanvulling hierop volgt uit artikel 7, derde lid, van het Protocol dat zorgvuldigheid in de zin van artikel 7, eerste lid, voorts vereisten met zich *kan* brengen voor het identificeren van klanten, zoals het verkrijgen en

bijwerken van informatie met betrekking tot documenten of een verklaring omtrent het gedrag en identificatie van de bankrekeningen die beoogd zijn voor transacties. Van het uitbreiden van het zorgvuldigheidsvereiste in die zin heeft de regering geen gebruik gemaakt. Producenten, importeurs en exporteurs worden door artikel 7, van het Protocol verplicht zorgvuldigheid te betrachten voorafgaand aan en bij het onderhouden van zakelijke relaties met hun klanten zodat risico's en verdachte signalen die wijzen op mogelijke betrokkenheid bij de illegale handel in tabak reeds in een vroeg stadium gesignaleerd kunnen worden.

Uit artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van het Protocol volgt voorts dat producenten, importeurs en exporteurs de verkoop aan klanten moeten monitoren om te verzekeren dat de hoeveelheden verenigbaar zijn met de vraag naar tabak, tabaksproducten en productieapparatuur op de beoogde markt voor verkoop en gebruik. Ten slotte moet ingevolge artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van het Protocol aan de bevoegde autoriteiten elk bewijs verstrekt worden indien een klant deelneemt aan activiteiten die in strijd zijn met de verplichtingen die voortvloeien uit dit Protocol. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien blijkt dat een bepaalde marktpartij productieapparatuur wil kopen van een tabaksproducent. Om productieapparatuur voorhanden te mogen hebben, heeft de marktpartij op grond van artikel 6 van het Protocol (en dus op grond van artikel 90a van de Wet op de accijns na implementatie) een vergunning hiervoor nodig. Indien blijkt dat deze marktpartij niet over een dergelijke vergunning beschikt, zal de bevoegde autoriteit de mogelijkheid hebben hierover elk bewijs te vorderen van de tabaksproducent. Uit het vierde lid volgt dat op basis van dit verstrekte bewijs alle nodige maatregelen genomen dienen te worden om de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het Protocol te waarborgen. Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV voor de invulling van deze bepaling in nationaal recht.

#### *Artikel 8: Volgen en traceren*

Ten behoeve van de verdere beveiliging van de toeleveringsketen en de hulp bij onderzoek naar de illegale handel in tabaksproducten, schrijft het Protocol in artikel 8 een wereldwijd volg- en traceersysteem voor op grond waarvan alle tabaksproducten die op het grondgebied van Partijen geproduceerd of ingevoerd worden, te volgen en te traceren zijn door een unieke identificatiemarkering. Deze markering kan met speciale apparatuur gescand worden en bevat specifieke dataelementen met betrekking tot het tabaksproduct, zoals de plaats en datum van productie, de beschrijving van het product en de beoogde verzendingsroute. Verder moeten de bij de handel in tabaksproducten betrokken marktdeelnemers van alle verpakkingseenheden het in bezit krijgen, alle tussenliggende bewegingen en het niet langer in hun bezit hebben van deze verpakkingseenheden, registreren, zodat alle nationale autoriteiten een overzicht kunnen ontvangen en inzien van alle bewegingen van tabaksproducten. Artikel 8 van het Protocol is door de Europese Unie geïmplementeerd in artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn. Artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn is geïmplementeerd in de artikelen 4 tot en met 4g van de Tabaks- en rookwarenwet (en die zullen naar verwachting in het voorjaar van 2020 in werking treden), waardoor artikel 8 van het Protocol verder geen uitvoering behoeft.

#### *Artikelen 9 en 10: Bijhouden van administratie*

Uit artikel 9 van het Protocol volgt onder meer een administratieverplichting en een plicht om op verzoek bepaalde informatie te verschaffen aan de bevoegde autoriteiten. Deze verplichting geldt voor alle natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de toeleveringsketen van tabak,

tabaksproducten en productie. Daarnaast behelst artikel 10 van het Protocol onder meer een plicht voor alle natuurlijke en rechtspersonen bedoeld in artikel 6 van Protocol om in bepaalde gevallen, zoals bij verdachte transacties, een melding te maken aan de bevoegde autoriteiten. Uit de bewoordingen van deze artikelen in het Protocol is op te maken dat de Partijen bij het Protocol veel implementatie- en beleidsruimte toekomt. Bovendien wordt reeds ten dele aan de inhoud en de doelstellingen van de artikelen 9 en 10 van het Protocol voldaan met de implementatie van de artikelen 6 en 7 van het Protocol in nationale regelgeving en is het merendeel van artikel 9 reeds geregeld op Europees en nationaal niveau. Ter toelichting daarvan het volgende.

De artikelen 9 en 10 van het Protocol worden ten dele geïmplementeerd met de implementatie van de artikelen 6 en 7 van het Protocol. De implementatie van deze artikelen brengt immers bepaalde administratieve verplichtingen met zich mee, alsook de mogelijkheid om verdachte signalen bij transacties met betrekking tot tabak, tabaksproducten en productieapparatuur te melden. Bovendien is het grootste deel van artikel 9 van het Protocol reeds geregeld in bestaande regelgeving.

Uit artikel 9, eerste lid, van het Protocol volgt dat elke Partij waar nodig eist dat alle natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur een administratie van relevante transacties bijhouden. In het tweede lid is opgenomen dat elke Partij waar nodig eist dat personen met een vergunning in overeenstemming met artikel 6 van het Protocol, op verzoek informatie aan de bevoegde autoriteiten verschaffen. Dit betreft onder meer informatie over de hoeveelheden tabaksproducten en productieapparatuur in het bezit, in bewaring of in beheer van de vergunninghouder, die bewaard worden in opslag en in belasting- en douane-entrepots. Artikel 9, tweede lid, onderdeel b, van het Protocol is al gedeeltelijk geregeld in de artikelen 211 en 214 DWU (ten aanzien van niet-Uniegoederen) en in de artikelen 42 en 50c van de Wet op de accijns (ten aanzien van Uniegoederen voor zover het tabaksfabrikaten betreft).

Ook het grootste gedeelte van artikel 9, derde lid, van het Protocol is reeds geregeld in nationale en Europese regelgeving. Uit artikel 9, derde lid, van het Protocol volgt dat elke Partij met betrekking tot tabaksproducten en productieapparatuur die op het grondgebied van de Partij verkocht of geproduceerd zijn voor de export (Uniegoederen), of waarop de douaneregeling douanevervoer van toepassing is of worden weder uitgevoerd (niet-Uniegoederen), eist dat bepaalde informatie over die producten verschaft moet worden aan de bevoegde autoriteiten. Deze verplichting geldt op het moment waarop deze producten of apparatuur het grondgebied verlaten en richt zich, naar gelang van het geval, tot personen met een vergunning in overeenstemming met artikel 6, van het Protocol. Van belang in dit kader is dat Uniegoederen, in dit geval tabaksfabrikaten, alleen overgebracht mogen worden onder dekking van een elektronisch administratief document, waaruit bepaalde informatie is af te leiden over deze producten. De informatie die op grond van artikel 9, derde lid, van het Protocol op verzoek verschaft moet worden, komt overeen met de informatie opgenomen in het elektronisch administratief document. Dit is nader uitgewerkt in Uitvoeringsverordening (EG) 684/2009<sup>16</sup> en het Uitvoeringsbesluit accijns.

---

<sup>16</sup> Verordening (EG) 684/2009 van de Commissie van 24 juli 2009 tot uitvoering van Verordening 2008/118/EG van de Raad wat betref de geautomatiseerde procedures voor de overbrenging van accijnsgoederen onder schorsing van accijns. (PbEU 2009, L 197).

Ook artikel 9, vijfde lid, van het Protocol, waaruit nadere eisen volgen ten aanzien van de administratie (zoals een minimale bewaartermijn van vier jaar), is ten aanzien van Uniegoederen reeds geregeld. Voor wat betreft de heffing van de accijnzen is dit geregeld in artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR). Artikel 9, zesde lid, van het Protocol wordt ten slotte eveneens gedeeltelijk geregeld met de implementatie van artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn. Op grond van het zesde lid van dat artikel moeten alle natuurlijke personen en rechtspersonen die deel uitmaken van de leveringsketen van tabaksproducten immers een volledig en nauwkeurig register bijhouden van alle relevante transacties.

In artikel 10, eerste lid, van het Protocol is opgenomen dat elke Partij, indien mogelijk en in overeenstemming met haar nationale recht en de doelstellingen van het Kaderverdrag, eist dat alle natuurlijke en rechtspersonen bedoeld in artikel 6 van dat Protocol de nodige maatregelen nemen om te voorkomen dat tabaksproducten verdwijnen naar illegale handelskanalen, onder andere door in bepaalde gevallen aan de bevoegde autoriteiten een melding te maken van bijvoorbeeld verdachte transacties. Er geldt krachtens artikel 16 Wwft reeds een meldingsplicht ten aanzien van verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, aan de Financiële Inlichtingen Eenheid. Deze verplichting geldt gelet op artikel 1a, vierde lid, onderdeel i, Wwft voor natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper van goederen, voor zover betaling van deze goederen in contanten plaatsvindt voor een bedrag van € 10.000 of meer. Ook de natuurlijke en rechtspersonen bedoeld in artikel 6 van het Protocol kunnen onder omstandigheden onder deze categorie vallen. Ingeval van verdachte signalen die wijzen op de illegale handel in tabak, zoals verdachte transacties, kan bovendien nu al een melding gemaakt worden bij het Meldpunt Accijnsfraude van de Douane. Daarmee acht de regering de artikelen 9 en 10 van het Protocol reeds afdoende uitgevoerd in nationale regelgeving.

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

Artikel 11, eerste lid, van het Protocol ziet op de verkoop van tabaksproducten via internet, telecommunicatie of andere nieuwe technologieën. Alle natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan een transactie door middel van deze nieuwe technologieën moeten voldoen aan alle relevante artikelen uit het Protocol. Dit kan inhouden dat tabaksproducenten die tabaksproducten verkopen via internet, hun klanten moeten identificeren op grond van artikel 7 van het Protocol. Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel II van het wetsvoorstel voor verdere toelichting hierop. Daarnaast is in artikel 11, tweede lid, van het Protocol opgenomen dat de Partijen die het Protocol ratificeren, moeten overwegen de internetverkoop van tabaksproducten via deze technologieën te verbieden. Bij de implementatie van de tabaksproductenrichtlijn in 2016 in nationale regelgeving hebben de Europese lidstaten een besluit moeten nemen om internetverkoop te verbieden of te reguleren. Nederland heeft er destijds voor gekozen de internetverkoop te reguleren. In een aantal Europese lidstaten (waaronder België) is zowel de verkoop als de aankoop van tabaksproducten via internet wel verboden. In het Nationaal Preventieakkoord is besloten dat het aantal verkooppunten van tabaksproducten de komende jaren wordt teruggebracht. Hiertoe zal het Ministerie van VWS op korte termijn een onderzoek uit laten zetten naar de mogelijkheden om het aantal verkooppunten in de toekomst te beperken. Voor het einde van de Kabinetsperiode wordt op basis van dit onderzoek een plan van aanpak gepresenteerd over hoe de vermindering van tabaksverkooppunten zal

worden gerealiseerd. De overweging om de verkoop van tabaksproducten via nieuwe technologieën te verbieden zal worden meegenomen bij het opstellen van dat plan van aanpak. De maatregelen uit artikel 11 van het Protocol behoeven daarom op dit moment (nog) geen verdere implementatie.

#### *Artikel 12: Vrije zones en internationale doorvoer*

Artikel 12 van het Protocol vereist effectieve controle- en verificatiemaatregelen ten aanzien van vrije zones en internationale doorvoer en overslag. Nederland kent geen vrije zones zoals omschreven in het DWU. De maatregelen uit artikel 12 van het Protocol met betrekking tot vrije zones behoeven dan ook (vooralsnog) geen implementatie. Ten aanzien van het douanevervoer en wederuitvoer van tabaksproducten en productieapparatuur bestaan reeds controle- en verificatiemaatregelen. Op grond van artikel 46 DWU kunnen de douaneautoriteiten immers elke controlemaatregel nemen die zij nodig achten. Verder volgt uit artikel 134 DWU dat goederen die het douanegebied van de Unie binnenkomen, aan het douanetoezicht zijn onderworpen vanaf het tijdstip van binnenkomst.

#### *Artikel 13: Belastingvrije verkoop*

Artikel 13 ziet op belastingvrije verkoop en roept Partijen op effectieve maatregelen te nemen om de belastingvrije verkoop te onderwerpen aan alle relevante bepalingen van het Protocol. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat tabaksproducenten bij de belastingvrije verkoop van tabaksproducten hun klanten dienen te identificeren op grond van artikel 7 van het Protocol. Door belastingvrije verkoop onder de reikwijdte van de verplichting van genoemd artikel 7 te laten vallen, wordt uitvoering gegeven aan artikel 13, eerste lid, van het Protocol. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel II van het wetsvoorstel.

Daarnaast wordt in artikel 13, tweede lid een verplichting voor de *Meeting of the Parties* (hierna: MOP) opgenomen om uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van het Protocol op feiten gebaseerd onderzoek te verrichten om de omvang van de illegale handel in tabaksproducten in verband met de belastingvrije verkoop van dergelijke producten vast te stellen. Naar aanleiding van deze verplichting is tijdens de MOP in 2018 besloten dat het secretariaat van het Kaderverdrag specifieke onderzoeksprioriteiten zal opstellen op basis van de huidige stand van zaken van het wetenschappelijke onderzoek naar illegale handel en belastingvrije verkoop. Ook is het secretariaat gevraagd te onderzoeken welke kennisinstellingen hierbij kunnen worden ingezet om onderzoek uit te voeren. Tijdens de volgende MOP in 2020 zal het secretariaat een gedetailleerd stappenplan met tijdlijn presenteren.<sup>17</sup> Gezien de afgesproken termijn van uiterlijk 5 jaar na de inwerkingtreding van het Protocol zullen in 2023 de onderzoeken gereed moeten zijn en tijdens de bijeenkomst in 2024 besproken worden. Op basis van die resultaten zal de MOP verder passende maatregelen op dit onderwerp overwegen, die mogelijk tot aanpassingen in het Protocol zullen leiden. Artikel 13 van het Protocol behoeft daarom op dit moment nog geen verdere implementatie.

#### *Artikel 14: Gedragingen in strijd met de wet met inbegrip van strafbare feiten*

Artikel 14 van het Protocol verplicht de partijen om in overeenstemming met de beginselen van nationaal recht wetgevende en, zo nodig, andere maatregelen te nemen teneinde de in artikel 14 genoemde gedragingen in

<sup>17</sup> Besluit FCTC/Protocol MOP1(7), 10 oktober, 2018.



strijd met de wet te verklaren. Dit kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk. De in artikel 14 genoemde gedragingen zijn voor een groot deel reeds verboden. Dit geldt niet voor de gedragingen met betrekking tot tabaksproductieapparatuur. Het onderhavige wetsvoorstel strekt derhalve tot implementatie van dit onderdeel van artikel 14.

In het algemeen geldt dat alle gedragingen met betrekking tot niet-Uniegoederen die in strijd zijn met het DWU, strafbaar zijn gesteld in afdeling 10.1 van de Algemene douanewet (hierna: Adw). Ook gedragingen met betrekking tot Uniegoederen die zijn geplaatst onder de regeling uitvoer zijn strafbaar gesteld in afdeling 10.1 van de Adw.

De gedraging uit artikel 14, eerste lid, onderdelen a en d, van het Protocol, met betrekking tot de productie van tabaksfabrikaten, is verboden op grond van de artikelen 5, eerste lid, onderdeel a, juncto 97, van de Wet op de accijns. De overige gedragingen, genoemd in onderdeel a ten aanzien van tabaksproducten zijn reeds verboden, omdat de verpakkingseenheden van tabaksproducten gemerkt moeten zijn met de vereiste markeringen overeenkomstig de artikelen 4a tot en met 4i van de Tabaks- en rookwarenwet. De gedraging uit dit artikel met betrekking tot tabaksproductieapparatuur wordt verboden met het onderhavige wetsvoorstel.

De gedragingen uit artikel 14, eerste lid, onderdeel b, subonderdelen i en ii, van het Protocol met betrekking tot tabaksproducten zijn verboden in de artikelen 95, 95a juncto 101 en 102a, van de Wet op de accijns en in de artikelen 2, 4a, 4b jo. 11b en Bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet (bestuurlijke boete). De gedraging uit dit artikel met betrekking tot tabaksproductieapparatuur wordt verboden met artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel.

Een deel van de gedragingen uit artikel 14, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel i, van het Protocol zijn reeds verboden in artikel 337 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) en een deel van de gedragingen zijn verboden op grond van de artikelen 2, 4a tot en met 4i, jo 11b en Bijlage van de Tabaks- en rookwarenwet.

De gedragingen uit artikel 14, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel ii, van het Protocol zijn deels verboden in artikel 225 WvSr. Daarnaast wordt de gedraging uit dit artikel met betrekking tot vereiste markeringen, verboden op grond van de artikelen 2, 4a tot en met 4i jo 11b en de Bijlage van de Tabaks- en rookwarenwet. De gedragingen uit dit artikel met betrekking tot illegaal geproduceerde tabak, illegale tabaksproducten en producten met valse banderollen wordt verboden in artikelen 78, 95 en 101 van de Wet op de accijns. Voorts wordt illegale productieapparatuur, als genoemd in dit artikel, met artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel verboden. Wanneer de gedragingen van artikel 14, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel ii, zowel strafbaar is gesteld in artikel 225 WvSr als in artikel 10:5 Adw, dan is strafvervolgning op grond van artikel 225 WvSr uitgesloten.

Artikel 14, eerste lid, onderdeel e, van het Protocol, met betrekking tot het combineren van tabaksproducten met niet-tabaksproducten in strijd met artikel 12, tweede lid, van het Protocol, behoeft vooralsnog geen implementatie. Artikel 12, tweede lid, van het Protocol wordt immers niet geïmplementeerd, omdat Nederland geen vrije zones als bedoeld in dat artikel heeft.

Ook artikel 14, eerste lid, onderdeel f, van het Protocol, met betrekking tot het gebruik van internet, telecommunicatie of op nieuwe technologieën gebaseerde verkoopprijzen van tabaksproducten in strijd met het Protocol,



wordt deels geïmplementeerd. Tabaksproducten die worden verkocht via internet, telecommunicatie of andere nieuwe technologieën moeten voldoen aan de eisen op grond van de artikelen 4a tot en met 4i van de Tabaks- en rookwarenwet: ook deze producten moeten een unieke identificatiemarkering en een veiligheidskenmerk bevatten. Daarnaast geldt ook artikel II van het wetsvoorstel voor deze verkoopwijzen. Artikel 11, tweede lid, van het Protocol, wordt niet geïmplementeerd, vanwege de beleidsruimte die dit artikel biedt. Daarmee wordt de verkoop van tabaksproducten via voornoemde kanalen vooralsnog niet verboden.

Voorts wordt met artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel en de artikelen 4a tot en met 4i van de Tabaks- en rookwarenwet voldaan aan de doelstelling uit artikel 14, eerste lid, onderdeel g, van het Protocol. Bovendien wordt er op gewezen dat de beschikking over een vergunning voor een accijnsgoederenplaats als bedoeld in artikel 39 van de Wet op de accijns, tevens wordt gezien als een verplichting op grond van artikel 6, eerste lid, onderdelen a en b, van het Protocol ten aanzien van de productieapparatuur. In dat geval is geen aparte vergunning nodig dat met artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel verplicht wordt gesteld.

De gedragingen uit artikel 14, eerste lid, onderdeel h, van het Protocol, zijn strafbaar gesteld bij de artikelen 10:6 en 10:7 Adw, 184 WvSr, 47, derde lid, juncto 68, tweede lid, Awr en 52, zesde lid juncto 68, eerste lid, onderdeel f en 69, eerste lid, Awr.

De gedragingen uit artikel 14, eerste lid, onderdeel i, subonderdeel i, van het Protocol, zijn strafbaar gesteld bij de artikelen 10:5, eerste lid, onderdeel b, subonderdelen 1° tot en met 3°, tweede en derde lid Adw, 47, eerste lid, onderdelen a en b, juncto 68, eerste lid, onderdelen a, b en c, en 69, eerste lid en lid, Awr.

De gedragingen uit artikel 14, eerste lid, onderdeel i, subonderdeel ii, van het Protocol, is reeds geïmplementeerd in artikel 225 WvSr. Wanneer de gedragingen van artikel 14, eerste lid, onderdeel i, subonderdeel ii, zowel strafbaar is gesteld in artikel 225 WvSr als in artikel 10:5 Adw, dan is strafvervolgning op grond van artikel 225 WvSr uitgesloten.

De gedragingen uit artikel 14, eerste lid, onderdeel i, subonderdeel iii, van het Protocol, zijn deels verboden in de artikelen 10:5, eerste lid, onderdeel a, en b, subonderdeel 4, Adw, 225, WvSr, 52, eerste lid, juncto 68, eerste lid, onderdeel d en 69, eerste lid, Awr. De genoemde artikelen zijn van toepassing voor zover artikel 9 van het Protocol reeds geïmplementeerd is in nationale regelgeving. Wanneer de gedragingen van artikel 14, eerste lid, onderdeel i, subonderdeel iii, zowel strafbaar is gesteld in artikel 225 WvSr als in artikel 10:5 Adw, dan is strafvervolgning op grond van artikel 225 WvSr uitgesloten.

De gedragingen uit artikel 14, eerste lid, onderdeel j, van het Protocol zijn verboden in artikel 420bis en verder WvSr.

#### *Artikel 15: Aansprakelijkheid van rechtspersonen*

Artikel 15 van het Protocol voorziet in verplichte strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor gedragingen die in strijd zijn met de wet, met inbegrip van strafbare feiten, die zijn vastgesteld in overeenstemming met artikel 14 van het Protocol. Deze aansprakelijkheid laat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van natuurlijke personen onverlet.

In Nederland is de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen geregeld in artikel 51 WvSr. Op grond van dit artikel kan strafvervolgning worden ingesteld indien een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon en kunnen de in de wet voorziene straffen en maatregelen, indien zij daarvoor in aanmerking komen, worden uitgesproken tegen die rechtspersoon, dan wel tegen degenen die opdracht hebben gegeven tot het feit, alsmede tegen de feitelijk leidinggevendenden aan de verboden gedraging.

#### *Artikel 16: Vervolging en sancties*

Deze bepaling bevat een aantal inspanningsverplichtingen die erop gericht zijn een effectieve vervolging en berechting te verzekeren die recht doet aan de ernst van de door het Protocol bestreken strafbare feiten. Het artikel richt zich via de Partijen tot de met vervolging en berechting belaste autoriteiten. Het spreekt vanzelf dat het openbaar ministerie bij de toepassing van het opportuniteitsbeginsel en zijn vorderingsbeleid en de onafhankelijke rechter bij zijn straftoemeting rekening houden met de aard en de ernst van de betrokken misdrijven.

De ernst van de strafbare feiten komt tot uitdrukking in het strafmaximum dat voor de strafbare feiten die onder de reikwijdte van het Protocol vallen varieert van drie maanden tot zes jaar. Binnen dat kader heeft de strafrechter de bevoegdheid om in elk individueel geval tot een passende straftoemeting te komen.

#### *Artikel 17: Invordering bij inbeslagname*

Op grond van de Wet OM-afdoening, kan, bij misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar, de door het bestuur van 's Rijks belastingen (fiscale delicten) op grond van artikel 76, eerste lid, AWR of een door de inspecteur van Douane (douane delicten) op grond van artikel 10:15 Adw een fiscale strafbeschikking worden uitgevaardigd.

#### *Artikel 18: Verwijdering of vernietiging*

Deze bepaling roept de Partijen op om bij de vernietiging van de in beslag genomen goederen zo veel mogelijk gebruik te maken van milieuvriendelijke methodes.

#### *Artikel 19: Bijzondere opsporingsmethoden*

Deze bepaling verplicht de Partijen om, voor zover zulks is toegestaan volgens de basisbeginselen van hun rechtssysteem, de nodige maatregelen te nemen ten behoeve van gecontroleerde aflevering en andere speciale opsporingstechnieken. De vraag of speciale opsporingstechnieken moeten worden gecreëerd en kunnen en moeten worden toegepast, en zo ja, welke en wanneer, staat dus ter beoordeling van de partijen.

Nederland bezit een uitgebreide regeling voor bijzondere bevoegdheden tot opsporing. Titel IVA van het Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSv) betreft bijzondere bevoegdheden tot opsporing van vermoedelijk begane strafbare feiten en titel V van het WvSv regelt de bijzondere bevoegdheden ten behoeve van onderzoeken naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband. Naarmate de bijzondere opsporingsbevoegdheid ingrijpender is, zijn de voorwaarden voor de toepassing van de betreffende bevoegdheid zwaarder. Zo is voor een stelselmatige observatie op grond van artikel 126g Sv een verdenking

van een misdrijf vereist, terwijl voor het aftappen van telecommunicatie op grond van artikel 126m Sv tevens sprake moet zijn van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. In geval van verdenking van een strafbaar feit op grond van de artikelen 97 Wa, 10:5 Adw of 69 Awr geldt een strafmaximum van vier tot zes jaar. In die gevallen kunnen ook de zwaardere opsporingsbevoegdheden worden toegepast, mits voldaan wordt aan de overige wettelijke vereisten.

Wat de gecontroleerde aflevering betreft kan worden gewezen op artikel 126ff WvSv, dat voorziet in de mogelijkheid van uitstel van inbeslag-neming in verband met het belang van het onderzoek.

#### *Artikel 20: Algemene informatie-uitwisseling*

Algemene informatie-uitwisseling ten behoeve van het verwezenlijken van de doelstellingen van het Protocol zien vaak op algemene gegevens over in beslag genomen tabaksproducten, trends, verbergingsmethoden en werkwijzen bij de illegale handel in tabak of tabaksproducten. Deze algemene informatie-uitwisseling in de vorm van wederzijdse bijstand ziet op het gebied van het douanetoezicht en de douanecontrole van goederen en het goederenverkeer en is van toepassing op bijvoorbeeld douane-rechten; belastingen en heffingen van gelijke werking, zoals anti-dumpingrechten en accijnzen. De juridische basis voor wederzijdse bijstand is te vinden in een aantal internationale regelingen met ieder karakteristieke kenmerken. De belangrijkste regelingen zijn:

- Napels II<sup>18</sup>;
- Verordening (EG) Nr. 515/97<sup>19</sup>; en
- Verordening (EU) Nr. 389/2012<sup>20</sup>

Welke internationale regeling de basis is voor de informatie-uitwisseling is afhankelijk van de situatie.

#### *Artikel 21: Uitwisseling van informatie ten behoeve van handhaving*

Dit artikel betreft de informatie-uitwisseling voor preventieve en algemene politieële doeleinden. Wanneer de uitwisseling van informatie betrekking heeft op bewijsmateriaal ten behoeve van lopende strafrechtelijke opsporings- en vervolgingsonderzoeken, vindt rechtshulp plaats op grond van artikel 29 van het Protocol.

Napels II is op 18 december 1997 te Brussel tot stand gekomen. Na goedkeuring is Napels II op 30 april 2001 voor Nederland in werking getreden.<sup>21</sup> Napels II heeft als doel het versterken van de rechtsgrondslag voor de samenwerking op douanegebied in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie. Napels II stelt de Lidstaten in staat informatie uit te wisselen voor administratieve én strafrechtelijke doeleinden. Bij administratieve informatie-uitwisseling voor gebieden waar de Europese Gemeenschap competent is, moeten rechtsmiddelen van de Gemeen-

<sup>18</sup> De op 18 december 1997 te Brussel gesloten Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douane-administraties (Trb. 1998, 174).

<sup>19</sup> Verordening (EG) Nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PbEG 1997, L 82).

<sup>20</sup> Verordening (EU) Nr. 389/2012 van de Raad van 2 mei 2012 betreffende administratieve samenwerking op het gebied van accijnzen en houdende intrekking van Verordening (EG) nr. 2073/2004 (PbEU 2012, L 121).

<sup>21</sup> *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 869, nr. 3

schap worden gebruikt, zoals Verordening (EG) 515/97 (zie ook de toelichting bij artikel 28 van het Protocol).

*Artikel 22: Informatie-uitwisseling: vertrouwelijkheid en bescherming van informatie*

Ingevolge het eerste lid worden bevoegde nationale autoriteiten aangegeven waaraan de gegevens bedoeld in de artikelen 20, 21 en 24 van het Protocol worden verstrekt.

Afhankelijk van het doel en de aard van de informatie, kan de informatie op grond van voornoemde artikelen uitgewisseld worden tussen politiediensten, dan wel via de gebruikelijke rechtshulpprocedures, zoals omschreven in het vijfde boek WvSv.

Het tweede lid beoogt de vertrouwelijkheid en bescherming van uitgewisselde informatie op grond van het Protocol te verzekeren.

*Artikel 23: Bijstand en samenwerking: training, technische bijstand en samenwerking op wetenschappelijk, technisch en technologisch gebied*

Deze bepaling voorziet in en verplicht tot maatregelen op het gebied van training en technische bijstand. In de opleidingsprogramma's voor politie, andere opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie wordt ruimschoots aandacht besteed aan de internationale aspecten van opsporing en vervolging. Daarnaast beschikken de FIOD en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie over expertise met betrekking tot de bestrijding van de illegale handel in tabak.

Het tweede lid beoogt de training, technische bijstand en samenwerking op wetenschappelijk, technisch en technologisch gebied te faciliteren door middel van bilaterale, multilaterale of andere overeenkomsten of regelingen te treffen.

*Artikel 24: Bijstand en samenwerking: onderzoek en vervolging van strafbare feiten*

Dit artikel verplicht tot maatregelen teneinde de samenwerking te versterken door middel van multilaterale, regionale of bilaterale regelingen voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken, vervolgen en bestraffen van natuurlijke of rechtspersonen die deelnemen aan de illegale handel in tabak, tabaksproducten of productieapparatuur.

Deze bepaling beoogt te verzekeren dat de bevoegde autoriteiten kunnen samenwerken en informatie kunnen uitwisselen.

*Artikel 25: Bescherming van de soevereiniteit*

Dit artikel bevestigt uitdrukkelijk het beschermingswaardige beginsel van de staatssoevereiniteit. Zo zijn de Partijen zelf verantwoordelijk voor en bevoegd te besluiten over de wijze waarop zij het Protocol implementeren en de wijze waarop zij hun rechtsmacht en het toepasselijke recht uitvoeren.

*Artikel 26: Rechtsmacht*

Deze bepaling geeft een regeling voor de vestiging van verplichte rechtsmacht (eerste en derde lid) en voorziet in optionele rechtsmacht (tweede en vierde lid).

De verplichte rechtsmacht, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, vloeit voor Nederland voort uit de artikelen 2 en 3 WvSr.

Wat betreft het derde lid, dat een Partij verplicht tot vestiging van rechtsmacht wanneer de vermoedelijke dader aanwezig is op zijn grondgebied, een eigen onderdaan is en de Partij op die grond niet uitlevert, kan het volgende worden opgemerkt.

Nederland heeft op grond van artikel 7, eerste lid, WvSr rechtsmacht voor door Nederlanders buiten Nederland gepleegde misdrijven die naar het recht van de plaats delict strafbaar zijn. Overigens behoeft de omstandigheid dat het feit door een eigen onderdaan is gepleegd, uitlevering door Nederland niet in de weg te staan.

Wat betreft de optionele rechtsmacht heeft Nederland al rechtsmacht ten aanzien van specifiek aangewezen misdrijven (de artikelen 225 tot en met 227b en 232 WvSr) indien deze feiten buiten Nederland zijn gepleegd tegen een Nederlandse overheidsinstelling (artikel 4 onder d WvSr). Ook is reeds voorzien in rechtsmacht ten aanzien van Nederlanders die zich buiten Nederland schuldig maken aan een misdrijf waarop ook door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld (artikel 7, eerste lid WvSr). In het derde lid van artikel 7 WvSr worden vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland gelijkgesteld met Nederlanders.

Aan rechtsmacht ten aanzien van strafbare feiten die zijn vastgesteld in overeenstemming met artikel 14 en gepleegd zijn in het buitenland met het oog op het plegen van een feit dat in overeenstemming met artikel 14 strafbaar is gesteld in Nederland (artikel 26, tweede lid, onder c, van het Protocol) heeft Nederland geen behoefte. De relatie tussen het strafbare feit en de autoriteit die rechtsmacht kan uitoefenen is in dit geval te zwak. Ter uitvoering van dit onderdeel is dan ook niet in aanvullende rechtsmacht voorzien.

#### *Artikel 27: Samenwerking op het gebied van rechtshandhaving*

Deze bepaling bevat een regeling voor de politieke samenwerking tussen de met de rechtshandhaving belaste autoriteiten en voor administratieve bijstand aan elkaar, met het doel de effectiviteit van de bestrijding van het Protocol omschreven feiten te verbeteren. De partijen wordt in overweging gegeven om daartoe strekkende overeenkomsten te sluiten of bij gebreke daarvan het Protocol te gebruiken als grondslag voor deze operationele samenwerking.

#### *Artikel 28: Wederzijdse administratieve bijstand*

Verordening (EU) 389/2012 vormt de juridische basis voor wederzijdse bijstand en samenwerking op het gebied van de accijnzen in het intra EU-verkeer (Uniegoederen in het geval van tabaksfabrikaten). Deze Verordening heeft betrekking op vervoer onder schorsing van accijns en het zogenaamde veraccijnsd vervoer voor commerciële doeleinden en is verder uitgewerkt in Uitvoeringsverordening (EU) 2016/323<sup>22</sup>.

In artikel 9 van deze Uitvoeringsverordening (EU) 2016/323 staat wanneer er spontane uitwisseling van inlichtingen kan plaats vinden in het kader van wederzijdse bijstand. Dit is het geval wanneer de bevoegde autori-

<sup>22</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2016/323 van de Commissie van 24 februari 2016 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen inzake samenwerking en inlichtingenuitwisseling tussen de lidstaten over goederen onder een accijnsschorsingsregeling overeenkomstig Verordening (EU) nr. 389/2012 van de Raad (*PbEU 2016, L 66*).

teiten van de lidstaten elkaar zonder voorafgaand verzoek door middel van spontane uitwisseling alle voor de correcte toepassing van de accijnswetgeving vereiste inlichtingen doorgeven waarvan zij kennis hebben en waarvan de uitwisseling niet verplicht is.

In de artikelen 10 tot en met 14 van Uitvoeringsverordening (EU) 2016/323 is uitgewerkt in welke situaties er verplichte uitwisseling van inlichtingen moet plaatsvinden in het kader van wederzijdse bijstand.

Verordening (EG) 515/97 betreft wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en samenwerking tussen deze autoriteiten met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften als het gaat over niet-Uniegoederen.

#### *Artikel 29: Wederzijdse rechtshulp*

Dit artikel geeft een nadere regeling van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Wederzijdse rechtshulp in strafzaken is van cruciaal belang voor een effectieve opsporing en vervolging van de illegale handel in tabak. Het artikel regelt uiteenlopende vormen van justitiële rechtshulp, met inbegrip van een veelheid van procedures in het interstatelijk verkeer.

Aangezien de in deze bepaling geregelde materie voor Nederland sedert geruime tijd gemeengoed is, noopt deze bepaling niet tot aanpassingswetgeving (de artikelen 5.1.1. en verder WvSv inzake internationale rechtshulp).

Het eerste tot en met vierde lid bevatten algemene bepalingen voor wederzijdse rechtshulp.

In het eerste en tweede lid is het uitgangspunt neergelegd dat Partijen elkaar de ruimst mogelijke rechtshulp verlenen bij de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten die zijn vastgesteld in overeenstemming met artikel 14 van het Protocol en ten aanzien van de strafbare feiten waarvoor rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld overeenkomstig artikel 15 van het Protocol.

In het derde lid zijn de doeleinden geformuleerd waarvoor een rechtshulpverzoek kan worden gedaan. In de kern komt het erop neer dat de uitwisseling van informatie op grond van artikel 29 van het Protocol alleen betrekking kan hebben op bewijsmateriaal ten behoeve van lopende strafrechtelijke opsporings- en vervolgingsonderzoeken.

Het vierde lid van artikel 29 van het Protocol maakt duidelijk dat artikel geen afbreuk doet aan verplichtingen uit bestaande verdragen inzake wederzijdse rechtshulp.

Het vijfde lid van artikel 29 van het Protocol bepaalt dat het zesde tot en met het vierentwintigste lid van dat artikel op basis van wederkerigheid alleen van toepassing zijn op verzoeken om rechtshulp, wanneer tussen de betrokken partijen geen verdrag inzake wederzijdse rechtshulp bestaat. Wanneer een dergelijk verdrag wel bestaat, gelden de bepalingen uit dat verdrag, tenzij Partijen bepalen het Protocol toe te passen.

Ingevolge het zesde lid van artikel 29 van het Protocol wordt een centrale autoriteit aangewezen die bevoegd is tot het ontvangen van verzoeken om wederzijdse rechtshulp en deze ofwel uit te voeren ofwel ter uitvoering te zenden aan de desbetreffende bevoegde autoriteiten. Voor Nederland zal dit de Minister van Justitie en Veiligheid zijn.

Het zevende tot en met tiende lid van artikel 29 van het Protocol geven nadere regels omtrent de indiening en behandeling van het verzoek.

Het elfde en twaalfde lid van artikel 29 van het Protocol regelen nader het gebruik en de vertrouwelijke behandeling van gegevens of bewijsmateriaal. Zo mag de verzoekende staat materiaal niet zonder toestemming van de verstreckende staat gebruiken voor andere onderzoeken en procedures dan die welke zijn vermeld in het rechtshulpverzoek.

Het dertiende lid van artikel 29 van het Protocol geeft regels omtrent een (optioneel) (video)verhoor. In artikel 5.1.9. WvSv is een regeling voor een videoconferentie opgenomen.

Het veertiende lid van artikel 29 van het Protocol geeft een vijftal weigeringsgronden. Het verzoek mag worden geweigerd, indien:

- (a) het verzoek niet is ingediend overeenkomstig artikel 29 van het Protocol;
- (b) de aangezochte staat van mening is dat uitvoering van haar verzoek haar soevereiniteit, veiligheid, openbare orde of andere vitale belangen zal schaden;
- (c) de aangezochte staat handelingen zou moeten verrichten waartoe hij zelf ten behoeve van een eigen nationale procedure niet bevoegd zou zijn geweest;
- (d) het verzoek betrekking heeft op een misdrijf waarvoor de maximumstraf in de aangezochte Partij minder dan twee jaar is of wanneer inwilliging van het verzoek een onevenredige belasting zou vormen ten opzichte van de ernst van het misdrijf;
- (e) het eigen rechtssysteem ten aanzien van wederzijdse rechtshulp een beletsel vormen voor inwilliging van een verzoek.

Het vijftiende lid van artikel 29 van het Protocol vereist dat elke weigering van wederzijdse rechtshulp wordt toegelicht.

Het bankgeheim is ingevolge het zestiende lid van artikel 29 van het Protocol geen grond voor weigering van de gevraagde hulp.

Ingevolge het zeventiende lid van artikel 29 van het Protocol kan rechtshulp niet worden geweigerd uitsluitend op de grond van de omstandigheid dat het strafbare feit geacht wordt betrekking te hebben op fiscale zaken.

In het achttiende lid van artikel 29 van het Protocol wordt uitwerking gegeven aan het beginsel van dubbele strafbaarheid. Rechtshulp mag worden geweigerd wegens het ontbreken van dubbele strafbaarheid maar partijen hebben een discretionaire bevoegdheid om die hulp desondanks te geven.

Op grond van het negentiende lid van artikel 29 van het Protocol dient de aangezochte partij zoveel mogelijk rekening te houden met termijnen en procedures van de verzoekende Partij.

Het twintigste lid van artikel 29 van het Protocol bepaalt dat uitvoering van het rechtshulpverzoek kan worden uitgesteld op grond van het feit dat dit een lopend onderzoek, vervolging of gerechtelijke procedure zou doorkruisen.

Voordat een rechtshulpverzoek wordt geweigerd op grond van artikel 29, vierde lid, van het Protocol of wordt uitgesteld op grond van artikel 29, twintigste lid, van het Protocol, dient op grond van het eenentwintigste lid van datzelfde artikel eerst overleg plaats te vinden tussen der verzoekende



staat en de uitvoerende staat teneinde te bezien of uitvoering onder bepaalde voorwaarden of op een later wel mogelijk zou zijn.

Het tweeëntwintigste lid van artikel 29 van het Protocol betreft de gebruikelijke bepaling dat de kosten voor de uitvoering van een rechtshulpverzoek in beginsel worden gedragen door de aangezochte Partij.

Het drieëntwintigste lid van artikel 29 van het Protocol verplicht de aangezochte staat tot verstrekking van openbare overheidsdocumenten, en voorziet in een discretionaire bevoegdheid van de aangezochte staat om niet-openbare documenten, zo nodig onder voorwaarden, te verstrekken.

Het vierentwintigste lid van artikel 29 van het Protocol geeft Partijen in overweging aanvullende verdragen of regelingen vast te stellen.

#### *Artikel 30: Uitlevering*

Artikel 30 van het Protocol bevat regels inzake uitlevering. Het artikel bevat veel standaardbepalingen die zijn ontleend aan het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

Het eerste lid van dat artikel omschrijft het toepassingsbereik. De uitlevering is van toepassing op de strafbare feiten die zijn vastgesteld in overeenstemming met artikel 14 van het Protocol indien:

- a. de persoon zich bevindt op het grondgebied van de aangezochte Partij;
- b. het feit strafbaar is volgens het nationale recht van zowel de verzoekende als de aangezochte Partij; en
- c. op het feit een maximum gevangenisstraf of een andere vorm van vrijheidsbeneming van ten minste vier jaar staat of een zwaardere of kortere straf voortvloeiend uit bilaterale en multilaterale verdragen of andere internationale overeenkomsten.

Het tweede, derde, vierde en vijfde lid van artikel 30 van het Protocol volgen in grote lijnen het traditionele patroon van mondiale verdragen op strafrechtelijk gebied. Voor Nederland is het derde lid van belang, nu naar Nederlands recht uitlevering slechts mogelijk is krachtens een verdrag. Daartoe strekt de voorgestelde aanvulling van artikel 51a van de Uitleveringswet.

Voorts zij gewezen op het vijfde lid van artikel 30 van het Protocol, dat verwijst naar het nationale recht van de aangezochte staat of naar bestaande uitleveringsverdragen wat betreft de voorwaarden waaronder uitlevering kan worden toegestaan. Hierbij wordt ook verwezen naar de volgens dat recht toepasselijke weigeringsgronden. Nederland kan, voor zover geen bijzonder uitleveringsverdrag op een concreet verzoek om uitlevering van toepassing is, de weigeringsgronden van de Uitleveringswet en van het op 13 december 1957 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag betreffende uitlevering (Trb. 1965, 9) invoeren.

Het zesde lid van artikel 30 van het Protocol is vooral ingegeven met het oog op de hoge eisen die door sommige landen worden gesteld aan het ter ondersteuning van een verzoek om uitlevering te presenteren bewijsmateriaal.

Het zevende en achtste lid van artikel 30 van het Protocol belichamen de bekende regel «aut dedere aut iudicare», uitleveren of vervolgen van een verdachte die op het grondgebied is aangetroffen. Het zevende lid hangt

samen met artikel 26, derde lid van dit Protocol. Indien een Partij een op haar grondgebied aangetroffen verdachte niet uitlevert op de uitsluitende grond dat deze een onderdaan is, is zij op verzoek van de staat die om uitlevering heeft gevraagd, verplicht haar rechtsmacht, gevestigd op grond van artikel 26, derde lid, van het Protocol uit te oefenen en de zaak aan de bevoegde autoriteiten door te geleiden ter fine van vervolging.

Ingevolge het achtste lid van artikel 30 van het Protocol wordt met uitlevering van een eigen onderdaan met het oog op berechting elders, onder de voorwaarde dat betrokkene zijn/haar straf kan uitzitten in het eigen land, voldaan aan de verplichtingen van het zevende lid. Nederland levert ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Uitleveringswet eigen onderdanen slechts uit onder de voorwaarde dat een eventueel opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in Nederland kan worden ondergaan.

Ingevolge het negende lid van artikel 30 van het Protocol overweegt de Partij die de uitlevering van een elders veroordeelde weigert op de grond dat hij een onderdaan is, de tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis.

Het tiende lid van artikel 30 van het Protocol strekt ter verzekering van de rechten van de verdachten in de uitleveringsprocedure.

In het elfde lid van artikel 30 van het Protocol is bepaald dat er geen verplichting tot uitlevering bestaat indien de aangezochte staat ernstige reden heeft om aan te nemen dat het verzoek is gedaan om de persoon te vervolgen of te bestraffen op grond van zijn geslacht, ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging, of dat inwilliging van het verzoek de positie van betrokkene om een van deze redenen ongunstig zou kunnen beïnvloeden (zogenoemde discriminatoire vervolging of bestraffing).

Op grond van het twaalfde lid van artikel 30 van het Protocol kunnen Partijen de uitlevering niet weigeren uitsluitend op grond van de omstandigheid dat het strafbare feit geacht wordt betrekking te hebben op fiscale zaken.

Indien de aangezochte Partij voornemens is de uitlevering te weigeren, verplicht het dertiende lid tot overleg met de verzoekende Partij teneinde de verzoekende Partij in de gelegenheid te stellen haar opvattingen te presenteren en informatie te verstrekken ter staving van haar beweringen zodat de eventuele belemmeringen die in de weg staat aan de uitlevering weggenomen kunnen worden.

Het veertiende lid van artikel 30 van het Protocol roept de Partijen op om bilaterale en multilaterale verdragen te sluiten om uitlevering mogelijk te maken of de doeltreffendheid ervan te verhogen. Indien tussen partijen reeds uitleveringsverdragen bestaan, kunnen de Partijen in onderling overleg besluiten of zij de bestaande verdragen of dit Protocol wensen toe te passen.

#### *Artikel 31: Maatregelen om uitlevering te verzekeren*

Dit artikel verschaft de nodige basis om vooruitlopend op de indiening van een formeel uitleveringsverzoek reeds tot toepassing van voorlopige maatregelen over te kunnen gaan.

Het tweede lid van het artikel verplicht de aangezochte Partij om melding te maken van de voorlopige maatregelen aan de verzoekende Partij.

Het derde lid van het artikel regelt dat de betrokkene een beroep kan doen op consulaire bijstand.

*Artikelen 32 tot en met 36: Institutionele regelingen en financiële middelen*

In artikel 33 van het Protocol wordt de MOP ingesteld. De MOP wordt door het Secretariaat van het Kaderverdrag bijeengeroepen, evalueert de uitvoering van het Protocol en neemt de besluiten die nodig zijn om de effectieve uitvoering ervan te bevorderen. Voorts zorgt het Secretariaat er onder meer voor dat tussen de betrokken Partijen sprake is van informatie-uitwisseling. Mede met het oog hierop, worden Partijen ingevolge artikel 32 van het Protocol verplicht om aan het Secretariaat periodiek verslag te doen over wettelijke, uitvoerende, bestuurlijke of andere maatregelen die ten behoeve van de uitwerking van dit Protocol zijn genomen, evenals welke obstakels daarbij zijn overwonnen of nog overwonnen moeten worden. Ingevolge artikel 35 van het Protocol kan de MOP intergouvernementele organisaties verzoeken om technische en financiële medewerking. Ten slotte volgt uit artikel 36 van het Protocol dat de Partijen het treffen van regelingen overwegen om ontwikkelingslanden die eveneens partij zijn bij het Protocol op hun verzoek te helpen bij de nakoming van de verplichtingen die het Protocol voorschrijft.

*Artikel 37: Beslechting van geschillen*

Als het gaat om de geschillenbeslechting tussen lidstaten met betrekking tot de interpretatie of toepassing van dit Protocol, is artikel 27 van het Kaderverdrag van overeenkomstige toepassing. Dit artikel regelt dat als er geschillen ontstaan tussen twee of meerdere lidstaten die niet onderling kunnen worden beslecht, in overeenstemming met daartoe bij consensus door de COP aan te nemen procedures bindende ad hoc arbitrage kan worden ingezet.

*Artikelen 38 en 39: Wijzigingen*

Wijzigingen kunnen door iedere Partij bij het Protocol worden voorgesteld en vervolgens worden bestudeerd en aangenomen door de MOP. Elke Partij kan voorts voorstellen doen voor een bijlage bij het Protocol en kan wijzigingen van bijlagen bij het Protocol voorstellen. De artikelen 38 en 39 van het Protocol regelen de hiervoor te volgen procedure.

*Artikelen 40 tot en met 47: Slotbepalingen*

In de artikelen 40 tot en met 47 van het Protocol zijn onder meer regels opgenomen over de onmogelijkheid van het maken van voorbehouden bij dit Protocol, alsmede over de modaliteiten voor opzegging, ondertekening, bekrachtiging en inwerkingtreding van het Protocol.

Artikel II, onderdelen A en B

Artikel II van het wetsvoorstel wijzigt de Tabaks- en rookwarenwet ter uitvoering van een aantal bepalingen van het Protocol. Onderdeel A voegt de definitiebepaling van het Protocol toe aan artikel 1 van de Tabaks- en rookwarenwet. Onderdeel B voegt een nieuwe paragraaf toe aan de huidige Tabaks- en rookwarenwet. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 7 van het Protocol.

Artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van het Protocol bepaalt dat alle natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur voorafgaand aan en bij het onderhouden van zakelijke relaties voldoende zorgvuldigheid in

acht moeten nemen. Het begrip toeleveringsketen is gedefinieerd in artikel 1, twaalfde lid, van het Protocol. Onder dit begrip wordt de productie van tabaksproducten en productieapparatuur, de import of export van tabaksproducten en productieapparatuur verstaan. Dit begrip kan, indien relevant, door een Partij bij het Protocol, uitgebreid worden naar meerdere activiteiten. Zoals hierboven reeds aangegeven in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7, van het Protocol, wordt het begrip door het regering niet uitgebreid, omdat er geen noodzaak bestaat andere marktdeelnemers dan producenten, importeurs en exporteurs zorgvuldigheidsverplichtingen op te leggen. Producenten, importeurs en exporteurs vormen de kern van de toeleveringsketen en daarom dienen de hoofdverplichtingen uit het Protocol aan hen gericht te worden. De verplichting om voldoende zorgvuldigheid te betrachten wordt opgenomen in een nieuw artikel van de Tabaks- en rookwarenwet en richt zich tot producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur. Onder tabaksproducten worden producten verstaan die geheel of ten dele zijn vervaardigd uit tabaksblad als grondstof en worden vervaardigd om te worden gerookt, gepruimd, gekauwd en gesnoven. Deze definitie wordt geacht samen te vallen met de definitie van «tabaksproducten» als bedoeld in de huidige Tabaks- en rookwarenwet. Voor de definitie van productieapparatuur wordt aangesloten bij het begrip tabaksproductieapparaat van GN-code 8478, als bedoeld in Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PbEG 1987, L256), zoals deze luidt op 1 januari 2019.

In artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet wordt opgenomen dat producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur verplicht zijn voldoende zorgvuldigheid in acht te nemen voorafgaand aan en bij het onderhouden van zakelijke relaties, door hun klanten te identificeren. Het begrip «klant» wordt niet gedefinieerd in het Protocol. Onder het begrip «klant» kan iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon worden verstaan die tabak, tabaksproducten of productieapparatuur afneemt van een producent, importeur of exporteur. Zo kan een klant een groothandelaar, exporteur of detaillist zijn. Het identificeren van de klant dient plaats te vinden door bepaalde informatie van de klant vast te leggen en bij te werken. Artikel 7, tweede en derde lid, van het Protocol beschrijft om welke informatie het dan kan gaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan informatie met betrekking tot het vaststellen of een klant een vergunning heeft in overeenstemming met artikel 6 van het Protocol. Of denk aan informatie met betrekking tot de identiteit van klanten, met inbegrip van de verificatie van zijn of haar officiële identificatie. Opgemerkt wordt dat dit niet behelst dat een kopie van het paspoort van een klant, of diens BSN-nummer verkregen moet worden. Het vereisen dat dergelijke gegevens verkregen zouden moeten worden, ter verificatie van de identiteit van een klant, is in dit geval niet proportioneel en bovendien niet vereist op grond van artikel 7 van het Protocol. Het verifiëren van de identiteit van de klant kan bijvoorbeeld door het enkel raadplegen van het identiteitsbewijs van de klant of door controlevragen te stellen over de aangeleverde identiteitsgegevens. Artikel 7, tweede lid, van het Protocol kan onder meer op dit punt bij of krachtens AMvB nader uitgewerkt worden.

Artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van het Protocol bepaalt verder dat alle natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur de verkoop aan hun klanten moeten monitoren. Door de verkoop aan hun klanten te monitoren, wordt uiteindelijk een overzicht gecreëerd op basis waarvan kan worden nagegaan of de hoeveelheden verenigbaar zijn met de vraag naar dergelijke producten op de beoogde markt voor verkoop en gebruik.

Ook deze verplichting wordt overgenomen in artikel 11, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet en is gericht tot producenten, importeurs en exporteurs. De regering heeft ervoor gekozen om in plaats van «monitoren» het begrip «administreren» te hanteren, omdat daarmee duidelijker is wat van producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur wordt verwacht. Bij of krachtens AMvB van bestuur kunnen regels gesteld worden over de wijze waarop zij hun verkoop dienen te administreren.

In het verlengde hiervan bepaalt artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van het Protocol dat alle natuurlijke personen en rechtspersonen die deelnemen aan de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur aan de bevoegde autoriteiten elk bewijs dienen te verstrekken indien een klant deelneemt aan activiteiten die in strijd zijn met de verplichtingen die voortvloeien uit dit Protocol. Een verplichting die een klant kan hebben, is de vergunningsplicht als bedoeld in artikel 6 van het Protocol. Artikel 6 van het Protocol wordt deels geïmplementeerd in artikel 90a van de Wet op de accijns. Op grond hiervan dient eenieder die productieapparatuur voorhanden wil hebben hiervoor een vergunning te hebben. Zie ook hierna de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV van het wetsvoorstel. Artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van het Protocol, moet dan ook in samenhang worden gezien met artikel 6 van het Protocol. Indien bijvoorbeeld een groothandelaar productieapparatuur wil kopen van een producent, maar de groothandelaar niet over een vergunning beschikt, overtreedt hij daarmee een verplichting uit het Protocol (artikel 6). De bevoegde autoriteit kan dan op grond van het nieuwe artikel 11, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet elk bewijs vorderen van de producent in die situatie. Het doel van deze meewerkplicht staat beschreven in artikel 7, vierde lid, van het Protocol: de bevoegde autoriteiten moeten op grond van het gevraagde bewijs alle nodige maatregelen kunnen nemen om de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het Protocol te kunnen waarborgen. Met de implementatie van de vergunningsplicht van artikel 6 van het Protocol en de verplichting om je klant te identificeren en de verkoop de administreren als bedoeld in artikel 7 van het Protocol, ontstaat een controlesysteem op basis waarvan ongebruikelijke transacties eruit gefilterd kunnen worden en in een zo vroeg mogelijk stadium vormen van illegale handelsactiviteiten opgespoord kunnen worden. Hierdoor wordt het voor de bevoegde autoriteit mogelijk om passende maatregelen te nemen. De bevoegdheid om alle nodige maatregelen te nemen op grond van artikel 7, vierde lid, van het Protocol wordt geïmplementeerd met de wijziging van de Wet op de Accijns, in artikel IV, onderdeel B, van het wetsvoorstel. Op grond van deze wijziging wordt immers de overtreding van de vergunningsplicht strafbaar gesteld.

Voor de volledigheid wordt er tot slot op gewezen dat de verplichtingen uit artikel 11 van het wetsvoorstel ook gelden bij de verkoop van tabaksproducten via internet, telecommunicatie of een andere nieuwe technologie in de zin van artikel 11 van het Protocol en bij de belastingvrije verkoop in de zin van artikel 13 van het Protocol. Deze vormen van verkoop vallen reeds onder het reguliere regelgevingskader van de huidige Tabaks- en rookwarenwet, waardoor de Tabaks- en rookwarenwet geen wijziging behoeft op dit punt.

#### Artikel II, onderdelen C en D

Deze onderdelen wijzigen artikel 11b en de Bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet. In artikel 11b, eerste lid, is opgenomen ter zake van welke overtredingen de Minister een bestuurlijke boete op kan leggen. Artikel 11b, eerste lid, wordt zodanig aangepast zodat voortaan een overtreding van het bij of krachtens artikel 11 bepaalde bestuurlijk beboetbaar is. Met

het opleggen van een bestuurlijke boete wordt beoogd de overtreder te straffen. De huidige Tabaks- en rookwarenwet kent een gefixeerd boetestelsel, bestaande uit vier boetecategorieën. Deze boetecategorieën zijn opgenomen in de Bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet. Afhankelijk van de aard van de persoon tot wie een bepaling is gericht, de ernst van de overtreding, het effect van de sanctie en de mate waarin de overtreder profijt heeft van zijn sanctie,<sup>23</sup> wordt een bepaling opgenomen in boetecategorie A, B, C dan wel D.

Artikel 11b, tweede lid, bepaalt dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op de wijze als voorzien in de Bijlage en wat de te betalen geldsom ten hoogste mag bedragen. Artikel 11 van het wetsvoorstel wordt toegevoegd aan artikel 11b, tweede lid, onderdeel a. Hiermee wordt bepaald dat de te betalen geldsom maximaal € 450.000,- mag bedragen bij overtreding van artikel 11 indien de overtreding is begaan door een fabrikant, groothandelaar of importeur van tabaksproducten, elektronische sigaretten of navulverpakkingen. Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat het nieuwe artikel 11 alleen ziet op tabaksproducten, dus niet op elektronische sigaretten of navulverpakkingen. De verplichting voor producenten, importeurs en exporteurs om voldoende zorgvuldigheid te betrachten bij hun zakelijke relaties is vergelijkbaar met de verplichting in artikel 3e van de huidige Tabaks- en rookwarenwet en daarom wordt het nieuwe artikel 11 toegevoegd aan artikel 11b, tweede lid, onderdeel a. Artikel 3e verplicht producenten en importeurs een systeem op te zetten voor het vergaren van informatie over vermoedelijke schadelijke effecten van de producten.

Met onderdeel D van het wetsvoorstel wordt tot slot artikel 11 toegevoegd aan boetecategorie B van de Bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet. Overtredingen behorend tot categorie B worden bestraft met een bestuurlijke boete van € 45.000. Dit bedrag kan echter worden verhoogd tot maximaal € 450.000 indien sprake is van recidive. Deze categorie bevat op dit moment overtredingen die door fabrikanten, groothandelaren en importeurs worden begaan. Er zij op gewezen dat alleen producenten en importeurs die artikel 11 overtreden deze boete opgelegd kan worden, omdat artikel 11 immers niet gericht is tot groothandelaren. Wegens de aard en ernst van de overtreding en de aard van de personen tot wie de boetebepaling is gericht, wordt artikel 11 van het wetsvoorstel toegevoegd aan categorie B van de Tabaks- en rookwarenwet. Om ervoor te zorgen dat een bestuurlijke boete doeltreffend, afschrikwekkend en proportioneel werkt ten aanzien van de overtreder, is opname van artikel 11 in boetecategorie B de meest aangewezen categorie.

De toezichthouder die belast wordt met het toezicht van het bij of krachtens artikel 11 bepaalde is de Douane. Op grond van de huidige Tabaks- en rookwarenwet (artikel 13) worden de ambtenaren – belast met het toezicht – aangewezen bij besluit van de Minister (eventueel in overeenstemming met de Minister die het mede aangaat bij aanwijzing van de douane).

### Artikel III

Artikel III van het wetsvoorstel bevat een aanvulling van de Wet op de economische delicten. Hiermee kan een overtreding van het bij of krachtens het nieuwe artikel 11 bepaalde van de Tabaks- en rookwarenwet strafrechtelijk worden gehandhaafd, onder meer door oplegging van een hechtenis van zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie.

<sup>23</sup> Ingevolge de Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving.



#### Artikel IV, onderdeel A

Dit onderdeel regelt door invoeging van artikel 90a in de Wet op de accijns dat ter zake van het in het vrije verkeer brengen, het vervaardigen, het voorhanden hebben, het brengen naar een andere lidstaat en het uitvoeren van tabaksproductieapparatuur een vergunning van de inspecteur nodig is. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 6 van het Protocol. Met het begrip in het vrije verkeer brengen wordt aangesloten bij en derhalve hetzelfde begrepen als in artikel 201 van het DWU. Bij het begrip uitvoeren gaat het om uitvoer als bedoeld in artikel 269 DWU. Het brengen vanuit een andere lidstaat wordt de facto afgedekt met het vergunningplichtig maken van het voorhanden hebben van tabaksproductieapparatuur.

Met artikel 90a van de Wet op de accijns wordt beoogd dat geen tabaksproducten in de handel komen waarvan de accijnsheffing niet of niet volledig is gewaarborgd. Indien een tabaksproductieapparaat binnen een accijnsgoederenplaats voor tabaksproducten wordt vervaardigd of voorhanden is, is geen afzonderlijke vergunning vereist omdat het apparaat dan deel uitmaakt van de inrichting van de accijnsgoederenplaats en als zodanig reeds in de vergunning voor de accijnsgoederenplaats is begrepen.

Op grond van artikel 1, achtste lid, van het Protocol wordt onder tabaksproductieapparatuur verstaan machines die ontworpen of aangepast zijn om uitsluitend te worden gebruikt voor het produceren van tabaksproducten en die essentieel zijn voor het productieproces. Gelet op de hiervoor genoemde definitie en omwille van de uitvoerbaarheid is in artikel 90a, tweede lid, van de Wet op de accijns voor de definitie van tabaksproductieapparatuur aangesloten bij GN-code 8478: machines en toestellen voor het bewerken of het verwerken van tabak als bedoeld in Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PbEG 1987, L 256), zoals deze luidt op 1 januari 2019.

In artikel 90a, derde lid, van de Wet op de accijns worden artikel 90, derde tot en met zesde lid, achtste en negende lid, van de Wet op de accijns van overeenkomstige toepassing verklaard. In deze bepalingen wordt de wijze waarop de vergunning wordt verleend geregeld. De vergunning wordt op verzoek verleend. Het verlenen, aanpassen en intrekken van een vergunning alsmede het afwijzen van een verzoek daartoe geschieden bij voor bezwaar vatbare beschikking. Binnen acht weken na ontvangst van het verzoek geeft de inspecteur een voor bezwaar vatbare beschikking op het verzoek. Indien de inspecteur er niet in slaagt de beschikking binnen die acht weken te geven, stelt hij belanghebbende daarvan onder opgaaf van redenen in kennis en noemt hij de termijn waarop de voor bezwaar vatbare beschikking wel zal worden gegeven.

Artikel 83 van de Wet op de accijns is van overeenkomstige toepassing op plaatsen waar tabaksproductieapparatuur worden vervaardigd of voorhanden zijn. Op grond van artikel 83 van de Wet op de accijns is fysieke controle op die plaatsen mogelijk.

Verder is paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de vergunning, bedoeld in artikel 90a, eerste lid, van de Wet op de accijns. De toepassing van die paragraaf heeft tot gevolg dat bij termijnoverschrijding van de afhandeling van verzoeken tot een vergunning voor het voorhanden hebben, vervaardigen, in het vrije verkeer brengen, brengen naar een andere lidstaat of uitvoeren van een tabaksproductieapparaat, die vergunning van rechtswege wordt gegeven.

Artikel 90a, vierde lid, onderdeel a, van de Wet op de accijns regelt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de in de vergunning op te nemen voorwaarden. Het gaat hierbij om onder meer om de gegevens die vermeld dienen te worden in de vergunning zoals naam- en adresgegevens van degene aan wie de vergunning wordt verleend, het adres waar het apparaat zich bevindt en het exacte gebruiksdoel van het apparaat.

Op grond van artikel 90a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de accijns worden bij ministeriële regeling gevallen aangewezen waarin geen vergunning is vereist. Niet in alle gevallen zal een vergunning noodzakelijk zijn. Bij ministeriële regeling zal worden geregeld, zoals hiervoor al is aangegeven, dat voor het voorhanden hebben van een tabaksproductie-apparaat in een accijnsgoederenplaats waar onder schorsing van accijns tabaksproducten mogen worden vervaardigd geen extra vergunning noodzakelijk is. Daarnaast zal worden geregeld dat een vergunning niet vereist is in het geval van tabaksproductieapparatuur die gebruikt wordt voor het handmatig op eenvoudige wijze vervaardigen van een sigaret in de persoonlijke sfeer, voor zover die sigaret wordt aangewend voor eigen gebruik of gebruik door een gezinslid of huisgenoot en er geen sprake is van een commercieel belang.

#### Artikel IV, onderdeel B

In artikel 99 van de Wet op de accijns is de strafbepaling opgenomen op de overtreding van de het in artikel 90, eerste lid, van de Wet op de accijns opgenomen verbod. Dit onderdeel wijzigt artikel 99 Wet op de accijns. Artikel 99 van de Wet op de accijns zal ook gaan gelden voor de overtreding van het in artikel 90a, eerste lid, van de Wet op de accijns opgenomen verbod. Op grond van artikel 99, eerste lid, van de Wet op de accijns is geregeld dat degene die een van de hiervoor genoemde verboden overtreedt, gestraft wordt met een geldboete van de derde categorie. Wanneer hij weet of redelijkerwijs kan weten dat het tabaksproductieapparaat bestemd is of zal worden bestemd om te worden gebruikt tot ontduiking van accijns, wordt hij op grond van artikel 99, tweede lid, van de Wet op de accijns, zoals gewijzigd, gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vierde categorie.

#### Artikel V

Artikel V van het wetsvoorstel wijzigt de Uitleveringswet ter uitvoering van artikel 30, derde lid, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Protocol. Artikel 30 van het Protocol bevat regels inzake uitlevering voor de in artikel 14 van het Protocol opgenomen strafbare feiten. Voor Nederland is het derde lid van artikel 30 van belang. Artikel 30, derde lid, van het Protocol regelt dat het Protocol als grondslag kan worden beschouwd op het moment dat uitlevering afhankelijk wordt gesteld van het bestaan van een verdrag.

Nu naar Nederlands recht uitlevering slechts mogelijk is krachtens een verdrag, geeft artikel 30, derde lid, van het Protocol aanleiding een aanvulling van de Uitleveringswet voor te stellen door het Protocol op te nemen in de lijst van artikel 51a, tweede lid. Dit voorstel volgt het patroon van eerdere wetgeving strekkende tot uitvoering van vergelijkbare verdragen en Protocollen. Opneming van het Protocol in artikel 51a van de Uitleveringswet bewerkstelligt dat uitlevering mogelijk wordt op basis van de in de artikel 14 van het Protocol opgenomen en aangewezen strafbare feiten.

## Artikel VI

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Gekozen is voor een gefaseerde inwerkingtreding. Artikel I van het wetsvoorstel (betreffende de goedkeuring van het Protocol) treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Met de goedkeuring van het Protocol, kan het Protocol worden geratificeerd. De artikelen II tot en met V van het wetsvoorstel treden in werking op een nader bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Door deze gefaseerde inwerkingtreding, is de goedkeuring en de daarmee samenhangende ratificatie van het Protocol niet afhankelijk van de inwerkingtreding van de uitvoeringswetgeving zoals opgenomen in de artikelen II tot en met V van het wetsvoorstel. Op die manier kan het Protocol in een zo vroeg mogelijk stadium goedgekeurd worden en hoeft niet onnodig langer gewacht te worden met ratificatie. Dit is in overeenstemming met de internationale en politieke afspraken die Nederland gemaakt heeft. Vanzelfsprekend zal Nederland voldoen aan alle verplichtingen van het Protocol, zodra het Protocol voor Nederland in werking getreden zal zijn.

### Transponeringstabel

Bepaling Protocol	Bepaling in nationale regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 1	Behoeft geen implementatie, met uitzondering van het begrip «productieapparatuur». Dit begrip wordt geïmplementeerd in artikel IV, onderdeel A, van het wetsvoorstel.	–	–
Artikelen 2 t/m 4	Reikwijdte en doelstelling van het Protocol. Behoeft geen implementatie.	–	–
Artikel 5	Bescherming van persoonsgegevens. Behoeft geen implementatie, want de Algemene Verordening Gegevensbescherming is reeds van toepassing.	–	–
Artikel 6, eerste lid, t.a.v. tabaksproducten	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 4a t/m 4g van de Trw, de Wet op de accijns, Verordening (EU) 389/2012 en het DWU.	–	–
Artikel 6, eerste lid, t.a.v. productieapparatuur	Wordt geïmplementeerd in artikel IV van het wetsvoorstel.	Het produceren, importeren en exporteren van productieapparatuur moet onderworpen worden aan een vergunningensysteem of daarmee vergelijkbare goedkeuring of controlesysteem.	Er wordt aangesloten bij het vergunningensysteem voor destilleertoestellen in de Wet op de accijns.

Bepaling Protocol	Bepaling in nationale regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 6, tweede lid	Wordt ten dele geïmplementeerd in artikel IV, onderdeel A, van het wetsvoorstel.	Dit lid bevat de mogelijkheid om te streven naar een vergunningsplicht voor het verkopen van tabaksproducten, het verbouwen van tabak, het transporteren van tabaksproducten of tabaksproductie-apparatuur en de groothandel, tussenhandel, opslag of distributie van tabak, tabaksproducten of productieapparatuur.	Van de mogelijkheid om te streven naar een vergunningsplicht voor artikel 6, tweede lid, onderdelen a, en b, wordt geen gebruik gemaakt. Onderdelen c en d worden op dit moment al deels gedekt door bestaande regelgeving en ook deels door artikel IV, onderdeel A, van het wetsvoorstel. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting op artikel 6 van het Protocol.
Artikel 6, derde lid	Wordt geïmplementeerd in artikel IV, onderdeel A, van het wetsvoorstel. Verder deels reeds geïmplementeerd in de artikelen 42 en 43, van de Wet op de accijns.	–	–
Artikel 6, vierde lid	Wordt geïmplementeerd in artikel IV, onderdeel A, van het wetsvoorstel.	Vergunningen worden niet toegekend indien de vereiste informatie niet juist is.	De Douane krijgt de bevoegdheid wel of geen vergunningen te verstrekken.
Artikel 6, vijfde lid	Behoeft geen implementatie.	–	–

Bepaling Protocol	Bepaling in nationale regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 7	Wordt, afgezien van het derde lid, geïmplementeerd in artikel II van het wetsvoorstel.	Het derde lid biedt de mogelijkheid om strengere eisen te stellen bij het identificeren van klanten, zoals het verkrijgen en bijwerken van informatie met betrekking tot documenten of een verklaring omtrent het gedrag en identificatie van de bankrekeningen die beoogd zijn voor transacties.	Van de mogelijkheid om strengere eisen te stellen, wordt geen gebruik gemaakt. Bij de verificatie van iemands identiteit, hoeven daarnaast geen BSN-nummers en kopieën van paspoorten of andere identificatiecodes en identiteitsbewijzen verkregen te worden. Het vereisen dat dergelijke gegevens verkregen zouden moeten worden, ter verificatie van de identiteit van een klant, is in dit geval niet proportioneel en bovendien niet vereist op grond van artikel 7 van het Protocol. Het verifiëren van de identiteit van de klant kan bijvoorbeeld door het enkel raadplegen van het identiteitsbewijs van de klant of door controlevragen te stellen over de aangeleverde identiteitsgegevens. Zie hiervoor ook de toelichting bij artikel II, onderdeel A en B, van het wetsvoorstel (meer specifiek: de toelichting bij artikel 11, van de Tabaks- en rookwarenwet).
Artikel 8	Is reeds geïmplementeerd in de artikelen 4a t/m 4g van de Trw.	–	–
Artikel 9	Deels geïmplementeerd in: <ul style="list-style-type: none"> <li>– de artikelen 211 en 214 DWU;</li> <li>– de artikelen 42 en 50c van de Wet op de accijns;</li> <li>– Uitvoeringsverordening (EG) 684/2009;</li> <li>– Uitvoeringsbesluit accijns;</li> <li>– artikel 52 Awr;</li> <li>– de artikelen 4a t/m 4g van de Trw.</li> </ul>	–	–
Artikel 10	Deels geïmplementeerd in de Wwft.	–	–
Artikel 11	Valt onder de reikwijdte van artikel II van het wetsvoorstel.	–	–
Artikel 12	Behoeft geen implementatie.	–	–

Bepaling Protocol	Bepaling in nationale regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 13	Valt onder de reikwijdte van artikel II van het wetsvoorstel.	–	–
Artikel 14, eerste lid, onderdeel a	Deels geregeld in: – artikel 5, eerste lid, onder a jo. artikel 97 Wet op de accijns (strafbaar feit); – artikel 4a t/m 4i jo. 11b en Bijlage Trw (bestuurlijke boete); – daarnaast wordt het deels geïmplementeerd in artikel IV van het wetsvoorstel.	–	–
Onderdeel b.i. en b.ii.	Deels geregeld in de artikelen 95, 95a jo. 101 en 102a Wet op de accijns (bestuurlijke boete) en de artikelen 2, 4a, 4b jo. 11b en Bijlage bij de Trw (bestuurlijke boete). Daarnaast wordt het deels geregeld met artikel IV van het wetsvoorstel.	–	–
Onderdeel c.i.	Reeds geregeld in artikel 337 WvSr (bedrog met handelsnaam, merk of model) en de artikelen 2, 4a tot en met 4i jo. 11b en Bijlage Trw (bestuurlijke boete).	–	–
Onderdeel c.ii.	Reeds geregeld in artikel 225 WvSr (valsheid in geschrifte) en de artikelen 2, 4a tot en met 4i jo 11b en Bijlage van de Trw. Voorts geregeld in de artikelen 78, 95 en 101 van de Wet op de accijns en tot slot in artikel IV van het wetsvoorstel.	–	–
Onderdeel d	Reeds geregeld in artikel 5, eerste lid, onder a, jo. 97 Wet op de accijns.	–	–
Onderdeel e	Behoeft geen implementatie; Nederland kent geen vrije zones zoals omschreven in het DWU.	–	–
Onderdeel f	Deels geregeld in de artikelen 4a t/m 4i jo. 11b en de Bijlage bij de Trw. Wordt verder geïmplementeerd in artikel II van het wetsvoorstel.	–	–



Bepaling Protocol	Bepaling in nationale regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Onderdeel g	Wordt geïmplementeerd in artikel IV van het wetsvoorstel t.a.v. de vergunning van productieapparatuur, artikel 39 Wet op de accijns t.a.v. de vergunning voor een accijnsgeoderenplaats voor tabaksproducten en artikel 4a Trw t.a.v. het controlesysteem voor tabaksproducten d.m.v. unieke identificatiemarkering, jo. artikel 11b en Bijlage Trw (bestuurlijke boete).	–	–
Onderdeel h	Reeds geregeld in: – artikel 10:6 en 10:7 Adw (strafbaar feit); – artikel 184 WvSr (niet voldoen ambtelijk bevel); – artikel 52, zesde lid jo. artikel 68, eerste lid, sub f en 69, eerste lid AWR (strafbaar feit); – artikel 47, derde lid jo. artikel 68, tweede lid AWR (strafbaar feit).	–	–
Onderdeel i.i.	Reeds geregeld in: – artikel 10:5, eerste lid, letter b, onder 1, 2 en 3, tweede lid, derde lid Adw (strafbaar feit); – artikel 47, eerste lid, letter a jo. 68, eerste lid letter a, AWR (strafbaar feit); – artikel 47, eerste lid letter a jo. artikel 69, eerste lid AWR (strafbaar feit); – artikel 47, eerste lid, letter b jo. 68, eerste lid letter b, AWR (strafbaar feit); – artikel 47, eerste lid, letter a jo. artikel 69, eerste lid AWR (strafbaar feit); – artikel 47, eerste lid, letter b jo. 68, eerste lid, letter c, AWR (strafbaar feit); – artikel 47, eerste lid, letter b jo. artikel 69, tweede lid, AWR (strafbaar feit).	–	–
Onderdeel ii.	Reeds geregeld in artikel 225 WvSr (valsheid in geschrifte).	–	–

Bepaling Protocol	Bepaling in nationale regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Onderdeel iii.	Reeds geregeld in artikel 225 WvSr (valsheid in geschrifte); artikel 10:5, eerste lid, onderdelen a en b, subonderdeel 4, Adw; artikel 52, eerste lid, jo. artikel 68, eerste lid, letter d, en	-	-
Onderdeel j	69, eerste lid, AWR. Reeds geregeld in de artikelen 420bis e.v. WvSr (witwassen).	-	-
Artikel 15	Reeds geregeld in artikel 5a WvSr.	-	-
Artikel 16	Behoeft geen implementatie. Lig reeds besloten in het Nederlandse strafrechtelijke systeem.	-	-
Artikel 17	Reeds geregeld in de artikelen 76, eerste lid, AWR en 10:15 Awb.	-	-
Artikel 18 tot en met 29	Behoeft geen implementatie.	-	-
Artikel 30	Behoeft geen implementatie, met uitzondering van aanvulling van artikel 51a Uitleveringswet.	-	-
Artikel 31	Behoeft geen implementatie.	-	-
Artikel 32 t/m 36	Behoeft geen implementatie, is gericht tot de Partijen en het Secretariaat.	-	-
Artikel 37	Behoeft geen implementatie	-	-
Artikelen 38 t/m 47	Behoeft geen implementatie.	-	-

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
P. Blokhuis

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. Snel

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus