EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 6.6.2013
COM(2013) 324 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten – Een integrale EU-strategie

{SWD(2013) 193}

INHOUDSOPGAVE

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT Intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten – Een integrale EU-strategie..... **Error! Bookmark not defined.**

1. Inleiding 4
2. Aard en omvang van de illegale tabakshandel als probleem van de EU 5
2.1. De aard van de illegale handel 5
2.2. De omvang en reikwijdte van de illegale handel in de EU 6
2.3. Derde landen waaruit illegale tabaksproducten afkomstig zijn 6
2.4. Illegale productie in de EU 8
2.5. Inbeslagnames: merken en locaties 8
3. Factoren die bijdragen aan de illegale handel 9
3.1. De positieve prikkels zijn sterk en de mazen in de wetgeving aanzienlijk 9
3.2. De controle op de toeleveringsketen is ontoereikend gezien de risico's 10
3.3. Problemen voor de handhavingsautoriteiten 11
3.3.1. Douane- en belastingautoriteiten 11
3.3.1.1. Risicobeheer 11
3.3.1.2. Controlemethoden, materieel, opleidingen en IT-hulpmiddelen 12
3.3.2. Overige handhavingsautoriteiten 12
3.3.3. Samenwerking tussen autoriteiten en EU-actoren 13
3.3.4. Corruptie 13
3.3.5. Internationale samenwerking met de autoriteiten in derde landen 13
3.4. Beperkte negatieve prikkels: de door de lidstaten opgelegde sancties zijn relatief laag 14
4. Toekomstige aanpak 14
4.1. Maatregelen om de positieve prikkels te verlagen 14
4.2. Maatregelen om grip te krijgen op de toeleveringsketen 15
4.3. Maatregelen ter versterking van de handhaving 16
4.3.1. Aanpak van de problemen van de handhavingsautoriteiten in de EU 16
4.3.1.1. Risicobeheer 16
4.3.1.2. Operationele acties 16
4.3.1.3. IT-hulpmiddelen en -apparatuur 16
4.3.1.4. Samenwerking tussen EU-autoriteiten 17
4.3.1.5. Specifiek(e) probleemgebied(en) 17

4.3.1.6. Delen van deskundigheid en beste praktijken 18
4.3.2. Verbetering van de samenwerking met belangrijke bron- en doorvoerlanden 19
4.4. Aanscherping van de sancties 20
5. Conclusie 21

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten – Een integrale EU-strategie

1. INLEIDING

Volgens de schattingen van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) betekent de illegale handel[1] in sigaretten een verlies van 10 miljard EUR voor de begrotingen van de Europese Unie en de lidstaten[2]. Deze verliezen komen voort uit niet-betaalde douanerechten en belastingen, waaronder omzetbelasting (BTW) en accijnzen. Sigaretten vormen het grootste deel van de illegale tabakshandel, maar ook andere tabaksproducten (zoals shag) worden illegaal verhandeld.

Tien jaar geleden bestond de illegale handel hoofdzakelijk uit grootschalige containersmokkel van bekende merken sigaretten. In de afgelopen jaren is het relatieve aandeel van deze 'hoofdmerken'[3], in de smokkel echter afgenomen. Aan de andere kant neemt de namaak, illegale productie en vooral de smokkel in 'andere[4] merken' (die met name buiten de EU worden gefabriceerd in hoeveelheden die de vraag op de betreffende nationale markten ruimschoots overtreffen) gestaag toe.

De illegale tabakshandel is niet alleen een economisch probleem. Afgezien van de aanzienlijke inkomstendervingen die dit met zich meebrengt op nationaal en EU-niveau, draagt de illegale handel bij aan de groei van de zwarte markt. Het is dan ook vrijwel exclusief in handen van georganiseerde criminele groepen die grensoverschrijdend opereren. Vanuit gezondheidsoogpunt ondermijnt de illegale handel bovendien beleidsinitiatieven gericht op de vermindering van het gebruik van tabaksproducten, met name onder kwetsbare groepen als jongeren en mensen met lagere inkomens. Illegale tabaksproducten worden veelal niet overeenkomstig de vereisten van de EU-wetgeving inzake tabaksproducten geproduceerd[5]..

De Europese Commissie en de lidstaten hebben al actie ondernomen om de illegale tabakshandel aan banden te leggen. Zij hebben bijvoorbeeld juridisch bindende samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met de vier belangrijkste sigarettenfabrikanten ter wereld[6]. In 2011 presenteerde de Commissie een actieplan voor de smokkel aan de oostelijke landsgrenzen van de EU[7] om de problemen in dat specifieke geografische gebied aan te pakken. Analyse van de beschikbare

---

1 In deze mededeling heeft de term "illegale handel" betrekking op verschillende soorten (internationale) smokkel van zowel authentieke als nagemaakte tabaksproducten, alsook op de illegale interne productie en distributie in de EU.

2 Deze schatting is gebaseerd op de door de lidstaten gemelde inbeslagnames van 4,5 – 4,6 miljard sigaretten per jaar tussen 2005 en 2011.

3 Inclusief merken van de vier grootste fabrikanten ter wereld: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco en Imperial Tobacco Limited.

4 In deze mededeling wordt de uitdrukking 'andere merken' gebruikt om merken aan te duiden die niet worden geproduceerd door de vier fabrikanten waarmee de EU en de lidstaten samenwerkingsovereenkomsten hebben afgesloten. Deze sigaretten worden vaak aangeduid als 'goedkope witte sigaretten'.

5 Bijvoorbeeld voor wat betreft de bepalingen betreffende de ingrediënten en de verplichte weergave van gezondheidswaarschuwingen op het pakje.

6 Philip Morris International (juli 2004), Japan Tobacco International (december 2007), British American Tobacco (juli 2010) en Imperial Tobacco Limited (september 2010), zie http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

7 Werkdocument van de diensten van de Commissie ter begeleiding van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie, Brussel, 24.6.2011, SEC(2011) 791 definitief, hierna aangeduid als het 'Actieplan voor de oostgrens'.

informatie[8] wijst echter uit dat de illegale handel in de EU, ondanks deze inspanningen, blijft toenemen. De EU heeft te kampen met een stijgende illegale instroom van andere merken vanuit derde landen, alsook met een toenemende illegale productie en distributie binnen de EU.

De illegale handel in tabaksproducten beperkt zich bovendien zeker niet tot de EU – het is een wereldwijd probleem. In november 2012 namen de 176 verdragspartijen bij het WHO-kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC) daarom een Protocol bij het verdrag aan dat specifiek het probleem van de illegale handel in tabaksproducten beoogt aan te pakken[9].

Het is een wezenlijk, wereldwijd probleem. Het verschilt naar gelang het zich voordoet aan de grenzen of binnen de EU. De illegale handel wordt beïnvloed door vraag- en aanbodfactoren, alsook door het gebrek aan de effectiviteit van controlemaatregelen. De aanzienlijke financiële gevolgen voor de begrotingen van de Unie en de lidstaten zijn zeer ernstig, met name gezien de huidige economische crisis in de EU. Het is duidelijk dat het probleem van de illegale tabakshandel om een integrale aanpak vraagt.

Deze mededeling schetst de aard en omvang van de illegale tabakshandel als probleem van de EU, identificeert de factoren die hieraan bijdragen en stelt een integrale EU-strategie voor om het probleem in de EU te bestrijden.

Met de integrale aanpak van de strategie wordt in aanmerking genomen dat de bestrijding van de illegale handel een horizontale kwestie is die beonvloed wordt door talrijke factoren en oorzaken en bovendien verband houdt met een groot aantal beleidsmaatregelen op EU- en/of nationaal niveau.

2. AARD EN OMVANG VAN DE ILLEGALE TABAKSHANDEL ALS PROBLEEM VAN DE EU

2.1. De aard van de illegale handel

De illegale tabakshandel omvat diverse verschijnselen, die tot op zekere hoogte verschillend zijn en derhalve op verschillende niveaus een verschillende aanpak vergen. Tot de verschillende vormen van illegale handel behoren:

- de (internationale) smokkel van authentieke tabaksproducten (d.w.z. van hoofdmerken en 'andere merken');
- de (internationale) smokkel van namaaksigaretten; en
- de illegale productie en distributie binnen de EU (geen onbetaalde douanerechten, maar wel onbetaalde BTW en accijnzen).

De **internationale smokkel** (van zowel authentieke als nagemaakte goederen) kan bestaan uit:

- valse/onjuiste aangiften (aangifte met verkeerde omschrijving/waarde/herkomst/enz. van goederen – betaling van onjuiste douanerechten, voor zover daar sprake van is, en BTW en accijnzen worden niet betaald);
- het verbergen van goederen in rechtmatige vracht, in voertuigen of op personen (douanerechten, BTW en accijnzen worden niet betaald); en ten slotte
- het illegaal oversteken van de grens, waardoor de autoriteiten geheel worden omzeild (douanerechten, BTW en accijnzen worden niet betaald).

Binnen de EU bestaat de illegale handel uit de illegale/ongeautoriseerde productie en distributie binnen het douanegebied van de EU (in c.q. tussen verschillende lidstaten met verschillende belastingregels). De illegale distributie omvat binnen de EU gefabriceerde goederen die volgens de aangifte bestemd zijn voor de uitvoer of levering binnen de EU en die onder de schorsingsregeling

[8] Zie hoofdstuk 2.

[9] Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten (hierna aangeduid als het 'FCTC-protocol').

voor BTW en accijnzen worden verzonden, maar het EU-douanegebied nooit verlaten of geleverd worden aan een ontvanger binnen de EU die in het accijnsdocument in EMCS[10] of in de BTW-teruggave wordt vermeld, alsook ingevoerde goederen die onder de schorsingsregeling voor BTW en accijnzen in de EU in het vrije verkeer worden gebracht, maar vervolgens illegaal worden verspreid zonder BTW of accijnzen te betalen. Het omvat ook goederen die aan de douanevervoersregeling worden onttrokken en vervolgens illegaal in de EU worden verkocht (zonder betaling van douanerechten, BTW en accijnzen).

2.2. De omvang en reikwijdte van de illegale handel in de EU

Onderzoeken op dit gebied bevestigen[11] dat het **bijzonder moeilijk is om de illegale handel te meten** vanwege de illegale en clandestiene aard daarvan. Er is echter een aantal schattingen voorhanden[12]. Het verbruik van illegale sigaretten wordt door een door de EU gefinancierd onderzoek in 2007 geschat op 8,5 %[13] van het totale verbruik. Het KPMG Project Star Report uit 2012[14] schatte het illegale verbruik op 8,4 % in 2007, 8,6 % in 2008, 8,9 % in 2009, 9,9 % in 2010, 10,4 % in 2011 en 11,1 % in 2012. Dit komt neer op een toename van 30 % in de afgelopen 6 jaar.

De meldingen door de lidstaten van in beslag genomen goederen bevestigen dat **sigaretten verreweg het grootste deel van de in beslag genomen tabaksproducten** uitmaken[15], hoewel ook melding wordt gemaakt van de inbeslagname van aanzienlijke hoeveelheden shag. Andere soorten tabaksproducten worden niet in dergelijke grote hoeveelheden aangetroffen.

2.3. Derde landen waaruit illegale tabaksproducten afkomstig zijn

Volgens de beschikbare gegevens zijn gesmokkelde tabaksproducten voornamelijk afkomstig uit de volgende landen (in volgorde van belangrijkheid): China, de Verenigde Arabische Emiraten (VAE)[16], Vietnam, Maleisië, de Russische Federatie, Singapore, Wit-Rusland en Oekraïne.

---

10 Systeem voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen (EMCS), zie voetnoot 29.

11 Bijvoorbeeld: Luk Joossens, Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe (PPACTE), Work Package 5, deliverable 5.2: Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions, augustus 2011, beschikbaar via: http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29 (hierna aangeduid als "Joossens"); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling, David Merriman, 2001, beschikbaar op http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf

12 Ten behoeve van deze mededeling is de analyse hoofdzakelijk gebaseerd op officiλle informatie (verslagen betreffende in beslag genomen goederen) aangaande de herkomst, soorten en merken producten die in 2010 en 2011 door de autoriteiten van de lidstaten is verstrekt aan de Commissie (OLAF) via het Informatiesysteem voor fraudebestrijding (CIGINFO-submodule, opgezet op basis van Titel II van Verordening (EG) 515/1997 van de Raad van 13 maart 1997, PB L 82, 22.3.1997, p. 1) en op informatie die door de lidstaten aan OLAF is verstrekt in het kader van de Taakgroep Sigaretten (een jaarlijkse, door OLAF georganiseerde vergadering met autoriteiten uit de lidstaten en een aantal derde landen), aangevuld met sectorverslagen (d.w.z. informatie verstrekt door de vier tabaksfabrikanten waarmee de EU juridisch bindende samenwerkingsovereenkomsten is aangegaan en het KPMG Project Star Report), de *Tobacco Reports* van de Werelddouaneorganisatie (WDO), alsook met dreigings- en risicoanalyses van EUROPOL en FRONTEX.

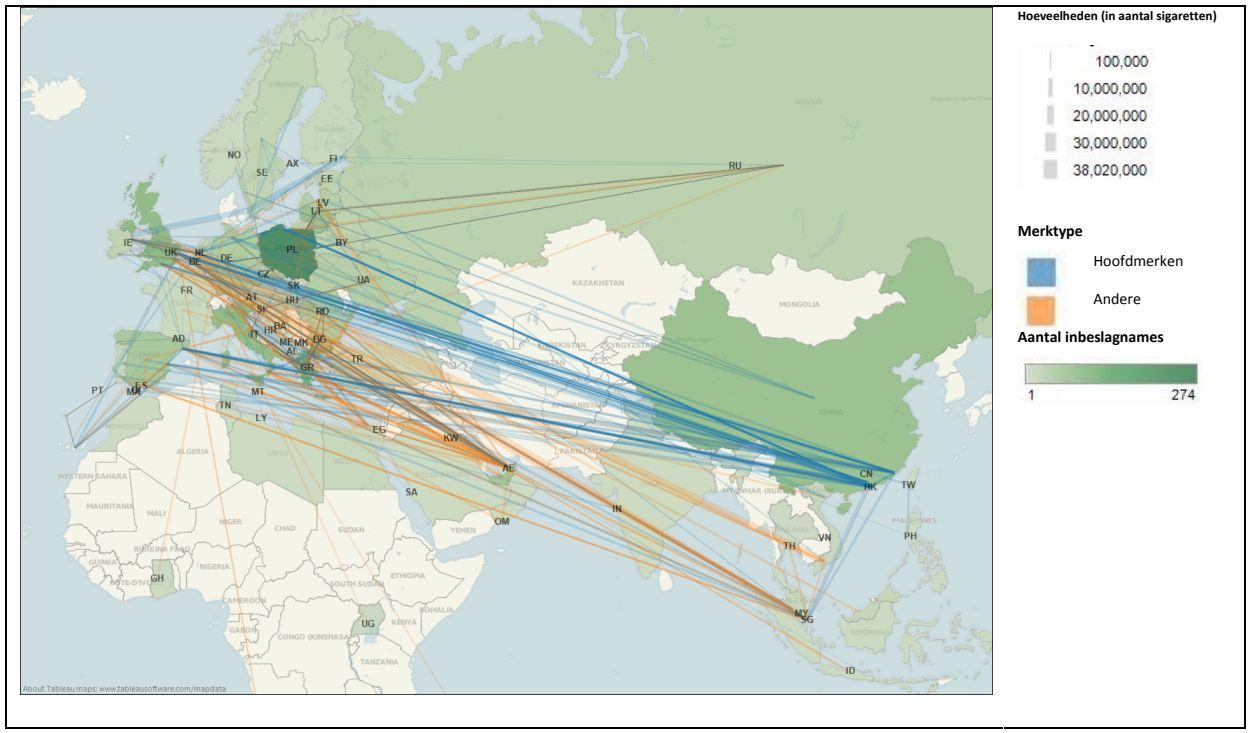
13 Joossens, blz. 13.

14 KMPG Project Star Report 2012, in opdracht van Philip Morris International Management S.A., http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project_Star_2012_Final_Report.pdf

15 Volgens het laatste Douane- en Tabaksverslag (2011) van de WDO vormen sigaretten ook wereldwijd nog steeds de voornaamste uitdaging.

16 In China warden de havens van Shekou, Xiamen, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo en Yantian het meest genoemd door de lidstaten; in de VAE zijn Jebel Ali en Dubai de meest genoemde havens.

Kaart 1. Smokkelroutes



China is nog steeds het land van herkomst van de meeste in beslag genomen sigaretten. Analyse van de in beslag genomen monsters wijst uit dat het voornamelijk namaaksigaretten betreft. De in beslag genomen illegale zendingen werden hetzij rechtstreeks naar Europese havens vervoerd of overgeladen in Singapore en Maleisië, waar de illegale handel wordt verergerd door het gebrek aan controles in de vrije zones.

Hoewel in het verleden de VAE vooral dienstdeden als overslagpunt, wijst actuele informatie erop dat zij een nieuwe rol vervullen als belangrijke productielocatie voor andere merken[17], met name in de vrije zones.

Griekenland blijkt een belangrijk doelwit voor de invoer van ladingen uit China en de VAE te zijn.

Zendingen worden vaak overgeladen in Egypte, Turkije en andere havens in het oostelijke Middellandse-Zeegebied.

Ondanks de eerder genomen maatregelen blijft ook de oostgrens van de EU een doelwit van de illegale handel, met name de Baltische regio. De belangrijkste landen van herkomst zijn in dit geval Rusland, Oekraïne en, in toenemende mate, Wit-Rusland. In het geval van Rusland (en ook van de VAE) zijn de meeste in beslag genomen producten authentiek. Dit betekent dat zij legaal worden gefabriceerd, maar in hoeveelheden die de interne vraag in de bronlanden ruimschoots overtreffen. Ongeacht of hierover in het land van herkomst douanerechten worden betaald, worden deze producten vervolgens de EU ingesmokkeld. Onderzoek door FRONTEX bevestigt dat sigarettensmokkel een van de voornaamste problemen aan de oostgrens van de EU vormt, en wijst erop dat een belangrijk deel afkomstig is uit de westelijke Balkanlanden. Het wijst er eveneens op dat sigarettensmokkel aanzienlijke gevolgen heeft voor het werk van de grensautoriteiten aan de oostelijke landsgrenzen, waaronder de landsgrenzen met Turkije en de westelijke Balkanlanden[18].

17 Bijvoorbeeld Richman, Manchester, Marble, Gold Mount, Capital.

18 Zie bijvoorbeeld: Eastern Border Annual Overview, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

De bij het smokkelen gebruikte werkwijzen lopen sterk uiteen. De goederen worden aangevoerd in scheepscontainers, wegvoertuigen (vrachtwagens, bestelwagens, personenauto's), over zee of rivieren in kleine vaartuigen en per trein, alsook per luchtvracht en per post. Het verbergen van tabaksproducten tussen andere goederen blijft de belangrijkste smokkelmethode. De herhaaldelijke smokkel van kleine hoeveelheden (zogeheten mierensmokkel) is een aanzienlijk probleem in de grensregio's. In sommige gevallen is dit verkeer goed georganiseerd en worden de kleine hoeveelheden samengebundeld in grotere ladingen voordat zij naar andere lidstaten worden vervoerd voor de verkoop op de illegale markt.

Onderstreept moet worden dat de georganiseerde misdaad een belangrijke rol speelt in de illegale handel, wat het probleem nog ernstiger maakt[19]. De illegale tabakshandel is een zeer winstgevende activiteit met lage risico's, die daardoor bijzonder aantrekkelijk is voor georganiseerde criminele groepen die de mogelijkheid hebben om de grote winsten die de illegale handel oplevert wit te wassen.

2.4. Illegale productie in de EU

Er worden waarschijnlijk ook aanzienlijke hoeveelheden sigaretten **illegaal gefabriceerd binnen de EU**. Het aantal bekende illegale fabrieken is snel toegenomen: in 2011 ontdekten lidstaten negen illegale fabrieken met een geschatte gezamenlijke productiecapaciteit van meer dan 9 miljoen sigaretten per dag. In 2010 werden er slechts vijf van dit soort fabrieken ontdekt.

2.5. Inbeslagnames: merken en locaties

Het percentage andere merken dat in beslag werd genomen in vergelijking met de hoofdmerken[20] neemt gestaag toe en bedroeg 58 % in 2011. De maatregelen die de vier grote fabrikanten hebben doorgevoerd op grond van de samenwerkingsovereenkomsten, zoals maatregelen voor het traceren en opsporen van tabaksproducten, het betrachten van de vereiste zorgvuldigheid ten aanzien van klanten en de voorkoming van het witwassen van geld, hebben duidelijk geleid tot een aanzienlijke vermindering van hun producten op de illegale markt.

Van sommige van de **andere merken**[21] werden tijdens de onderzochte periode vergelijkbare hoeveelheden in beslag genomen als van de hoofdmerken; in andere gevallen vertoonden de hoeveelheden **sterke stijgingen**[22]**,** wat een duidelijke aanwijzing vormt dat zij een vaste plek hebben verworven op de illegale markt. Aanzienlijke hoeveelheden van bepaalde andere merken[23] worden in de EU gefabriceerd.

Een analyse van de inbeslagnames naar het soort locatie/vervoersmodaliteit laat zien dat **de grootste hoeveelheden weliswaar nog altijd in beslag genomen worden in zeehavens**, maar dat de inbeslagnames op het land zijn toegenomen en een belangrijk niveau hebben bereikt, zowel wat de aantallen inbeslagnames als de in beslag genomen hoeveelheden betreft.

---

19 Zie ook: EU Organised Crime Threat Assessment OCTA 2011 Report (EUROPOL) op http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf, pp. 24-25.

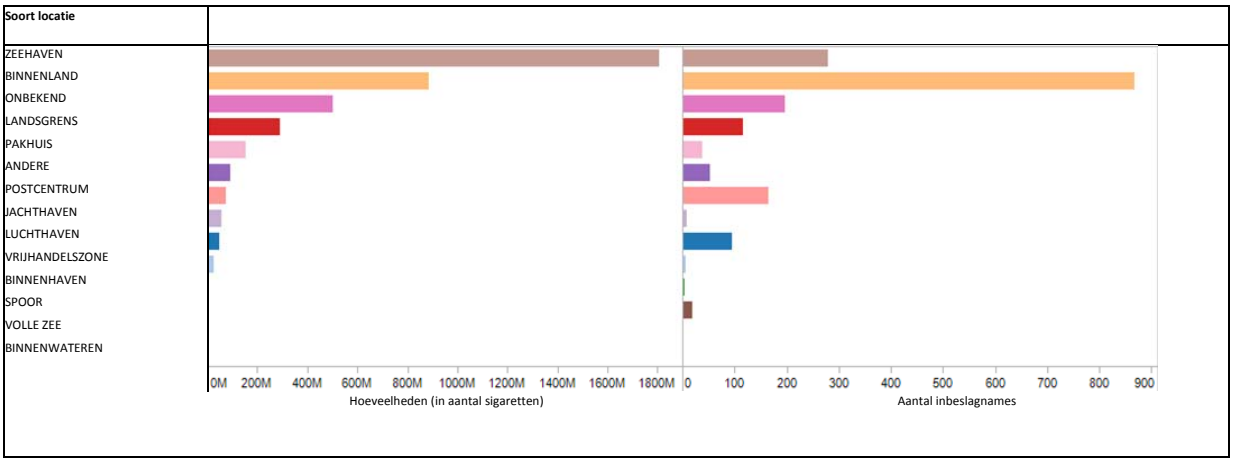
20 Zie voetnoot nr. 4.

21 Bijv. Jin Ling.

22 Bijv. Fest, Richman, Gold Mount.

23 Bijv. Raquel, Gold Classic.

Kaart 2. Inbeslagnames naar soort locatie



3. FACTOREN DIE BIJDRAGEN AAN DE ILLEGALE HANDEL

De handel in tabaksproducten is complex vanwege het grote aantal toepasselijke regels en vereisten (bijv. verschillende belastingregels). Zo vereist de uitvoering van rechtmatige handelsoperaties de toepassing van zowel communautaire standaardprocedures en –voorschriften op douanegebied als ingewikkelde nationale belastingprocedures voor de indeling, waardering en toepassing van de correcte belastingtarieven. Bijgevolg is ook de analyse van de illegale handel (stimulerende en remmende factoren, en de controle erop) een ingewikkelde zaak.

De illegale handel wordt **hoofdzakelijk gestimuleerd door vier factoren**:

(1) de positieve prikkels zijn sterk en de mazen in de wetgeving aanzienlijk;

(2) de controle op de toeleveringsketen is niet toereikend gezien de omvang van het probleem;

(3) de handhavingsautoriteiten kampen met bepaalde algemene en specifieke moeilijkheden;

(4) de negatieve prikkels zijn beperkt: de sancties zijn laag.

Als een strategie voor de bestrijding van sigarettensmokkel succesvol wil zijn, moet men tegelijkertijd aandacht besteden aan de positieve en negatieve prikkels, alsook aan de controlefactoren.

3.1. De positieve prikkels zijn sterk en de mazen in de wetgeving aanzienlijk

Tabaksproducten worden in de EU over het algemeen zwaar belast. De invoerrechten zijn hoog: tussen 40 en 58 %[24]. De totale belastingdruk (inclusief BTW) varieert van 70,12 % van de detailhandelsprijs inclusief belastingen (TIRSP) voor sigaretten van de gewogen gemiddelde prijs (WAP) in Luxemburg en 88,97 % in het Verenigd Koninkrijk.

Aangezien veel van deze factoren per land verschillen, zijn de **prijsverschillen** betreffende tabaksproducten (zoals betaald door de eindgebruiker) aanzienlijk, zowel binnen de EU als vergeleken met omliggende landen. Voor wat betreft de **accijns** op sigaretten bedraagt het verschil tussen de lidstaat met de laagste belasting en die met de hoogste belasting 206,41 EUR per 1 000 sigaretten – ruim vier euro per pakje van 20 sigaretten – wat eveneens een sterke prikkel vormt voor de vraag en de onrechtmatige distributie tussen landen in de EU. Ook bij andere tabaksproducten bestaan er vergelijkbare accijnsverschillen.

Hoewel de prijsverschillen tussen de EU-landen kleiner zijn geworden, zijn de prijzen in de landen aan de oostgrens van de Unie in sommige gevallen nog steeds acht keer zo laag. De aanzienlijke

[24] Er bestaan circa 200 preferentiële en niet-preferentiële rechten die van toepassing zijn op tabaksproducten.

verschillen in de detailhandelsprijzen inclusief belastingen hebben een situatie gecreëerd die aanzet tot een vorm van grensoverschrijdend winkelen die puur is ingegeven door belastingredenen, alsook tot smokkel en fraude. Grensoverschrijdend winkelen is geheel rechtmatig en vormt in feite een van de voordelen van de interne markt, mits klanten de producten aanschaffen voor persoonlijk gebruik. Het is echter maar een kleine stap naar de "smokkel" binnen de EU, waarbij personen ogenschijnlijk tabak kopen in andere lidstaten voor eigen gebruik, maar deze vervolgens in de lidstaat van verbruik verkopen zonder accijns te betalen.

De accijnsverschillen met aangrenzende derde landen zijn zelfs nog aanzienlijk groter.

De **complexiteit van de toepasselijke regels** vormt ook een prikkel voor illegale activiteiten. Met name de belastingwetgeving betreffende tabaksproducten is in Europees verband complex, vooral omdat een groot deel daarvan nationale wetgeving is. De definitie van tabaksproducten waarop accijns wordt geheven blijft uitermate complex; ook de hoeveelheid indelings- en definitieproblemen bij bepaalde producten blijft stijgen[25]. Er bestaan bovendien ook "grijze gebieden"[26] en mazen in de wetgeving betreffende het onderscheid tussen smokkel en de rechtmatige invoer van tabak (en alcohol) en andere producten die binnen de voor reizigers toegestane hoeveelheden vallen, zowel in het geval van reizigers uit derde landen als van reizigers binnen de EU.

Ook de maatregelen die het aanbieden voor verbruik van grote/excessieve hoeveelheden tabaksproducten direct voorafgaand aan een belastingverhoging beperken (preventieve maatregelen) zijn momenteel niet toereikend. Het produceren van extra voorraden die net vóór een belastingverhoging op de markt worden gebracht leidt tot aanzienlijke belastingontwijking en verlaagt de inkomsten van de lidstaten.

Meer in het algemeen kan de identificatie en classificatie van tabaksproducten (en hun herkomst) lastig zijn en het gebruik van gespecialiseerde apparatuur of analyse in een laboratorium vergen.

Deze prijsverschillen en mazen vormen een belangrijke economische prikkel voor smokkel en andere vormen van illegale handel.

3.2. De controle op de toeleveringsketen is ontoereikend gezien de risico's

Gelet op de sterke prikkels voor criminelen om zich toe te leggen op de illegale handel zijn de maatregelen ter controle van de toeleveringsketen van tabak, zowel van de kant van de autoriteiten als van de marktdeelnemers zelf, grotendeels ontoereikend.

Afgezien van de bestaande afspraken met de voornaamste fabrikanten bestaan er op EU-niveau nog geen wettelijke maatregelen die marktpartijen die deel uitmaken van de toeleveringsketen van tabak ertoe verplichten zorgvuldigheidseisen toe te passen bij hun activiteiten[27]. Er bestaat op dit moment ook nog geen algemene verplichting voor fabrikanten en importeurs om de sigaretten of andere tabaksproducten in hun toeleveringsketen te volgen (tracking). Bij gebrek aan dit soort maatregelen is het voor de autoriteiten zeer moeilijk (zo niet onmogelijk) vast te stellen wanneer een product voor de illegale handel wordt bestemd (*tracing*).

Tegen de achtergrond van de hierboven beschreven trends en prikkels moeten de huidige aan marktdeelnemers gestelde eisen betreffende de controle op de toeleveringsketen, ondanks een gedeeltelijk succes ten aanzien van de smokkel in de hoofdmerken, duidelijk als ontoereikend worden beschouwd.

---

25 Zoals ruwe tabak, cigarillo's (merken als "Next, Partner, Braniff, Skjold, enz.), DIET-tabak (gedroogde, met ijs geëxpandeerde tabak), waterpijptabak, enz.

26 Deze grijze gebieden betreffen hoofdzakelijk de definitie van "reizigers" en "die af en toe naar de EU reizen vanuit derde landen".

27 Bijvoorbeeld: vereisten voor de identificatie van klanten; het vereiste om toezicht te houden op de verkoop om ervoor te zorgen dat de hoeveelheden in verhouding staan tot de vraag op de beoogde markt; melding aan de autoriteiten van aanwijzingen dat een klant betrokken is bij onrechtmatige activiteiten.

3.3. Problemen voor de handhavingsautoriteiten

Op handhavingsgebied zijn de douane- en belastingautoriteiten de belangrijkste spelers bij de bestrijding van de smokkel vanuit derde landen. Ook grenswachten en de politie spelen hierbij een rol. De politie en de belastingautoriteiten – en in diverse lidstaten ook de douane – zijn belangrijke partijen bij de bestrijding van de illegale productie en distributie in de EU. Alle betrokken autoriteiten (douane, belastingautoriteiten, politie en grenswachten) kampen echter met een fors aantal problemen. Sommige daarvan zijn algemeen van aard (bijv. problemen met betrekking tot gegevensuitwisseling, risicobeheer en de gerichte inzet van middelen); andere zijn specifiek voor de illegale handel in tabak. Daarnaast zijn er niet altijd samenwerkingsmechanismes tussen autoriteiten en EU-organen voorhanden die een doeltreffende onderlinge samenwerking mogelijk moeten maken, wat de algehele aanpak nadelig beïnvloedt.

3.3.1. Douane- en belastingautoriteiten

De douaneautoriteiten maken gebruik van hun personeel, computersystemen en controleprocedures en -apparatuur om de illegale internationale handel in een groot aantal goederen vast te stellen, waaronder met name tabaksproducten. De douaneautoriteiten in de EU zijn, vanwege het bestaan van de douane-unie en een gemeenschappelijke juridische grondslag, nauw met elkaar verbonden door middel van gedeelde IT-hulpmiddelen, gezamenlijke deskundigengroepen en de uitwisseling van ambtenaren[28]. Ook de belastingautoriteiten in de EU kennen diverse vormen van administratieve samenwerking ter bestrijding van belastingfraude en -ontwijking in de EU. De samenwerking tussen de autoriteiten op dit terrein wordt ondersteund door een groot aantal door de Commissie beheerde IT-systemen en -netwerken[29]. Deze samenwerking omvat niet alleen de uitwisseling van informatie over risico's[30] , maar ook trans-Europese netwerken voor de controle op het verkeer van goederen waarop de schorsingsregeling voor douanerechten en andere belastingen wordt toegepast[31]. Desalniettemin hebben zowel douaneautoriteiten als belastingautoriteiten te kampen met diverse problemen bij de bestrijding van de externe en interne illegale tabakshandel in de EU.

3.3.1.1. Risicobeheer

De douaneautoriteiten hebben de afgelopen jaren een gemeenschappelijk kader ontwikkeld voor het beheer van risico's die betrekking hebben op de commerciële toeleveringsketens van goederen die de buitengrenzen van de EU passeren. Zoals onlangs werd gesignaleerd in de Mededeling over douanerisicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen[32], worden de douaneautoriteiten geconfronteerd met een aantal problemen bij de toepassing van een doeltreffend risicobeheer. Deze

---

28 Samenwerking/wederzijdse bijstand gebaseerd op Verordening 515/1997; IT-infrastructuur: AFIS (Anti-Fraude Informatiesysteem) en MAB (*Mutual Assistance Broker*); DIS (Douane-Informatiesysteem)

29 Bijv. CRMS (Douanerisicobeheersysteem) / RIF (Risico-informatieformulier) – Artikel 13 Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, *PB L 302, 19.10.1992, p. 1–50*, en artikel 4g van Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, OJ L 253, 11.10.1993, p. 1–766, NCTS (Nieuw geautomatiseerd systeem voor douanevervoer) – Artikel 353 van Verordening nr. 2454/93 van de Commissie, EMCS (Excise Movement and Control System) – Verordening (EEG) nr. 684/2009 van de Commissie tot uitvoering van Verordening 2008/118/EG van de Raad wat betreft de geautomatiseerde procedures voor de overbrenging van accijnsgoederen onder schorsing van accijns, PB L 197, 29.7.2009, p. 24–64, VIES (informatie-uitwisselingsysteem voor BTW) – Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde, OJ L 268, 12.10.2010, p. 1–18, VIESCLO (Centraal BTW-verbindingsbureau).

30 CRMS/RIF.

31 NCTS.

32 COM(2012) 793 van 08.01.13.

hebben voornamelijk betrekking op de kwaliteit, beschikbaarheid en het gemeenschappelijk gebruik van gegevens als basis voor effectief risicobeheer, controle en onderzoeksactiviteiten.

De mededeling identificeerde specifieke problemen met de gegevens die door marktdeelnemers worden verstrekt als basis voor de uitvoering van risicoanalyses en betreffende de capaciteit van de douaneautoriteiten in de EU om risico-informatie te gebruiken en deze te delen met elkaar en met andere autoriteiten, en constateerde de noodzaak om de samenwerking en de uitwisseling van gegevens en analyses met marktdeelnemers en internationale partners te verbeteren. Er zijn voorstellen gedaan voor verdere maatregelen ter verbetering van het vermogen van de douane om de risico's verbonden aan de toeleveringsketens van alle goederen te beheren, waaronder een grotere samenhang in het gebruik van de informatie, gegevensbronnen, instrumenten en methoden die de douane hanteert om risico's vast te stellen en commercieel verkeer in de toeleveringsketen te analyseren. Toepassing hiervan zal ook een aanzienlijk effect hebben op het vermogen van de douane in de EU om het probleem van tabaksmokkel aan te pakken.

3.3.1.2. Controlemethoden, materieel, opleidingen en IT-hulpmiddelen

De controle op bepaalde soorten smokkel, zoals illegale tabak verstopt in legale vracht of in (personen- of bedrijfs)voertuigen, wordt verder bemoeilijkt door het gebrek aan geschikt controlematerieel als scanners en speurhonden. Niet alle lidstaten beschikken over voldoende van dit soort materieel om hun buitengrenzen te bewaken. Ook de kwaliteit van de kennis en het opleidingsniveau van beambten kan gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van de smokkelbestrijding in ieder land.

Op de interne markt vergt de aanpak van sigarettensmokkel landelijke netwerken van interne opsporingsteams gericht op de onderschepping en ontmanteling van de levering en verspreiding van illegale tabak op detailhandels-, bedrijfs- en particuliere locaties. Dit omvat mede de oprichting van mobiele controle-eenheden (tweedelijnscontrole) en de uitbreiding van de controles naar binnenlandse controleposten en markten. Niet alle lidstaten hebben deze maatregelen doorgevoerd.

Hoewel er diverse specifieke IT-hulpmiddelen bestaan ter ondersteuning van de bestrijding op EU-niveau van de illegale sigarettenhandel, zijn er aanwijzingen dat een aantal van de bestaande IT-systemen op dit moment niet optimaal worden benut. De nieuwe CIGINFO-rapportagemodule in het **Anti-fraude Informatiesysteem (AFIS)** vertoont bijvoorbeeld duidelijke verbeteringen, maar ondanks de pogingen om de rapportages betreffende inbeslagnames door de lidstaten te stroomlijnen en te versimpelen, is bepaalde essentiële informatie nog steeds geheel afwezig of onvolledig. Informatie betreffende het verkeer van tabaksproducten (NCTS, EMCS) wordt ook nog steeds niet volledig benut door middel van nieuwe technologische toepassingen, zoals data-analyse.

3.3.2. Overige handhavingsautoriteiten

De politie en grensbewakingsautoriteiten spelen ook een belangrijke rol bij de bestrijding van de verschillende vormen van illegale handel in tabaksproducten. De verantwoordelijkheid voor de bewaking van de buitengrenzen berust bij de lidstaten op grond van een reeks gemeenschappelijke Europese regels en procedures. Zij spelen een essentiële rol bij het opsporen van tabaksproducten die illegaal over de groene grens van de EU worden gebracht. De autoriteiten in de lidstaten worden bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit bijgestaan door FRONTEX[33]. FRONTEX voert risicoanalyses uit, coördineert de operationele samenwerking tussen de lidstaten en ontwikkelt en beheert informatiesystemen die de uitwisseling van informatie mogelijk maken, naast andere taken.

Aangezien de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten hoofdzakelijk een taak is van de douane, verschilt de rol van de politie per lidstaat. De politie speelt echter een belangrijke rol bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad en aanverwante criminaliteit, zoals witwassen. De

[33] Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, PB L 349 van 25.11.2004, p. 1.

Europese Politiedienst (EUROPOL) biedt de politiële autoriteiten van de lidstaten ondersteuning bij de bestrijding van ernstige criminaliteit, met name de illegale fabricage en distributie van tabaksproducten in de EU, inclusief georganiseerde BTW-fraude. EUROJUST[34] ondersteunt de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten in de lidstaten teneinde onderzoek naar, en vervolging van ernstige criminaliteit doeltreffender te maken.

3.3.3. Samenwerking tussen autoriteiten en EU-actoren

Een effectief beleid voor de aanpak van de illegale handel in tabaksproducten vereist een gerichte samenwerking tussen nationale rechtshandhavingsagentschappen en opsporingsdiensten. De creatie van gespecialiseerde taakgroepen gevormd door financiële en douanebeambten, politiediensten en andere rechtshandhavingsagentschappen is succesvol gebleken. Dit is echter geen wijdverspreide praktijk in de Europese Unie.

Op EU-niveau dient ook de uitwisseling van inlichtingen en informatie tussen EU-organen die zich richten op de bestrijding van douanefraude, georganiseerde misdaad en grensoverschrijdende criminaliteit (OLAF, EUROPOL, EUROJUST en FRONTEX) te worden verbeterd.

3.3.4. Corruptie

Talrijke onderzoeken[35] en OLAF-zaken hebben ten slotte laten zien dat **corruptie** bij rechtshandhavingsautoriteiten een belemmering vormt voor de doeltreffende bestrijding van de illegale handel, met name wanneer deze zich voordoet bij douaneautoriteiten[36]. De omkoping van ambtenaren is momenteel nog steeds een van de voornaamste methoden die smokkelaars gebruiken om hun illegale activiteiten mogelijk te maken.

3.3.5. Internationale samenwerking met de autoriteiten in derde landen

De illegale tabakshandel heeft een belangrijke internationale dimensie. De verzameling van informatie over risico's, trends en dreigingen vereist, met name in het kader van onderzoeken, een hoge mate van informatie-uitwisseling en samenwerking met de autoriteiten in bron- en doorvoerlanden. De mate en kwaliteit van de samenwerking tussen de EU en derde landen loopt sterk uiteen en verloopt soms zeer moeizaam. Dankzij gezamenlijke inspanningen is de samenwerking met Oekraone en Moldova de afgelopen twee jaar verbeterd, in tegenstelling tot Wit-Rusland. De operationele samenwerking met Rusland, China en Maleisië is goed, maar er bestaan nog steeds aanzienlijke problemen vanwege de omvang van de illegale handel die zijn oorsprong vindt in deze landen. Singapore en de VAE bieden onvoldoende operationele samenwerking met betrekking tot de vrije zones in deze landen. De corruptie bij rechtshandhavingsautoriteiten is ook in bron- en doorvoerlanden buiten de EU een belangrijk probleem.

---

34 Besluit van de Raad 2002/187/JBZ van 28 februari 2002, PB L 63 van 6.3.2002, blz. 1.

35 Bijv. Study on Anti-corruption measures in EU border control, Gounev, Philip/Dzhekova, Rositsa/Bezlov, Tihomir, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf; geontegreerd verslag over prijsbeleid en tabakscontrole, onderzoek uitgevoerd voor de Europese Commissie in het kader van het Zevende Kaderprogramma), Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

36 Final report of the Study on Examining the links between organised Crime and Corruption, door Philip Gounev en Tihomir Bezlov, Centre for the Study of Democracy, 2010, p. 96-97, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

3.4. Beperkte negatieve prikkels: de door de lidstaten opgelegde sancties zijn relatief laag

Ondanks de duidelijke positieve prikkels en de enorme winsten die met de illegale handel worden behaald, lopen smokkelaars in de EU **relatief weinig risico**, om nog maar te zwijgen van elders[37]. De sancties op sigarettensmokkel verschillen sterk tussen de lidstaten. Zij verschillen naar het soort sancties (administratief of strafrechtelijk), alsook naar de zwaarte van de sancties. In één lidstaat bedraagt de maximumstraf voor de ernstigste vorm van dit soort delicten één jaar, terwijl in andere lidstaten daders straffen opgelegd kunnen krijgen van maximaal tien jaar. Ook de hoogte van de geldboetes verschilt aanzienlijk. De sterk uiteenlopende sancties bieden smokkelaars de gelegenheid toegangspunten tot de EU te kiezen afhankelijk van waar de laagste sancties gelden.

4. TOEKOMSTIGE AANPAK

In het kader van de voorgestelde toekomstige aanpak zijn acties vastgesteld die gericht zijn op alle aspecten van het probleem. Echter, om de beperkte middelen goed te benutten, wordt de nadruk gelegd op maatregelen die uitzicht bieden op de meest directe resultaten, d.w.z. meer grip op de toeleveringsketen en versterking van de handhaving. De acties die verband houden met de hieronder genoemde maatregelen zijn opgenomen in het bij deze mededeling gevoegde actieplan.

4.1. Maatregelen om de positieve prikkels te verlagen

Op dit moment is de ruimte voor harmonisatie van de accijnzen binnen de EU beperkt, om nog maar te zwijgen van de buurlanden. Hoewel dit een idee is dat op langere termijn wordt nagestreefd binnen de EU, en met de buurlanden aan de oostgrens in het bijzonder, kunnen er op korte termijn maatregelen worden genomen die de positieve prikkels verlagen en de bestaande lacunes verkleinen.

De **definitie van aan accijns onderworpen tabak**, die nog altijd zeer complex is, zou baat kunnen hebben bij simplificatie door deze op één lijn te brengen met bestaande douanebegrippen. Een precieze definitie van accijnsgoederen gebaseerd op objectieve criteria is een basisvoorwaarde voor verlaging van de administratieve lasten voor zowel marktdeelnemers als belastingautoriteiten, waardoor het aantal lacunes kan worden verminderd en een betere naleving kan worden gegarandeerd van de accijnswetgeving.

Voor wat betreft **het grijze gebied tussen smokkel en de rechtmatige invoer** door reizigers, overweegt de Commissie om technische richtsnoeren op te stellen om de lidstaten te helpen objectieve criteria te hanteren bij de toepassing van de toegestane hoeveelheden voor reizigers.

Met betrekking tot **anticiperende verkoop** moet worden onderzocht of met gemeenschappelijke basisregels ter bestrijding hiervan dit soort belastingontwijking kan worden teruggedrongen zonder dat dit leidt tot verstoring van de concurrentieverhoudingen tussen marktdeelnemers gevestigd in verschillende lidstaten. De maatregelen ter voorkoming van anticiperende verkoop zijn gekoppeld aan het bewijs dat de accijnzen betaald zijn. Aan betrouwbare marktdeelnemers die overeenkomsten zijn aangegaan om een striktere naleving van de normen te garanderen, moeten mogelijk langere overgangsperioden worden geboden om aan te tonen dat de accijnzen betaald zijn.

Niet alleen de **positieve prikkels** voor smokkelaars, maar ook die **voor consumenten moeten worden verlaagd**. Om burgers ervan te weerhouden illegale sigaretten en andere tabaksproducten te kopen, moet het grote publiek bewuster worden gemaakt van de negatieve effecten van de illegale handel, met name van de gevolgen voor de openbare financiën en de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad, alsook van het feit dat illegale producten niet voldoen aan de EU-wetgeving inzake tabaksproducten, bijvoorbeeld voor wat betreft de bepalingen aangaande ingrediënten en de verplichte weergave van gezondheidswaarschuwingen op het pakje.

[37] Sommige buurlanden hebben recentelijk, zorgwekkend genoeg, het smokkelen van sigaretten gedecriminaliseerd.

De Commissie zal:

- onderzoeken hoe de toepassing van de accijnsregels kan worden vereenvoudigd, bijv. met behulp van technische richtsnoeren;

- onderzoeken hoe belastingontwijking kan worden beperkt door de invoering van gemeenschappelijke basisregels ter voorkoming van anticiperende verkoop;

- de al bestaande doelgerichte maatregelen uitbreiden in samenwerking met de geonteresseerde en bereidwillige lidstaten.

4.2. Maatregelen om grip te krijgen op de toeleveringsketen

Als eerste en belangrijkste maatregel om meer grip te krijgen op de toeleveringsketen van tabak hebben de EU en de lidstaten een gemeenschappelijk belang bij **ondertekening, ratificatie en doeltreffende invoering van het FCTC-protocol**, inclusief maatregelen voor de verlening van vergunningen voor productieapparatuur, zorgvuldigheidsnormen en bepalingen betreffende de vrije zones binnen de EU.

Het Protocol verplicht de partijen met name om een **systeem op te zetten voor het volgen en traceren** van alle tabaksproducten die op hun grondgebied worden gefabriceerd of daar worden ingevoerd (artikel 8)[38]. Een centraal element van dit systeem wordt gevormd door unieke herkenningstekens die helpen om de herkomst van de producten te bepalen, alsook het punt waarop zij in de illegale handel terechtkomen. Dit maakt het voor de bevoegde autoriteiten van de partijen (d.w.z. de lidstaten en de Europese Commissie) mogelijk om toezicht en controle uit te oefenen op het verkeer in tabaksproducten en hun wettelijke status, alsook om te komen tot de uitwisseling van informatie met internationale partners via het mondiale bureau voor gegevensuitwisseling op het FCTC-secretariaat bij de WHO. Een dergelijk volg- en traceersysteem zal de controle op de toeleveringsketen aanzienlijk verbeteren en de maatregelen versterken die worden toegepast op het verkeer van accijnsproducten binnen de EU (EMCS voor EU-goederen en NCTS voor goederen uit derde landen).

De basiskenmerken van de nationale volg- en traceersystemen worden vastgesteld op EU-niveau om verstoring van de interne markt voor tabaksproducten te voorkomen. Dit kan worden bewerkstelligd door aanname van het recente voorstel van de Commissie voor een nieuwe Richtlijn tabaksproducten (TPR)[39]. Om ervoor te zorgen dat de tabaksproducten volledig traceerbaar zijn en te garanderen dat zich op de EU-markt alleen producten bevinden die aan de normen voldoen, voorziet het voorstel (artikel 14) erin dat afzonderlijke verpakkingseenheden van tabaksproducten in de gehele toeleveringsketen kunnen worden gevolgd en getraceerd (met uitzondering van de detailhandel). Het voorstel bepaalt dat fabrikanten van tabaksproducten met onafhankelijke derden contracten moeten sluiten betreffende de opslag van gegevens om te garanderen dat het systeem onafhankelijk en volledig transparant is en te allen tijde volledig toegankelijk is voor de lidstaten en de Commissie.

Daarnaast voorziet het voorstel ook in een beveiligingskenmerk op alle tabaksproducten, dat consumenten en autoriteiten moet helpen onderscheid te maken tussen authentieke en vervalste producten.

Het voorstel van de Commissie voor een nieuwe Richtlijn tabaksproducten bevat daarom in artikel 14 bepalingen betreffende het volgen en traceren van producten die volledig in overeenstemming zijn met het FCTC-protocol voor zover de communautaire handel in tabaksproducten betreft.

---

38 Voor sigaretten zijn de partijen verplicht om dit vereiste binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het protocol in te voeren; voor de overige tabaksproducten geldt een termijn van tien jaar (artikel 8, lid 3).

39 COM(2012) 788 definitief van 19.12.2012, Voorstel voor een richtlijn 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.

De Commissie zal maatregelen voorstellen:

- om het FCTC-protocol op EU-niveau te ondertekenen, ratificeren en ten uitvoer te leggen;

- om de naleving van de bepalingen van het protocol te garanderen voor zover deze binnen de bevoegdheden van de Unie vallen.

Het Europees Parlement en de Raad dienen het voorstel van de Commissie voor een nieuwe Richtlijn tabaksproducten zo spoedig mogelijk aan te nemen, inclusief de voorgestelde maatregelen voor het volgen en traceren van tabaksproducten.

4.3. Maatregelen ter versterking van de handhaving

4.3.1. Aanpak van de problemen van de handhavingsautoriteiten in de EU

4.3.1.1. Risicobeheer

Doorvoering van de maatregelen beschreven in de Mededeling over douanerisicobeheer, in het bijzonder voor zover deze betrekking hebben op de kwaliteit van de door de marktdeelnemers te verstrekken gegevens en de toegankelijkheid en het delen van informatie ten behoeve van het risicobeheer, zal leiden tot een sterker, samenhangender en beter gecoördineerd kader voor risicobeheer en kan de opsporing van verdachte operaties verbeteren (inclusief degene die betrekking hebben op tabaksproducten). Het **delen van analysegegevens met communautaire douanediensten en andere EU-actoren** die een rol spelen bij de bestrijding van de illegale internationale handel zal de capaciteit van de operationele autoriteiten doen toenemen. Dit verbeterde kader zal aanzienlijk bijdragen aan de bestrijding van alle vormen van illegale handel, waaronder tabaksmokkel.

4.3.1.2. Operationele acties

De operationele acties die zijn uitgevoerd in het kader van het actieplan voor de oostgrens hebben al veelbelovende resultaten opgeleverd en moeten derhalve worden voortgezet in het kader van de onderhavige strategie. Als onderdeel van het EU-kader voor douanerisicobeheer is sigarettensmokkel voor 2013 aangemerkt als Prioritair Controlegebied (PCG) om ervoor te zorgen dat er op EU-niveau intensievere gecoördineerde controles op grond van risicoanalyses plaatsvinden[40]. Ter aanvulling op het PCG wordt er door de Commissie en de Roemeense douane een regionale GDO georganiseerd, waarbij ook Oekraïne en Moldova betrokken zijn. Op grond van de resultaten van deze acties zullen er specifieke aanbevelingen worden geformuleerd en uitgevoerd ter versterking van de systematische capaciteit van de Unie om gezamenlijk vastgestelde risico's op het gebied van sigaretten te identificeren en aan te pakken. Indien de uiteindelijke analyse van de resultaten positief is, kan ook worden aanbevolen **verdere doelgerichte acties met betrekking tot de illegale tabakshandel** te ondernemen, mogelijk gericht op specifieke risicovolle gevallen zoals zendingen afkomstig uit belangrijke bronlanden als de VAE of bekende risicoknooppunten.

De zwakke punten in de gezamenlijke douaneoperaties (GDO) die zijn vastgesteld door de Raadswerkgroep douanesamenwerking (CCWP)[41] moeten worden aangepakt en de gegevensuitwisseling in het kader van GDO's moet worden verbeterd.

De informatie over de geografische herkomst van illegale tabakszendingen kan worden verbeterd door middel van technische analyses van monsters van producten die in de lidstaten in beslag zijn genomen.

4.3.1.3. IT-hulpmiddelen en -apparatuur

Met betrekking tot **bestaande IT-hulpmiddelen als CIGINFO** moeten de lidstaten worden aangemoedigd om deze optimaal te benutten. Tegelijkertijd zal de Commissie meer feedback bieden

[40] Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie, artikel 4 g) tot 4 j).

[41] DOC 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, Projectgroep 4.6. van het 4e Actieplan van de strategie voor 2009 inzake douanesamenwerking (Doc. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

over de analyseresultaten van de in beslag genomen goederen. De Commissie en de autoriteiten in de lidstaten zouden het gebruik kunnen onderzoeken van Container Status Berichten (CSM-gegevens) om van sigarettensmokkel verdachte ladingen op te sporen. Ook zullen de mogelijkheden worden onderzocht om effectiever gebruik te maken van andere apparatuur, zoals **instrumenten voor de automatische herkenning van kentekenplaten en containercodes** (door de met deze instrumenten verkregen informatie te delen op regionaal of EU-niveau).

Overwogen moet worden om ATIS[42] te gebruiken om trends te signaleren op basis van gegevensanalyses teneinde lidstaten te ondersteunen bij de bepaling van operationele risico's. Een vergelijkbare aanpak op basis van EMCS-transacties kan ook worden overwogen.

De **modernisering van de douanediensten**, inclusief de infrastructuur en de apparatuur, kan in de toekomst mogelijk beter door de structurele fondsen van de Unie worden ondersteund indien de lidstaten zich bewust zijn van deze doelstelling en hieraan de overeenkomstige prioriteit toekennen in hun nationale budgetten.

4.3.1.4. Samenwerking tussen EU-autoriteiten

Naast de specifieke acties om informatie over risico's beter te delen en gegevens over de toeleveringsketen beter te benutten door de ontwikkeling van gemeenschappelijke instrumenten voor risicobeheer zoals aangegeven in de mededeling over risicobeheer, moet de geplande hervorming van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) de weg effenen voor een verbeterde samenwerking tussen OLAF, EUROPOL, EUROJUST en FRONTEX in het kader van onderzoeken[43]. Het bereikte akkoord moet nog worden geformaliseerd. Het voorstel voor de hervorming van EUROPOL[44] heeft eveneens de weg geëffend voor een betere uitwisseling van onderzoeksinformatie.

Het delen van informatie en inlichtingen door de diverse autoriteiten die betrokken zijn bij de bewaking van de buitengrenzen draagt bij aan de voorkoming en bestrijding van deze specifieke soort grensoverschrijdende criminaliteit. Het is daarom belangrijk dat OLAF en FRONTEX inlichtingen delen op EU-niveau in het kader van het EUROSUR-systeem en dat ook douaneautoriteiten hieraan deelnemen en op nationaal niveau input leveren aan het EUROSUR-systeem[45] .

4.3.1.5. Specifiek(e) probleemgebied(en)

Het specifieke en acute probleem van **Griekenland** als belangrijk invoerpunt zal worden behandeld in het kader van de Taakgroep Griekenland[46] en de technische bijstand die wordt verleend aan de hervorming van het Algemeen Secretariaat voor Overheidsinkomsten.

De Commissie zal:

- verdere doelgerichte acties organiseren, binnen de EU en/of samen met derde landen, onder gebruikmaking van de meest geschikte bestaande instrumenten, zoals PCG's en regionale en/of internationale GDO's;

- de zwakke punten aanpakken die zijn vastgesteld bij de gezamenlijke douaneoperaties;

- haar werkzaamheden op het gebied van wetenschappelijk onderzoek en analysemethoden voortzetten ten behoeve van de bestrijding van de illegale tabakshandel;

---

42 Het Anti-Fraud Transit Information System is een toepassing van AFIS, zie voetnoot 28.

43 COM(2011) 135 definitief.

44 COM(2013) 173 final.

45 Commission Staff Working Document Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the action to be taken for its establishment (SEC(2011)145 final).

46 Dit omvat ook de financiering van extra douane-apparatuur in het kader van Hercules II en II, en samenwerking met de Griekse nationale autoriteiten om de zwakke plekken in het controlesysteem vast te stellen en weg te nemen.

- de lidstaten meer feedback bieden over de analyseresultaten betreffende de in beslag genomen goederen;

- voorstellen voor maatregelen onderzoeken om informatie afkomstig van instrumenten voor de automatische herkenning van kentekenplaten en containercodes te koppelen en op centraal niveau te verzamelen teneinde deze beschikbaar te stellen aan de andere lidstaten;

- de douaneautoriteiten van de lidstaten aanvullende bijstand bieden bij de beoordeling van de huidige en toekomstige programma's met het oog op de ondersteuning en modernisering van de communautaire douanediensten voor wat betreft de infrastructuur, apparatuur (inclusief de douanelaboratoria), systemen en dienstverlening van de douane;

- de toegang voor de lidstaten vergemakkelijken wanneer zij gebruik willen maken van bestaande of toekomstige financieringsinstrumenten en -programma's;

- de specifieke problemen in Griekenland aanpakken met gepaste maatregelen in het kader van de Taakgroep Griekenland.

De Commissie en de lidstaten dienen

- op basis van de resultaten van de PCG's aanbevelingen op te stellen en uit te voeren ter versterking van de capaciteit van de Unie om sigarettensmokkel vast te stellen.

Het Europees Parlement en de Raad dienen

- zo spoedig mogelijk de nieuwe OLAF-verordening aan te nemen;

- het voorstel van de Commissie voor de hervorming van EUROPOL goed te keuren.

De lidstaten moeten hun rapportages in CIGINFO verbeteren.

4.3.1.6. Delen van deskundigheid en beste praktijken

In zijn algemeenheid is het essentieel om de **beschikbare middelen** zowel op nationaal als op EU-niveau **optimaal te benutten** en op elkaar af te stemmen met het oog op de versterking van de handhavingsmogelijkheden en –capaciteiten. Met name op het gebied van de internationale sigarettensmokkel heeft de succesvolle toepassing van nationale strategieën bijgedragen aan de daling van de illegale handel in een aantal EU-landen.

Het delen van ervaring en deskundigheid kan belangrijke synergievoordelen opleveren en maakt het mogelijk de nieuwste en meest doeltreffende technologieën en methoden te ontdekken die gebruikt worden voor preventie en opsporing. Dit gemeenschappelijke gebruik van deskundigheid, alsook de toekomstige bundeling van middelen zijn fundamentele doelstellingen van het toekomstige Douane- en FISCALIS 2020-programma[47]. Deze kunnen ook gedeeltelijk worden ondersteund door middel van het Hercules III-programma in het kader van fraudebestrijding. De bestrijding van grensoverschrijdende criminele activiteiten kan ook worden ondersteund via het Fonds voor interne veiligheid, het Instrument voor financiële steun voor het beheer van de buitengrenzen en het gemeenschappelijk visumbeleid[48].

De uitwisseling van nationale praktijken voor de bestrijding van douanecriminaliteit (hoofdzakelijk smokkel) vindt plaats in de Raadswerkgroep douanesamenwerking. Een specifieke groep heeft het op zich genomen de mogelijkheden voor de bestrijding van het gevaar van ernstige en georganiseerde criminaliteit op het gebied van sigarettensmokkel te verbeteren door middel van nieuwe vormen van samenwerking en opsporingstechnieken[49].

---

47 COM(2012) 464 final en COM(2012) 465 final.

48 COM(2011) 750 definitief.

49 Doelstelling van de projectgroep betreffende Actie 5.1: "Verbetering van de mogelijkheden voor de bestrijding van het gevaar van ernstige en georganiseerde criminaliteit op het gebied van sigarettensmokkel door middel van nieuwe vormen van samenwerking en opsporingstechnieken".

Ook kan een gecoördineerde aanpak worden overwogen van de **opleiding** van het personeel van de verschillende rechtshandhavingsdiensten betreffende de specifieke kenmerken van de handel in tabaksproducten, die zelfs in legale vorm uiterst complex is. Op EU-niveau kunnen er ook specifieke maatregelen worden getroffen en ervaringen worden gedeeld op het gebied van **corruptiebestrijding**. Voor dit doeleinde zou de Commissie de lidstaten moeten helpen om uitwisselingen van personeel te organiseren tussen de bevoegde nationale autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van smokkel.

De Commissie zal:

- de ontwikkeling overwegen van een gespecialiseerde opleidingsmodule voor rechtshandhavingsautoriteiten in samenwerking met de lidstaten, CEPOL en (in de toekomst) EUROPOL;

- de lidstaten helpen hun beste praktijken betreffende de bestrijding van criminaliteit en corruptie met elkaar te delen, onder meer door het verstrekken van financiële steun via het Hercules-programma om uitwisselingen van personeel te organiseren.

4.3.2. Verbetering van de samenwerking met belangrijke bron- en doorvoerlanden

De voornaamste bron- en doorvoerlanden moeten informatie beschikbaar stellen over hun legale sigarettenproductie en –distributie, alsook dreigingsanalyses en informatie over georganiseerde misdaad, en dienen samenwerking en bijstand te verlenen bij concrete onderzoeken.

Met het oog hierop moet de Unie het probleem te sprake brengen bij China, met name in het bestaande institutionele kader dat is opgezet op grond van de Overeenkomst betreffende samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken (CCMAA[50]), waarvan een beter gebruik kan worden gemaakt. De Unie dient eveneens optimaal gebruik te maken van de huidige en toekomstige associatieovereenkomsten met Europese nabuurschapslanden en de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met de landen in de Westelijke Balkan. Het onderwerp moet derhalve systematisch aan de orde worden gesteld tijdens de relevante ministervergaderingen in het kader van het nabuurschapsbeleid, alsook tijdens de seminars op hoog niveau betreffende douanesamenwerking. Er moeten stappen worden ondernomen, via bestaande of nieuw op te richten multilaterale forums, om een geharmoniseerde aanpak te stimuleren ten behoeve van de convergentie van accijnsstructuren en -tarieven tussen omliggende partnerlanden om zo de prikkels voor smokkel voortkomend uit de verschillen tussen landen tot een minimum te beperken.

De tenuitvoerlegging van de strategische kaders voor douanesamenwerking met Rusland, Oekraïne en Moldova moet worden voortgezet, met name om mechanismes op te zetten die het mogelijk maken de samenwerking te bespreken voor de bestrijding van douanefraude, inclusief mogelijke gezamenlijke acties. Gestreefd moet worden naar een vergelijkbaar kader voor de samenwerking met Wit-Rusland. De onderhandelingen over de administratieve samenwerkingsregeling tussen OLAF en de Oekraïense en Moldovaanse douane zouden in juli 2013 moeten zijn afgerond, en de onderhandelingen met Rusland en Wit-Rusland moeten in gang worden gezet.

Hoewel er geen bilateraal kader bestaat voor samenwerking met de VAE, dient de Unie het probleem op politiek niveau met de VAE te behandelen, naast de versterking van de communautaire controles op zendingen uit de VAE en het organiseren van doelgerichte operaties.

De **Unie moet ook technische en financiële bijstand blijven verstrekken** aan de Europese nabuurschapslanden, de Westelijke Balkan en Turkije met het oog op de bestrijding van de illegale handel, inclusief corruptie bij douane- en andere rechtshandhavingsautoriteiten.

[50] PB L 375 van 23.12.04, blz. 20.

Ook de **partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten met Vietnam, Maleisië en Singapore**[51] dienen als basis te dienen voor een betere samenwerking bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad. De voorgestelde antifraudebepalingen in de vrijhandelsovereenkomsten met deze landen moeten worden gebruikt om de samenwerking op douanegebied te verbeteren. De opname van deze antifraudebepalingen zal systematisch worden voorgesteld voor alle internationale handels- en/of samenwerkingsovereenkomsten van de Unie.

De inwerkingtreding en **toepassing van het FCTC-protocol** zal de bestrijding van de illegale handel ook op mondiaal niveau een nieuwe dimensie geven vanwege het volg- en traceersysteem en het mondiale bureau voor gegevensuitwisseling dat is ondergebracht bij het FCTC-secretariaat bij de WHO, alsook doordat het de justitiële samenwerking in strafzaken en de wederzijdse rechtshulp verbetert. Afgezien van de WHO zelf, kunnen ook de WDO en Interpol een belangrijke rol spelen door hun leden aan te moedigen het FCTC-protocol te ratificeren en ten uitvoer te leggen, en op grond daarvan doeltreffende maatregelen te treffen.

De Commissie zal:

- haar samenwerking met China, de Europese nabuurschapslanden, Rusland, de Westelijke Balkan en Turkije op het gebied van douanezaken en de bestrijding van sigarettensmokkel intensiveren;

- onderzoeken of het nuttig is om extra verbindingsfunctionarissen van de EU te detacheren in belangrijke bron- en doorvoerlanden;

- voorstellen om systematisch relevante antifraudebepalingen op te nemen in de onderhandelingsmandaten voor de betreffende internationale overeenkomsten;

- de ondertekening, ratificatie en tenuitvoerlegging van het FCTC-protocol bevorderen, met name door de belangrijkste bronlanden, onder meer door nauwe samenwerking met de WDO en een intensievere samenwerking met Interpol, alsook door het verlenen van financiële en technische bijstand aan het FCTC-secretariaat bij de WHO en aan derde landen;

De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) zullen het probleem van de illegale tabakshandel systematisch op EU-niveau voorleggen aan de belangrijkste bron- en doorvoerlanden, met name de VAE. De Commissie zal voorstellen om tot gezamenlijke actieplannen te komen tussen de Unie en de belangrijkste bronlanden.

De Commissie zal en de lidstaten dienen ervoor te zorgen dat wordt samengewerkt met het mondiale bureau voor gegevensuitwisseling op het FCTC-secretariaat bij de WHO.

4.4. Aanscherping van de sancties

Voor wat betreft negatieve prikkels, zijn er in de gehele Unie doeltreffende en afschrikkende sancties nodig, inclusief strafrechtelijke sancties, om de illegale tabakshandel met succes aan banden te leggen. De Commissie zal opdracht geven voor een extern onderzoek naar de bestaande straffen in de lidstaten op de illegale handel in tabaksproducten en met name smokkel, en de manier waarop deze door de rechter worden toegepast.

Diverse bestaande, meer algemene initiatieven bieden al de mogelijkheid om de negatieve prikkels voor de illegale tabakshandel te verhogen. Om te beginnen, vereisen de bepalingen van het recentelijk aangenomen FCTC-protocol van de WHO dat de verdragspartijen wetgeving en andere maatregelen aannemen om bepaalde gedragingen onder hun nationale recht als wederrechtelijk aan te merken, en ervoor zorg te dragen dat de aansprakelijke personen doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties worden opgelegd. Het uit te voeren onderzoek zal ook de naleving van het FCTC-protocol

[51] De PSO met Vietnam werd in juni 2012 getekend; de onderhandelingen met Singapore en Maleisië zijn ver gevorderd. De onderhandelingen over het vrijhandelsakkoord met Singapore werden in december 2012 afgerond. De onderhandelingen over vrijhandelsovereenkomsten met de andere landen zijn nog gaande.

toetsen, en op grond van de uitkomsten daarvan zal de Commissie overwegen of zij verdere wetgeving zal voorstellen.

De Commissie heeft bovendien al in juli 2012 de goedkeuring voorgesteld van een Richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt ('PIF-richtlijn)[52] die de delictsomschrijvingen harmoniseert, evenals de minimum- en maximumstraffen en de verjaringstermijnen, die nog steeds per lidstaat verschillen. Als de lidstaten hiermee instemmen, kan dit ertoe bijdragen het probleem van de uiteenlopende sancties in de lidstaten aan te pakken. Daarnaast zal de Commissie in 2013 een voorstel doen voor de onderlinge aanpassing van de definities van douaneovertredingen en niet-strafrechtelijke sancties.

De Commissie zal:

- een extern onderzoek laten uitvoeren naar de in de lidstaten geldende sancties, dat ook zal dienen om de omzetting van het FCTC-protocol door de lidstaten te analyseren;

- een voorstel indienen om de definities van douaneovertredingen en niet-strafrechtelijke sancties te harmoniseren.

5. CONCLUSIE

De bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten vereist zowel politieke overtuiging als concrete maatregelen om de financiële belangen van de Unie en de lidstaten te beschermen, de grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en burgers te beschermen tegen producten die niet voldoen aan de wetgeving voor de bestrijding van tabaksgebruik.

Hiertoe zijn bepaalde maatregelen en initiatieven aangenomen, die al worden uitgevoerd. Andere zitten nog in de pijplijn, en weer andere hebben een verdere impuls nodig. Tabaksmokkel is bovenal een complex en wereldwijd probleem. Om goede resultaten te bereiken, is een integrale aanpak vereist, zowel in geografisch opzicht als in termen van de regelgeving, middelen en procedures bestemd voor de regulering van vraag en aanbod, voor controle en voor handhaving.

Met de tenuitvoerlegging van de in deze mededeling beschreven strategie en de bijbehorende maatregelen en acties die uiteen worden gezet in het bijgevoegde actieplan, kunnen de vastgestelde problemen en oorzaken worden aangepakt, kan de bestrijding van de illegale handel in de Unie aanzienlijk worden versterkt en wordt de toepassing van de bestaande maatregelen en beleid ondersteund.

De Commissie nodigt het Europees Parlement en de Raad uit om de in deze mededeling voorgestelde maatregelen en het actieplan te bespreken en de Commissie en de lidstaten ondersteuning te bieden bij de uitvoering daarvan. De Commissie zal toezicht houden op de uitvoering van het actieplan, dat eind 2015 moet zijn afgerond, met name voor wat betreft de effecten van het plan op de verschillende oorzaken van het probleem. De Commissie zal drie jaar na publicatie van deze mededeling een verslag voorbereiden.

[52] COM(2012) 363 definitief, 2012/0193 (COD), Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.