Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1660 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: mededeling bestrijding sigarettensmokkel
Fiche: verordening financiering pakket gezondere dieren en planten
(Kamerstuk 22 112, nr. 1661)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

kst-22112-1660
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

Fiche: mededeling bestrijding sigarettensmokkel

1. Algemene gegevens

Titel voorstel
Mededeling van de Commissie aan de Raad en het EP: Intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten- een integrale EU Strategie

Datum ontvangst Commissiedocument
6 juni 2013

Nr. Commissiedocument
COM(2013) 324 (mededeling) en SWD(2013) 193 (actieplan)

Pre-lex
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202753
http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/2013-cigarette-communication/action_plan_en.pdf

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad
Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk Ministerie
Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

In de mededeling schetst de Europese Commissie haar visie ter bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten. De Commissie schetst eerst de aard en de omvang van het probleem, om vervolgens de factoren te benoemen die volgens de Commissie de oorzaak zijn van de illegale handel en als laatste aan de hand van de voornoemde factoren een aanpak voor te schrijven. Dit is vervolgens concreet uitgewerkt in een bijbehorend Actieplan.

1) Aard en omvang van het probleem.
Volgens de schattingen van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) betekent de illegale handel in sigaretten een verlies van 10 miljard euro voor een periode van zes jaar voor de begrotingen van de lidstaten en de Europese Unie. Deze verliezen komen voort uit niet betaalde douanerechten en belastingen, waaronder omzetbelasting (BTW) en accijnzen. In dit kader heeft de term «illegale handel» betrekking op verschillende soorten (internationale) smokkel van authentieke, nagemaakte tabaksproducten en illegale interne productie en distributie in de EU.

2) Factoren die bijdragen aan de illegale handel en de daarvoor geschetste oplossing.
De mededeling bevat een overzicht van de vier belangrijkste factoren die volgens de Europese Commissie bijdragen aan de illegale handel. Deze factoren komen allen terug in de toekomstige aanpak die de Europese Commissie schetst.
(1) Volgens de Commissie is het probleem dat de prikkels voor illegale tabakshandel sterk zijn en de mazen in de wetgeving aanzienlijk. Een voorbeeld van zo'n prikkel is dat de totale belastingdruk van sigaretten varieert in de lidstaten van 70% tot 90%. Bovendien zijn de prijsverschillen

aanzienlijk, zowel binnen de EU als vergeleken met omliggende (aangrenzende) landen. De prijzen in de landen aan de oostgrens van de Unie zijn in sommige gevallen zelfs acht keer zo laag. Dit maakt het verleidelijk goederen te smokkelen naar lidstaten met de hoogste belastingdruk. Daarnaast is de belastingwetgeving complex doordat bijvoorbeeld bepaalde definities een nationale aangelegenheid zijn waardoor er grijze gebieden ontstaan. Een voorbeeld is de definitie van tabaksproducten waarop accijns wordt geheven.
De Commissie ziet een oplossing in het verminderen van de prikkels voor illegale tabakshandel door te onderzoeken hoe de definitie van aan accijns onderworpen tabaksproducten op één lijn zou kunnen worden gebracht met bestaande douanebegrippen. Daarnaast wordt voorgesteld om technische richtsnoeren op te stellen die zien op toepassing van toegestane hoeveelheden voor reizigers waardoor accijnsregels kunnen worden vereenvoudigd en belastingontwijking kan worden beperkt. Ook doet de Commissie een voorstel voor een PR-campagne tegen het gebruik van illegale sigaretten.
(2) Het tweede probleem dat door de Commissie wordt geschetst is dat de controle op de toeleveringsketen niet toereikend is gezien de omvang van het probleem.
De huidige maatregelen ter controle van de toeleveringsketen van tabaksproducten, zowel van de kant van de autoriteiten als van de marktdeelnemers zelf zijn volgens de Commissie ontoereikend. Om meer grip te krijgen op de toeleveringsketen stelt de Commissie allereerst voor om het FCTC-protocol[1] door de partijen te ondertekenen te ratificeren en na te leven. Dat is deels de EU en deels de afzonderlijke lidstaten, omdat het Protocol bepalingen bevat die deels onder de bevoegdheid van de Unie vallen en deels onder de bevoegdheid van de lidstaten zelf. Dat houdt in dat het besluit tot ondertekening en ratificatie van het Protocol zowel door de Raad als het nationaal Parlement nog moet worden genomen. Dit protocol bevat onder andere voorstellen die zien op het verkrijgen van meer grip op de toeleveringsketen. Ook zou het volgens de Commissie goed zijn als het voorstel voor een nieuwe Tabaksproductenrichtlijn zo spoedig mogelijk wordt aangenomen, inclusief de voorstellen voor het volgen en traceren van tabaksproducten.
(3) Als derde factor noemt de Commissie dat de handhavingsautoriteiten (waaronder Douane, grenspolitie en belastingdiensten) te maken hebben met bepaalde algemene en specifieke moeilijkheden. De meer algemene moeilijkheden zien op gegevensuitwisseling, risicobeheer en een gerichte inzet van middelen en de specifieke problemen zien op de illegale handel in tabaksproducten. De Commissie stelt maatregelen voor ter versterking van de handhavingsautoriteiten om zo de gesignaleerde problemen te lijf te gaan. Het gaat om het doorvoeren van maatregelen op het gebied van risicobeheer die reeds in een eerder stadium zijn ingezet en die zien op de toegankelijkheid en het delen van informatie ten behoeve van het risicobeheer[2]. De operationele acties die op dit gebied reeds plaatsvinden zullen worden geëvalueerd en met de daaruit voortvloeiende aanbevelingen kunnen operationele acties worden voortgezet. De Commissie ziet het als haar taak om lidstaten te helpen met het vinden van financiering voor aanschaf van hulpmiddelen en de toegang hiertoe te vergemakkelijken. Tevens zouden de lidstaten hun IT beter kunnen benutten om resultaten uit te wisselen maar ook om hun controletaak uit te oefenen. De Commissie doet hierbij de aanbeveling aan de lidstaten om zich bewust te zijn van deze doelstelling en daar prioriteit aan te geven in hun nationale budgetten. Daarnaast is het de bedoeling dat ook de samenwerking verbetert tussen zowel de EU-autoriteiten zelf als ook de EU met derde

[1] Het FCTC protocol staat voor Framework Convention on Tobacco Control, het WHO-kaderverdrag inzake tabaksontmoediging
[2] Zie Kamerstuk 22 112, nr. 1570

landen die bron- en invoerlanden zijn. Van belang daarbij is om ervaring en deskundigheid uit te wisselen (best practices).
(4) Als laatste noemt de Commissie dat de negatieve prikkels om illegale tabakshandel tegen te gaan beperkt zijn. Daarmee wordt met name bedoeld dat de sancties laag zijn. De Commissie wil in de gehele Unie doeltreffende en afschrikkende sancties, waaronder strafrechtelijke sancties om de illegale tabakshandel met succes aan banden te leggen en de verschillen per lidstaat die er nu zijn enigszins gelijk te trekken. De Commissie zal opdracht geven voor een extern onderzoek naar de bestaande straffen in de lidstaten en de manier waarop deze door de rechter worden toegepast. Daarnaast zal de Commissie in 2013 een voorstel indienen om definities van douane-overtredingen en niet-strafrechtelijke sancties te harmoniseren.

Alle bovenstaande acties zijn nog eens afzonderlijk opgenomen in het Actieplan dat bij deze mededeling is gevoegd. De Commissie zal toezicht houden op de uitvoering van het actieplan, dat eind 2015 moet zijn afgerond.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

a) Bevoegdheid: er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Het betreft een EU-strategie die ziet op meerdere beleidsterreinen waaronder het terrein van zowel de douane-unie als op het gebied van interne markt. De douane-unie (beleid, wet- en regelgeving) behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie (artikel 3 betreffende de Werking van de Europese Unie). De interne markt behoort tot een gedeelde bevoegdheid (artikel 4 betreffende de Werking van de Europese Unie). Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslagen.
b) Subsidiariteit: Niet van toepassing voor zover de mededeling ziet op de exclusieve bevoegdheid van de Commissie binnen de douane-unie.
Voor de overige beleidsterreinen, die de interne markt betreffen, is de Nederlandse grondhouding tav. subsidiariteit positief, gezien het grensoverschrijdende karakter van het probleem.
Als het gaat om aangekondigde voorstellen van aanpassingen van wetgeving, geldt dat Nederland de concrete voorstellen afwacht alvorens daar een oordeel over te geven. Een van deze voorstellen ziet op harmonisatie van douane-overtredingen en niet-strafrechtelijke sancties. Voor de latere beoordeling daarvan geldt het standpunt zoals eerder neergelegd in het recent aan de Kamer gezonden subsidiariteitsrapport[3], namelijk dat wetgeving op dit terrein primair een zaak is voor de lidstaten. Nederland wacht het voorstel af en zal het op zijn merites beoordelen.
Proportionaliteit: de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van het Commissievoorstel is positief met een kritische kanttekening. De meeste acties gaan niet verder dan het te bereiken doel, al geldt dat de acties sterk van aard verschillen. Het gaat bijvoorbeeld om een aantal voorgestelde onderzoeken en een betere samenwerking ten aanzien van het uitwisselen en analyseren van relevante data. Als het gaat om voorstellen tot (wijziging van) wetgeving zal elk voorstel op zijn merites worden beoordeeld. Een aantal voorstellen loopt al en daar wordt door de Raad over onderhandeld.
Als het gaat om acties gericht op samenwerking, stelt Nederland zich op het standpunt dat het voorstander is van versterking van samenwerking

[3] Brief van d.d. 21 juni 2013, Kamerstuk 33 551/ 22 112, nr. F

tussen Commissie en lidstaten die bestaande lacunes in effectiviteit en efficiëntie kan wegnemen. De Commissie heeft echter in beginsel geen uitvoerende bevoegdheden op het gebied van douane. Wat Nederland betreft zal de uitvoering op het gebied van de douane dan ook volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten moeten gebeuren.
c) Financiële gevolgen: Er zijn geen negatieve gevolgen voorzien voor de nationale of de EU-begroting. Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Indien er sprake is van gevolgen voor de EU-begroting, is Nederland van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Of de diverse acties zullen leiden tot een positief resultaat in de vorm van meer belastingopbrengsten en douanerechten is op voorhand niet te overzien.
d) Gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten: Deze mededeling bevat een actieplan met acties die zullen zorgen voor meer administratieve lasten met name op het vlak van verzamelen van data. Ook kunnen de voorstellen die de legale handel in sigaretten raken administratieve lasten met zich meebrengen. Nederland zal erop toezien dat de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland onderschrijft in het algemeen het belang van een intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten, en het belang van een integrale EU-strategie hierop. Nederland onderschrijft ook de analyse van de Commissie aangaande de aard en omvang van de illegale tabakshandel en de factoren die bijdragen aan de illegale handel. Vanuit die hoedanigheid is Nederland dan ook positief over deze mededeling. Van de acties die de Commissie voorstelt worden de belangrijkste hieronder genoemd.
Als het gaat om de eerste factor, het verlagen van prikkels voor illegale tabakshandel en vereenvoudiging van accijnswetgeving, kan Nederland de meeste voorstellen steunen, zoals het voorstel om te onderzoeken of er kan worden gekomen tot een geobjectiveerde definitie van tabaksproducten. Tevens onderschrijft Nederland het voorstel van de Commissie om technische richtsnoeren op te stellen om de lidstaten te helpen met objectieve criteria voor de toegestane hoeveelheden tabaksproducten die reizigers mogen meenemen. Belangrijk is echter dat ook dan een onderscheid blijft tussen criteria voor reizigers uit derde landen en voor reizigers binnen de EU.

Nederland steunt het Commissievoorstel om het Protocol inzake illegale handel in tabaksproducten te tekenen, ratificeren en na te leven, omdat met deze tekst reeds is ingestemd tijdens de 5e Conference of Parties van het FCTC-verdrag (Framework Convention on Tobacco Control, het WHO-kaderverdrag dat ziet op tabaksontmoediging wereldwijd)[4]. Tevens wordt op dit moment onderhandeld over de aanpassing van de Tabaksproductenrichtlijn die voorstellen bevat die zien op meer grip op de toeleveringsketen, ter implementatie van artikel 8 van het Protocol•. Tijdens de EU Gezondheidsraad van 21 juni j.l. is er een compromis bereikt tussen de lidstaten. In het najaar zal er, onder Litouws voorzitterschap, worden ingezet op een akkoord met het Europees Parlement in eerste lezing.

Als het gaat om maatregelen ter versterking van de handhavingsautoriteiten – de derde factor – staat Nederland positief ten opzichte van de

[4] De Kamer is hierover geïnformeerd bij brief 11 februari 2013 (Kamerstuk 32 011, nr. 22)

voorstellen. Nederland onderschrijft de voorstellen die de Commissie wil doen over het ontwikkelen van een gespecialiseerde opleidingsmodule en over het gebruik van het Hercules-programma voor het helpen zoeken naar verbeteringen in de aanpak van smokkel. Tenslotte ondersteunt Nederland de werkzaamheden op het gebied van wetenschappelijk onderzoek en analysemethoden. Van belang blijft echter hetgeen hierboven reeds is opgemerkt, namelijk dat het uitgangspunt bij deze samenwerking moet zijn dat er in beginsel geen uitvoerende bevoegdheden verschuiven van de lidstaten naar de Commissie, daarvoor bestaat geen rechtsbasis.
Wat betreft de maatregelen die zijn voorgesteld ter uitvoering van het tegengaan van de in de ogen van de Commissie te lage sancties – de vierde factor – geldt dat Nederland de resultaten van nader onderzoek afwacht en vervolgens op hun merites zal beoordelen. Voor het overige betreft het wetgeving waarover de onderhandelingen reeds lopen.

Als laatste zou Nederland er voorstander van zijn om de minimum accijnzen op tabaksproducten in de Unie te verhogen; dit heeft de Commissie echter niet opgenomen in dit actieplan. Het verkleinen van accijnsverschillen zou volgens Nederland een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van ongewenste grenseffecten.