

Bijlage 7
bij het Convenant inzake de samenwerking tussen
het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Financiën
bij de uitvoering van wettelijke taken op het beleidsterrein
van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
door de Douane

De samenwerking inzake de Tabaks- en rookwarenwet

1. Kader van deze bijlage

Dit is een bijlage bij het “Convenant inzake de samenwerking tussen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van wettelijke taken op het beleidsterrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport door de Douane” zoals bedoeld in artikel 3; artikel 4, lid 1 en artikel 11, lid 2 van het convenant.

De bepalingen van dit convenant zijn onverkort van toepassing op deze bijlage. Deze bijlage regelt de samenwerking tussen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de NVWA en de Douane op het gebied van de Tabaks- en rookwarenwet.

2. Regelgeving

a. Regelgeving

Internationale regelgeving:

- Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (*Trb.* 2003, 127 en *Trb.* 2004, 269) en hierna aangehaald als: WHO-Kaderverdrag; en
- Het internationale Protocol tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten (*Trb.* 2014, 155) (hierna: Protocol).

Regelgeving van de Unie:

- De artikelen 15 en 16 van 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) (hierna: Tabaksproductenrichtlijn);
- 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* 2008, L 9);
- Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 van de Commissie van 15 december 2017 inzake de technische normen voor de instelling en werking van een traceringsstelsel voor tabaksproducten (*PbEU* 2018, L 96); en
- Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576 van de Commissie van 15 december 2017 inzake de technische normen voor op tabaksproducten aangebrachte veiligheidskenmerken (*PbEU* 2018, L 96); en
- Verordening (EU) nr. 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).

Nationale regelgeving:

- Algemene douanewet;
- Algemeen douanebesluit;
- Algemene douaneregeling;
- Algemene wet bestuursrecht;
- Algemene wet inzake rijksbelastingen;
- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2017;
- Tabaks- en rookwarenwet;
- Tabaks- en rookwarenbesluit;

- Tabaks- en rookwarenregeling;
- Wet op de accijns;
- Uitvoeringsbesluit accijns; en
- Uitvoeringsregeling accijns.

b. Doel regelgeving Illegale tabakshandel is vanwege de nadelige effecten op het vlak van belastinginkomsten, gezondheid en veiligheid wereldwijd een belangrijk punt van zorg. De artikelen 15 en 16 van de Tabaksproductenrichtlijn, en artikel 7 van het Protocol hebben het terugdringen van de illegale tabakshandel als doel.

Op grond van de artikelen 15 en 16 van de Tabaksproductenrichtlijn moeten verpakkingseenheden van tabaksproducten voorzien zijn van een unieke identificatiemarkering en veiligheidskenmerken, zodat hun bewegingen geregistreerd kunnen worden en de authenticiteit van tabaksproducten geïmplementeerd kan worden. Deze artikelen zijn in de Tabaks- en rookwarenwet geïmplementeerd. Op grond van artikel 4a van de Tabaks- en rookwarenwet merken producenten en importeurs van tabaksproducten elke geproduceerde of ingevoerde verpakkingseenheid van een tabaksproduct met een unieke identificatiemarkering. Daarnaast merken producenten en importeurs van tabaksproducten op grond van artikel 4h van de Tabaks- en rookwarenwet alle verpakkingseenheden van tabaksproducten die in de handel worden gebracht met een onvervalsbaar veiligheidskenmerk.

Op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van het Protocol dienen alle deelnemers aan de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur, 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. Zo zullen zij onder meer moeten vaststellen of de betreffende klant een vergunning heeft in overeenstemming met artikel 6 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. Verder dient bij de verkoop van productieapparatuur bij de klant een beschrijving te worden opgevraagd van de locatie waar de productieapparatuur geïnstalleerd en gebruikt zal 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 dergelijke producten.

Artikel 7 van het Protocol is geïmplementeerd in artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet, op grond waarvan producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur voorafgaand aan en bij het onderhouden van zakelijke relaties, hun klanten dienen te identificeren en de verkoop aan hun klanten dienen te administreren.

3. Samenwerkende organisaties

- De directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS);
- De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA); en
- De Douane.

4. Doel van de samenwerking

Toezicht door de Douane op de naleving van de artikelen 4a, 4b, 4c, 4h en 4i, van de Tabaks- en rookwarenwet. Deze artikelen strekken tot implementatie van de artikelen 15 en 16 van de Tabaksproductenrichtlijn.

Toezicht door de Douane op de naleving van artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet. Dit artikel strekt tot implementatie van artikel 7 van het Protocol.

5. Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

- a) *Taak Douane* De Douane houdt in Nederland toezicht op de aanwezigheid van de unieke identificatiemarkering en het veiligheidskenmerk op verpakkingseenheden van tabaksproducten overeenkomstig de artikelen 4a, 4b, 4c, 4h en 4i van de Tabaks- en rookwarenwet en artikel 3.15 van de Tabaks- en rookwarenregeling.

De inspecteur, bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene douanewet, van de Douane is in artikel 3.15, vierde lid, van de Tabaks- en rookwarenregeling aangewezen als nationaal beheerder als bedoeld in artikel 4f van de Tabaks- en rookwarenwet. Dit betekent onder andere dat de Douane voor haar (toezichts-) werkzaamheden toegang heeft tot de gegevens in de Europese database, de zogenaamde secundaire gegevensopslag, teneinde de controles te kunnen uitvoeren.

Voor tabaksproducten, voor zover dat op grond van de Wet op de Accijns is vereist, die zijn voorzien van een accijnszegel, geldt dat het Nederlandse accijnszegel als veiligheidskenmerk als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Tabaksproductenrichtlijn is aan te merken. Dit geldt voor sigaretten en shagtabak vanaf 20 mei 2019 en ten aanzien van andere tabaksproducten vanaf 20 mei 2024.

Ook kan de Douane tijdens inspecties vragen om inzage in documenten die informatie verschaffen over de naleving door producenten, importeurs en exporteurs van tabak, tabaksproducten en tabaksproductieapparaten van de zorgvuldigheidseisen bij het onderhouden van zakelijke relaties zoals beschreven in artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet. Deze zorgvuldigheidsvereisten omvatten het identificeren van klanten en het administreren van de verkoop om op die manier de verkoop aan hun klanten te monitoren en te verzekeren dat de hoeveelheden verenigbaar zijn met de vraag naar dergelijke producten.

De Douane treedt waar nodig bestuursrechtelijk op bij overtredingen die zij constateert en neemt het opleggen van bestuurlijke boetes en het na-traject (inning/incasso/bezwaar/beroep) op zich, onder de voorwaarden dat:

- VWS als opdracht gevend departement de uitvoeringskosten van de in deze bijlage beschreven taken volledig voor haar rekening neemt; en
- de Douane een samenwerking aan kan gaan met het CJIB voor wat betreft de inning en incasso (ook die kosten komen voor rekening van VWS).

- b) *Taak NVWA* De NVWA meldt geconstateerde, potentiële schendingen van de artikelen 4a, 4b, 4h, 4i en 11 van de Tabaks- en rookwarenwet, die zij additioneel bij hun reguliere toezicht op andere onderdelen van de Tabaks- en rookwarenwet mogelijk aantreffen, aan de Douane.

De NVWA deelt met de Douane kennis over het opleggen van bestuurlijke boetes vanuit de Algemene wet bestuursrecht.

- c) *Bevoegdheden Douane* De Douane ontleent haar controlebevoegdheden in het toezicht aan de Algemene Douanewet, de Tabaks- en rookwarenwet, de Wet op de accijns en de Algemene wet inzake Rijksbelastingen. De Douane kan bij geconstateerde schendingen van de artikelen 4a, 4b, 4c, 4h, 4i en 11 van de Tabaks- en rookwarenwet op grond van artikel 11b van de Tabaks- en rookwarenwet, in samenhang gelezen met de bijlage bij die wet, een bestuurlijke boete opleggen overeenkomstig de in de bijlage genoemde tarieven. Met het Besluit van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 17 mei 2021, houdende de verlening van mandaat en machtiging aan de toezichthoudende ambtenaren van de douane in verband met het voorkomen van illegale handel in tabak (Besluit verlening van mandaat en machtiging aan de toezichthoudende ambtenaren van de douane in verband met het voorkomen van illegale tabak) is de Douane hiertoe formeel aangewezen (zie Staatscourant 2021, 26825).

De Douane kan op grond van artikel 11, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet elk bewijs vorderen van de producent, importeur en exporteur en passende maatregelen nemen.

De Douane kan informatie overdragen op grond van artikel 1:33 van de Algemene douanewet. Bij het constateren van een strafbaar feit maakt de Douane gebruik van haar opsporingsbevoegdheden op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2017.

- d) *Verantwoordelijkheid VWS* VWS is verantwoordelijk voor de Tabaks- en rookwarenwet en bepaalt in hoofdzaak het beleid, ook ten aanzien van de uitvoering en de handhaving. VWS informeert de Douane over de wetgeving, het beleid, beleidsprioriteiten in het toezicht en risico-indicaties met betrekking tot de taken die voortvloeien uit deze bijlage. Communicatie en voorlichting met betrekking tot de beleidsaspecten van onderhavige taak is primair de verantwoordelijkheid van VWS.

- e) *Taken VWS* De Minister is in artikel 4d van de Tabaks- en rookwarenwet aangewezen als ID-uitgever. Daarnaast heeft de Minister op grond van de artikelen 4f en 4j van de Tabaks- en rookwarenwet, in artikel 3.15 van de Tabaks- en rookwarenregeling de bevoegde autoriteiten, de nationale beheerders en degene die meldingen ontvangt, aangewezen. De Minister is tot slot op grond van de artikelen 4g en 4k van de Tabaks- en rookwarenwet bevoegd tot het vragen van inlichtingen en het nemen van maatregelen, bedoeld in genoemde artikelen van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 en Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576.

6. Uitvoering

- a. *Werkwijze* Unieke identificatiemarkeringen
De Douane houdt in Nederland overeenkomstig de artikelen 4a, 4b, 4c en 4f van de Tabaks- en rookwarenwet en artikel 3.15, eerste tot en met vierde lid, van de Tabaks- en rookwarenregeling toezicht op de verplichte aanwezigheid van de unieke identificatiemarkering, als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Tabaksproductenrichtlijn, op de verpakkingseenheden van tabaksproducten. Dit toezicht vindt plaats tijdens reguliere accijnscontroles die de Douane vanuit haar taken uit de Wet op de accijns verricht. Bij overtreding van de artikelen 4a, 4b en 4c is de Douane op grond van artikel 11b van de Tabaks- en rookwarenwet bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Risicosignalen kunnen aanleiding zijn voor een controle. Signalen gaan via de daarvoor bestaande structuur.

Veiligheidskenmerken

Daarnaast houdt de Douane in Nederland overeenkomstig de artikelen 4h en 4i van de Tabaks- en rookwarenwet toezicht op de verplichte aanwezigheid van het veiligheidskenmerk, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de tabaksproductenrichtlijn, op de verpakkingseenheden van tabaksproducten. Bij overtreding van de artikelen 4h en 4i is de Douane op grond van artikel 11b van de Tabaks- en rookwarenwet bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Het Nederlandse accijnszegel is aan te merken als veiligheidskenmerk als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de tabaksproductenrichtlijn. Wanneer op de verpakkingseenheid van een tabaksproduct een geldig Nederlands accijnszegel is aangebracht, is derhalve voldaan aan artikel 4h van de Tabaks- en rookwarenwet.

Bepaalde tabaksproducten (bijvoorbeeld Tax-Free) zijn niet voorzien van een accijnszegel en dus niet voorzien van een veiligheidskenmerk. Om toch te voldoen aan de eisen van artikel 16, eerste lid, van de tabaksproductenrichtlijn, geldt voor deze producten een apart VWS veiligheidskenmerk; het zogenaamde VHK-zegel.

VHK-zegels kunnen door tabaksproducenten/importeurs besteld worden bij de Nederlandse accijnszegelproducent. Bij deze accijnszegelproducent voert de Douane soms controles/toezicht uit. Deze controles/toezicht gaan ook gelden voor VHK-zegels (zie onderdeel c van deze paragraaf).

De zegelproducent moet een sluitende voorraadadministratie voeren. Om hieraan te kunnen voldoen vormt de afname van het VHK-zegel een onderdeel van deze controle. VWS draagt zorg dat de Douane inzicht krijgt in de afname van VHK-zegels van de zegelproducent.

Zorgvuldigheidsvereisten

De Douane geeft waar nodig (op basis van risicosignalen) invulling aan het toezicht op naleving van de zorgvuldigheidsvereisten van artikel 11 van de Tabaks- en rookwarenwet. Tijdens deze controles kan de Douane eveneens inzage in documenten verlangen die betrekking hebben op de verkoopadministratie van de geïnspecteerde. Hierdoor 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.

- b. Afhandeling overtredingen* De Douane handelt overtredingen af. De Douane kan op grond van artikel 11b van de Tabaks- en rookwarenwet, in samenhang gelezen met de bijlage bij die wet, een bestuurlijke boete opleggen overeenkomstig de in de bijlage genoemde tarieven. Zolang Douane het boeteproces nog niet volledig heeft ingeregeld legt Douane in deze implementatiefase nog geen boetes op, op grond van de hierboven benoemde regelgeving.
- c. Douane-laboratorium* Het Douanelaboratorium (team Documentenonderzoek) heeft taken in de uitvoering van deze bijlage. Het Douanelaboratorium voert controle van echtheid van een accijnszegel en/of VHK-zegel uit. Het Douanelaboratorium voert deze controle uit tijdens het reguliere toezicht op de authenticiteit van accijnszegels en in geval van (signalen van) het vermoeden dat één of meer zegels niet voldoet aan de verplichte echtheidskenmerken. Het Douanelaboratorium houdt toezicht op de vernietiging van VHK-zegels die geproduceerd zijn bij de drukker en die niet mogen worden uitgegeven (bijvoorbeeld vanwege inferieure kwaliteit). Het Douanelaboratorium voert dit

toezicht op de vernietiging van de VHK-zegels uit wanneer de drukker de Douane informeert over misdrukken.

- d. *Douane-voorschrift* De Douane beschrijft in overleg met VWS, zoals bedoeld in artikel 6 van het convenant, in het Handboek Accijns, het voorschrift traceerbaarheid en veiligheidskenmerken van tabaksproducten, op welke wijze de Douane uitvoering dient te geven aan de taak.

7. Planning, rapportage en evaluatie

- a. *Doelstellingen en prioritering* Jaarlijks stelt de Douane de omvang van het toezicht vast voor de taak van deze bijlage en verwerkt dit in het Handhavingsplan Douane. Accijnscontroles van de Douane zijn hierbij het uitgangspunt. Als gelet op de totaliteit van douanetaken in dit plan en de daarbinnen te stellen uitvoeringsprioriteiten wordt verwacht dat de voorgenomen handhavingsinspanning voor de taak van deze bijlage niet of niet volledig kan worden uitgevoerd, wordt dit besproken met VWS.
- b. *Rapportage en evaluatie* De Douane en VWS bespreken jaarlijks of de afspraken in deze bijlage nog actueel en toereikend zijn en of er wensen en/of knelpunten in de samenwerking met betrekking tot de uitvoering van deze taak zijn. Indien nodig vindt actualisering van de bijlage plaats.

De Douane draagt zorg vanuit haar viermaandrapportage (VMR) voor de rapportage aan VWS over haar activiteiten met betrekking tot de taak van deze bijlage. Aan de hand van het uitgevoerde toezicht en de geconstateerde onregelmatigheden wordt het resultaat van de activiteiten in dit jaarlijkse overleg besproken. Als het overleg daartoe aanleiding geeft, kunnen de jaarlijkse afspraken bijgesteld worden.

8. Informatie-uitwisseling

- a. *Informatie-uitwisseling* De 'Bijlage Gegevensuitwisseling: Algemene afspraken en technische afspraken en procedures aangaande incidenteel leveringsverzoek(en) gegevens en spontane gegevensverstrekking' (kortweg: AVG-bijlage) bij het convenant, als bedoeld in artikel 1, is van toepassing op de informatie-uitwisseling volgend uit deze Bijlage 7, waarbij VWS, de NVWA en de Douane worden aangemerkt als verzoekende partij.
- b. *Juridisch* Bij doelgebonden informatie-uitwisseling, zoals bedoeld in lid a, verstrekken de algemeen directeur Douane, in zijn hoedanigheid van inspecteur als bedoeld in artikel 1:3, lid 1 onderdeel c, Adw, en de door hem gemandateerde ambtenaren met gebruikmaking van de in artikel 1:33, lid 3, Adw gegeven bevoegdheid, op verzoek gegevens voor zover deze noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het bepaalde bij of krachtens de in artikel 1:1 Adw bedoelde regelingen dan wel voor de uitvoering van het bepaalde bij of krachtens die wet, aan de in deze bijlage genoemde organisatie(s).

9. Scholing en helpdesk

- a. *Opleiding en scholing* De Douane is verantwoordelijk voor de inzet van gekwalificeerd personeel voor de uitvoering van de taken die voortvloeien uit deze bijlage. Het opleggen van bestuurlijke boetes vanuit de Algemene wet bestuursrecht is nieuw voor de Douane. Daarom is er vanuit de Douane behoefte aan het ontvangen van (bij)scholing op dit gebied. De Douane wil daarbij gebruik maken van de kennis op dit gebied bij VWS / NVWA. De vorm waarop deze (bij)scholing plaatsvindt wordt in gezamenlijkheid besproken en bepaald.
- b. *Helpdesk-functie* De helpdeskfunctie met betrekking tot uitvoering van de in deze bijlage bedoelde douanetaken wordt in de bestaande kennisinfrastructuur van de Douane vervuld door de Regionale Vakcoördinator (Revaco). Contacten met VWS verlopen via het team Accijns van de afdeling Handhavingsbeleid van het Douane Landelijk Kantoor.

10. Financiële afspraken

- a. *Uitvoeringskosten* Uit de financieringsystematiek, relevant voor de bekostiging van dit initiatief, volgt dat de jaarlijks benodigde formatie berekend wordt op basis van structurele, meerjarige kaders. Vanaf 2022 wordt vooralsnog een structureel budget geclaimd van 640.000 euro per jaar. Voor 2021 is dit bedrag vastgesteld op 200.000 euro.
- VWS en Douane kunnen de exacte financiële afspraken middels een apart document vastleggen, refererend aan deze overkoepelende kaderafspraken.
- b. *Kosten bij verandering van taak of werkwijze* In het geval dat VWS de Douane verzoekt de in deze bijlage genoemde taken en/of werkwijze uit te breiden of anderszins te veranderen, brengt de Douane de consequenties van de kosten in kaart. Bovenstaand uitgangspunt blijft van toepassing.

11. Overleg, coördinatie en beheer

- a. *Overleg* Ten minste eenmaal per jaar vindt beleidsoverleg plaats tussen VWS en de Douane over de uitvoering van de taken van deze bijlage en het functioneren van de samenwerking volgens deze bijlage.
- b. *Coördinatie en beheer van deze bijlage* Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:
De directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie.
- Douane:
Landelijk kantoor, afdeling Handhavingsbeleid, team Accijns.

12. Publicatie in de Staatscourant

Van de inwerkingtreding van deze bijlage wordt melding gemaakt in de Staatscourant.

Aldus overeengekomen en in tweevoud ondertekend,

Op 9 september 2021, te Den Haag

Namens de Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

de directeur Voeding, Gezondheidsbescherming
en Preventie,

Op 17 september 2021, te Rotterdam

Namens de Staatssecretaris van Financiën,

de wnd directeur Douane/Handhavingsbeleid en
internationale aangelegenheden,

Dhr. Drs. C.G.A. Wijnker

Mw. mr. drs. I.M. Uitermark