

Vergaderjaar 2019–2020

35 204

Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet houdende implementatie van de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU inzake de procedure en de verkoop van tabaksproducten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 30 september 2019

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de in het nader verslag aan het woord zijnde fracties. Er is inbreng geleverd door de fracties van de VVD, CDA, D66, PvdA, GroenLinks en SP. Op de gestelde vragen en opmerkingen ga ik graag in. Hierbij houd ik zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van het verslag aan, met dien verstande dat vergelijkbare vragen waar mogelijk bij de beantwoording samengenomen zijn.

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

*De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering een overzicht kan geven van het stadium waarin tabaksproducenten en marktdeelnemers zich bevinden wanneer het gaat om de uitvoeringstechnische aspecten van de implementatie van de artikelen, zodat zij voldoen aan de vereisten van de artikelen.*

Met ingang van 14 mei 2019 is het voor tabaksproducenten, -importeurs en andere marktdeelnemers mogelijk om de benodigde identificatiecodes te bestellen bij de Nederlandse ID-uitgever. Hierdoor zijn alle betrokken partijen in de gelegenheid om per 20 mei 2019 aan de vereisten van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574¹ te voldoen. De uitvoeringstechnische aspecten zijn daarmee sinds 20 mei 2019 geïmplementeerd en operationeel.

¹ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 van de Commissie van 15 december 2017 inzake de technische normen voor instelling en werking van een traceringsysteem voor tabaksproducten (PbEU 2018, L 96).

Uitvoeringstechnische aspecten met betrekking tot artikel 16 van Richtlijn 2014/40/EU² (hierna: tabaksproductenrichtlijn) zijn onder meer de wijze waarop veiligheidskenmerkzegels besteld kunnen worden. Inmiddels kunnen tabaksproducenten en -importeurs veiligheidskenmerkzegels bestellen voor tabaksproducten die op grond van de Wet op de accijns geen accijnszegel hoeven te bevatten, bijvoorbeeld tabaksproducten die bestemd zijn voor de taxfree markt. De regering heeft tabaksproducenten en -importeurs herhaaldelijk geïnformeerd over de wijze waarop deze zegels besteld kunnen worden. Betreffende brieven zijn conform het overheidsbeleid ten aanzien van contacten met de tabaksindustrie openbaar gemaakt op de volgende website: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/roken/transparant-over-contact-tabaksindustrie>.

Zijn er aspecten in de wetswijziging waarbij de producenten en marktdeelnemers hulp nodig hebben van de overheid? En zo ja, welke aspecten zijn dit dan en welke stappen neemt de overheid om producenten en marktdeelnemers hierin tegemoet te komen?

Ten aanzien van het bestellen van codes voor het volg- en traceersysteem hebben producenten en marktdeelnemers geen hulp van de overheid nodig. De identificatiecodes kunnen worden aangevraagd bij de ID-uitgever. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het volg- en traceersysteem is er door de ID-uitgever een bijeenkomst georganiseerd waar marktdeelnemers zijn geïnformeerd over de wijze van aanvraag en het bestellen van unieke identificatiecodes. Daarnaast heeft de ID-uitgever een helpdesk beschikbaar voor eventuele vragen.

Uit artikel 16 van de tabaksproductenrichtlijn volgt dat op alle verpakkingseenheden van tabaksproducten die in de handel worden gebracht een onvervalsbaar veiligheidskenmerk moet staan. In de *Regeling identificatiecodes en veiligheidskenmerk tabaksproducten*³ is bepaald dat het Nederlandse accijnszegel wordt gezien als veiligheidskenmerk voor tabaksproducten die op grond van artikel 73 van de Wet op de accijns reeds een accijnszegel moeten bevatten. Niet alle tabaksproducten moeten echter op grond van de Wet op de accijns een accijnszegel bevatten, bijvoorbeeld tabaksproducten die bestemd zijn voor de taxfree markt. Deze tabaksproducten dienen op grond van artikel 16 van de tabaksproductenrichtlijn wél een veiligheidskenmerk te bevatten. De regering heeft hiervoor veiligheidskenmerkzegels (hierna: VHK-zegels) laten drukken. Deze zegels hebben het (blanco) accijnszegel als basis. De regering heeft ten behoeve van het drukken van VHK-zegels een concessieovereenkomst met drukker Koninklijke Joh. Enschedé gesloten. Zij zijn tevens de huidige drukker van het Nederlandse accijnszegel. De regering heeft tabaksproducenten en -importeurs herhaaldelijk geïnformeerd over de wijze waarop de VHK-zegels besteld kunnen worden. Betreffende brieven zijn conform het overheidsbeleid ten aanzien van contacten met de tabaksindustrie openbaar gemaakt op de website: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/roken/transparant-over-contact-tabaksindustrie>. Degenen die VHK-zegels willen bestellen dienen middels een daarvoor bestemd formulier een aanvraag om toestemming voor het bestellen van de zegels in te dienen bij de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Indien de aanvrager voldoet aan de voorwaarden voor het verlenen van toestemming wordt een toestemmingsbeschikking verleend. De bestelprocedure alsmede de voorwaarden

² 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).

³ Regeling identificatiecodes en veiligheidskenmerk tabaksproducten (Stcrt. 2019, nr. 21441).

voor verlening van toestemming is vervat in de Regeling identificatiecodes en veiligheidskenmerk tabaksproducten.

*De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering kan toelichten waarom er geen overleg is gevoerd over de uitvoeringstechnische aspecten van de wet, terwijl dit volgens het antwoord op vraag 130 van de feitelijke vragen bij het Nationaal Preventieakkoord⁴ wel mogelijk is.*

Over uitvoeringstechnische aspecten is wel degelijk contact geweest met de industrie. Onderdeel van de uitvoering van artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn is dat een instantie aangewezen wordt die de unieke identificatiemarkeringen gaat aanmaken en afgeven (de ID-uitgever). Atos B.V. gaat dit namens de Staatssecretaris van VWS doen. Op 26 februari 2019 heeft Atos B.V. een kick-off-bijeenkomst georganiseerd waar marktdeelnemers die betrokken zijn bij de handel in tabaksproducten geïnformeerd zijn over de uitvoeringstechnische aspecten van het systeem om identificatiemarkeringen aan te vragen. Tijdens deze bijeenkomst is een demonstratie gegeven over het bestelsysteem voor de unieke identificatiemarkeringen. Het Ministerie van VWS heeft de implementatie van artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn in Nederlandse wetgeving tevens kort toegelicht. Het verslag van deze bijeenkomst is te vinden op de website van de rijksoverheid onder het kopje «Duidelijkheid over contacten met tabaksindustrie»: transparant-over-contact-tabaksindustrie/europese-regels-illegale-tabakshandel. Ik ben van mening dat de uitvoeringstechnische aspecten voldoende in de bijeenkomst van Atos B.V. aan bod zijn gekomen. Een nader overleg heeft daarom niet plaatsgevonden.

Voor de uitvoering van artikel 16 van de tabaksproductenrichtlijn omtrent het veiligheidskenmerk zijn veldpartijen die tabak fabriceren en/of handelen in tabaksproducten bij brief van 19 september 2018 geïnformeerd over het gebruik van het accijnszegel als veiligheidskenmerk. Vervolgens zijn partijen via algemene kennisgeving geïnformeerd over het gebruik en het bestelproces van het «veiligheidskenmerkzegel». Op bovengenoemde website geeft het Ministerie van VWS naast algemene informatie over de implementatie van de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn, ook de mogelijkheid om specifieke vragen over de technische implementatie per mail te stellen via de dienstpostbus tegengaan illegale handel tabak. Conform artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging wordt alle correspondentie met de tabaksindustrie gepubliceerd op de website van de rijksoverheid en wordt conform het protocol over de wijze van omgang met de tabaksindustrie alleen antwoord gegeven op vragen als deze gericht zijn op de technische uitvoering van de bepalingen in het wetsvoorstel.

*Tevens wordt door de **VVD-leden** gevraagd of de regering een overzicht kan geven van de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de richtlijnen en de drempels waartegen producenten, maar ook marktdeelnemers, aanlopen in andere landen.*

*In aanvulling hierop vragen de leden van de **SP-fractie** of er op enigerwijze verschillen zijn in de aanpak, geldende voorwaarden of implementatie in vergelijking met de Nederlandse aanpak.*

Het volg- en traceersysteem is sinds 20 mei 2019 in heel Europa operationeel, met uitzondering van één lidstaat, namelijk Roemenië. Hiervoor heeft de Europese Commissie een tijdelijke oplossing gevonden. Per 1 oktober 2019 is ook het systeem in Roemenië operationeel geworden.

⁴ Kamerstukken 32 793, nr. 385.

Voor zover mij bekend is, zijn er in andere landen geen drempels waar Nederlandse producenten of markdeelnemers tegenaan lopen. Voor zover bekend zijn er geen verschillen in aanpak en implementatie met andere landen. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574, die alle specifieke eisen bevat omtrent het volg- en traceersysteem, werkt bovendien rechtstreeks door in alle Europese lidstaten. Afwijking van deze eisen is nationaalrechtelijk gezien dan ook niet mogelijk.

Wat betreft het veiligheidskenmerk geldt dat tabaksproducten en -importeurs momenteel in de gelegenheid zijn om veiligheidskenmerkzegels te bestellen. Door tabaksproducenten en -importeurs is eerder gepleit voor een geharmoniseerd veiligheidskenmerk voor taxfree tabaksproducten onder meer in het belang van de uniformiteit van de verpakkingen van tabaksproducten. Ook op Europees niveau is gediscussieerd over de noodzaak hiervan. De Europese Commissie heeft tijdens verscheidene bijeenkomsten over de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn (meetings of the subgroup on traceability and security features), waaronder die van 12 maart 2019, te kennen gegeven dat een geharmoniseerd veiligheidskenmerk op grond van Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576 weliswaar is toegestaan, maar dat zij geen wettelijke basis hebben om dit op te leggen. Diverse lidstaten, waaronder Nederland, betwijfelen echter de noodzaak van een geharmoniseerd veiligheidskenmerk in het belang van de uniformiteit van de verpakkingen. Elk tabaksproduct, waaronder taxfree tabaksproducten, moeten op grond van de tabaksproductenrichtlijn namelijk ook voorzien zijn van gezondheidswaarschuwingen in de taal van het lidstaat waarin de producten in de handel worden gebracht. Van uniformiteit van verpakkingen van tabaksproducten is derhalve al geen sprake.

*Voorts vragen de leden van de **VVD-fractie** wat de regering verwacht van de regelgeving in andere EU-lidstaten om met behoud van de doelstellingen van het tegengaan van illegale handel in tabaksproducten, interoperabiliteit en vrij verkeer van goederen te garanderen.*

Het vrije verkeer van goederen is één van de belangrijkste pijlers van de Europese Unie. Illegale tabaksproducten ondergraven het vrije verkeer van legale tabaksproducten. De artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn richten zich op het terugdringen van de illegale handel in tabaksproducten. Daarmee kan het vrije verkeer van goederen beter geborgd worden.

*De leden van de **CDA-fractie** hebben enkele vragen bij het wetsvoorstel. De regering schrijft dat de illegale handel in tabak naar schatting wereldwijd voor 1 op de 10 sigaretten en andere tabaksproducten verantwoordelijk is en in Europa tussen de 6 en 10%. De leden van de CDA-fractie vragen of hier ook cijfers of schattingen van bekend zijn van specifiek Nederland. Kan de regering daarnaast aangeven of er een verband bestaat tussen de hoogte van de accijnzen op tabak en de hoeveelheid illegale tabak die in omloop is?*

In Nederland zijn vanaf 2016 tot en met 2018 meer dan 308 miljoen stuks illegale sigaretten in beslag genomen. Daarnaast ook meer dan 99.000 kilo illegale tabak en meer dan 44.000 kilo illegale waterpijptabak.⁵ Tevens zijn er meerdere illegale sigarettenfabrieken aangetroffen. In 2017 zes illegale fabrieken en in 2018 acht illegale fabrieken. De Wereldbank stelt in een recent rapport over illegale tabakshandel, dat is opgesteld op basis van

⁵ Gepubliceerd overzicht van de Douane van in beslag genomen illegale tabak in Nederland, p. 37, <https://over-ons.belastingdienst.nl/wp-content/uploads/2019/04/Douane-Nederland-in-2018.pdf>.

ervaringen in meer dan 30 landen wereldwijd, dat accijnsverhogingen een kleine rol spelen bij illegale tabakshandel.⁶

*De leden van de **CDA-fractie en SP-fractie** vragen waarom de verplichtingen uit de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn ten aanzien van sigaretten en shagtabak vanaf 20 mei 2019 en ten aanzien van andere tabaksproducten pas vanaf 20 mei 2024 geïmplementeerd moeten zijn.*

Deze implementatietermijn volgt uit de tabaksproductenrichtlijn (zie overweging 30). De Europese Commissie heeft dit onderscheid gemaakt teneinde producenten van andere tabaksproducten dan sigaretten en shagtabak – die vaak kleine en middelgrote ondernemingen zijn – een langere periode te geven om te voldoen aan de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn. Daarmee kunnen zij profiteren van eerdere ervaringen, voordat de artikelen op hen van toepassing worden.⁷

*De leden van de **D66-fractie** vragen welk tijdpad de regering voor ogen heeft voor de implementatie van de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn en in hoeverre er nu al sprake is van verplichtingen waar de tabaksindustrie aan gebonden is. Hoe gaat de regering daarmee om?*

De verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn gaan gelden in Nederland op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt. Vanaf dan is handhaving op naleving van de verplichtingen mogelijk. De intentie is, gezien de implementatiedatum van 20 mei 2019, het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 werkt rechtstreeks door in de Europese lidstaten, en dus ook in Nederland. Dit betekent dat de bepalingen uit de uitvoeringsverordening wel al werking hebben, maar op de naleving ervan nog niet wordt gehandhaafd. De handhaving zal plaats kunnen vinden wanneer het wetsvoorstel in werking treedt.

*De leden van de **GroenLinks-fractie en SP-fractie** vragen in hoeverre de voorgenomen maatregelen de illegale handel zullen terugdringen. Zijn daar streefcijfers over beschikbaar en is daar onderzoek naar verricht? Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de Nederlandse voorgenomen accijnsstijging van tabak naar mogelijk € 10 per pakje illegale handel van tabakswaar verder zal laten toenemen. Zijn hier (wetenschappelijke) onderzoeken naar verricht, zo vragen deze leden.*

Middels de implementatie van de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn wordt het reduceren van de beschikbaarheid van illegale tabaksproducten beoogd doordat de leveringsketen van legale tabaksproducten beter wordt beveiligd. Met het volg- en traceersysteem uit artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn worden bewegingen van legale tabaksproducten gemonitord (tracking), waardoor autoriteiten kunnen achterhalen op welk moment een tabaksproduct verdwijnt naar de illegale tabakshandel (tracing). Met het systeem van veiligheidskenmerken uit artikel 16 van de tabaksproductenrichtlijn kan de authenticiteit van een verpakkingseenheid van een tabaksproduct geverifieerd worden door autoriteiten alsmede consumenten. Op 15 december 2017 heeft de Europese Commissie een impact assessment verricht naar de sociale en economische impact van de uitvoeringsmaatregelen voortvloeiend uit de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn. De uitvoering van de

⁶ World Bank, 2019. Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences. Beschikbaar via <http://www.worldbank.org/en/topic/tobacco/publication/confronting-illicit-tobacco-trade-a-global-review-of-country-experiences>.

⁷ Impact assessment, p. 6 https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/tt_ia_en.pdf.

artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn kan de illegale handel in tabaksproducten reduceren met 2.45% van de totale tabaksproducten markt, hetgeen gelijk staat aan 674 miljoen pakjes sigaretten per jaar. Zie voor wat betreft de vraag over de toename van illegale handel van tabakswaar als gevolg van de Nederlandse voorgenomen accijnsstijging van tabak naar mogelijk € 10 per pakje, het antwoord op de eerste vraag van de CDA-fractie.

*Al realiseren de leden van de **SP-fractie** zich dat de regels voor sigaretten en shagtabak pas kort geleden zijn geïmplementeerd, toch zijn zij benieuwd of er bij betrokken partijen, waaronder bijvoorbeeld de Douane, tegen bepaalde zaken aangelopen wordt. Hoe is de implementatie verlopen? Kan over deze ervaringen al wat worden gerapporteerd?*

Op 20 mei 2019 zijn de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn in werking getreden. Het onderhavige wetsvoorstel dat deze artikelen implementeert, zal – afhankelijk van het verdere verloop van het wetgevingsproces – zo snel mogelijk in werking treden. Pas dan zal het toezicht op de naleving van de verplichtingen kunnen plaatsvinden. De Douane stelt een implementatieplan op voor het uitvoeren van het toezicht op de naleving van de bepalingen van het wetsvoorstel. De verwachting is dat vanaf een half jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de eerste ervaringen met de nieuwe wetgeving gerapporteerd kunnen worden.

2. Artikel 15 en 16 tabaksproductenrichtlijn op hoofdlijnen

*De leden van de **CDA-fractie** vragen wie verantwoordelijk is voor de onafhankelijke gegevensopslagprovider. Door wie wordt deze opslagprovider betaald? En welke organisatie zal de rol van externe auditor vervullen?*

Producenten en importeurs van tabaksproducten zijn verplicht om een contract te sluiten met een onafhankelijke derde aanbieder voor het hosten van informatie over hun tabaksproducten. De centrale elementen van de contracten zijn vastgesteld in Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/573⁸. De eisen in deze verordening werken rechtstreeks door en zijn gericht tot tabaksproducenten en importeurs.

De opslagprovider wordt door de producenten en importeurs betaald. De contracten moeten door de Europese Commissie worden goedgekeurd. De externe auditor wordt door de tabaksproducenten en importeurs geselecteerd en betaald. Ook deze contracten moeten door de Europese Commissie worden goedgekeurd.

Genoemde leden vragen of het klopt dat Nederland het bedrijf Atos heeft aangewezen als de instantie die namens het Ministerie van VWS de unieke identificatiemarkeringen (UI's) gaat aanmaken en afgeven. Klopt het dat Atos eerder betrokken was bij de ontwikkeling en verspreiding van Codentify, het systeem dat door de tabaksindustrie zelf is ontworpen en wordt gepromoot om de illegale handel in tabaksproducten te bestrijden?

Het klopt dat Atos B.V. in Nederland is aangewezen als ID-uitgever om unieke identificatiecodes te genereren en uit te geven namens de Staatssecretaris van VWS. De Europese regels stellen eisen aan de onafhankelijkheid van de ID-uitgever. Atos B.V. voldoet aan alle gestelde onafhankelijkheidseisen.

⁸ Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/573 van de Commissie van 15 december 2017 betreffende de centrale elementen van de gegevensopslagcontracten die als onderdeel van een tracerings-systeem voor tabaksproducten moeten worden gesloten (PbEU 2018, L 96).

Op welke manier geeft de regering invulling aan het vereiste van onafhankelijkheid van de tabaksindustrie? Welke afspraken zijn er concreet gemaakt met Atos over het onafhankelijk zijn van de tabaksindustrie? Kan de regering garanderen dat Atos geen banden heeft met de tabaksindustrie?

Artikel 35 van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 schrijft op uitvoerige wijze voor wat onder het begrip «onafhankelijkheid» moet worden verstaan. Zo bepaalt het de grenzen van onafhankelijkheid qua rechtsvorm, organisatie, besluitvormingsproces en in financieel opzicht. Lidstaten zijn gebonden aan deze invulling, en dus ook Nederland. De voorwaarden die artikel 35 van de uitvoeringsverordening stelt, zijn leidend geweest bij de aanbestedingsprocedure. Atos B.V. voldoet aan deze eisen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering al kan aangeven welk veiligheidskenmerk per algemene maatregel van bestuur (AMvB) gekozen zal gaan worden.

Op 19 september 2018 is kenbaar gemaakt dat de intentie bestaat het Nederlandse accijnszegel aan te wijzen als toegestaan veiligheidskenmerk voor de gevallen waarin tabaksproducten nu al een accijnszegel moeten bevatten op grond van de Wet op de accijns. Voor tabaksproducten die geen accijnszegel hoeven te bevatten, geldt wel de eis dat zij een veiligheidskenmerk moeten bevatten. Speciaal voor deze gevallen wordt een zogeheten veiligheidskenmerkzegel ontwikkeld. De details over (de wijze van aanvraag van) dit zegel zullen bij of krachtens AMvB worden vastgesteld.

*De leden van de **D66-fractie** vragen hoeveel en welke eisen de regering voornemens is om (bij AMvB) te stellen aan het veiligheidskenmerk. Is de regering van plan om de vijf soorten authenticatie-elementen waaruit het veiligheidskenmerk minimaal moet bestaan stuk voor stuk te specificeren? Wordt daarbij ook geborgd dat alle authenticatie-elementen voldoen aan de relevante ISO-normen?*

Artikel 4h, tweede lid, van het wetsvoorstel geeft aan welke soort eisen er gesteld zullen worden aan het veiligheidskenmerk. Deze eisen dienen in de eerste plaats ter implementatie van artikel 3, eerste lid, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576, dat vereist dat de veiligheidskenmerken uit niet minder dan vijf soorten authenticatie-elementen bestaan, waarvan er ten minste één open is, één half-verborgen is en één verborgen is. In artikel 2, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576 zijn de definities van open, half-verborgen en verborgen opgenomen. In deze definities wordt verwezen naar de relevante ISO-normen. De bijlage bij dit Uitvoeringsbesluit bevat een lijst van soorten authenticatie-elementen. Zowel het accijnszegel als het veiligheidskenmerkzegel bevat authenticatie-elementen van deze lijst. Deze lijst is echter niet-limitatief. De Europese Commissie heeft tijdens verscheidene bijeenkomsten over de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn (meetings of the subgroup on traceability and security features), waaronder tijdens die van 28 september 2017, te kennen gegeven dat lidstaten ook andere authenticatie-elementen in veiligheidskenmerken kunnen toestaan, zolang het veiligheidskenmerk voldoet aan de vereisten uit artikel 16 van de tabaksproductenrichtlijn en Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576. De regering is overigens niet voornemens om de afzonderlijke authenticatie-elementen te delen met veldpartijen, zodat zij zelf een veiligheidskenmerkzegel kunnen ontwikkelen.

Wegens veiligheidsredenen en redenen van toezicht en handhaving worden de producenten en importeurs van tabaksproducten niet in kennis

gesteld van de combinatie of combinaties van authenticatie-elementen die moet of moeten worden gebruikt in een veiligheidskenmerk, maar is er één specifiek veiligheidskenmerkzegel ontwikkeld dat veldpartijen kunnen aanvragen bij drukker Koninklijke Johan Enschedé. Indien producenten en importeurs van tabaksproducten in kennis zouden worden gesteld van de afzonderlijke authenticatie-elementen, zouden veldpartijen zelf ieder een verschillend veiligheidskenmerk kunnen creëren. Dat zou de doelstelling van het veiligheidskenmerk ondergraven.

Verder is de regering voornemens om in nadere regels aan te wijzen wie de aanbieder is van het veiligheidskenmerk, op welke wijze het veiligheidskenmerk aangebracht moet worden (zie artikel 5 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576) en op welke wijze het veiligheidskenmerkzegel aangevraagd kan worden. De laatstgenoemde eisen zijn reeds kenbaar gemaakt door middel van de Regeling identificatiecodes en veiligheidskenmerk tabaksproducten (Stcrt. 2019, nr. 21441).

*Voorts vragen de leden van de **D66-fractie** waarom er niet voor gekozen is om de unieke identificatiemarkering en het veiligheidskenmerk aan elkaar te koppelen, zodat sprake is van de «unieke, veilige en niet-verwijderbare identificatiemarkeringen» waarover in artikel 8 van het Illicit Trade Protocol wordt gesproken. Op welke andere manier wordt nu de veiligheid van de UI's geborgd?*

Artikel 16 van de tabaksproductenrichtlijn biedt de ruimte om onder meer accijnszegels aan te wijzen als veiligheidskenmerk, mits het accijnszegel voldoet aan alle technische normen en functies die in dit artikel worden opgelegd. Omdat het Nederlandse accijnszegel hieraan voldoet, heeft de regering ervoor gekozen om het accijnszegel aan te wijzen als veiligheidskenmerk. Voor de tabaksproducten waarop nu op grond van de Wet op de accijns geen accijnszegel verplicht is, worden veiligheidskenmerkzegels gedrukt. De regering heeft er niet voor gekozen om de UI aan te brengen op het accijnszegel of het veiligheidskenmerkzegel, omdat het vanuit oogpunt van toezicht van groot belang is dat er geen van het (blanco) accijnszegel afwijkend veiligheidskenmerk(zegel) wordt gebruikt. De basis van het veiligheidskenmerkzegel is het blanco accijnszegel.

De unieke identificatiecodes bestaan uit verschillende elementen met een maximale lengte van 26 tekens. Een deel van de code is het unieke serienummer dat door een computer wordt gegenereerd. Het serienummer is een willekeurige reeks tekens, waarvan de kans dat deze wordt geraden verwaarloosbaar is en in ieder geval lager dan 1/10000 is. Een serienummer van negen posities biedt voldoende ruimte om 1,7 miljard unieke codes te genereren gedurende meer dan 400 jaar. Het serienummer van Atos B.V. bestaat uit acht posities, omdat gedurende de implementatie de zogenaamde «prefix» één teken langer is uitgevallen. De prefix is een vaste waarde die voor het serienummer moet worden geplaatst. Voor Atos B.V. is dat LEWL1. Atos B.V. is de uitgever van unieke identificatiecodes voor de Nederlandse markt. Alle pakjes die voor de Nederlandse markt zijn bestemd hebben een unieke identificatiecode die begint met LEWL1, gevolgd door de andere elementen waaruit de unieke identificatiecode is opgebouwd. Omdat het een harde eis was om het totaal aantal tekens van de code op 26 te houden, is er één positie van het serienummer ingeleverd.

*De leden van de **SP-fractie** vragen of alle producenten van tabaksproducten contracten hebben gesloten over de opslag van gegevens met een onafhankelijke derde teneinde de onafhankelijkheid en transparantie van het volg- en traceersysteem te waarborgen. Zo nee, per wanneer dienen alle producenten een dergelijk contract te hebben en wat gebeurt er mochten producenten geen contract afsluiten? Is vervolgens bekend*

welke partij(en) de producenten als onafhankelijke derde hebben ingeschakeld? Zo ja, kunnen de leden van de SP-fractie daarvan een overzicht ontvangen? Aan welke eisen moet zo'n onafhankelijke derde precies voldoen?

Ja, de producenten hebben contracten afgesloten met onafhankelijke aanbieders van gegevensopslagdiensten. De eisen waaraan een onafhankelijke derde moet voldoen zijn vastgelegd in Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 en Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/573. De Europese Commissie heeft de aanbieders beoordeeld op onafhankelijkheid van de tabaksindustrie met betrekking tot hun rechtsvorm, organisatie, en besluitvormingsproces. Daarnaast is beoordeeld of de aanbieders van gegevensopslagdiensten en het bijbehorende anti-manipulatiehulpmiddel onafhankelijk zijn in financieel opzicht. Bovendien mag er geen sprake zijn van belangenverstrengeling voor wat betreft het management van de onderneming. Dit geldt uiteraard ook voor onderaannemers.

Op de website van de Europese Commissie is een lijst beschikbaar met de partijen die als onafhankelijke derde kunnen worden ingeschakeld door tabaksproducenten en -importeurs.⁹

List of third parties notified and approved by the Commission to operate a primary repository (date of issue: 24.06.2019): Legal name	Place of incorporation
Atos AG	Switzerland
Atos Information Technology GmbH	Germany
Atos IT Solutions and Services A/S	Denmark
Atos Polska S.A.	Poland
Dentsu Aegis Network Switzerland AG	Switzerland
Filippetti S.P.A.	Italy
IBM United Kingdom Limited	United Kingdom
Kasi Automation Ltd	Bulgaria
Movilizer GmbH	Germany
Zetes S.A.	Belgium

*Ook het verplichte onvervalsbare veiligheidskenmerk vinden de leden van de **SP-fractie** van groot belang. Begrijpen genoemde leden het goed dat het mogelijk is dat alle lidstaten verschillende veiligheidskenmerken hanteren, zolang ze maar aan de geformuleerde eisen voldoen? Maakt dit het toezicht op de veiligheidskenmerken niet ingewikkelder, voor onder andere de Douane, zo vragen deze leden. Waarom is er bijvoorbeeld niet gekozen voor één breed (voor alle lidstaten) geldend veiligheidskenmerk?*

De Europese Commissie heeft te kennen gegeven dat een geharmoniseerd veiligheidskenmerk weliswaar is toegestaan, maar dat zij geen wettelijke basis heeft om een geharmoniseerd veiligheidskenmerk op te leggen. Er was onvoldoende animo onder de lidstaten om tot een geharmoniseerd veiligheidskenmerk te komen. De regering heeft er daarom voor gekozen om voor de normale binnenlandse verkoop aan te sluiten bij de veiligheidskenmerken die al in het accijnszegel zijn opgenomen en voor de tabaksproducten waarop geen accijnszegel moet worden aangebracht, zoals taxfree tabaksproducten, een nieuw veiligheidskenmerkzegel te ontwerpen. Het merendeel van de lidstaten heeft een soortgelijke oplossing voor taxfree tabaksproducten gevonden. Het klopt dat alle lidstaten verschillende veiligheidskenmerken kunnen hanteren. Dit heeft naar verwachting geen gevolgen voor het toezicht op de veiligheidskenmerken. De verpakkingseenheden van tabaksproducten die in Nederland in de handel worden gebracht moeten voorzien zijn van

⁹ https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/primaryrepositories_approvedproviders_en.pdf.

een Nederlands accijnszegel dan wel een nationaal veiligheidskenmerk-zegel. Hier zal de Douane toezicht op houden. Dat andere lidstaten, voor de tabaksproducten die in die landen in de handel worden gebracht, andere veiligheidskenmerken hanteren, maakt het voorgaande niet anders. De nationale toezichthouders hebben geen taak bij het toezicht in andere lidstaten.

3. De artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn in Europese en internationale context

*De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering kort kan aangeven welke overige bepalingen uit het WHO FCTC-protocol geïmplementeerd en geratificeerd moeten worden in Nederland. Kan de regering daarbij ook aangeven op welke termijn zij verwacht de betreffende wetsvoorstellen naar de Kamer te sturen?*

*De leden van de **SP-fractie** vragen in aanvulling hierop of de overige bepalingen uit het WHO FCTC-protocol op enige wijze invloed hebben op de nu voorliggende voorstellen met betrekking tot artikel 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn.*

Het WHO FCTC-protocol zal geïmplementeerd worden in één wetsvoorstel, dat diverse wetswijzigingen bevat. Op dit moment staat het wetsvoorstel op de agenda van de ministerraad van 20 september aanstaande. Naar verwachting ontvangt Uw Kamer het wetsvoorstel en de memorie van toelichting voor het einde van dit jaar. De doelstelling van de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn komt overeen met de doelstelling van het Protocol. Zo wordt artikel 8 van het Protocol, het volg- en traceersysteem, door de Europese Unie geïmplementeerd in artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn. Het wetsvoorstel ter implementatie en ratificatie van het Protocol doorloopt echter een andere route dan het voorliggende wetsvoorstel, omdat het gaat om de implementatie van een protocol bij een internationaal verdrag. De wetstrajecten zijn daarom, en ook door de verschillende implementatietermijnen, losgekoppeld van elkaar. Het wetsvoorstel ter implementatie van het protocol heeft geen invloed op het voorliggende wetsvoorstel.

4. Toezicht en handhaving

*De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering een toelichting kan geven op de stand van zaken met betrekking tot het opstellen van de toezicht- en handavingsplannen door de Douane. Zijn de vorderingen van deze plannen gecommuniceerd naar de marktdeelnemers en producenten zodat zij dit mee kunnen nemen in de voorbereidingen op de implementatie van de artikelen? Hoe beoordeelt de regering het advies van de Raad van State dat de aanwijzing van de Douane als toezicht-houder precisering behoeft in het licht van de Algemene douanewet?*

Het toezicht door de Douane beperkt zich in het kader van de Tabaks- en rookwarenwet tot het toezicht op accijnsverkooppunten, op importzendingen en op binnenlands vervoer. Het toezicht op de aanwezigheid van het veiligheidskenmerk bij de verkoop van tabaksproducten loopt mee in het normale accijnstoezicht bij de controle op accijnsverkooppunten. Het toezicht op de unieke identificatiemarkering door de Douane zal als volgt worden ingericht.

- Steekproefsgewijs zal er bij geïmporteerde zendingen gecontroleerd worden op de aanwezigheid van een unieke identificatiemarkering.
- Bij binnenlandse vervoerscontroles zal er steekproefsgewijs gecontroleerd worden op de aanwezigheid van een unieke identificatiemarkering.

Deze aanpak is vermeld in de uitvoeringstoets bij dit wetsvoorstel; marktdeelnemers en producenten kunnen dit dus al meenemen bij de implementatie. De concrete invulling van deze aanpak in de toezicht- en handhavingsplannen wordt niet openbaar gemaakt, omdat dat afbreuk kan doen aan de effectiviteit daarvan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies gewezen op de Algemene douanewet (Adw) en de mogelijkheid om een wet op te nemen in de bijlage bij de Adw. De Afdeling heeft het belang van deze mogelijkheid benadrukt en geadviseerd de voorgestelde regeling voor aanwijzing van de Douane als toezichthouder te bezien in het licht van de Adw en hierop in te gaan. Naar aanleiding van dit advies zal de Tabaks- en rookwarenwet aan de bijlage bij de Adw worden toegevoegd op grond van het wetsvoorstel. Door de Tabaks- en rookwarenwet toe te voegen aan de Adw, zien de taken en bevoegdheden van de inspecteurs van de Douane ook op handhaving van verboden en beperkingen die in de Tabaks- en rookwarenwet zijn opgenomen. Gelet op de uitvoeringspraktijk van de Douane ligt deze toevoeging voor de hand. De intentie bestond reeds om de Tabaks- en rookwarenwet aan de bijlage bij de Adw toe te voegen, maar dan bij AMvB. Omdat de Afdeling heeft gevraagd in te gaan op deze mogelijkheid, is van de gelegenheid gebruik gemaakt en nu al, op grond van het wetsvoorstel, de Tabaks- en rookwarenwet toe te voegen aan de Adw, in plaats van bij AMvB.

*De leden van de **CDA-fractie** vragen op welke wijze de werkafspraken tussen het Ministerie van VWS, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Douane zullen worden vastgelegd. Deze leden vragen daarnaast waarom hier nieuwe werkafspraken voor nodig zijn, omdat toch mag worden aangenomen dat deze instanties ook nu al samenwerken om de illegale handel in tabakswaaren tegen te gaan. Op basis van welke afspraken wordt nu al informatie uitgewisseld en samengewerkt? En waarom voldoen deze afspraken na implementatie van de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn niet meer?*

De werkafspraken tussen het Ministerie van VWS en het Ministerie van Financiën (de Douane) zullen worden vastgelegd in een bijlage bij het *Convenant inzake de samenwerking tussen het Ministerie van VWS en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van wettelijke taken op het beleidsterrein van het Ministerie van VWS door de Douane*. Dit is nodig, omdat de implementatie van de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn nieuwe specifieke bevoegdheden en taken met zich meebrengen, die er voorheen niet waren en de nieuwe taak niet wordt gedekt door de bestaande werkafspraken. Op dit moment werken de NVWA en de Douane inderdaad al samen om de illegale handel in tabakswaaren tegen te gaan. De huidige werkafspraken zijn vastgelegd in een werkwijze die het voor de inspecteurs duidelijk maakt wanneer zij bij de Douane een melding kunnen doen als zij voor roken bestemde tabaksproducten aantreffen waarop het verplichte accijnszegel ontbreekt.

*De leden van de **CDA-fractie** en **SP-fractie** vragen of de regering kan onderbouwen waarom boetes van € 450 of € 4.500 voldoende zijn als effectief sanctie-instrumentarium voor de bestuursrechtelijke handhaving van de verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortkomen. Waarom heeft de regering niet voor een aanzienlijk hoger boetemaximum gekozen? Zijn de gekozen boetebedragen volgens de regering hoog genoeg om het met de overtreding beoogde economische voordeel weg te nemen?*

De huidige Tabaks- en rookwarenwet kent een gefixeerd boetestelsel, waarbij sprake is van vier boetecategorieën. De maximale boete die de Tabaks- en rookwarenwet nu kent, bedraagt € 450.000,-. Voor overtreding van de bepalingen van het voorliggende wetsvoorstel is zoveel mogelijk

rekening gehouden met dit boetestelsel om consistentie te waarborgen over de hele linie van de verplichtingen uit de Tabaks- en rookwarenwet. Zoals ik tijdens het debat over het Preventieakkoord heb aangegeven, ben ik bereid het gesprek te voeren over het mogelijk gaan toepassen van een hogere sanctionering op notoire overtreders van het rookverbod. Mocht na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel blijken dat de maximum boetebedragen een onvoldoende afschrikwekkend effect hebben, dan ben ik bereid de verplichtingen uit dit wetsvoorstel te betrekken bij het gesprek over hardere sanctionering. Overtreding van de bepalingen uit het wetsvoorstel zijn overigens niet alleen bestuurlijk beboetbaar gesteld, maar ook strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten. Het wetsvoorstel wijzigt artikel 1 van de Wet op de economische delicten, waardoor hechtenis, een taakstraf of geldboete kan worden opgelegd aan de overtreder. Bovendien kan de hoogte van de geldboete op zó een manier worden vastgesteld, dat het gewonnen economische voordeel geneutraliseerd wordt.

*De leden van de **CDA-fractie** en **GroenLinks-fractie** vragen verder of de regering een overzicht kan geven van de boetebedragen die in andere Europese landen worden gehanteerd voor dezelfde vergrijpen.*

Er is geen volledig overzicht beschikbaar van de boetebedragen die in andere Europese landen worden gehanteerd voor dezelfde vergrijpen. Het vaststellen van de hoogte van de boetebedragen is een nationale aangelegenheid. Wel is er door leden van de werkgroep in Brussel onderling enige informatie gedeeld. In Litouwen bijvoorbeeld, variëren de boetebedragen tussen de € 2.896,- en € 8.688,-.

*De leden van de **CDA-fractie** vragen tot slot wat de huidige capaciteit is van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) voor de opsporing van illegale sigaretten. Klopt het dat door het aanbod van illegale sigaretten de fiscus in 2018 ongeveer € 50 miljoen is misgelopen? Is de regering voornemens om de komende jaren te evalueren of de verplichtingen uit dit wetsvoorstel daadwerkelijk tot een betere handhaving leiden? Zo ja, hoe gaat de regering dat monitoren?*

Op dit moment is er 12 fte opgesteld binnen de FIOD voor de opsporing van illegale sigaretten. Het klopt niet dat de fiscus € 50 miljoen is misgelopen. Het bedrag van € 50 miljoen slaat terug op de schade die zou zijn ontstaan indien de door de FIOD in 2018 beslag genomen sigaretten op de illegale markt terecht waren gekomen. Met betrekking tot de vraag over het evalueren van de verplichtingen uit het wetsvoorstel met betrekking tot de handhaving wordt verwezen naar paragraaf 4, onderdeel b, van het algemene deel van de memorie van toelichting. Hierin is aangegeven dat het toezicht op de naleving van de bepalingen van het wetsvoorstel na 5 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geëvalueerd zullen worden.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** zijn verheugd dat het sanctie-instrumentarium voor bestuursrechtelijke handhaving uitgebreid wordt om illegale handel in tabak tegen te gaan. Maar, zo vragen genoemde leden, wordt er ook intensiever gecontroleerd?*

Het is moeilijk nu al te zeggen of er intensiever gaat worden gecontroleerd ten opzichte van de huidige situatie, omdat de situaties van nu en straks (na inwerkingtreding van het wetsvoorstel) niet goed vergelijkbaar zijn. Op dit moment zijn bijvoorbeeld tabaksproducten die geen accijnszegel bevatten verboden. In de toekomstige situatie komt hier bovenop dat tabaksproducten zonder unieke identificatiemarkering en veiligheidskenmerk verboden zijn. Indien tabaksproducten niet deze verpakkings-

voorschriften bevatten, is handhaving daarop mogelijk. In die zin is er sprake van intensievere controle, omdat er bij controle ook gekeken zal worden naar de aan- en afwezigheid van unieke identificatiemarkeringen en veiligheidskenmerken.

Voor het wetsvoorstel is een uitvoeringstoets uitgevoerd door de Belastingdienst.¹⁰ De Douane geeft aan vooralsnog geen extra capaciteit nodig te hebben voor het toezicht. Wel zal de Douane een evaluatiemoment inplannen (een half jaar na de verwachte inwerkingtreding van dit wetsvoorstel), mede om te onderzoeken of sprake is van meerkosten.

5. Gevolgen voor regeldruk en overige bedrijfseffecten

*Ingaand op de gevolgen voor de regeldruk en overige bedrijfseffecten lezen de leden van de **VVD-fractie** dat de kosten voor de aanschaf van apparatuur die nodig is om tabaksproducten te registreren uiteindelijk door de producenten van tabaksproducten gedekt zal moeten worden. Kan de regering toelichten welke gevolgen dit heeft voor de kleinere producenten die Nederland kent?*

Voor zover bij mij bekend is, heeft de overgrote meerderheid van sigarettenfabrikanten (pakjes en shagtabak) besloten om gezamenlijk aan deze wettelijke eis te voldoen. Dit beeld wordt bevestigd door de Europese Commissie. Het consortium van fabrikanten heeft een derde partij («SGS») in dienst die het terugbetalingsproces uitvoert. Hierbij wordt een verdeelsleutel gehanteerd. Het platform voor het door SGS beheerde vergoedingsproces is toegankelijk via de volgende link: <https://ontrack.sgs.com>. Een lijst met deelnemende tabaksproducenten is te vinden via de volgende link: <https://ontrack.sgs.com/en-US/news/newsparticipatingmanufacturers/list-of-participating-manufacturers.pdf>. De regering heeft geen (negatieve) signalen ontvangen over de uitvoering van de verplichting om de kosten voor apparatuur te dekken.

*Verder vragen de leden van de **VVD-fractie** of de regering kan toelichten met welke kosten marktdeelnemers te maken zullen krijgen naar aanleiding van de implementatie van de artikelen 15 en 16. De leden van de **SP-fractie** wijzen ook op de kosten die tabaksproducenten moeten dragen voor de nalevingskosten die het wetsvoorstel veroorzaakt voor onder andere importeurs en distributeurs. Zij vragen hoe dit proces in de praktijk vorm gaat krijgen.*

Met betrekking tot artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn geldt dat producenten de kosten moeten dragen van de benodigde apparatuur om tabaksproducten te kunnen scannen. Naar verwachting sluiten ze daar contracten voor af met een aantal leveranciers. De leveranciers verzorgen dan de verdere uitrol van het systeem.

Daarnaast moeten de producenten en importeurs unieke identificatiecodes aanschaffen bij de Nederlandse ID-uitgever, op het moment dat zij tabaksproducten op de Nederlandse markt willen brengen. De prijs die de Nederlandse ID-uitgever rekent voor de unieke identificatiecodes is gemiddeld en conform eerdere schattingen die de Europese Commissie heeft gemaakt in haar impact assessment.

Tot slot geldt dat de kosten die verbonden zijn met het gegevensopslagsysteem moeten worden gedragen door producenten en importeurs van tabaksproducten.

¹⁰ Welke raadpleegbaar is via www.wetgevingskalender.overheid.nl.

Met betrekking tot artikel 16 geldt dat tabaksproducenten en -importeurs kosten moeten maken voor het laten drukken van veiligheidskenmerk-zegels voor tabaksproducten die nu op grond van de Wet op de Accijns geen accijnszegel hoeven te bevatten, zoals taxfree tabaksproducten.

*De leden van de **VVD-fractie** lezen verder dat de inschatting is dat de administratieve lasten met betrekking tot het volg- en traceersysteem laag zullen zijn. Waarop wordt deze inschatting gebaseerd?*

Deze inschatting is gebaseerd op het uitgangspunt dat het een volledig digitaal systeem is. Na het eenmalig aanvragen van de vereiste code voor de marktdeelnemers en bijbehorende faciliteit(en) via de website van de Nederlandse ID-uitgever, zijn er verder geen extra administratieve handelingen nodig ten opzichte van de huidige werkwijze als het gaat om het verzenden en ontvangen van tabaksproducten. Hiervoor hoeven geen extra handelingen te worden uitgevoerd of geregistreerd. Dit gaat vol automatisch.

De unieke identificatiemarkering waarmee verpakkingseenheden van tabaksproducten moeten worden voorzien, kunnen tegen betaling worden afgenomen bij de door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangewezen ID-uitgever. Kan de regering uiteenzetten of er een limiet zit aan het aantal identificatiemarkeringen die een producent kan aanvragen?

Er zit geen limiet aan het aantal unieke identificatiemarkeringen die kunnen worden besteld bij de Nederlandse ID-uitgever. Nadat de codes zijn aangemaakt moeten ze binnen een half jaar worden gebruikt. De producent maakt zelf een inschatting hoeveel hij denkt nodig te hebben. Het is ook mogelijk om een voorraad aan te leggen voor een paar maanden.

6. Financiële gevolgen voor de rijksbegroting

*De leden van de **SP-fractie** vragen of de voorgestelde wijzigingen financiële dan wel personele gevolgen hebben voor de NVWA en de Douane, aangezien hun taken toenemen of aangepast worden.*

Voor het wetsvoorstel is een uitvoeringstoets uitgevoerd door de Belastingdienst.¹¹ Daarin is vermeld dat de Douane een evaluatiemoment in zal plannen (een half jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel), mede om te onderzoeken of voor eventuele meerkosten alsnog een beroep moet worden gedaan op het Ministerie van VWS. Nu het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is opgeschoven in de tijd zal de evaluatie ook opschuiven. De Douane is aangewezen als een van de toezichthouders op de naleving van de aanwezigheid van het veiligheidskenmerk bij de verkoop van tabaksproducten en op de unieke identificatiemarkering. Voor de NVWA zijn er met de huidige inzichten vooralsnog geen financiële dan wel personele gevolgen voor wat betreft reeds gemaakte afspraken dat de NVWA bij de Douane melding kan doen als zij voor roken bestemde tabaksproducten aantreffen waar de unieke identificatiemarkering of het veiligheidskenmerk op ontbreekt.

¹¹ Welke raadpleegbaar is via www.wetgevingskalender.overheid.nl.

II. ARTKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel C

Artikel 4a

*De leden van de **CDA-fractie** vragen of inmiddels bekend is of de uitvoeringsverordening ruimte biedt voor nadere regelgeving op basis van artikel 4a. Zo ja, welke ruimte wordt hierin nog geboden? Zo nee, wanneer wordt wel duidelijk welke ruimte er is voor nadere regelgeving?*

Artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn stelt een aantal algemene eisen omtrent de unieke identificatiemarkering. Als bekend geldt er voor Europese richtlijnen een implementatieverplichting. Dit betekent dat de eisen uit artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn geïmplementeerd moeten worden in nationale regelgeving. Voor verordeningen geldt juist een overschrijfverbod: eisen uit een verordening mogen niet opgenomen of overgeschreven worden in nationale regelgeving, om een zo geharmoniseerd mogelijk Europees speelveld te creëren. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 bevat specifieke eisen ter invulling van artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn. Op sommige punten overlappen de eisen uit de richtlijn en de verordening met elkaar. Artikel 15 tabaksproductenrichtlijn bevat echter een aantal eisen die niet voorkomen in Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574. Op grond van de implementatieverplichting zullen deze eisen uit artikel 15 tabaksproductenrichtlijn daarom geïmplementeerd worden bij of krachtens AMvB. Artikel 4a, tweede lid, van het wetsvoorstel bevat hiertoe een grondslag. Zo zullen er eisen gesteld worden aan de technische wijze waarop de unieke identificatiemarkering aangebracht moet worden: de UI mag immers ingevolge artikel 15, eerste lid, van de tabaksproductenrichtlijn niet verwijderbaar en onuitwisbaar zijn en het mag niet verborgen of onderbroken worden. Overige eisen zullen niet gesteld worden op nationaal niveau; de uitvoeringsverordening laat hier immers ook geen ruimte voor. Zie ook de bijgevoegde nota van wijziging over dit punt.

*Krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen eisen worden gesteld aan de identificatiemarkeringen. Graag horen de leden van de **SP-fractie** wanneer deze AMvB beschikbaar is. Ook aangaande de AMvB waarmee eisen worden gesteld aan de toegankelijkheid van de informatie die deel uitmaakt van de unieke identificatiemarkering vragen genoemde leden wanneer zij deze kunnen verwachten.*

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt door een nota van wijziging in te dienen bij het wetsvoorstel, zodat de eisen in een ministeriële regeling gesteld kunnen worden. Zoals u ook kunt lezen in het antwoord op de voorgaande vragen, zien de eisen die in lagere regelgeving komen op de implementatie van bindende EU-rechtshandelingen en zijn de eisen erg gedetailleerd en technisch van aard. Een ministeriële regeling leent zich in dat geval beter voor implementatie dan een AMvB. De planning is ministeriële regeling gelijktijdig met de wet in werking te laten treden, vanwege de Europese implementatiedatum.

*Waarom, zo vragen de leden van de **SP-fractie**, wordt ervoor gekozen om de andere tabaksproducten die vóór 20 mei 2024 in de Unie zijn geproduceerd of ingevoerd en die niet zijn gemerkt met een unieke identificatiecode nog tot en met 20 mei 2026 vrij in omloop te laten blijven? Waarom wordt er voor zo'n lange overgangsperiode gekozen?*

Andere tabaksproducten hebben een veel lagere omzetverhouding, met name in vergelijking met sigaretten. Een langere overgangsperiode zorgt

er daarom voor dat fabrikanten en importeurs van andere tabaksproducten verhoudingsgewijs op gelijke wijze van deze overgangstermijn profiteren.

Daarnaast worden andere tabaksproducten voornamelijk geproduceerd door het midden- en kleinbedrijf, die vaak meer moeite hebben om hun productieprocessen in korte tijd aan te passen aan nieuwe wettelijke vereisten, vooral wanneer productielijnen handmatig of semi-handmatig zijn.

Artikel 4b

*De leden van de **VVD-fractie** lezen in de toelichting op artikel 4b dat een overtreding van het verbod in datzelfde artikel de toezichthouder de mogelijkheid geeft een bestuurlijke boete op te leggen. De hoogte van de boete is afhankelijk van de marktdeelnemer die de overtreding begaat. Kan toegelicht worden wat er in deze zin wordt verstaan onder marktdeelnemer?*

Om naleving van de bepalingen omtrent de unieke identificatiemarkering zoveel mogelijk te bevorderen, is de verbodsbepaling in artikel 4b gericht tot verschillende marktdeelnemers. De huidige Tabaks- en rookwarenwet kent een boetestelsel waarbij de hoogte van de boete onder andere afhankelijk is van het type overtreder. Artikel 4b is daarom opgenomen in zowel categorie A als categorie B in de bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet. Dit betekent dat indien een producent, groothandelaar of importeur van tabaksproducten het verbod in artikel 4b schendt, de hoogte van de bestuurlijke boete hoger ligt dan wanneer een andere marktdeelnemer het verbod schendt. Onder marktdeelnemer kan in het laatste geval een verkoper van tabaksproducten worden verstaan.

*De leden van de **SP-fractie** vragen wat er gebeurt als een tweede of derde partij in de handelsketen erachter komt dat een product niet beschikt over de juiste code. Is deze partij dan verplicht dit te melden aan de partij waarvan zij het product hebben ontvangen? Is de derde partij in die gevallen schuldig of geldt dat bijvoorbeeld voor alle drie partijen?*

Op grond van artikel 4b van het wetsvoorstel is het marktdeelnemers verboden een tabaksproduct te leveren of in de handel te brengen indien het product niet voldoet aan de in artikel 4a gestelde eisen. Indien een tweede of derde partij in de handelsketen erachter komt dat een tabaksproduct niet voldoet aan de in artikel 4a gestelde eisen, mag die partij op grond van artikel 4b het tabaksproduct niet verder leveren of in de handel brengen. Indien de partij dit toch doet, is de toezichthouder bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen aan deze partij. Daarnaast zal de toezichthouder ook een boete kunnen opleggen aan de producent, indien blijkt dat deze heeft nagelaten een code aan te brengen op het tabaksproduct en het product toch heeft (door)geleverd. Een afzonderlijke meldingsplicht is niet opgenomen in het wetsvoorstel.

Artikel 4c

*In de toelichting op artikel 4c lezen de leden van de **VVD-fractie** dat het eerste tot en met het zesde lid de implementatie van de artikelen 15, vijfde tot en met achtste lid, van de tabaksproductenrichtlijn behelst. In hun brief van 21 juni 2019 vraagt TZN om aan artikel 4c, derde lid, de volgende zinsnede toe te voegen: «Teneinde zeker te zijn omtrent de compatibiliteit van het geleverde materiaal door de fabrikanten van producten op basis van tabak, definiëren de marktdeelnemers de technische karakteristieken van het materiaal dat ze nodig hebben in het kader van de uitoefening van dit besluit, zowel wat de nodige hardware als software betreft». Is de*

regering bereid deze zinsnede aan het lid toe te voegen? Zo nee, welke motivering heeft de regering daarbij?

De brancheorganisatie voor de tabaks- en zoetwarengroothandel (TZN) vraagt om een zinssnede op te nemen in de wettekst dat regelt dat marktdeelnemers de technische karakteristieken van de benodigde apparatuur definiëren.

De tabaksproductenrichtlijn bepaalt in artikel 15, zevende lid, dat de apparatuur specifieke gegevens elektronisch moet kunnen lezen en doorsturen naar een gegevensopslaginstallatie.

In artikel 15, elfde lid, van de tabaksproductenrichtlijn is geregeld dat de Commissie de technische normen vaststelt door middel van uitvoeringshandelingen om ervoor te zorgen dat de systemen die worden gebruikt voor de unieke identificatiemarkeringen en de daarmee verband houdende functies in de gehele Unie met elkaar verenigbaar zijn. Het is Europees geregeld welke specifieke gegevens gelezen en doorgestuurd moeten kunnen worden. Het is daarnaast bovendien de verantwoordelijkheid van producenten van tabaksproducten dat zij aan deze eisen voldoen. Wanneer lager in de keten zaken spaaklopen omdat de apparatuur niet goed werkt, heeft dat direct impact upstream in de keten en kan mogelijk niet aan de wetgeving worden voldaan. Op niet-naleving van de verplichtingen kan gehandhaafd worden. Dat zou voldoende motivering moeten zijn voor de producenten om het volg- en traceersysteem naar behoren te implementeren.

*Kan nader worden toegelicht waarom ervoor is gekozen dat de externe auditor die de activiteiten van de derde controleert door de tabaksproducent wordt voorgesteld, zo vragen de leden van de **SP-fractie**. Waarom is er niet voor gekozen deze door de Commissie voor te stellen en te laten betalen door de tabaksproducent?*

Deze eis is in overeenstemming met artikel 15, achtste lid, van de tabaksproductenrichtlijn. Hierin is bepaald dat producenten en importeurs een externe auditor moeten voorstellen en betalen. Zoals het geval is voor voorgestelde aanbieders van primaire gegevensopslagplaatsen, blijft de Commissie de volledige controle houden over de voorgestelde auditors en is zij verantwoordelijk voor hun selectie en goedkeuring. Daarbij zorgt de Commissie ervoor dat de integriteit van het systeem, en met name de onafhankelijkheid ervan, behouden blijft.

Daarnaast is het zo dat artikel 8, veertiende lid, van het FCTC-protocol bepaalt dat een partij van de tabaksindustrie kan verlangen dat deze de kosten draagt die gepaard gaan met het opzetten van een volg- en traceersysteem. Om die reden lijkt het passend om de industrie de mogelijkheid te geven een dienstverlener / auditor voor te stellen.

Artikel 4d

*De leden van de **SP-fractie** horen graag wanneer de aanbesteding zal plaatsvinden voor de partij die de unieke identificatiemarkeringen en andere identificatiecodes zal gaan aanmaken en uitgeven? Kan daarbij worden toegelicht welke voorwaarden en eisen geformuleerd zullen worden voor de aanbestedingsprocedure?*

De aanbestedingsprocedure heeft reeds plaatsgevonden in het najaar van 2018. Omdat artikel 15 van de tabaksproductenrichtlijn per 20 mei 2019 in werking is getreden, en dit artikel verplicht dat er een ID-uitgever wordt aangewezen, is er in een vroeg stadium gestart met de aanbestedingsprocedure.

Atos B.V. is inmiddels aangewezen als ID-uitgever. De voorwaarden die gesteld worden aan de ID-uitgever zijn op Europees niveau vastgesteld in Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574. Deze voorwaarden zijn dan ook leidend geweest bij het aanwijzen van Atos B.V.

Artikel 4f

*De leden van de **VVD-fractie** constateren dat in de toelichting op artikel 4f wordt geschreven dat artikel 35, vijfde en zevende lid, bepaalt dat ID-uitgevers, aanbieders van gegevensopslagdiensten en aanbieders van anti-manipulatiehulpmiddelen elke verandering in de omstandigheden die verband houden met de onafhankelijkheidseisen dienen te melden aan de betrokken lidstaten en de Commissie. Ook dienen de betrokken lidstaten en de Commissie in kennis te worden gesteld van alle gevallen van bedreigingen of andere pogingen tot ongepaste beïnvloeding die daadwerkelijk of potentieel de onafhankelijkheid kunnen aantasten. Kan de regering toelichten welke controle en beschermingsmechanismen hier van toepassing zijn om de onafhankelijkheidseisen te waarborgen?*

Artikel 35, zesde lid, van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 bepaalt dat wanneer uit verkregen informatie of meldingen blijkt dat niet langer wordt voldaan aan de onafhankelijkheidseisen, de lidstaten en de Commissie alle nodige maatregelen kunnen nemen om ervoor te zorgen dat alsnog aan de onafhankelijkheidseisen wordt voldaan. Onder nodige maatregelen wordt bijvoorbeeld het geven van een bevel tot stopzetting van bepaalde activiteiten verstaan.

Bovendien maken de onafhankelijkheidseisen onderdeel uit van de concessieovereenkomst die is gesloten tussen het Ministerie van VWS en Atos B.V. Indien Atos B.V. niet langer aan haar verplichtingen voldoet, kan de overeenkomst als ultimum remedium worden opgezegd door het Ministerie van VWS en een nieuwe ID-uitgever worden aangewezen.

*De leden van de **SP-fractie** vragen waarom ervoor is gekozen dat door het anti-manipulatiehulpmiddel geregistreeerde informatie «tot negen maanden na het tijdstip van registratie beschikbaar dient te blijven»? Betekent «tot» dat negen maanden de maximale periode betreft? Zo nee, wat zijn de geldende maximale en minimale bewaartermijnen voor de informatie?*

In het geval van verpakkingseenheden (bijvoorbeeld een pakje sigaretten) wordt de leesbaarheid van de unieke identificatiecodes geverifieerd om te waarborgen dat zij correct zijn aangebracht en leesbaar zijn. Het verificatieproces wordt beschermd middels een anti-manipulatiehulpmiddel dat door een onafhankelijke derde wordt geleverd en geïnstalleerd. De door het anti-manipulatiehulpmiddel gemaakte registratie is op verzoek toegankelijk voor autoriteiten (art. 7, vijfde lid, van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574).

De producenten en importeurs waarborgen dat de door het anti-manipulatiehulpmiddel geregistreeerde informatie tot negen maanden na het tijdstip van registratie beschikbaar blijft. Dit betreft de minimale bewaartermijn. Er is geen maximale bewaartermijn vastgesteld.

*Aangegeven wordt dat door de Minister een groot aantal verschillende partijen aangewezen moet worden om bepaalde taken uit te voeren ten behoeve van de uitvoering van de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn. Graag ontvangen de leden van de **SP-fractie** een volledig overzicht van de taken waarvoor partijen aangewezen moeten worden door de Minister, wanneer deze partijen aangewezen zullen worden en of bijvoorbeeld bepaalde taken door dezelfde partijen uitgevoerd kunnen worden.*

Artikel 4f van het wetsvoorstel geeft de Minister de bevoegdheid om verschillende autoriteiten en beheerders aan te wijzen, die specifieke taken en bevoegdheden krijgen op grond van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574. Het gaat om de taken en bevoegdheden die beschreven staan in artikel 7, tweede en vijfde lid, 8, vierde lid, tweede alinea, 15, vierde lid, 17, vierde lid, 19, vierde lid, 25, eerste lid, onderdelen f, k en l, 26, zesde lid, 27 en 35, vijfde en zevende lid van de uitvoeringsverordening. Achtereenvolgens komen de taken en bevoegdheden samengevat op het volgende neer:

1. Producenten en importeurs moeten het aanbrengen van de unieke identificatiemarkeringen beveiligen met een anti-manipulatiehulpmiddel. Dit hulpmiddel moet geleverd en geïnstalleerd worden door een onafhankelijke derde. De Minister zal aanwijzen aan wie de onafhankelijke derde een verklaring moet leveren waarmee hij aantoont dat het hulpmiddel aan de vereisten van de uitvoeringsverordening voldoet.
2. Wanneer ID-uitgevers een encryptie of compressie gebruiken bij het genereren van unieke identificatiemarkeringen, moeten de bevoegde autoriteiten in kennis worden gesteld van door deze encryptie en compressie gebruikte algoritmen. Alleen op die manier kan een bevoegde autoriteit immers de unieke identificatiemarkeringen goed lezen. De Minister zal aanwijzen wie in Nederland deze mogelijkheid moet krijgen.
3. In naar behoren gemotiveerde gevallen kunnen bevoegde autoriteiten een ID-uitgever verzoeken een identificatiecode te deactiveren. Bijvoorbeeld wanneer een marktdeelnemer zich zodanig heeft misdragen dat zijn code moet worden ingetrokken. Onze Minister zal aanwijzen wie zo een verzoek tot intrekking kan indienen bij de ID-uitgever.
4. Hiernaast moeten enkele autoriteiten worden aangewezen die toegang krijgen tot het Europese datasysteem van Dentsu (de secondary repository).
5. Tot slot moet elke verandering in de omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de onafhankelijkheid van ID-uitgevers, aanbieders van gegevensopslagdiensten en aanbieders van anti-manipulatiehulpmiddelen gemeld worden aan bevoegde autoriteiten. Ook hier zal de Minister aanwijzen aan wie deze meldingen moeten worden gedaan.

De aanwijzing van de partijen zal geschieden door middel van een nader op te stellen ministeriële regeling. Deze ministeriële regeling bevindt zich op dit moment in de conceptfase en het doel is deze tegelijkertijd in werking te laten treden met het wetsvoorstel.

Bij de aanwijzing van de instanties zal de Minister uiteraard rekening houden met de aard van de taken en bevoegdheden. Het streven is de taken en bevoegdheden die samenhangen onder te brengen bij dezelfde instantie, om een zekere mate van consistentie en efficiënte te waarborgen.

Artikel 4g

*De leden van de **CDA-fractie** vragen welke mogelijkheden de regering ziet om duidelijker te specificeren aan welke vereisten de anti-manipulatiehulpmiddelen dienen te voldoen. Is het de bedoeling dat het anti-manipulatiehulpmiddel bijvoorbeeld ook in staat zou moeten zijn om te verifiëren dat sprake is van een onvervalste UI en om duplicaten te detecteren?*

Na het aanbrengen van de unieke identificatiemarkering (bijvoorbeeld in de vorm van een QR-code) op het pakje, wordt met behulp van het anti-manipulatiehulpmiddel gecontroleerd of de code correct is aangebracht en leesbaar is. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 is leidend bij de vraag welke gegevens afgelezen moeten kunnen worden uit de UI. Wanneer de unieke identificatiemarkering niet goed is aangebracht of niet volledig leesbaar is, moet de producent of importeur de code opnieuw aanbrengen. Om te controleren of dit verificatieproces goed verloopt wordt het opgenomen of geregistreerd door middel van een video- of logbestand. Het apparaat dat wordt gebruikt om bijvoorbeeld de video opname of het logbestand op te nemen is het anti-manipulatiehulpmiddel.

Artikel 4j

*De leden van de **SP-fractie** vragen wat er gebeurt indien er een melding binnenkomt van bedreigingen of andere pogingen tot ongepaste beïnvloeding die daadwerkelijk of potentieel de onafhankelijkheid van de aanbieder van het authenticatie-element aantast. Hoe wordt een dergelijke melding opgepakt en wat gebeurt er als blijkt dat een partij zich hier inderdaad schuldig aan heeft gemaakt?*

Uit artikel 8, vijfde lid, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576 volgt kortgezegd dat indien uit een melding blijkt dat een aanbieder van authenticatie-elementen niet langer voldoet aan de eisen van het eerste lid, de lidstaten binnen een redelijke termijn en uiterlijk op het einde van het kalenderjaar dat volgt op het kalenderjaar waarin de informatie of melding is ontvangen, de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat aan de in het eerste lid vastgestelde criteria wordt voldaan. Onder deze maatregelen kunnen herstelsancties worden verstaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, bijvoorbeeld het opleggen van een bevel, waarmee wordt opgelegd alsnog aan de onafhankelijkheidseisen te voldoen.

Onderdeel F

*Indien een onderzoek is verricht in het kader van de artikelen van de Tabaks- en rookwarenwet kan de belanghebbende, zo lezen de leden van de **SP-fractie**, een vergoeding vragen ter grootte van het bedrag waarmee zijn verkoopwaarde ten gevolge van het onderzoek is verminderd. Genoemde leden hebben op basis hiervan behoefte aan een nadere toelichting. Het is bijvoorbeeld toch niet mogelijk dat bij een geconstateerde overtreding een vergoeding wordt betaald? Uit welk budget wordt een dergelijke vergoeding betaald? Hoe vaak wordt verwacht dat zo'n vergoeding betaald moet worden en hoe hoog kan zo'n vergoeding maximaal zijn?*

Met onderdeel F wordt een lid toegevoegd aan het huidige artikel 15 van de Tabaks- en rookwarenwet. Het nieuwe lid bepaalt straks dat toezichthouders de bevoegdheid krijgen die genoemd wordt in artikel 7, tweede en derde lid, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576: tabaksproducten en -importeurs moeten op verzoek monsters verstrekken van tabaksproducten die op dat moment in de handel zijn. Omdat deze bevoegdheid overeenkomsten vertoont met de bevoegdheid van artikel 5:18 van de Awb (namelijk de bevoegdheid voor toezichthouders om zaken te onderzoeken), wordt de bevoegdheid van artikel 7, tweede en derde lid, van het uitvoeringsbesluit toegevoegd aan het huidige artikel 15 van de Tabaks- en rookwarenwet. Het wetsvoorstel wijzigt echter niets aan het reeds bestaande artikel 15 van de Tabaks- en rookwarenwet op grond waarvan een vergoeding kan worden verstrekt aan belanghebbende van wie zaken zijn onderzocht en als gevolg hiervan de verkoopwaarde is

verminderd. Deze bepaling is in 1988 tot stand gekomen en geeft een mogelijkheid aan belanghebbende om een vergoeding te vragen indien hun producten door onderzoek in waarde zijn verminderd. Het gaat hier om een vergoeding van de «schade» die wordt aangericht door een toezichthouder. De bevoegdheid om zaken te onderzoeken, te openen en daarvan monsters te nemen, komt een toezichthouder toe in het kader van het algemene toezicht. Te denken valt aan een situatie waarin de toezichthouder een verpakking moet openen om te controleren of tabaksproducten aan de gestelde eisen voldoen. Door de verpakking te openen kan het voorkomen dat het tabaksproduct in kwestie niet meer verkocht kan worden. De belanghebbende kan in zo een geval aan de toezichthouder vergoeding vragen, ook op dat microniveau.

*De leden van de **VVD-fractie** lezen dat er in het wetsvoorstel geen evaluatiebepaling is opgenomen. Kan de regering toelichten waarom er niet voor een evaluatiebepaling is gekozen?*

In artikel 28 van de tabaksproductenrichtlijn is de verslaglegging van de Commissie over de toepassing van deze richtlijn opgenomen. Uiterlijk vijf jaar na 20 mei 2016 en vervolgens telkens als dat nodig is, legt de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's een verslag voor over de toepassing van deze richtlijn (artikel 28, eerste lid). De verwachting is dat de artikelen 15 en 16 die op 20 mei 2019 in werking zijn getreden, in de eerstvolgende verslaglegging na 2021 meegenomen worden. De lidstaten dienen de Commissie bijstand te verlenen bij het verrichten van deze evaluatie en het opstellen van het verslag, en verstrekken haar daartoe alle beschikbare informatie. De Commissie kan dan, voor zover dit noodzakelijk wordt geacht, een voorstel tot wijziging van de richtlijn doen (artikel 28, derde lid).

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