



Brussel, 7.12.2018
COM(2018) 846 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Tweede actieplan ter bestrijding van de illegale tabakshandel 2018-2022

Tweede actieplan ter bestrijding van de illegale tabakshandel 2018-2022

Inleiding

Vanwege problemen op het vlak van belastingen, gezondheid en veiligheid vormt de illegale handel in tabak al geruime tijd een belangrijk punt van zorg voor de EU en de lidstaten. Om dit fenomeen aan te pakken heeft de EU vijf jaar geleden een integrale strategie vastgesteld¹. Parallel daarmee heeft de Commissie een eerste actieplan² ingediend, dat in nauwe samenwerking met de lidstaten is uitgevoerd.

In mei 2017 heeft de Commissie verslag uitgebracht³ over de voortgang bij de uitvoering van de strategie en het actieplan. De belangrijkste bevinding in het verslag was dat de illegale handel in tabak, ondanks tal van maatregelen die sinds 2013 zijn genomen, onverminderd een uitdaging van formaat vormt. De EU en haar lidstaten moeten blijven inzetten op een vastberaden aanpak van het gevaar dat illegale tabaksproducten en veranderende patronen vormen. In dit opzicht blijft de strategie van 2013 relevant, met haar combinatie van krachtige wet- en regelgeving, solide rechtshandhaving en intensievere samenwerking op nationaal, Europees en internationaal niveau. De Commissie concludeerde dat zij haar evaluatie van de huidige strategie zou afronden op basis van de gepresenteerde analyse en verdere dialoog met de belanghebbenden, en dat zij in 2018 een besluit zou nemen over de passende follow-up.

Het verslag werd ondersteund door de op 7 december 2017 aangenomen conclusies van de Raad, waarin tevens prioriteitsgebieden van verdere werkzaamheden van de lidstaten op dit gebied werden aangewezen. Parallel daarmee heeft de Commissie de technische besprekingen met de lidstaten voortgezet in de desbetreffende werkgroepen van deskundigen en van de Raad. Bovendien zijn de belanghebbenden op 23 maart 2018 geraadpleegd tijdens de openbare conferentie "*Fighting illicit tobacco trade – The Stakeholder Perspective*", die samen met het Europees Economisch en Sociaal Comité was georganiseerd. Dit evenement werd bijgewoond door belanghebbenden die hun licht over dit thema lieten schijnen vanuit meerdere invalshoeken: de overheid, het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en de academische wereld.

Het Europees Parlement heeft meermaals zijn ernstige zorgen geuit over de illegale handel in tabak en met name het verschijnsel van illegale witte sigaretten⁴, met als recentste voorbeeld de resolutie van het Europees Parlement van 3 mei 2018 over het jaarverslag 2016 over de bescherming van de financiële belangen van de EU – Fraudebestrijding⁵. Dit verslag ondersteunt in belangrijke mate de eerdere resolutie van het Europees Parlement van maart 2016, waarin met name werd opgeroepen tot een actieplan ter bestrijding van de illegale handel in dergelijke producten⁶.

¹ COM(2013) 324 final van 6 juni 2013.

² SWD(2013) 193 final van 6 juni 2013.

³ COM(2017) 235 final van 12 mei 2017.

⁴ Dit zijn "merken" die niet zijn verbonden aan de gevestigde marktdeelnemers en doorgaans geen legaal distributienetwerk in de EU hebben. Dergelijke producten worden grotendeels buiten de EU geproduceerd. Zie voor een overzicht van de voornaamste categorieën van illegale tabaksproducten het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD (2016) 44 final van 24.2.2016, blz. 11.

⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 3 mei 2018, (2017/2190 (INI)).

⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 9 maart 2016, (2016/2555 (RSP)).

Uit het overleg en de raadplegingen is gebleken dat de bestrijding van illegale tabak voor veel belanghebbenden een gemeenschappelijke zorg blijft en dat de onderwerpen die aan bod komen in het verslag van de Commissie van 2017, over het geheel genomen relevant worden geacht.

Het tweede actieplan ter bestrijding van de illegale tabakshandel 2018-2022

Gelet op de verschillende geleverde bijdragen en de hardnekkige aard van het probleem van de illegale handel in tabak, heeft de Commissie besloten een nieuw actieplan voor te stellen. Het plan borduurt voort op de analyse van de strategie van 2013 en waarborgt de continuïteit door het accent te blijven leggen bij het Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC-protocol)⁷ op mondiaal niveau en bij de succesvolle uitvoering van het nieuwe traceerbaarheidssysteem van de EU voor tabaksproducten in de EU⁸. Deze twee instrumenten blijven op de lange termijn de belangrijkste elementen van de beleidsmaatregelen van de EU op dit gebied. In het voorliggende actieplan worden, net als in het vorige, zowel beleidsmaatregelen als maatregelen voor operationele wetshandhaving voorgesteld, omdat een duurzame terugdringing van de illegale handel in tabak alleen met een combinatie hiervan zal kunnen worden bewerkstelligd.

Tegelijkertijd wordt met dit actieplan beoogd de EU-strategie in een aantal opzichten te versterken op basis van de analytische update die is opgenomen in het voortgangsverslag van 2017. Het doel is met name de illegale handel in tabak systematischer aan te pakken vanuit een marktperspectief: op basis van de erkenning dat de zwarte markt van bijvoorbeeld sigaretten slechts kan bestaan omdat er voor dergelijke producten verkopers en kopers zijn. In dit verband biedt dit actieplan een aantal initiatieven die bedoeld zijn om ofwel de vraag naar ofwel het aanbod van illegale tabaksproducten terug te dringen.

In het tweede actieplan wordt dan ook op systematischer wijze voorgesteld

- het volledige potentieel van het nieuwe FCTC-protocol te benutten als mondiaal instrument en forum om de illegale handel in tabak terug te dringen, en wel door het voortouw te nemen bij de uitvoering van het protocol na de inwerkingtreding ervan op 25 september 2018;
- belangrijke bron- en doorvoerlanden te betrekken via de verschillende kaders voor samenwerking die de EU ter beschikking staan teneinde de aanvoer te beperken die daadwerkelijk onze grenzen bereikt;

⁷ <http://www.who.int/fctc/protocol/en/>

⁸ Het traceerbaarheidssysteem van de EU is het eerste regionale systeem in zijn soort en zal zowel gelden voor alle in de EU vervaardigde tabaksproducten als voor tabaksproducten die buiten de EU zijn vervaardigd en in de EU in de handel worden gebracht. Het systeem maakt het mogelijk om de huidige locatie van een product in de toeleveringsketen te volgen, om een tijd- en locatierecord aan te maken teneinde alle bewegingen van dat product te volgen (tracking) en om de locaties in het verleden van een product vast te stellen teneinde een product tot zijn oorsprong te herleiden (tracing). Een overzicht van de herziening van de tabaksproductenrichtlijn (Richtlijn 2014/40/EU) van 3.4 2014 is te vinden op https://ec.europa.eu/health/tobacco/tracking_tracing_system_en

- de aandacht te richten op enkele belangrijke grondstoffen voor de illegale vervaardiging van tabaksproducten, variërend van ruwe tabak en sigarettenfilters tot productie- en verpakkingsapparatuur; en
- consumenten bewuster te maken van de gevaren van het kopen van illegale tabaksproducten en het rechtstreekse verband met de georganiseerde misdaad, als middel om de vraag terug te dringen.

En zeker niet in de laatste plaats wordt in dit actieplan, aangezien de illegale handel in tabak een activiteit is die zich goeddeels aan het oog onttrekt en voortdurend in ontwikkeling is, ook voorgesteld om te blijven investeren in het vergaren en analyseren van informatie op basis waarvan doeltreffende beleids- en operationele maatregelen kunnen worden genomen.

Veel van de maatregelen die zijn voorgesteld in het actieplan van 2013 evenals in het onderhavige document, zijn rechtstreeks, en vaak in de eerste plaats, gericht tegen illegale witte sigaretten. Dit punt kan aan de hand van één voorbeeld worden toegelicht: veel producten die in de EU als illegale witte sigaretten worden beschouwd, zijn legaal in de respectieve landen van herkomst. Als al deze landen de regels van het FCTC-protocol zouden uitvoeren, met name het door het protocol vereiste volg- en traceersysteem, zou dit een aanzienlijke daling van het aanbod van illegale witte sigaretten op de EU-markt betekenen. Ook operationele maatregelen en maatregelen die zijn gericht op de vraagzijde, zouden aanzienlijke gevolgen hebben voor de handel in illegale witte sigaretten.

Evaluatie en toezicht

Dit tweede actieplan volgt vijf jaar na de presentatie van de integrale strategie om de inspanningen ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten op te voeren evenals het bijbehorende actieplan. Het is gebaseerd op het eerste verslag over deze initiatieven, dat is gepresenteerd in mei 2017, en heeft betrekking op een even lang tijdvak.

De Commissie zal toezicht houden op de uitvoering van dit actieplan, zal de toekomstige ontwikkelingen in de illegale handel in tabaksproducten in de gaten houden, en zal jaarlijks verslag over de voortgang blijven uitbrengen aan de lidstaten.