

Illegale handel in shag en sigaretten

NEDERLAND ALS CRIMINELE GROEIMARKT



Illegale handel van shag en sigaretten Nederland als criminele groeimarkt

**Een onderzoek door Integris B.V.
in opdracht van de Vereniging Nederlandse Kerftabakindustrie (VNK)**



Een uitgave van VNK, oktober 2008, Den Haag

Inhoudsopgave

1	Onderzoeksopdracht	4
2	Executive Summary	5
3	Structuur van het rapport	10
4	Inleiding en opmerkingen vooraf	11
5	Accijnzen op tabak: van inkomstenbron tot gedragsbeïnvloeding	12
5.1	Accijnzen als wapen in de strijd tegen roken	12
5.2	Smokkel en namaak als onbedoeld neveneffect	13
6	Smokkel en namaak / 'illicit trade'	14
6.1	De aantrekkelijkheid van sigarettensmokkel	14
6.2	Definities van smokkel	15
6.3	Non-domestic duty paid (NDP)	15
6.4	Hoe de omvang van smokkel vast te stellen?	16
7	Smokkel op wereldschaal	18
7.1	Wereldwijde markt in contrabande	18
7.2	Europese Unie	19
7.3	Het Verenigd Koninkrijk: probleemland nummer één	19
7.4	Duitsland: doorvoerland en afzetmarkt	20
8	Het groeiende gevaar van namaak	22
8.1	De keerzijde van succes	22
8.2	De markt van namaak	23
9	Gevolgen van de smokkel en namaak van tabakswaren	24
9.1	Financieel	24
9.2	Gezondheidspolitiek	24
10	Aard van de criminaliteit rond smokkel en namaak buiten Nederland	28
10.1	Georganiseerde (zwarte) criminaliteit	28
10.2	Financiering van terrorisme?	30
10.3	Verschillen tussen zwarte markten	31

11	Aard van de smokkelhandel in Nederland	33
11.1	Aard en omvang van de zwarte markt	33
11.2	Georganiseerde criminaliteit?	33
12	Waarom kent Nederland (nog) nauwelijks een probleem?	36
12.1	Nederland primair een doorvoerland	36
12.2	Shagtabak en downtrading	36
12.3	Bufferfunctie en zwarte markt	38
13	Conclusie	42
	Literatuurlijst	45
	Colofon	52



1 Onderzoeksoopdracht

Integris B.V. heeft als onafhankelijk onderzoeksbureau in opdracht van de Vereniging Nederlandse Kerftabaksindustrie een onderzoek ingesteld om inzicht te verkrijgen in de organisatie, aard, omvang en effecten (gevolgen) van de smokkel en namaak van tabaksproducten.

Daarbij diende het accent te liggen op de specifieke Nederlandse situatie in de bredere context van de ontwikkelingen op mondiaal en Europees niveau en de mogelijke effecten daarvan op Nederland. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of en zo ja onder welke condities, een substantiële zwarte markt kan ontstaan voor smokkel en namaak en de maatschappelijke gevolgen daarvan.

Als onderdeel van het onderzoek werd ook gekeken naar de zogenaamde bufferfunctie van shag, dat gezien zijn lagere prijs dan sigaretten, bijdraagt aan het verhoudingsgewijs bescheiden karakter van de zwarte markt voor tabakswaaren in Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van literatuuronderzoek en interviews met zowel vertegenwoordigers van de industrie, academische deskundigen als een lid van het Europees Parlement en diens stafmedewerker.

2 Executive Summary

Illegale handel in shag en sigaretten. Wordt Nederland een criminele groeimarkt?

Deskundigen uit zowel de hoek van de wetshandhaving, de gezondheidszorg als de tabaksverwerkende industrie spreken de vrees uit voor een aanzienlijke groei van smokkel en namaak van tabaksproducten in Nederland. Integris B.V. onderzocht in opdracht van de Vereniging Nederlandse Kerftabakindustrie (VNK) de organisatie, aard, omvang en effecten van de smokkel en namaak van shag en sigaretten in ons land. Speciale aandacht ging uit naar de condities waaronder een substantiële illegale handel in shag en sigaretten in Nederland kan ontstaan en wat de maatschappelijke gevolgen daarvan zijn, onder andere in de vorm van het ontstaan of uitgroeien van een professioneel georganiseerd crimineel circuit.

Van de zes wereldwijde illegale handelsstromen loopt er een Europese stroom van illegale tabaksproducten via Nederland en België. Ons land functioneert daarbij nu overwegend nog als doorvoerland. Ongeveer de helft van de

illegale stroom gesmokkelde en namaaksigaretten is bestemd voor het Verenigd Koninkrijk. Dat Nederland vooral een doorvoerland en geen afzetgebied is, valt voornamelijk toe te schrijven aan de verhoudingsgewijs lagere tabaksprijzen. Smokkelaars kunnen nu nog fors hogere winsten behalen in omliggende landen als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Dat kan veranderen als de accijnsverhogingen van 2008 gaan doorwerken.

Het inschatten van het aandeel illegale tabak gebeurt mede op basis van het aandeel van zogeheten 'Non Domestic Duty Paid' (NDP) – tabaksproducten waarvoor geen binnenlandse belasting is betaald. In Nederland bedraagt dit aandeel volgens continue onderzoek namens de tabaksverwerkende industrie ongeveer 8 procent. Uit cijfers van de douane zou blijken dat tussen 2003 en 2005 de zwarte markt voor sigaretten van 3% naar 5% zou zijn gestegen bij een gelijktijdige afname van de totale sigarettenconsumptie met 7,8%.

Het schatten van de omvang van NDP gebeurt op basis van een representatieve steekproef, de zogenoemde 'pack collection'. Dit bestaat uit het verzamelen van verpakkingen en het analyseren van de banderolzegels die aangeven dat accijns is betaald en uit welk land het product

Het aandeel van zogeheten 'Non Domestic Duty Paid' (NDP) – tabaksproducten waarvoor geen binnenlandse belasting is betaald – bedraagt in Nederland volgens continue onderzoek ongeveer 8%.

afkomstig is. Is er sprake van namaak, dan zijn veelal ook de banderolzegels vervalst. De gegevens die via 'pack collection' worden verzameld, kunnen worden gecombineerd met data over inbeslagnames van illegale partijen door de douane en overige gegevens over productie, consumptie en personenverkeer. Onderzoekers spreken over een fluctuering tussen 6 en 11% NDP in Nederland. Wat daarbinnen precies de omvang van smokkel en namaak is valt moeilijk te zeggen, ook doordat de Nederlandse overheid nauwelijks inspanningen verricht om hierover gegevens te produceren.

Criminele betrokkenheid

Hoewel sommige Nederlandse onderzoekers sceptisch zijn, sluiten zij niet uit dat criminelen, behalve in de doorvoer, ook reeds op georganiseerde wijze actief zijn in de distributie van illegale sigaretten in Nederland. Recentelijk hebben zich enkele zaken voorgedaan die op een veranderend karakter van de smokkel in Nederland lijken te duiden, of anders als voorbode gezien kunnen worden van wat mogelijk anderszins komt. Zo viel begin dit jaar de FIOD op

Het Verenigd Koninkrijk is een land met één van de hoogste percentages gesmokkelde en nagmaakte tabaksproducten, en niet toevallig ook een EU-lidstaat met de hoogste accijnspreizen en prijzen van tabaksproducten.

negen plaatsen in Amsterdam binnen en arresteerde zeven verdachten. De verdenking is dat zij op grote schaal tientallen miljoenen sigaretten, voorzien van vervalste merknamen en van valse Nederlandse accijnszegels, Nederland in hebben gesmokkeld.

Dezelfde 'organisatie', zoals het Openbaar Ministerie de groep noemt, wordt tevens verdacht van grootschalige productie van XTC-pillen en import van marihuana.

In september dit jaar deed de Nationale Recherche op verzoek van de Noord-Ierse politie een inval, opnieuw in Amsterdam. Daarbij werd een van de grootste wapenvondsten van de afgelopen jaren gedaan. Het verzoek van de Noord-Ierse politie kwam voort uit een onderzoek naar een criminele organisatie die zich bezighoudt met wapen- en drugshandel, alsmede met de smokkel van sigaretten. In eerdere uitlatingen van douanebeambten bij inbeslagnames van gesmokkelde partijen klonk door dat zij uit de gebruikte methoden afleidden dat zij te maken hadden met georganiseerde misdaad. De namen die in onderzoeken opdoken, waren bovendien vaak al bekend uit drugszaken.

In het Verenigd Koninkrijk, een land met één van de hoogste percentages gesmokkelde en nagmaakte tabaksproducten en niet toevallig ook een EU-lidstaat met de hoogste accijnspreizen en prijzen van tabaksproducten, constateerde de douane een verschuiving van smokkel naar namaak. 'Large scale organised smuggling gangs who supply most of the illicit market

have increasingly switched their attention to counterfeit products', aldus de Britse douane. In 2007 bestond 70% van de in beslag genomen illegale tabakswaar uit namaak van meestal zeer dubieuze kwaliteit en samenstelling.

Na de Duitse eenwording in de vroege jaren negentig steeg de straathandel van gesmokkelde en nagemaakte tabaksproducten aanzienlijk. En bij de opheffing van de binnengrenzen in 2004 met Polen en Tsjechië en ten tijde van gelijktijdige verdere accijnsverhogingen ontstond er opnieuw een sterke impuls in smokkel en namaak. Een uitschieter is Frankfurt a/d Oder met een percentage van 75% NDP. Berlijn zit op 22% gesmokkelde en nagemaakte tabaksproducten. De legale Duitse tabaksmarkt daalde fors, maar de totale tabaksconsumptie niet.

De bufferfunctie van shag

Nederland kent vooralsnog geen vergelijkbaar probleem met smokkel en namaak als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Hierin speelt naast het algehele accijnsniveau ook de prijsdifferentiatie tussen shag

en sigaretten binnen de legale markt een rol.

In vergelijking met andere landen is Nederland een typisch 'shag-land'.

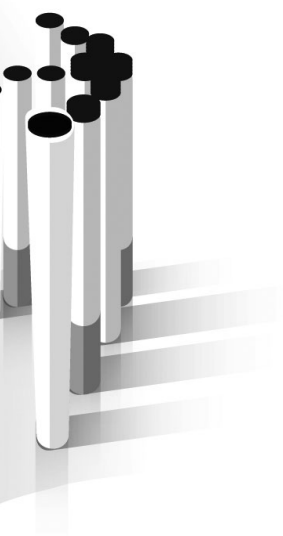
Traditioneel is shag om haar smaak alsmede het rituele 'shagje draaien', maar ook als goedkoper legaal alternatief voor sigaretten, erg belangrijk.

Hoewel onderzoek liet zien dat bij sterkere prijsverhogingen voor een pakje sigaretten dan voor een buidelkje shag rokers naar shag neigen over te stappen, blijkt dat er bij de huidige accijnsverhoudingen steeds minder shag gerookt wordt en meer sigaretten (een trend die in Nederland sinds begin jaren negentig is ingezet). Meer dan bij sigarettenrokers stimuleren prijsstijgingen onder shagrokers het zoeken naar goedkopere alternatieven.

Een verkleining of zelfs opheffing van het verschil in accijns op sigaretten en shag kan daarom grote gevolgen hebben. De bufferfunctie van shag – namelijk de beschikbaarheid van een goedkoper legaal alternatief voor sigaretten – komt erdoor onder druk te staan. De uitholling van de bufferfunctie kan een ommekeer teweegbrengen in de nu nog grotendeels afwezige lokale markt voor smokkel en namaak in Nederland. En daarmee een stimulans geven aan een substantiële groei van de illegale markt, zoals die zich al in diverse omringende landen voordoet.

De vraag hoe snel die ongereguleerde zwarte markt er in Nederland komt, of hoe die eruit zal zien, is niet eenduidig te beantwoorden. De handel in illegale sigaretten is een 'pusher's market'.

In vergelijking met andere landen is Nederland een typisch 'shag-land'. Traditioneel is shag om haar smaak alsmede het rituele 'shagje draaien', maar ook als goedkoper alternatief voor sigaretten, erg belangrijk.



Consumenten gaan niet actief op zoek naar goedkope alternatieven, maar hebben weinig scrupules er gretig gebruik van te maken als die hen worden aangeboden. Alles hangt dus af van de wijze waarop de markt wordt 'georganiseerd' en van de verwachting onder illegale handelaren over het volume en de marges die op de markt zijn te realiseren en van de vereiste inspanningen om de logistiek op orde te krijgen.

Het bestaan van een afdoend legaal alternatief als shag staat het realiseren van een substantieel illegaal volume op de Nederlandse markt nu nog in de weg en fungeert dus ook als buffer tegen een gelijktijdige opkomst van in smokkel en namaak georganiseerde criminaliteit.

Recente prijsverhogingen, gedreven door accijnsverhogingen, tot het niveau in Duitsland

kunnen reeds een grote verandering in de status quo veroorzaken. De handel in het illegale deel van de 6 tot 11% NDP in Nederland bevindt zich nu grotendeels in handen van wat 'beroepsmatige risiconemers' worden genoemd. Met het vervallen van de

Als gevolg van smokkel en namaak verminderd de meeropbrengst van accijnsverhogingen.

Verhoging van accijnzen heeft in enkele

landen zelfs bewezen tot minder opbrengsten

te kunnen leiden.

bufferfunctie kunnen niet alleen zij, maar ook meer professioneel georganiseerde partijen tot de conclusie komen dat er in Nederland veel substantiëlere volumes en marges mogelijk zijn. Van de mogelijke fiscale waarde van een containerlading sigaretten van circa € 1 miljoen is immers bijna het gehele bedrag potentiële winst voor de smokkelaar. Wanneer dergelijke criminele structuren eenmaal tot ontwikkeling zijn gekomen, zijn ze bijzonder moeilijk uit te roeien, stellen deskundigen vast. Iets wat hierbij meetelt, is dat de logistieke systemen voor de aanvoer van gesmokkelde en nagemaakte tabaksproducten naar Nederland al bestaan en functioneren.

De gevaren

De belangrijkste gevaren voor Nederland bij het ontstaan van een omvangrijk(ere) zwarte markt liggen op de gebieden van georganiseerde (zware) criminaliteit, gezondheidspolitiek en financiën. Dit laatste is uiteraard duidelijk. Als gevolg van smokkel en namaak verminderd de meeropbrengst van accijnsverhogingen. Verhoging van accijnzen heeft in enkele landen zelfs bewezen tot minder opbrengsten te kunnen leiden.

Overheden, zo stellen onderzoekers, hebben teveel vertrouwen in het effect van prijselasticiteit op de consumptie. Ze laten daarbij echter na het andere effect in te calculeren, namelijk van de verhoogde vraag naar illegale sigaretten als een goedkoper alternatief voor de duurdere, belaste sigaretten. In Duitsland is ondanks forse accijnsverhogingen de totale accijnsopbrengst gelijk gebleven. De illegale handel heeft hier de daling van legale verkopen overgenomen.

De beschikbaarheid van goedkope en betaalbare tabaksproducten op de zwarte markt vormt een gezondheidsgevaar voor jeugd. In augustus 2008 werd een neerwaartse trend in sigarettenconsumptie in Canada – mede bereikt door verhoging van accijnzen – naar bleek onderbroken door het neutraliserende effect van binnengesmokkelde tabakswaar waarvan jongeren de belangrijkste afnemers zijn. Ook in het Verenigd Koninkrijk blijkt één op de drie rokers in de leeftijdsgroep 16-24 sigaretten op de zwarte markt te kopen. Goedkope gesmokkelde tabak gaat voornamelijk naar de meest kwetsbare groepen in de samenleving.

Er zijn veel suggesties maar nog weinig empirisch bewijs voor de betrokkenheid van georganiseerde misdaad bij smokkel en namaak van tabaksproducten. Uitslatingen in deze richting berusten vaak op eigen, veelal vertrouwelijke onderzoeken van overheids- en veiligheidsdiensten. Een senior-analyst van het Amerikaanse Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives stelde dat de sigarettensmokkel nu met de drugshandel rivaliseert als de voornaamste financieringsbron van terroristen. Een groot aantal terroristische groeperingen zou van deze financieringsbron gebruikmaken: Real IRA; al Qaeda; Hamas; Hezbollah, de Koerdische PKK en de Islamitische Jihad. De Nederlandse criminoloog M. van Dijck vindt de wetenschappelijke bewijsvoering hiervoor vooralsnog mager. Tegelijkertijd erkent hij dat het ongerijmd zou zijn, in het licht van de mondiale omvang en marges van de sigarettensmokkel, dat terroristische organisaties hiervan geen gebruik zouden maken.

Het grootste gevaar schuilt echter volgens alle deskundigen in het ontstaan van een deels ongereguleerde markt. Hierdoor verliezen alle maatregelen die bedoeld zijn om kwetsbare groepen – in het bijzonder jongeren – te beschermen, iedere betekenis.



3 Structuur van het rapport

Het rapport opent met een beschrijving van het veranderende karakter van de heffing van accijnzen, namelijk van inkomstenbron tot middel om ongewenst gedrag af te remmen. Daarna komen de onbedoelde neveneffecten aan de orde van accijnsverhogingen, in de vorm van groeiende smokkel en namaak.

Na een paragraaf over de verschillende verschijningsvormen van illegale handel in tabak, komt de omvang van deze handel op wereldschaal aan de orde. Tevens wordt daarbij aandacht besteed aan de (wereldwijde) initiatieven die van de grond zijn gekomen om deze handel tegen te gaan. Vervolgens komt de situatie in Europa aan bod, met speciale aandacht voor de problemen in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, waar de omvang van het probleem het meest duidelijk is.

Daarna gaat het rapport dieper in op de gevolgen die smokkel en namaak hebben op financieel gebied, het terrein van de volksgezondheid en dat van veiligheid en justitie. De aard van de criminaliteit rond smokkel en namaak wordt verkend waarna wordt ingezoomd op de kwestie van de rol van zware criminaliteit en de eventuele banden met de financiering van terrorisme.

Tegen de achtergrond van dit kader komt de situatie in Nederland aan bod en wordt getracht een verklaring aan te geven voor de nu nog relatief kleine omvang van smokkel en namaak. Speciale aandacht gaat vervolgens uit naar de betekenis van prijsdifferentiatie tussen shag en sigaretten en de zogenaamde bufferfunctie, die ervoor zorgt dat gesmokkelde en namaak-sigaretten vooralsnog weinig voet aan de grond krijgen in Nederland. In dat kader komen ook de mogelijke gevolgen aan de orde van het verdwijnen van deze buffer, als uitvloeisel van accijnsverhogingen, meer in het bijzonder het ontstaan van een zwarte markt voor illegale rookwaar en de daarmee gepaard gaande gevaren voor de volksgezondheid en openbare orde en veiligheid.

4 Inleiding en opmerkingen vooraf

Integris is zich ervan bewust dat het gevraagde onderzoek in een soort traditie staat. Critici van de tabaksindustrie en onafhankelijke deskundigen wijzen er al jaren met regelmaat op dat de tabaksfabrikanten het schrikbeeld van grootschalige smokkel en namaak prominent opvoeren in hun lobby voor accijnsverlaging dan wel tegen accijnsverhoging. Een Amerikaanse anti-rokenorganisatie sprak in dit verband zelfs van 'smuggling scare tactics'.¹ Inmiddels bestaat er echter brede consensus over het gevaar van smokkel en namaak, die zelfs heeft geleid tot allerlei nieuwe initiatieven.

De afgelopen jaren hebben de grootste producenten, zoals Philip Morris en Japan Tobacco International, akkoorden afgesloten met de Europese Commissie en de EU-lidstaten voor de bestrijding van smokkel. Dit gebeurde onder druk van lopende of dreigende rechtszaken die te maken hebben met beschuldigingen dat de industrie zelf medeverantwoordelijk was voor de sigarettensmokkel door onzorgvuldig of zelfs opzettelijk grote hoeveelheden sigaretten af te zetten in markten die deze aantallen nooit zelf konden absorberen.

Als onderdeel van de akkoorden stellen deze producenten grote bedragen beschikbaar aan de EU en bovendien kunnen ze voortaan rechtstreeks aansprakelijk worden gesteld en beboet voor iedere vondst van regulier geproduceerde rookwaar waarover geen belasting is betaald in de landen waar de sigaretten zijn geconsumeerd. De ontwikkeling van controle- en volgsystemen op tabaksproducten die de fabriek verlaten wordt hierdoor versneld. Ook op nationaal niveau zijn er in diverse Europese landen met andere internationale (zoals BAT en Imperial Tobacco) of nationale tabaksfabrikanten zogenaamde Memoranda of Understanding getekend. In andere gevallen, zoals in Nederland, zijn de onderhandelingen daarover nog gaande. De meeste deskundigen zijn het er over eens dat de afgelopen vijf jaar, sinds de eerste afspraken van kracht waren, dit aspect van het probleem grotendeels onder controle is.² Zoals in het vervolg zal blijken is dat echter geen aanleiding tot groot optimisme over het verloop van de strijd tegen smokkel en namaak van sigaretten.

1 Campaign for Tobacco-Free Kids, 'Increasing federal tax rates will not create a black market for cigarettes in the United States', September 11, 2000. [Http://www.tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0024.pdf](http://www.tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0024.pdf)

2 Zie o.a. bij K. von Lampe, 'Provisional situation report on trafficking in contraband cigarettes', Deliverable 18 van het door de EU gesponsorde project 'Assessing Organized Crime (AOC)' (coörd. P.C. van Duyne), 29 juli 2005, pp. 34-35.

5 Accijnzen op tabak: van inkomstenbron tot gedragsbeïnvloeding

5.1 Accijnzen als wapen in de strijd tegen roken

Terwijl accijnzen historisch gezien primair dienden als bron van inkomsten voor overheden, vormen ze tegenwoordig samen met andere belastingen tevens een instrument voor gewenste gedragsveranderingen bij consumenten. Wereldwijd wordt aanvaard dat prijsverhogingen op tabakswaaren het middel bij uitstek zijn om een afname van het roken te bewerkstelligen. Gezondheidspolitiek is dan ook inmiddels een expliciet motief voor de verhoging van de prijs van tabakswaaren, zoals onder meer blijkt uit recente voorstellen van de Europese Commissie. Deze betreffen onder andere een geleidelijke verhoging tot 2014 van de minimumaccijns, die tot een vermindering van tien procent van het aantal rokers in de EU dient te leiden. Het minimumaandeel van accijns in de totale prijs, dat nu 57% bedraagt, wordt dan opgetrokken naar 63%.³

Een prijsstijging van 10% zou leiden tot een daling van 4% van het aantal rokers in welvarende landen en 8% in minder welvarende landen.

daling van 4% van het aantal rokers in welvarende landen en 8% in minder welvarende landen – het effect van zogenaamde prijselasticiteit.⁴ Een onderzoek dat werd uitgevoerd in opdracht van de Britse Customs kwam tot de conclusie dat een verhoging met de prijs van 1% tot een vermindering van 0.3% van het aantal rokers zou leiden, lager dus dan waar de Wereldbank op uitkwam.⁵ Ervaringen uit de praktijk lijken de gevoeligheid van de gemiddelde consument voor dit prijsmechanisme te bevestigen, ook waar het om tegenovergestelde effecten gaat als gevolg van de verlaging van de sigarettentprijzen. Zo leidde een prijsverlaging met van 33% in Canada in 1994, die bedoeld was als maatregel tegen illegale handel, tot een toename van het aantal jonge rokers met 16-20%.⁶ Eenzelfde poging in Zweden had daar een soortgelijk ongewenst effect.⁷

Gezien dit soort ervaringen is het door de Wereldbank geformuleerde uitgangspunt breed omarmd door voorstanders van het terugdringen van tabaksverslaving. Het Britse Department of Health noemde het prijsmechanisme recentelijk bijvoorbeeld 'the most effective population-level policy lever available to government to combat smoking'.⁸ Ook onderzoekers van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) concludeerden dat accijnsverhoging 'een doelmatige vorm van preventie is'.⁹

3 Matthijs Nieuwenhuis, 'Rokers en smokkelaars doelwit Europese Commissie', Radio Nederland Wereldomroep, 16 juli 2008. [Http://www.wereldomroep.nl/actua/europa/080716_rokersensmokkelaars](http://www.wereldomroep.nl/actua/europa/080716_rokersensmokkelaars)

4 The World Bank, Curbing the epidemic. Governments and the economics of tobacco control, (1998) Chapter 4, Measures to reduce the demand for tobacco. [Http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1113853423731/chapter4.asp](http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1113853423731/chapter4.asp)

5 HM Customs and Excise/HM Treasury, 'Tackling Tobacco Smuggling', March 2000, p. 4. [Http://www.hm-treasury.gov.uk/media/b/9/433.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/b/9/433.pdf)

6 Aangehaald bij: Neil Boister and Richard Burchill, 'Stopping the smugglers: proposals for an additional protocol to the World Health Organization's Framework Convention on Tobacco Control', Melbourne Journal of International Law, Vol. 3, 2002/2, noot 44. [Http://www.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2002/2.html](http://www.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2002/2.html)

7 Zora Millenkovich (head of research Euromonitor International), 'Illicit sales increase', Tobacco Journal International, 6/2007, p. 73.

8 Department of Health (UK), 'Consultation on the future of tobacco control', May 2008, 2.27, p. 21. http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_085114

9 M.C.M. Busch, (RIVM), T.L. Feenstra (RIVM), B.M. van Gelder (RIVM), 'Wat is de kosteneffectiviteit?', In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM, <<http://www.nationaalkompas.nl>> Preventie, Gericht op gezondheidsdeterminanten\ Preventie gericht op leefstijl\ Roken, 11 december 2007.

5.2 Smokkel en namaak als onbedoeld neveneffect

Is het prijsmechanisme dus op zichzelf een effectief middel, de vraag of drastische prijsverhogingen een substantieel effect hebben op het terugdringen van roken, hangt zeer sterk af van de aanwezigheid van een cruciale randvoorwaarde: er dient sprake te zijn van een gesloten en gereguleerde markt, die niet wordt verstoord door aanbod dat zich aan het prijsmechanisme weet te onttrekken.¹⁰

Critici van de eerdergenoemde berekening van de Wereldbank wezen er in het verleden al op dat precies daarin de achilleshiel schuilt van het prijsmechanisme: een toename van de transnationale en illegale handel in sigaretten.¹¹ Een deskundige als de Nederlandse criminoloog mr. dr. M. (Maarten) van Dijck, die veel onderzoek verrichtte naar tabakssmokkel, merkt op dat overheden in het algemeen vertrouwen op het effect van de eerdergenoemde prijselasticiteit op de consumptie. Ze laten daarbij echter na het andere effect in te calculeren, namelijk van de verhoogde vraag naar illegale sigaretten als een goedkoper alternatief voor de duurere, belaste sigaretten. Van Dijck oppert zelfs de mogelijkheid van het mogelijk omgekeerde effect van accijnsverhogingen op sigaretten, die vooral minder draagkrachtige rokers ertoe kan brengen om hun toevlucht te zoeken in onbelaste en daardoor goedkopere sigaretten.¹²

Professor dr. P.C. (Petrus) van Duyn, hoogleraar criminologie strafrecht aan de Katholieke Universiteit Brabant in

Tilburg, die veel onderzoek deed naar sigarettensmokkel, wees in dit verband op het fenomeen van de zogenaamde 'prijswig': iedere kunstmatige verhoging van de prijs (door

bijvoorbeeld accijnsverhoging) verhoogt de winstgevendheid van illegale handel, al helemaal wanneer voor illegale producenten en handelaren de productiekosten hetzelfde blijven of relatief minder stijgen.¹³ In een interview met vertegenwoordigers van de Duitse anti-rookbeweging verklaarde de President van het Duitse Zollkriminalamt (ZKA), K.-H. Matthias, in iets andere bewoordingen: 'Hoe hoger de belastingen, hoe hoger de prikkeling tot smokkelen'.¹⁴

Nog steeds zijn er bestrijders van tabaksverslaving die voor hogere accijnzen pleiten in de strijd tegen het roken zonder daarbij het smokkelprobleem onder ogen te zien.¹⁵ Zij vormen echter inmiddels een uitzondering. In navolging van de WHO en nationale gezondheidsorganisaties onderkennen steeds meer overheidsinstanties, van de Europese Commissie tot aan nationale departementen van volksgezondheid, dat smokkel en namaak al het beleid om roken te ontmoedigen dreigen te ondergraven.

Ze laten daarbij echter na het andere effect in te calculeren, namelijk van de verhoogde vraag naar illegale sigaretten als een goedkoper alternatief voor de duurere, belaste sigaretten.

10 KelleyLee, 'Balancing health and trade policy: a health impact assessment of UK tobacco taxation', p.84. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/klee.pdf>

11 Oxford Economic Forecasting and International Tax & Investment Center (ITIC), ITIC Special Report. Cigarette taxation: issues for EU accession countries, November 2003. <http://www.iticnet.org/publications/ITIC%20EF%20Affordability%20Paper%20Nov%202003.pdf>

12 Maarten van Dijck, 'Cigarette shuffle: organising tobacco tax evasion in the Netherlands', in: Petrus C. van Duyn e.o., Crime business and crime money in Europe. The dirty linen of illicit enterprise, (Nijmegen 2007)

13 Van Dijck, 'Cigarette shuffle'.

14 Interview mit Karl-Heinz Matthias, Präsident des Zollkriminalamtes (ZKA) Köln', opgenomen in: Aktionsbündnis Nicht Rauchen und Deutsch Krebsgesellschaft e.V., 'Die Bekämpfung des Zigaretten-schmuggels: ein Problem für die Gesundheitspolitik', Frankfurt am Main, juli 2003, pp. 8-9; <http://www.aktionsbuenndnis-nichttrauchen.de/pdf/BroschZigaretenschmuggel.pdf>

15 Ook de eerder aangehaalde studie van het RIVM bijvoorbeeld laat deze factor geheel buiten beschouwing.

6 Smokkel en namaak / 'illicit trade'

6.1 De aantrekkelijkheid van sigarettensmokkel

In 1997 voerde een onderzoekscommissie van het Europees Parlement een onderzoek uit naar de werking van het transitoverkeer binnen de Europese Unie. Dat gebeurde in het kader van een evaluatie van de effecten van het Verdrag van Maastricht uit 1992 waaruit de Europese Unie was ontstaan, met als praktisch gevolg het verdwijnen van de binnengrenzen. De bevindingen van het onderzoek zetten sigarettensmokkel voor het eerst hoog op de politieke agenda.

Een zogeheten 'masterpack' van 10.000 sigaretten heeft het formaat van de in de supermarkt gangbare kartonnen doos. Een containerlading sigaretten heeft een potentiële fiscale waarde van ongeveer 1 miljoen euro.

In haar rapport wijdde de commissie ook enige woorden aan de aantrekkelijkheid van sigaretten als smokkelwaar. Allereerst was daar natuurlijk het grote financiële voordeel dat viel te behalen door te profiteren van de grote accijnsverschillen: 'De aantrekkingskracht van sigaretten voor de fraudeur (...) ligt in het grote verschil tussen de prijzen

voor belastingvrije en belaste sigaretten, dat mogelijkheden biedt voor aanzienlijke winsten, zelfs bij de relatief lage straatprijzen die nodig zijn om klanten te trekken'.¹⁶

Verder wees de commissie er op dat de aantrekkingskracht van sigaretten voor de fraudeur nog wordt verhoogd door het relatieve gemak waarmee zij kunnen worden verhandeld. Andere zwaar belaste producten, zoals olieproducten of zelfs alcohol kunnen, hoewel ook daar vaak mee gefraudeerd wordt, niet concurreren op basis van belastingwaarde per gewicht, of in termen van de voor het vervoer vereiste omstandigheden. Een zogeheten 'masterpack' van 10.000 sigaretten heeft het formaat van de in de supermarkt gangbare kartonnen doos. Een containerlading sigaretten heeft een potentiële fiscale waarde van ongeveer € 1 miljoen. Bijna dit gehele bedrag is potentiële winst voor de smokkelaar.¹⁷

Een andere belangrijke factor die door diverse experts naar voren wordt gehaald als verklaring voor de aantrekkelijkheid van sigarettensmokkel, is dat de straffen daarop licht zijn, zeker in verhouding tot de potentiële opbrengst.

16 E. Kelle-Bowman MEP (rapporteur), 'Europees Parlement. Enquêtecommissie Communautaire Douanevervoer', 20 februari 1997, 6.1.1.1. http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/transit/kelletta/default_nl.htm

17 Ibidem, 6.1.1.2.

18 Interview M. Hill, Head Economic Affairs Imperial Tobacco Britain, Bristol, 12 augustus 2008.

19 Nieuwenhuis, 'Rokers en smokkelaars'.

6.2 Definities van smokkel

In het internationale spraakgebruik worden smokkel en namaak (strikt genomen valt het tweede ook onder het eerste) aangeduid als 'illicit trade'. Daarbij gaat het om het aanbod, de distributie en de verkoop van gesmokkelde en nagemaakte ('counterfeit') producten. Een onderdeel van illicit trade is eveneens die lokale productie voor de lokale markt waarbij eveneens belastingen en accijnzen worden ontdoken.

Bij smokkel worden verboden goederen of goederen waarover rechten betaald moeten worden, heimelijk over de grens vervoerd. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen 'gewone' smokkel, georganiseerde smokkel en crimineel georganiseerde smokkel.¹⁸

Naast deze zogenaamde contrabande, is er ook sprake van zogenaamde 'bootlegging'. Reizigers mogen bij hun terugkeer voor eigen gebruik een beperkte hoeveelheid waren meenemen die in het land van waaruit zij terugkeren lager belast zijn dan in hun eigen land. Wanneer zij die hoeveelheid overschrijden, met als doel het met winst doorverkopen van de binnengesmokkelde (extra) hoeveelheid, is sprake van 'bootlegging'.

Als verzamelbegrip voor alle tabaksproducten waarvoor geen binnenlandse belasting is betaald, wordt de term 'Non domestic Duty Paid' of NDP gebruikt.

6.3 Non-domestic duty paid (NDP)

Als verzamelbegrip voor alle tabaksproducten waarvoor geen binnenlandse belasting is betaald, wordt de term 'Non domestic Duty Paid' of NDP gebruikt. Hieronder vallen dus ook namaak en sigaretten waarover in het land van oorsprong wel accijnzen zijn betaald. Het kan bij dat laatste gaan om zowel legaal ingevoerde tabakswaaren als gesmokkelde waar.

Door de grote prijsverschillen binnen de Europese Unie en het zeer sterk toegenomen personenverkeer is het aandeel NDP in landen met hoge accijnzen sowieso – dus los van de groei van smokkel en namaak - al sterk toegenomen. Volgens de meest recente Europese cijfers bedraagt het gemiddelde van NDP in de EU 13%, met flinke uitschieters naar boven en naar onderen, afhankelijk van de nationale prijsniveaus.¹⁹

De omvang van NDP in de binnenlandse tabaksconsumptie wordt vastgesteld door een representatieve steekproef door middel van zogenaamde 'pack collection', oftewel het verzamelen van verpakkingen. De verpakkingen zijn voorzien van de van overheidswege verplichte zogenaamde

banderolzegels, die aangeven dat over de inhoud accijns is betaald. Op deze zegels staat het land vermeld dat de accijns heeft geheven, waardoor de herkomst kan worden bepaald. In de gevallen waarbij sprake is van namaak, zijn meestal dergelijke zegels vervalst. De afgedankte verpakkingen worden verzameld op vuilstortplaatsen en na afloop van drukbezochte evenementen, bijvoorbeeld in stadions. Aan deze methode kleven ook wel wat methodologische bezwaren, maar er zijn geen andere methoden voorhanden om tot een meer betrouwbare indruk te komen van de omvang van NDP.

6.4 Hoe de omvang van smokkel vast te stellen?

Uit de gegevens over het aandeel NDP kan niet worden afgeleid welk deel daarvan een land illegaal is binnengekomen. Door deze gegevens echter te combineren met data over inbeslagnames van illegale partijen door de douane en andere voorhanden cijfers, zoals over productie, consumptie en personenverkeer, wordt getracht het aandeel van smokkel en

namaak te kwantificeren.

Wanneer het aandeel NDP erg hoog is, lijkt het bijvoorbeeld niet waarschijnlijk dat dit helemaal valt toe te schrijven aan legale import door reizigers vanuit of terugkomend uit het buitenland.

Bovendien zijn de betrokken criminele organisaties ertoe overgegaan om in meer-voud kleinere hoeveelheden door te voeren, om daarmee de verliesposten bij ontdekking door de douane te verminderen.

Naast de industrie produceren soms ook nationale douanes cijfers over de omvang van smokkel en namaak die vaak gebaseerd zijn op inbeslagnames van illegale partijen. De totstandkoming van deze cijfers blijft echter doorgaans in het ongewisse, gezien de vertrouwelijkheid van veel gegevens zowel als van toegepaste methoden en technieken. In een artikel in het blad *Zoll Aktuell* (een publicatie van het Duitse ministerie van Financiën) over de strijd tegen sigarettensmokkel, wordt bijvoorbeeld de kanttekening gemaakt dat cijfers van inbeslagnames niet noodzakelijkerwijs tot conclusies leiden over de omvang van de sigarettensmokkel. Er lopen bijvoorbeeld tactische douane-operaties, zoals gecontroleerde leveringen, die niet terug te vinden zijn in de statistieken over de omvang van smokkel. Bovendien zijn de betrokken criminele organisaties ertoe overgegaan om in meervoud kleinere hoeveelheden door te voeren, om daarmee de verliesposten bij ontdekking door de douane te verminderen.²⁰ Dit fenomeen werd ook door vertegenwoordigers van de Britse tabaksindustrie aangehaald tijdens een hearing bij het Treasury Committee van het House of Commons in 2004. Het vormde naar hun mening een deel van de verklaring voor het feit dat ondanks grote investeringen bij de douane in de bestrijding van sigarettensmokkel, de zwarte-marktprijzen constant waren gebleven en het percentage inbeslagnames was teruggelopen.²¹

20 Brennpunkt. 'Zigarettenschmuggel: der Zoll macht Druck', in: *Zoll Aktuell*, 4. Jahrgang nr. 1, Februar 2005, (uitgave van het Bundesministerium der Finanzen), p.11 http://www.zoll.de/g0_publicationen/c0_zeitschrift_zoll_aktuell/z95_archiv_2005/00v89_zoll_aktuell_1_2005/e0_zoll_aktuell_01_05_8_10.pdf

21 'Memorandum submitted by the Tobacco Manufacturer's Association', in: House of Commons Treasury Committee, Excise Duty Fraud. Fourth report of Session 2004-2005, 15 maart 2005, Ev 77. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtreasury/126/12605.htm>

22 Klaus von Lampe, 'The cigarette black market in Germany and in the United Kingdom', *Journal of Financial Crime*, Vol. 13, no. 2, 2006, p. 236. <http://organized-crime.de/kvlCigBlackMarketGermanyUK-2006.pdf>

23 Von Lampe, 'Provisional situation report', pp. 47-48.

Het valt op dat binnen Europa, wanneer het gaat om de situatie per land, de meeste cijfers die enige nauwkeurigheid suggereren afkomstig zijn uit de UK. Volgens de Duitse onderzoeker dr. K. (Klaus) von Lampe, eerst werkzaam aan de Freie Universiät Berlin en nu assistant professor aan het John Jay College of Criminal Justice in New York, geldt de methodologie van de Britse douane voor het vaststellen van de omvang van smokkel en namaak als de meest ontwikkelde in Europa. Vergeleken met Duitsland, de nummer twee als het gaat om het aandeel van smokkel en namaak, staat de Britse methode volgens hem op een veel hoger niveau. In Duitsland legt de Duitse douane vooral het accent op inbeslagnames, maar meer om trends in kaart te brengen dan om het volume van de illegale handel in absolute termen te kunnen vaststellen. Cijfers over het volume komen alleen sporadisch in de openbaarheid, zoals in 2004, toen bekend werd gemaakt dat één op de zes in Duitsland gerookte sigaretten afkomstig was van de zwarte markt.²²

Concluderend kan opgemerkt worden dat voorzichtigheid past bij de cijfers over de omvang van smokkel en namaak maar dat er tegelijkertijd voldoende andere indicaties zijn om te rechtvaardigen dat er

van een wereldwijd probleem wordt gesproken. Voor een betere aanpak daarvan zou echter de aanbeveling moeten worden gevolgd om de huidige uiteenlopende

Vergeleken met Duitsland – de nummer twee als het gaat om het aandeel van smokkel en namaak – staat de Britse methode op een veel hoger niveau.

methoden om het volume van de zwarte markt te meten, te integreren 'into an overall framework to arrive at a longitudinal and cross-sectional data on the consumption of contraband cigarettes'. Vooral een inzicht in regionale verschillen zou van groot belang zijn vanuit het oogpunt van wetshandhaving. Tegelijkertijd zou er ook betere informatie verzameld dienen te worden over de netwerken en relaties tussen de personen die zich met de zwarte markt bezighouden.²³

Ook voor Nederland lijkt te gelden dat er van overheidswege nauwelijks onderzoek verricht dat zou kunnen bijdragen aan een preciezer beeld van zowel NDP als van het aandeel smokkel daarin. De vragen hierover die in het kader van dit onderzoek werden voorgelegd aan de Nederlandse douane konden niet worden beantwoord, met een beroep op zowel het vertrouwelijke karakter van bepaalde informatie als vanwege de mogelijke politieke gevoeligheid.



7 Smokkel op wereldschaal

7.1 Wereldwijde markt in contrabande

Het fenomeen van grootschalige smokkel en namaak van tabakswaaren valt volgens sommige experts te herleiden tot de jaren tachtig en vroege jaren negentig van de vorige eeuw. Steeds meer landen begonnen toen de accijnzen op consumptiegoederen te verhogen om de groeiende financieringstekorten te bestrijden. Ongeveer tegelijkertijd gingen overheden in Noord-Amerika en Europa de accijnzen op tabak en alcohol verhogen in de hoop de consumptie

Steeds meer landen begonnen in de late jaren tachtig en vroege jaren negentig de accijnzen op consumptiegoederen te verhogen om de groeiende financieringstekorten te bestrijden.

daarvan terug te brengen.

Aanvankelijk leidden deze maatregelen tot een verminderde vraag, maar ze verhoogden tegelijkertijd de winstgevendheid van illegale handel.²⁴

Andere deskundigen plaatsen het fenomeen tevens in de context van de sterk toegenomen globalisering.²⁵

Over de groei en de huidige omvang van de wereldwijde zwarte markt zijn verschillende getallen in omloop. Niet altijd is duidelijk of bronnen onafhankelijk van elkaar tot dezelfde schattingen komen of dat zij zich baseren op een gemeenschappelijke bron. De vooraanstaande Belgische expert in tabaksmokkel L. (Luk) Joossens deed in 1998 al een schatting dat één-derde van de wereldexport zijn weg vond naar de smokkelhandel.²⁶ Ditzelfde cijfer is ook genoemd door de WHO in 2002.²⁷ De wereldconsumptie van gesmokkelde tabak zou daarmee volgens berekeningen van de Wereldbank uit 2002 ergens tussen de 6% en 8,5% liggen.²⁸ In 2006 zou het aandeel echter al zijn opgelopen tot 10,7%.²⁹

De cijfers staan echter niet onomstotelijk vast. De reeds eerder aangehaalde professor dr. P.C. van Duyne bijvoorbeeld, stelt vraagtekens bij gepresenteerde cijfers die naar zijn indruk mede door politieke agenda's zijn beïnvloed. Volgens hem is de omvang van smokkel en namaak niet te meten.³⁰

Ook het Amerikaanse General Accounting Office (GAO, de Amerikaanse Rekenkamer) verklaarde dat het vanwege de clandestiene aard van de smokkel onmogelijk was de omvang hiervan in de Verenigde Staten te bepalen. Tegelijkertijd sprak het op basis van de uitkomsten van diverse onderzoeken en inlichtingen, onder andere van het Amerikaanse Bureau of Alcohol,

24 William Billingslea (Senior Intelligence Analyst, Office of strategic intelligence and information, Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives), 'Illicit cigarette trafficking and the funding of terrorism', in: The Police Chief, vol. 71, no.2, February 2004. http://policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=226&issue_id=22004

25 Zie hierover bijvoorbeeld: Justin Voigt, 'Blurring. How illicit trade is changing the World. An interview with Moisés Naim', in: SIPA News (Columbia University) Volume XX, No.1, January 2007, pp. 2-4. http://www.sipa.columbia.edu/about_sipa/sipa_publications/sipa_news/sipanews06.pdf

26 Aangehaald bij C. Ben Lakhdar, 'Contrebande et ventes tabac 1994-2004', in: Tendances, no. 44, Novembre 2005; <http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/efxtcblb.pdf>

27 Persbericht WHO, 'Illicit tobacco trade contributes to global disease burden', 29 juli 2002; <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/who62/en/>

28 Aangehaald in: Framework Convention Alliance, 'How big was the global illicit tobacco trade problem in 2006? Prepared for the second session of the conference of the parties to the WHO FCTC, June 30 - July 6, 2007 Bangkok Thailand', p. 2. <http://www.fctc.org/dmdocuments/fca-2007-cop-illicit-trade-how-big-in-2006-en.pdf>

29 Ibidem.

30 Interview met professor dr. P.C. van Duyne, hoogleraar criminologie en strafrecht aan de Katholieke Universiteit Tilburg, 28 augustus 2008.

Tobacco, Firearms and Explosives (ATF), zijn grote zorg uit over een klaarblijkelijke sterke groei van het probleem.³¹ Diverse deskundigen uit zowel de hoek van de wetshandhaving, de gezondheidszorg als de tabaksproducerende industrie zelf, spreken eveneens de vrees uit voor een explosieve groei van smokkel en namaak op wereldschaal.

7.2 Europese Unie

De eerdergenoemde onderzoekscommissie van het Europees Parlement constateerde in 1997 grootschalige transitfraude waarin vooral de sigarettensmokkel een prominente plaats innam. Sigaretten waarop vanwege exportvrijstellingen geen belastingen werden geheven, kwamen op grote schaal via u-bochtconstructies terug in de Unie waar ze terecht kwamen op de zwarte markt. Het destijds nog volledig papieren controlesysteem bleek op allerlei manieren te worden omzeild.³² Zo kon het gebeuren dat een transport dat bestemd was voor Moskou, 'bij Brussel per ongeluk de verkeerde afslag nam' en koers zette naar Barcelona.³³

Als gevolg van de sindsdien toegenomen automatisering is de transitfraude inmiddels zeer sterk teruggedrongen, maar zijn daar nieuwe vormen van sigarettensmokkel voor in de plaats

gekomen. Mede gezien de toenemende betekenis van de strijd tegen roken is het thema daarom nog steeds een politieke prioriteit. Volgens een recente uitspraak van Euro-commissaris László Kovacs, (DG TAXUD) blijkt uit onderzoek in opdracht van de Europese commissie dat 13% van de in de EU gerookte tabak afkomstig is uit een ander land dan waarin de tabak gerookt wordt. Volgens Kovacs zou gemiddeld 10% hiervan gesmokkelde waar betreffen, een percentage dat volgens hem in sommige landen zelfs 20% bedraagt.³⁴

Sigaretten waarop vanwege exportvrijstellingen geen belastingen werden geheven, kwamen op grote schaal via u-bochtconstructies terug in de Unie waar ze terecht kwamen op de zwarte markt.

31 GAO [US General Accounting Office], Cigarette smuggling. Federal law enforcement efforts and seizures increasing. Report to the Chairman and ranking minority Member, Committee on Government Reform, House of Representatives, May 2004, p. 2. [Http://www.gao.gov/new.items/d04641.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d04641.pdf)

32 Europees Parlement, 'Enquêtecommissie Communautaire Douane- vervoer. Eindverslag en aanbevelingen', rapporteur: Edward Kellett-Bowman., 20 februari 1997. Par. 1.1.5. [Http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/transit/kelletta/ kel_prel_nl.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/transit/kelletta/ kel_prel_nl.htm)

33 Interview met Europees Parlements- lid Bart Staes en beleidsadviseur Hendrik Prummel (Europese fractie De Groenen), Brussel, 16 september 2008. Staes was rapporteur voor het EP over sigarettensmokkel.

34 Nieuwenhuis, 'Rokers en smokkelaars'.

35 Paul Gerrard (HM Revenue & Customs, UK), 'Tackling Tobacco Smuggling: the UK Experience 1999-2006'. Session three on cigarette smuggling, Seminar on the taxation of tobacco in the European Union Budapest, 28-29 September 2006, in: ITIC Bulletin, special edition, 7 december 2006. [Http://www.iticnet.org/publication/s/ITIC%20Bulletin%202006%20December%20Special%20Edition%20EU%20Budapest.pdf](http://www.iticnet.org/publication/s/ITIC%20Bulletin%202006%20December%20Special%20Edition%20EU%20Budapest.pdf)

7.3 Het Verenigd Koninkrijk: probleemland nummer één

Eén van de landen met dit hoge percentage is het Verenigd Koninkrijk, niet toevallig de lidstaat met de hoogste accijnzen en prijzen van tabakswaaren in de Europese Unie. In de loop van de jaren negentig, vooral na het verdwijnen van de routinematige grenscontroles tussen de EU-lidstaten, kreeg dit land met een steeds ernstiger smokkelprobleem te maken. Rond 1999/2000 dreigde het probleem volledig uit de hand te lopen door een stijging van het aandeel van de zwarte markt van 12% naar 18% en de verwachting dat dit zonder tegenmaatregelen zou kunnen oplopen tot 34% in 2003/2004.³⁵

Het verlies voor de Britse schatkist in het fiscale jaar 2000/2001 werd ingeschat op £ 3,5 miljard. Tegelijkertijd klonk daarbij de waarschuwing dat zelfs wanneer de Britse douane de groei zou stoppen en lichtelijk zo terugdringen, de jaarlijkse schade voor de komende paar jaar nog altijd jaarlijks twee miljard pond zou bedragen.³⁶

Dankzij een investering van £ 209 miljoen in nieuw personeel en technologie werd de verdere stijging van het aandeel van de zwarte markt inderdaad voorkomen.³⁷ In 2001 bedroeg het percentage volgens een gezamenlijke conclusie van de Britse Customs en marktleider Imperial Tobacco 21%. Over de periode 2003/2004 verschilden ze van mening. Volgens Customs was het percentage teruggebracht tot 15%, terwijl de Britse tabaksindustrie meende dat 18% een betere schatting was. Wel werd tegelijkertijd een verontrustende toename geconstateerd van de consumptie van illegale 'hand rolling tobacco' (shag).³⁸

Zelfs wanneer de Britse douane de groei zou stoppen en lichtelijk terugdringen, zal de jaarlijkse schade voor de komende paar jaar nog altijd jaarlijks twee miljard pond bedragen.

Smokkel en namaak is in Groot-Brittannië ondanks de forse investeringen in tegenmaatregelen dan ook nog steeds een groot probleem. Begin 2006 waarschuwde het hoofd van Revenue and Customs, Sir David Varney, voor een nieuwe golf van sigaretten-

smokkel van vooral nagemaakte sigaretten, die weer tot een stijging van het smokkelpercentage kon gaan leiden.³⁹ Deze stijging betekent niet alleen bedreiging voor de Britse fiscus maar ook voor het anti-rookbeleid van de overheid, waarvan de streefresultaten voor 2010 niet gehaald kunnen worden zonder dat het smokkelprobleem aangepakt wordt.⁴⁰

7.4 Duitsland: doorvoerland en afzetmarkt

Hoewel Groot-Brittannië verreweg de grootste last ondervindt van smokkel en namaak, zijn er ook andere landen in Europa die met aanzienlijke problemen kampen. Dit geldt vooral voor Duitsland. Vóór de Duitse eenwording bestond daar al een probleem met het zogenaamde 'gat van Berlijn': West-Duitsland kende een bijzondere situatie bij de invoer omdat vanwege het Berlijn-Protocol, dat onderdeel uitmaakte van het Europees Verdrag, goederen uit de DDR vrijelijk naar West-Duitsland mochten worden geëxporteerd. Achtergrond daarvan was het politieke uitgangspunt van de niet-erkenning van de DDR en daarmee van de grens tussen Oost- en West-Duitsland door de West-Duitse regering.⁴¹

Na de Duitse eenwording was dit probleem niet verdwenen, maar nam zelfs toe, mede in relatie tot stijgende accijnzen. In 1990 en 1991 explodeerde zowel de straathandel als de

36 UK Parliament, Select Committee on Public Accounts, 'Third Report. Tobacco smuggling', prepared 10 January 2003. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpublicacc/143/14303.htm#a2>

37 Gerrard, 'Tackling Tobacco Smuggling'; voor details over het programma, zie: HM Treasury, Budget 2000: press notices, 'Tobacco smugglers told your time is up', 22 March 2000. http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_2000/press_notices/bud_bud00_presstobacco2.cfm

38 House of Commons Treasury Committee, Excise Duty Fraud. Fourth report of Session 2004-2005, 15 maart 2005, pp. 8-10. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtreasury/126/126.pdf>

39 David Hencke, 'Britain facing influx of counterfeit cigarettes', The Guardian, 31 januari 2008. <http://www.guardian.co.uk/uk/2006/jan/31/smoking.ukcrime>

40 Anne Grosskurth (DH), 'Illicit trade in tobacco: a public health issue. The DH perspective', ppt-presentatie, z.d., sheet 4. <http://www.freshne.com/content/editor/File/Smuggling%20Summit/Anne%20Grosskurth%20final%20version.ppt>

41 Interview Staes en Prummel.

42 Klaus von Lampe, 'Explaining the emergence of the cigarette black market in Germany', in: Petrus C. van Duyn e.a. (eds.), The Organised Crime Economy. Managing crime markets in Europe' (Nijmegen 2005), 210-211.

43 Ibidem.

44 'Brennpunkt. Zigarettenschmuggel', pp. 8-11.

45 Von Lampe, Provisional report, p.19

46 Mededeling VNK

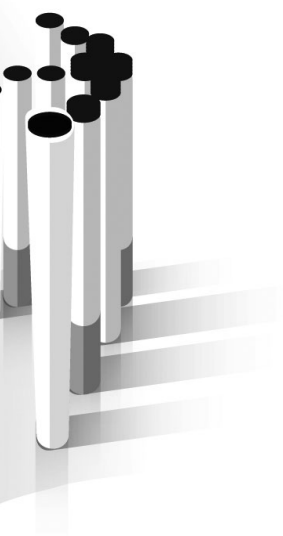
aantallen in beslag genomen sigaretten.⁴² Daarbij ging het niet alleen om de omvang van de financiële inkomstenderving en de gezondheidsschade ten gevolge van smokkel en namaak, maar ook om de aard van de daarmee verbonden criminaliteit. Hierin spelen onder andere Vietnamees-Poolse criminele verbanden een rol waarbij geweld niet wordt geschuwd.⁴³

Na de opheffing van de binnengrenzen per 1 mei 2004 met Polen en Tsjechië (en mede tegen de achtergrond van verder accijnsverhogingen) kreeg Duitsland wederom te maken met een sterke impuls in smokkel. De gesmokkelde waar uit deze landen was voor een aanzienlijk deel (naar schatting 50%) bestemd voor de Britse markt, maar bediende ook de Duitse roker die te maken kreeg met nieuwe accijnsstijgingen op tabak.⁴⁴ Uit onderzoek uit 2005 komt naar voren dat het percentage

NDP in ieder geval het hoogst is in 'Groot-Berlijn' (dat bestaat uit grote delen van de voormalige DDR), met daarbinnen grote uit-schieters. Frankfurt a/d Oder, dat aan de Poolse grens ligt, staat bijvoorbeeld op een percentage van 75% NDP, Berlijn zelf echter op 22%. In het westelijk deel van Duitsland scoort het

Frankfurt a/d Oder, dat aan de Poolse grens ligt, staat op een percentage van 75% 'Non domestic Duty Paid'. Berlijn zelf echter op 22%. In het westelijk deel van Duitsland scoort het Ruhrgebiet het hoogst met een percentage van 10,5%.

Ruhrgebiet het hoogst met een percentage van 10,5%.⁴⁵ Volgens recente cijfers van de industrie zou het percentage in het Ruhrgebiet stijgende zijn.⁴⁶ Zoals eerder onderstreept is echter het lastig vast te stellen hoeveel van de NDP gesmokkelde waar betreft.



8 Het groeiende gevaar van namaak

8.1 De keerzijde van succes

De laatste jaren is een sterke toename geconstateerd van het aandeel van namaaksigaretten (en in minder mate namaakroltabak) in de internationale smokkel. Al in 2004 constateerde de Britse douane een verschuiving waarbij 'large scale organised smuggling gangs who supply most of the illicit market have increasingly switched their attention to counterfeit product'.⁴⁷ Begin 2006 sloeg Groot-Brittannië groot alarm toen een golf van vooral namaaksigaretten de markt bereikte. Terwijl een pakje in de winkels werd verkocht tussen de £ 4,20 en £ 4,40, werden ze op straathoecken aangeboden voor £ 2,50. De opkomst van namaaksigaretten was het onbedoelde gevolg van eerdere succesvolle maatregelen tegen gesmokkelde regulier

In 2004 constateerde de Britse douane een verschuiving waarbij 'large scale organised smuggling gangs who supply most of the illicit market have increasingly switched their attention to counterfeit product'.

smugglers are turning to counterfeit products which are being manufactured in the countries where they used to smuggle brands back to Britain. We are having to gather new intelligence on how this has been done'.⁴⁸

Illustratief voor de verschuiving naar namaak zijn de jongste cijfers van de Britse douane, die aangeven dat 70% van de in 2007 in beslag genomen illegale tabakswaar uit namaak bestond.⁴⁹ In de periode 2003-2004 bedroeg dat percentage nog 54%, dat daarmee al een verdrievoudiging vormde in vergelijking tot 2001-2002.⁵⁰

Ook Professor dr. P.C. van Duyn schrijft, net als Varney, deze verschuiving naar namaak in belangrijke mate toe aan het succes van de afspraken die de afgelopen jaren zijn gemaakt met de industrie over het terugdringen van de sigarettensmokkel. Door de afnemende beschikbaarheid van regulier geproduceerde sigaretten voor de smokkelhandel is er een snel groeiende markt ontstaan voor namaaksigaretten. Deze zijn nog steeds voor het merendeel afkomstig uit China.⁵¹

geproduceerde sigaretten.

Volgens Sir David Varney, hoofd van Revenue and Customs, was dankzij de overeenkomsten met de industrie het percentage geëxporteerde sigaretten dat werd teruggesmokkeld naar Groot-Brittannië aanzienlijk gedaald: 'The trouble is now cigarette

47 House of Commons Treasury Committee, Excise Duty Fraud, p. 17

48 Hencke, 'Britain facing influx'.

49 Cijfers aangehaald in een summary van een technische briefing door John Taylor, Head Anti-Counterfeiting Team DG TAXUD, het onderdeel van de Europese Commissie dat verantwoordelijk is voor alle grensoverschrijdende transporten van tabaksgevoelige producten, op 19 mei 2008. In: European Commission Audiovisual Service, 'Commission publishes 2007 Customs seizures of counterfeit goods at the EU's external border: technical briefing / John Taylor (head of the Anti-Counterfeiting Team in DG TAXUD)'; <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm?date=05/19/2008> <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm?date=05/19/2008>

50 House of Commons Treasury Committee, Excise Duty Fraud, p.17

51 Interview Van Duyn; de 'Chinese connectie' komt tevens veelvuldig in overheidsdocumenten voor, zoals het voornoemde rapport van het Britse Parlement, Excise Duty Fraud.

52 House of Commons Treasury Committee, Excise Duty Fraud, p.18

53 'Smuggling in Bosnia', 25 maart 2008, Organized Crime and Corruption Reporting Project, http://reportingproject.net/new/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=49

54 Von Lampe, 'Cigarette black market in Germany and in the United Kingdom', p. 240.

55 Interview Staes en Prummel.

56 Idem.

8.2 De markt van namaak

Het afstoppen van de stroom uit China zal niet eenvoudig zijn, zo is de indruk uit een Britse ervaring. Vertegenwoordigers van het Treasury Committee van het Britse Lagerhuis ontvingen een briefing van de Chinese State Tobacco Monopoly Administration over de omvang van namaak in China, de tegenmaatregelen en de waardevolle bijdrage van de samenwerking met de producenten. In hun rapport merkten de Britten naar aanleiding hiervan op: 'It is all the more surprising therefore that although a memorandum of understanding on co-operation on Customs was signed with China in October 2002, a single UK Customs officer remains based in Hong Kong but is expected to cover the whole country'.⁵²

Volgens Richard James, een woordvoerder voor Pall Mall International, is China weliswaar vermoedelijk nog steeds de voornaamste producent van namaak-sigaretten, maar is een tendens zichtbaar dat de namaakproductie 'is moving closer to end markets,

where goods are being sold to consumers'. Een van de regio's die daarbij in beeld komen is de Balkan.⁵³ Er zijn echter intussen ook al productie-faciliteiten ontdekt in eindbestemmings-landen zelf, waaronder Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.⁵⁴

Een locatie, die wordt aangemerkt als het enige resterende smokkelbolwerk van Europa, is Kaliningrad (het voormalige Koningsbergen in Oost-Pruisen), dat geografisch een bijzondere positie inneemt.

Een andere locatie, die door de Belgische Europarlementariër en smokkeldeskundige Bart Staes (De Groenen) wordt aangemerkt als het enige resterende smokkelbolwerk van Europa, is Kaliningrad (het voormalige Koningsbergen in Oost-Pruisen), dat geografisch een bijzondere positie inneemt.⁵⁵ Deze Russische exclave ligt ingeklemd tussen Polen en Litouwen en vormt daardoor tegelijkertijd een Russische enclave binnen de EU waar de Russen niet graag van af willen. Staes bezocht er persoonlijk een fabriek van namaaksigaretten waar kort tevoren een politie-raid had plaatsgevonden. De nog aanwezige balen losse tabak bleken afkomstig uit Pakistan en bevatten zowel adres- en verzendgegevens. Staes vond bovendien nog allerlei zakelijke correspondentie in een hoek van de hal met namen en adressen. Desondanks beweerde de politie niet te weten wie er achter de illegale productie stak. De sigaretten-machines waren weggehaald en stonden naar verluidt op een Russische militaire basis. De door Staes en de zijnen herhaaldelijk gevraagde inspectie werd na een aanvankelijke toezegging op het allerlaatste moment – en, naar uit de omstandigheden kon worden afgeleid, gepland – afgezegd. Voor Staes vormde de hele gang zaken reden om ernstig te twijfelen aan de politieke bereidheid om de positie van Kaliningrad aan te pakken.⁵⁶ In talloze recente (overheids) publicaties komt de exclave/enclave dan ook nog steeds naar voren als bron van doorvoer en productie van illegale (namaak)sigaretten.

9 Gevolgen van de smokkel en namaak van tabakswaren

9.1 Financieel

Als gevolg van smokkel en namaak loopt de opbrengst van accijnzen en BTW aanzienlijk terug. Verhogingen van de accijnzen kunnen zelfs per saldo tot minder opbrengsten leiden dan tevoren. Enerzijds is dat het gevolg van een vermindering van het aantal rokers (wel een gewenst resultaat vanuit het perspectief van de volksgezondheid), anderzijds van de toename van smokkel en namaak. Van Duyne wijst daarbij ook nog eens op de extra maatschappelijke kosten op termijn door een groeiend aantal stiekeme rokers, van wie als gevolg van het ongereguleerde karakter van de markt een deel tot de zogenaamd kwetsbare groepen behoort.⁵⁷

9.2 Gezondheidspolitiek

Sinds de mondiale omvang van het probleem van smokkel en namaak duidelijk werd, is het thema hoog op de agenda komen te staan van organisaties die de gevaren van het roken trachten te bestrijden. De strijd tegen illegale handel vormt een belangrijk onderdeel van de

Dat jongeren belangrijke afnemers zijn bleek uit analyses van peuken rond enkele Canadese scholen die aantoonden dat drie op de tien gerookte sigaretten afkomstig waren van de zwarte markt.

beginnen over een protocol ter bestrijding van de smokkel en namaak van tabakswaren. De WHO heeft verder sinds het begin van deze eeuw een aantal grote conferenties gewijd aan de gevaren van tabaksmokkel en volksgezondheid, de meest recente in februari 2008. Bij die gelegenheid werd vooral het gevaar onderstreept van de beschikbaarheid voor de jeugd van goedkope en betaalbare rookwaar dankzij de zwarte markt.

Hoe reëel en actueel het gevaar is, bleek recentelijk in augustus 2008, toen de Canadian Cancer Society de alarmbel luidde na de publicatie van officiële statistieken die aangeven dat de laatste drie jaar de sigarettenconsumptie in Canada is gestabiliseerd. Deze stabilisatie

op initiatief van de WHO tot stand gekomen Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC), die van kracht is geworden op 25 februari 2005. In juli 2007 besloten de ondertekenaars van de conventie, de Framework Alliance on Tobacco Control (FATC), unaniem om onderhandelingen te

57 Interview Van Duyne.

58 Linda Nguyen, 'Black market blamed for stable smoking rates', Canwest News Service, 26 augustus 2008; <http://www.canada.com/ottawacitizen/news/story.html?id=8ccc6648-f795-42f4-9f70-3317ace4cfbe>

59 Millenkovich 'Illicit sales increase', p. 73.

60 Department of Health (UK), 'Consultation', 2.34, p. 22.

61 GfK Research Dynamics, 'Tobacco Product Illicit Trade Phenomena. National study for Imperial Tobacco Canada', July, 2006; <http://www.ocat.org/pdf/Imperial2006study.pdf>

62 Grosskurth (DH), 'Illicit trade in tobacco: a public health issue', p. 2.

63 Aktionsbündnis Nicht Rauchen, 'Bekämpfung des Zigaretten-schmuggels'.

64 Grosskurth (DH), 'Illicit trade in tobacco: a public health issue', p. 2.

65 A. Grosskurth, aangehaald in: United Nations Ad Hoc inter-agency task force on tobacco control, 'Report of the sixth session Geneva, Switzerland, 30 November-1 December 2005', p. 13. http://www.who.int/tobacco/global_interaction/un_taskforce/UNTaskForce_6thSession.pdf

vormt een doorbreking van de tot voor kort geleidelijke neerwaartse trend als gevolg van maatregelen tegen het roken, in het bijzonder de sterke verhoging van de accijnzen op rookwaren. De nu door het Canadese Bureau voor de Statistiek geconstateerde stabilisering wordt toegeschreven aan het neutraliserende effect van de consumptie van illegale rookwaar die Canada is binnengesmokkeld.⁵⁸ Dat jongeren belangrijke afnemers zijn bleek uit analyses van peuken rond enkele Canadese scholen die aantoonde aan dat drie op de tien gerookte sigaretten afkomstig waren van de zwarte markt.⁵⁹ Dit gegeven sluit aan bij recent Brits onderzoek waaruit bleek dat één op drie rokers in de leeftijdsgroep 16-24 jaar aangaf sigaretten op de zwarte markt te kopen.⁶⁰

Onderzoek dat in 2006 was uitgevoerd in opdracht van Imperial Tobacco Canada, had deze trend al gesignaleerd. Volgens de projectie van het onderzoeksbureau bestaat in 2010 meer dan 25% van de markt uit illegale tabakswaar. De gemiddelde jaarlijkse

De gemiddelde jaarlijkse afname van het aantal rokers zou op 2% blijven steken doordat 75% van de terugloop van legale verkopen tot een verschuiving leidt richting zwarte markt.

afname van het aantal rokers zou op twee procent blijven steken doordat 75% van de terugloop van legale verkopen tot een verschuiving leidt richting zwarte markt.⁶¹

Ook in Europa wordt het gevaar op nationaal niveau onderkend. In 2005 vormde de dreiging van de smokkelhandel voor het Britse Department of Health (DH) aanleiding om in haar Cancer Reform Strategy de bestrijding van dit fenomeen tot topprioriteit te verklaren. Vastgesteld werd dat gezondheidsdoelstellingen voor 2010 onhaalbaar zouden blijken als het smokkelprobleem niet onder controle werd gebracht.⁶² Eenzelfde soort waarschuwing werd in Duitsland al afgegeven door de Deutsche Krebsgesellschaft e.V., voor wie de sigarettensmokkel een maatschappelijk en gezondheidspolitiëk hoofdthema is.⁶³ Niet toevallig zijn binnen Europa de UK en Duitsland de landen die het zwaarst onder smokkel en namaak gebukt gaan.

Gezien de grote omvang van het probleem in Groot-Brittannië is daar ook al het nodige onderzoek verricht naar de gevolgen van de smokkelhandel voor de volksgezondheid. Het Department of Health stelde vast dat hoewel Groot-Brittannië de hoogste accijns van Europa kent, de Britse consument niet stopt met roken maar overstapt op gesmokkelde producten. Gezien de belangrijke rol van de kostenfactor leidt dit ertoe dat de goedkope gesmokkelde tabak vooral naar de meest kwetsbare groepen in de samenleving gaat. Ruim 31% van de Britten die werkzaam zijn in 'routine and manual trade' roken illegaal waar.⁶⁴

Volgens A. Grosskurth van het Department of Health is er sprake van een sluipende toename van goedkope gesmokkelde tabak naar 'workplaces, public housing estates and colleges and increasing prevalence among working class communities'.⁶⁵

Vooralsnog blijft onduidelijk in hoeverre de toename van het aandeel van namaaksigaretten in de smokkelhandel een extra gevaar oplevert voor de volksgezondheid. In een rapport van de Britse Douane uit 2006 over de bestrijding van tabaksmokkel, wordt een tweetal onderzoeken aangehaald die zijn uitgevoerd op inbeslaggenomen monsters. Hieruit kwam naar voren dat de namaaksigaretten substantieel hogere concentraties aan arsenicum en zware metalen bevatten. Volgens een in het rapport aangehaalde toxicoloog van het Britse ministerie van gezondheid, bestond er het gevaar dat deze stoffen zich zouden gaan ophopen in het lichaam. Omdat het om een recentelijk ontdekt fenomeen gaat, kon hij nog geen uitspraken doen over de langetermijneffecten. Verder verwees het rapport naar onderzoeksresultaten waaruit bleek dat de namaaksigaretten onder meer 160% meer teer, 80% meer nicotine bevatten en drie tot zes procent meer zware metalen; het gehalte CO₂ tenslotte bedroeg 133% meer.⁶⁶ In andere publicaties wordt gerept van constatering dat namaaktabak soms ook vervuild met zand of delen van verpakkingsmateriaal, zoals plastic.⁶⁷

Verder verwees het rapport naar onderzoeksresultaten waaruit bleek dat de namaaksigaretten 160% meer teer, 80% meer nicotine bevatten en 3 tot 6% meer zware metalen; het gehalte CO₂ bedroeg 133% meer.

tabakswaren. Het gehalte aan schadelijke stoffen zou ongeveer gelijk zijn, hooguit met een geringe extra hoeveelheid zware metalen.⁶⁸

Het is de vraag wat van deze discrepantie te denken. In dit verband is het van belang op te merken dat er met name in de hoek van volksgezondheid huiver bestaat om de schijn te wekken dat bepaalde tabakswaren 'minder schadelijk' zouden zijn dan andere. Dit gebeurt uit angst dat deze differentiatie de boodschap verwatert dat roken per definitie schadelijk, zo niet dodelijk, is. Onder verwijzing naar het DH-document schreef een drietal Britse Regional Tobacco Policy Managers dan ook: 'It is imperative that we provide a consistent message that illicit products are no more of a threat than their deadly duty-paid counterparts, which will kill one in two of all life-long smokers.'⁶⁹ Deze gedachtegang was onder meer de achtergrond van aanbevelingen van de WHO in 2003 om de vermelding van het percentage schadelijke stoffen op tabaksverpakkingen te verwijderen. Rokers zouden die gebruiken om verschillende sigaretten met elkaar te vergelijken '(...) and to help perpetuate the myth that low tar levels equals safer cigarettes, thus reducing the motivation to quit.'⁷⁰

Opvallend genoeg, aangezien het eveneens een Britse overheidsinstantie betreft, stelde het Department of Health in een rapport uit 2008 dat er geen bewijs was gevonden dat het roken van illegale/gesmokkelde tabak, inclusief namaak, schadelijker voor de volksgezondheid zou zijn van het roken van legale veraccijnsde

66 'Box 4.3: The components of counterfeit cigarettes', in: HM Treasury/HM Revenue & Customs, *New responses to new challenges: reinforcing the Tackling Tobacco Smuggling Strategy* (March 2006) p. 14, <http://www.iticnet.org/Seminar/EUTobaccoTaxation/Paul%20Gerrard.pdf>; Zie ook: House of Commons Treasury Committee, *Excise Duty Fraud*, p. 17.

67 Von Lampe, 'Cigarette black market in Germany and in the United Kingdom', p. 239.

68 Department of Health (UK), 'Consultation', 2.32, p. 22.

69 Alisa Rutter, Andrea Crossfield, Patricia Hodgson (RTPM), *North of England Cheap and Illicit Tobacco Health Action Plan. Draft for consultation 25 June to 27 September 2008*, pp. 2-3. <http://www.freshne.com/content/pdf/North%20of%20England%20Cheap%20and%20Illicit%20Tobacco%20Draft%20Health%20Action%20Plan.pdf>

70 Aangehaald in 'Amendment to draft report on green paper: "Towards a Europe free from tobacco smoke", by Glenis Wilmott and Catherine Stihler, in Annexe 3 bij verslag 'Lunch debate in the European Parliament on the FCTC and the need for a smuggling protocol', [20 juni 2007]; http://www.smokefreepartnership.eu/IMG/pdf/Report_on_FCTC_meeting_new.pdf

Los van de discussie over de mate van schadelijkheid, geven alle deskundigen aan dat de kern van het gevaar van smokkelhandel voor de volksgezondheid ligt in het onreguliere karakter van de zwarte markt. Hierdoor verliezen alle reguleringen die bedoeld zijn om kwetsbare groepen - in het bijzonder jongeren - te beschermen, iedere betekenis. Nu gelden er nog minimum-leeftijdsgrenzen bij de verkoop van tabak aan jongeren en gelden er boetes voor verkopers die zich daar niet aan houden. Dit betekent een belangrijke rem op het vroeg beginnen met roken. Een van de schrikbeelden die een ongereguleerde markt oproept die ook nog eens het kenmerk draagt van een zogenaamde pusher's markt, is dat zelfs zeer jonge kinderen aan het roken gebracht kunnen worden.



10 Aard van de criminaliteit rond smokkel en namaak buiten Nederland

10.1 Georganiseerde (zware) criminaliteit

Een medewerker van het anti-fraudebureau van de Europese Unie, OLAF, noemde in 2002 de tabaksmokkel 'een van de meest winstgevende vormen van criminaliteit'. De opbrengsten zouden net zo lucratief zijn als die van de drugshandel.⁷¹ OLAF beweerde in 2005 dan ook dat de georganiseerde criminaliteit zich steeds meer in de sigarettensmokkel aan het begeven is. In vrijwel alle officiële buitenlandse publicaties die gewijd zijn aan het probleem van de tabaksmokkel, wordt inmiddels dan ook gewezen op de betrokkenheid van georganiseerde misdaad. Daarbij is niet altijd duidelijk wat de empirische grondslag voor deze beweringen is.

In 2002 werd de tabaksmokkel 'een van de meest winstgevende vormen van criminaliteit' genoemd. De opbrengsten zouden net zo lucratief zijn als die van de drugshandel.

vaak ook andere criminele activiteiten ondersteunen. De Director van het ATF, B. Buckles, stelde bijvoorbeeld dat de tabaksmokkel 'provides financial fuel to organized crime and terrorist activities (...)'.⁷²

In de openbare versie van het rapport '2005 EU Organised Crime' van Europol worden diverse smokkelroutes voor tabak beschreven ('smuggled by criminal groups'), meestal met bestemming UK of de Scandinavische landen. Het rapport verwijst onder meer naar groeperingen uit de Turkse georganiseerde misdaad die betrokken zouden zijn bij de sigarettensmokkel naar Engeland, in combinatie met heroïne.⁷³

Dit verband tussen tabaksmokkel, snel geld met relatief weinig risico's, en andere criminele activiteiten wordt ook elders gesignaleerd. Zo stelt bijvoorbeeld het Britse Department of Health dat in Groot-Brittannië sommige criminele bendes die drugs het land binnensmokkelen, zich ook bezig houden met de illegale handel in tabakswaaren.⁷⁴ De *Sunday Herald*, zich baserend op bronnen bij de Britse binnenlandse veiligheidsdienst MI5, schreef in 2000 dat volgens de dienst de Russische mafiya inmiddels het grootste gedeelte van de georganiseerde

In veel gevallen lijkt men zich te baseren op uitspraken van vertegenwoordigers van organisaties als het eerdergenoemde OLAF, douanediensten of de Amerikaanse ATF, die zich baseren op de resultaten van hun eigen, vaak vertrouwelijke, onderzoeken. Tabaksmokkel zou volgens deze onderzoeken

71 Aangehaald door Austin Rowan, Head of Operations, Task Group Cigarettes, OLAF, in: Office of Tobacco Control, Press release, 'Smuggling of cigarettes into EU has doubled since 1996 causing billions of Euros of revenue losses', 19 September 2002. http://64.233.183.104/search?q=cache:Znn_UjUzVeoJ:www.otc.ie/event.asp%3Fevent%3D39+Rowan+cigarette+smuggling+ucrative+drug+trade&hl=nl&ct=clnk&cd=2&gl=nl

72 Ibidem. Geciteerd door Rowan.

73 Europol, 2005 EU Organised Crime Report Public version, The Hague, 25 October 2005, pp. 23-24. <http://members.lycos.co.uk/ocnewsletter/reports/europol-OC2005-public.pdf>

74 Department of Health (UK), 'Consultation', p. 2.

75 Neil Mackay, "Red Mafia" move on Scots underworld, *Sunday Herald*, 20 februari 2000. http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4156/is_/ai_n13946401

76 BBC News, 'UK is "tobacco smuggling hotspot"', *Yuesday*, 13 February, 2001, 23:35 GMT. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/1169049

77 Public Safety Canada, 'For the announcement of the RCMP contraband tobacco enforcement strategy. Remarks by the Honourable Stockwell Day, Minister of Public Safety', 7 mei 2008. <http://www.ps-sp.gc.ca/media/sp/2008/sp20080507-eng.aspx>

78 Patrick Fleenor, 'Cigarette taxes, black markets, and crime lessons from New York's 50-year losing battle', in: *Policy Analysis*, no. 468, February 6, 2003. <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-468es.html>

79 Interview Van Duyne.

misdaad in Schotland en Engeland controleert. Naast andere goederen smokkelen de Russische criminelen ook op grote schaal sigaretten Groot-Brittannië binnen.⁷⁵ Daarentegen bracht BBC News begin 2001 het bericht dat de Italiaanse maffia een rol zou spelen op de snelgroeïende Britse zwarte markt.⁷⁶

Er zijn aanwijzingen dat (beter) georganiseerde criminelen markten overnemen van kleinere illegale importeurs en handelaars. Nog onlangs, in mei 2008, kwam het bericht dat Canada de strijd ging aanbinden met de exploderende illegale handel in sigaretten. De verantwoordelijke minister van Openbare Veiligheid S. Day verklaarde bij die gelegenheid: 'It used to be individuals here and there But it has now evolved into high levels of criminal activity'.⁷⁷ Zijn uitspraak lijkt te aan te geven dat het karakter van de smokkelhandel in Canada aan het veranderen is. Kleinere handelaren, 'sjacheraars', worden verdrongen door 'zware jongens' die zich een winstgevende markt willen toeëigenen.

Een dergelijk fenomeen is al eerder beschreven in een case-study naar de geschiedenis van de sigarettensmokkel in New York. Daar was altijd al sprake van illegale handel, maar die vond plaats op kleine schaal door individueel opererende handelaartjes. Nadat vanaf midden jaren zestig na een serie accijnsverhogingen door de overheid van New York, de prijzen van sigaretten fors omhoog gingen, werd de handel ineens interessant voor de georganiseerde misdaad.

Binnen korte tijd werden kleine handelaren verdreven, vaak met toepassing van geweld, dat tot dan toe nooit een kenmerk was geweest van de tabaksmokkel. Sindsdien is de georganiseerde misdaad niet meer weg te denken uit de illegale handel in sigaretten.

Binnen korte tijd werden de kleine handelaren verdreven, vaak met toepassing van geweld, dat tot dan toe nooit een kenmerk was geweest van de tabaksmokkel. Sindsdien is de georganiseerde misdaad niet meer weg te denken uit de illegale handel in sigaretten.⁷⁸

Als kanttekening bij dit voorbeeld geldt echter wel dat de aanwezigheid van georganiseerde misdaad in New York (de Verenigde Staten) al decennialang een voldongen feit was. Hun intrede in de illegale sigarettenmarkt, die voorheen werd overgelaten aan 'kruimelaars', had dan ook vooral te maken met de plotseling zeer sterk gegroeide winstmarges als gevolg van de grote accijnsverhogingen.

Om aan een grotere behoefte van de markt te kunnen voldoen zijn echter alleen al uit logistiek oogpunt ingewikkelder vormen van samenwerking en een hogere organisatiegraad noodzakelijk. Van Duynen spreekt in dat verband over 'organiserende misdaad versus georganiseerde misdaad'.⁷⁹

Wanneer organisatiepatronen een structureel karakter krijgen, zijn ze echter moeilijk nog weg te krijgen. Mogelijk op basis van dit soort ervaringen waarschuwde het IRC: 'It is much more difficult to eradicate smuggling networks once they are established than to take measures to prevent the networks from taking roots in the first place.'⁸⁰

Tegelijkertijd waarschuwen vooral wetenschappers tegen het gemak waarmee overheden en media zware termen als 'georganiseerde misdaad', 'mafia' en 'gangs' gebruiken. Niet altijd is de empirische basis van het gebruik van die termen solide. Ook wordt daarmee voorbijgegaan aan de verschillen en nuances bij smokkel en namaak tussen de verschillende landen en regio's.

10.2 Financiering van terrorisme?

In veel uitspraken en publicaties wordt beweerd dat de sigarettensmokkel niet alleen de georganiseerde misdaad voedt, maar dat ook terroristische groeperingen het gemakkelijke geld van deze smokkel hebben ontdekt als middel om hun activiteiten te bekostigen. Onder

'It has been found that tobacco fraud has funded terrorist activities'. Ondanks beweringen dat er 'sterk bewijs' is, valt er echter weinig publiekelijke informatie te vinden die deze beweringen onderbouwt.

meer een medewerker van Europol verklaarde in 2005 dat 'it has been found that tobacco fraud has funded terrorist activities'. Ondanks beweringen dat er 'sterk bewijs' is, valt er echter weinig publiekelijke informatie te vinden die deze beweringen onderbouwt. De meest specifieke informatie

komt sporadisch naar voren uit de hoek van opsporingsinstanties en inlichtingendiensten, vooral van het Amerikaanse Bureau on Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) en andere Amerikaanse diensten. Veel van hun rapporten circuleren alleen vertrouwelijk bij internationale zusterdiensten, maar sommige informatie komt ook in het publieke domein terecht.

Een van die sporadische gevallen betreft een artikel van William Billingslea, een senior-analyst van het ATF, waarin hij stelt dat de sigarettensmokkel nu met de drughandel rivaliseert als de voornaamste financieringsbron van terroristen. Vooral de laatste jaren zou er sprake zijn van een sterke toename van de toepassing van dit middel. Billingslea stelt dat inmiddels een groot aantal terroristische groeperingen van deze financieringsbron gebruikmaakt: Real IRA; al Qaeda; Hamas; Hezbollah, de Koerdische PKK en de Islamitische Jihad. Hij signaleert daarbij tevens een trend waarbij terroristische groeperingen en de georganiseerde misdaad steeds vaker met elkaar gaan samenwerken. Volgens Billingslea maakt al Qaeda in de VS en Europa daarbij als dekmantel gebruik van legitieme ondernemingen. Gezien de door hem gesignaleerde brede tendens om de belastingen op tabak – en daarmee de winstgevendheid

80 International Resource Center, Fact Sheet: Tobacco Smuggling, adapted and updated with permission from the 2000 World Conference on Tobacco OR Health fact sheets, June 2005. http://www.tobaccofreecenter.org/illicit_trade_smuggling/fact_sheet_smuggling

81 A. Mausolf (Europol), aangehaald in: United Nations Ad Hoc inter-agency task force on tobacco control/Report', p. 14. [Http://www.who.int/tobacco/global_interaction/un_taskforce/UNTaskForce_6thSession.pdf](http://www.who.int/tobacco/global_interaction/un_taskforce/UNTaskForce_6thSession.pdf)

82 Billingslea, 'Funding of terrorism'.

83 'Tobacco and terror. How cigarette smuggling is funding our enemies abroad', Prepared by the Republican Staff of the U.S. House Committee on Homeland Security, U.S. Rep. Peter T. King (R-NY) [2008] 1,4; http://chs-republicans.house.gov/list/press/homeland_rep/morenews/cigarettesmuggling.pdf

84 Maarten van Dijk, 'The link between the financing of terrorism and cigarette smuggling. What evidence is there?', in: HUMSEC Journal, Issue 1. http://www.etc-graz.at/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Journal/van_Dijk_Cigarette_Smuggling.pdf

85 Citaat bij: Von Lampe, 'Explaining the emergence', p. 209.

van illegale handel - nog verder te verhogen, veronderstelt hij een groeiende terroristische betrokkenheid bij de illegale sigarettenhandel.⁸²

Nog zeer recentelijk beriep een onderzoek van de Republikeinse staf van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden zich op vertrouwelijke gesprekken met vertegenwoordigers van het ATF en het New York State Department of Taxation and Finance Agents, voor de bewering dat opbrengsten uit de Amerikaanse illegale sigarettenhandel 'direct of indirect' groepen als Hezbollah, Hamas en al Qaeda financieren.⁸³

Tegenover deze beweringen staat ook de nodige wetenschappelijke skepsis. De Nederlandse criminoloog M. van Dijck wijdde zelfs een bijzonder artikel aan de bewijzen voor de veronderstelde relatie tussen terrorismefinanciering en sigarettensmokkel. Daarin onderkende hij ook de ATF en andere Amerikaanse diensten als de voornaamste bronnen van de alarmerende berichten hierover. De ATF publiceerde in 2003 het eerste vertrouwelijke rapport dat er op wees dat sigarettensmokkel een van de belangrijkste inkomstenbronnen voor terroristische organisaties

was geworden. Van Dijck wijst er voorzichtig op dat het aantal concrete rechtszaken waarin dit thema naar voren komt, vooralsnog erg beperkt is. Daarmee is de wetenschappelijke bewijsvoering vooralsnog mager.

Tegelijkertijd erkent hij dat

het bijna ongerijmd zou zijn, in het licht van de mondiale omvang van de sigarettensmokkel, dat terroristische organisaties hiervan geen gebruik zouden maken. Het probleem is volgens Van Dijck dat de gegevens die wetenschappers ter beschikking staan, de bewering noch ondersteunen, noch ontkrachten. Hij neemt als slag om de arm dat hem en zijn collega's uiteraard niet bekend is over welke geheime informatie de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beschikken. Een regering die de waarschuwing van de ATF serieus zou willen nemen, heeft volgens hem dan ook geen andere keuze dan daarnaar te handelen.⁸⁴

Een van die sporadische gevallen betreft een artikel van William Billingslea (ATF), waarin hij stelt dat sigarettensmokkel met de drugshandel rivaliseert als voornaamste financieringsbron van terroristen.

10.3 Verschillen tussen zwarte markten

Ook ondanks de relatie die er nu gelegd wordt met terrorisme, is het beeld van de zwarte markt al gecompliceerd op zichzelf. Naast accijnsverschillen zijn er andere factoren die worden gekoppeld aan de zwarte markt in sigaretten, zoals 'the presence of informal distribution networks, organized crime, industry participation, and corruption'.⁸⁵ Het karakter van een zwarte markt wordt sterk bepaald door al dit soort omstandigheden op lokaal niveau.

Uit vergelijkend onderzoek tussen Duitsland en het Verenigd Koninkrijk komt dit duidelijk naar voren. Zowel de logistiek van de aanvoer als van de distributie spelen een belangrijke rol. Zo blijkt dat in Duitsland de kleinhandel in gesmokkelde waar niet evenredig over het land is verdeeld. Er zijn belangrijke concentraties in het voormalige Oost-Duitsland, meer in het bijzonder in het oude Oost-Berlijn en langs de grenzen met Polen en Tsjechië, terwijl in het westelijk deel het Ruhr-gebied het meest prominent is. In het Oosten is de straatverkoop vooral in handen van Vietnamezen (vaak bevoorrad door Polen) terwijl in het westen vlooiemarkten een distributiekanaal vormen. Tegelijkertijd is er sprake van informele kanalen die ingebed zijn in allerlei sociale netwerken.⁸⁶

In de UK komt straatverkoop veel minder voor dan in Duitsland en vindt de verkoop veel meer plaats vanuit de achterbak of op vlooiemarkten. Ook pubs en particuliere woningen dienen als afzetpunten. Net als in Duitsland spelen ook hier sociale netwerken een belangrijke rol. Volgens de Britse douane zou zelfs een derde van de illegale sigaretten van vrienden worden gekocht. Daarnaast spelen bij de afzet ook hier geografische factoren een rol. De terugloop in legale verkopen bleek volgens onderzoeken rechtevenredig aan de afstand tot het Kanaal. Verder blijkt het noorden van Engeland een 'black market hotspot', onder andere in steden als Liverpool en Newcastle. Onderzoek in London toont eveneens aan dat ook op lokaal niveau verschillen kunnen bestaan in de beschikbaarheid van illegale sigaretten, in dit geval tussen verschillende deelgemeenten.⁸⁷

86 Von Lampe, 'The cigarette black market in Germany and in the United Kingdom.', p. 240.

87 Ibidem, pp. 240-241.

88 Ayda A. Yurekli, PhD, Research for International Tobacco Control, 'Illicit trade in tobacco', ppt-presentatie, sheet 'Organized Illicit Trade Routes', z.d.
[Http://distance.jhsph.edu/trams/views/content/fileLibrary/tID169/tobaccoControl-4.5a_6.pdf](http://distance.jhsph.edu/trams/views/content/fileLibrary/tID169/tobaccoControl-4.5a_6.pdf).
 Zie ook noot 73, Europol.

89 Cijfers afkomstig uit studie Trendbox in opdracht van Stichting Sigarettenindustrie/VNK, 'Determine market share of international tobacco packages cigarettens and RYO. Learnings after seven waves', 27 March 2007.

90 Van Dijck, 'Cigarette shuffle'.

91 Interview Van Duyn.

11 Aard van de smokkelhandel in Nederland

11.1 Aard en omvang van de zwarte markt

In tegenstelling tot Duitsland, dat zowel doorvoerland is als markt voor gesmokkelde sigaretten, geldt Nederland tezamen met België hoofdzakelijk als een voorname schakel in de doorvoer van illegale rookwaar. Van de zes wereldwijde illegale handelsstromen loopt er volgens onderzoekers een (Europese stroom) via Nederland en België – en in mindere mate IJsland en Spanje.⁸⁸

Gezien de primaire doorvoerfunctie lijkt Nederland als afzetgebied nauwelijks een rol te spelen. Ook hier speelt echter het probleem van betrouwbare cijfers. Volgens de meest recente cijfers die zijn verzameld in opdracht van de tabaksverwerkende industrie, onder meer op basis van de eerder beschreven *pack collection*, is het aandeel van NDP in Nederland momenteel zo'n 8% –

gezien eerdere resultaten spreken de onderzoekers van een fluctuering tussen 6 en 11%.⁸⁹ De industrie is echter niet in staat te bepalen welk onderdeel daarvan gevormd wordt door gesmokkelde sigaretten, ook doordat de Nederlandse overheid nauwelijks

Van de zes wereldwijde illegale handelsstromen loopt er volgens onderzoekers een (Europese stroom) via Nederland en België – en in mindere mate IJsland en Spanje.

inspanningen verricht om hierover gegevens te produceren die als aanvulling kunnen dienen.

Van Dijk haalt cijfers van de Douane aan waaruit blijkt dat tussen 2003 en 2005 de zwarte markt voor sigaretten van 3% naar 5% zou zijn gestegen bij een gelijktijdige afname van de totale sigarettenconsumptie met 7,8%.⁹⁰ Professor Van Duyne stelt echter zijn vraagtekens bij dergelijke officiële cijfers en schat de omvang van de illegale markt momenteel liever ergens tussen de twee en drie procent.⁹¹

11.2 Georganiseerde criminaliteit?

Toen het dagblad *Trouw* in 2002 een artikel wijdde aan de sigarettensmokkel, citeerde het onder andere douanebeambten die verklaarden dat zij uit de gebruikte methoden afleidden

dat zij te maken hadden met georganiseerde misdaad. De namen die in onderzoeken opdoken waren vaak al bekend uit drugszaken: 'Verder blijkt dat de organisaties die zich met accijnsfraude bezighouden bestaan uit vrij krachtige cellen, die onderling contacten hebben. Zodra een smokkelmethode wordt ontdekt, schakelen ze over op iets anders.'⁹²

Tegen de achtergrond van dit soort uitspraken en soortgelijke uitlatingen door buitenlandse autoriteiten is er in Nederland empirisch onderzoek verricht naar de aard van de criminaliteit rond sigarettensmokkel. Criminoloog Van Duyne is skeptisch over de beweringen aangaande de betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit bij de sigarettensmokkel in Nederland. Hij noemt deze 'politiek opgeblazen'. Liever spreekt hij van 'organiserende criminaliteit', waarbij gebruik wordt gemaakt van netwerken van bekenden en vrienden.⁹³

De opvattingen van Van Duyne worden ondersteund door empirisch onderzoek van de criminoloog Maarten van Dijck, een promovendus van Van Duyne. Uit zijn onderzoek komt naar voren dat in Nederland (en België) de zwarte markt bestaat uit relatief kleine samenwerkingsvormen van (zakelijke) kennissen/vrienden die een kleine groep vormen. Een dergelijke

Verder blijkt dat de organisaties die zich met accijnsfraude bezighouden bestaan uit vrij krachtige cellen, die onderling contacten hebben. Zodra een smokkelmethode wordt ontdekt, schakelen ze over op iets anders.

groep gaat dan weer commerciële relaties aan met andere soortgelijke groepen en samenwerkingsverbanden. De zwarte markt voor sigaretten is eenvoudig toegankelijk voor nieuwe spelers in het veld en bovendien aantrekkelijk doordat de winstkansen nauwelijks worden afgeremd door de risico's. Eén van de kenmerken van de 'branche' is

dat er nauwelijks geweld in wordt gebruikt.⁹⁴ Van Duyne noemt het 'geen spannende wereld' en portretteert de gemiddelde Nederlandse zwarthandelaar in sigaretten dan ook als 'tante Bep en oom Harrie'. Hun klanten zijn ook anders dan die in bijvoorbeeld de drugshandel. Doorgaans gaat het om 'hardwerkende burgers en geen randfiguren'.⁹⁵ Het merendeel van de betrokkenen bij zwarte handel in Nederland houdt zich bezig met doorvoer naar vooral Engeland. Zowel Van Duyne als Van Dijck constateren dan ook dat de handhaving in Nederland vooral gericht is op het dienen van de belangen van de Britse gezondheidszorg.⁹⁶

De onderzoekers sluiten niet uit dat er ook georganiseerde criminelen actief zijn in de Nederlandse sigarettensmokkel. Van Dijck kwam in zijn analyse van rechtszaken die op sigarettensmokkel betrekking hadden, een paar keer vage verwijzingen tegen naar 'grote onbekende bazen', maar over hen is verder niets bekend. Het beeld van hiërarchisch streng

92 'Sigarettensmokkel. Alleen sukkels slepen nog met drugs', Trouw, 23 januari 2002. Geplaatst op: Wobverzoek.nl: <http://www.wobverzoek.nl/archief/2002/01/sigarettensmokk.shtml>

93 Interview Van Duyne.

94 Van Dijck, 'Cigarette shuffle'. Zie eveneens: P.C. van Duyne, 'Organizing cigarette smuggling and policy making, ending up in smoke', in: Crime, Law & Social Change, 39, 2003, p. 292.

95 Interview Van Duyne.

96 Interview Van Duyne; Van Dijck, 'Cigarette shuffle'.

97 Van Dijck, 'Cigarette shuffle'.

98 'FIOD-ECD omvangrijke sigarettensmokkel op het spoor', 7 februari 2008, op: Blik Op Nieuws.nl Flevoland. http://www.blikopnieuws.nl/bericht/68862/FIOD-ECD_omvangrijke_sigarettensmokkel_op_het_spoor

99 'Grote wapenvondst in Amsterdam', 5 september 2008, o.a. op: http://www.skynet.be/nieuws-sport/nieuws/detail_grote-wapenvondst-amsterdam?id=401153

georganiseerde groepen die grote delen van de smokkelketen beheersen, strookt wat hem betreft dan ook niet met de overheersende indruk die naar voren komt uit de gegevens over Nederland en België.⁹⁷

In hoeverre dit beeld volledig is blijft echter de vraag. Van Dijck geeft zelf aan dat hij zich baseert op publieke gegevens uit rechtszaken en geen kennis draagt van eventuele geheime informatie bij opsporingsdiensten die het beeld kunnen nuanceren. Enkele voorbeelden uit het recente verleden die wel in openbaarheid zijn gekomen, laten mogelijk iets van die nuance zien.

In februari 2008 berichtten de media over een strafrechtelijk onderzoek naar onder meer sigaretten-smokkel, waarbij de FIOD-ECD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/ Economische Controledienst) onder leiding van het Functioneel Parket begin

De zwarte markt voor sigaretten is eenvoudig toegankelijk voor nieuwe spelers in het veld en bovendien aantrekkelijk doordat de winstkansen nauwelijks worden afgeremd door de risico's.

dit jaar negen doorzoekingen en zeven arrestaties verrichtte. De verdenking luidt dat er op grote schaal tientallen miljoenen sigaretten, voorzien van vervalste merknamen en van valse Nederlandse accijnszegels, naar Nederland zijn gesmokkeld. De 'organisatie', zoals het Openbaar Ministerie de groep noemt, wordt tevens verdacht van grootschalige productie van XTC-pillen en import van marihuana.⁹⁸

Een ander recent voorval dat in dit verband interessant is, betreft de inval in Amsterdam van de Nationale Recherche in de nacht van dinsdag 2 op woensdag 3 september 2008 waarbij een van de grootste wapenvondsten van de afgelopen jaren werd verricht. De actie, die ook tot de arrestatie van enkele verdachten leidde, vond plaats op verzoek van de Noord-Ierse politie, die een onderzoek verricht naar een criminele organisatie die zich bezighoudt met wapen- en drugshandel en smokkel van sigaretten.⁹⁹ De grote vraag bij dit alles is of het hier om incidenten gaat of om iets anders. Bij gebrek aan nadere gegevens is dat vooralsnog niet vast te stellen.



12 Waarom kent Nederland (nog) nauwelijks een probleem?

12.1 Nederland primair een doorvoerland

Zoals reeds hiervoor aangeduid, geldt zowel internationaal als nationaal de consensus dat Nederland, vaak in één adem genoemd met België, hoofdzakelijk een doorvoerland is van gesmokkelde en nagemaakte sigaretten. Vermoedelijk de helft van die doorvoer is bestemd voor het Verenigd Koninkrijk. Daarbij wordt zowel gebruikgemaakt van bulkvervoer als van bootlegging. Daarnaast is er ook sprake van een flinke legale invoer van rookwaar, zowel sigaretten als shagtabak, vanuit Nederland en België door Britse bezoekers van het continent.

Nederland en België danken deze positie voor een deel aan de verhoudingsgewijs lagere tabaksprijzen, hoewel dit kan veranderen als de accijnsverhoging van 2008 begint door te werken.

Nederland en België danken deze positie voor een deel aan de verhoudingsgewijs lagere tabaksprijzen, hoewel deze situatie mogelijk gaat veranderen als de accijnsverhogingen van 2008 beginnen door te werken. Daarnaast ligt er de logistieke infrastructuur die benodigd is voor de doorvoer.

Gezien de winsten die smokkelaars met name in het Verenigd Koninkrijk kunnen behalen, valt aan te nemen dat Nederland als afzetgebied (nog) niet interessant genoeg is, ondanks de grotere risico's die de smokkel over het Kanaal met zich meebrengt.

12.2 Shagtabak en downtrading

Een andere factor die mede verklaart waarom Nederland vooralsnog verschoond is gebleven van een substantiële zwarte markt voor sigaretten, is behalve het algehele accijnsniveau in relatie tot omliggende landen, de prijsdifferentiatie binnen de legale markt. Hierin speelt shag een belangrijke rol vanwege de zogenaamde bufferfunctie. Voordat daarop nader wordt ingegaan is het echter van belang nader naar de positie van shag in Nederland te kijken.

Van Duyne karakteriseert Nederland als 'een bijzonder shag-land'.¹⁰⁰ Nederland onderscheidt zich in Europa door het hoogste percentage shagrokers, al is er de laatste jaren sprake van een lichte daling. Volgens STIVORO bedraagt dat percentage in Nederland 53%, waarin zowel de notoire shagrokers begrepen zijn als de rokers van zowel sigaretten als – af en toe – shag.¹⁰¹

100 Interview Van Duyne.

101 STIVORO – voor een rookvrije toekomst, Roken, de harde feiten: volwassenen 2007, Den Haag 2008; http://www.stivoro.nl/Upload/artikel/Cijfers/rookcijfers_jeugd_2007.pdf

102 Onder meer af te leiden uit vergelijkende cijfers over tabaksconsumptie die door het onafhankelijke marktonderzoeksbureau Nielsen zijn verzameld op verzoek van Integis.

103 HM Treasury/HM Revenue & Customs, New responses to new challenges, 4.13, p. 14.

104 Stichting Alcoholpreventie (STAP), 'Reactie op schriftelijke vragen belastingplan 2008. Bijlage bij brief accijns alcohol en tabak mbt belastingplan 2008', 12 november 2007. [Http://www.alcoholpreventie.nl/signalen/signaal.php.3?id=38](http://www.alcoholpreventie.nl/signalen/signaal.php.3?id=38)

105 Aangehaald in een motie van de Franse Assemblée Nationale tegen de verhoging van de accijns op roltabak, Assemblée Nationale, Amendement no. 246 après l'art. 24., présenté par M. de Courson, e.a. 5 décembre 2007. [Http://recherche.assemblee-nationale.fr/amendements/out/S39/2E6X2DD5D2DTAE0G1GYQ.pdf](http://recherche.assemblee-nationale.fr/amendements/out/S39/2E6X2DD5D2DTAE0G1GYQ.pdf)

106 Ben Lakhdar, 'Contrebande et ventes tabac'.

107 De verschuiving blijkt onder meer uit cijfers over ontwikkelingen in de Duitse markt die door het onafhankelijke marktonderzoeksbureau Nielsen zijn verzameld op verzoek van Integis.

De verhoudingsgewijs grote rol van shag in de Nederlandse tabakconsumptie lijkt te worden ondersteund door de productiecijfers (banderolgegevens) van de industrie en consumentenverkoopcijfers van het onafhankelijke marktonderzoeksbureau Nielsen over de Europese afzetmarkt voor shag – onder meer ook aangeduid als ‘hand rolled tobacco’ (HRT) of ‘Roll Your Own’ (RYO). Hoewel deze cijfers niet in alle opzichten goed te vergelijken zijn (er is bijvoorbeeld onduidelijk hoeveel van de verkochte shag over de grens verdwijnt), kan in zijn algemeenheid worden geconcludeerd dat er, zowel in relatieve als absolute termen, in Nederland sprake is van een hoge afzet van shag in vergelijking tot naburige landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België. Ook in een nog breder Europees verband valt de bijzondere positie van shag in Nederland op.¹⁰²

Uit diverse buitenlandse en Nederlandse onderzoeken blijkt dat shag voor bepaalde kopers geldt als een goedkoper legaal alternatief voor sigaretten, dat aan populariteit wint op het moment dat de accijnzen op sigaretten stijgen (het zogenaamde down-trading).¹⁰³ Deze bufferfunctie lijkt vooral bij bepaalde groepen te functioneren. In zijn algemeenheid geldt dat shagrokers sterker vertegenwoordigd zijn in minder draagkrachtige dan wel lager opgeleide sociale groeperingen. De grotere gevoeligheid voor het prijsmechanisme blijkt ook uit Fins onderzoek dat laat zien dat rokers overstappen op shag na een algehele prijsverhoging. Ook voor Nederland is een analyse gemaakt naar het effect van prijsverschillen tussen shag en sigaretten en het effect dat daarvan uitgaat op de zogenaamde differentiële consumptie. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat wanneer de prijsverhoging voor sigaretten hoger is dan voor shag, rokers de neiging hebben om op shag over te stappen. Tegelijkertijd wordt de afname van het verschil in accijnzen tussen shag en sigaretten die in de loop van de jaren negentig in Nederland inzette, gezien als een voornamelijk factor in een langzame afname van de shagconsumptie.¹⁰⁴

Nederland onderscheidt zich in Europa door het hoogste percentage shagrokers, al is er de laatste jaren sprake van een lichte daling.

Het zoeken naar goedkopere alternatieven, ook wel aangeduid als *downtrading* of *substitutie*, is een algemeen voorkomend verschijnsel. Er is Frans onderzoek waaruit blijkt dat rokers bij accijnsverhogingen op sigaretten voor een deel overstapten op *tabac à rouler*.¹⁰⁵ Uit een ander, eveneens Frans onderzoek, kwam naar voren dat na een stijging van de tabaksprijzen relatief veel meer shagrokers dan sigarettenrokers over de grens de aldaar goedkopere waar gingen kopen.¹⁰⁶ In Hongarije steeg de verkoop van shag eveneens na accijnsverhogingen op sigaretten. Op de Duitse markt werden in korte tijd de zogenaamde ‘Make Your Owns’ of Stix populair, waarbij zelf de tabak in lege hulzen wordt aangebracht. Op dit product gold een lagere accijns waardoor het in korte tijd een groot marktaandeel verwierf. Al na een jaar werd deze ‘achterdeur’ gesloten, met als gevolg een totale ineenstorting van de Stix-markt en een overstap van Stixrokers naar andere goedkopere alternatieven.¹⁰⁷

De nog altijd grote populariteit van shag in Nederland impliceert dat er meer factoren een rol spelen dan alleen het prijsargument. De goedverdienende Deltse ingenieur met het pakje – al dan niet zware – shag in de borstzak is geen vreemd beeld. Tegelijkertijd is het zo dat shag bij de doorgaans niet erg draagkrachtige jonge rokers weinig populair is. Met de teloorgang van het valse spijkerjack als typisch kledingstuk voor de jeugd, is ook dat pakje shag in de borst-zak grotendeels verdwenen. Hoe groot de omvang van de groep shagrokers is voor wie het prijsargument van shag, dat zich in schrale tijden bovendien ook nog eens dunner kan laten rollen, een belangrijk koopargument is, zou om nader onderzoek vragen.

12.3 Bufferfunctie en zwarte markt

In Nederland en de rest van Europa bestaat om diverse redenen sinds lang een verschil in accijnsheffing tussen shag en sigaretten. Die verschillen zijn onder meer gebaseerd op het uitgangspunt dat shag als een halfproduct kan gelden. Een andere overweging is dat een pakje shag nooit volledig wordt geconsumeerd omdat er altijd restanten ‘gruis’ achterblijven. Er is vanouds sprake van een vaste verhouding (differential) in percentages accijns tussen shag en sigaretten, al is er ook vanuit Europa sterke druk om die verhouding ten nadele van shag aan te passen. De argumenten daarvoor hebben te maken met het terugdringen van roken.

Om diverse redenen is sinds lang een verschil in accijnsheffing tussen shag en sigaretten. Die verschillen zijn onder meer gebaseerd op het uitgangspunt dat shag als een halfproduct kan gelden.

Per 1 juli 2008 is in Nederland het verschil in accijns op sigaretten en shag – het zogeheten ‘differential’ – verkleind en mogelijk vindt in de toekomst verdere verkleining van het verschil of zelfs opheffing van het differential plaats. Onder andere de Europese Commissie heeft daartoe,

eveneens in juli 2008, voorstellen gedaan als onderdeel van plannen tot verdergaande harmonisatie van de accijnzen.

Deze ontwikkeling kan grote gevolgen hebben. De kerftabakindustrie stelt dat in Nederland shag, dat verhoudingsgewijs lager is geprijsd en belast dan sigaretten, een ‘bufferfunctie’ vervult. Deze komt er op neer dat de beschikbaarheid van een goedkoper alternatief voor sigaretten (de ‘buffer’) er mede toe heeft bijgedragen dat in Nederland nog geen sprake is van een substantiële groei van de lokale markt in smokkel en namaak, zoals die zich in enkele omliggende landen al langer voordoet. Het verdwijnen van de zogenaamde differential tussen shag en sigaretten zou ertoe kunnen leiden dat deze bufferfunctie van shag wordt uitgehold en dat daarmee de deur (nog verder) wordt geopend voor alternatieven op een ongereguleerde – zwarte – markt.

¹⁰⁸ Interview Van Duyne.

¹⁰⁹ ‘Brennpunkt. Zigaretenschmuggel’, p. 11.

De beschikbaarheid van shag als goedkoper alternatief voor duurdere sigaretten is mede een factor waardoor er in Nederland vooralsnog nauwelijks markt is voor smokkel en namaak. De voorbeelden uit het buitenland ondersteunen de veronderstelling dat shag als legaal alternatief dient voor in ieder geval een gedeelte van de prijsgevoelige rokers. Volgens professor Van Duynе betekent dit dat bij een verhoging van de accijns op roltabak deze rokers voor een deel ook weer zullen gaan uitwijken naar (nog) goedkopere alternatieven. Hij is er van overtuigd dat hiermee de markt voor smokkel en namaak zal worden gestimuleerd.¹⁰⁸ Niet uitgesloten kan worden dat daarbij ook nog andere effecten zullen optreden. In Duitsland bijvoorbeeld is als opmerkelijk nevenverschijnsel van sterke accijnsverhogingen gesignaleerd dat het aantal kraken van sigarettenautomaten en inbraken in tabakswinkels sterk toenam.¹⁰⁹

Dat een aanzienlijk deel van de rokers bereid is om gesmokkelde waar te kopen, lijdt dus geen twijfel. Er bestaat consensus over het feit dat consumenten van illegale sigaretten weinig scrupules kennen ten aanzien van de criminele herkomst van de rookwaar.

De morele drempel om tot aankoop over te gaan is laag omdat rokers doorgaans weinig begrip kunnen opbrengen voor de zware belasting die de overheid op hun genotsmiddel legt, terwijl ze dat in hun ogen nalaat bij veel andere schadelijke activiteiten/producten.

De beschikbaarheid van shag als goedkoper alternatief voor duurdere sigaretten is mede een factor waardoor er in Nederland vooralsnog nauwelijks markt is voor smokkel en namaak.

De koopbereidheid bij de consument daargelaten, is het de vraag waar hij of zij terecht kan. Het antwoord op de vraag of en hoe in Nederland een zwarte markt voor sigaretten zal ontstaan zodra er geen legale alternatieven meer zijn, is niet gediend met een simplistisch antwoord. Zoals reeds eerder gesteld ontstaat een zwarte markt niet één op één uit verhoging van de accijnzen en belastingen, ook al is de economische factor van het prijsmechanisme wel de fundamentele oorzaak. Eerder in dit rapport is er al op gewezen dat uit internationaal vergelijkend onderzoek naar voren komt dat ook andere factoren bepalend zijn voor het ontstaan van een zwarte markt. Omdat de handel in illegale sigaretten een zogenaamde pusher's markt is (mensen gaan niet uitgebreid op zoek naar alternatieven maar maken er wel gretig gebruik van wanneer het hen wordt aangeboden), hangt alles af van de wijze waarop de distributie is geregeld en van het vertrouwen dat de consumenten in de distributeurs hebben.

De aard en de omvang van zwarte markten internationaal erg kunnen verschillen. Dat maakt het dan ook erg lastig om daar waar een dergelijke markt nog niet of in slechts geringe mate aanwezig is, te voorspellen onder welke omstandigheden en in welke vorm deze gestalte krijgt. Ook het antwoord op de vraag of, en zo ja in welke mate, de overheid op dit gevaar anticipeert of in een latere fase reageert, kan hierop van invloed zijn.

Gezien zijn analyse van de huidige Nederlandse situatie verwacht professor Van Duyne geen toename van georganiseerde criminaliteit in de sigarettensmokkel, maar wel van wat hij de ‘beroepsmatige risiconemers noemt’, de eerdergenoemde ‘tante Bep en ome Harrie’. Tegelijkertijd is hij het met ander experts er over eens dat criminele structuren als ze eenmaal zijn ontstaan, bijzonder moeilijk uit te roeien zijn.¹¹⁰ Wanneer de specifieke markt die tot het ontstaan van criminele groeperingen aanleiding gaf, later om enigerlei reden verdampt, gaan de deelnemers op zoek naar vervangende criminele activiteiten. Wat het karakter van die criminele activiteiten in Nederland zou zijn is moeilijk te voorspellen.

Vanuit het perspectief van de volksgezondheid lijkt het van minder belang te zijn welk gezicht de zwarte markt precies heeft, ook al kan men zich voorstellen dat het succes van die markt mede bepaald wordt door de organisatiekracht van de aanbodzijde. Het grootste gevaar dat de volksgezondheid bedreigt, daarover lijken alle experts het eens, ligt in het ontstaan van een

‘The difficulty of blocking the flow of coveted commodities, either by military, penal law or fiscal measures. As soon as there is a sufficient demand for a commodity and a rewarding price difference, all such measures are like plugging a sieve.’

vol-ledig ongereguleerde markt. De leeftijdsgrenzen die gelden voor de verkoop van tabak verliezen alle betekenis. Dat opent de deur naar groepen van vooral jongeren die nu nog beschermd worden door restrictieve maatregelen. Het ontmoedigingsbeleid komt daarmee op losse schroeven te staan.

Het antwoord van sommige tegenstanders van roken is dat de sterke verhoging van accijnzen die tot een vermindering van het aantal rokers moet leiden, dient samen te gaan met een gelijktijdige ‘crack down’ op criminele activiteiten.¹¹¹ Ook de Wereld Bank gelooft in de mogelijkheid van ‘effective policies to control smuggling’, die onder andere bestaan uit ‘aggressive enforcement and consistent application of tough penalties to deter smugglers’.¹¹² De veronderstelling dat zoiets met succes zou kunnen plaatsvinden lijkt echter rijkelijk optimistisch. De ‘war on drugs’ is nog steeds niet beslist, ondanks het feit dat drugsgebruik op veel minder maatschappelijke acceptatie kan rekenen dan nu nog steeds met roken het geval is. Vanuit criminologische hoek wordt deze hoop dan ook weggewuifd. Van Duyne trekt als een belangrijke historische les ‘the difficulty of blocking the flow of coveted commodities, either by military, penal law or fiscal measures. As soon as there is a sufficient demand for a commodity and a rewarding price difference, all such measures are like plugging a sieve’.¹¹³

Deze nuchtere constatering kan als waarschuwing dienen voor al te eenvoudige voorstellingen over de wijze waarop de conflicterende effecten van beleidsdoelstellingen (bevordering volksgezondheid enerzijds en die van ‘volksveiligheid’ anderzijds) met elkaar verzoend kunnen worden.

110 Interview Van Duyne.

111 Zie bijvoorbeeld: WHO Western Pacific Region, ‘Tobacco and smuggling’, July 2000. http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/D88841BA-817C-45B5-BE55-6CF08B03FD02/0/tobacco_and_smuggling_brochure.pdf

112 World Bank, ‘Economics of tobacco control: myths and facts’, [z.d.]. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20365226~menuPK:478891~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html>

113 Van Duyne, ‘Organizing cigarette smuggling’, p. 285.



13 Conclusie

1. De illegale tabaksmarkt is een zogenaamde 'push market'. Dat betekent dat er, als gevolg van bestaande prijsverschillen, sprake is van een latente vraag bij consumenten naar goedkopere producten. Ze gaan daar echter niet snel naar op zoek, maar reageren wel direct zodra er aanbod ontstaat. Aangezien de markt dus door aanbieders bepaald wordt, zal het ontstaan van die markt afhangen van hun marktanalyse. Daarin zullen zaken als volume van de te verwachten omzet, logistieke problemen, kosten en risico's, de voornaamste factoren vormen.
2. Zolang de markt niet als interessant wordt ingeschat (bijvoorbeeld omdat er nog voldoende legale alternatieven zoals shag voorhanden zijn), of de marges nog te laag zijn doordat de legale alternatieven die als 'buffer' dienen nog enigszins concurrerend zijn, zal de markt beperkt blijven. 'Grote jongens' laten die markt over aan de sjacheraars.
3. Op het moment dat de buffer-alternatieven niet meer volwaardig op prijs kunnen concurreren, kan dit (bij) potentiële aanbieders van illegale waar tot de conclusie leiden dat een veel substantiëlere omzet tot de mogelijkheden behoort. Dit kan leiden tot een toename van het aantal sjacheraars en, wanneer de markt echt interessant blijkt te zijn, tot de verdringing – goedschiks dan wel kwaadschiks – van deze sjacheraars door zwaardere criminelen.
4. Voor het ontstaan van een zwarte markt is niet alleen de te verwachten marktomvang bepalend, maar nog veel meer de te verwachten marge. Die hangt niet alleen af van de officiële prijs van de sigaretten die beconcurrereerd dienen te worden, maar ook van de prijs van de legale alternatieven die als buffer dienen. Om aantrekkelijk te zijn dient het illegale prijsalternatief daar substantieel onder te duiken. Daarbij is de situatie denkbaar, afhankelijk van hoe duur de legale buffer is, dat de marge op de illegale waar te klein is om interessant te zijn voor een grootschalige afzet.
5. Van invloed op het ontstaan van een zwarte markt in Nederland is verder de verhouding tussen de potentiële marges die in Nederland zijn te behalen en die welke internationaal (bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk) bestaan. De (illegale) handel zal stromen naar de plek waar tegen de laagst mogelijke kosten (mede in termen van risico's) de hoogst mogelijke marges kunnen worden behaald. Pas wanneer die markt zijn aantrekkingskracht gaat verliezen zullen alternatieve afzetmarkten gezocht worden.

6. De regionale verschillen in afzet die uit onderzoek naar voren komen, maken duidelijk dat logistieke factoren eveneens een rol spelen bij de bepaling van de geografische spreiding van een zwarte markt. Gezien de nog steeds hoge marges en volumes die in het Verenigd Koninkrijk zijn te behalen, lijkt deze bestemming nog steeds het meest aantrekkelijk voor illegale handelaren. Als alternatieve markt zou Duitsland kunnen dienen, waar weliswaar de marges lager zijn dan in het Verenigd Koninkrijk, maar waar door het potentiële marktvolume nog altijd goede opbrengsten mogelijk zijn.
7. Indien Nederland qua accijnsdruk en daaruit resulterende prijzen vergelijkbare marges als in Duitsland zou creëren, is een belangrijke belemmering voor de aanbieders van illegale sigaretten weggenomen. Hooguit kan een beperkt marktvolume, mede vanwege nog aanwezige 'buffers' (zoals shag), dan nog remmend werken. Mocht ook dat obstakel geen rol spelen, dan is de verleiding groot om ook in Nederland illegale sigaretten te gaan 'pushen'. Dat laatste hoeft logistiek gezien geen probleem te zijn omdat er al een (nu nog hoofdzakelijk doorvoer-) systeem functioneert en de kosten reeds gemaakt worden.
8. Het is voorstelbaar dat bij het wegvallen van de bufferfunctie van onder meer shag en het ontstaan van een prijsniveau dat aansluit bij Duitsland, de combinatie van beide markten het interessant maakt om (een deel van) de doorvoer af te takken naar deze nieuwe markt. Dit zal dan leiden tot een toename van illegale distributienetwerken en een verandering van het huidige karakter van de criminaliteit, dat gekenmerkt wordt door informele netwerken van niet-gewelddadige sjacheraars. Criminele 'groothandelaren' zullen deze netwerken verdringen of ze inschakelen.



Literatuurlijst

A

Aktionsbündnis Nicht Rauchen und Deutsche Krebsgesellschaft e.V., 'Die Bekämpfung des Zigaretenschmuggels: ein Problem für die Gesundheitspolitik', Frankfurt am Main, juli 2003; [Http://www.aktionsbueundnis-nichtrauchen.de/pdf/BroschZigaretenschmuggel.pdf](http://www.aktionsbueundnis-nichtrauchen.de/pdf/BroschZigaretenschmuggel.pdf)

Assemblée Nationale, Amendement no. 246 après l'art. 24, Motion présenté par M. de Courson, e.a. 5 décembre 2007. [Http://recherche.assemblee-nationale.fr/amendements/out/S39/2E6X2DD5DZDTAEOG1GYQ.pdf](http://recherche.assemblee-nationale.fr/amendements/out/S39/2E6X2DD5DZDTAEOG1GYQ.pdf)

B

BBC News, 'UK is tobacco smuggling hotspot', Yuesday, 13 February, 2001, 23:35 GMT. [Http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/1169049](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/1169049)

Ben Lakhdar, Christian, 'Contrebande et ventes tabac 1994-2004', in: *Tendances*, no, 44, Novembre 2005; [Http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eftxcblb.pdf](http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eftxcblb.pdf)

Billingslea, William (Senior Intelligence Analyst, Office of strategic intelligence and information, Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives), 'Illicit cigarette trafficking and the funding of terrorism', in: *The Police Chief*, vol. 71, no.2, February 2004. [Http://policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=226&issue_id=22004](http://policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=226&issue_id=22004)

Blik Op Nieuws.nl Flevoland, 'FIOD-ECD omvangrijke sigarettensmokkel op het spoor', 7 februari 2008:. [Http://www.blikopnieuws.nl/bericht/68862/FIOD-ECD_omvangrijke_sigaretten_smokkel_op_het_spoor](http://www.blikopnieuws.nl/bericht/68862/FIOD-ECD_omvangrijke_sigaretten_smokkel_op_het_spoor)

Boister, Neil, and Richard Burchill, 'Stopping the smugglers: proposals for an additional protocol to the World Health Organization's Framework Convention on Tobacco Control', *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 3, 2002/2.; [Http://www.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2002/2.html](http://www.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2002/2.html)

Brennpunkt. Zigaretenschmuggel: 'der Zoll macht Druck', in: *Zoll Aktuell*, 4. Jahrgang nr. 1, Februar 2005, (uitgave van het Bundesministerium der Finanzen). [Http://www.zoll.de/g0_publicationen/c0_zeitschrift_zoll_aktuell/z95_archiv_2005/00v89_zoll_aktuell_1_2005/e0_zoll_aktuell_01_05_8_10.pdf](http://www.zoll.de/g0_publicationen/c0_zeitschrift_zoll_aktuell/z95_archiv_2005/00v89_zoll_aktuell_1_2005/e0_zoll_aktuell_01_05_8_10.pdf)

Busch, M.C.M., (RIVM), **T.L. Feenstra** (RIVM), **B.M. van Gelder** (RIVM), 'Wat is de kosten-effectiviteit?', In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven: RIVM, <<http://www.nationaalkompas.nl>> Preventie\ Gericht op gezondheids-determinanten\ Preventie gericht op leefstijl\ Roken, 11 december 2007.

C

Campaign for Tobacco-Free Kids, 'Increasing federal tax rates will not create a black market for cigarettes in the United States', September 11, 2000. [Http://www.tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0024.pdf](http://www.tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0024.pdf)

Cunningham, Bert C., Director of Customs Mauritius Revenue Authority (MRA), 'Launching of Campaign to combat illicit trade in tobacco products', September 29, 2006, ppt-presentatie.
[Http://www.gov.mu/portal/sites/mra/download/cigarette.pdf](http://www.gov.mu/portal/sites/mra/download/cigarette.pdf)

D

Department of Health (UK), 'Consultation on the future of tobacco control', May 2008, 2.27.
[Http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_085114](http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_085114)

Duyne, Petrus van, 'Organizing cigarette smuggling and policy making, ending up in smoke', in: *Crime, Law & Social Change*, 39, 2003..

Dijck, Maarten van, 'Cigarette shuffle: organising tobacco tax evasion in the Netherlands', in: Petrus C. van Duyne a.o., *Crime business and crime money in Europe. The dirty linen of illicit enterprise*, (Nijmegen 2007)

Dijck, Maarten van, 'The link between the financing of terrorism and cigarette smuggling. What evidence is there?', in: *HUMSEC Journal*, Issue 1.
[Http://www.etc-graz.at/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Journal/van_Dijck_Cigarette_Smuggling.pdf](http://www.etc-graz.at/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Journal/van_Dijck_Cigarette_Smuggling.pdf)

Dijck, Maarten van, 'Cigarette trafficking in the Netherlands', *Crime & Justice International*, November/December 2007, Volume 23, nr. 101, pp. 4-14.
[Http://www.cjcenter.org/cjcenter/publications/cji/archives_PDF/CJI_Magazine_Archive_2007_11-12.pdf](http://www.cjcenter.org/cjcenter/publications/cji/archives_PDF/CJI_Magazine_Archive_2007_11-12.pdf)

Dijck, Maarten van, and Petrus C. van Duyne, 'Trafficking in cigarettes in the European Union'. Report No. 31 of the research project 'Assessing Organized Crime: testing the feasibility of a common European approach in a case study of the cigarette black market in the EU'. Tilburg 2007.
[Http://www.assessingorganisedcrime.net](http://www.assessingorganisedcrime.net)

E

European Commission Audiovisual Service, 'Commission publishes 2007 Customs seizures of counterfeit goods at the EU's external border: technical briefing / John Taylor (head of the Anti-Counterfeiting Team in DG TAXUD);
[Http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm?date=05/19/2008](http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm?date=05/19/2008)

Europees Parlement, Amendment to draft report on green paper: "Towards a Europe free from tobacco smoke", by Glenis Wilmott and Catherine Stihler, in Annexe 3 bij verslag 'Lunch debate in the European Parliament on the FCTC and the need for a smuggling protocol', [20 juni 2007];
[Http://www.smokefreepartnership.eu/IMG/pdf/Report_on_FCTC_meeting_new.pdf](http://www.smokefreepartnership.eu/IMG/pdf/Report_on_FCTC_meeting_new.pdf)

Europees Parlement, 'Enquêtemissie Communautaire Douanevervoer. Eindverslag en aanbevelingen', rapporteur: Edward Kellet-Bowman, 20 februari 1997.
[Http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/transit/kelletta/kel_prel_nl.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/transit/kelletta/kel_prel_nl.htm)

Europol, 2005 *EU Organised Crime Report Public version*, The Hague, 25 October 2005.
[Http://members.lycos.co.uk/ocnewsletter/reports/europol-OC2005-public.pdf](http://members.lycos.co.uk/ocnewsletter/reports/europol-OC2005-public.pdf)

F

Fleenor, Patrick, 'Cigarette taxes, black markets, and crime lessons from New York's 50-year losing battle', in: *Policy Analysis*, no. 468, February 6, 2003.

[Http://www.cato.org/pubs/pas/pa-468es.html](http://www.cato.org/pubs/pas/pa-468es.html)

Framework Convention Alliance, 'How big was the global illicit tobacco trade problem in 2006? Prepared for the second session of the conference of the parties to the WHO FCTC, June 30 – July 6, 2007 Bangkok Thailand'.

[Http://www.fctc.org/dmdocuments/fca-2007-cop-illicit-trade-how-big-in-2006-en.pdf](http://www.fctc.org/dmdocuments/fca-2007-cop-illicit-trade-how-big-in-2006-en.pdf)

G

GAO [US General Accounting Office], Cigarette smuggling. Federal law enforcement efforts and seizures increasing. *Report to the Chairman and ranking minority Member, Committee on Government Reform, House of Representatives*, May 2004.

[Http://www.gao.gov/new.items/d04641.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d04641.pdf)

Gerrard, Paul (HM Revenue & Customs, UK), 'Tackling Tobacco Smuggling: the UK Experience 1999-2006'. Session three on cigarette smuggling, Seminar on the taxation of tobacco in the European Union Budapest, 28-29 September 2006, in: *ITIC Bulletin*, special edition, 7 december 2006.

[Http://www.iticnet.org/publications/ITIC%20Bulletin%202006%20December%20Special%20Edition%20EU%20Budapest.pdf](http://www.iticnet.org/publications/ITIC%20Bulletin%202006%20December%20Special%20Edition%20EU%20Budapest.pdf)

GfK Research Dynamics, 'Tobacco Product Illicit Trade Phenomena. National study for Imperial Tobacco Canada', July, 2006; <http://www.ocat.org/pdf/Imperial2006study.pdf>

Grosskurth, Anne (DH), 'Illicit trade in tobacco: a public health issue. The DH perspective', ppt-presentatie, z.d.,

[Http://www.freshne.com/content/editor/File/Smuggling%20Summit/Anne%20Grosskurth%20final%20version.ppt](http://www.freshne.com/content/editor/File/Smuggling%20Summit/Anne%20Grosskurth%20final%20version.ppt)

H

Hencke, David, 'Britain facing influx of counterfeit cigarettes', *The Guardian*, 31 January 2008.

[Http://www.guardian.co.uk/uk/2006/jan/31/smoking.ukcrime](http://www.guardian.co.uk/uk/2006/jan/31/smoking.ukcrime)

HM Customs and Excise/HM Treasury, 'Tackling Tobacco Smuggling', March 2000;

[Http://www.hm-treasury.gov.uk/media/b/9/433.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/b/9/433.pdf)

HM Treasury, Budget 2000: press notices, 'Tobacco smugglers told – your time is up', 22 March 2000.

[Http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_2000/press_notices/bud_bud00_press_tobacco2.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_2000/press_notices/bud_bud00_press_tobacco2.cfm)

HM Treasury/HM Revenue & Customs, New responses to new challenges: reinforcing the tackling tobacco smuggling strategy. March 2006.

[Http://www.iticnet.org/SeminarEUTobaccoTaxation/Paul%20Gerrard.pdf](http://www.iticnet.org/SeminarEUTobaccoTaxation/Paul%20Gerrard.pdf)

House of Commons Treasury Committee, Excise Duty Fraud.

Fourth report of Session 2004-2005, 15 March 2005.

[Http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtreasy/126/126.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtreasy/126/126.pdf)



I

International Resource Center, *Fact Sheet: Tobacco Smuggling*, adapted and updated with permission from the 2000 World Conference on Tobacco OR Health fact sheets, June 2005.
[Http://www.tobaccofreecenter.org/illicit_trade_smuggling/fact_sheet_smuggling](http://www.tobaccofreecenter.org/illicit_trade_smuggling/fact_sheet_smuggling)

L

Lampe, K. von, 'Explaining the emergence of the cigarette black market in Germany', in: Petrus C. van Duyne e.a. (eds.), *The Organised Crime Economy. Managing crime markets in Europe* (Nijmegen 2005), 209-222.

Lampe, K. von, 'Provisional situation report on trafficking in contraband cigarettes', Deliverable 18 van het door de EU gesponsorde project 'Assessing Organized Crime (AOC)' (coördination P.C. van Duyne), 29 juli 2005.

Lampe, K. von, 'The cigarette black market in Germany and in the United Kingdom', *Journal of Financial Crime*, Vol. 13, no. 2, 2006, pp. 235-254.

[Http://organized-crime.de/kvlCigBlackMarketGermanyUK-2006.pdf](http://organized-crime.de/kvlCigBlackMarketGermanyUK-2006.pdf)

Lee, Kelley, 'Balancing health and trade policy: a health impact assessment of UK tobacco taxation'. In: *K. Lee, ed. Health, foreign policy and security: the role of health impact assessment*. (London 2006) 59-85.

[Http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/klee.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/klee.pdf)

M

Mackay, Neil, 'Red Mafia move on Scots underworld', *Sunday Herald*, 20 februari 2000.

[Http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4156/is_/ai_n13946401](http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4156/is_/ai_n13946401)

Memorandum submitted by the Tobacco Manufacturer's Association, in: *House of Commons Treasury Committee, Excise Duty Fraud*. Fourth report of Session 2004-2005, 15 maart 2005, Ev 77.

[Http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtreasy/126/12605.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtreasy/126/12605.htm)

Milenkovich, Zora (head of research Euromonitor International), 'Illicit sales increase', *Tobacco Journal International*, 6/2007, p. 73.

N

Nguyen, Linda, 'Black market blamed for stable smoking rates', Canwest News Service, 26 augustus 2008; <http://www.canada.com/ottawacitizen/news/story.html?id=8ccc6648-f795-42f4-9f70-3317ace4cfbe>

Nieuwenhuis, Matthijs, 'Rokers en smokkelaars doelwit Europese Commissie', Radio Nederland Wereldomroep, 16 juli 2008.

[Http://www.wereldomroep.nl/actua/europa/080716_rokersensmokkelaars](http://www.wereldomroep.nl/actua/europa/080716_rokersensmokkelaars)

O

Office of Tobacco Control, Press release, 'Smuggling of cigarettes into EU has doubled since 1996 causing billions of Euros of revenue losses', 19 September 2002.

[Http://64.233.183.104/search?q=cache:Znn_UjUZVe0J:www.otc.ie/event.asp%3Fevent%3D39+Rowan+cigarette+smuggling+lucrative+drug+trade&hl=nl&ct=clnk&cd=2&gl=nl](http://64.233.183.104/search?q=cache:Znn_UjUZVe0J:www.otc.ie/event.asp%3Fevent%3D39+Rowan+cigarette+smuggling+lucrative+drug+trade&hl=nl&ct=clnk&cd=2&gl=nl)

Organized Crime and Corruption Reporting Project, 'Smuggling in Bosnia', 25 March 2008.

[Http://reportingproject.net/new/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=49](http://reportingproject.net/new/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=49)

Oxford Economic Forecasting and International Tax & Investment Center (ITIC), ITIC

Special Report. Cigarette taxation: issues for EU accession countries, November 2003.

[Http://www.iticnet.org/publications/ITIC%20EF%20Affordability%20Paper%20Nov%202003.pdf](http://www.iticnet.org/publications/ITIC%20EF%20Affordability%20Paper%20Nov%202003.pdf)

P

Public Safety Canada, 'For the announcement of the RCMP contraband tobacco enforcement strategy. Remarks by the Honourable Stockwell Day, Minister of Public Safety', 7 May 2008.

[Http://www.ps-sp.gc.ca/media/sp/2008/sp20080507-eng.aspx](http://www.ps-sp.gc.ca/media/sp/2008/sp20080507-eng.aspx)

R

Republican Staff of the U.S. House Committee on Homeland Security, U.S. Rep. Peter T. King (R-NY), Prepared by -, 'Tobacco and terror. How cigarette smuggling is funding our enemies abroad', [2008];

[Http://chs-republicans.house.gov/list/press/homeland_rep/morenews/cigarettesmuggling.pdf](http://chs-republicans.house.gov/list/press/homeland_rep/morenews/cigarettesmuggling.pdf)

Rutter, Alisa, Andrea Crossfield, Patricia Hodgson (RTPM), 'North of England Cheap and Illicit Tobacco Health Action Plan. Draft for consultation 25 June to 27 September 2008', pp. 2-3.

[Http://www.freshne.com/content/pdf/North%20of%20England%20Cheap%20and%20Illicit%20Tobacco%20Draft%20Health%20Action%20Plan.pdf](http://www.freshne.com/content/pdf/North%20of%20England%20Cheap%20and%20Illicit%20Tobacco%20Draft%20Health%20Action%20Plan.pdf)

S

Skynet, 'Grote wapenvondst in Amsterdam', 5 september 2008, o.a. op:

[Http://www.skynet.be/nieuws-sport/nieuws/detail_grote-wapenvondst-amsterdam?id=401153](http://www.skynet.be/nieuws-sport/nieuws/detail_grote-wapenvondst-amsterdam?id=401153)

STIVORO voor een rookvrije toekomst, *Roken, de harde feiten: volwassenen 2007*, Den Haag 2008;

[Http://www.stivoro.nl/Upload/artikel/Cijfers/rookcijfers_jeugd_2007.pdf](http://www.stivoro.nl/Upload/artikel/Cijfers/rookcijfers_jeugd_2007.pdf)

Stichting Alcoholpreventie (STAP), 'Reactie op schriftelijke vragen belastingplan 2008.

Bijlage bij brief accijns alcohol en tabak mbt belastingplan 2008', 12 november 2007.

[Http://www.alcoholpreventie.nl/signalen/signaal.php.3?id=38](http://www.alcoholpreventie.nl/signalen/signaal.php.3?id=38)

T

Trendbox in opdracht van Stichting Sigarettenindustrie/VNK, 'Determine market share of international tobacco packages cigarettens and RYO. Learnings after seven waves', 27 March 2007.

Trouw, 'Sigarettensmokkel. Alleen sukkels slepen nog met drugs', 23 januari 2002. Geplaatst op: *Wobverzoek.nl*. [Http://www.wobverzoek.nl/archief/2002/01/sigarettensmokk.shtml](http://www.wobverzoek.nl/archief/2002/01/sigarettensmokk.shtml)

U

UK Parliament, Select Committee on Public Accounts, *'Third Report. Tobacco smuggling'*, prepared 10 January 2003.

[Http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/143/14303.htm#a2](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/143/14303.htm#a2)

United Nations Ad Hoc Inter-agency Task Force on Tobacco Control, 'Report of the sixth session Geneva, Switzerland, 30 November-1 December 2005'.

[Http://www.who.int/tobacco/global_interaction/un_taskforce/UNTaskForce_6thSession.pdf](http://www.who.int/tobacco/global_interaction/un_taskforce/UNTaskForce_6thSession.pdf)

V

Voigt, Justin, 'Blurring. How illicit trade is changing the World. An interview with Moisés Naim', in: *SIPA News* (Columbia University) Volume XX, No.1, January 2007, pp. 2-4.

[Http://www.sipa.columbia.edu/about_sipa/sipa_publications/sipa_news/sipanews06.pdf](http://www.sipa.columbia.edu/about_sipa/sipa_publications/sipa_news/sipanews06.pdf)

W

WHO, Persbericht WHO, 'Illicit tobacco trade contributes to global disease burden', 29 juli 2002;

[Http://www.who.int/mediacentre/news/releases/who62/en/](http://www.who.int/mediacentre/news/releases/who62/en/)

WHO Western Pacific Region, 'Tobacco and smuggling', July 2000;

[Http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/D88841BA-817C-45B5-BE55-6CF08B03FD02/0/tobacco_and_smuggling_brochure.pdf](http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/D88841BA-817C-45B5-BE55-6CF08B03FD02/0/tobacco_and_smuggling_brochure.pdf)

World Bank, 'Economics of tobacco control: myths and facts';

[Http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20365226~menuPK:478891~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20365226~menuPK:478891~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html)

World Bank, *Curbing the epidemic. Governments and the economics of tobacco control*, (1998) Chapter 4, Measures to reduce the demand for tobacco.

[Http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1113853423731/chapter4.asp](http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1113853423731/chapter4.asp)

Y

Yurekli, PhD, Ayda A., Research for International Tobacco Control, 'Illicit trade in tobacco', ppt-presentatie, z.d.

[Http://distance.jhsph.edu/trams/views/content/fileLibrary/tID169/tobaccoControl-4.5a_6.pdf](http://distance.jhsph.edu/trams/views/content/fileLibrary/tID169/tobaccoControl-4.5a_6.pdf)



Colofon

Onderzoek, interviews en tekst

Integis B.V.

Postbus 2248, 2002 CE Haarlem

+31 (0) 23 526 82 00

+31 (0) 23 526 82 40

www.integis.nl

Opdrachtverlener

Vereniging Nederlandse Kerftabakindustrie (VNK)

Tournooiveld 2

2511 CX Den Haag

+31 (0) 70 361 73 33

+31 (0) 70 361 73 09 (fax)

www.kerftabak.nl

Coördinatie en productie

Hollander van der Mey/MS&L, Voorburg

www.hvdm.nl

Vormgeving

Arno Geels, BNO, Den Haag

Omslagillustratie

Ivo Wauben, WK-Ontwerpers, Den Haag

Printwerk

Lifoka kopie en print, Den Haag

© oktober 2008, VNK en Integis B.V.



Oktober 2008

Een uitgave van de Vereniging Nederlandse Kerftabakindustrie (VNK), Den Haag