



Aan
Top-25 Belastingdienst

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Datum
7 september 2020

Auteur
UHB:
FJZ:
KETEN:

memo

2020-1402 besluit lachgas onder Opiumwet

1. Wetsvoorstel/regeling

1.1. Beschrijving voorstel/regeling

Het ontwerpbesluit plaatst distikstofmonoxide (CAS nummer 10024-97-2), ook wel lachgas genoemd, op lijst II van de Opiumwet en zondert het technische/industriële¹ en gastronomische gebruik expliciet uit van de verboden volgens artikel 3, aanhef en onder A, B, C en D van de Opiumwet. Het ontwerpbesluit beschrijft de aard, de productie en de handel van beide soorten gebruik en stelt nadrukkelijk dat wanneer handelingen met lachgas buiten deze geschetste kaders plaatsvinden er sprake is van strafbaar handelen op basis van artikel 3 van de Opiumwet.

Lachgas kent ook medisch gebruik. Voor deze toepassing wordt geen algemene uitzondering gemaakt, maar is een ontheffing vereist. Dit betekent dat (tussen)handelaren en fabrikanten van lachgas dat bestemd is voor gebruik in de (dier)geneeskunde een ontheffing moeten aanvragen op grond van de artikelen 6 en 8 van de Opiumwet. Gebruikers van dit zogenaamde medische lachgas, zoals artsen, apothekers en ziekenhuizen zijn op grond van de Opiumwet reeds vrijgesteld van de ontheffingsplicht.

Het verrichten van handelingen met lachgas kan reeds strafbaar zijn op grond van andere wetten, zoals de Omgevingswet, de Warenwet, de Geneesmiddelenwet, de wetgeving op het gebied van chemische en gevaarlijke stoffen, de Wegenverkeerswet en op decentraal niveau de algemene plaatselijke verordeningen. Het bestaande juridische kader ziet echter op delen van de problematiek, die verbonden is aan het recreatief gebruik van lachgas, en is onvoldoende in staat om de brede beschikbaarheid van lachgas als roesmiddel terug te dringen. Met de toevoeging van lachgas aan lijst II bij de Opiumwet wordt vrijwel geen afbreuk gedaan aan de bestaande strafbaarheid op grond van andere wetten. Feitelijk betekent de plaatsing van lachgas op lijst II een extra interventiemogelijkheid waardoor, ter bescherming van de volksgezondheid, de verkeersveiligheid en de samenleving in het algemeen, een sluitend en daarmee ook doeltreffender kader wordt geboden voor het terugdringen van het aanbod van lachgas voor recreatief gebruik als roesmiddel.

¹ Beide termen worden door elkaar heen gebruikt.

Handhaving (toezicht op de naleving en opsporing)

De bepalingen van de Algemene douanewet strekken mede tot uitvoering en handhaving van de Opiumwet. In dat kader is de Douane bevoegd om controles uit te voeren om te beoordelen of zendingen in overeenstemming zijn met de Opiumwet.

1.2. Getoetst voorstel

Getoetst is de versie van het ontwerpbesluit zoals bijgevoegd bij het verzoek van J&V op 10 juni 2020 tot het in beeld brengen van de uitvoerings- en handhavingsaspecten in combinatie met een nieuwe versie van de nota van toelichting zoals op 8 juli 2020 is gedistribueerd.

1.3. Beschrijving van de te beantwoorden vragen

De te beantwoorden vraag is: welke impact op de handhaving en de uitvoering door Douane brengt het ontwerpbesluit met zich mee?

2. Perspectief van de Belastingdienst

2.1. Interactie burgers/bedrijven

Douane houdt toezicht op het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer. Op basis van de Opiumwet is er een taak in opdracht van J&V voor het smokkelaspect en een taak in opdracht van VWS voor het aspect van het controleren van de aanwezigheid van een ontheffing (bij binnenbrengen resp. invoer).

De professionele handel in lachgas is reeds gereguleerd en verwacht mag worden dat de interactie met die bedrijven niet verandert. Door het ontwerpbesluit zal de verkrijgbaarheid van lachgas voor de consument aanzienlijk worden beperkt. Illegale handel in lachgas is evenwel niet uit te sluiten. Het is te verwachten dat wordt geprobeerd via internet lachgas buiten de EU te bestellen en/of mee te nemen bij terugkeer van reizen naar buiten de EU. Douane zal op basis van het gewenste handhavingsniveau moeten toezien of wordt voldaan aan de voorwaarden voor het binnenbrengen en de invoer van lachgas en zo nodig handhavend moeten optreden (aansluiting op de bestaande werkwijze bij een onregelmatigheid op grond van de Opiumwet).

2.1.1. Aard en omvang doelgroep

N.v.t.

2.1.2. Communicatie

De communicatie geschiedt via de gebruikelijke kanalen.

2.1.3. Dienstverlening

N.v.t.

			
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>			x

2.2. Maakbaarheid systemen

De risicoselectiecriteria in de systemen van de Douane moeten worden aangepast. Dat betreft geringe wijzigingen die binnen de bestaande budgetten inpasbaar zijn.

2.2.1. Gegevens en AVG-aspecten

N.v.t.

2.2.2. Massaal proces

N.v.t.

2.2.3. IV-aspecten

N.v.t.

2.2.4. Bestuurlijke informatie

Bevindingen in het toezicht zullen door de Douane op de gebruikelijke manier worden opgenomen in de bestuurlijke informatie.

			
<i>Maakbaarheid systemen</i>			x
<i>Beslag portfolio:</i>	0		

2.3. Handhaafbaarheid

2.3.1. Handhavingsstrategie

Douane oefent reeds controle uit op goederen voor de onder A van artikel 3 van de Opiumwet bedoelde handelingen (het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen voor zover daarbij de EU-buitengrens wordt overschreden). Deze controle moet naar aanleiding van dit ontwerpbesluit worden uitgebreid. Deze uitbreiding bestaat uit het vaststellen of er sprake is van een uitzondering volgens het nieuwe artikel 15a van het Opiumwetbesluit. Wanneer er geen sprake is van een uitzondering (of het hebben van een ontheffing als onderdeel van de reeds bestaande controle volgens de artikelen 6 en 8 van de Opiumwet) is er sprake van een te handhaven verbod.

Rondom de uitzonderingen is voor industrieel lachgas het productieproces voor de taak van Douane niet relevant, wel de handel daarin. Als eigenschappen om als uitzondering van het verbod te kunnen worden aangemerkt zijn genoemd:

- directe levering van de producent aan de eindgebruiker (al dan niet via een depothouder);
- een specifieke bestemming: het afnemende bedrijf gebruikt het lachgas nadrukkelijk voor in REACH opgenomen technische toepassingen;
- bij de levering in gasflessen² wordt altijd een (digitale) verklaring van de eindgebruiker gevraagd als ook een (digitaal) afschrift van een uittreksel uit het Handelsregister van de KvK;
- deze handel vormt een meer ondergeschikt deel van de bedrijfsvoering.

Ook voor de tweede uitzondering, lachgas voor gastronomisch gebruik, is het productieproces voor de taak van Douane niet relevant, wel de handel daarin. Als relevante situaties en eigenschappen daarvan om als uitzondering van het verbod te kunnen worden aangemerkt zijn genoemd:

- import van gasflessen met lachgas als zijnde voedingsadditief E942 om (slagroom)suitbussen en/of ampullen te produceren
 - directe levering van de producent aan de eindgebruiker (al dan niet via een depothouder);

² De term gasfles wordt in dit ontwerpbesluit breed geïnterpreteerd, dit kan een gasfles, tank, of cilinder zijn.

- o eindgebruikers zijn bedrijven met de SBI-code 10.51 "vervaardiging van zuivelproducten (geen consumptie-ijs)", vallend onder SBI-code 10.5 "vervaardigen van zuivelproducten";
 - o bij de levering in gasflessen wordt altijd een (digitale) verklaring van eindgebruik gevraagd als ook een (digitaal) afschrift van een uittreksel uit het Handelsregister van de KvK;
 - o deze handel vormt een meer ondergeschikt deel van de bedrijfsvoering;
- import van ampullen met lachgas als zijnde voedingsadditief E942³
 - o de handel in ampullen vormt een meer ondergeschikt onderdeel van de import van horecaproducten;
 - o de ontvangers zijn beperkt tot
 - (horeca)groothandels met SBI-code 46:39 "groothandel in voeding algemeen" en SBI-code 46:99 "groothandel in overige consumentenartikelen (non-food) (rest)" als onderdeel van SBI-code 46:3 "groothandel in voedings- en genotmiddelen"; ook mag geleverd worden aan winkels in huishoudelijke artikelen algemeen assortiment met SBI-code 47:59 "winkels in huishoudelijke artikelen algemeen assortiment" als onderdeel van SBI-code 47:5 "winkels in overige huishoudelijke artikelen";
 - bedrijven met SBI-codes die een gastronomische toepassing voor ogen hebben en eindgebruiker zijn van het product (beperkt tot de opsomming in bijlage II bij het ontwerpbesluit) en bij iedere transactie wordt gevraagd om een (digitaal) afschrift van een uittreksel uit het Handelsregister van de KvK;
 - particulieren van 18 jaar of ouder;
 - o de ampullen worden niet afzonderlijk verkocht, maar in combinatie met andere horecaproducten (normaal inkooppatroon);
 - o aan de in bijlage II bij het ontwerpbesluit genoemde bedrijven worden per transactie niet meer dan 5 verpakkingen geleverd van maximaal 50 ampullen (maximaal 250 ampullen in totaal);
 - o alleen levering van niet meer dan 1 verpakking van maximaal 10 ampullen aan particulieren, niet afzonderlijk maar in aanvulling op producten die logischerwijs bij de bereiding van voedsel horen.

Het eerste uitgangspunt voor de handhavingsstrategie is dat alleen gecontroleerd wordt op de van buiten de EU inkomende goederen vanwege het doel van de wetgever. Dit doel is niet relevant voor uitgaande zendingen. Het tweede uitgangspunt voor de handhavingsstrategie is dat onverpakte ampullen met lachgas en geopende of aangebroken verpakkingen altijd onder het verbod vallen. Het derde uitgangspunt voor de handhavingsstrategie is dat ampullen met lachgas in ongeopende verpakking nooit afzonderlijk kunnen worden aangetroffen om als uitzondering vanwege gastronomisch gebruik van het verbod te kunnen worden aangemerkt, maar dat dit uitsluitend het geval kan zijn in aanwezigheid van

³ Er zijn geen specifieke eigenschappen rondom import benoemd om als uitzondering van het verbod te kunnen worden aangemerkt, maar alleen voor de levering door de importeur naar groothandel, door groothandel naar bedrijven en detailhandel en door detailhandel naar particulieren. De benoemde eigenschappen rondom import zijn daarom hiervan afgeleid.

andere horecaproducten of producten die logischerwijs bij de bereiding van voedsel horen.

Toezicht door Douane op basis van de Opiumwet is reeds ingericht. Het toevoegen van lachgas aan lijst II betekent eerst het uitoefenen van toezicht volgens deze inrichting. De specifieke impact op het toezicht op de verschillende vervoersmodaliteiten is als volgt:

- Vracht: wanneer als onderdeel van controles op smokkel bij binnenbrengen afzonderlijke ampullen met lachgas (al dan niet verpakt) worden aangetroffen, is sprake van een af te handelen onregelmatigheid. Als onderdeel van controles op zendingen met lachgas, die voor het vrije verkeer worden aangegeven, wordt de aanwezigheid van de gespecificeerde eigenschappen voor de gespecificeerde situaties door het opvragen van bescheiden vastgesteld. Wanneer hieraan niet wordt voldaan, is sprake van een af te handelen onregelmatigheid.
- Postpakketten en koerierszendingen: wanneer afzonderlijke ampullen met lachgas (al dan niet verpakt) worden aangegeven en/of aangetroffen, is sprake van een af te handelen onregelmatigheid.
- Bagage reizigers en bemanningsleden: wanneer afzonderlijke ampullen met lachgas (al dan niet verpakt) worden aangetroffen, is sprake van een af te handelen onregelmatigheid.

Gegeven het huidige handhavingsniveau op basis van de Opiumwet kan deze impact binnen de normale bedrijfsvoering worden verwerkt. Wanneer de opdrachtgever op een later moment een verhoging van dit handhavingsniveau vraagt, kan de impact voor de controles op vracht groter worden en moeten de consequenties hiervan door opdrachtgever en opdrachtnemer worden herbeoordeeld.

Een eerste analyse van aangiftegegevens (als onderdeel van de formaliteiten voor binnenbrengen) vanaf 2017 tot medio 2020 voor de –optionele– goederencode 2811 2930 00 en een beperkt aantal gebruikte zoektermen voor de goederenomschrijving heeft voor luchtzijde een zeer beperkt/verwaarloosbaar aantal zendingen en voor de maritieme zijde rond 250 zendingen met lachgas opgeleverd.

			
<i>Handhaafbaarheid</i>			x

2.4. Fraudebestendigheid

De voorgestelde verandering in wetgeving is vanuit douaneoptiek gevoelig voor fraude voor zover het de beschikbaarheid voor consumenten betreft.

			
<i>Fraudebestendigheid</i>		x	

2.5. Complexiteitsgevolgen

De voorgestelde verandering is beperkt complexiteitsverhogend.

			
<i>Complexiteitsgevolgen</i>		x	

2.6. *Risico procesverstoringen*

Er is in principe geen risico voor procesverstoringen.

<i>Risico procesverstoringen:</i>	groot / gemiddeld / klein
-----------------------------------	----------------------------------

2.7. Uitvoeringskosten en personele gevolgen

De handhaving past binnen de bestaande handhavingsaanpak en processen.
De kosten vallen binnen de jaaraanpassingen.

2.7.1. Voorziene dekking uitvoeringskosten

N.v.t.

2.8. Overige aspecten (juridisch en specials)

N.v.t.

2.9. Invoeringsmoment

Invoering mogelijk per:	01 - 01 - 2021
-------------------------	----------------

2.10. Eindoordeel

<u>Eindoordeel:</u>	De wetgeving is uitvoerbaar
---------------------	-----------------------------

3.Implementatie en vervolg

De implementatie zal plaatsvinden via de gebruikelijke procedures binnen Douane.

4.Samenvatting

Het ontwerpbesluit heeft voor Douane beperkte impact in de processen aangiftebehandeling vanwege het opvragen van bescheiden (in het vrije verkeer brengen van vracht) en fysiek toezicht vanwege de controle op vracht (smokkel), reizigersbagage en kleine zendingen.

Gegeven het huidige handhavingsniveau op basis van de Opiumwet kan deze impact binnen de normale bedrijfsvoering worden verwerkt. Wanneer de opdrachtgever op een later moment een verhoging van dit handhavingsniveau vraagt, kan de impact voor de controles op vracht groter worden en moeten de consequenties hiervan door opdrachtgever en opdrachtnemer worden herbeoordeeld.

Impact:	ingrijpend / middelgroot / beperkt	
---------	---	--