
Juridisch up to Date

2021-0040 - Juridisch up to Date 2021-03 d.d. 26-03-2021

Rubriek: Onderneming en bedrijf

Wet precursoren voor explosieven aangescherpt voor marktdeelnemers en onlinemarktplaatsen

Van nagellakremover, bleekmiddel, gootsteenontstopper tot kunstmest: stuk voor stuk onschuldig ogende producten. Deze producten kunnen echter (grond)stoffen bevatten om (zelfgemaakte) explosieven te fabriceren. Precursoren voor explosieven zijn grondstoffen die gebruikt kunnen worden om explosieven te maken en die relatief vrij verkrijgbaar zijn. Voorbeelden zijn aceton, waterstofperoxide, zwavelvuur en ammoniumnitraat. Vanaf 1 februari 2021 is een nieuwe EU-verordening van kracht (Verordening (EU) 2019/1148) over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven. Het gaat het bestek van dit artikel te buiten om deze Verordening tot in detail te bespreken. Deze bijdrage bevat op hoofdlijnen een beschrijving van de relevante veranderingen ten aanzien van de verplichtingen van marktdeelnemers en onlinemarktplaatsen.

"Oude" Verordening

In 2014 werd Verordening (EU) nr. 98/2013 (de oude Verordening) vastgesteld, die regels bevatte inzake het op de markt brengen en het gebruik van precursoren van explosieven. Bij deze verordening zijn geharmoniseerde voorschriften vastgesteld inzake het aanbieden, binnenbrengen, voorhanden hebben en gebruik van chemische stoffen of mengsels die kunnen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van zelfgemaakte explosieven. Door op EU-niveau beperkingen en controles in te voeren, beoogde de verordening een gelijkwaardig speelveld voor alle betrokken marktdeelnemers te creëren. Dit doel is echter slechts ten dele verwezenlijkt.¹ Bovendien zouden enkele andere hiaten in de oude Verordening gedicht moeten worden. De oude Verordening zou bijvoorbeeld (effectieve) bepalingen inzake naleving en handhaving missen en niet duidelijk genoeg zijn ten aanzien van verschillende verplichtingen omtrent de overdracht van informatie in de toeleveringsketen, onder meer bestaande uit producenten, distributeurs, logistieke dienstverleners en klanten. Dat maakt dat precursoren waarvoor in één land beperkingen of controles gelden, in een ander land gemakkelijk verkrijgbaar zijn.

Met ingang van 1 februari 2021 is de (nieuwe) Verordening in werking getreden. De Verordening beoogt de beschikbaarheid van precursoren voor explosieven voor particulieren te beperken en bevordert dat verdachte transacties in de gehele toeleveringsketen adequaat worden gemeld. Ten opzichte van de oude Verordening bevat de Verordening hoofdzakelijk aangescherpte regels waaraan partijen moeten voldoen zodra zij te maken hebben met precursoren voor explosieven.

Hoofdlijnen van de nieuwe Verordening

Precursoren

De Verordening is van toepassing op de stoffen genoemd in bijlagen I en II bij de Verordening. Voor beide lijsten gelden verschillende regels en verplichtingen. Bijlage I bevat precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Deze stoffen zijn tot een bepaalde grenswaarde vrij verkrijgbaar voor particulieren, uitgedrukt in een gewichtspercentage (g/g). Boven die grenswaarde geldt een verbod tenzij de particulier over een vergunning beschikt. Voor stoffen in concentraties hoger dan die grenswaarde mag dus geen vergunning worden verleend: gebruik door particulieren is niet toegestaan.² Bijlage II bevat precursoren voor explosieven die vrij verkrijgbaar zijn, maar waarvoor een meldingsplicht geldt bij verdachte transacties, aanmerkelijke verdwijningen en diefstallen.³

Verkoop aan particulieren

Zoals gezegd mag het particulieren niet worden toegestaan de precursoren voor explosieven opgenomen in Bijlage I van de Verordening te verwerven, binnen te brengen, te bezitten of te gebruiken in concentraties die hoger zijn dan de vastgestelde grenswaarden. Voordat de marktdeelnemer⁴ een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt aan een potentiële klant aanbiedt, moet hij ingevolge artikel 8 van de Verordening verifiëren of de betreffende particulier het recht heeft een dergelijke precursor te verwerven. Als een lidstaat een vergunningsregeling heeft ingevoerd (hetgeen het geval is in Nederland), mogen marktdeelnemers een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt aan een particulier aanbieden indien vooraf de vereiste vergunning is geverifieerd (de vergunningsplicht).⁵

De vergunningsplicht geldt alleen voor particulieren. Het begrip 'particulier' is bovendien niet langer beperkt tot natuurlijke personen. Ook rechtspersonen vallen nu onder dit begrip, voor zover zij handelen voor doeleinden die

buiten de handels-, bedrijfs- of beroepsactiviteiten vallen (artikel 3, aanhef onder 8 Verordening). Daardoor zullen ook rechtspersonen die geen professionele gebruiker zijn als particulier worden aangemerkt en over een vergunning moeten beschikken. De marktdeelnemer moet nagaan of een vergunning voor de voorgenomen transactie is verleend en beoordelen of de vergunning en het legitimatiebewijs echt zijn.⁶ Bovendien dient de desbetreffende marktdeelnemer ingevolge artikel 8 Verordening de verkochte hoeveelheid precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt op de vergunning registreren. Nieuw is dat bij de beoordeling van een vergunningaanvraag ook de persoon van de aanvrager moet worden betrokken, waaronder eventuele strafrechtelijke veroordelingen van de aanvrager waar dan ook in de Europese Unie (artikel 6 Verordening).

Daarnaast moeten marktdeelnemers de informatie over het legitimatiebewijs en de vergunning van de particulier bewaren tot 18 maanden na de datum van de transactie. Marktdeelnemers moeten ten minste de naam op het legitimatiebewijs, de vergunning en de documentnummers van beide documenten registreren. Marktdeelnemers zijn niet verplicht een kopie van de vergunning te bewaren, maar zij kunnen dit doen in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving inzake gegevensbescherming. Het feit dat de vergunning en het legitimatiebewijs zijn geverifieerd, en de wijze waarop dat is gebeurd, dient eveneens te worden geregistreerd.

Verkoop aan professionele gebruikers

Precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt kunnen alleen nog vergunningsvrij worden verstrekt aan professionele gebruikers. Een professionele gebruiker is (volgens artikel 3 onder 9 Verordening) een natuurlijk of rechtspersoon die een precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt aantoonbaar nodig heeft voor doeleinden die verband houden met zijn handels-, bedrijfs-, of beroepsactiviteit. Het onderscheid tussen particulieren en professionele gebruikers is dus gelegen in het beoogde gebruik: precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt mogen slechts zonder vergunning worden aangeboden aan een persoon of rechtspersoon die beroepsmatig actief is op een gebied waar die specifieke precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt doorgaans wordt gebruikt.

Indien een potentiële klant beweert een professionele gebruiker of marktdeelnemer te zijn, schrijft de Verordening voor dat marktdeelnemers dit voor elke transactie moeten verifiëren. De marktdeelnemer dient hiertoe aan de potentiële klant vragen te stellen over zijn handels-, bedrijfs- of beroepsactiviteit en het beoogde gebruik van de precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt. Vervolgens dient de marktdeelnemer te beoordelen of het beoogde gebruik overeenstemt met de handels-, bedrijfs- of beroepsactiviteit van de potentiële klant.⁷ Indien een notaris kunstmest met ammoniumnitraat nodig meent te hebben, kan de marktdeelnemer ervan uitgaan dat hij deze niet voor bedrijfs- of beroepsactiviteiten beoogt aan te aanschaffen. De notaris kan dan niet worden gekwalificeerd als een professionele gebruiker in de zin van de Verordening en dient derhalve als particulier een vergunning aan te vragen bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Bovendien geldt bij verkoop aan professionele gebruikers een verificatieplicht. Hierbij wordt voorafgaand aan de transactie de identiteit van de klant gecontroleerd aan de hand van een geldig legitimatiebewijs en wordt vastgesteld of de gemachtigde van de klant bevoegdlijk de klant vertegenwoordigt. Ook dient een uittreksel van de KvK van de onderneming te worden opgevraagd.⁸ Voornoemde verificatie mag achterwege blijven indien dit voor die potentiële klant reeds heeft plaatsgevonden minder dan een jaar voor de transactiedatum en de transactie niet aanzienlijk afwijkt van eerdere transacties (artikel 8, leden 2 en 3 Verordening).

Marktdeelnemers die verkopen aan professionele gebruikers, andere marktdeelnemers of aan particulieren met een vergunning, dienen er bovendien voor te zorgen dat hun bij de verkoop van de precursoren voor explosieven betrokken personeel ervan op de hoogte is welke producten die de marktdeelnemer aanbiedt, precursoren voor explosieven bevatten, bijvoorbeeld door de informatie dat een product een precursor voor explosieven bevat op te nemen in de streepjescode van het product. Bij alle transacties met precursoren, ongeacht de afnemer, moet de aanbieder bovendien de keten op de hoogte stellen van de regels die gelden bij de aankoop, het bezit en het gebruik van de stoffen. Dit wordt de informatieplicht genoemd. Voornoemde verplichtingen gelden uiteraard ook voor internetverkopers bij verkoop op afstand.

Onlinemarktplaatsen

Nieuw in de Verordening is dat ook expliciet wordt gewezen op de verkoop van precursoren voor explosieven op onlinemarktplaatsen. Een onlinemarktplaats is verplicht maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de gebruikers van die marktplaats (die precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt, aanbieden via diensten van die marktplaats) voldoen aan hun verplichtingen inzake verificatie en registratie (artikel 8, lid 5 Verordening).

Omdat onlinemarktplaatsen zelf geen producten aanbieden maar slechts vraag en aanbod bij elkaar brengen, geldt dat zij hun gebruikers moeten informeren over de verplichtingen op grond van de Verordening. Deze hebben dan de verplichting om de handelaren op hun websites te wijzen op de verplichtingen die de Verordening met zich brengt en om tools ter beschikking te stellen die de naleving van die verplichtingen makkelijker maakt. De verplichting verdachte transacties, verdwijningen en vermissingen te melden (meldingsplicht) geldt nu eveneens voor onlinemarktplaatsen.

Als eerste maatregel dienen onlinemarktplaatsen de marktdeelnemer in kennis te stellen van de verificatieverplichtingen, bijvoorbeeld door die marktdeelnemer bij diens inschrijving voor de diensten van de onlinemarktplaats te informeren middels waarschuwingsberichten en dergelijke. Dit kan bijvoorbeeld ook door het opzetten van een informatiepagina. Ook zouden onlinemarktplaatsen tools ter beschikking kunnen stellen waarmee de betrokken gebruikers die op de onlinemarktplaats precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt, aanbieden, de echtheid van een vergunning (voor transacties tussen bedrijven en consumenten) of van de in bijlage IV bij de Verordening opgenomen verklaring van de klant (voor transacties tussen bedrijven) kunnen verifiëren, of de onlinemarktplaatsen zouden de betrokken gebruikers eenvoudige toegang kunnen bieden tot dergelijke documenten.

Met de inwerkingtreding van de Verordening wordt het toezicht bovendien uitgebreid naar onlinemarktplaatsen. Zo zal de ILT toetsen of onlinemarktplaatsen maatregelen hebben getroffen om marktdeelnemers die middels die onlinemarktplaats precursoren voor explosieven aanbieden voldoen aan hun verificatieverplichtingen en of zij beschikken over passende, redelijke en proportionele procedures voor het opsporen van verdachte transacties. Opgemerkt zij dat niettegenstaande de verplichtingen die voor onlinemarktplaatsen gelden op grond van artikel 8, lid 5 Verordening de verantwoordelijkheid voor de verificatie blijft berusten bij de gebruikers die gereguleerde precursoren voor explosieven aanbieden met behulp van de door onlinemarktplaatsen geboden diensten.

Conclusie

Marktdeelnemers zullen met de introductie van de (nieuwe) Verordening te maken krijgen met een uitbreiding van het aantal precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt alsook met een uitbreiding en verscherping van hun verplichtingen. Marktdeelnemers die precursoren verkopen moeten onder meer een verificatie uitvoeren op de identiteit en hoedanigheid van de klant, controleren of een vergunning nodig is, de gegevens van de klant registreren en bewaren voor een periode van 18 maanden, hun personeel trainen en instrueren omtrent de betreffende verplichtingen, de klant informeren omtrent de wet- en regelgeving inzake de precursoren en alle verdachte transacties, diefstel en vermissing melden bij het nationale meldpunt. Nieuw is ook dat met de introductie van de Verordening onlinemarktplaatsen hun gebruikers ertoe moeten brengen zich aan de verificatieverplichtingen van artikel 8 Verordening te houden, eventueel met behulp van aangedragen tools. Onlinemarktplaatsen dienen ingevolge de Verordening bovendien rekening te houden met de meldplicht en de informatieplicht.

Noten :

1. Op 1 januari 2017 kenden 16 lidstaten vergunnings- of registratieregelingen; de 12 overige lidstaten hielden verboden in stand. Bij de lidstaten die vergunningsregelingen handhaven, zou er een aanzienlijke variatie bestaan in de procedures voor het aanvragen, de criteria voor verlening of weigering en de lengte en aard van de geldigheid van vergunningen. Sommige lidstaten zijn van mening dat verzoeken omeen vergunning zouden moeten worden ingewilligd tenzij er een goede motivering is om dit niet te doen, terwijl anderen de tegenovergestelde benadering volgen en vergunningen weigeren tenzij er een specifieke reden is om deze wel te verlenen. Als gevolg daarvan lopen de percentages verleende en geweigerde vergunningen in de lidstaten zeer uiteen.
2. Twee stoffen die onder Vo 2013/98/EU nog op bijlage II stonden, zijn overgeheveld naar het strengere regime van bijlage I: zwavelzuur en ammoniumnitraat.
3. Deze bijlage is gelijk aan die van Vo 2013/98/EU, maar is aangevuld met de stoffen magnesium (poeders), magnesiumnitraathexahydraat en aluminium (poeders).
4. In artikel 3, aanhef onder 10 Verordening gedefinieerd als: "elke natuurlijke of rechtspersoon die, elk openbaar lichaam dat of elke combinatie van zulke personen of entiteiten die gereguleerde precursoren voor explosieven op de markt aanbiedt, offline dan wel online, waaronder op onlinemarktplaatsen;" Onlinemarktplaatsen worden onder 11 gedefinieerd als: "een aanbieder van een intermediaire dienst die marktdeelnemers enerzijds en particulieren, professionele gebruikers of andere marktdeelnemers anderzijds in staat stelt transacties met betrekking tot gereguleerde precursoren voor explosieven af te sluiten via onlineverkoop- of onlinedienstenovereenkomsten, hetzij op de website van de onlinemarktplaats dan wel op de website van een marktdeelnemer die gebruikmaakt van door de onlinemarktplaats verstrekte computerdiensten;"
5. Marktdeelnemers wordt aanbevolen de klant te vragen om een gescande kopie van diens vergunning en legitimatiebewijs, zodat zij die informatie kunnen verifiëren in een zo vroeg mogelijk stadium (bijvoorbeeld voordat de verkoop wordt afgerond), maar uiterlijk voordat de precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt, worden geleverd (vgl. overweging 14).
6. Aanbevolen wordt dat de lidstaten gebruikmaken van het in bijlage III bij de verordening opgenomen model voor een vergunning.
7. Bij twijfel mag een verkoper de verkoop weigeren en dient de verkoper deze verdachte transactie binnen 24 uur te melden bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën.
8. Op de website van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid is bovendien een lijst opgenomen van de informatie die bijgehouden en gedurende een periode van 18 maanden na de datum van de transactie moet worden bewaard.

Auteur(s): Mr. F.D. (Ferah) Taptik Salman, advocaat bij Floum, Rotterdam in het team Customs, Trade and Logistics

© Fiscaal up to Date, onderdeel van Rendement Uitgeverij BV