

Vergaderjaar 2012–2013

33 522

EU-Voorstel: Richtlijn Tabaksproducten COM (2012) 788

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Jeugdwerkgelegenheidspakket (Kamerstuk 22 112, nr. 1553)

Fiche 2: Mededeling en verordening wijziging insolventieverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 1554)

Fiche 3: Mededeling gezonde EU-regelgeving (Kamerstuk 22 112, nr. 1555)

Fiche 4: Mededeling wegwerken grensoverschrijdende fiscale obstakels personenauto's (Kamerstuk 22 112, nr. 1556)

Fiche 5: Richtlijn uitrusting zeeschepen en intrekking richtlijn 96/98/EG (Kamerstuk 22 112, nr. 1557)

Fiche 6: Verordening handhaving van internationale handelsregels (Kamerstuk 22 112, nr. 1558)

Fiche 7: Verordening EU programma financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen (Kamerstuk 22 112, nr. 1559)

Fiche 8: Mededeling De Digitale Agenda voor Europa – Digitale Economische Groei (Kamerstuk 22 112, nr. 1560)

Fiche 9: Mededeling content in de digitale interne markt (Kamerstuk 22 112, nr. 1561)

Fiche 10: Herziening EU-Tabaksproductenrichtlijn

Fiche 11: Mededeling ondersteuning van regionale integratie in de Maghreb (Kamerstuk 22 112, nr. 1562)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Herziening EU-Tabaksproductenrichtlijn

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten

Datum ontvangst Commissiedocument

19 december 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012) 788

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=202286

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2012) 452

Behandelingstraject Raad

Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

Art. 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure: stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Uitvoeringshandelingen: geharmoniseerd formaat voor informatieverstrekking, vaststelling van tabaksproducten met een kenmerkend aroma, verhoogde giftigheid en/of verslavendheid en het ontwikkelen van een methode voor het vaststellen van kenmerkende aroma's. De gedelegeerde handelingen zien op wijzigingen die overwegend technisch van aard zijn. Onder andere de maximumgehalten (teer, nicotine, koolmonoxide en andere stoffen) kunnen via gedelegeerde handelingen gewijzigd worden, rekening houdend met wetenschappelijke ontwikkelingen en internationaal overeengekomen normen (artikel 3).

2. Samenvatting BNC-fiche

De tabaksproductenrichtlijn (TPR) heeft betrekking op voorschriften over de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten. De huidige tabaksproductenrichtlijn (2001/37/EG) stamt uit 2001.

Sinds die tijd hebben veel wetenschappelijke, internationale en marktontwikkelingen plaatsgevonden. Daarnaast hebben lidstaten in de tussentijd uiteenlopende beleidsmaatregelen doorgevoerd, waardoor wet- en regelgeving in de verschillende lidstaten steeds meer uiteen is gaan lopen.

In 2010 heeft een openbare consultatie plaatsgevonden waaraan een breed scala aan belanghebbenden heeft deelgenomen. Ook Nederland heeft toen een bijdrage geleverd.

Doelstelling

Het voorstel spreekt van het willen verbeteren van de werking van de interne markt, onder meer door reeds geharmoniseerde gebieden te actualiseren en het bereik van de Richtlijn te vergroten. Daarnaast beoogt het voorstel ervoor te zorgen dat bepalingen van de richtlijn niet kunnen worden ontweken door het in handel brengen van producten die niet aan de TPR voldoen.

Verder dient het voorstel bij te dragen aan geharmoniseerde implementatie van de Framework Convention on Tobacco Control (FCTC-verdrag), het WHO-kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.

Voorgestelde maatregelen

De voorgestelde maatregelen liggen op vijf verschillende beleidsonderwerpen:

- 1) Rookloze tabaksproducten en uitbreiding van de werkingssfeer
- 2) Verpakking en etikettering
- 3) Ingrediënten/additieven
- 4) Grensoverschrijdende verkoop op afstand
- 5) Traceerbaarheid en veiligheidskenmerken

Deze maatregelen zijn in het bijzonder toegespitst op het ontmoedigen van jeugdroken, in aanmerking genomen dat 70% van de rokers voor zijn of haar 18^e begint met roken en 94% voor zijn of haar 25^e.

Maatregelen die opvallen zijn verplichte afbeeldingen op pakjes, het verbieden van tabaksproducten met kenmerkende aroma's, het invoeren van leeftijdsverificatie bij verkoop op afstand en een tracking- & tracing-systeem op het niveau van het pakje in de gehele distributieketen.

• Bevoegdheidsvaststelling

Op grond van art. 114 lid 1 VWEU zijn het Europees Parlement en de Raad bevoegd om maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Op grond van artikel 114, lid 3 VWEU wordt uitgegaan van een hoog niveau beschermingsniveau.

• Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel luidt positief.

• Proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel luidt eveneens positief, echter met kanttekeningen.

• Nederlandse positie

De Nederlandse positie ten Nederlandse positieopzichte van het voorstel is overwegend positief.

Nederland kan zich goed vinden in verdergaande harmonisatie op dit terrein en is voorstander van het op EU-niveau nemen van maatregelen die jeugdroken (verder) ontmoedigen. Het beschermen van jongeren tegen de gevaren van roken sluit goed aan bij het beleid dat het kabinet voorstaat. Nederland hecht er wel aan dat maatregelen evidence-based en effectief zijn.

3. Samenvatting voorstel

De belangrijkste elementen uit het voorstel zijn als volgt:

- 1) *Rookloze tabaksproducten en uitbreiding van de werkingssfeer*
 - Het verbod op rookloze tabaksproducten (waaronder snus, tabak die in portiezakjes achter de bovenlip wordt gestopt) blijft gehandhaafd in zijn huidige vorm.
 - Fabrikanten en importeurs krijgen een notificatieplicht voor nieuwsoortige tabaksproducten. Alle voorschriften uit de Richtlijn zijn voortaan ook op deze tabaksproducten van toepassing.
 - Nicotinehoudende Producten (NHP), zoals de e-sigaret, kunnen boven een bepaald nicotineniveau alleen op de markt worden gebracht wanneer ze als geneesmiddel zijn toegelaten. Beneden de maximumwaarde moet het product van een gezondheidswaarschuwing moet worden voorzien.
 - Ook kruidensigaretten en waterpijptabak moeten voortaan van een gezondheidswaarschuwing worden voorzien.
- 2) *Etikettering en verpakking van tabaksproducten*
 - De huidige informatieboodschap op verpakkingen van sigaretten en shag wordt vervangen door: «*Tabaksrook bevat meer dan 70 stoffen die kanker veroorzaken*». Daarnaast komt op ieder pakje de algemene waarschuwing te staan: «*Roken is dodelijk, stop nu*».
 - In plaats van de huidige facultatieve fotowaarschuwingen komt er een verplichte gecombineerde waarschuwing van tekst en afbeelding van 75% op zowel de voor- als achterkant van pakjes sigaretten en shag.
 - Bij de gecombineerde waarschuwing moet ook altijd informatie worden verstrekt over stoppen met roken, zoals verwijzing naar een website of een telefoonnummer.
 - Op de verpakking mag geen misleidende informatie gegeven worden over gezondheidseffecten en de verpakking mag niet lijken op een levensmiddel.
 - Sigaretten dienen te worden aangeboden met een minimum van 20 sigaretten per pakje en minimaal 40 gr. per pakje in geval van shag.
- 3) *Ingrediënten en additieven in tabaksproducten*
 - Ingrediënten: gegevens over ingrediënten en emissies worden middels een nog vorm te geven geharmoniseerd formaat voor informatieverstrekking aangeleverd, ook van nieuwe tabaksproducten. Verplichte openbaarmaking van deze gegevens wordt gehandhaafd.
 - Additieven: in het voorstel staat een algemene bepaling opgenomen die het mogelijk maakt om tabaksproducten met kenmerkende aroma's te verbieden.
 - Additieven die een misleidende indruk wekken (vanwege zogenaamde gezondheidsvoordelen, zoals vitamines en cafeïne) worden verboden, evenals producten met een verhoogde toxiciteit of verslavendheid. Verder worden er geen aroma's toegevoegd aan filters, papier of verpakkingen. Deze voorschriften gaan niet op voor producten anders dan sigaretten, shag en rookloze tabaksproducten, omdat deze producten in mindere mate door jongeren worden gebruikt.
- 4) *Grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten*
 - Er komt een registratieverplichting voor detailhandelaren die grensoverschrijdend producten op afstand willen verkopen. Detailhandelaren binnen de EU moeten zich laten registreren in de lidstaat waar zij zelf gevestigd zijn. Daarnaast moeten zij zich laten registreren in de lidstaat waar zich de klanten bevinden aan wie zij willen leveren. Die laatste verplichting geldt ook voor buiten de EU gevestigde detailhandelaren.

- De lidstaten dienen de volledige lijst van de bij hen geregistreeerde detaillisten te publiceren. Pas nadat de naam van de betrokken detaillist is gepubliceerd, mag hij de tabaksproducten op afstand verkopen.
 - Lidstaten waar de producten geleverd worden, mogen van de detailhandelaar eisen dat hij een natuurlijke persoon aanwijst die ervoor moet zorgen dat de aan de klanten geleverde producten aan alle nationale bepalingen ter uitvoering van de richtlijn voldoen.
 - Detailhandelaren die op afstand verkopen moeten beschikken over een systeem om te controleren of de koper de in de lidstaat wettelijk voorgeschreven minimumleeftijd heeft bereikt. Hij dient tevens te beschrijven op welke wijze dit leeftijdscontrolesysteem in detail functioneert.
 - Regels voor de bescherming van de persoonsgegevens van de consument moeten daarbij in acht worden genomen.
- 5) *Traceerbaarheid en veiligheidskenmerken*
- Opzetten van een Europees tracking- & tracingsysteem.
 - Een verpakkingseenheid van een tabaksproduct wordt voorzien van een uniek identificatienummer. Ook worden alle verpakkingseenheden die op de markt worden gebracht voorzien van een zichtbaar, onvervalsbaar veiligheidskenmerk.
 - Alle marktdeelnemers die betrokken zijn bij de handel in tabaksproducten, van producent tot laatste marktdeelnemer voor de eerste detaillist, registreren alle intermediaire bewegingen en het niet langer in het bezit hebben van tabaksproducten.
 - Bovenstaande marktdeelnemers, inclusief importeurs, opslagplaatsen en transportondernemingen, worden door de producenten van tabaksproducten voorzien van apparatuur die nodig is om verkoop, koop, opslag, vervoer of anderszins verhandelen van tabaksproducten vast te leggen.
 - Producenten en importeurs dienen contracten over de opslag van gegevens af te sluiten met onafhankelijke derden.
 - Voor tabaksproducten, anders dan sigaretten en shag, geldt een overgangstermijn van vijf jaar voor wat betreft het bovenstaande.
- 6) *Impact assessment Commissie*
- In het impact assessment van de Commissie wordt uitgebreider ingegaan op de probleemdefinitie alsook de opties die ten aanzien van de verschillende beleidsonderwerpen voorlagen.
- Nederland vindt het impact assessment blijk geven van een gedegen en uitvoerige analyse naar nut en noodzaak van de herziening van de tabaksproductenrichtlijn (TPR). Het document getuigt voorts van een strenge toets op de proportionaliteit, gelet op de kosten-batenanalyses die zijn gemaakt in het licht van zowel de interne markt als de bescherming van de volksgezondheid.
- In de context van dit impact assessment werd ook een grootschalige consultatie gehouden, waar eerder al aan werd gerefereerd.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Op grond van art. 114 lid 1 VWEU zijn het Europees Parlement en de Raad bevoegd om maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

Overeenkomstig artikel 114, lid 3 VWEU is bij de keuze tussen verschillende beleidsopties die bij de evaluatie van de TPR zijn aangegeven, uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid.

Nederland kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag. Het Europese Hof van Justitie heeft in 2002 geoordeeld dat voormalig art. 95 EG-Verdrag (nu artikel 114 VWEU) de geschikte rechtsgrondslag voor de TPR was (C-491/01, *The Queen v Secretary of State for Health, ex parte BAT Ltd & Imperial Tobacco Ltd*).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het voorstel heeft betrekking op de interne markt (artikel 4 tweede lid, sub a, VWEU juncto artikel 114 VWEU). Er is hier sprake van een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten. Het gaat om de aanpassing van een bestaande richtlijn. Dit kan het beste op het niveau van de Unie worden gedaan.

Het voorliggende voorstel is gericht op verdergaande harmonisatie. Lidstaten zijn gehouden de regels van de richtlijn te volgen en te implementeren in hun nationale recht, maar zijn vrij nadere regels te stellen op het terrein dat door de richtlijn wordt bestreken, voor zover deze regels niet strijdig zijn met de richtlijn. Dit betekent dat lidstaten zelf een hoger beschermingsniveau van de volksgezondheid kunnen overwegen.

Daar waar het gaat om een grensoverschrijdende aanpak van illegale handel in tabaksproducten en toezicht op internetverkoop is gezamenlijk optreden gewenst vanwege de onoplosbaarheid van deze problematiek tot dusverre op nationaal niveau.

Ten aanzien van etikettering en verpakkingen geldt dat er uit hoofde van de Richtlijn uit 2001 reeds voorschriften op EU-niveau zijn, die dienen te worden geactualiseerd in het licht van wetenschappelijke en internationale ontwikkelingen. De nieuwe voorschriften kunnen de bestaande verschillen tussen de lidstaten, die de harmonisatie ter bevordering van de interne markt in de weg staat, deels wegnemen. Hetzelfde geldt op het terrein van de ingrediëntenregulering, een dossier dat zich vanwege zijn technische complexiteit sowieso beter op Europees niveau laat regelen dan op nationaal niveau. Vergelijkbare geharmoniseerde regelgeving is er op de terreinen van voedsel- en productveiligheid.

Het subsidiariteitsoordeel luidt dan ook positief.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel eveneens positief, echter met kanttekeningen. Een aantal voorstellen gaat gepaard met een aanzienlijke verhoging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, de reden waarom Nederland betwijfelt of er op bepaalde onderdelen niet voor minder vergaande voorstellen gekozen had kunnen worden, bijvoorbeeld ten aanzien van het tracking- en tracingsysteem.

Wie de financiering en controle van het tracking- en tracingsysteem op zich moet nemen is onduidelijk. Wanneer marktdeelnemers zelf voor de financiering moeten zorgen kan dit voor kleine leveranciers in derde landen blokkering van de reguliere handel betekenen, doordat zij niet in staat zijn om apparatuur aan te schaffen anders dan tegen voor hen relatief hoge kosten. De Europese Commissie zal duidelijk moeten maken hoe zij het tracking- en tracingsysteem wil gebruiken en wat het nut hiervan is.

In het licht van het ontmoedigen van jeugdroken zijn de meeste van de door de Commissie voorgestelde maatregelen begrijpelijk en acceptabel. Per voorgestelde maatregel dient echter wel te worden gezien welke aspecten op Europees niveau en welke aspecten op nationaal niveau dienen te worden geregeld. De proportionaliteit van de voorgestelde

maatregelen dient wat betreft nalevingskosten verder inzichtelijk te worden gemaakt.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Nederland kan zich goed vinden in het gekozen onderscheid tussen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Waar het gaat om het ontwikkelen van een methode voor het vaststellen van kenmerkende aroma's vindt Nederland het belangrijk om vroegtijdig invloed uit te kunnen oefenen, met name gelet op de expertise die het RIVM hierover in huis heeft. Ten aanzien van het geharmoniseerde formaat geldt dit eveneens, omdat de Nederlandse inzet zal zijn dat het in Nederland gebruikte systeem EMTOC (Electronic Model Tobacco Control) in de hele EU verplicht wordt gesteld. Uitvoeringshandelingen zijn hier dan ook op zijn plaats.

Nederland heeft geen bezwaren tegen de voorgestelde delegatiebepalingen waar het de andere punten aangaat.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Voor het voorstel is jaarlijks 1,6 miljoen vanuit de EU-begroting nodig. De herziening van de tabaksproductenrichtlijn maakt voor wat betreft de financiële aspecten vanaf 2014 integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de tabaksproductenrichtlijn niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het programma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

De financiële consequenties voor rijksoverheid en/of decentrale overheden zijn in dit stadium van het traject, gezien de omvangrijkheid en diversiteit van de voorgestelde maatregelen, lastig te overzien.

Financiële consequenties zullen er zijn door gederfde inkomsten wanneer er minder tabaksproducten worden verkocht. In welke mate dit zal gebeuren is lastig te voorspellen, de Commissie gaat zelf uit van een 2% lagere consumptie in een tijdsbestek van vijf jaar.

Op grond van de nieuwe voorschriften zal er voorts meer en intensiever moeten worden gehandhaafd.

Dit betekent dat er op nationaal niveau capaciteit beschikbaar zal moeten worden gesteld voor de handhaving, bijvoorbeeld voor controle op de registratie.

Ook zal er extra expertise moeten worden ingewonnen bij het RIVM en zullen er kosten zijn voor de uitwerking van de test panels op nationaal niveau.

Toename van uitvoerings- en handavingslasten dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Nederland wenst daarom al voor de aanvaarding van dit voorstel duidelijkheid te krijgen over deze aspecten, zodat de kosten voor de rijksoverheid op voorhand te bepalen zijn.

Budgettaire gevolgen voor de rijksoverheid worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de

regels van de budgetdiscipline. Extra uitgaven moeten op de begroting van het betreffende departement worden gedekt.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
De financiële consequenties voor het bedrijfsleven, waaronder de detailhandel, zijn groot. Niet alleen vanwege alle aanpassingen in het productie- en distributieproces en bijkomende registratiekosten, maar ook vanwege een vermoedelijke inkomstendaling wanneer er minder tabaksproducten worden verkocht. Het bedrijfsleven spreekt van een onevenredig grote economische ingreep.

Daar staat tegenover dat de administratieve lasten en de bedrijfseffecten voor het bedrijfsleven ten gevolge van één set duidelijke regels voor de tabaksproductenmarkt binnen de EU ook positieve financiële consequenties met zich mee kunnen brengen, voor zover zij Europa-wijd werken. Fabrikanten en importeurs hoeven hun productlijn namelijk niet langer op elke lidstaat afzonderlijk aan te passen.

Met het opzetten van een Europees tracking- en tracingsysteem zijn grote investeringen gemoeid. Het gaat dan niet alleen om het verschaffen van de apparatuur, maar ook om het beheren, controleren en onderhouden van dataopslag.

Introductie van het tracking- en tracingsysteem kan daardoor grote consequenties hebben voor producenten van tabaksproducten, overige marktdeelnemers in de handelsketen van tabaksproducten, importeurs, opslagplaatsen en transportondernemingen die apparatuur nodig hebben om de benodigde gegevens vast te leggen of de overheid.

Detailisten die grensoverschrijdende verkopen op afstand aan consumenten in de EU willen verrichten, dienen zich te registreren bij de bevoegde autoriteiten. Deze registratieverplichting brengt extra kosten met zich mee. Dit geldt ook voor de notificatieplicht van nieuwsoortige tabaksproducten, waarvoor lidstaten conform het voorstel desgewenst een evenredige vergoeding mogen vragen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Uit hoofde van het voorstel ontstaan nieuwe verplichtingen die hun beslag leggen op zowel de rijksoverheid als het bedrijfsleven, waar het gaat om etikettering en de registratie en leeftijdscontrole bij grensoverschrijdende verkoop op afstand. De registratieverplichting voor detailisten die grensoverschrijdende verkopen op afstand aan consumenten verrichten, brengt een lastenverzwaring voor de rijksoverheid en de detailisten met zich mee. Bij de implementatie van dit voorstel dienen de nalevingskosten voor de overheid en de Nederlandse industrie (en detailhandel) verder inzichtelijk te worden gemaakt.

Hetzelfde geldt met betrekking tot een Europees tracking- en tracingsysteem. De bestaande accijnssystemen vergen reeds een uitgebreide administratie met betrekking tot tabaksproducten.

Het voorgestelde tracking- en tracingsysteem betekent een forse toename van administratieve lasten voor alle marktpartijen, inclusief importeurs, opslagplaatsen en transportondernemingen die momenteel nog geen tracking- en tracingsysteem hebben. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringslasten van de overheid.

Nederland zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten om de administratieve lasten die uit het voorstel voortkomen zo beperkt mogelijk te houden, zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid van de maatregelen. Nederland zal daartoe oproepen aandacht te hebben voor de meest lastenlichte variant van de voorgestelde maatregelen, met extra aandacht voor de nalevingskosten die voortkomen uit de maatregelen.

Voorts wil Nederland dat financiële consequenties van deze extra administratieve lasten voor de rijksoverheid zoveel mogelijk worden voorkomen.

Budgettaire gevolgen voor de rijksoverheid worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Extra uitgaven moeten op de begroting van het betreffende departement worden gedekt.

Nederland zal daartoe tijdens de onderhandelingen oproepen aandacht te hebben voor de keuze van de meest lastenlichte variant van de voorgestelde maatregelen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De nationale regelgeving zal moeten worden aangepast.

De consequenties voor de aanpassing van de wet in formele zin, in casu de Tabakswet, zijn vermoedelijk het grootst. Dit komt doordat de uitbreiding van de werkingssfeer van de Richtlijn niet direct vertaalbaar is naar de Tabakswet, die louter en alleen betrekking heeft op producten waar daadwerkelijk tabak in zit. Ook zal er een aantal AMvB's en ministeriële regelingen moeten worden gewijzigd. Mogelijk zullen ook aanpassingen nodig zijn in de nationale accijnswetgeving.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn in het voorstel beslaat maximaal 18 maanden. Gelet op de complexiteit van het voorstel acht Nederland deze inschatting niet realistisch.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel staat een evaluatiebepaling opgenomen voor een evaluatie na 5 jaar na verstrijking van de implementatietermijn. Nederland is voorstander van een dergelijke evaluatiebepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De voorgestelde maatregelen inzake verpakkingen en etikettering/gezondheidswaarschuwingen zijn al dusdanig concreet dat ze makkelijk uitgevoerd kunnen worden.

Nederland is kritisch ten opzichte van de uitvoerbaarheid van de voorgestelde methode om tot ingrediëntenregulering te komen. Nederland is van mening dat wetenschappelijk onderbouwde criteria voor ingrediëntenregulering op EU-niveau moeten worden ontwikkeld en vastgesteld.

Om de uitvoerbaarheid van een Europees tracking- en tracingsysteem en veiligheidskenmerken vast te stellen is nader onderzoek nodig. Er dient te worden bekeken welke technische mogelijkheden er zijn om aan de vereisten te voldoen.

Het is de vraag of het tracking en tracing systeem voor alle houders van de tabaksproducten (zowel handelaren als bijvoorbeeld transporteurs) haalbaar is. De kosten zullen dusdanig hoog zijn dat normale handelspartijen zullen worden verstoord en de lasten van het systeem zullen vooral bij de bonafide terecht komen.

Met betrekking tot de registratieverplichting voor grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten op afstand bestaan ook nog openstaande punten.

Onduidelijk is nog waar en door wie registratie zou moeten plaatsvinden en hoe het, al dan niet Europese, toezicht hierop zou moeten plaatsvinden.

b) Handhaafbaarheid

Qua handhaafbaarheid worden in zijn algemeenheid geen grote problemen voorzien. Wel zal er op het terrein van de grensoverschrijdende verkoop op afstand goed moeten worden samengewerkt met de andere lidstaten, hetgeen ertoe kan leiden dat de handhaving van deze voorschriften vertraging oploopt.

Voor beoordeling van de handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen op het gebied van bestrijding van de illegale handel is eerst nadere uitwerking van het voorstel voor de Commissie nodig.

In het voorstel is onduidelijk wie welke controles gaat doen. Op zich is de douane al belast met taken op het gebied van de inning van de accijnzen. Nederland verwacht dat het systeem smokkel niet substantieel zal kunnen voorkomen.

Dat zou inhouden dat er wel extra lasten bij het bedrijfsleven worden gelegd, zonder dat duidelijk is welke extra mogelijkheden dit geeft.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De voorgestelde maatregelen hebben naar alle waarschijnlijkheid nauwelijks impact op kleine boeren en producenten in ontwikkelingslanden. Waar de ontwikkelingsdoelstellingen op enigerlei manier toch lijken te worden doorkruist, zal Nederland zich in het kader van beleidscoherentie voor ontwikkeling inzetten voor het vinden van alternatieven voor tabaksteelt. Overigens staan tijdens de eerstvolgende FCTC-conferentie in 2015 guidelines over alternatieven voor tabaksteelt op de agenda.

9. Nederlandse positie

Rookloze tabaksproducten en uitbreiding van de werkingssfeer

In het voorstel wordt het huidige handelsverbod op rookloze tabaksproducten, waaronder snus, gehandhaafd.

Hoewel snus minder schadelijk is dan roken, is ook het oraal gebruiken van tabaksproducten wel degelijk bewezen schadelijk voor de volksgezondheid. Nederland is dan ook voorstander van handhaving van het huidige verbod.

In reactie op de consultatie heeft Nederland aangegeven graag duidelijkheid te willen over de verschillende definities van tabaksproducten die worden gehanteerd in het kader van deze richtlijn en in het kader van de accijnswet- en regelgeving. Nu ook nieuwsoortige tabaksproducten volledig onder het bereik van de TPR komen te vallen dienen zij aan de voorkant al aan alle bepalingen uit de richtlijn te voldoen, dus ook aan de voorschriften inzake ingrediëntenregulering en gezondheidswaarschuwings. Nederland vindt dit een goede zaak.

Dat geldt ook voor het informeren van consumenten over de schadelijkheid van niet-tabaksproducten zoals voor roken bestemde kruidenproducten, waaronder tabaksvrije kruidenmengsels voor de waterpijp en de e-sigaret.

Nederland is content met de duidelijkheid die in het voorstel over de juridische status van de e-sigaret wordt geschetst. In Nederland is hier lange tijd discussie over geweest, resulterend in een uitspraak van de rechter dat e-sigaretten niet per definitie onder de Geneesmiddelenwet vallen. Als gevolg hiervan worden deze producten nu in beginsel als waar onder de Warenwet beschouwd.

Conform het voorstel kunnen nicotinehoudende producten boven een bepaald nicotine-niveau slechts op de markt worden gebracht wanneer zij als geneesmiddel zijn toegelaten. Onder dit niveau moet op het product een veiligheidswaarschuwing worden opgenomen.

Door het stellen van limieten wordt er helderheid verschaft.

Nederland vraagt zich wel af of de risico's van deze producten voor de gezondheid met de voorliggende maatregelen nu voldoende geborgd zijn en ziet graag aanvullende eisen op het gebied van de veiligheid, etikettering en leeftijdsgrenzen op EU-niveau.

Tevens zou verder verduidelijkt moeten worden in welke mate productveiligheidswetgeving van toepassing is op nicotinehoudende producten. Het feit dat in de nieuwe TPR een veiligheidswaarschuwing is opgenomen, laat naar de mening van Nederland onverlet dat de overige veiligheidsaspecten van nicotinehoudende producten onder de Richtlijn Algemene Productveiligheid (APV) geregeld kunnen worden.

Er kleven verschillende gevaren aan e-sigaretten: wanneer bijvoorbeeld de verpakking voldoende eenheden bevat met in totaal meer dan 10 mg nicotine, kan dit een toxicologisch effect met zich meebrengen. Voor een kind kan een dosis van 10 mg nicotine dodelijk zijn. De waarschuwing op de verpakking zou dit dan ook weer moeten aangeven.

Etikettering en verpakking van tabaksproducten

Nederland is voorstander van verdergaande harmonisatie ten aanzien van de verpakkingen van en waarschuwingen op tabaksproducten, gelet op wetenschappelijke en internationale ontwikkelingen. Momenteel is er een versnipperd beeld binnen de EU. Het zou daarom goed zijn als er één set eisen voor verpakking en etikettering kwam. Nederland is zich ervan bewust dat de taalverscheidenheid binnen de EU niet bijdraagt aan deze harmonisatie.

Over de effecten van (afschrikwekkende) afbeeldingen op pakjes bestaat wetenschappelijke discussie. Een studie onder adolescenten laat zien dat vergroting van een fotowaarschuwing op een generiek pakje de aantrekkelijkheid van het pakje sterk doet verminderen. Daarnaast worden fotowaarschuwingen vaker opgemerkt en roepen ze een grotere emotionele reactie op.

Uit andere studies is gebleken dat afbeeldingen effectief kunnen zijn in het communiceren van gezondheidseffecten aan kinderen en jongeren. Echter is er nog weinig bekend over de langetermijneffecten van afbeeldingen op pakjes. Zo bestaat de mogelijkheid dat je went aan de fotowaarschuwingen en dat de effecten daarmee (deels) verdwijnen.

Nederland staat positief ten aanzien van de overige punten op het gebied van etikettering en verpakking: de informatieboodschap, het verwijzen naar stoppen met roken hulp en het verbod op misleidende informatie en de minimumverpakkingen.

Bezien vanuit de volksgezondheid en uitvoering door de Belastingdienst staat Nederland positief tegenover minimumverpakkingen voor zowel sigaretten als rooktabak. Nederland heeft reeds een minimumhoeveelheid van 19 sigaretten per pakje opgenomen in de Tabakswet. Producenten zullen hun productieproces dienen aan te passen aan het voorgestelde minimum van 20. In de Tabakswet is momenteel geen minimumhoeveelheid voor rooktabak (losse tabak, zoals shag) opgenomen. Ook hiervoor geldt dat producenten hun productieproces aan het voorgestelde minimum van 40 gram dienen aan te passen.

Ingrediënten en additieven in tabaksproducten

Nederland is voorloper in de EU als het gaat om de openbaarmaking van gegevens over ingrediënten van tabaksproducten. In december 2012 zijn op de website www.tabakinfo.nl de ingrediëntenlijsten van 2011 gepubliceerd. Deze zijn gekoppeld aan factsheets en algemene informatie over additieven en de schadelijkheid van roken. Nederland heeft, met ingang van 1 januari 2013, het gebruik van het Europese systeem EMTOC (Electronic Model Tobacco Control) voor de aanlevering van ingrediëntenlijsten verplicht gesteld. Dit systeem is mede ontwikkeld door het RIVM en wordt op dit moment al in tien EU-lidstaten gebruikt.

Vanwege de goede ervaringen met dit systeem is Nederland voorstander van een geharmoniseerd formaat voor informatieverstrekking, dat niet alleen de administratieve lasten voor de industrie, lidstaten en de Commissie naar beneden brengt, maar de lidstaten ook veel beter zicht geeft op wat de laatste ontwikkelingen zijn qua tabaksproducten. De Nederlandse inzet zal dan ook zijn om EMTOC voor de gehele EU verplicht te laten stellen.

De nieuwe informatieverplichting inzake consumentenvoorkeuren en marketing- en omzetgegevens is van groot belang om tot een adequate productregulering te komen en ervoor te zorgen dat niet wordt ingespeeld op de voorkeuren van jongeren.

Het toevoegen van emissies aan deze lijsten is een verplichting uit hoofde van art. 9 en 10 van het FCTC-verdrag, waar zowel de EU als de individuele lidstaten binnen de EU partij bij zijn.

Het openbaar maken van gegevens over emissies kan bijdragen aan een grotere bewustwording van de schadelijkheid van tabaksrook. Nederland vindt het belangrijk dat deze informatie openbaar en toegankelijk is.

Wel moet goed worden gemonitord hoe de gepubliceerde informatie door de consument wordt geïnterpreteerd, de reden waarom het RIVM het gebruik van de EMTOC-website zal laten evalueren.

Het voorstel verbiedt het in de handel brengen van tabaksproducten met een kenmerkende aroma.

Te denken valt hierbij aan toevoegingen van menthol, drop en vanille die het product enerzijds een specifieke smaak geven en anderzijds de tabaksmaak maskeren.

Met name jongeren lijken gevoelig te zijn voor milde producten met een zoete en/of fruitige smaak.

Nederland ondersteunt het uitgangspunt dat de toevoeging van zulke aroma's of smaakstoffen aan tabaksproducten op Europees niveau gereguleerd moet worden, maar is daarentegen kritisch ten opzichte van de voorgestelde methode, vanuit uitvoerbaarheid en wetenschappelijke onderbouwing.

In het voorstel wordt voorgesteld te werken met testpanels. De Commissie heeft inmiddels bevestigd dat deze testpanels op nationaal niveau zouden moeten worden ingezet. Test panels moeten aantonen dat een significante meerderheid een bepaald ingrediënt overheersend vindt. Als de lidstaten vinden dat een product een karakteriserende smaak heeft moet het worden verboden. Lidstaten dienen vervolgens de andere lidstaten en de Commissie te informeren over het ingevoegde verbod. Zo ontstaat er één Europese database ingrediënten die in de verschillende lidstaten verboden zijn. In de toekomst kan dan aan de hand daarvan worden geconcludeerd of bepaalde ingrediënten op EU-niveau verboden moeten worden.

De lijn die Nederland op dit punt voorstaat is de lijn van wetenschappelijke evidentie en effectiviteit. Nederland is dan ook voorstander van het

op Europees niveau ontwikkelen en vaststellen van wetenschappelijk onderbouwde criteria, op basis waarvan ingrediënten in de toekomst wel of niet mogen worden toegevoegd aan alle tabaksproducten. Volgens Nederland wordt er namelijk een schijnwerkelijkheid gecreëerd wanneer deze maatregelen niet opgaan voor die producten die jongeren minder zouden aanspreken, zoals cigarillo's.

Voor een verbod op ingrediënten die verhoogd toxisch en/of verslavend zijn hanteert Nederland dezelfde lijn. Ook hier zijn nog geen wetenschappelijk onderbouwde criteria voor.

Ten aanzien van het verbieden van additieven die een misleidende indruk wekken, bijvoorbeeld door te suggereren dat bepaalde ingrediënten een gezondheidsvoordeel met zich mee brengen, is Nederland voorstander. Dit is ook in lijn met de implementatie van art. 9 en 10 van het FCTC-verdrag.

Grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten

Met de grensoverschrijdende verkoop op afstand krijgen consumenten legaal toegang tot tabaksproducten die in eigen land niet verkrijgbaar zijn. Deze producten moeten wel zijn voorzien van Nederlandse accijnszegels. Door de registratieverplichting krijgen lidstaten mogelijk meer greep op deze handel: ze kunnen verplicht stellen dat detailhandelaren in eigen land een natuurlijk persoon aanwijzen die zorg dient te dragen voor de naleving van de nationale bepalingen ter uitvoering van de richtlijn.

Het voorstel gaat voorbij aan de bestaande Europese accijnswetgeving. Richtlijn 2008/118/EG, de horizontale accijnsrichtlijn, bevat in artikel 36 een regeling voor de zogenoemde (grensoverschrijdende) afstandverkoop van accijnsgoederen, waaronder tabaksproducten.

Tabaksproducten die in het buitenland worden gekocht voor gebruik in Nederland moeten normaliter van Nederlandse accijnszegels zijn voorzien, hetzij in het buitenland (bijvoorbeeld door de producent), hetzij bij binnenkomst in Nederland door de hierna genoemde fiscaal vertegenwoordiger.

Alleen tabaksproducten die reizigers voor eigen gebruik in hun persoonlijke bagage meenemen naar Nederland zijn hiervan uitgezonderd. Voor een verkoper van tabaksproducten waarover reeds accijns is betaald in een lidstaat, die tabaksproducten verkoopt aan een in Nederland gevestigde persoon, geldt de verplichting om een fiscaal vertegenwoordiger aan te stellen. De fiscaal vertegenwoordiger dient over een vergunning te beschikken om als vertegenwoordiger op te treden namens een verkoper die in een andere lidstaat is gevestigd. In het voorstel is geen aandacht besteed aan de mogelijk samenloop van de registratieplicht in het voorstel en regelgeving in de accijnsrichtlijn. Nederland wenst daarom vast te houden aan de bestaande regelgeving rond verkoop op afstand.

Voorts moet worden opgemerkt dat internetverkoop bijna onmogelijk is zonder op enige wijze het reclameverbod te schenden. Dit is een lastige discussie, waar de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) veel last van ondervindt wanneer het gaat om handhaving van het reclameverbod.

De verplichting om de leeftijd van de koper op afstand te controleren is van groot belang om aan de wettelijk bepaalde minimumleeftijd voor de verstrekking van tabak te voldoen.

Uit een eerdere inventarisatie is gebleken dat er diverse technische mogelijkheden zijn om bij verkoop via internet op leeftijd te controleren (Kamerstukken II, 2011–2012, 28 684, nr. 362), hoewel de meeste systemen niet waterdicht zijn. Onduidelijk is nog hoe een effectief controlesysteem

hierop, dat zowel uitvoerbaar als handhaafbaar is, eruit zou moeten zien. De vraag doet zich voor of detailhandelaren die niet beschikken over een waterdicht systeem voor leeftijdscontrole geweerd worden van de verkoop op afstand, dan wel welke mate van betrouwbaarheid vereist is om hiervoor wel in aanmerking te komen. Overigens speelt dezelfde problematiek bij onder meer de handel van leeftijdsgebonden producten als games, films, alcohol en online gokken. Dit vergroot de noodzaak om op (inter)nationaal niveau te komen met een deugdelijk systeem voor leeftijdscontrole bij verkoop via internet.

Traceerbaarheid en veiligheidskenmerken

Nederland staat in beginsel positief ten aanzien van het op Europees niveau aanpakken van de illegale handel. Op (de handel in) tabaksproducten is reeds Europese wetgeving van toepassing. Richtlijn 2008/118/EG bevat regelgeving voor de heffing van accijnzen op onder andere tabaksproducten.

Op tabaksproducten waarover nog geen accijns is betaald, is het geautomatiseerde systeem voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen (*Excise Movement and Control System, EMCS*) van toepassing. In dit voorstel wordt voorbijgegaan aan de accijnsrichtlijn, waardoor overlapping kan plaatsvinden met de voorgestelde introductie van een Europees tracking- en tracingsysteem. Dit zou leiden tot een onevenredige verhoging van administratieve- en uitvoeringslasten en investeringen. Toename van administratieve- en uitvoeringslasten dient zoveel mogelijk te worden voorkomen.

Met betrekking tot controle van de voorgestelde maatregelen, zoals het identificatienummer en het veiligheidskenmerk, moeten de effecten voor overheid en bedrijfsleven nader worden bekeken. Er zijn te veel openstaande punten die nog niet zijn ingevuld en de gevolgen van de introductie van een dergelijk systeem zijn onvoldoende in kaart gebracht.

De voorgestelde maatregelen hebben naar alle waarschijnlijkheid nauwelijks impact op kleine boeren en producenten in ontwikkelingslanden. Waar de ontwikkelingsdoelstellingen op enigerlei manier toch lijken te worden doorkruist, zal Nederland zich in het kader van beleidscoherentie voor ontwikkeling inzetten voor het vinden van alternatieven voor tabaksteelt.