

Notat om forslag til kommissionsbeslutning om et sporings- og sikkerhedsmærkatsystem for tobaksvarer, jf. henholdsvis artikel 15 og 16 i tobaksvaredirektivet (komité-sag)

Udkast til KOMMISSIONENS GENNEMFØRELSESRETSAKTER om tekniske standarder vedrørende etablering og drift af et sporings- og sikkerhedsmærkatsystem for tobaksvarer, jf. artikel 15 og 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU [KOM dok nr. fremgår ikke af udkastet].

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til gennemførelsesretsakter om tekniske standarder vedrørende etablering og drift af et sporings- og sikkerhedsfeaturesystem for tobaksvarer (komité-sag).

Tobaksvaredirektivet af 19. maj 2014 fastsætter krav om indførelse af et sporings- og sikkerhedsfeaturesystem. Til at gennemføre systemet giver tobaksvaredirektivet Kommissionen beføjelse til at vedtage gennemførelsesretsakter til at udvikle og fastsætte de tekniske standarder i forbindelse med etablering og drift af systemerne.

Forslag til retsakter vedr. henholdsvis sporingssystem og sikkerhedsfeature er fremsendt til medlemsstaterne i skriftlig procedure den 15. november 2017. Fristen for medlemsstaternes afgivelse af stemme er den 29. november 2017.

Det samlede sporings- og sikkerhedsfeaturesystem, som følger af tobaksvaredirektivet, vil indebære væsentlige økonomiske konsekvenser for branchen, da det er branchen selv, der skal udvikle systemet. Størrelsesordenen af de økonomiske konsekvenser, der specifikt vil følge af gennemførelsesretsakternes tekniske standarder, er derimod mere uklar. Forslaget vurderes overordnet set ikke at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark. Eftersom forslaget vil værne om kontrollen på tobaksområdet, kan det formentlig give afledte sundhedsmæssige gevinster.

For så vidt angår retsakterne vedrørende sikkerhedsfeature vurderer regeringen, at det eksisterende danske banderolesystem opfylder kravene heri, så Danmark kan stemme ja.

For så vidt angår retsakterne vedrørende sporingssystemet finder regeringen det foreliggende beslutningsgrundlag mangelfuldt og kan ikke tilslutte sig forslaget i den foreliggende form. Regeringen agter på den baggrund at afstå fra at stemme for eller imod. Hvis videre sonderinger viser, at en væsentlig gruppe lande agter at stemme nej, vil regeringen imidlertid overveje at tilslutte sig denne gruppe.

2. Baggrund

Kommissionens forslag til gennemførelsesretsakter er fremsendt til medlemsstaterne den 15. november 2017 i skriftlig procedure. Fristen for medlemsstaternes afgivelse af stemme er den 29. november 2017.

Forslagets retsgrundlag er artikel 15 og 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (tobaksvaredirektivet).

I overensstemmelse med artikel 16, stk. 4 i Traktaten om Den Europæiske Union kræver vedtagelse af Kommissionens forslag et kvalificeret flertal på mindst 55 % af Rådets medlemmer, der omfatter mindst 16 af disse og repræsenterer medlemsstater med tilsammen mindst 65 % af Unionens befolkning.

3. Formål og indhold

I henhold til artikel 15 og 16 i direktiv 2014/40/EU skal der etableres henholdsvis et sporbarhedssystem og et sikkerhedsfeaturesystem for tobaksvarer. Hensigten er at bekæmpe den illegale handel med tobaksprodukter, herunder at værne om kontrollen på tobaksområdet.

-

Artikel 15 fastsætter et sporbarhedssystem, hvor medlemslandene skal sikre, at alle enkeltpakninger med tobaksvarer, der er produceret i eller bestemt til EU-markedet, er mærket med et entydigt identitetsmærke. Formålet er at kunne registrere tobaksvarernes bevægelse i hele forsyningskæden (fra fabrikanten til det første detailled), således at pakken kan spores fra produktionen til detailhandlen. Derudover skal de relaterede oplysninger stilles til rådighed for myndighederne med henblik på håndhævelse. Dette vil gøre det muligt at overvåge bevægelsen af lovlige tobaksvarer (tracking) og tillade de offentlige myndigheder at fastslå på hvilket tidspunkt, et produkt bevægede sig ind på det ulovlige marked (sporing).

Artikel 16 fastsætter et sikkerhedsfeaturesystem med krav om, at alle enkeltpakker af tobaksvarer, der er placeret på EU-markedet, også er påført en sikkerhedsfeature. Sikkerhedsfeaturen er en form for ”ægthedstempel”, der skal bestå af synlige, delvist synlige og usynlige elementer. Disse elementer har til formål at sikre mod manipulation.

Begge systemer skal træde i kraft for cigaretter og rulletobak senest den 20. maj 2019. For andre tobaksvarer skal systemerne træde i kraft senest den 20. maj 2024.

Artikel 15 og 16 i tobaksvaredirektivet indeholder en række konkrete krav til sporbarheds- og sikkerhedsmærkatsystemet. Til at gennemføre systemet giver tobaksvaredirektivet Kommissionen beføjelse til at vedtage gennemførelsesretsakter til at udvikle og fastsætte de tekniske standarder i forbindelse med etablering og drift af systemerne. Hjemlen til ved hjælp af gennemførelsesretsakter at fastsætte sådanne tekniske standarder fremgår af tobaksvaredirektivets artikel 15, stk. 11. Udkast til retsakterne har været behandlet på tekniske møder.

Det fremgår desuden af tobaksvaredirektivets artikel 15, stk. 12, at Kommissionen tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 27 vedrørende fastlæggelse af nøgleelementerne i aftalerne om lagring af data.

Kommissionen har den 15. november 2017 sendt det endelige udkast til gennemførelsesretsakterne vedrørende disse tekniske standarder til afstemning i komitéen i skriftlig procedure. Afstemningen forventes at finde sted den 29. november 2017. Imidlertid har Ungarn rejst sagen under eventuelt på rådsmødet (konkurrenceevne) den 30. november 2017. Der er på nuværende tidspunkt ingen indikationer på, at Kommissionen vil udskyde afstemningen til efter drøftelsen på rådsmødet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Der er tale om en gennemførelsesforanstaltning for en allerede vedtagen retsakt. Overvejelser om nærhedsprincippet er derfor ikke relevante.

6. Gældende dansk ret

Lov om tobaksvarer m.v., der gennemfører dele af tobaksvaredirektivet, indeholder ikke bestemmelser til gennemførelse af direktivets bestemmelser om et sporings- og sikkerhedsmærkatsystem.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lov om tobaksvarer m.v., der implementerer andre elementer fra tobaksvaredirektivet, at loven ikke indeholder bestemmelser til gennemførelse af direktivets bestemmelser om identitetsmærke og sikkerhedsfeatures. Lovforslag herom vil blive fremsat efter, at Kommissionen har fremlagt gennemførelsesretsakter om tekniske standarder for oprettelse og drift af følge- og sporingssystemet, herunder mærkning med det entydige identitetsmærke og tekniske standarder for sikkerhedsfeatures.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det forventes, at der vil blive fremsat lovforslag om indførelse af et sporbarhedssystem, når Kommissionen har vedtaget gennemførelsesretsakterne om de tekniske standarder for etablering og drift af systemet.

Der vil i den forbindelse endvidere skulle tages stilling til, i hvilket omfang der skal indføres sanktionsbestemmelser i forbindelse med overtrædelse af kravet om sporbarhed, mærkning m.v.

Økonomiske konsekvenser

Det vurderes, at det foreliggende udkast til gennemførelsesretsakter vil have erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det er dog vanskeligt at vurdere det præcise omfang heraf, idet de væsentligste konsekvenser allerede følger af direktivet.

Der er allerede i kraft af direktivet tale om et stort sporbarhedssystem med betydelig registrering af tobaksprodukter i Europa, som forventes at have væsentlige økonomiske og administrative konsekvenser for tobaksbranchen, importører og distributører på baggrund af, hvad der er fastsat i tobaksvaredirektivet. Kommissionen har dog tidligere vurderet, at de afledte økonomiske gevinster overstiger de økonomiske omkostninger. Kommissionen estimerer omkostningerne pr. enhed (cigaretpakke) til mindre end 0,01 €. Kommissionen har imidlertid ikke fremlagt en underbygning af disse estimater.

Generelt har processen lidt under et fravær af konkrete konsekvensanalyser af det samlede sporbarhedssystem, herunder konkurrencemæssige og økonomiske konsekvenser for de forskellige aktører. Hovedparten af disse konsekvenser vil være uomgængelige som følge af de krav til systemerne, der allerede fremgår direkte af det vedtagne tobaksvaredirektiv. Uden en grundig analyse af det samlede sporbarhedssystem er det imidlertid vanskeligt at vurdere omfanget af de konsekvenser, som følger af gennemførelsesretsakternes nærmere udformning, og hvad konsekvenserne ville være ved en alternativ udformning inden for rammerne af direktivet. Dertil har processen været yderst komprimeret henset til retsakternes omfang og tekniske karakter. Danmark har i processen især udtrykt bekymring for effekten for mindre virksomheder, idet Danmark har flere små tobaksproducenter. Der har også i processen været rejst kritik af omfanget af reguleringen i retsakterne i lyset af rammerne i direktivet.

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser

Det samlede sporbarheds- og sikkerhedsmærkatsystem vil bidrage til at forhindre illegal handel med tobaksvarer og som konsekvens heraf beskytte den lovlige handel. Herudover vil forslaget værne om kontrollen på tobaksområdet, hvilket formentlig vil give afledte sundhedsmæssige gevinster.

8. Høring

Første udkast til gennemførelsesretsakterne har været i bred ekstern høring på Kommissionens hjemmeside. Tobaksbranchen i Danmark er meget bekymret for omkostningerne ved etableringen af systemet og for deres konkurrencesituation, idet fokus for systemet og Kommissionens konsekvensanalyser har været på cigaretproducenterne. Cigaretmarkedet domineres af enkelte meget store aktører, som i forvejen har en form for sporbarhedssystem, og de vil derfor ikke blive nævneværdigt påvirket, jf. også Kommissionens skøn om omkostninger på 0,01 € pr. cigaretpakke.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er fortsat uklarhed om forhandlingssituationen, men der vurderes at være stor sandsynlighed for, at forslagene vedtages.

10. Regeringens generelle holdning

I forhold til retsaken vedrørende sikkerhedsfeature vurderer regeringen, at det danske banderollesystem lever op til kravene, hvorfor Danmark kan tilslutte sig forslaget.

I forhold til sporbarhedssystemet har Danmark både under forhandlingerne af tobaksvedirektivet og i forhold til nærværende gennemførselsretsakter argumenteret for et simpelt og effektivt sporingssystem, hvor midlerne står i forhold til målet. Det har været vigtigt for Danmark, at udgifterne til systemerne finansieres af tobaksproducenterne, men samtidig har Danmark lagt vægt på, at udgifterne fordeles forholdsmæssigt efter markedsandel på det europæiske tobaksmarked. I forløbet har Danmark været en del af en mindre gruppe lande, der har advokeret for større hensyn til især mindre tobaksproducenter, mens mange lande har været imod undtagelser i systemet. I den forbindelse har en række konkrete ønsker været rejst, hvoraf nogle er imødekommet, jf. nedenfor.

Danmark er blevet imødekommet i forhold til følgende:

- Mulighed for at bruge egne kodesystemer på aggregerede enheder (kartoner, paller)
- Kodesystemerne bygger på åbne standarder og er dermed kompatible med allerede eksisterende aflæsningsudstyr m.v.
- Mulighed for at levere identitetsmærkater såvel fysisk som elektronisk

Danmark er delvist blevet imødekommet i forhold til følgende:

- Manuel produktion og mindre virksomheder undtages i en overgangsperiode fra kravet om et anti-manipulationssystem, som skal sikre imod svindel med sikkerhedsmærkater. Undtagelserne er dog ikke så omfattende som ønsket fra dansk side, således det også vil få betydning for de danske producenter.
- Der er åbnet en mulighed for, at identitetsmærker kan udstedes både i produktionslandet og markedsføringslandet, men producenten kan ikke konsekvent vælge frit mellem at få udstedt identitetsmærker i produktionslandet og markedsføringslandet, hvilket ellers ville have gjort systemet mere fleksibelt.
- Større hensyn via undtagelser for mindre tobaksvirksomheder, som dog ikke vil have betydning for danske producenter.
- Der er ikke indført mere omfattende undtagelser fra krav om ”anti-tampering” (anti-manipulationsudstyr).

Danmark er ikke blevet imødekommet i forhold til følgende:

- Tidspunktet for, hvornår eksport omfattes, er ikke blevet udskudt. Danmark har argumenteret for en udskydelse, således at EU's virksomheder ikke stilles konkurrencemæssigt dårligere over for virksomheder i tredjelande, der ikke nødvendigvis er underlagt krav om sporing, eftersom WHO's protokol om bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer endnu ikke er trådt i kraft og dermed heller ikke er implementeret i tredjelande.
- Det er ikke muligt at have flere udstedere af entydige identitetsmærker i hvert land, som ellers ville have til formål at forhindre monopoler.
- Manglende mulighed for, at virksomhederne selv kan tilføje information om produktionsmaskine, salgsmarked og lignende til identitetsmærket for at undgå situationer, hvor fx maskinnedbrud eller en annulleret ordre betyder, at man må bestille og betale for nye identitetsmærker.
- Krav om uafhængighed fra tobaksindustrien for leverandører af fx IT-systemer er ikke blevet lempet, men derimod skærpet. Danmark er bekymret for, at det er konkurrenceforvridende, da mindre virksomheder med begrænset omsætning ikke kan leve op til kravet, og retsakterne derfor har en indbygget favorisering af store virksomheder.
- Dertil kommer, at virksomheder, der i forvejen leverer fx IT-systemer til tobaksindustrien, udelukkes fra at levere sporbarhedssystemet grundet en mistanke om afhængighed til branchen.

I forhold til de konkrete punkter, hvor Danmark ikke er blevet imødekommet, skønnes det, at de største erhvervsøkonomiske konsekvenser generelt følger af den manglende undtagelse af eksporten, mens de strenge uafhængighedskrav til systemleverandører specifikt kan

udelukke mindre virksomheder fra at levere bl.a. tekniske løsninger til systemerne. Konsekvenserne af de øvrige punkter vurderes at være mere begrænsede. I lyset af de øvrige landes holdninger vurderes det, at der formentlig kan opnås forbedringer i et dansk perspektiv ved en yderligere bearbejdning af retsakterne og forbedring af beslutningsgrundlaget. Det vil dog være vanskeligt at opnå imødekommelser på punkter, der indebærer yderligere undertagelser/lempelser, som påvirker dækningsgraden af det samlede system.

Samlet set er det regeringens vurdering, at Danmark ikke kan tilslutte sig retsakten vedrørende sporingssystemet i den foreliggende form. Der er behov for en yderligere kvalificering af beslutningsgrundlaget, som pt. er ufuldstændigt. Der kan således imødeses væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser ved de nuværende forslag, men disse er ikke endeligt kvantificeret. Systemet pålægger erhvervet betydelige byrder. Da Danmark kun i begrænset omfang er imødekømt i forhold til at sikre, at systemet ikke er konkurrenceforvridende for mindre virksomheder – hvilket i sidste ende kan betyde tab af danske arbejdspladser – kan regeringen ikke støtte den foreliggende tekst, hvorfor regeringen agter at afstå fra at stemme for eller imod Kommissionens forslag til retsakten vedrørende sporingssystemet. Hvis videre sonderinger viser, at en væsentlig gruppe lande agter at stemme nej, vil regeringen imidlertid overveje at tilslutte sig denne gruppe.

Vedtages retsakterne ikke i denne omgang, vil det i første omgang give tid til en længere proces med tiltrængt kvalificering af beslutningsgrundlaget. En udskydelse og de forbedringer, der kan opnås herved, skal dog holdes op mod ulemperne ved en kortere efterfølgende implementeringsperiode for såvel medlemsstaterne (i form af ændringer af lovgivningen) som for de virksomheder, der omfattes af systemet (i form af udvikling af systemet). Det bemærkes, at ud over disse gennemførelsesretsakter skal der også vedtages en delegeret retsakt om centrale elementer i de kontrakter, der skal indgås under systemet. Denne delegerede retsakt skal vedtages efter en anden procedure og forventes vedtaget en gang i 2018.

Det vil være ønskeligt, at der vedtages gennemførelsesretsakter, der sikrer et fælles, gennemskueligt system med en rimelig tid til implementering. Såfremt retsakterne ikke vedtages i denne fase, vil man derfor fra dansk side fortsat arbejde konstruktivt for en snarlig vedtagelse af de nødvendige tekniske forskrifter.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.