



SUNDHEDSMINISTERIET

Holbergsgade 6
DK-1057 København K

T +45 7226 9000
F +45 7226 9001
M sum@sum.dk
W sum.dk

Komiténnotat til Folketingets Europaudvalg

Dato: 02-01-2023
Enhed: FOST
Sagsbeh.: DEPMNEN
Sagsnr.: 2209283
Dok. nr.: 2503317

Kommissionens forslag om ændring af Kommissionens gennemførselsforordning (EU) 2018/574 om tekniske standarder for oprettelse og drift af et sporbarhedssystem for tobaksvarer

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til ændringer af gennemførselsforordning (EU) 2018/574 af 15. december 2017 om tekniske standarder for oprettelse og drift af et sporbarhedssystem for tobaksvarer (komité-sag). Medlemsstaterne skal stemme om ændringerne, som vurderes at være af teknisk karakter på et møde i Tobaksproduktkomiteen den 10. januar 2023.

Gennemførselsforordning (EU) 2018/574 fastsætter regler for det fælleseuropæiske sporbarhedssystem for tobaksvarer, hvor tobaksvarer mærkes med et entydigt identitetsmærke med henblik på registrering af deres bevægelse for at adressere problemet med ulovlig handel af tobaksvarer. Sporbarhedssystemet trådte i kraft i 2019. Kommissionens beføjelse til at vedtage gennemførelsesretsakter, som fastsætter tekniske standarder for sporbarhedssystemet er fastsat i direktiv 2014/40/EU (Tobaksvedirektivet).

Forslaget til ændringerne er baseret på medlemsstaternes og Kommissionens erfaringer og viden fra det nuværende sporbarhedssystem. Ændringerne vedrører tekniske justeringer og præciseringer, der skal sikre et mere fleksibelt system og bedre data-kvalitet. Forslaget indeholder bl.a. nye krav til ID-udstederne af identitetsmærkerne, som skal understøtte bedre data og dermed en styrket kontrol. Derudover er der tilpasninger af krav til industriens indrapportering til systemet, men også bedre mulighed for bl.a. adgang til data og for at placere tobakslagre uden for EU.

Forslaget vurderes generelt at forbedre og styrke sporbarhedssystemet for tobaksvarer – uden dog at medføre større ændringer af systemet. Forslaget skønnes ikke at have indvirkning på beskyttelsesniveauet. Forslaget vurderes ikke at medføre lovgivningsmæssige konsekvenser eller at have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget kan medføre økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, som dog ikke vurderes at være væsentlige. Regeringen agter at stemme for Kommissionens forslag.

2. Baggrund

Kommissionen har den 16. december 2022 fremsat forslag om ændring af Kommissionens gennemførselsforordning (EU) 2018/574 (komité-sag). Forslaget regulerer tekniske standarder for oprettelse og drift af sporbarhedssystemet for tobaksvarer. Forslaget er sat til afstemning på et møde i Tobaksproduktkomiteen den 10. januar 2023.

Siden 20. maj 2019 har cigaretter og rulletobak fremstillet i EU eller importeret til EU været registreret efter reglerne i Kommissionens gennemførselsforordning (EU)

2018/574 af 15. december 2017 om tekniske standarder for oprettelse og drift af et sporbarhedssystem for tobaksvarer. Sporbarhedssystemets formål er at stille et effektivt værktøj til bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer til rådighed for medlemsstaterne og Kommissionen. Alle enkeltpakninger med cigaretter og rulleto-bak er derfor mærket med et entydigt identitetsmærke med henblik på registrering af varens bevægelse. Dette gør det muligt at følge og spore produkterne i EU, fra den maskine de er produceret på og frem til første detailslagssted, og dermed identificere ulovlige aktiviteter, der resulterer i, at ulovlige produkter er tilgængelige for forbrugerne.

I en rapport fra Kommissionen om anvendelsen af direktiv 2014/40/EU (Tobaksvare-direktivet) fra 20. maj 2021¹ fremgår en række udfordringer ved det etablerede sporbarhedssystem. Medlemsstaterne og Kommissionen har blandt andet konstateret betydelige problemer med kvaliteten af data i systemet, eksempelvis med hensyn til oplysninger om produktionsudstyr og den sidste del af transporten af produkter til detailsalgsstedet. Det fremgår desuden af rapporten, at datakvaliteten gradvist er blevet forbedret, men fortsat er helt afgørende for håndhævelsen og for mulighederne for at nå målene med systemet.

Ændringsforslagets retsgrundlag er artikel 15, stk. 11, i direktiv 2014/40/EU (Tobaksvare-direktivet). Gennemførelsesretsakten vedtages efter undersøgelsesproceduren, hvor medlemsstaterne i et nedsat udvalg stemmer om Kommissionens forslag (Tobaksproduktkomitéen), jf. Tobaksvare-direktivets artikel 25, stk. 2.

I overensstemmelse med artikel 16, stk. 4 og 5, i traktaten om Den Europæiske Union kræver vedtagelse af Kommissionens forslag et kvalificeret flertal på mindst 55 pct. af medlemsstaterne, der omfatter mindst 15 af disse og repræsenterer medlemsstater med tilsammen mindst 65 pct. af EU's befolkning.

3. Formål og indhold

Baseret på den nuværende erfaring og viden om systemet har Kommissionen og medlemsstaterne vurderet, at der er behov for præcisering og justering af visse tekniske regler fastsat i gennemførelsesforordningen. Formålet med justeringerne er dermed at forbedre sporbarhedssystemets funktion og fleksibilitet samt styrke kontrollen gennem bedre data.

Der er i alt foreslået ændringer og tilføjelser til 25 af forordningens i alt 38 artikler, samt ændringer til bilag, hvoraf ændringerne i overvejende grad er af teknisk og dermed mindre betydningsfuld karakter. De væsentligste ændringer er fremhævet i dette komiténotat.

Ændringerne handler bl.a. om de krav og procedurer, der skal følges af de nationale ID-udstedere af identitetsmærkerne. Fx er der justerede krav til hvor længe data skal lagres, formen på identitetsmærkerne samt øget vejledningsforpligtelse.

Derudover omhandler forslaget visse ændringer af de procedurer, som skal følges af de økonomiske aktører (fabrikanter, importører mv) ifm. indberetning af produkter til systemet. Der gives bl.a. bedre mulighed for at opbevare og have lagre uden for EU, samt bedre mulighed for at industrien kan få indsigt i de oplysninger, som er i systemet.

¹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om anvendelsen af direktiv 2014/40/EU for så vidt angår fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer og relaterede produkter

Forslaget indeholder også nye opgaver for industrien. Efter de nuværende regler skal hver maskine, som producerer cigaretter og rulletobak, identificeres med en kode med henblik på at kunne spore, hvor produktet er produceret. Med forslaget skal hver maskine og hver maskindel tildeles en identifikationskode. Separat registrering af visse maskindele skal gøre det muligt at benytte samme maskindel i forskellige produktionslinjer, og dermed på sigt gøre systemet mere fleksibelt. Samtidig pålægger det dog fabrikanterne en ny opgave, idet de inden 20. maj 2024 skal registrere samtlige maskindele i systemet.

Det bemærkes, at Kommissionen har forsøgt at imødekomme uklarhed over, hvordan en maskindel defineres i seneste udgave af gennemførelsesforordningen. Danmark vil dog fortsat rejse spørgsmålet i de kommende møder i Subgroup on Traceability and Security Features, som løbende drøfter gennemførelsesforordningen, jf. afsnit 10.

Endelig indeholder forslaget ændringer af reglerne, så der tages højde for en række særlige tilfælde, som skal sikre et mere smidigt system. Fx i sager om forsvundne identifikationskoder, stjålne varer, samt tilstedeværelsen af atypiske ikke-handelsmæssige destinationer såsom laboratorier eller affaldsbortskaffelsescentre.

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, hvor det allerede vurderes, at retsakten er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

De nærmere bestemmelser om mærkning af sporbarhed er fastsat i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/574 af 15. december 2017 om tekniske standarder for oprettelse og drift af et sporbarhedssystem for tobaksvarer.

I Lov om tobaksvarer m.v. er der medtaget visse bestemmelser fra Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/574 af 15. december 2017 om tekniske standarder for oprettelse og drift af et sporbarhedssystem for tobaksvarer.

Det bemærkes, at ifølge artikel 288 i TEUF-traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget kan indebære mindre erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet forslaget indeholder øgede krav til ID-udstederne, herunder bl.a. krav om opbevaring af data i en længere periode samt om bedre tilgængelighed til registreringerne. Dette kan medføre øgede gebyrer for industrien, idet ID-udstederne finansierer deres virksomhed gennem gebyrer for identifikationsmærkerne. Disse økonomiske konsekvenser vurderes dog at være begrænsede. Det bemærkes, at det fremgår af gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 9, at evt. gebyrhævninger skal være proportionelle og afspejle reelle omkostninger.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Det vurderes, at de foreslåede ændringer fra Kommissionen til sporbarhedssystemet for tobaksvarer ikke vil have konsekvenser for kontrollen på området. En vedtagelse af forslaget skønnes derfor ikke at berøre forbrugerbeskyttelsesniveauet i Danmark.

Forbedringer af sporbarhedssystemet for tobaksvarer vil bidrage til at forhindre ulovlig handel med tobaksvarer og som konsekvens heraf beskytte den lovlige handel. Herudover vil forslaget yderligere værne om den eksisterende kontrol på tobaksområdet, hvilket formentlig vil give afledte sundhedsmæssige gevinster.

8. Høring

Første udkast til ændringer af gennemførelsesforordningen har været i bred ekstern høring på Kommissionens hjemmeside i perioden fra den 3. november 2022 til den 1. december 2022. I alt har 35 aktører afgivet høringssvar.

Der udtrykkes af flere høringsparter opbakning til det fælleseuropæiske sporbarhedssystem, og til Kommissionens intentioner om udbedring af de nuværende regler med formål om at opnå et mere effektivt system.

En række sundhedsorganisationer udtrykker opbakning til det fælleseuropæiske sporbarhedssystem, men tilkendegiver bekymring om systemets uafhængighed og tobaksindustriens involvering. Flere sundhedsorganisationer henviser ligeledes til, at det på baggrund af den nuværende viden om systemets effekt har været svært at afgive høringssvar, og i den forbindelse at Kommissionen ikke har offentliggjort en rapport herom.

Repræsentanter fra industrien udtrykker ligeledes overordnet opbakning til sporbarhedssystemet, men påpeger en bekymring ved Kommissionens forslag. Der efterspørges blandt andet en klarere definition af "maskindele", da en uklar definition, og dermed eventuelle fortolkninger, kan resultere i forskellig indsamling af data. Ligeledes påpeges, at Kommissionens forslag ikke er udarbejdet på baggrund af en evaluering, da Kommissionen endnu ikke har foretaget en egentlig evaluering af systemet. Derudover påpeges vigtigheden af, at de samlede omkostninger for producenterne ikke stiger væsentligt, og at ændringerne ikke bidrager til unødigt kompleksitet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at et kvalificeret flertal af medlemsstaterne vil stemme for Kommissionens forslag.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter Kommissionens forslag til tekniske ændringer og forbedringer af det fælleseuropæiske sporbarhedssystem. Regeringen agter at stemme for forslaget.

Fra dansk side arbejdes for, at der på tværs af EU er et effektivt system til bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer. Hertil er det regeringens holdning, at Kommissionens forslag til ændringer vil bidrage til en bedre udnyttelse af systemet og dets data, samt vil værne om kontrollen på tobaksområdet.

Samlet set kan Kommissionens forslag medføre øgede gebyrer for industrien, men regeringen vurderer disse mindre og proportionelle.

Som bemærket har Kommissionen forsøgt at imødekomme uklarhed over, hvordan en maskindel defineres i seneste udgave af gennemførelsesforordningen. Fra dansk side vil man dog fortsat i regi af møderne i Subgroup on Traceability and Security Features følge op med henblik på en endelig afklaring af definitionen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.