

Brussel, 15.12.2017
SWD(2017) 456 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

UITVOERINGSVERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE

**inzake de technische normen voor de instelling en werking van een traceringsysteem
voor tabaksproducten**

en

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE COMMISSIE

**inzake de technische normen voor op tabaksproducten aangebrachte
veiligheidskenmerken**

{C(2017) 8429 final} - {C(2017) 8435 final} - {SWD(2017) 455 final} -
{SEC(2017) 531 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van de in artikel 15, lid 11, en artikel 16, lid 2, van de tabaksproductenrichtlijn (TPR - 2014/40/EU) bedoelde uitvoeringshandelingen

A. Behoeftte aan maatregelen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Het probleem is de illegale handel in tabaksproducten die in de EU op een hoog niveau blijft. Illegale tabaksproducten voldoen niet aan de wetgeving inzake bestrijding van het tabaksgebruik en vormen een kunstmatig goedkope bron van tabak. Dit is van invloed op het aantal nieuwe rokers en de prevalentie van roken. De artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU (TPR) zijn bedoeld om dit probleem aan te pakken door de invoering van traceringsystemen en veiligheidskenmerken voor tabaksproducten in de EU zodat de toeleveringsketen wordt beveiligd en de echtheid van de producten gemakkelijker kan worden gecontroleerd. Uit hoofde van de bepalingen inzake traceerbaarheid (artikel 15) moeten alle verpakkingseenheden van tabaksproducten die in de Unie worden geproduceerd, die bestemd zijn voor de markt van de Unie of daar in de handel worden gebracht, voorzien zijn van een unieke identificatiemarkering waarmee de bewegingen van die verpakkingseenheden in de gehele toeleveringsketen worden geregistreerd (van de producent tot aan het laatste niveau vóór de detaillist). Uit hoofde van de bepalingen inzake veiligheidskenmerken (artikel 16) moet op alle verpakkingseenheden van tabaksproducten die in de EU in de handel worden gebracht een veiligheidskenmerk staan om de controle van de echtheid ervan te vergemakkelijken. De Commissie moet door middel van uitvoeringshandelingen de technische specificaties vaststellen voor de instelling en werking van deze systemen.

In die handelingen moeten de volgende kwesties worden geregeld:

- 1) het merken van de verpakkingen met een unieke identificatiemarkering;
- 2) het vastleggen en doorgeven van gegevens naar een faciliteit voor gegevensopslag;
- 3) het verwerken en opslaan van en de toegang tot de gegevens;
- 4) de onderlinge verenigbaarheid of compatibiliteit van de onderdelen van het traceringsstelsel; en
- 5) de technische specificaties voor de veiligheidskenmerken.

Wat is het streefdoel?

De maatregelen zullen naar verwachting de vlotte werking van de eengemaakte markt mogelijk maken en tegelijkertijd zorgen voor een hoog niveau van bescherming van de gezondheid. Zij zullen de EU ook in staat stellen om te voldoen aan de op haar rustende internationale verplichtingen krachtens artikel 8 van het FCTC-Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten¹.

Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau?

Een geharmoniseerde uitvoering van de traceringsystemen en de veiligheidskenmerken in de gehele EU zal worden gewaarborgd. Dit stelt de lidstaten in staat om de verplichtingen na te komen waaraan zij op grond van de TPR en het FCTC-Protocol moeten voldoen. De lidstaten zullen ervoor kunnen zorgen dat de systemen op een werkbare en interoperabele wijze functioneren en aansluiten bij de vlotte werking van de interne markt.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan om de doelstellingen te bereiken? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo neen, waarom niet?

De Commissie moet uit hoofde van de TPR uitvoeringshandelingen vaststellen waarmee de belangrijkste openstaande kwesties met betrekking tot de in te stellen systemen worden geregeld. Deze kwesties en de verschillende beleidsalternatieven voor de aanpak ervan worden hieronder uiteengezet.

1a. Het merken van de verpakkingen met een unieke identificatiemarkering: dit vormt de kern van het

¹ Zie: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80873/1/9789241505246_eng.pdf?ua=1&ua=1 Het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel werd in november 2012 aangenomen door de Conferentie van de Partijen bij de FCTC. Naast de EU hebben ten tijde van de opstelling zes EU-lidstaten het Protocol geratificeerd: Spanje, Frankrijk, Letland, Litouwen, Oostenrijk en Portugal.

traceringssysteem. Om de autoriteiten in staat te stellen het systeem zoals vereist te controleren (FCTC-Protocol), is een duidelijke toewijzing van de verantwoordelijkheden met betrekking tot de markering van de verpakkingen van essentieel belang.

Getoetste beleidsopties:

1a/1: model uitvoering door de tabaksindustrie;

1a/2: model uitvoering door derden;

1a/3: model tussenoplossing.

1b. Het vastleggen en doorgeven van gegevens: een belangrijke overweging is de tijd die verstrijkt tussen een gebeurtenis en de verzending ervan naar het gegevensopslagsysteem/de gegevensopslagsystemen. In de TPR zijn hiervoor geen regels vastgesteld.

Getoetste beleidsopties:

1b/1: vrijwel real-time;

1b/2: met één dag vertraging;

1b/3: met één week vertraging.

1c. Het verwerken en opslaan van en de toegang tot de gegevens: een veilige gegevensopslag die volledige toegankelijkheid biedt aan de bevoegde autoriteiten is van essentieel belang.

Getoetste beleidsopties:

1c/1: gedecentraliseerde opslag per producent/importeur;

1c/2: gedecentraliseerde opslag per lidstaat;

1c/3: gecombineerd model.

2. Compatibiliteit van de onderdelen van het traceringssysteem: om het proces van scannen voor de marktdeelnemers te vergemakkelijken, moet de informatie op een vooraf bepaalde wijze op de tabaksverpakkingen worden gecodeerd. De toegestane verscheidenheid aan gegevensdragers moet worden vastgesteld.

Getoetste beleidsopties:

2/1: één gegevensdrager per verpakkingsniveau;

2/2: een beperkte verscheidenheid aan gegevensdragers per niveau;

2/3: een vrij systeem.

3. Veiligheidskenmerken: om te waarborgen dat de veiligheidskenmerken kunnen worden gebruikt waarvoor zij bedoeld zijn, dat zij aan de eisen van de TPR voldoen en innovatie mogelijk maken, is de voor het aanbrengen van veiligheidskenmerken gebruikte methode van belang.

Getoetste beleidsopties:

3/1: afdrukken of bevestigen;

3/2: afdrukken of bevestigen of een combinatie van afdrukken en bevestigen.

(Voorkeursopties zijn vetgedrukt)

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Voor kwestie **1a)** waren de meeste marktdeelnemers voorstander van optie 1a/1. Organisaties op het gebied van de volksgezondheid en veel aanbieders van oplossingen waren voorstander van optie 1a/2. De lidstaten waren over het algemeen voorstander van optie 1a/3.

Voor kwestie **1b)** waren de meeste marktdeelnemers voorstander van optie 1b/2. Organisaties op het gebied van de volksgezondheid en veel lidstaten waren voorstander van optie 1b/1. Optie 1b/3 werd over het algemeen als minder doeltreffend beschouwd.

Voor kwestie **1c)** steunden marktdeelnemers over het algemeen optie 1c/1. Veel lidstaten en organisaties op het gebied van de volksgezondheid benadrukten het belang van een gecentraliseerd gegevensoverzicht (zoals in optie 1c/3).

Voor de kwesties **2)** en **3)** waren de belanghebbenden het er over het algemeen over eens dat de meest

geschikte opties respectievelijk 2/2 en 3/2 waren.
C. Effecten van de voorkeursoptie
Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?
Naar verwachting zullen de voorkeursopties aanzienlijke sociale en economische voordelen opleveren, geraamd op 3,8 miljard EUR per jaar. Dit zal het gevolg zijn van een afname van de hoeveelheid illegale tabaksproducten die in de EU in omloop zijn. Hoewel een gedeelte hiervan zal worden vervangen door een toename in de legale verkoop, zal het ook leiden tot een afname van de totale tabaksconsumptie (met 0,6 %), wat bijdraagt aan de bescherming van de volksgezondheid. Een toename van de legale verkoop zal de belastinginkomsten en de winsten voor de marktdeelnemers doen stijgen.
Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?
De kosten op jaarbasis worden geraamd op 159 miljoen EUR, waarvan 138 miljoen EUR voor het traceringsstelsel. Dit is inclusief de kosten voor de instelling en werking van het systeem. Er wordt vanuit gegaan dat de marktdeelnemers het grootste deel van de kosten, die worden geraamd op 155 miljoen EUR, zullen dragen. De kosten per eenheid van het traceringsstelsel worden geschat op minder dan een halve eurocent. Het is onwaarschijnlijk dat dit zich zal vertalen in significante prijsstijgingen van in de EU geproduceerde tabaksproducten.
Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en het concurrentievermogen?
De kosten voor de invoering van de systemen hebben waarschijnlijk grotere gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) dan voor grotere bedrijven. Om hiermee rekening te houden, voorziet de TPR in een langere overgangperiode voor <i>andere</i> tabaksproducten dan sigaretten en shagtabak. Die andere tabaksproducten worden vaak geproduceerd door kmo's ² , wat betekent dat zij meer tijd hebben om zich aan te passen. Waarschijnlijk wordt voor kmo's een aanvullende overgangperiode voorzien, bv. met betrekking tot de tijd voor het vastleggen en doorgeven van de gegevens. Onbedoelde positieve gevolgen worden verwacht voor het concurrentievermogen van en de innovatie in de sector die de technologie voor de traceringsystemen en veiligheidskenmerken levert.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
De maatregelen zullen naar verwachting leiden tot 2 miljard EUR extra per jaar aan belastinginkomsten (d.w.z. btw en accijnzen). De kosten voor de bevoegde autoriteiten zullen naar verwachting ongeveer 4 miljoen EUR per jaar bedragen.
Zijn er nog andere significante gevolgen?
De kosten per eenheid van het traceringsstelsel worden geschat op minder dan 0,5 cent. Het is onwaarschijnlijk dat dit zal leiden tot significante prijsstijgingen van in de EU geproduceerde tabaksproducten. Daarom wordt niet verwacht dat de maatregelen negatieve gevolgen zullen hebben voor de internationale handel of het concurrentievermogen van de EU-tabaksindustrie.
Is de evenredigheid gewaarborgd?
De evenredigheid van alle opties werd geëvalueerd door te beoordelen in hoeverre zij: <ol style="list-style-type: none"> 1) geschikt zijn om de vastgestelde operationele doelstellingen te bereiken; 2) noodzakelijk zijn om deze doelstellingen te bereiken; en 3) het mogelijk maken om deze doelstellingen te bereiken tegen maximale baten en minimale kosten. <p>De opties die het best aan de bovenstaande criteria voldoen, zijn als voorkeursoptie aangemerkt. Bij de beoordeling van de voorkeursopties werd rekening gehouden met de geraamde kosten en baten.</p>
D. Opvolging
Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?
Overeenkomstig artikel 28 van de TPR moet de Commissie uiterlijk vijf jaar na 20 mei 2016 aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voorleggen.

² Krachtens artikel 15, lid 13, van Richtlijn 2014/40/EU moeten de systemen voor tracerings- en veiligheidskenmerken uiterlijk op 20 mei 2019 zijn ingevoerd voor sigaretten en shagtabak, en uiterlijk op 20 mei 2024 voor alle andere tabaksproducten.