

Bryssel den 15.12.2017
SWD(2017) 456 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

Följedokument till

KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) .../...

om tekniska standarder för inrättande och drift av ett spårbarhetssystem för tobaksvaror

och

KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEBESLUT

om tekniska standarder för säkerhetsmärkning som ska tillämpas på tobaksvaror

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av genomförandeakterna enligt artiklarna 15.11 och 16.2 i direktiv 2014/40/EU om tobaksvaror

A. Behov av åtgärder

Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?

Problemet är att den olagliga handeln med tobaksvaror fortfarande är mycket stor inom EU. Olagliga tobaksvaror uppfyller inte kraven i lagstiftningen om tobakskontroll, och kan köpas till ett onaturligt billigt pris som påverkar om en individ börjar röka eller fortsätter att röka. I artiklarna 15 och 16 i direktiv 2014/40/EU syftar man till att åtgärda problemet genom att införa bestämmelser om system för spårbarhet och säkerhetsmärkning av tobaksvaror i EU för att säkra leveranskedjan och göra det lättare att kontrollera att varorna är äkta. Enligt bestämmelserna om spårbarhet (artikel 15) ska alla styckförpackningar med tobaksvaror som tillverkats i, är avsedda för eller släpps ut på unionsmarknaden förses med en unik identitetsmärkning, och transporten av dem ska registreras genom hela leveranskedjan (från tillverkare till den sista nivån före ett återförsäljningsställe). Enligt bestämmelserna om säkerhetsmärkning (artikel 16) ska alla styckförpackningar med tobaksvaror som släpps ut på unionsmarknaden vara försedda med en säkerhetsmärkning för att göra det lättare att kontrollera att de är äkta. Kommissionen måste anta genomförandeakter för att fastställa tekniska specifikationer för inrättandet och driften av dessa system.

I dessa akter bör följande punkter tas upp:

- 1) Märkning av förpackningarna med en unik identitetsmärkning.
- 2) Registrering och överföring av data till en datalagringsanläggning.
- 3) Behandling och lagring av data samt tillgång till data.
- 4) Komponenternas kompatibilitet i spårbarhetssystemet.
- 5) Tekniska specifikationer för säkerhetsmärkning.

Vad vill man uppnå?

Åtgärderna förväntas leda till att den inre marknaden fungerar smidigt och en hög hälsoskyddsnivå säkerställs. De gör det också möjligt för EU att fullgöra sina internationella skyldigheter enligt artikel 8 i protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror¹.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

Genomförandet av systemen för spårbarhet och säkerhetsmärkning harmoniseras i hela EU och gör det möjligt för medlemsstaterna att fullgöra sina skyldigheter i tobaksdirektivet och protokollet till ramkonventionen. Medlemsstaterna kommer att kunna se till att systemen fungerar och är driftskompatibla, så att den inre marknaden fungerar smidigt.

B. Lösningar

Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det ett rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Enligt tobaksdirektivet måste kommissionen anta genomförandeakter för att lösa de viktigaste problemen i samband de system som ska inrättas. Nedan redogörs för dessa problem samt för olika politiska alternativ för att lösa dem.

1a. Märkning av förpackningarna med en unik identitetsmärkning: Det här är den springande punkten i spårbarhetssystemet. Det är viktigt att det klart och tydligt framgår vem som bär ansvaret för att märka förpackningarna så att kravet att myndigheterna ska kunna kontrollera systemet uppfylls (protokollet till ramkonventionen).

Bedömda politiska alternativ:

¹ Mer information finns på: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80873/1/9789241505246_eng.pdf?ua=1&ua=1
Protokollet antogs av ramkonventionens partskonferens i november 2012. När den här förordningen utarbetades hade sex EU-medlemsstater, förutom EU, ratificerat protokollet: Österrike, Frankrike, Lettland, Litauen, Portugal och Spanien.

1a/1: En modell där branschen ansvarar för märkningen.
1a/2: En modell där en tredje part ansvarar för märkningen.
1a/3: En blandmodell.

1b. Registrering och överföring av data: En viktig aspekt är tiden mellan en händelse och dess överföring till datalagringssystem. I tobaksdirektivet saknas bestämmelser om detta.

Bedömda politiska alternativ:

1b/1: Överföring nästan i realtid.

1b/2: Överföring en gång om dagen.

1b/3: Överföring en gång i veckan.

1c. Behandling och lagring av data samt tillgång till data: Det behövs en säker datalagring som ger behöriga myndigheter full tillgång.

Bedömda politiska alternativ:

1c/1: Decentraliserad lagring per tillverkare/importör.

1c/2: Decentraliserad lagring per medlemsstat.

1c/3: En blandmodell.

2. Komponenternas kompatibilitet i spårbarhetssystemet: I syfte att underlätta avläsningen för ekonomiska aktörer bör uppgifterna på tobaksförpackningarna koda på ett på förhand bestämt sätt. Godkända databärare bör anges.

Bedömda politiska alternativ:

2/1: En enda databärare per förpackningsnivå.

2/2: Ett begränsat antal databärare per nivå.

2/3: Ett fritt system.

3. Säkerhetsmärkning: Det är viktigt hur säkerhetsmärkningen görs så att den fyller sin funktion, uppfyller kraven i tobaksdirektivet och lämnar utrymme för innovation.

Bedömda politiska alternativ:

3/1: Tryckning eller fastsättning.

3/2: Tryckning eller fastsättning eller en kombination av tryckning och fastsättning.

(De rekommenderade alternativen är i fetstil)

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

I fråga om punkt **1a** föredrog de flesta ekonomiska aktörer alternativ 1a/1. Folkhälsoorganisationer och många leverantörer av lösningar föredrog alternativ 1a/2. Medlemsstaterna föredrog i allmänhet alternativ 1a/3.

I fråga om punkt **1b** föredrog de flesta ekonomiska aktörer alternativ 1b/2. Folkhälsoorganisationer och många medlemsstater föredrog alternativ 1b/1. Alternativ 1b/3 ansågs i allmänhet vara mindre effektivt.

I fråga om punkt **1c** stödde ekonomiska aktörer i allmänhet alternativ 1c/1. Många medlemsstater och folkhälsoorganisationer underströk vikten av en centraliserad översyn av data (enligt alternativ 1c/3).

I fråga om punkterna **2** och **3** var de berörda parterna i allmänhet eniga om att de lämpligaste alternativen var 2/2 respektive 3/2.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om ett sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

De förväntas ge en betydande social och ekonomisk nytta till ett värde av 3,8 miljarder euro per år till följd av att handeln med olagliga tobaksvaror minskar i EU. Även om en del av denna handel kommer att ersättas av laglig försäljning, kommer den också att leda till att den totala tobakskonsumtionen minskar (med 0,6 %) och på så sätt bidra till att skydda folkhälsan. En ökad laglig försäljning ökar skatteintäkterna och vinsterna för de ekonomiska aktörerna.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?
De årliga kostnaderna uppskattas till 159 miljoner euro, inklusive 138 miljoner euro för spårbarhetssystemet. I beloppet ingår kostnaderna för inrättandet och driften av systemet. De ekonomiska aktörerna förväntas stå för lejonparten av kostnaderna, som väntas uppgå till 155 miljoner euro. Enhetskostnaden för spårbarhetssystemet uppskattas till mindre än en halv cent. Priset på tobaksvaror som tillverkas inom EU kommer därför sannolikt inte att stiga anmärkningsvärt.
Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?
Små och medelstora företag kan påverkas mer av kostnaderna för att genomföra systemen än större företag. Enligt tobaksdirektivet ska övergångsperioden för <i>andra</i> tobaksvaror än cigaretter och rulltobak därför vara längre, eftersom tillverkarna ofta är små och medelstora företag ² , vilket innebär att de får en längre anpassningsperiod. De små och medelstora företagen kommer troligtvis också att få en förlängd övergångsperiod när det gäller hur ofta data ska registreras och överföras. Positiva oavsiktliga konsekvenser för konkurrenskraft och innovation förväntas inom den sektor som tillhandahåller teknik för spårbarhet och säkerhetsmärkning.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Insatserna förväntas leda till att de uppburna skatterna (t.ex. moms och punktskatter) ökar med 2 miljarder euro per år. De behöriga myndigheterna förväntas ge upphov till kostnader på 4 miljoner euro per år.
Uppstår andra betydande konsekvenser?
Enhetskostnaden för spårbarhetssystemet uppskattas till mindre än en halv cent. Priset på tobaksvaror som tillverkas inom EU kommer därför sannolikt inte att stiga anmärkningsvärt. Insatserna förväntas därför inte ha några negativa konsekvenser för den internationella handeln eller EU-tobaksbranschens konkurrenskraft.
Proportionalitetsprincipen
Proportionaliteten hos samtliga alternativ bedömdes på basis av i vilken utsträckning <ol style="list-style-type: none"> 1) de är lämpliga för att nå de fastställda driftsmålen, 2) de är nödvändiga för att nå dessa mål, och 3) de gör det möjligt att nå dessa mål till största nytta och lägsta kostnad. <p>De alternativ som bäst uppfyllde de ovannämnda kriterierna markerades som rekommenderade. När de rekommenderade alternativen bedömdes togs hänsyn till uppskattad nytta och uppskattad kostnad.</p>
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Enligt artikel 28 i tobaksdirektivet ska kommissionen överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet senast fem år efter den 20 maj 2016.

² Enligt artikel 15.13 i direktiv 2014/40/EU ska systemen för spårbarhet och säkerhetsmärkning vara införda senast den 20 maj 2019 för cigaretter och rulltobak och senast den 20 maj 2024 för alla andra tobaksvaror.