

Vergaderjaar 2018–2019

35 204

Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet houdende implementatie van de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU inzake de procedure en de verkoop van tabaksproducten

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 april 2019 en het nader rapport d.d. 7 mei 2019, aangeboden aan de Koning door Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 februari 2019, no. 2019000398, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet houdende implementatie van de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU inzake de procedure en de verkoop van tabaksproducten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de implementatie van de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU (hierna: richtlijn)² door wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet. Uit deze artikelen van de richtlijn volgt de verplichting om alle verpakkingseenheden van sigaretten, shagtabak en andere tabaksproducten te voorzien van unieke identificatiemarkeringen (UI) en veiligheidskenmerken.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de wijze van implementatie van de richtlijn, het verlenen van mandaat aan de uitgever van de UI's en het aanwijzen van de douane als toezichthouder. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van de toelichting en zo nodig van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 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 en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (Pb EU 2014, L 127).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 februari 2019, nr. 2019000398, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 april 2019, nr. W13.19.0050/III, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel regelt de implementatie van de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU (hierna: richtlijn)³ door wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet. Uit deze artikelen van de richtlijn volgt de verplichting om alle verpakkingseenheden van sigaretten, shagtabak en andere tabaksproducten te voorzien van unieke identificatiemarkeringen (UI) en veiligheidskenmerken.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de wijze van implementatie van de richtlijn, het verlenen van mandaat aan de uitgever van de UI's en het aanwijzen van de douane als toezichthouder. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van de toelichting en zo nodig van het voorstel wenselijk is.

1. Wijze van implementatie

Op grond van de richtlijn is de Europese Commissie bevoegd door middel van uitvoeringshandelingen technische normen vast te stellen voor de instelling en werking van een traceringsstelsel voor tabaksproducten. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 (hierna: uitvoeringsverordening) bevat deze technische normen.⁴

De technische normen voor op tabaksproducten aangebrachte veiligheidskenmerken zijn door de Europese Commissie in Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576 (hierna: uitvoeringsbesluit) nader uitgewerkt.⁵ Delen van deze uitvoeringsverordening en het uitvoeringsbesluit worden zowel bij dit wetsvoorstel als bij lagere regelgeving geïmplementeerd.⁶

In het voorstel is een delegatiegrondslag opgenomen om eisen te stellen aan de UI.⁷ Deze eisen hebben betrekking op de technische wijze waarop de UI wordt aangebracht op de verpakkingseenheid, de inhoud en vorm daarvan en de toegankelijkheid van de informatie die deel uitmaakt van de UI. Volgens de toelichting worden hiermee de eisen uit de richtlijn geïmplementeerd ten aanzien van de wijze van aanbrengen van de UI op de verpakkingseenheid, waaruit de UI moet bestaan en op welke wijze bepaalde informatie toegankelijk moet zijn.⁸

De Afdeling wijst erop dat in de uitvoeringsverordening ten aanzien van de technische normen voor de UI voor deze onderdelen reeds nadere eisen zijn gesteld die rechtstreeks toepasselijk zijn. Zo bepaalt artikel 8 van de uitvoeringsverordening de structuur van de eenheids-UI's. Van nadere regelgeving kan dan ook alleen sprake zijn voor zover de uitvoeringsver-

³ Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 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 en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (Pb EU 2014, L 127).

⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 van de Commissie van 15 december 2017 inzake de technische normen voor de instelling en werking van een traceringsstelsel voor tabaksproducten (Pb EU, 2018, L 96).

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576 van de Commissie van 15 december 2017 inzake de technische normen voor op tabaksproducten aangebrachte veiligheidskenmerken (Pb EU 2018, L 96).

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3b.

⁷ Artikel 4a, tweede lid.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4a, tweede alinea.

dening daarvoor ruimte biedt. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

1. Wijze van implementatie

Op grond van de richtlijn is de Europese Commissie bevoegd door middel van uitvoeringshandelingen technische normen vast te stellen voor de instelling en werking van een traceringsstelsel voor tabaksproducten. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 (hierna: uitvoeringsverordening) bevat deze technische normen.⁹

De technische normen voor op tabaksproducten aangebrachte veiligheidskenmerken zijn door de Europese Commissie in Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576 (hierna: uitvoeringsbesluit) nader uitgewerkt.¹⁰ Delen van deze uitvoeringsverordening en het uitvoeringsbesluit worden zowel bij dit wetsvoorstel als bij lagere regelgeving geïmplementeerd.¹¹

In het voorstel is een delegatiegrondslag opgenomen om eisen te stellen aan de UI.¹² Deze eisen hebben betrekking op de technische wijze waarop de UI wordt aangebracht op de verpakkingseenheid, de inhoud en vorm daarvan en de toegankelijkheid van de informatie die deel uitmaakt van de UI. Volgens de toelichting worden hiermee de eisen uit de richtlijn geïmplementeerd ten aanzien van de wijze van aanbrengen van de UI op de verpakkingseenheid, waaruit de UI moet bestaan en op welke wijze bepaalde informatie toegankelijk moet zijn.¹³

De Afdeling wijst erop dat in de uitvoeringsverordening ten aanzien van de technische normen voor de UI voor deze onderdelen reeds nadere eisen zijn gesteld die rechtstreeks toepasselijk zijn. Zo bepaalt artikel 8 van de uitvoeringsverordening de structuur van de eenheids-UI's. Van nadere regelgeving kan dan ook alleen sprake zijn voor zover de uitvoeringsverordening daarvoor ruimte biedt. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

Naar aanleiding van dit advies is de toelichting bij het wetsvoorstel aangevuld. In de toelichting bij artikel 4a wordt aangegeven dat de technische eisen reeds door de uitvoeringsverordening worden bepaald, en dat slechts gebruik zal worden gemaakt van nadere regelgeving, indien de uitvoeringsverordening hier ruimte voor biedt.

2. Mandaatregeling ID-uitgever¹⁴

Het wetsvoorstel regelt dat de Minister wordt aangewezen als ID-uitgever.¹⁵ Het aanmaken en de uitgifte van ID's vergt technische kennis en expertise. Verschillende commerciële bedrijven zijn in dat proces gespecialiseerd. Daarom wordt dit proces aanbesteed en zal de gekozen partij het aanmaken en uitgeven van unieke ID-markeringen

⁹ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/574 van de Commissie van 15 december 2017 inzake de technische normen voor de instelling en werking van een traceringsstelsel voor tabaksproducten (Pb EU, 2018, L 96).

¹⁰ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/576 van de Commissie van 15 december 2017 inzake de technische normen voor op tabaksproducten aangebrachte veiligheidskenmerken (Pb EU 2018, L 96).

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3b.

¹² Artikel 4a, tweede lid.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 4a, tweede alinea.

¹⁴ Artikel 3 van de uitvoeringsverordening bepaalt dat elke lidstaat een entiteit aanstelt (de «ID-uitgever») die verantwoordelijk is voor het aanmaken en uitgeven van unieke identificatie-markeringen.

¹⁵ Artikel 4d, eerste lid.

namens de Minister in mandaat uitvoeren.¹⁶ Daarmee is klaarblijkelijk beoogd dat het commerciële bedrijf bevoegd zal zijn om in mandaat besluiten te nemen. De gekozen vormgeving vergt echter dat het bedrijf goed is voorbereid op deze publiekrechtelijke taak en de daarbij behorende bestuursrechtelijke waarborgen. In de toelichting wordt niet nader ingegaan op de wijze waarop de Minister de bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid voor de besluiten van de ID-uitgever zal waarmaken. Evenmin wordt duidelijk op welke wijze de Minister ervoor zorgdraagt dat het bedrijf voldoende is toegerust op de uitvoering van deze publiekrechtelijke taak.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat de uitvoeringsverordening eisen stelt aan de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de ID-uitgever. Deze eisen zijn bedoeld om de onafhankelijkheid van de tabaksindustrie te borgen. Uit de toelichting blijkt niet op welke wijze de Minister de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het geselecteerde commerciële bedrijf ten opzichte van de tabaksindustrie zal borgen.¹⁷ De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

2. Mandaatregeling ID-uitgever¹⁸

Het wetsvoorstel regelt dat de Minister wordt aangewezen als ID-uitgever.¹⁹ Het aanmaken en de uitgifte van ID's vergt technische kennis en expertise. Verschillende commerciële bedrijven zijn in dat proces gespecialiseerd. Daarom wordt dit proces aanbesteed en zal de gekozen partij het aanmaken en uitgeven van unieke ID-markeringen namens de Minister in mandaat uitvoeren.²⁰ Daarmee is klaarblijkelijk beoogd dat het commerciële bedrijf bevoegd zal zijn om in mandaat besluiten te nemen. De gekozen vormgeving vergt echter dat het bedrijf goed is voorbereid op deze publiekrechtelijke taak en de daarbij behorende bestuursrechtelijke waarborgen. In de toelichting wordt niet nader ingegaan op de wijze waarop de Minister de bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid voor de besluiten van de ID-uitgever zal waarmaken. Evenmin wordt duidelijk op welke wijze de Minister ervoor zorgdraagt dat het bedrijf voldoende is toegerust op de uitvoering van deze publiekrechtelijke taak.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat de uitvoeringsverordening eisen stelt aan de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de ID-uitgever. Deze eisen zijn bedoeld om de onafhankelijkheid van de tabaksindustrie te borgen. Uit de toelichting blijkt niet op welke wijze de Minister de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het geselecteerde commerciële bedrijf ten opzichte van de tabaksindustrie zal borgen.²¹ De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

Naar aanleiding van dit advies is de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4d op dit punt aangevuld.

¹⁶ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel 4d.

¹⁷ Zie artikel 35 uitvoeringsverordening.

¹⁸ Artikel 3 van de uitvoeringsverordening bepaalt dat elke lidstaat een entiteit aanstelt (de «ID-uitgever») die verantwoordelijk is voor het aanmaken en uitgeven van unieke identificatie-markeringen.

¹⁹ Artikel 4d, eerste lid.

²⁰ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel 4d.

²¹ Zie artikel 35 uitvoeringsverordening.

3. Toezicht en handhaving door de Douane

Het voornemen bestaat om de Douane aan te wijzen als toezichthouder voor de naleving van de bepalingen van het wetsvoorstel. De Douane zal ook verantwoordelijk worden voor de handhaving. In het wetsvoorstel is daartoe de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens de wet toezichthouders aan te wijzen in overeenstemming met de Minister die het aangaat.²² In dit geval de Minister van Financiën.

De Afdeling wijst erop dat in de Algemene douanewet (Adw) de nationale bepalingen zijn opgenomen ter uitvoering van (onder meer) het Communautair douanewetboek (CDW).²³ De Adw strekt voorts ter handhaving van verboden of beperkingen die zijn opgenomen in de wettelijke voorschriften die zijn genoemd in de bijlage bij de Adw.²⁴ Met het opnemen van een wet in de bijlage bij de Adw, zien de taken en bevoegdheden van de inspecteur van de Douane ook op de handhaving van verboden en beperkingen die in de desbetreffende wet zijn opgenomen. Gelet op de uitvoeringspraktijk van de Douane ligt het voor de hand om voor de regeling van taken en bevoegdheden van de Douane aan te sluiten bij de (bijlage van de) Adw. Niet nader wordt toegelicht waarom in het voorstel van die systematiek wordt afgeweken.

De Afdeling adviseert de voorgestelde regeling voor aanwijzing van de Douane als toezichthouder te bezien in het licht van de Adw, daarop in de toelichting nader in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Toezicht en handhaving door de Douane

Het voornemen bestaat om de Douane aan te wijzen als toezichthouder voor de naleving van de bepalingen van het wetsvoorstel. De Douane zal ook verantwoordelijk worden voor de handhaving. In het wetsvoorstel is daartoe de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens de wet toezichthouders aan te wijzen in overeenstemming met de Minister die het aangaat.²⁵ In dit geval de Minister van Financiën.

De Afdeling wijst erop dat in de Algemene douanewet (Adw) de nationale bepalingen zijn opgenomen ter uitvoering van (onder meer) het Communautair douanewetboek (CDW).²⁶ De Adw strekt voorts ter handhaving van verboden of beperkingen die zijn opgenomen in de wettelijke voorschriften die zijn genoemd in de bijlage bij de Adw.²⁷ Met het opnemen van een wet in de bijlage bij de Adw, zien de taken en bevoegdheden van de inspecteur van de Douane ook op de handhaving van verboden en beperkingen die in de desbetreffende wet zijn opgenomen. Gelet op de uitvoeringspraktijk van de Douane ligt het voor de hand om voor de regeling van taken en bevoegdheden van de Douane aan te sluiten bij de (bijlage van de) Adw. Niet nader wordt toegelicht waarom in het voorstel van die systematiek wordt afgeweken.

De Afdeling adviseert de voorgestelde regeling voor aanwijzing van de Douane als toezichthouder te bezien in het licht van de Adw, daarop in de toelichting nader in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

²² Artikel 13, tweede lid.

²³ Artikel 1:1, eerste lid, Adw.

²⁴ Artikel 1:1, vierde lid, Adw.

²⁵ Artikel 13, tweede lid.

²⁶ Artikel 1:1, eerste lid, Adw.

²⁷ Artikel 1:1, vierde lid, Adw.

Met betrekking tot het advies van de Afdeling merk ik het volgende op. De intentie bestaat inderdaad, zoals de Afdeling aangeeft, aan te sluiten bij het bevoegdheidskader zoals dat beschreven is in de Adw. Daarvoor zal de Tabaks- en rookwarenwet in de bijlage bij de Adw opgenomen moeten worden. Omdat de bijlage bij de Adw gewijzigd kan worden door middel van een AMvB ingevolge artikel 1:1, zesde lid, van de Adw, was niet voorzien in deze aanpassing in het wetsvoorstel. Gezien de opmerking van de Afdeling wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt door in het wetsvoorstel een wijziging van de bijlage bij de Adw op te nemen, waardoor de Tabaks- en rookwarenwet alsnog wordt toegevoegd aan de bijlage. De toelichting is hierop tevens aangepast.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling wijst in haar redactionele opmerkingen er verder op dat artikel 23, derde lid, laatste volzin, van de tabaksproductenrichtlijn aan de transponeringstabel in de toelichting toegevoegd moet worden. Artikel 23 van de tabaksproductenrichtlijn gaat over het stellen van nationale regels voor sancties. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Deze bepaling is geïmplementeerd in artikel I, onderdelen D en G, van het wetsvoorstel. Met deze onderdelen krijgt de toezichthouder de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van één van de bepalingen van het wetsvoorstel. De laatste volzin van artikel 23, derde lid, van de tabaksproductenrichtlijn bepaalt verder dat financiële administratieve sancties die kunnen worden opgelegd voor een opzettelijke overtreding, zó kunnen worden vastgesteld dat zij het met de overtreding beoogde economische voordeel neutraliseren. Bij de implementatie van de tabaksproductenrichtlijn in de Tabaks- en rookwarenwet in 2016, is deze bepaling geïmplementeerd in de Wet op de economische delicten. Overtreding van de bepalingen uit de tabaksproductenrichtlijn (met uitzondering van de artikelen 15 en 16) zijn toen niet alleen bestuurlijk beboetbaar gesteld, maar ook strafbaar gesteld op grond van de Wet op de economische delicten. Op grond van artikel 6 van de Wet op de economische delicten kan een hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of een geldboete van de vierde categorie worden opgelegd. Bovendien kan een geldboete van een hogere categorie opgelegd worden, indien de waarde van de goederen waarmee het economisch delict is begaan, hoger is dan de geldboete van de vierde categorie. Deze bepaling vormt onder meer de implementatie van artikel 23, derde lid, laatste volzin, van de tabaksproductenrichtlijn. Per abuis zijn de bepalingen uit het onderhavige wetsvoorstel niet meegenomen in de Wet op de economische delicten. Om artikel 23, derde lid, laatste volzin, volledig te implementeren, is dit wel vereist. Daarom worden de bepalingen uit het wetsvoorstel toegevoegd aan artikel 1, onder 4, van de Wet op de economische delicten.

Hiernaast verwijst de Afdeling naar een aantal zinsdelen in het wetsvoorstel die geschrapt kunnen worden. Aan dit advies wordt geen uitvoering gegeven om de volgende reden. Het wetsvoorstel vormt in de eerste plaats de implementatie van de artikelen 15 en 16 van de tabaksproductenrichtlijn. De artikelen 15 en 16 zijn bovendien nader uitgewerkt in enkele uitvoeringshandelingen van de Commissie, waaronder de uitvoeringsverordening traceringsstelsel. De verplichtingen uit deze verordening werken rechtstreeks en implementatie in nationale regelgeving is dan ook niet nodig. Om overtreding van deze verplichtingen weliswaar te kunnen sanctioneren, is een nationale grondslag nodig. Daarom wordt op enkele plaatsen in het wetsvoorstel verwezen naar de uitvoeringsverordening. Dit maakt sanctionering mogelijk. Ter verduide-

lijking zal deze mogelijkheid worden toegelicht in de memorie van toelichting.

Tot slot wil ondergetekende erop wijzen dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt om artikel 4d van het wetsvoorstel aan te vullen. In eerste instantie bevatte dit artikel een verwijzing naar artikel 3 van de uitvoeringsverordening tracementssysteem, waarin beschreven staat dat de ID-uitgever belast is met het aanmaken en uitgeven van unieke identificatiemarkeringen. Verderop in de uitvoeringsverordening tracementssysteem worden echter nog enkele andere (kleine) taken beschreven die voor rekening dienen te komen van de ID-uitgever: het gaat om het aanmaken en uitgeven van enkele identificatiecodes ten behoeve van machines, faciliteiten en marktdeelnemers. Naar deze taken was per abuis niet verwezen in het wetsvoorstel. In het onderhavige wetsvoorstel is dit alsnog aangevuld in artikel 4d.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vicepresident van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W13.19.0050/III

- In artikel 4a, eerste lid, schrappen «en nemen daarbij de uitvoeringsverordening traceringsstelsel in acht».
- In artikel 4c, eerste lid, schrappen «en de uitvoeringsverordening traceringsstelsel».
- In artikel 4c, tweede lid, schrappen «en nemen daarbij de uitvoeringsverordening traceringsstelsel in acht».
- In artikel 4c, vierde lid, laatste volzin schrappen.
- In artikel 4d, eerste lid, laatste volzin schrappen.
- In artikel 4f, laatste volzin schrappen.
- In de transponeringstabel bij artikel 15, tiende lid, van de richtlijn verwijzen naar de AVG.
- Artikel 23, derde lid, van de richtlijn toevoegen aan de transponeringstabel en nader toelichten op welke wijze de laatste volzin is geïmplementeerd.