



Notat

3. juni 2015
J.nr. 14-5111896

Moms, Afgifter og Told

Grund- og nærhedsnotat
til
Folketingets Europaudvalg
om

Forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af protokollen om eliminering af ulovlig handel med tobaksvarer til WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning, for så vidt angår de af protokollens bestemmelser, som ikke henhører under tredje del, afsnit V i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (COM(2015) 194 final)

og

Forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af protokollen om eliminering af ulovlig handel med tobaksvarer til WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning, for så vidt angår de af protokollens bestemmelser, som henhører under tredje del, afsnit V i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (COM(2015) 193 final).

1. Resumé

Kommissionen har den 4. maj 2015 fremsendt to nye forslag til Rådet om EU's indgåelse af en protokol under WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning. Forslagene er rundsendt i dansk sprogversion den 5. maj 2015. Protokollen har til hensigt at eliminere ulovlig handel med tobaksvarer.

Allerede i efteråret 2013 blev to forslag til rådsafgørelser om EU's undertegnelse af protokollen drøftet og efterfølgende vedtaget i Rådet. Da protokollen indeholder både bestemmelser, der falder under Unionens enekompetence, og bestemmelser, der falder under den delte kompetence mellem EU og medlemsstaterne, underskrev både EU og visse medlemsstater, herunder Danmark, protokollen inden fristen for underskrivelse udløb den 9. januar 2014.

At forslagene til rådsafgørelser er opdelt på to særskilte forslag – både dem i 2013 om undertegnelse og de nye om indgåelse af protokollen – er bl.a. nødvendiggjort af Danmarks retsforbehold. Det ene forslag til rådsafgørelse, som helt eller delvist falder under områderne retligt samarbejde i straffesager, definitioner af strafbare handlinger og politisamarbejde, skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure, dvs. med kvalificeret flertal i Rådet (dog uden Danmarks deltagelse), mens det andet forslag til rådsafgørelse skal vedtages efter den særlige lovgivningsprocedure i medfør af bl.a. artikel 113 i Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som omhandler harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter, hvilket kræver enstemmighed i Rådet.

De fremlagte forslag til rådsafgørelser afklarer og konkretiserer ikke tilstrækkeligt opgavefordelingen mellem EU og medlemsstaterne i forbindelse med tiltrædelse af protokollen, og det er derfor ikke på nuværende tidspunkt muligt at vurdere konsekvenserne af forslagene. Der vil i de kommende forhandlinger i Rådet derfor blive lagt vægt på, at der finder en konkretisering og afgrænsning sted af både de EU-retlige og nationale forpligtelser ved tiltrædelse af protokollen.

De to forslag til rådsafgørelser er to særskilte retsakter, og kan som sådan vedtages hver for sig. En indgåelse af protokollen kan dog udelukkende ske i sin helhed, og en afvisning af det ene forslag må derfor antages at betyde, at begge forslag afvises.

2. Baggrund

Verdenssundhedsorganisationen (WHO) vedtog i 2003 en rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning ("rammekonventionen om tobakskontrol"). EU og medlemsstaterne, herunder Danmark, tiltrådte konventionen i 2004. I konventionens artikel 15 anerkendes eliminering af ulovlig handel med tobaksvarer, herunder smugling, ulovlig fremstilling og efterligning, som afgørende elementer i tobakskontrol og parterne forpligtedes til at vedtage og gennemføre effektive foranstaltninger med henblik på at eliminere den ulovlige handel. Konventionens artikel 33 gav endvidere mulighed for vedtagelse af protokoller til konventionen.

På grundlag af de ovennævnte artikler besluttede parterne til konventionen på en konference i 2007 ("the Conference Of the Parties (COP)") at etablere et mellemstatsligt forhandlingsorgan ("the Intergovernmental Negotiation Body (INB)") med henblik på udarbejdelse og forhandling af en protokol om bekæmpelse af illegal han-

del med tobaksvarer ("protokollen"). Protokollen bygger på, og skal supplere, artikel 15 i konventionen. Protokollen omfatter bl.a. indførelse af et følge- og sporingssystem for tobaksvarer og fremstillingsudstyr. Den endelige protokol blev forhandlet på plads i foråret 2012 og efterfølgende godkendt af parterne på en konference i Seoul (COP5) den 12. november 2013. EU og 15 medlemsstater (Belgien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Litauen, Nederlandene, Portugal, Slovenien, Storbritannien, Sverige, Tyskland og Østrig) var blandt de i alt 54, der underskrev protokollen inden udløb af fristen for underskrivelse den 9. januar 2014. Protokollen træder i kraft, når der er i alt 40 parter, der har tiltrådt protokollen. I maj 2015 har i alt 8 parter tiltrådt protokollen, herunder to EU-medlemsstater: Spanien og Østrig.

Protokollen omfatter både bestemmelser, der falder under Unionens enekompetence, herunder toldunionen og den fælles handelspolitik, og tillige bestemmelser, der falder under den delte kompetence. Visse af bestemmelserne i protokollen falder endvidere under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som er omfattet af det danske retsforbehold, og Danmark kan derfor ikke deltage i vedtagelsen, og afgørelsen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Tiltrædelsen af protokollen er opdelt på to særskilte forslag til rådsafgørelser, hvilket er nødvendiggjort af Danmarks protokol til traktaten (retsforbehold) sammenholdt med Irlands og Storbritanniens protokol til traktaten. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen, og afgørelsen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, mens Irland og Storbritannien kan vælge at deltage i vedtagelsen, hvorved vedtagelsen vil være bindende for og finde anvendelse i disse medlemsstater.

Retsgrundlag

Forslaget til Rådets afgørelse om EU's indgåelse af protokollen på EU's vegne (for så vidt angår de bestemmelser, der *ikke* falder under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed) er baseret på Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 33 (toldsamarbejde), artikel 113 TEUF (harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter), artikel 114 TEUF (tilnærmelse af lovgivningerne) og artikel 207 (den fælles handelspolitik) i

sammenhæng med artikel 218, stk. 6, litra a), og artikel 218, stk. 8 (indgåelse af internationale aftaler). Vedtagelsen af forslaget til afgørelse kræver enstemmighed i Rådet.

Forslaget til Rådets afgørelse om EU's indgåelse af protokollen på EU's vegne (for så vidt angår de bestemmelser, der falder under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed) er baseret på artikel 82, stk. 1, TEUF (retligt samarbejde i straffesager), artikel 83 TEUF (definition af strafbare handlinger) og artikel 87, stk. 2, TEUF (politisamarbejde). Vedtagelsen af forslaget til afgørelse skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure, dvs. vedtages med kvalificeret flertal i Rådet, men Danmark kan ikke deltage i denne vedtagelse, som følge af det danske retsforbehold, og afgørelsen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

3. Formål og indhold

Formålet med de foreslåede afgørelser er at give EU-Kommissionen mandat til at tiltræde – på Unionens vegne – protokollen om bekæmpelse af illegal handel med tobaksvarer under WHO's rammekonvention om tobakskontrol, men kun i den udstrækning det omhandler områder, hvor EU er tildelt enekompetence i traktaterne. For områder med delt kompetence vil en tiltrædelse kræve, at både EU og den enkelte medlemsstat tiltræder protokollen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal alene give sit samtykke til forslagene til rådsafgørelser.

5. Nærhedsprincippet

Der er ikke redegjort for nærhedsprincippet i dette foreløbige grund- og nærhedsnotat, da der (endnu) ikke er tale om stillingtagen til konkrete lovgivningsforslag.

6. Gældende dansk ret

Forinden der kan foretages en konkret vurdering af den relevante gældende danske ret, vil forslagene skulle konkretiseres, jf. beskrivelsen om lovgivningsmæssige konsekvenser nedenfor.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

I forslaget til rådsafgørelse, der *ikke* falder under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, henvises til, at eksisterende EU-bestemmelser gennemført i dansk lovgivning vil blive berørt af protokollen, herunder er omtalt den generelle ordning for punktafgifter (EU-cirkulationsdirektivet)¹, tobaksvaredirektivet², hvidvaskdirektivet³ og toldkodeksen⁴. Der foretages dog ikke nogen nærmere konkretisering af, hvorvidt der vil blive behov for tilpasninger af disse eksisterende EU-bestemmelser for at leve op til forpligtelserne i medfør af protokollen, og om der i givet fald derfor kan forventes nogle konkrete opfølgende forslag fra EU-Kommissionen, eller om de eksisterende EU-bestemmelser findes tilstrækkelige og fyldestgørende for, at EU og medlemsstaterne kan leve op til forpligtelserne i medfør af protokollen. Det er derfor ikke på nuværende tidspunkt muligt konkret at vurdere eventuelle lovgivningsmæssige konsekvenser.

For så vidt angår forslaget til rådsafgørelse på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kan Danmark ikke deltage i vedtagelsen, og afgørelsen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. I forbindelse med Danmarks tiltrædelse af protokollen vil de lovgivningsmæssige konsekvenser af protokollen blive kortlagt.

Økonomiske konsekvenser

Forinden der kan foretages en konkret vurdering af eventuelle økonomiske konsekvenserne for EU's budget, for medlemsstaterne og for erhvervslivet, vil forslagene skulle konkretiseres, jf. ovenfor, da det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at vurdere, hvad tiltrædelse af protokollen konkret vil afstedkomme; hvordan der konkret skal leves op til protokollens forpligtelser; og i hvilket omfang tiltrædelse af protokollen således vil medføre, at der skal ske ændringer af arbejdsgange, IT-løsninger mv. med deraf følgende økonomiske konsekvenser.

¹ Direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF.

² 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.

³ Direktiv 2005/60/EF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

⁴ Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Med hensyn til forholdet til beskyttelsesniveauet for så vidt angår sundhed, så er det anført i forslaget til rådsafgørelse, der *ikke* falder under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, at indførelse af et sporingssystem i medfør af tobaksvaredirektivets artikel 15 berøres af protokollens artikel 8 (Følge og sporing). Det blev oprindeligt vurderet, at tobaksvaredirektivet som helhed ville kunne påvirke sundhedsbeskyttelsesniveauet i medlemslandene i positiv retning.

8. Høring

Forslaget vil blive sendt i høring, så snart der tegner sig et mere konkret billede af konsekvenserne for Danmark, hvilket vil skulle afklares i de kommende forhandlinger i Rådet.

Når den eksterne høring har været afholdt, vil Folketinget få oversendt et opdateret grund- og nærhedsnotat.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De to forslag til rådsafgørelser om tiltrædelse af protokollen har endnu ikke været præsenteret og drøftet i Rådet. Men henset til drøftelserne af de to forudgående forslag til rådsafgørelser om undertegnelse af protokollen, som fandt sted i efteråret 2013 og resulterede i en vedtagelse af disse to rådsafgørelser i december 2013, må det forventes, at der vil opstå et krav om konkretisering af opgavefordelingen og gennemførelsesforpligtelsen mellem EU og medlemsstaterne samt endvidere et krav om en konkret opstilling af de bestemmelser i protokollen, som falder under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Rådets Juridiske Tjeneste udtalte endvidere under drøftelserne af de to forudgående rådsafgørelser, at en opstilling af de bestemmelser, der falder under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er uundværlig, ud fra hensynet til retssikkerhed, for derigennem præcist at bestemme rækkevidden af rådsafgørelserne. Fokus var især på, at forskellige afstemningsregler finder anvendelse for de to afgørelser, og at Irlands og Storbritanniens samt Danmarks protokoller til traktaten medfører enten deltagelse eller ikke-deltagelse i vedtagelsen af den ene vedtagelse, og der dermed enten vil være

bindende henholdsvis ikke-bindende retsvirkninger af afgørelsen. Dette synes der ikke at være taget højde for ved udformningen af nærværende forslag til rådsafgørelser.

10. Regeringens *foreløbige* generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for indgåelse af tobaksprotokollen, og dens hensigt om at eliminere ulovlig handel med tobaksvarer. Der udestår dog fortsat en konkretisering og afklaring af opgavefordelingen mellem EU og medlemsstaterne i forbindelse med tiltrædelse af protokollen, herunder fremlæggelse af konkrete EU-gennemførelsesinitiativer. Der vil i de kommende forhandlinger i Rådet derfor blive lagt vægt på, at der finder en konkretisering og afgrænsning af både de EU-retlige og nationale forpligtelser ved tiltrædelse af protokollen. Endvidere vil der blive lagt vægt på, at eventuelle negative økonomiske konsekvenser minimeres.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslagene til rådsafgørelser om indgåelse af protokollen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.