

## Samlenotat om tobaksprotokollen

---

**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, 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.**

---

**KOM(2015)193 og KOM(2015) 194**

NYT

### 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 henhører under EU's enekompetence, og bestemmelser, der henhører under den dele 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 omfatter områderne retligt samarbejde i straffesager og definition af strafbare handlinger, henhører under området for frihed, sikkerhed og retfærdighed, og 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 funktionsområde (TEUF), som omhandler harmonisering af lovgivningerne vedrørende bl.a. punktaftgifter, hvilket kræver enstemmighed i Rådet.*

*Under forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen er der foretaget flere præciseringer af forslagene til rådsafgørelser, hvorefter det bl.a. eksplicit fremgår, at EU ikke med tiltrædelsen af protokollen vil udøve delt kompetence, foruden at forslagernes rækkevidde begrænses udelukkende at omfatte de af protokollens bestemmelser, som henhører under den fælles handelspolitik (EU's enekompetence), og de af protokollens bestemmelser, som er underlagt eksisterende EU-lovgivning, der kan påvirkes eller ændres som følge af protokollen.*

*EU's tiltrædelse af protokollen vurderes ikke i sig selv af medføre lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser for Danmark. Evt. yderligere EU-retlige tiltag på baggrund af protokollen vil blive iværksat i forbindelse med den sædvanlige lovgivningsmæssige procedure i EU. De konkrete administrative og økonomiske konsekvenser af disse tiltag vil blive belyst i den sammenhæng.*

*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. Regeringen har på nuværende tidspunkt ingen intention om at Danmark skal tiltræde protokollen. I forbindelse med Danmarks eventuelle tiltrædelse af protokollen vil det bl.a. skulle undersøges, om de dele af protokollen, som er omfattet af Danmarks retsforbehold, giver anledning til ændringer.*

## **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 forpligtes 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 handel med tobaksvarer ("protokollen"). Protokollen bygger på, og skal supplere, artikel 15 i konventionen. Protokollen er den første til rammekonventionen om tobakskontrol, og er en international traktat i sig selv. 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 (COPS) den 12. november 2013. EU og 15 medlemsstater (Belgien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Litauen, Nederlandene, Portugal, Slovenien, Storbritannien og Nordirland, 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 november 2015 har i alt 11 parter tiltrådt protokollen, herunder tre EU-medlemsstater: Portugal, Spanien og Østrig. Med en samlet tiltrædelse af EU og de resterende medlemsstater bringes dette tal op på 36.

Indgåelse af protokollen er opdelt på to særskilte forslag til rådsafgørelser, hvilket er nødvendiggjort af Danmarks protokol til traktaten (retsforbeholdet) sammenholdt med Irlands og Storbritanniens protokol til traktaten. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen, og afgørelsen vil ikke blive bindende for eller finde anvendelse i Danmark, mens Irland og Storbritannien og Nordirland ("United Kingdom (UK)") kan vælge at deltage i vedtagelsen. Irland er allerede bundet af tidligere beslutning om at tilslutte sig den fælles EU-lovgivning på områderne for retligt samarbejde i straffesager og definitionen af strafbare handlinger<sup>1</sup>, og tager derfor del i vedtagelsen, og afgørelsen vil derfor være bindende for og finde anvendelse i Irland. UK har på nuværende tidspunkt valgt at stå udenfor, hvorved afgørelsen ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i UK.

### Retsgrundlag

Forslaget til Rådets afgørelse om EU-Kommissionens indgåelse af protokollen på EU's vegne (for så vidt angår de af protokollens bestemmelser, som *ikke* henhører under området for frihed, sikkerhed og retfærdighed) er baseret på Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsområde (TEUF) artikel 33

---

<sup>1</sup> Rådet rammeafgørelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, og indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold og Rådets retsakt af 26. juli 1995 om udarbejdelse af konvention om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser

(toldsamarbejdet), artikel 133 TEUF (harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter), artikel 133 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 af protokollens bestemmelser, som henhører under områder med frihed, sikkerhed og retfærdighed) er baseret på artikel 82, stk. 1, TEUF (retligt samarbejde i straffesager) og artikel 83 TEUF (definition af strafbare handlinger). 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 forslåede afgørelser er at give EU-Kommissionen mandat til at tiltræde – på EU's vegne – protokollen om bekæmpelse af illegal handel med tobaksvarer under WHO's rammekonvention om tobakskontrol, men kun i den udstrækning det omhandler protokollens bestemmelser, som hører under EU's enekompetence.

EU har enekompetence for så vidt angår den fælles handelspolitik (artikel 207 TEUF), og tillige enekompetence til at agere på områder, som falder ind under anvendelsesområdet for toldsamarbejde (artikel 33 TEUF), tilnærmelser af lovgivninger id et indre marked (artikel 133 og 114 TEUF), retligt samarbejde i straffesager (artikel 82 TEUF) og definitionen af strafbare handlinger (artikel 83 TEUF), men udelukkende i den udstrækning, at bestemmelser i en EU-retsakt, som etablerer fælles regler, kan blive påvirket eller ændret som følge af protokollens bestemmelser.

Under forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen er der foretaget flere præciseringer af forslagene til rådsafgørelser, herunder at rådsafgørelsernes rækkevidde er berænset til de af protokollens bestemmelser, som henhører under den fælles handelspolitik (EU's enekompetence), samt de af protokollens bestemmelser, som er underlagt eksisterende EU-lovgivning, der kan påvirkes eller ændres som følge af protokollen. Det fremgår endvidere eksplicit af præambelen, at indgåelse af protokollen på EU's vegne ikke vil medføre, at der udøves delt kompetence, hvorved medlemsstaterne bibeholder deres kompetencer på områder omfattet af protokollen, som ikke påvirker eller ændrer rækkevidden af eksisterende EU-lovgivning.

Det er præciseret, at protokollens bestemmelser bl.a. falder under områderne for retligt samarbejde i straffesager, definitionen af strafbare handlinger og politisamarbejde. Og i det omfang artiklerne 14, 16, 19, 23, 26, 27, 29 og 30 i protokollen kan gennemføres ved hjælp af foranstaltninger, der henhører under de førnævnte områder, vil bestemmelserne henhøre under området for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Det er præciseret, at der er etableret fælles EU-lovgivning på områderne retligt samarbejde i straffesager og definitionen af strafbare handlinger. Af relevante EU-retsakter i relation til forslaget til rådsafgørelse for så vidt angår de af protokollens bestemmelser, som henhører under området for frihed, sikkerhed og

retfærdighed, er rammeafgørelsen om hvidvask m.v.<sup>2</sup> og rådsakten om udarbejdelse af konvention om beskyttelse af EU's finansielle interesser<sup>3</sup> udpeget.

Det er præciseret, at protokollens bestemmelser, som henhører under områderne for retligt samarbejde i straffesager og definitionen af strafbare handlinger, særligt fremgår af protokollens artikel 14, 16, 26, 29 og 30, og at disse bestemmelser kan påvirke eller ændre den fælles EU-lovgivning, som nævnt ovenfor, hvilket er baggrunden for, at disse er henført til forslaget om EU's indgåelse af protokollen.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

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

#### **5. Nærhedsprincippet**

Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt, da de foreslåede afgørelser er begrænset til at omhandle de af protokollens bestemmelser, som henhører under anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik foruden de af protokollens bestemmelser, som er omfattet af eksisterende EU-lovgivning, som kan påvirkes eller ændres som følge af protokollen.

#### **6. Gældende dansk ret**

Af relevante EU-retsakter i relation til forslaget til rådsafgørelse for så vidt angår de af protokollens bestemmelser, som *ikke* henhører under området for frihed, sikkerhed og retfærdighed, og som kan påvirkes eller ændres som følge af protokollens bestemmelser, er:

- Den generelle ordning for punktafgifter (EU-cirkulationsdirektivet)<sup>4</sup>  
Direktivet er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1385 af 21. december 2009<sup>5</sup>
- Tobaksstruktur- og minimumsafgiftsdirektiverne<sup>6</sup>  
Direktivet er en kodifikation<sup>7</sup>, dvs. en sammenskrivning uden indholdsmæssige ændringer. Rådets direktiv 2010/12/EU af 16. februar 2010 ændrede derimod direktiv 92/79/EØF, direktiv 92/80/EØF og direktiv 95/59/EF for så vidt angår punktafgiftsstrukturen og –satserne for forarbejdet tobak medførte ændringer, som er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1361 af 8. december 2010<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Rådets rammeafgørelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold.

<sup>3</sup> Rådets retsakt af 26. juli 1995 om udarbejdelse af konvention om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.

<sup>4</sup> Direktiv 2008/188/EF om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF.

<sup>5</sup> Lov om ændring af lov om energiafgift af mineralolieprodukter m.v., lov om afgift af spiritus m.v., lov om tobaksafgifter, lov om afgift af øl, vin og frugtvin m.m. og forskellige andre love (Gennemførelse af EU-cirkulationsdirektiv)

<sup>6</sup> Rådets direktiv 2011/64/EU af 21. juni 2011 om punktafgiftsstrukturen og –satserne for forarbejdet tobak (kodifikation).

<sup>7</sup> Kodifikationen omfatter Rådets direktiv 92/79/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne, Rådets direktiv 92/80/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af afgifterne på andre former for forarbejdet tobak end cigaretter og Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift, som indvirker på forbruget af forarbejdet tobak.

<sup>8</sup> Lov om ændring af lønsumsafgiftsloven, momsloven, registreringsafgiftsloven og forskellige andre love (Fremrykning af forhøjelse af lønsumsafgift for finansielle virksomheder, lønsumsafgiftsfritagelse for undervisning på

- Hvidvaskdirektivet<sup>9</sup>  
Direktivet er implementeret i dansk ret ved lov nr. 420 af 9. maj 2006<sup>10</sup> og lov nr. 117 af 27. februar 2006<sup>11</sup>
- Tobaksdirektivet<sup>12</sup>  
Gennemførelse af direktivet i dansk ret under forberedelse.
- EU-toldkodeksen<sup>13</sup>  
Tilpasning af den nationale lovgivning er under forberedelse.

## 7. Konsekvenser

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark kan ikke deltage i vedtagelse af det forslag til rådsafgørelse, som omhandler de af protokollens bestemmelser, som henhører under området for frihed, sikkerhed og retfærdighed, og afgørelsen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

EU-Kommissionen har under forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen indikeret, at der ikke er aktuelle planer om at fremsætte ny EU-lovgivning eller ændringer til eksisterende EU-lovgivning.

Forpligtelsen til at indføre et følge- og sporbarhedssystem i medfør af protokollen anses således for opfyldt i forbindelse med implementeringen af det vedtagne tobaksdirektiv, og der er ikke for nuværende planer om fremsættelse af ny lovgivning om et licenssystem. Det er overladt til parterne til protokollen et vist skøn om både hvornår og hvordan, at implementeringen af forpligtelserne i medfør af protokollen skal ske. EU-Kommissionen lægger op til dialog om yderligere implementeringstiltag.

EU's tiltrædelse af protokollen vurderes på den baggrund ikke umiddelbart at have lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

I forbindelse med Danmarks tiltrædelse af protokollen vil de lovgivningsmæssige konsekvenser af protokollen blive kortlagt.

### Samfundsøkonomiske konsekvenser

EU's tiltrædelse af protokollen vurderes ikke umiddelbart at have økonomiske konsekvenser for Danmark.

For så vidt angår de statsfinansielle konsekvenser af bekæmpelse af illegal handel med tobaksvarer forventes disse hovedsageligt at ske indirekte via EU-budgettet i form af øgede toldindtægter. Øgede egne indtægter til EU-budgettet vil alt andet lige medføre et lavere dansk bidrag.

---

professionshøjskoler. Ændring af reglerne om renten af registreringsafgift ved bl.a. forholdsmæssig betaling i forbindelse med leasing).

<sup>9</sup> Direktiv 2005/60/EF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

<sup>10</sup> Lov om ændring af lov om spillekasinoer (hvidvask af penge og finansiering af terrorisme). Bestemmelserne er videreført som en bemyndigelsesbestemmelse i lov om spil (lov nr. 848 af 1. juli 2010 med senere ændringer).

<sup>11</sup> Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme.

<sup>12</sup> Direktiv 2014/40/EU om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lov og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF.

<sup>13</sup> Rådets og Europa-Parlamentets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-Toldkodeksen (omarbejdning).

### Erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for virksomhederne

Det kan ikke afvises, at tobaksprotokollen på visse områder pålægger virksomhederne administrative byrder i videre omfang end tobaksdirektivet. Det fremgår bl.a. af tobaksprotokollen, at virksomheder af egen drift, med henblik på at forebygge at tobaksvarer omdeles ad ulovlige handelsveje, skal indberette oplysninger om bl.a. mistænkelige transaktioner til de relevante myndigheder. En tilsvarende oplysningspligt vurderes ikke at fremgå af tobaksvaredirektivet. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at foretage en nærmere kvalificering af evt. erhvervsadministrative konsekvenser af den nævnte oplysningspligt i tobaksprotokollen. Det forventes imidlertid ikke, at oplysningspligten i sig selv vil medføre væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet. Evt. yderligere EU-retlige tiltag på baggrund af protokollen, herunder i forhold til en evt. udmøntning af den nævnte oplysningspligt i tobaksprotokollen, vil blive iværksat i overensstemmelse med den sædvanlige lovgivningsmæssige procedure i EU, i hvilken sammenhæng evt. administrative konsekvenser af sådanne tiltag nærmere vil blive belyst.

Med hensyn til forholdet til beskyttelsesniveauet for så vidt angår sundhed, er det anført i EU-Kommissionens oprindelige forslag til rådsafgørelse, der *ikke* henhører under området for 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 har med høringsfrist den 14. januar 2016 været sent i høring hos Advokatsamfundet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, borger og retssikkerhedschefen i SKAT, CEPOS, Cevea, COOP; Dansk Dagligvareleverandørforening, Dansk Erhverv, Dansk Told og Skatteforbund, Danske Advokater, De Samvirkende Købmænd, DI, FSR danske revisorer, KL, Kraka, Kræftens Bekæmpelse, Landsskatteretten, LO, Nærbutikkernes Landsforening, SRF Skattefaglig Forening, Tobaksindustrien og Tobaksproducenterne.

Følgende har anført, at de ikke har bemærkninger til forslaget:  
Advokatrådet, SRF Skattefaglig forening,

Nedenfor er de indkomne bemærkninger fra høringen kort refereret.

Dansk Industri (DI) anfører, at DI støtter indsatsen mod enhver form for illegal handel og derfor også en målrettet indsats mod illegal handel med tobak. Som led i denne indsats lægger protokollen imidlertid op til at begrænse tobaksbranchens inddragelse i lov- og regelfastsættelsen. DI finder dette problematisk. Der henvises herudover til Tobaksindustriens høringssvar i sagen.

Dansk Told- og Skatteforbunds Toldudvalg støtter fuldt op omkring arbejdet med at eliminere ulovlig handel med tobaksvarer, herunder smugling, ulovlig fremstilling og efterligning. Toldudvalget opfordrer til, at Skatteministeriet og SKAT er i løbende dialog med tobaksindustrien og andre relevante ressortmyndigheder omkring elimineringen af den ulovlige handel mv.

De Samvirkende Købmænd (DSK) anfører, at der ofte er et tæt sammenhæng mellem omfanget af illegal handel med tobak og gældende afgiftsniveau. Den førte afgiftspolitik er det væsentligste værn mod skadelig ulovlig handel med tobaksvarer. DSK anfører, at protokollen synes at ramme den lovlige handel og produktion modsat de kriminelle, som ikke har tænkt sig at overholde de nye regler. DSK opfordrer til en yderligere analyse af omkostningerne og byrderne for den legale handel ved EU's ratifikation af protokollen.

Kræftens Bekæmpelse bemærker, at WHO's rammekonvention om tobaksforebyggelse er verdens første konvention på sundhedsområdet, og konventionens betydning for forebyggelse af kræft, hjerte-/kar- og lungesygdomme kan næppe overvurderes. Det nævnes, at konventionen forpligter landene på en række betydningsfulde instrumenter til at mindske rygning og dermed alvorlig sygdom. Protokollen imødegår illegal handel med tobak, og Kræftens Bekæmpelse opfordrer til, at protokollen tiltrædes.

Nærbutikkernes Landsforening (NBL) bemærker, at såvel grænsehandel som ulovlig handel med tobak er kilder til at fjerne eksistensgrundlaget for deres medlemmers virksomheder. Der har i flere år været færre smuglede cigaretter på det danske marked i modsætning til ex Sverige og Tyskland. En af grundene hertil er det politiske fokus på afgiftsniveauets betydning i forhold til (lovlig) grænsehandel og illegal handel med tobaksvarer. EU får ved tiltrædelse af protokollen adgang til at igangsætte et licenssystem, som kan komme til bl.a. at omfatte alle handlende. Licenssystemet er uegnet til at bekæmpe en evt. handel med illegal tobaksvarer og vil pålægge den lovlige handel nye byrder. Desuden har EU netop selv vedtaget et system, som skal bremse handel med illegal tobak. NBL er bekymret for, at en tiltrædelse af protokollen betyder, at de fremadrettet ikke vil blive hørt i forhold til evt. ændringer af regler. De mener, at såvel EU som Danmark skal sige nej til protokollen.

Tobaksindustrien anbefaler ikke, at Danmark støtter en EU ratifikation af protokollen, samt at Danmark selv ratificerer. Protokollen gælder kun i de lande, som ratificerer denne, og har således ingen betydning, såfremt de lande, hvorfra den ulovlige handel udgår, ikke ratificerer. Den legale industri påføres derimod nye uberettigede omkostninger og administrative byrder.

I forhold til bekæmpelse af illegal handel med tobak, er protokollen i praksis blevet overhalet af EU med vedtagelsen af Tobaksvaredirektivet. EU kan samtidig uden at ratificere protokollen fortsætte og udbygge det igangværende bilaterale samarbejde om bekæmpelse af ulovlig handel med tobak. De tobakstyper, som Tobaksindustriens medlemmer fremstiller (cigarer, pibetobak, rulletobak og røgfri tobak), er slet ikke eller kun i begrænset omfang genstand for illegal handel, hvilket ikke afspejles i protokollen.

Tobaksindustrien er bekymret for en evt. begrænsning af branchens muligheder for at blive hørt i forbindelse med evt. fremtidige ændringer, hvilket anses for værende uacceptabelt, da tobak er et lovligt produkt på linje med andre forbrugsvarer.

Tobaksindustrien anfører derudover, at de lovgivningsmæssige konsekvenser af protokollen er uoplyste, hvilket ikke giver et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for Folketinget. Dette omfatter eksempelvis indførelsen af et omfattende licenssystem.

Tobaksproducenterne bemærker, at de er bekymrede for den stigende globale handel med ulovlige tobaksvarer, særligt cigaretter. Alene i EU står den illegale handel for mellem 10-12 pct. af handlen med cigaretter. Tobaksproducenterne er fokuserede på at eliminere den ulovlige handel med tobaksvarer og bakker op om hensigten i protokollen, da den kan være et godt redskab i bekæmpelsen af ulovlig handel med tobaksvarer.

De er bekymrede for evt. fremtidige begrænsninger i høring af branchen ved evt. ændringer. Desuden er licenssystemet for tobaksvarer problematisk, da det vil pålægge branchen yderligere byrder og næppe have konsekvenser for det ulovlige salg.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Under forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen er der bl.a. blevet stillet krav om, at forslagene til rådsafgørelser blev præciseret med hensyn til kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, at forslagernes rækkevidde blev begrænset for derigennem at sikre, at forslagene ikke i sig selv resulterer i udvidelse af EU's enekompetence, og at der foretages en konkret opstilling af de relevante artikler i protokollen, som henhører under området for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Efter flere præciseringer af forslagene synes der at samle sig bred enighed om forslagene. Det fremgår bl.a. eksplicit, at EU ikke med tiltrædelsen af protokollen vil udøve delt kompetence, og at forslagernes rækkevidde begrænses til udelukkende at omfatte de af protokollens bestemmelser, som henhører under den fælles handelspolitik (EU's enekompetence), samt de af protokollens bestemmelser, som er underlagt eksisterende EU-lovgivning, der kan påvirkes eller ændres som følge af protokollen.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen er generelt positiv over for EU's tiltrædelse af tobaksprotokollen, og dens hensigt om at eliminere ulovlig handel med tobaksvarer.

Regeringen vil ved evt. yderligere EU-retlige tiltag på baggrund af protokollen, og som led i den sædvanlige lovgivningsmæssige procedure i EU, arbejde for en løsning der i videst muligt omfang tilgodeser erhvervslivets interesser i at få begrænset de erhvervsadministrative byrder.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Forslagene til rådsafgørelser om indgåelse af protokollen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg i form af et grund- og nærhedsnotat, der blev oversendt den 4. juni 2015.