

Vergaderjaar 2001–2002

28 401

Aanpassing van de Tabakswet aan richtlijn nr. 2001/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juni 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten (PbEG L 194)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 maart 2002 en het nader rapport d.d. 23 mei 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 januari 2002, no.02.000367, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot aanpassing van de Tabakswet aan richtlijn nr.2001/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juni 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten (PbEG L 194).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 januari 2002, no. 02.000367, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 maart 2002, nr. W13.02.0032/III, bied ik U hierbij aan. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar plaatst daarbij enkele kanttekeningen, waarop hieronder puntsgewijs zal worden ingegaan.

Met het wetsvoorstel wordt door de aanpassing van de Tabakswet op wetsniveau voldaan aan de implementatie van richtlijn nr.2001/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juni 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten (PbEG L 194) (hierna: de richtlijn). Die wijzigingen betreffen onder andere het stellen van zwaardere eisen waaraan rookwaren en de etikettering op de verpakking daarvan moeten gaan voldoen uit een oogpunt van beperking van het toebrengen van schade door roken aan de gezondheid. De implementatie vindt ook gedeeltelijk op het niveau van een algemene maatregel van bestuur plaats. In verband daarmee is de Raad van State al eerder het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit teergehalte sigaretten en van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten voorgelegd. De Raad heeft daarover op 4 december 2001 advies uitgebracht.

De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij opmerkingen over de erkenning van en het toezicht op de laboratoria en over de in artikel II voorgestelde overgangsbepaling. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

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

1. Laboratoria

Het in artikel I, onder D, voorgestelde artikel 3c van de Tabakswet laat, mede gelet op de toelichting daarop, de mogelijkheid open dat de in die bepaling bedoelde onderzoeken en metingen worden verricht door of onder auspiciën van de industrie zelf. In die bepaling is artikel 4, tweede lid, van de richtlijn geïmplementeerd. Dat artikellid bevat het gebiedende voorschrift dat in ieder geval de metingen voor gehalten aan teer, nicotine en koolmonoxide van sigaretten moeten worden uitgevoerd door of geverifieerd door laboratoria die zijn erkend door en onder toezicht staan van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Artikel 3c, houdt, mede gelet op het bepaalde in het derde lid, de mogelijkheid in dat de minister voorschrijft dat het om dergelijke laboratoria moet gaan. De toelichting op artikel 3c is evenwel onduidelijk op dit punt. Weliswaar wordt daarin vermeld dat de verantwoordelijkheid voor de metingen bij de controlerende instanties ligt, doch niet wordt vermeld dat het, althans bij de hiervoor aangegeven metingen, dient te gaan om laboratoria die zijn erkend door en onder toezicht staan van de overheid. Integendeel, de toelichting leidt tot een dwaalspoor door de opmerking dat het artikel de mogelijkheid openhoudt dat de vereiste metingen worden verricht door of onder auspiciën van de industrie zelf. De Raad adviseert in de toelichting op te nemen dat de metingen weliswaar door of onder auspiciën van de industrie zelf kunnen worden verricht, doch alleen indien de desbetreffende laboratoria zijn erkend door en onder toezicht staan van de bevoegde autoriteit en dat een bepaling van die strekking in een wettelijk voorschrift zal worden opgenomen.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad is in artikel 3c, tweede lid, een bepaling opgenomen die uitdrukkelijk voorschrijft dat de metingen en onderzoeken voor gehalten aan teer, nicotine en koolmonoxide worden uitgevoerd of geverifieerd door laboratoria die zijn erkend door en onder toezicht staan van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De impliciete verwerking van artikel 4, tweede lid, eerste volzin, van richtlijn 200.1/37/EG in het oorspronkelijke voorstel is daarmee omgezet in een expliciete. Tevens is op dit punt de toelichting aangepast.

2. Overgangspannen

De in artikel II voorgestelde overgangsbepalingen voor lightproducten bieden fabrikanten van tabaksproducten een langere uitverkoopmogelijkheid voor hun zogenaamde lightproducten wanneer die zijn voorzien van verpakkingen die niet aan de richtlijneisen voor verpakkingen voldoen dan in de richtlijn wordt voorzien.¹ In de toelichting wordt erop gewezen dat bewust is gekozen voor afwijking van de imperatieve richtlijnbeplating vanwege de strekking van overweging 18 uit de considerans van de richtlijn. Overweging 18 noopt tot het bieden van uitverkoopmogelijkheden voor oude voorraden, in het bijzonder van andere tabaksproducten dan sigaretten, die niet aan de richtlijnbeplating voldoen. In de toelichting wordt gesteld dat op grond van artikel 7 van de richtlijn voor lightsigaretten met ingang van 30 september 2003 een productieverbod bestaat, terwijl artikel 14, tweede lid, van de richtlijn de uitverkoop van oude voorraden tot diezelfde datum toestaat. Bij handhaving van die datum als uiterste uitverkoopdatum zou er geen gelegenheid meer zijn de tot die datum geproduceerde sigaretten die niet aan de verpakkingseisen voldoen uit te verkopen, hetgeen niet in overeenstemming met de bedoeling van overweging 18 wordt geacht. De Raad kan de regering in deze argumentatie niet volgen. Artikel 7 van de richtlijn bevat een verbod op het gebruik van bepaalde teksten, namen, handelsmerken en figuratieve teksten. Gelet op overweging 27 van de richtlijn is hiervoor een overgangstermijn bepaald. Deze termijn loopt tot 30 september 2003. Artikel 14, tweede en derde lid, betreft een overgangstermijn voor verkoop van producten. Hierop ziet overweging 18. Hier loopt de overgangstermijn tot 30 september 2003 respectievelijk 30 september 2004. Zowel voor het verbod op het gebruiken van bepaalde benamingen als voor het verkoopverbod geldt daarmee een termijn van ten minste een jaar. De Raad adviseert om artikel II in overeenstemming te brengen met artikel 14 van de richtlijn zoals dit in overeenstemming met overweging 18 van de richtlijn een overgangstermijn biedt voor de verkoop van producten.

¹ Artikel 14, tweede en derde lid, van de richtlijn.

2. Het advies van de Raad kan hier niet gevolgd worden. De Raad neemt naar mijn oordeel drie zaken onvoldoende in zijn beschouwingen mee:

- ook producten met productbenamingen als light en mild zijn mijns inziens producten als bedoeld in artikel 14, tweede en derde lid, van de richtlijn, dus valt niet goed in te zien waarom de daar bedoelde uitverkooptermijnen van één, respectievelijk twee jaar niet zouden gelden voor de hier bedoelde producten;
- de opvatting van de Raad zou tot gevolg hebben dat direct met ingang van de datum waarop het verbod ten aanzien van aanduidingen als mild en light in werking zou treden – 30 september 2003 – de schappen in de winkels geschoond zouden moeten worden van producten met deze aanduidingen. Dit valt niet goed te rijmen met de overwegingen 18 en 27 van de richtlijn;
- de «strengere» interpretatie door de Raad valt evenmin goed te rijmen met de algemeen binnen de Europese Unie levende gebruiken en voorschriften omtrent het bieden van uitverkooptermijnen ten aanzien van producten die niet langer aan de regels voldoen.

Aan de Raad kan geredelijk worden toegegeven dat de richtlijn op dit punt geen toonbeeld van helderheid is, maar het getuigt naar mijn oordeel van redelijkheid om hier het voordeel van de twijfel aan de justitiabele te gunnen en de richtlijn zo te lezen dat de uitverkooptermijnen van één, respectievelijk twee jaar na het van kracht worden van de verbodsbepalingen ook zien op producten met benamingen als mild en light.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekening is verwerkt. Los van het advies van de Raad is de aanhef onder artikel I geactualiseerd. Daarnaast is memorie van toelichting met enkele passages omtrent de bedrijfseffecten en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven aangevuld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 29 maart 2002,
no.W13.02.0032/III, met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In de in artikel I, onder D, voorgestelde artikelen 3b, eerste lid, en 3c, eerste lid, van de Tabakswet en in de toelichting op die bepalingen ter voorkoming van onduidelijkheid over het begrip «producteenheid» het zinsdeel «opgesplitst naar producteenheid, merk en type» wijzigen in: opgesplitst naar merk en type per eenheid product.