

Kenmerk	W13.01.0539/III
Datum advies	4 december 2001
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 12 maart 2003, nr 50

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting tot wijziging van het Besluit teergehalte sigaretten en van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten.

Bij Kabinetsmissive van 25 oktober 2001, no.01.005041, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting tot wijziging van het Besluit teergehalte sigaretten en van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten.

Het ontwerpbesluit strekt tot implementatie van richtlijn nr.2001/37/EG van 5 juni 2001 (PbEG L 194/26) betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten (hierna: de richtlijn). Die wijzigingen betreffen voornamelijk het stellen van zwaardere eisen waaraan rookwaren en de etikettering op de verpakking daarvan moeten gaan voldoen uit een oogpunt beperking van het toebrengen van schade door roken aan de gezondheid.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar plaatst daarbij enkele kanttekeningen.

1a. Het college heeft bezwaar tegen de redactie van de in de artikelen I, onderdeel D, en II, onderdeel D, van het ontwerpbesluit voorgestelde artikelen 4 van het Besluit teergehalte sigaretten en 3 van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten. Daarin wordt bepaald dat de minister de meetmethoden van onderzoek kan aanwijzen. Aangezien in de richtlijn thans voor sigaretten en in de toekomst mogelijk ook voor andere tabaksproducten uniforme meetmethoden worden voorgeschreven, geeft de Raad in overweging artikel I, onderdeel D, zodanig te formuleren dat, voorzover in de richtlijn uniforme meetmethoden zijn voorgeschreven, deze in de ministeriële regeling worden opgenomen. Voorts beveelt het college aan in de nota van toelichting aan te kondigen dat de minister voor andere tabaksproducten alleen de meetmethoden bepaalt tot ook daarvoor uniforme methoden in de richtlijn worden voorgeschreven.

b. Met betrekking tot het vaststellen van meetmethoden bij ministeriële regeling merkt de Raad nog het volgende op. Die ministeriële regeling zou haar grondslag moeten vinden in de Tabakswet of een daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Tabakswet is, gezien de daarin gebezigde woorden "bij algemene maatregel van bestuur", het aanwijzen bij ministeriële regeling van methoden van onderzoek

ter bepaling van de vraag of producten aan de gestelde eisen voldoen, thans niet mogelijk. Aangezien, zoals uit het algemeen deel van de nota van toelichting blijkt, de Tabakswet nog zal worden gewijzigd in verband met de implementatie van de richtlijn, adviseert het college, hoewel deze opmerking het ontwerpbesluit niet direct betreft, reeds bij voorbaat bij die wijziging tevens artikel 2 van die wet in verband met het hiervoor opgemerkte in die zin te wijzigen dat "bij algemene maatregel van bestuur" wordt vervangen door "bij of krachtens algemene maatregel van bestuur". De betrokken bepaling kan dan pas na wetswijziging in werking treden.

2. In de toelichting op artikel II, onderdeel E, wordt ten aanzien van het voorgestelde voorschrift van artikel 4, vijfde lid, onder c, van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten een voorbehoud gemaakt voor het aanbrengen van vermeldingen op smalle sigarettenpakjes. In verband met de leesbaarheid op dat soort pakjes is de minister voornemens af te wijken van de vorenvermelde bepaling. Het college merkt op dat het voornemen van de minister niet in de bepalingen van het ontwerpbesluit is terug te vinden. Het opnemen van het bedoelde voorbehoud en daarmee verband houdende bepalingen mag alleen plaatsvinden indien dit gebeurt in overeenstemming met de toepasselijke Europese regelgeving. De richtlijnbevestigingen omtrent etiketteren zijn gebiedend en staan de in de toelichting bedoelde wijze van vermelding op de verpakking niet toe. Afwijking van de richtlijnbevestigingen is mitsdien niet toegestaan, noch door opnemng van een daartoe strekkende bepaling in het ontwerpbesluit, noch in een op dat besluit gebaseerde ministeriële regeling als bedoeld in artikel 4, zesde lid, van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten. Het maken van een voorbehoud alleen in de toelichting is niet mogelijk omdat de toelichting dan wordt gebruikt voor het stellen van nadere regelgeving, hetgeen, mede gelet op aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving niet is toegestaan. De Raad adviseert daarvan dan ook af te zien en de toelichting voor wat betreft dit punt te wijzigen.

3. In de in het algemeen deel van de nota van toelichting opgenomen transponeringstabel is vermeld dat het overgangsartikel 14, tweede lid, van de richtlijn in artikel II van het ontwerpbesluit is geïmplementeerd. Verzuimd is in de tabel de aanduiding van de beide in artikel II, onderdeel G, opgenomen overgangsbepalingen van artikel 6, eerste en tweede lid, van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten te vermelden.

Over die bepalingen merkt de Raad het volgende op. Artikel 6, eerste lid, van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten staat toe dat sigaretten die verpakt zijn vóór 1 mei 2002, de inwerkingtredingsdatum van het ontwerpbesluit, en die niet voldoen aan de in het ontwerpbesluit gestelde eisen bedrijfsmatig mogen worden verstrekt of daartoe aanwezig mogen zijn tot 1 mei 2003. Die bepaling komt voor wat betreft de strekking overeen met artikel 14, tweede lid, van de richtlijn. Die richtlijnbevestiging verwijst voor wat betreft de aflooptdatum van de overgangsregeling evenwel naar de in artikel 14, eerste lid, genoemde datum 30 september 2003. Aangezien het een harmonisatierichtlijn betreft waarvan het de bedoeling is alle belemmeringen die het vrije verkeer van goederen binnen de lidstaten in de weg staan op zeker moment te elimineren, rijst de vraag of die aflooptdatum in het ontwerpbesluit met vijf maanden mag worden vervroegd. Artikel 13, tweede lid, kan naar de mening van het college voor een dergelijke afwijking van de in de richtlijn vermelde aflooptdatum in ieder geval niet de grondslag bieden. Ingevolge die bepaling hebben de lidstaten het recht om, met inachtneming van het EG-Verdrag en met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, strengere voorschriften omtrent de productie, de invoer, de verkoop en het verbruik van tabaksproducten te handhaven of vast te stellen, mits deze voorschriften geen afbreuk doen aan de in deze richtlijn vastgestelde voorschriften.

Artikel 6, tweede lid, van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten geeft een vergelijkbare overgangsregeling voor andere tabaksproducten dan sigaretten, zij het dat daarbij een overgangstermijn is bepaald die, anders dan die van het eerste lid, voor wat betreft de afloopdatum overeenstemt met de in artikel 14, derde lid, van de richtlijn bedoelde datum. De Raad merkt over die bepaling op dat als aanvangsdatum van de overgangstermijn geldt 30 september 2002, terwijl het ontwerpbesluit op 1 mei 2002 in werking treedt. Mitsdien zal het gevolg zijn dat voor die andere tabaksproducten van 1 mei 2002 tot 30 september 2002 geen overgangsbepaling geldt.

In verband met het vorenstaande adviseert de Raad de transponeringstabel in de nota van toelichting aan te vullen, de met betrekking tot artikel 6, eerste lid, van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten gerezen vraag in de toelichting te beantwoorden en alsnog te voorzien in de met betrekking tot artikel 6, tweede lid, van dat besluit geconstateerde omissie met inachtneming van hetgeen over het eerste lid is opgemerkt.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

---

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 4 december 2001, no.W06.01.0539/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de aanhef van het ontwerpbesluit, gelet op aanwijzing 111 van de aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) en mede gelet op de aanhef van het Besluit teergehalte sigaretten en het Aanduidingenbesluit tabaksproducten en het tegelijk met dit ontwerpbesluit bij de Raad van State aanhangig gemaakte ontwerpbesluit met betrekking tot wijziging van de evengenoemde besluiten "in overeenstemming met onze Minister van Economische Zaken" wijzigen in: mede namens onze Minister van Economische Zaken.
- De ondertekening van het ontwerpbesluit aanvullen met de ondertekening door de Minister van Economische Zaken.
- De laatste zin van het in artikel II voorgestelde artikel 4, zevende lid, van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten herformuleren met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 5, zevende lid, laatste volzin, en 9 van richtlijn nr. 2001/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juni 2001 (PbEG L 194/26) betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en in overeenstemming met de toelichting op artikel II, onderdeel E, laatste zin, splitsen in een zevende en achtste lid.

---

**Nader rapport (reactie op het advies) van 11 januari 2002**

De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar plaatst daarbij enkele kanttekeningen, waarop hieronder puntsgewijs zal worden ingegaan.

1a. De voorgestelde tekst geeft meer dan voldoende mogelijkheden om de door de Raad bedoelde toekomstige meetmethoden in de ministeriële regeling onder te brengen: het implementeren van een dergelijke nieuwe EU-richtlijn wordt alleen maar eenvoudiger door de hier geïntroduceerde mogelijkheid tot het aanwijzen van onderzoeksmethoden bij ministeriële regeling. Zoals al in de oorspronkelijke toelichting werd aangegeven, was dit ook de belangrijkste reden om te komen tot dit voorstel. Een aanvulling van de toelichting met de aankondiging dat de minister voor andere tabaksproducten dan sigaretten alleen de meetmethoden bepaalt tot ook daarvoor uniforme methoden in een EU-richtlijn zullen worden voorgeschreven, achten wij ongewenst. Als toekomstige EU-richtlijnen die methoden voorschrijven zullen die uiteraard op adequate wijze worden geïmplementeerd, bij voorkeur met behulp van de hier bedoelde ministeriële regeling. Zolang die richtlijnen er niet zijn, zullen andere bruikbare methoden aangewezen moeten worden.

b. De door de Raad gedane suggestie om artikel 2 van de Tabakswet zodanig te wijzigen dat niet alleen bij, maar ook krachtens algemene maatregel van bestuur methoden van onderzoek kunnen worden aangewezen, was reeds opgenomen in het voorstel van wet dat een dezer dagen voor advies aan de Raad wordt voorgelegd.

2. Overeenkomstig de suggestie van de Raad is de bedoelde passage geschrapt.

3. De hier door de Raad geuite opvattingen kunnen niet ten volle gedeeld worden. Artikel 14, tweede en derde lid, van de richtlijn spreekt over de in het eerste lid bedoelde datum. Met de bedoelde datum wordt naar ons oordeel bedoeld op de datum waarop een lidstaat zijn implementatiewetgeving in werking laat treden, in casu 1 mei 2002. En dus niet op de genoemde datum van 30 september 2002, i.e. de uiterste implementatiedatum.

De lezing van de Raad wordt voorts ontkracht door het feit dat bij een overgangstermijn te reken vanaf 30 september 2002 de richtlijn een overgangstermijn zou ontberen voor de mild- en light-aanduidingen op sigarettenverpakkingen. Dat verbod treed namelijk ingevolge artikel 7 van de richtlijn in werking met ingang van 30 september 2003. In de lezing van de Raad, nl. dat de overgangstermijnen van artikel 14 een aanvang zouden nemen op 30 september 2002, zou er dus in het geheel geen "uitverkoopperiode" voor "light"-sigaretten bestaan na de inwerkingtreding van het productieverbod met ingang van 30 september 2003. Met die lezing zou naar ons oordeel geen recht gedaan worden aan de bedoelingen van de richtlijn, omdat het bieden van een uitverkoopperiode - ook voor mild en light-aanduidingen op sigaretten - toch wel degelijk de bedoeling achter de richtlijn is geweest, zoals met name blijkt uit overwegingen 18 en (het slot van) 27 van de richtlijn.

Voorts miskent de Raad dat de richtlijn zelf in artikel 14, eerste lid, uitdrukkelijk rept van uiterlijk 30 september 2002 en dus ook uitdrukkelijk ruimte laat voor de lidstaten om met ingang van een eerder tijdstip tot implementatie over te gaan. Dit laatste is voor zover ons bekend niet ongebruikelijk in de verhoudingen tussen de Unie en de lidstaten.

Tenslotte lijkt de Raad voorbij te gaan aan het feit dat ingevolge het nieuwe artikel 5 van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten de regels opgenomen in dat besluit tot 30 september 2002 niet van toepassing zijn op tabaksproducten uit andere EU-lidstaten. Daarmee wordt

naar ons oordeel recht gedaan aan de met de richtlijn beoogde harmonisatie.

Wel is overeenkomstig het advies van de Raad de transponeringstabel aangevuld, in die zin dat iets meer woorden zijn besteed aan de wijze waarop de overgangstermijnen van de richtlijn zijn geïmplementeerd in artikel II, onderdeel G.

4. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

Ik moge U hierbij, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport