

INFORMATIEBLAD

OVER DE OVEREENKOMST TUSSEN DE EU EN PHILIP MORRIS INTERNATIONAL

In 2004 bereikten de Europese Commissie en tien EU-lidstaten een twaalf jaar durende overeenkomst met Philip Morris International (PMI) om het probleem van de illegale handel in tabaksproducten aan te pakken. Sindsdien zijn alle lidstaten van de EU tot de overeenkomst toegetreden. Na deze Overeenkomst volgden nog andere Overeenkomsten, met name met Japan Tobacco International (JTI-overeenkomst) in december 2007, met British American Tobacco (BAT-overeenkomst) in juli 2010 en met Imperial Tobacco (ITL-overeenkomst) in september 2010.

Dit informatieblad zet de belangrijkste feiten van en vragen over de huidige onderhandelingen ter verlenging van de PMI-overeenkomst van 2004 op een rijtje. Intussen heeft PMI de EU echter ook voor het gerecht gedaagd in verband met de nieuwe richtlijn voor tabaksproducten van 2014, met inbegrip van haar bepalingen op het vlak van veiligheid en de tracking & tracing van illegale tabaksproducten.

Maar eerst ... een korte geschiedenisles over de overeenkomsten die de EU sloot met de vier grootste tabaksondernemingen ter wereld:

In 2000 spanden de Europese Commissie (EC) en tien EU-lidstaten een rechtszaak aan tegen drie internationale tabaksondernemingen: Philip Morris International; R.J. Reynolds; en Japan Tobacco International; waarbij de ondernemingen beschuldigd werden van een aanhoudend internationaal complot om sigaretten te smokkelen, de opbrengsten van drugshandel wit te wassen, toezicht van overheidswege op de tabaksindustrie te belemmeren, onwettige prijsafspraken te maken, buitenlandse ambtenaren om te kopen en illegale handel te drijven met terroristische groeperingen en staten die het terrorisme steunen.¹ Uiteindelijk werd er in respectievelijk 2004 en 2007 een minnelijke schikking met PMI en JTI getroffen, waarbij er door de ondernemingen in totaal meer dan \$1,6 miljard aan de Europese Commissie en de Lidstaten werd betaald als vergoeding voor het verlies aan belastinginkomsten ten gevolge van de illegale handel² en waarbij PMI een juridisch bindende Overeenkomst sloot. De geheime onderhandelingen over deze Overeenkomst startten in 2001, kort nadat de juridische procedure tegen PMI werd ingesteld.³

WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE ASPECTEN VAN DE PMI- OVEREENKOMST?

Krachtens deze overeenkomst moet PMI 12 jaar lang \$1,25 miljard per jaar betalen en de smokkel van haar sigaretten aan banden leggen door het treffen van een reeks maatregelen. Deze omvatten:^{4 5}

- het controleren van het distributiesysteem en de contractanten die PMI van sigaretten voorziet;
- het treffen van tracking- en tracingmaatregelen die het voor de autoriteiten mogelijk moeten maken om gesmokkelde sigaretten te herleiden naar de contractant die ze van PMI aankocht;
- het opleggen van boetes ten belope van het bedrag van de ontdoken belastingen, zodra er meer dan 50.000 echte PMI-sigaretten in beslag genomen worden;

- het opleggen van verkoopbeperkingen in functie van de legitieme vraag op de aangegeven markt van bestemming om het ontstaan van overschotten en het doorsluizen van tabaksproducten naar illegale kanalen te voorkomen.

WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE VRAGEN IN VERBAND MET DE PMI-OVEREENKOMST?

Wordt het aan de EU en de lidstaten betaalde geld gebruikt om de illegale handel te bestrijden?



9,7 % van de vaste jaarlijkse betalingen die verricht worden door de vier tabaksondernemingen (waaronder PMI) waarmee de EU Overeenkomsten gesloten heeft, gaat naar de begroting van de EU. De resterende 90,3 % gaat naar de schatkist van de individuele lidstaten. De betalingen die de EC en de lidstaten ontvangen, worden niet vooraf toegewezen aan een bepaald doel en er zijn erg weinig lidstaten die informatie delen over de betalingen.⁶ Daarom is het niet duidelijk, hoe het door de Overeenkomst gegenereerde geld gebruikt wordt.⁷

Is de PMI-overeenkomst afgestemd op het doel dat ermee beoogd wordt?



Tien jaar geleden, toen er voor het eerst over de Overeenkomst onderhandeld werd, werden er in de EU vooral grote partijen illegale tabaksproducten in beslag genomen. Sindsdien is de illegale handel binnen de EU echter veranderd. Zo tellen de huidige in beslag genomen partijen gemiddeld minder dan 7.500 sigaretten (veel dus minder dan de limiet van 50.000 sigaretten voor het opleggen van boetes). Daarom hebben de voorziene boetes voor illegale sigaretten tot nog toe verrassend weinig opgebracht. Zo bleek het bv. maar bij 0,5 % van de 3,8 miljard sigaretten die in 2012 in de EU in beslag genomen werden, om echte producten te gaan.⁸

Zijn het de douanebeambten die bepalen of de in beslag genomen producten echt of namaak zijn?



Douaneambtenaren vertrouwen op de sector om te bepalen of sigaretten echt (in aanmerking komen voor de oplegging van boetes) of namaak zijn (niet in aanmerking komen).⁹ In alle Overeenkomsten staat dat de relevante fabrikant, *in casu* PMI, het recht heeft om de in beslag genomen sigaretten te onderzoeken en een rapport over hun authenticiteit aan OLAF, het Europees bureau voor fraudebestrijding, over te maken. Als de fabrikant tot de slotsom komt dat de sigaretten namaak zijn, dan moet het rapport documentatie en onderzoeksresultaten bevatten, die deze conclusie staven.

Wordt er op een onafhankelijke manier gecontroleerd of producten echt of namaak zijn?



De Overeenkomst voorziet dat deze controle door de fabrikant gebeurt. Als OLAF of een deelnemende lidstaat het echter niet eens is met de geformuleerde conclusie, dan moet de zaak doorverwezen worden naar een onafhankelijk laboratorium dat in de Overeenkomst geïdentificeerd wordt.¹⁰ Sinds de eerste Overeenkomst van kracht werd tot 31 oktober 2013, werden in beslag genomen sigaretten evenwel nog nooit geanalyseerd door het onafhankelijke laboratorium en werden alle beslissingen in plaats daarvan gebaseerd op de evaluaties van de tabaksindustrie.¹¹

Hoe bepalen PMI en de andere grote tabaksondernemingen of de in beslag genomen producten echt of namaak zijn?



Tabaksfabrikanten vertrouwen op een systeem genaamd Codentify® dat intern ontwikkeld werd door PMI en waarvoor aan de andere tabaksfabrikanten (JTI, BAT, ITL) een gratis gebruikslicentie werd toegekend.¹²

Als onderdeel van de vereiste van de Overeenkomst om een mechanisme te ontwikkelen dat smokkelen moet tegengaan, genereert Codentify® aan de hand van een digitaal algoritme een 12-cijferige code die vervolgens op een pakje sigaretten wordt aangebracht. Dit met de bedoeling om pakjes sigaretten gemakkelijker doorheen de toeleveringsketen te kunnen traceren aan de hand van deze individuele, scanbare code die o.a. de datum, de herkomst, het belastingtarief en de bestemming van het product bevat.¹³

Zorgt de PMI-overeenkomst er inderdaad voor dat de lidstaten de gedeerde inkomsten recupereren?



De idee achter het opleggen van boetes bij inbeslagnemingen in het kader van de PMI-overeenkomst was enerzijds om PMI te ontmoedigen zich nog verder in te laten met de illegale handel in haar eigen producten door de onderneming te bestraffen telkens er een grote partij van haar sigaretten in beslag genomen werd, en om anderzijds een manier te vinden, waarop de EU-lidstaten de gedeerde belastinginkomsten konden recupereren. Of het bij de in beslag genomen sigaretten om echte of namaakproducten gaat, wordt echter in hoofdzaak door de onderneming bepaald. Daarom is het misschien niet verrassend dat de tabaksindustrie tot op heden het merendeel van de in beslag genomen producten als namaak classificeerde, met geringe boetes voor de in beslag genomen partijen tot gevolg, wat betekent dat de regeringen van de lidstaten niet gecompenseerd werden voor hun gedeerde inkomsten. Zo werden van het totale aantal in beslag genomen sigaretten in de periode 2004-2013 3,2 miljard (78 %) als namaakproducten geclassificeerd.¹⁴

Ondersteunt PMI de in de EU-wetgeving vastgelegde traceerbaarheidsmaatregelen?



In 2014 leidde PMI (samen met BAT, ITL en andere tabaksondernemingen) een procedure in tegen de nieuwe richtlijn voor tabaksproducten van de EU (2014/40/EU) voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU).¹⁵

De daarbij ingediende vordering eist de nietigverklaring van de hele Richtlijn, met inbegrip van Artikel 15 dat een tracking- en tracingsysteem voor de wettelijke toeleveringsketen in de hele Europese Unie alsook zichtbare en onzichtbare beveiligingselementen voorschrijft. De rechterlijke toetsing kan tot drie jaar in beslag nemen.¹⁶ Dit betekent dat OLAF de hernieuwing van een juridische overeenkomst met een onderneming overweegt, die de wetgeving van de EU betwist, terwijl het PMI de mogelijkheid biedt om het tracking- en tracingsysteem dat op haar eigen technologie gebaseerd is (Codentify®), te blijven controleren.

Heeft OLAF een impactevaluatie (IA - 'Impact Assessment') van de PMI-overeenkomst verricht?



De commissie-Juncker heeft verklaard dat de Europese Commissie de impact van beleidslijnen, wetten, handelsovereenkomsten en andere maatregelen in elk stadium - van planning tot implementatie en herziening - zal evalueren om erop toe te zien dat de actie van de EU doeltreffend is.¹⁷ De Commissie heeft echter eveneens verklaard dat de Overeenkomst doeltreffend is, zonder eerst een impactevaluatie te hebben verricht.

Volgens de officiële verklaringen hebben de diensten van de Commissie en de lidstaten al een "verkennde bijeenkomst" met PMI gehad en zijn de gesprekken over een vernieuwing van de Overeenkomst volop aan de gang.¹⁸

Respecteren de lopende gesprekken over een vernieuwing van de PMI-overeenkomst het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC - 'Framework Convention on Tobacco Control')?



Het FCTC is het eerste internationale gezondheidsverdrag dat opgesteld werd in reactie op de mondialisering van de tabaksepidemie. De EU en al haar lidstaten hebben het verdrag geratificeerd en zijn bijgevolg wettelijk verplicht om de artikelen ervan te implementeren. De richtlijnen voor FCTC-artikel 5.3 die ontwikkeld werden via een intergouvernamenteel proces en die unaniem goedgekeurd werden door de Conferentie van de Partijen (COP), stellen dat Partijen rekenschap verschuldigd zijn voor en transparant moeten zijn over hun omgang met de tabaksindustrie. Verder specificiert de richtlijn eveneens dat er "alleen wanneer en voor zover dit strikt noodzakelijk is" sprake kan zijn van interactie tussen de Partijen en de tabaksindustrie "met het oog op de" effectieve "regulering van de sector en haar producten".¹⁹ Het is echter niet duidelijk of de interactie tussen de Commissie (met inbegrip van OLAF) en PMI als "strikt noodzakelijk" beschouwd kan worden, omdat de inhoud van deze bijeenkomsten geheim gehouden werden. De voorbije 10 jaar is namelijk uit opgevraagde documenten gebleken dat OLAF tal van bijeenkomsten met PMI en de drie andere grote tabaksproducenten heeft gehad zonder dat er enige gedetailleerde informatie over deze bijeenkomsten werd vrijgegeven.^{20 21} Bovendien zou het best kunnen dat het partnerschap tussen de EU en PMI ook indruist tegen FCTC-artikel 5.3 dat stelt dat partijen geen "partnerschappen" met de tabaksindustrie mogen aanvaarden, ondersteunen of onderschrijven in het kader van eender welk initiatief om volksgezondheidsbeleidslijnen te bepalen of te implementeren.²²

Zijn er andere mechanismen om de illegale handel in tabaksproducten in de EU te controleren?



Afgezien van Artikel 15 van de hierboven vermelde Tabaksproductenrichtlijn kan de EU nog andere maatregelen treffen om de illegale tabakshandel te bestrijden. Zo werd op 12 november 2012 tijdens de vijfde zitting van de Conferentie van de Partijen het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten (ITP - 'Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products') goedgekeurd, waarover krachtens het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging onderhandeld werd. Het Protocol in kwestie staat op dit ogenblik open voor ratificatie, aanvaarding, goedkeuring of toetreding door de Partijen bij het WHO-Kaderverdrag. De EU ondertekende het protocol alvast op 20 december 2013 Op 4 mei 2015 verklaarde de Europese Commissie bovendien dat de EU het Protocol zou moeten ratificeren en moedigde ze de Raad aan om deze beslissing goed te keuren met instemming van het Europese Parlement.²³ Het ITP reikt immers diverse hulpmiddelen aan om de illegale tabakshandel te voorkomen en tegen te gaan via internationale samenwerking en nationale maatregelen om de toeleveringsketen voor tabaksproducten te controleren.²⁴ Ondanks andersluidende claims van de tabaksindustrie en op basis van beschikbare informatie die door PMI en andere belangrijke tabaksproducenten gebruikt wordt om hun producten te traceren, is namelijk gebleken dat Codentify® niet voldoet aan de eisen van ITP-artikel 8.2 en dat het tracking- en tracingsysteem "gecontroleerd moet worden door de Partij".²⁵ Het ITP zou daarentegen voor een globaal systeem moeten zorgen dat volledig losstaat van de tabaksindustrie en zou daarom een meer doeltreffende oplossing moeten blijken voor het probleem van de illegale handel dan de huidige PMI-overeenkomst en andere

Overeenkomsten met de grote tabaksmultinationals. Smoke Free Partnership, waarvan Stichting tegen Kanker een actief lid is, spoort de EU en al haar lidstaten er dan ook toe aan om het Protocol te ratificeren of toe te treden als Partij, zoals Oostenrijk, Frankrijk en Spanje intussen al gedaan hebben.

Referenties

¹ US District Court. European Community complaint against Philip Morris, RJ Reynolds and Japan Tobacco. New York: United States District Court, Eastern District of New York 2000.

² European Anti-Fraud Office. Agreements with tobacco manufacturers

http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm

³ European Commission. Working document on the Agreements with the tobacco industry and fight with the illicit tobacco trade. Committee on Budgetary Control. Rapporteur: Bart Staes. Brussels: 2013.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201406/20140618ATT85484/20140618ATT85484EN.pdf>

⁴ European Anti-Fraud Office. Agreements with tobacco manufacturers

http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007_en.pdf

⁵ Joossens, L, Gilmore A, Stoklosa M, Ross H, Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies, Tobacco Control, 2015, in press.

⁶ European Parliament. Answer given by Vice-President Georgieva on behalf of the Commission. E-008329/2014,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-008329&language=EN>

⁷ Gilmore, A. Cigarette smuggling: current issues and data concerns. Workshop on Cigarette Smuggling. European Parliament, p.27. 22nd January 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf>

⁸ Joossens L, Ross H, Stoklosa M. EU policy and illicit tobacco trade: assessing the impacts. Prepared for the European Parliament's Committee on Budgetary Control. Workshop "Cigarette Smuggling" Proceedings. Brussels: European Parliament 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf>

⁹ European Parliament. Answer given by Mr Semeta on behalf of the Commission. E-012454/2013. 2014.,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>

¹⁰ European Anti-Fraud Office. Agreements with tobacco manufacturers

http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm

¹¹ European Parliament. Answer given by Mr Semeta on behalf of the Commission. E-012454/2013,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>

¹² Digital Coding and Tracing Association Press release, May 2013 [http://www.dcta-](http://www.dcta-global.com/docs/DCTA_Public_Launch_Press%20Release_22May2013.pdf)

[global.com/docs/DCTA_Public_Launch_Press%20Release_22May2013.pdf](http://www.dcta-global.com/docs/DCTA_Public_Launch_Press%20Release_22May2013.pdf)

¹³ Philip Morris International

http://www.pmi.com/eng/tobacco_regulation/illicit_trade/pages/pmi_product_marking.aspx

¹⁴ European Parliament. Answer given by Mr Semeta on behalf of the Commission. E-012454/2013. 2014

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>

¹⁵ ECJ, Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice, Queen's Bench Division (Administrative Court) (England and Wales) (United Kingdom) made on 1 December 2014 – Philip Morris Brands SARL, Philip Morris Limited, British American Tobacco UK Limited against Secretary of State for Health (Case C-547/14),

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=tobacco&docid=161948&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=395441#ctx1>

¹⁶ EUobserver: `Tobacco giant initiates EU court challenge` <https://euobserver.com/social/124802>

¹⁷ European Commission: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

¹⁸ European Commission http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007_en.pdf

¹⁹ Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control

http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf

²⁰ European Anti-Fraud Office. Request for access to documents

²¹ Joossens, L, Gilmore A, Stoklosa M, Ross H, Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies, Tobacco Control, 2015, in press.



²²Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control
http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf

²³European Commission. Press Release Database. "Commission proposes EU joins international agreement fighting tobacco smuggling"

http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-4911_en.htm

²⁴Protocol to Eliminate Illicit Trade on Tobacco Products

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80873/1/9789241505246_eng.pdf?ua=1

²⁵Secretariat study of the basic requirements of the tracking and tracing regime to be established in accordance with Article 8 of the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. White paper presented to the Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control. 6th Conference of the Parties, Moscow, 17 October 2014