

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.5.2008
COM(2008) 330 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Verslag over de tenuitvoerlegging van de Tabaksreclamerichtlijn (2003/33/EG)

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Verslag over de tenuitvoerlegging van de Tabaksreclamerichtlijn (2003/33/EG)

1.	Inleiding	4
2.	Achtergrond.....	4
3.	Omzetting in de lidstaten	5
4.	Tenuitvoerlegging door de lidstaten.....	6
4.1.	Gedrukte media	6
4.1.1.	De uitdrukking 'gedrukte publicaties'.....	6
4.1.2.	Omzetting in de lidstaten	6
4.1.3.	Uitvoering	6
4.2.	Diensten van de informatiemaatschappij	7
4.2.1.	Omzetting in de lidstaten	7
4.2.2.	Uitvoering	8
4.3.	Kwesties inzake sponsoring	9
4.3.1.	Omzetting.....	9
4.3.2.	Sponsoring van evenementen.....	9
4.3.3.	Promotie van tabaksproducten in films.....	10
4.3.4.	Bedrijfspromotie	10
4.4.	Sancties	11
4.5.	Toegang tot het gerecht.....	12
4.5.1.	Omzetting in de lidstaten	12
4.5.2.	Uitvoering	12
4.6.	Grensoverschrijdende handhaving.....	12
5.	Conclusies	13

1. INLEIDING

De Commissie legt overeenkomstig artikel 6 van de Tabaksreclamerichtlijn¹ (hierna 'de richtlijn') dit verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn voor aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité.

De richtlijn voorziet niet in een comité om de Commissie te assisteren bij toezicht, informatie-uitwisseling of samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie bij de uitvoering van de richtlijn. De Commissie heeft een informele groep inzake tabaksreclame opgericht, bestaande uit verbindingsfunctionarissen van de lidstaten, om informatie uit te wisselen over de uitvoering van de richtlijn.

Uit feedback van discussies binnen deze groep komt naar voren dat de bevoegde handavings- en controleautoriteiten in de lidstaten positief staan tegenover een forum om informatie over en beste praktijken bij de uitvoering van de richtlijn uit te wisselen. Sinds de uiterste datum voor de omzetting van de richtlijn in nationaal recht (31 juli 2005) is de groep viermaal bijeengekomen.

Dit verslag is gebaseerd op informatie die de Commissie van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten via voornoemde groep, van burgers, van niet-gouvernementele organisaties en door middel van waarnemingen van de Commissiediensten heeft verkregen.

Aangezien er weinig tijd is verstreken sinds de omzetting van de richtlijn in nationaal recht, die in enkele lidstaten bovendien vertraagd was, is het te vroeg om de uitwerking van deze richtlijn op de volksgezondheid te evalueren. Verwacht wordt echter dat het door de richtlijn ingestelde algehele verbod op grensoverschrijdende reclame de prevalentie van roken in de Europese Unie op lange termijn zal helpen verminderen, omdat een dergelijk effect een erkend resultaat is van een algeheel verbod op tabaksreclame².

2. ACHTERGROND

De werkingssfeer van de richtlijn (2003/33/EG) resulteert uit de bevinding van het Hof van Justitie dat de EU alleen een verbod op bepaalde vormen van reclame en sponsoring voor tabaksproducten met een grensoverschrijdend effect mocht instellen op grond van artikel 95 van het EG-Verdrag (interne markt)³.

De richtlijn reglementeert reclame en sponsoring voor tabaksproducten met een grensoverschrijdend effect in andere media dan de televisie. Op 12 december 2006 bevestigde het Hof van Justitie de geldigheid van de richtlijn⁴. Het Hof oordeelde dat

¹ Richtlijn 2003/33/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de reclame en sponsoring voor tabaksproducten, PB L 152 van 20.6.2003, blz. 16.

² Zie bijvoorbeeld de publicatie van de Wereldbank 'Curbing the epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control (1999)', blz. 50-51.

³ Zaak C-376/98, Duitsland tegen het Europees Parlement en de Raad, arrest van 5 oktober 2000.

⁴ Zaak C-380/03, Duitsland tegen het Europees Parlement en de Raad, arrest van 12 december 2006.

werd voldaan aan de voorwaarden die de keuze van artikel 95 van het EG-Verdrag als rechtsgrond rechtvaardigen. Het Hof was met name van oordeel dat de vrijheid van meningsuiting van journalisten als zodanig intact blijft en dat de redactionele bijdragen van journalisten dus niet worden getroffen⁵.

Reclame en sponsoring voor tabaksproducten op televisie zijn verboden bij de richtlijn 'Televisie zonder grenzen' (89/552/EEG). Deze richtlijn zal worden vervangen door de in december 2007 goedgekeurde richtlijn 'Audiovisuele mediadiensten', die de toepassing van dit verbod uitbreidt tot alle vormen van audiovisuele commerciële communicatie, inclusief productplaatsing⁶.

De Europese Gemeenschap werkt in het kader van de Kaderovereenkomst voor de bestrijding van tabaksgebruik (FCTC) aan de vaststelling van strenge internationale richtsnoeren om haar bevolking tegen tabaksreclame uit derde landen te beschermen. De Europese Gemeenschap is een belangrijke bemiddelaarster in de werkgroep die tot taak heeft uitgebreide ontwerprichtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van artikel 13 van de FCTC⁷ vast te stellen en aanbevelingen te doen over belangrijke onderdelen van een protocol over grensoverschrijdende reclame, promotie en sponsoring, ter aanvulling van deze richtsnoeren.

3. OMZETTING IN DE LIDSTATEN

De uiterste datum voor de inwerkingtreding van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om aan de richtlijn te voldoen, was 31 juli 2005.

De meeste lidstaten hebben deze datum gehaald. Enkele lidstaten hadden de richtlijn echter niet op tijd in nationaal recht omgezet en de Commissie heeft inbreukprocedures tegen deze landen ingeleid. De betrokken lidstaten deden vervolgens kennisgeving van hun maatregelen ter omzetting van de richtlijn en de Commissie kon deze inbreukzaken in de eerste helft van 2006 sluiten, uitgezonderd voor Duitsland, dat zijn omzettingsmaatregelen in december 2006 meedeelde.

Bijgevolg hadden alle lidstaten aan het eind van 2006 hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter omzetting van de richtlijn meegedeeld. Uit onderzoek naar de omzettingsmaatregelen bleek echter dat sommige lidstaten oorspronkelijk uitzonderingen op het verbod op sponsoring maakten voor bepaalde grote evenementen van groot economisch belang (zoals Formule 1 en Motor Grand Prix). De Commissie leidde snel inbreukprocedures tegen deze lidstaten in. Daar alle lidstaten hun wetgeving na het optreden van de Commissie spoedig wijzigden, kon de Commissie de inbreukzaken sluiten.

Het verbod op reclame en sponsoring voor tabaksproducten in de lidstaten is doorgaans uitgebreider en/of reikt verder dan het verbod vervat in de richtlijn en is ook van toepassing op activiteiten op lokaal niveau, zoals bioscoopreclame of reclame op verkooppunten, sponsoring van alle evenementen en gratis verspreiding.

⁵ Lid 156 van het arrest.

⁶ Richtlijn 2007/65/EG, PB L 332 van 18.12.2007, blz. 27.

⁷ Op grond van artikel 13 van de FCTC zijn de partijen verplicht de reclame, promotie en sponsoring voor tabaksproducten te verbieden of te beperken.

Dit is in overeenstemming met de Aanbeveling van de Raad inzake de preventie van roken en initiatieven ter verbetering van de bestrijding van het tabaksgebruik⁸. In deze aanbeveling wordt de lidstaten verzocht om, in overeenstemming met hun nationale grondwettelijke beginselen, alle vormen van reclame en sponsoring of methoden om direct of indirect tabaksproducten aan te prijzen, te verbieden.

Alle lidstaten hebben de richtlijn volledig in nationaal recht omgezet. De Commissie is niet op de hoogte van wettelijke lacunes in de omzetting.

4. TENUITVOERLEGGING DOOR DE LIDSTATEN

4.1. Gedrukte media

4.1.1. De uitdrukking 'gedrukte publicaties'

Op grond van artikel 3, lid 1, zijn de lidstaten verplicht tabaksreclame in de pers en andere gedrukte publicaties te verbieden. Er zijn twee uitzonderingen: personen die werkzaam zijn in de tabakshandel en publicaties die worden gedrukt en uitgegeven in derde landen, mits deze publicaties niet hoofdzakelijk voor de communautaire markt bestemd zijn.

Het Hof van Justitie heeft verduidelijkt dat de uitdrukking 'gedrukte publicaties' in artikel 3, lid 1, van de richtlijn publicaties zoals kranten, tijdschriften en magazines omvat. Het Hof heeft benadrukt dat de ratio van artikel 3, lid 1, erin bestaat het vrije verkeer van al deze media in de interne markt te waarborgen. Daarom is het noodzakelijk de tabaksreclame daarin te beperken tot die magazines en tijdschriften die niet voor het grote publiek bestemd zijn (vierde overweging van de richtlijn). Het verbod heeft dus geen betrekking op krantjes van lokale verenigingen, programma's van culturele evenementen, aanplakbiljetten, telefoonboeken en diverse folders en brochures⁹.

4.1.2. Omzetting in de lidstaten

De lidstaten hebben artikel 3, lid 1, van de richtlijn volledig in nationaal recht omgezet. De meeste lidstaten hebben dit gedaan door een algemeen verbod op alle vormen van reclame, promotie en sponsoring voor tabaksproducten in te stellen. In de meeste lidstaten heeft het verbod dus ook betrekking op lokale publicaties, waardoor het een bredere werkingssfeer heeft dan artikel 3, lid 1.

Alle lidstaten passen ook de twee uitzonderingen van artikel 3, lid 1, van de richtlijn toe.

4.1.3. Uitvoering

Het verbod op tabaksreclame in de gedrukte media wordt in het algemeen nageleefd. De traditionele advertenties voor sigarettenmerken lijken te zijn verdwenen uit

⁸ Nr. 2003/54/EG, PB L 22 van 25.1.2003, blz. 31.

⁹ Zie Zaak C-380/03 Duitsland tegen het Europees Parlement en de Raad, leden 84-86.

publicaties die voor het grote publiek bestemd zijn. De gedrukte media in de EU zijn echter nog niet geheel vrij van reclame en promotie voor tabaksproducten.

Tabaksreclame kan de vorm aannemen van verwijzingen in persberichten en in de inhoud van gedrukte media. De ervaring leert dat dergelijke verwijzingen toevallig of gepland kunnen zijn. Zo werden logo's van tabaksmerken in de achtergrond van modefoto's in een modeblad verwerkt. Emblemen van tabaksmerken met omgekeerde kleuren en grafische tabakslogo's werden bij de redactionele inhoud gebruikt. Hieruit bleek dat de weergave van logo's van tabaksmerken op de achtergrond gepland was en niet op toeval berustte.

Daarnaast wordt tabaksreclame soms in catalogi op bepaalde verkooppunten aangetroffen. Typische voorbeelden zijn catalogi van taxfreeshops in grensoverschrijdende vervoersmiddelen en tijdschriften die aan boord worden uitgedeeld.

Verder is tabaksreclame vaak zichtbaar in nieuwsbeelden (bijvoorbeeld van sportevenementen) uit derde landen waar de tabakssponsoring van evenementen en activiteiten nog wettelijk toegestaan is. De omvang van dit probleem zal afhangen van de mate waarin de partijen bij de FCTC een goede uitvoering geven aan het algehele verbod op reclame, promotie en sponsoring voor tabaksproducten bij evenementen in overeenstemming met artikel 13. De Commissie is nauw betrokken bij de internationale inspanningen om een snelle en doeltreffende toepassing van dit artikel te bevorderen.

De richtlijn maakt een uitzondering voor publicaties die uitsluitend bestemd zijn voor personen werkzaam in de tabakshandel. De Commissie is op de hoogte gebracht van advertenties die diverse tabaksbedrijven hebben gepubliceerd in magazines gericht op de horeca in het algemeen (hotels, restaurants, cafés, bars, enz.) omdat deze magazines bedoeld zijn voor personen die werkzaam zijn in de tabakshandel.

De tenuitvoerlegging van artikel 3, lid 1, van de richtlijn is in het algemeen bevredigend: de Commissie heeft geen meldingen ontvangen over traditionele advertenties voor sigarettenmerken in de pers en andere gedrukte publicaties in de zin van artikel 3, lid 1, van de richtlijn.

4.2. Diensten van de informatiemaatschappij

4.2.1. Omzetting in de lidstaten

Artikel 3, lid 2, van de richtlijn breidt het reclameverbod in gedrukte media uit tot diensten van de informatiemaatschappij¹⁰. De lidstaten moeten dus ook tabaksreclame via diensten van de informatiemaatschappij verbieden, met dezelfde uitzonderingen als die welke gelden voor gedrukte media (publicaties die uitsluitend

¹⁰ In artikel 2, onder d), van Richtlijn 2003/33/EG worden diensten van de informatiemaatschappij als volgt gedefinieerd: "diensten in de zin van artikel 1, lid 2, van Richtlijn 98/34/EG", PB L 204 van 21.7.1998, blz. 37, Richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG, PB L 217 van 5.8.1998, blz. 18. In Richtlijn 98/48/EG worden diensten van de informatiemaatschappij als volgt gedefinieerd: "elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten verricht wordt".

bestemd zijn voor personen die werkzaam zijn in de tabakshandel; publicaties die worden gedrukt en uitgegeven in derde landen en die niet hoofdzakelijk voor de communautaire markt bestemd zijn).

De lidstaten hebben deze verplichting omgezet door een algemeen verbod in te stellen of door een specifiek verbod in te stellen waaronder diensten van de informatiemaatschappij vallen.

De meeste lidstaten hanteren ook voornoemde uitzonderingen van artikel 3, lid 1, voor materiaal dat op internet wordt geplaatst.

4.2.2. *Uitvoering*

De virtuele omgeving is het meest gangbare grensoverschrijdende platform voor tabaksreclame en vormt de grootste uitdaging voor een doeltreffende uitvoering van het reclameverbod van de EU. De snelheid waarmee communicatietechnologieën veranderen, leidt tot uiteenlopende platforms voor tabaksreclame en -sponsoring. De uitdaging is ook bekend op gebieden als kinderporno, wapenhandel en terrorisme.

Regelmatig worden reclame- en promotionele elementen voor tabaksproducten in uiteenlopende digitale media-inhoud opgenomen, zoals verkoop van tabaksproducten via internet en gespecialiseerde communicatietoepassingen die in de virtuele omgeving functioneren. Daarnaast wordt promotiemateriaal dat hoofdzakelijk voor andere platforms is ontwikkeld – zoals gedrukte media en diverse evenementen – vaak ook algemeen verkrijgbaar gesteld via het internet.

De belangrijkste uitdaging voor de toepassing van het verbod op tabaksreclame in de virtuele omgeving bestaat erin verkapte vormen van reclame te herkennen. De tabaksreclame op internet is gewoonlijk geen reclame in de traditionele zin van het woord, maar neemt verschillende, vooral indirecte, vormen aan.

Zo is het kopen van tabaksproducten via internet gemakkelijker geworden en het heeft meer ingang gevonden. De verkoop van tabaksproducten valt niet onder de richtlijn, maar de websites die tabaksproducten verkopen, vermelden vaak een promotioneel element ("laag geprijsd"). Het probleem houdt niet alleen verband met het reclameverbod, maar behelst ook de verkoop aan minderjarigen, belastingontduiking en vrije reclame, verkoop en promotie. Sommige lidstaten hebben de detailhandel van tabaksproducten afhankelijk gemaakt van een vergunning die alleen wordt toegekend aan verkopers met een vaste detailhandelsverkooppunt.

De grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten via internet is in nagenoeg alle gevallen om fiscale redenen geheel illegaal, aangezien de verkopers de plicht tot het betalen van accijnsrechten en omzetbelasting in de lidstaat van bestemming over het algemeen niet in acht nemen.

Een andere uitdaging is het aantal entiteiten in de virtuele omgeving en de vaststelling van hun identiteit. Bijna iedereen (burgers, handelaars,

rokersorganisaties) mogen reclame- en promotionele inhoud produceren, deze op internet plaatsen en aldus wereldwijd beschikbaar maken¹¹.

Het internationale element vormt de grootste uitdaging voor de uitvoering van het verbod op tabaksreclame in de virtuele omgeving. Servers die als host voor de reclame-inhoud fungeren, kunnen in andere lidstaten of in derde landen gevestigd zijn.

De praktijk heeft geleerd dat het moeilijk kan zijn de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het materiaal online heeft geplaatst, te identificeren. Deze persoon kan de website snel sluiten en elders heropenen. Dit wordt nader besproken in het kader van grensoverschrijdende handhaving in punt 4.6 hierna.

Wat derde landen betreft, wordt verwacht dat richtsnoeren en komende beslissingen van de derde conferentie van partijen bij de FCTC de uitwisseling van informatie met derde landen zullen verbeteren.

De virtuele omgeving is een van de meest gangbare platforms voor tabaksreclame. De grootste uitdaging bestaat in de verkapte aard van reclame en de moeilijkheid bij het achterhalen van de personen achter deze reclame, vooral indien zij zich in derde landen vestigen.

4.3. Kwesties inzake sponsoring

4.3.1. Omzetting

Op grond van artikel 5, lid 1, van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht de tabakssponsoring van evenementen of activiteiten die in meer dan een lidstaat plaatsvinden of die anderszins een grensoverschrijdend effect hebben, te verbieden. De meeste lidstaten hebben niet alleen de sponsoring van grensoverschrijdende evenementen verboden, maar ook de sponsoring van lokale evenementen.

Op grond van artikel 5, lid 2, van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht iedere gratis verspreiding van tabaksproducten binnen de context van grensoverschrijdende evenementen te verbieden. Veel lidstaten hebben een totaalverbod op de gratis verspreiding van tabaksproducten, dat wil zeggen niet alleen binnen de context van grensoverschrijdende evenementen zoals vereist door de richtlijn.

4.3.2. Sponsoring van evenementen

Het verbod op tabakssponsoring van grensoverschrijdende evenementen wordt goed toegepast binnen de EU. Vlak na de uiterste omzettingsdatum ondervond de Commissie problemen in die landen die nog uitzonderingen hanteerden om de sponsoring bij bepaalde sportevenementen mogelijk te maken.

Sponsoringafspraken over tabaksproducten zijn echter nog niet geheel uit de EU verdwenen. Ze hebben in plaats daarvan indirecte en sluwere vormen aangenomen die voor de handhavingsautoriteiten in de lidstaten moeilijk aan te pakken zijn. Er

¹¹ Bijvoorbeeld een website van een studentennetwerk waar logo's van tabaksmerken bij foto's van een studentenfeest worden weergegeven.

zijn aanwijzingen dat er sprake is van exclusieve verkoopafspraken en het gratis verstrekken van tabaksproducten op jongerenfestivals. Ook zijn er pogingen om tabaksproducten aantrekkelijk te maken door ze op diverse manieren te associëren met evenementen, festivals, beroemde artiesten, filmsterren en verschillende producten, bijvoorbeeld door middel van kleuren, vormen, logo's zonder merk, emblemen, font faces, grappige kernspreuken, woorden, ontwerpen, gewijzigde merknamen of andere campagnes.

De reclame en sponsoring voor tabaksproducten zijn nog zichtbaar in de media die worden ontvangen uit derde landen die deze reclame en sponsoring toestaan. Deze reclame en sponsoring vallen niet onder de richtlijn, maar het gevaar bestaat dat zij het verbod van de EU ondermijnen. De evenementen met de grootste zichtbaarheid, zijn bekende sport- en culturele evenementen die veel media-aandacht krijgen, zoals Formule 1-races¹². De richtlijn 'Audiovisuele mediadiensten' (2007/65/EG), die de productplaatsing voor tabaksproducten nu duidelijk verbiedt, zou na de uiterste omzettingsdatum van 19 december 2009¹³ in dergelijke gevallen relevant kunnen zijn.

De zichtbaarheid van reclame en sponsoring voor tabaksproducten in motorsportwedstrijden is in de laatste jaren afgenomen. Slechts drie landen die Formule 1-races organiseren, stonden in het seizoen 2006-2007 tabakssponsoring toe: China, Bahrein en Monaco.

4.3.3. *Promotie van tabaksproducten in films*

Terwijl de sponsoring van evenementen vaak concreet en zichtbaar is, is de sponsoring van andere activiteiten meer verborgen. Het kan moeilijk zijn bewijs voor sponsoringafspraken te vinden. Dit vraagt onderzoek en extra middelen.

Ofschoon de richtlijn niet uitdrukkelijk ingaat op het roken in films, verbiedt zij de tabakssponsoring van grensoverschrijdende activiteiten. De directe of indirecte promotie van tabaksproducten in films zou onder het begrip sponsoring van grensoverschrijdende 'activiteiten' als verboden krachtens artikel 5, lid 1, van de richtlijn kunnen vallen, indien een tabaksbedrijf een bijdrage geeft aan de filmproducent of acteur. De sponsoring voor tabaksproducten in films en dvd-producties is dus illegaal krachtens EU-wetgeving.

4.3.4. *Bedrijfspromotie*

Een van de overige gangbare marketingpraktijken is de tabaksfabrikant met een positief beeld in de publiciteit te brengen als marktdeelnemer met verantwoordelijkheidszin. Een dergelijke bedrijfspromotie is een methode om de

¹² Op grond van artikel 13 van de FCTC is iedere partij verplicht de tabakssponsoring van internationale evenementen, activiteiten en/of deelnemers daaraan te verbieden. De enige uitzondering is het zich moeten houden aan grondwettelijke beginselen. In dat geval moeten er beperkingen worden opgelegd.

¹³ Momenteel geldt indirecte televisiereclame als gevolg van reclameborden die zichtbaar zijn tijdens de heruitzending van sportevenementen, niet als een afzonderlijke uitgezonden boodschap om goederen of diensten aan te prijzen in de zin van de richtlijn 'Televisie zonder grenzen' (89/552/EEG) en is dus geen 'televisiereclame' in de zin van de richtlijn.

reputatie van het bedrijf en zijn producten te verbeteren, ook al worden merken niet rechtstreeks gepresenteerd.

De bedrijfspromotie kan geschieden via een betaalde advertentie, gewoonlijk vergezeld van berichten over de uitstekende kwaliteit van de grondstoffen, het gebruik van moderne technologieën, van verantwoordelijkheidszin getuigende zorgen over productveiligheid of de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijf. In sommige lidstaten kunnen dergelijke praktijken een boete opleveren.

Eén methode voor een dergelijke promotie is de publicatie van verslagen over maatschappelijk verantwoord ondernemerschap (MVO) op websites van bedrijven. Bedrijven proberen hun reputatie te versterken door de aandacht te vestigen op hun 'maatschappelijk verantwoorde' bedrijfspraktijken, bijvoorbeeld met betrekking tot werkgelegenheid of milieubeheer.

Sinds de volledige omzetting van de richtlijn in de lidstaten heeft de Commissie geen directe tabakssponsoring van in de EU georganiseerde grensoverschrijdende evenementen waargenomen en is zij ook niet hierover ingelicht. De verschillende vormen van indirecte sponsoring zijn echter een probleem voor de handhavingsautoriteiten in de lidstaten.

Binnen de FCTC moet ernaar worden gestreefd derde landen ertoe te brengen een algeheel verbod op de sponsoring voor tabaksproducten in te stellen.

Bedrijfspromotie bestaat nog steeds als grensoverschrijdende methode om tabaksproducten te verkopen. Het is noodzakelijk de wijze waarop de verschillende lidstaten dergelijke gevallen aanpakken, op één lijn te brengen.

4.4. Sancties

Op grond van artikel 7, eerste alinea, van de richtlijn moeten sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De meeste lidstaten gebruiken strafrechtelijke sancties (boetes en in ernstigere gevallen gevangenisstraffen). Sancties van bestuursrechtelijke aard zijn ook algemeen van toepassing, zoals waarschuwingen en bestuursrechtelijke uitspraken om ervoor te zorgen dat de reclame wordt stopgezet en niet wordt herhaald onder dreiging van periodieke dwangsommen.

De praktijk leert dat de handhavingsautoriteiten in de lidstaten de meeste dubieuze praktijken met bestuursrechtelijke middelen (contacten, ontmoetingen, waarschuwingen, bestuursrechtelijke uitspraken) kunnen stoppen. De sancties hebben dus een bewezen afschrikkend effect en gerechtelijke procedures zijn slechts nodig in enkele controversiële gevallen.

De bestuursrechtelijke handhaving wordt met succes ingezet. Strafrechtelijke sancties hebben een afschrikkend effect en gerechtelijke procedures zijn slechts in enkele controversiële gevallen nodig.

4.5. Toegang tot het gerecht

4.5.1. Omzetting in de lidstaten

Op grond van artikel 7, tweede alinea, van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht te voorzien in de toegang tot het gerecht voor personen of organisaties die volgens de nationale wetgeving een rechtmatig belang hebben bij het verwijderen van tabaksreclame of -sponsoring. Dit kan betekenen een zaak rechtstreeks voor de rechter te brengen of een klacht in te dienen bij een bestuursrechtelijke instantie die bevoegd is zelf een bestuursrechtelijke uitspraak te doen of een gerechtelijke procedure in te stellen.

De lidstaten hanteren de algemene formele regels voor de toegang tot het gerecht of hebben hiervoor een specifieke regeling vastgesteld voor de toegang tot het gerecht als het gaat om de bestrijding van tabaksgebruik.

4.5.2. Uitvoering

Artikel 7, tweede alinea, heeft betrekking op twee manieren om gerechtelijke procedures te starten: via bevoegde autoriteiten of door in rechte op te treden. De uitvoering van dit artikel varieert: in sommige lidstaten is het overheidsoptreden het belangrijkste middel, vooral via gespecialiseerde overheidsinstanties, terwijl andere lidstaten meer vertrouwen op het optreden van niet-gouvernementele organisaties, vooral via directe procesvoering en precedenten bij rechtbanken.

De niet-gouvernementele organisaties op dit terrein bestaan uit vele gespecialiseerde organisaties, zoals kankergroeperingen, gezondheids- en medische organisaties en specifieke organisaties voor de tabaksbestrijding. Ook de activiteiten van consumentengroepen zijn ook essentieel voor een goede uitvoering van de richtlijn.

De handhaving wordt verzekerd door gespecialiseerde overheidsinstanties en door een directe toegang tot gerechtelijke procedures voor niet-gouvernementele organisaties. De Commissie heeft geen klachten ontvangen over moeilijkheden bij de toegang tot het gerecht in de lidstaten voor het verwijderen van reclame en sponsoring voor tabaksproducten.

4.6. Grensoverschrijdende handhaving

De richtlijn bevat geen bepalingen over samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten in de lidstaten. De moderne mediaplatformen kennen echter geen nationale grenzen. Door het ontbreken van een doeltreffend handhavingsmechanisme zijn de mogelijkheden tot het opsporen, onderzoeken en stoppen van illegale reclame beperkt. Hierdoor kunnen wetsovertreders handhavingspogingen ontwijken door zich te verplaatsen.

De praktijk leert dat de lidstaten bereid zijn om te leren van handelwijzen die in andere lidstaten voor soortgelijke problemen zijn ontwikkeld, met name van zaken die door een bestuursrechtelijk of wettelijk optreden zijn opgelost. Bij een probleem op het gebied van grensoverschrijdende reclame zouden de lidstaten beste praktijken kunnen uitwisselen en andere lidstaten om bijstand bij de handhaving kunnen

verzoeken. De Commissie heeft daarom de eerste stappen genomen om de uitwisseling van informatie tussen contactpunten in de lidstaten te vergemakkelijken.

Er zijn al mechanismen voor grensoverschrijdende handhaving voor consumentenzaken. Bij de Verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming¹⁴ wordt een kader vastgesteld voor wederzijdse bijstand die de uitwisseling van informatie, verzoeken om handhavingsmaatregelen en de coördinatie van het markttoezicht en handhavingsactiviteiten omvat. Dit mechanisme is reeds van toepassing op bepaalde richtlijnen inzake consumentenbescherming die relevant zouden kunnen zijn voor reclame en sponsoring voor tabaksproducten, met name via internet¹⁵.

De Commissie zal nagaan of het mogelijk is het mechanisme voor grensoverschrijdende handhaving in de Verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming toepasbaar te maken op de Tabaksreclamerichtlijn.

De Commissie verzoekt de lidstaten verbindingsbureaus voor handhaving aan te wijzen, informatie uit te wisselen, alle nodige handhavingsmaatregelen te nemen om iedere inbreuk een halt toe te roepen en onverwijld te reageren op verzoeken om handhaving van andere lidstaten.

De EG moet de vaststelling van een soortgelijk mechanisme in het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 13 van de FCTC steunen.

5. CONCLUSIES

Op basis de informatie waarover de Commissie beschikt, kan worden geconcludeerd dat de wetten ter omzetting van de richtlijn van kracht zijn en goed worden toegepast. Het verbod op reclame en sponsoring in de lidstaten reikt doorgaans verder dan het door de richtlijn vereiste verbod.

Na de invoering van het EU-verbod zijn de traditionele reclame en directe sponsoring voor tabaksmerken met een grensoverschrijdend effect in de Europese Unie stopgezet.

Er zijn evenwel aanwijzingen dat de promotie van tabaksproducten bij lokale merchandising en op verkooppunten is toegenomen, vooral in lidstaten die dit toestaan of niet op doeltreffende wijze controleren.

De richtlijn is breed genoeg om veranderende patronen van grensoverschrijdende reclame en sponsoring voor tabaksproducten te dekken. Zij geeft de lidstaten

¹⁴ Verordening (EG) nr. 2006/2004, PB L 364 van 9.12.2004, blz. 1.

¹⁵ Richtlijn 97/7/EG, PB L 144 van 4.6.1997, blz. 19 ('Richtlijn verkoop op afstand') en Richtlijn 2005/29/EG, PB L 149 van 11.6.2005, blz. 22 ('Richtlijn oneerlijke handelspraktijken'). Deze richtlijn verbiedt misleidende handelingen en misleidende omissies, bijvoorbeeld valse beweringen dat iets 'belastingvrij' is (artikelen 6 en 7). In deze richtlijnen wordt ook bepaald dat de consument moet worden geïnformeerd over de identiteit en het adres van de handelaar en over de prijs, inclusief belastingen (artikel 4 van de Richtlijn verkoop op afstand en artikel 7, lid 4, van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken).

evenwel veel ruimte voor interpretatie en toepassing. Het gevaar bestaat dat de richtlijn in de verschillende lidstaten op een inconsequente manier wordt uitgelegd en toegepast.

Het blijft noodzakelijk het toezicht efficiënter te maken en de lidstaten aanwijzingen te geven om verschillen in interpretatie te voorkomen, met behulp van een gemeenschappelijke aanpak die in overleg met autoriteiten en deskundigen van de lidstaten wordt vastgesteld.

Er moeten grensoverschrijdende handhavingmechanismen worden ontwikkeld en versterkt.

De virtuele omgeving vormt een grote uitdaging. Het is moeilijk deze te controleren omdat de reclame op een verkapte manier plaatsvindt en wetsovertreders zich gemakkelijk elders kunnen vestigen.

De Commissie acht het op dit moment niet noodzakelijk om wijzigingen voor de richtlijn voor te stellen.