



Brussel, 22.11.2023  
COM(2023) 722 final

2023/0408 (NLE)

Voorstel voor een

**BESLUIT VAN DE RAAD**

**betreffende de standpunten die namens de Europese Unie moeten worden ingenomen tijdens de derde zitting van de Vergadering van de Partijen bij het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten**

## **TOELICHTING**

### **1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL**

Dit voorstel betreft het besluit tot vaststelling van de standpunten die namens de Unie moeten worden ingenomen op de derde zitting van de Vergadering van de Partijen bij het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten, die van 27 tot en met 30 november 2023 zal plaatsvinden in Panama-Stad.

### **2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL**

#### **2.1. Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten**

Het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten (“het Protocol”) is een protocol bij het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging (“het Verdrag”). Het Protocol heeft tot doel alle vormen van illegale handel in tabaksproducten uit te bannen door middel van een pakket maatregelen die landen in onderlinge samenwerking moeten nemen: het is een mondiale oplossing voor een mondiaal probleem. Het Protocol is ontwikkeld als reactie op de toenemende illegale handel in tabaksproducten, vaak over de grenzen heen, die aanzienlijke verliezen aan overheidsinkomsten veroorzaakt en tegelijkertijd bijdraagt tot de financiering van internationale criminele activiteiten. Het is op 25 september 2018 in werking getreden.

De Unie en 18 lidstaten zijn partij bij het Verdrag<sup>1</sup>.

#### **2.2. Vergadering van de partijen**

De Vergadering van de Partijen (“Meeting of the Parties”, hierna ook “MOP” genoemd) is een bij het Protocol opgericht orgaan dat tot taak heeft de uitvoering van het Protocol regelmatig te toetsen en de nodige besluiten te nemen om de daadwerkelijke uitvoering ervan te bevorderen. De MOP kan wijzigingen van het Protocol aannemen. Daartoe bevordert de MOP onder meer de uitwisseling van informatie en bijstand ter versterking van de internationale samenwerking bij de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten. De MOP neemt ook periodieke verslagen inzake de uitvoering van het Protocol aan.

De reguliere zittingen van de MOP vinden om de twee jaar plaats. Overeenkomstig het Reglement van orde van de MOP ondersteunt het secretariaat van het Verdrag (ook het “secretariaat”) de werkzaamheden inzake zowel het Verdrag als het Protocol. Het legt de Partijen ten minste 60 dagen voor het begin van de MOP de voorlopige agenda samen met andere ondersteunende documenten (die vaak ontwerpbesluiten bevatten) voor elk agendapunt voor<sup>2</sup>. Tijdens de MOP worden besluiten over begrotings- en financiële aangelegenheden bij consensus genomen. Voor alle andere besluiten moet alles in het werk worden gesteld om bij consensus tot een akkoord te komen. In laatste instantie worden besluiten over inhoudelijke aangelegenheden genomen met een meerderheid van drie vierde van de stemmen van

---

<sup>1</sup> Besluit (EU) 2016/1749 van de Raad van 17 juni 2016 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten bij het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging, met uitzondering van de bepalingen die onder titel V van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vallen (PB L 268 van 1.10.2016, blz. 1).

<sup>2</sup> Artikel 8 van het Reglement van orde van de Vergadering van de Partijen (Protocol).

de aanwezige en stemmende Partijen, en besluiten over procedurele aangelegenheden moeten worden genomen met een meerderheid van stemmen van de aanwezige en stemmende Partijen<sup>3</sup>.

### **2.3. Beoogde handelingen op de derde zitting van de Vergadering van de Partijen**

Naar verwachting zal de MOP in november 2023 tijdens zijn derde zitting (“MOP3”) besluiten bespreken en aannemen met betrekking tot de mogelijke wijzigingen van het Reglement van orde van de MOP en de procedure voor de benoeming van het hoofd van het secretariaat.

## **3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNTEN**

De MOP zal naar verwachting bepaalde besluiten nemen die kunnen worden aangemerkt als “besluiten met rechtsgevolgen” in de zin van artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Met betrekking tot de verwachte discussie over mogelijke wijzigingen van het Reglement van orde van de MOP, moet de Unie steun verlenen aan wijzigingen om de werkzaamheden tijdens de MOP te vereenvoudigen, virtuele zittingen van de MOP mogelijk te maken en de deelname van het bureau van de MOP aan de benoeming van het hoofd van het secretariaat van het Verdrag duidelijker te omschrijven, alsook aan de wijziging die voorziet in de mogelijkheid om, zo nodig, een waarnemend hoofd van het secretariaat aan te wijzen. Daarnaast moet de Unie voorstellen de termijn voor de verspreiding van de officiële conferentiedocumenten door het secretariaat te verlengen tot 120 dagen of, voor cruciale documenten, ten minste 90 dagen voor het begin van de MOP, in plaats van de huidige 60 dagen. Dit zal de goede voorbereiding van de standpunten van de Unie in de toekomst ondersteunen.

Wat de benoeming van het hoofd van het secretariaat betreft, moet de Unie de verbetering van het selectie- en benoemingsproces van het hoofd van het secretariaat<sup>4</sup> ondersteunen, met name om het proces voor één enkele verlenging van de ambtstermijn te vereenvoudigen, met inachtneming van de objectieve prestatiecriteria. In dit verband moet de Unie ook steun verlenen aan de verbetering van de criteria voor de selectie van kandidaten voor de functie van hoofd van het secretariaat, die de met het Protocol verband houdende aspecten moeten omvatten.

Deze standpunten zullen mogelijk verder moeten worden aangepast tijdens de coördinatie ter plaatse tijdens de derde zitting van de MOP in het licht van de standpunten van de andere Partijen en de daarmee verband houdende ontwikkelingen tijdens die MOP, alsook van de besluiten van de Conferentie van de Partijen (“COP”) bij het Verdrag die van 20 tot en met 25 november 2023 wordt gehouden.

## **4. RECHTSGRONDSLAG**

### **4.1. Procedurele rechtsgrondslag**

#### *4.1.1. Beginselen*

Artikel 218, lid 9, VWEU voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een

---

<sup>3</sup> Artikel 50 van het Reglement van orde van de Vergadering van de Partijen (Protocol).

<sup>4</sup> De procedure is vastgesteld bij de besluiten FCTC/COP8(8) en FCTC/MOP1(12).

overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”<sup>5</sup>.

#### 4.1.2. *Toepassing op het onderhavige geval*

De MOP is een orgaan dat is opgericht krachtens een overeenkomst, namelijk het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten.

Bepaalde handelingen die de derde zitting van de MOP naar verwachting zal vaststellen, zijn handelingen met rechtsgevolgen, aangezien zij bindend zijn of een beslissende invloed kunnen hebben op de inhoud van de wetgeving van de Unie.

Het beoogde besluit inzake mogelijke wijzigingen van het Reglement van orde van de MOP is een handeling met rechtsgevolgen wegens het bindende karakter van het Reglement van orde en het feit dat de MOP een orgaan is met beslissingsbevoegdheid in het kader van het Protocol<sup>6</sup>. Wijzigingen van het Reglement van orde van de MOP zouden de Partijen bij het Protocol (en dus ook de Unie) binden op een vergelijkbare wijze als het eigenlijke Verdrag.

Ook het beoogde besluit tot wijziging van de procedure voor de benoeming van het hoofd van het secretariaat is een besluit met rechtsgevolgen. Ten eerste zijn de taken van het hoofd van het secretariaat meer dan louter administratief van aard en hebben zij invloed op het beleid en de inhoudelijke werkzaamheden inzake het Protocol. Bijgevolg zou de benoeming van het hoofd van het secretariaat een besluit met rechtsgevolgen in de zin van artikel 218, lid 9, VWEU vormen. Deze conclusie geldt dan ook voor besluiten van de MOP tot wijziging van de benoemingsprocedure voor het hoofd van het secretariaat, die besluiten van organisatorische aard zijn die van invloed zijn op het besluitvormingsproces van besluiten met rechtsgevolgen (d.w.z. met betrekking tot de benoeming van het hoofd van het secretariaat).

De beoogde handelingen strekken niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het Verdrag.

Aangezien die twee besluiten die naar verwachting tijdens de derde zitting van de MOP zullen worden aangenomen, rechtsgevolgen hebben, is de passende procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit van de Raad tot vaststelling van de standpunten van de Unie betreffende die twee agendapunten van de derde zitting van de MOP artikel 218, lid 9, VWEU.

## 4.2. **Materiële rechtsgrondslag**

### 4.2.1. *Beginselen*

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een

---

<sup>5</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

<sup>6</sup> Zie punt 2.2.

standpunt moet worden ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component. Wanneer de beoogde handeling van organisatorische aard is, moet de materiële rechtsgrondslag voor het besluit tot bepaling van het standpunt van de Unie in beginsel dezelfde zijn als de rechtsgrondslag van het besluit van de Raad tot sluiting van de overeenkomst waarbij het orgaan is opgericht.

#### *4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval*

De belangrijkste doelstellingen en inhoud van het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten hebben betrekking op verschillende complementaire gebieden, namelijk de interne markt, met name het vrije verkeer van accijnsgoederen, de buitenlandse handel en de gemeenschappelijke handelspolitiek, en de douanesamenwerking. Nu de beoogde handeling van organisatorische aard is, is de materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit de artikelen 33, 113, 114 en 207 VWEU, dezelfde als die van Besluit (EU) 2016/1749 van de Raad van 17 juni 2016 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten bij het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging, met uitzondering van de bepalingen die onder titel V van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vallen.

#### **4.3. Conclusie**

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is de artikelen 33, 113, 114 en 207, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

## BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende de standpunten die namens de Europese Unie moeten worden ingenomen tijdens de derde zitting van de Vergadering van de Partijen bij het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 33, 113, 114 en 207, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten (“Protocol”) is door de Unie gesloten bij Besluit 2016/1749 van de Raad<sup>1</sup> en is op 25 september 2018 in werking getreden.
- (2) Overeenkomstig artikel 33, lid 5, van het Protocol kan de Vergadering van de Partijen (“MOP”) de besluiten nemen die nodig zijn om de doeltreffende uitvoering van het Protocol te bevorderen.
- (3) Tijdens haar derde zitting van 27 tot en met 30 november 2023 zal de MOP naar verwachting bepaalde handelingen met rechtsgevolgen vaststellen. Het is dan ook passend de standpunten te bepalen die overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU namens de Unie moeten worden ingenomen tijdens de derde zitting van de MOP.
- (4) Om een passende voorbereiding en voorstelling van de standpunten van de Unie mogelijk te maken, moet de Unie een wijziging van het Reglement van orde van de MOP voorstellen om het secretariaat te verplichten de officiële documenten van de vergadering ten minste 120 dagen voor elke MOP te verspreiden.
- (5) Om de werkzaamheden tijdens een MOP te vereenvoudigen en virtuele zittingen van de MOP mogelijk te maken en te voorzien in de mogelijkheid om een waarnemend hoofd van het secretariaat aan te wijzen, moet de Unie ook de met het oog daarop voorgestelde wijzigingen van het Reglement van orde van de MOP steunen.
- (6) De Unie moet de verbetering van het selectie- en benoemingsproces van het hoofd van het secretariaat van het Verdrag ondersteunen, met name om één enkele verlenging van de ambtstermijn te vereenvoudigen, met inachtneming van de objectieve prestatiecriteria,

---

<sup>1</sup> Besluit (EU) 2016/1749 van de Raad van 17 juni 2016 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten bij het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging, met uitzondering van de bepalingen die onder titel V van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vallen (PB L 268 van 1.10.2016, blz. 1).

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

*Artikel 1*

De standpunten die namens de Unie moeten worden ingenomen tijdens de derde zitting van de Vergadering van de Partijen bij het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten, stroken met de bijlage bij dit besluit.

*Artikel 2*

De vertegenwoordigers van de Unie kunnen – in het licht van ontwikkelingen tijdens de derde zitting van de Vergadering van de Partijen bij het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten en de tiende zitting van de Conferentie van de Partijen bij het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging – de in artikel 1 bedoelde standpunten in overleg met de lidstaten en zonder een verder besluit van de Raad verfijnen tijdens coördinatievergaderingen ter plaatse.

*Artikel 3*

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*