



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 25 February 2013

6800/13

**Interinstitutional File:
2012/0366(COD)**

**SAN 67
MI 142
FISC 38
CODEC 415
INST 100
PARLNAT 45**

COVER NOTE

from: Hellenic Parliament
date of receipt: 22 February 2013
to: The President of the Council of the European Union

No Cion doc.: 18068/12 SAN 337 MI 206 FISC 850 CODEC 3117 - COM(2012) 788 final
Subject: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products (Text with EEA relevance)
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached for information a copy of the above opinion¹.

¹ The translation can be found at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address:
<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120788.do#dossier-COD20120366>



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Η Ειδική Διαρκής Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, η Διαρκής Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων και η Διαρκής Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου της Βουλής των Ελλήνων

συνήλθαν σε κοινή συνεδρίαση, υπό την προεδρία του Αντιπροέδρου της Βουλής κυρίου Ιωάννη Τραγάκη, την Τετάρτη 20 Φεβρουαρίου 2013, προκειμένου να εξετάσουν την Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων» (COM (2012)788).

Τα μέλη των ως άνω Επιτροπών, έχοντας λάβει υπόψη :

- Το κείμενο της πρότασης οδηγίας,
- Τα ενημερωτικά σημειώματα του Υπουργείου Υγείας και του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
- Την προφορική εισήγηση του Υπουργού Υγείας κ. Ανδρέα Λυκουρέντζου
- Την προφορική εισήγηση της Γενικής Γραμματέως Δημόσιας Υγείας κ. Χριστίνας Παπανικολάου
- Την προφορική εισήγηση του Γενικού Γραμματέα Αγροτικής Ανάπτυξης και Διεθνών Σχέσεων κ. Δημήτρη Μελά

Κατέληξαν ομόφωνα στην ακόλουθη γνώμη:

Νομική Βάση

Ο γενικός στόχος της Προτάσεως Οδηγίας, η οποία αναθεωρεί την Οδηγία 2001/37/EK είναι η βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και ειδικότερα α. η επικαιροποίηση των ήδη εναρμονισμένων τομέων, β. η εξέταση όσων εκ των σχετικών με τα διάφορα προϊόντα μέτρων δεν καλύπτονται από την Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού (ΟΠΚ) και γ. η εξασφάλιση ότι δεν θα υπάρξει καταστρατήγηση των διατάξεων της οδηγίας μέσω της διάθεσης στην αγορά προϊόντων που δεν συμμορφώνονται με την ΟΠΚ. Επομένως ορθώς επιλέγεται το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ ως νομική βάση. Η προστασία της υγείας αναφέρεται μόνο παρεμπιπτόντως κατ' επίκληση της παραγράφου 3 του άρθρου 114 και όχι ως κύριος σκοπός της, σύμφωνα με το οποίο η Επιτροπή, στις προτάσεις που υποβάλλει κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 114, θα πρέπει να επιδιώκει την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας.

Θέσεις – Παρατηρήσεις

Επί της ουσίας των διατάξεων της Πρότασης Οδηγίας παρατηρούνται τα εξής

- Κατάργηση συγκεκριμένων προϊόντων (άρθρο 12)
Η Πρόταση Οδηγίας προβλέπει την κατάργηση συγκεκριμένων προϊόντων καπνού ως παραπλανητικών, όπως τα τσιγάρα με διάμετρο κάτω των 7,5 χιλιοστών, ή τα τσιγάρα με γεύση μέντας. Ωστόσο, από τις σχετικές εκθέσεις δεν προκύπτει ότι οι προβλέψεις αυτές θα εξυπηρετήσουν τους στόχους της Οδηγίας. Αντιθέτως, αποτελούν παρέμβαση στην εσωτερική αγορά και τον ελεύθερο ανταγωνισμό στον κλάδο της καπνοβιομηχανίας, καθώς είναι βέβαιο ότι οι καπνιστές αυτοί είτε θα επιλέξουν καπνικά προϊόντα της ευρέως διαδεδομένης διαμέτρου για να ικανοποιήσουν την καπνιστική τους συνήθεια, επομένως προϊόντα των μεγάλων καπνοβιομηχανιών, είτε θα καταφύγουν σε λαθραία προϊόντα τα οποία δεν ακολουθούν τις διαδικασίες ποιοτικού ελέγχου που διέπουν τη λειτουργία των ευρωπαϊκών καπνοβιομηχανιών και ενδέχεται να είναι περισσότερο επιβαρυντικά για την υγεία των καταναλωτών. Μία παράπλευρη συνέπεια της ενίσχυσης του λαθρεμπορίου είναι και η μείωση των δημόσιων εσόδων.

Σημειώνεται ότι η διάταξη αυτή δεν είχε αρχικά συμπεριληφθεί στις προτάσεις της υπό αναθεώρησης οδηγίας κατά το στάδιο της Δημόσιας Διαβούλευσης, γεγονός που προσκρούει στην προβλεπόμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαδικασία για την έξυπνη νομοθεσία. Το γεγονός αυτό, σε πρακτικό επίπεδο στερήσε τη δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους παράγοντες (stakeholders) να επιχειρηματολογήσουν σχετικά.

- Λεκτικές προειδοποιήσεις επί των συσκευασιών – συνδυασμένες προειδοποιήσεις – πρόβλεψη ελάχιστων διαστάσεων - χρήση φωτογραφιών (άρθρα 8 και 9)

Οι ρυθμίσεις που εισάγει η πρόταση οδηγίας σχετικά με το ποσοστό εμβαδού που θα πρέπει να καταλαμβάνει η προειδοποιητική σήμανση και τις ελάχιστες διαστάσεις προειδοποιήσεων οδηγεί προς την κατεύθυνση της πλήρους τυποποιημένης συσκευασίας και συνεπακόλουθα στην κατάργηση συγκεκριμένων τύπων πακέτου, γεγονός που δεν συμβάλλει κατά κανένα τρόπο στους στόχους της προτεινόμενης οδηγίας. Αντιθέτως, η ομοιομορφία στις διαστάσεις των πακέτων σε συνδυασμό με την κάλυψη σε ποσοστό 75% από φωτογραφίες, οδηγεί σε περαιτέρω στρέβλωση του ανταγωνισμού, ευνοώντας τα σήματα των πολυεθνικών εταιρειών. Η εξάλειψη διαφοροποίησης στη συσκευασία και η αδυναμία προβολής των κατατεθειμένων εμπορικών σημάτων πρόκειται να περιορίσει τον ανταγωνισμό στο πεδίο των τιμών, εις βάρος της ποιότητας των καπνών, και κατ' επέκταση εις βάρος της δημόσιας υγείας. (Σύμφωνα με το Ευρωβαρόμετρο οι παράγοντες που επηρεάζουν στην επιλογή συγκεκριμένου προϊόντος είναι α. η γεύση του καπνού β. η συγκεκριμένη μάρκα γ. η τιμή δ. τα ποσοστά νικοτίνης, πίσσας και διοξειδίου του άνθρακα ε. η συσκευασία).

Επισημαίνεται ότι ούτε η πρόβλεψη περί ελάχιστης διάστασης των προειδοποιητικών σημάνσεων τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση.

- Προβλέψεις για την ιχνηλασιμότητα και τα χαρακτηριστικά ασφαλείας
Οι προβλέψεις του άρθρου 14 της Προτάσεως Οδηγίας υπερβαίνουν τις αντίστοιχες του Πρωτοκόλλου για το Παράνομο Εμπόριο των προϊόντων καπνού, όπως διαμορφώθηκε το Νοέμβριο του 2012 από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας με την καθοριστική συμμετοχή της Ε.Ε..
- Κοινοποίηση νέων προϊόντων καπνού (Άρθρο 17)
Η Πρόταση Οδηγίας επιτρέπει μεν υπό προϋποθέσεις την κυκλοφορία νέων προϊόντων καπνού, απαγορεύει όμως να γίνεται σχετική μνεία, ακόμη και αν αποδεδειγμένα προκαλούν λιγότερη βλάβη στην υγεία των καταναλωτών. Η απαγόρευση αυτή αντίκειται στον επικουρικό στόχο της προτάσεως περί επίτευξης υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας, καθώς αποτρέπει την ανάπτυξη καινοτομιών για την παραγωγή λιγότερο επιβλαβών για την υγεία προϊόντων

Η Αρχή της Αναλογικότητας

Επιφυλάξεις διατυπώνονται σχετικά με την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, για το κατά πόσον δηλαδή ανάλογα αποτελέσματα είναι δυνατόν να επιτευχθούν με ηπιότερα μέτρα. Για παράδειγμα στη διάταξη περί κατάργησης των τσιγάρων με γεύση μέντας ή με διάμετρο κάτω των 7,5 χιλιοστών, δεν τεκμηριώνεται αν θα ήταν δυνατόν να αρθούν οι επιφυλάξεις περί παραπλανητικών προϊόντων με μία ένδειξη στο πακέτο, ανάλογη με τις προειδοποιητικές σημάνσεις.

Αρχή της Επικουρικότητας

Αναφορικά με την Αρχή της Επικουρικότητας είναι χρήσιμο να εξεταστεί α. αν υφίστανται ουσιώδως διαφορετικές εθνικές πολιτικές για τον καπνό στα 27 κράτη μέλη της Ε.Ε., οι οποίες χρήζουν εναρμονίσεως και β. αν τα μέτρα που εισάγει η αναθεωρημένη πρόταση προάγουν τον επιδιωκόμενο στόχο, δηλαδή τη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

Από τα στοιχεία που παρατίθενται τόσο στην αιτιολογική έκθεση της Πρότασης Οδηγίας, όσο και στην Έκθεση Εκτίμησης Αντικτύπου δεν προκύπτει ότι οι διαφοροποιήσεις στις εθνικές πολιτικές είναι τόσο ουσιώδεις ώστε να μπορεί βάσιμα να υποστηριχθεί ότι απειλείται η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και επομένως να δικαιολογείται η παρέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη. Αυτό θα συνέβαινε αν για παράδειγμα ορισμένα προϊόντα καπνού ήταν απαγορευμένα σε ορισμένες χώρες και ελεύθερα σε άλλες, ή αν η συσκευασίες των προϊόντων καπνού διέφεραν τόσο πολύ από χώρα σε χώρα, ώστε, μη υφισταμένων περιορισμών, να μπορεί βάσιμα να υποστηριχθεί ότι απειλείται η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, γεγονός που δεν προκύπτει ούτε από την Αιτιολογική Έκθεση, ούτε από την Έκθεση Εκτίμησης Αντικτύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Η Αιτιολογική Έκθεση επισημαίνει ότι στη διαμόρφωση των ποσοτικών δεδομένων της δημόσιας διαβούλευσης έπαιξαν καθοριστικό ρόλο οι εκστρατείες κινητοποίησης πολιτών, οι οποίες αντιτίθεντο στις προβλεπόμενες από την ΟΠΚ μεταρρυθμίσεις και επικαλείται τα στοιχεία έρευνας του Ευρωβαρόμετρου το Μάιο του 2012, σύμφωνα με την οποία μεγάλος αριθμός των πολιτών της Ε.Ε. τάσσεται υπέρ της υιοθέτησης μέτρων για την καταπολέμηση του καπνίσματος. Στην ίδια έρευνα ωστόσο, στο ερώτημα π.χ. αν οι προειδοποιήσεις που βρίσκονται στα πακέτα των τσιγάρων έχουν αντίκτυπο στη στάση των καταναλωτών έναντι του καπνίσματος, το 65% των ευρωπαϊών πολιτών απαντά αρνητικά, ενώ στο ερώτημα αν οι προειδοποιήσεις αυτές αποτρέπουν τους νέους από το κάπνισμα το 70% των ερωτηθέντων απαντά πάλι αρνητικά. Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι οι ίδιοι οι πολίτες θεωρούν ότι είναι μεν απαραίτητη η λήψη μέτρων για την καταπολέμηση του καπνίσματος, αλλά ότι τα μέτρα που προκρίνει η Επιτροπή με την αναθεωρημένη πρόταση δεν επιτυγχάνουν τους στόχους της, αναφορικά με την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας.

Αλλά και ως προς τον πρωτεύοντα στόχο της προτάσεως οδηγίας, δηλαδή τη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς, πολλές από τις προβλέψεις της νομοθετικής πρότασης, οι οποίες αναφέρονται αναλυτικά παραπάνω, όχι μόνο δεν δημιουργούν ίσους όρους ανταγωνισμού στην αγορά, αλλά αντιθέτως στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό και διασπών την κοινή αγορά.

Επιπλέον, στο άρθρο 24 παρ. 2 δίδεται το περιθώριο στον εθνικό νομοθέτη να επιβάλλει αυστηρότερες ρυθμίσεις από τις προβλεπόμενες στην Πρόταση Οδηγίας, μία πρόβλεψη που αντίκειται ξεκάθαρα στο βασικό στόχο περί εναρμόνισης των εθνικών πολιτικών.

Τέλος, η Πρόταση περιλαμβάνει ένα μεγάλο αριθμό (16) κατ' εξουσιοδότηση πράξεων προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ορισμένες εκ των οποίων αφορούν ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πρότασης, όπως για παράδειγμα την προσαρμογή της μέγιστης περιεκτικότητας νικοτίνης, πίσσας και μονοξειδίου του άνθρακα. Η παραχώρηση εν λευκώ και επ' αόριστον εξουσιοδοτήσεων επί ουσιωδών διατάξεων νομοθετήματος αντίκειται στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ.

Συνεπώς, η πρόταση οδηγίας, υπό την παρούσα μορφή, δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας καθώς ούτε από την αιτιολογική έκθεση, ούτε από την Έκθεση Εκτιμήσεως Αντικτύπου προκύπτει ότι οι επιδιωκόμενοι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικότερα σε επίπεδο ευρωπαϊκής ένωσης.