



*Výbor pre právne veci
predseda*

24.1.2014

Vážený pán
Matthias Groote
predseda
Výbor pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín
BRUSSELS

Vec: Stanovisko k právnemu základu návrhu smernice Európskeho Parlamentu a Rady o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov (COM(2012)0788)– C7-0420/2012 – 2012/0366(COD))

Vážený pán predseda,

V liste z 18. decembra 2013 ste požiadali Výbor pre právne veci, podľa článku 37 ods. 2 rokovacieho poriadku, aby posúdil vhodnosť právneho základu navrhovaného aktu vrátane navrhovanej zmeny jediného právneho základu na viacnásobný právny základ.

I – Kontext

Právnym základom pôvodne navrhovaným Komisiou bol článok 114 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), ktorý je všeobecným právnym základom zmluvy týkajúcej sa opatrení na harmonizáciu právnych predpisov členských štátov na vnútornom trhu.¹ Plenárna schôdza potvrdila mandát vychádzajúci z článku 114 ods. 1 ZFEÚ dňa 8.

¹ Pozri právne stanovisko SJ-0151/13 Právnej služby z 22. marca 2013. Výbor JURI sa takisto zbežne dotkol právneho základu návrhu v krátkom odôvodnení v stanovisku pre výbor ENVI z 25. júna 2013 v súvislosti s týmto legislatívnym postupom. Výbor JURI dňa 10. júla 2013 takisto predložil stanovisko podľa článku 37a o delegovaní právomoci v legislatívnom návrhu.

októbra 2013.

Komisia v rámci rokovaní o kompromise v prvom čítaní navrhla, aby sa k právnemu základu pridali článok 53 ods. 1 ZFEÚ o práve usadiť sa týkajúcom sa začatia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb a článok 62 ZFEÚ o slobodnom poskytovaní služieb.

Odsúhlasený text obsahuje úplne nový článok 18a, ktorý sa nevyskytol v návrhu Komisie a ktorý zakotvuje ustanovenia o elektronických cigaretách, najmä o zákaze ich propagovania a sponzorovania. Príslušné ustanovenia zodpovedajú ustanoveniam v smernici o propagovaní tabakových výrobkov¹ a smernici o audiovizuálnych mediálnych službách², pričom právny základ oboch smerníc zahrnuje články 53 a 62.

II – Príslušné články zmluvy

V pôvodnom návrhu Komisie (s doplneným zvýraznením textu) sa ako právny základ uviedol tento článok ZFEÚ:

Článok 114 (bývalý článok 95 ZES)

1. Nasledujúce ustanovenia sa použijú na dosiahnutie cieľov uvedených v článku 26, pokiaľ zmluvy neustanovujú inak. Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom prijímajú opatrenia na aproximáciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré smerujú k vytváraniu a fungovaniu vnútorného trhu.

[...]

V návrhu Komisie sa k právnemu základu pridali nasledujúce články ZFEÚ v dôsledku navrhovaného kompromisu v prvom čítaní (s doplneným zvýraznením textu):

Článok 53 (bývalý článok 47 ZES)

1. S cieľom uľahčiť zriadenie a vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti osôb vydajú Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom smernice na vzájomné uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách a na koordináciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich

¹ Smernica 2003/33/ES Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003 o aproximácii zákonov, nariadení iných predpisov a administratívnych správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa reklamy sponzorstva tabakových výrobkov (Ú. v. EÚ L 152, 20.6.2003, s. 16).

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/13/EÚ z 10. marca 2010 o koordinácii niektorých ustanovení upravených zákonom, iným právnym predpisom alebo správnym opatrením v členských štátoch týkajúcich sa poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb (Ú. v. EÚ L 95, 15.4.2010, s. 1).

sa začatia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb.

[...]

Článok 62
(bývalý článok 55 ZES)

Ustanovenia článkov 51 až 54 sa použijú pre otázky upravené touto kapitolou [ktorá má názov Služby].

III – Judikatúra týkajúca sa právneho základu

Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora „musí výber právneho základu pre opatrenie Spoločenstva spočívať na objektívnych faktoroch, ktoré podliehajú súdnemu preskúmaniu a medzi ktoré patria najmä cieľ a obsah opatrenia“¹. Voľba nesprávneho právneho základu môže byť preto dôvodom na zrušenie príslušného aktu.

V tomto prípade teda treba určiť, či návrh buď:

1. sleduje dvojaký cieľ alebo má dve zložky a pritom jeden cieľ alebo jednu zložku možno označiť ako hlavné alebo prevažujúce, zatiaľ čo druhý cieľ alebo zložka sú iba vedľajšie; alebo
2. súčasne sleduje niekoľko cieľov alebo má viacero zložiek, ktoré sú neoddeliteľne prepojené tak, že ani jedna z nich nie je vo vzťahu k inej sekundárna ani nepriama.

Podľa judikatúry Súdneho dvora musí akt vychádzať v prvom prípade z jediného právneho základu, a to z toho, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci účel alebo zložka, a v druhom prípade akt musí vychádzať z rozličných príslušných právnych základov.²

IV. IV – Cieľ a obsah navrhovanej právnej úpravy

Cieľom návrhu, podľa odôvodnenia 1, je zohľadniť v predpisoch týkajúcich sa tabakových výrobkov vedecký, trhový a medzinárodný vývoj, a to zrušením smernice o tabakových výrobkoch³ a jej nahradením novou smernicou. Podľa odôvodnenia 4 stále existujú podstatné rozdiely medzi zákonmi, inými právnymi predpismi a administratívnymi opatreniami členských štátov v tejto oblasti, čo bráni fungovaniu vnútorného trhu, a očakáva sa, že z dôvodu tohto vývoja sa rozdiely budú prehĺbovať. Toto platí aj na elektronické cigarety a náhradné náplne, rastlinné výrobky na fajčenie, zložky a emisie, určité aspekty označovania a balenia a cezhraničný predaj tabakových výrobkov na diaľku.

¹ Vec C-45/86, Komisia/Rada (Všeobecné colné preferencie) Zbierka 1987 01439, bod 5; Vec C-440/05 Komisia/Rada, Zbierka 2007 I-09097; Vec C-411/06, Komisia/Parlament a Rada, Zbierka 2009 I-7585.

² Pozri vec C-411/06 uvedenú vyššie, body 46 – 47.

³ Smernica 2001/37/ES Európskeho Parlamentu a Rady z 5. júna 2001 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových výrobkov (Ú. v. ES L 194, 18.7.2001, s. 26).

Dohodnutý text preto obsahuje ustanovenia zamerané na aproximáciu predpisov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových výrobkov a súvisiacich výrobkov.

Kompromisný text obsahuje aj toto nové odôvodnenie 32h a článok 18a:

(32h) Existujúce rozdiely medzi vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou v oblasti reklamy a sponzorovania bránia voľnému pohybu tovaru a slobodnému poskytovaniu služieb a predstavujú zjavné riziko narušenia hospodárskej súťaže. Bez ďalších opatrení na úrovni Únie sa existujúce rozdiely v nasledujúcich rokoch pravdepodobne zväčšia, pričom treba brať do úvahy aj rozširujúci sa trh s elektronickými cigaretami a náhradnými náplňami. Preto treba aproximovať vnútroštátne predpisy o reklame a sponzorovaní, pričom za základ treba brať vysokú úroveň ochrany zdravia. Elektronické cigarety môžu otvoriť bránu k nikotínovej závislosti a v konečnom dôsledku k tradičnej spotrebe tabaku, pretože napodobňujú a normalizujú akt fajčenia. Z tohto dôvodu je vhodné prijať reštriktívny postoj k propagovaniu elektronických cigariet a náhradných náplní.

Článok 18a **Elektronické cigarety**

1. Členské štáty zabezpečia, aby sa elektronické cigarety a náhradné náplne uvádzali na trh vtedy, keď sú v súlade s príslušnými ustanoveniami tejto smernice a ďalšími relevantnými právnymi predpismi Únie.

[...]

5. Členské štáty zabezpečia, aby:

- a) komerčné oznámenia zameraná alebo s priamym či nepriamym účinkom na propagovania elektronických cigariet a náhradných náplní sú zakázané v službách informačnej spoločnosti, ako sa vymedzuje v článku 1 ods. 2 smernice 98/48/ES, v tlači aj ďalších tlačovinách s výnimkou publikácií, ktoré sú určené výlučne odborníkom v oblasti obchodu s týmito výrobkami, a publikácií, ktoré sa tlačia a zverejňujú v tretích krajinách, kde tieto publikácie nie sú určené v prvom rade pre trh Európskej únie.*
- b) komerčné oznámenia zamerané alebo s priamym či nepriamym účinkom na propagovanie elektronických cigariet a náhradných náplní sú zakázané v rozhlasovom vysielaní;*
- c) každá forma verejných alebo súkromných príspevkov do rozhlasových programov zameraných alebo s priamym či nepriamym účinkom na propagovanie elektronických cigariet a náhradných náplní je zakázaná;*
- d) každá forma verejných alebo súkromných príspevkov na hocijaké podujatie, aktivitu či pre jednotlivca zameraných alebo s priamym či nepriamym účinkom na propagovanie elektronických cigariet*

a náhradných náplní, na ktorých sa podieľajú viaceré členské štáty, prípadne sa ktoré sa v nich uskutočňujú, alebo majú iné cezhraničné účinky, je zakázaná;

- e) audiovizuálne komerčné oznámenia spadajúce do pôsobnosti smernice 2010/13/EÚ sú zakázané pre elektronické cigarety a náhradné náplne;*
- f) cezhraničný predaj elektronických cigariet a náhradných náplní na diaľku je regulovaný v súlade s článkom 16.*

[...]

V – Určenie vhodného právneho základu

V prvom rade treba pripomenúť, že legislatívny akt, ktorý sa má zrušiť a nahradiť návrhom, vychádza z článku 114 ZFEÚ. Výbor pre právne veci vyjadril pochybnosti o tom, či článok 114 ZFEÚ predstavuje správny právny základ na návrh, vo svojom stanovisku k návrhu, ktoré predložil 25. júna 2013. Pridaním článkov 53 ods. 1 a 62 ZFEÚ a zmenami dohodnutými počas rokovaní trialógu sa však tieto obavy neriešia.

Otázkou, na ktorú treba zodpovedať, teda je, či pridanie článkov 53 ods. 1 a 62 ZFEÚ je vhodné v tom, že návrh by súčasne sledoval ciele zabezpečenia fungovania vnútorného trhu, slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, a preto by zahrnoval zložky, ktoré sú neoddeliteľne späté bez toho, aby jedna bola druhotná a v nepriamom vzťahu s ďalšou.

Právna služba uviedla, že regulácia reklamy a sponzorovania tabakových výrobkov a výrobkov súvisiacich s tabakom by sa síce mohla považovať len za doplnok hlavného cieľa na uľahčenie fungovania vnútorného trhu s týmito výrobkami, ale ustanovenia týkajúce sa tabakových výrobkov sú už zakotvené v smernici o propagovaní tabakových výrobkov a smernici o audiovizuálnych mediálnych službách, čo naznačuje, že na riadne fungovanie vnútorného trhu sú potrebné ustanovenia o reklame a sponzorovaní, ako aj ustanovenia na harmonizáciu vlastností a obchodných podmienok pre tieto výrobky. Tieto dve zložky sú preto neoddeliteľne prepojené tak, že ani jedna z nich nie je vo vzťahu k inej sekundárna ani nepriama. Tento názor podporuje aj skutočnosť, že ustanovenia o elektronických cigaretách v dohodnutom texte verne odzrkadľujú príslušné ustanovenia týchto dvoch smerníc.

Vzhľadom na to, že právny základ pre tieto dve smernice obsahuje články 53 (1) a 62 ZFEÚ, mali by sa pridať k článku 114 ods. 1 ZFEÚ, a tak tvoriť právny základ pre dohodnutý text.

VI – Záver a odporúčanie

Čo sa týka článku 114 ods. 1 ZFEÚ, Výbor pre právne veci sa odvoláva na svoje stanovisko z 25. júna 2013.

Na základe uvedenej analýzy by sa články 53 (1) a 62 ZFEÚ mali pridať do právneho základu pre dohodnutý text.

Výbor pre právne veci preskúmal uvedenú vec na svojej schôdzi 21. januára 2014. Na tejto schôdzi potom jednomyseľne¹ rozhodol o odporúčaní, že vhodným právnym základom návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a administratívnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov by mali byť články 114 ods. 1, 53 ods. 1 a 62 ZFEÚ.

S úctou,

Klaus-Heiner Lehne

¹ Na záverečnom hlasovaní boli prítomní: Raffaele Baldassarre (podpredseda), Sebastian Valentin Bodu (podpredseda), Françoise Castex (podpredsedníčka), Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne (predseda), Eva Lichtenberger, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Angelika Niebler, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner (podpredsedníčka), Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Axel Voss, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka.