



*Õiguskomisjon
Esimees*

24.1.2014

Hr Matthias Groote
esimees
keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjon
BRÜSSEL

Teema: Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (COM(2012)0788 – C7 0420/2012 – 2012/0366(COD)) – arvamus õigusliku aluse kohta

Austatud härra esimees

Palusite 18. detsembri 2013. aasta kirjas, et õiguskomisjon kaaluks vastavalt kodukorra artikli 37 lõikele 2 kõnealuse õigusakti eelnõu õigusliku aluse sobivust, sealhulgas ettepanekut asendada üks õiguslik alus mitme õigusliku alusega.

I Taust

Õiguslik alus, mille komisjon algselt esitas, oli Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 114 lõige 1, mis on aluslepingus üldine õiguslik alus, mis käsitleb liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks võetavaid meetmeid siseturul¹. Täiskogu kinnitas 8. oktoobril 2013 volitused, mis põhinevad ELi toimimise lepingu artikli 114 lõikel 1.

Läbirääkimistel, mille eesmärk oli esimese lugemise kokkuleppe saavutamine, tegi komisjon

¹ Vt õigusteenistuse 22. märtsi 2013. aasta õiguslikku arvamust SJ-0151/13. Õiguskomisjon puudutas lühidalt ka ettepaneku õigusliku aluse küsimust oma 25. juuni 2013. aasta arvamuse lühiselgituses, arvamus esitati ENVI-komisjonile seadusandliku menetluse raames. 10. juulil 2013 esitas õiguskomisjon kodukorra artikli 37a alusel arvamuse seadusandlike volituste delegerimise kohta seadusandlikus ettepanekus.

ettepaneku, et õiguslikule alusele tuleks lisada ELi toimimise lepingu artikli 53 lõige 1, mis käsitleb füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamist ja jätkamist, ning ELi toimimise lepingu artikkel 62, mis käsitleb teenuste osutamise vabadust.

Kokkulepitud tekstis on täiesti uus artikkel 18 a, mida ei olnud komisjoni ettepanekus ja millega nähakse ette sätted e-sigarettide kohta, eelkõige nende reklaamimise ja sponsorluse keelamine. Asjakohased sätted vastavad tubakatoodete reklaami käsitleva direktiivi¹ ja audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi² sätetele, mõlema direktiivi õiguslik alus sisaldab ELi toimimise lepingu artikleid 53 ja 62.

II Asjakohased aluslepingute artiklid

Komisjoni algses ettepanekus on õigusliku alusena nimetatud ELi toimimise lepingu järgmine artikkel (rõhuasetus lisatud):

Artikkel 114

(endine EÜ asutamislepingu artikkel 95)

1. Kui aluslepingutes ei ole ette nähtud teisiti, kohaldatakse artiklis 26 seatud eesmärkide saavutamiseks järgmisi sätteid. Seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine.

[...]

Esimese lugemise kompromissina lisati õiguslikule alusele ELi toimimise lepingu järgmised artiklid (rõhuasetus lisatud):

Artikkel 53

(endine EÜ asutamislepingu artikkel 47)

1. Selleks et hõlbustada tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana, annavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt direktiive diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsioonitõendite vastastikuse tunnustamise kohta ning füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamist ja jätkamist käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta.

[...]

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv 2003/33/EÜ tubakatoodete reklaami ja sponsorlusega seotud õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta liikmesriikides (ELT L 152, 20.6.2003, lk 16).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (ELT L 95, 15.4.2010, lk 1).

Artikkel 62
(endine EÜ asutamislepingu artikkel 55)

Käesolevas peatükis [mille pealkiri on „Teenused”] käsitletud küsimuste puhul rakendatakse artiklite 51–54 sätteid.

III Kohtupraktika õigusliku aluse kohta

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt „peab ühenduse õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige õigusakti eesmärk ja sisu”¹. Vale õigusliku aluse valik võib seega põhjendada kõnealuse õigusakti tühistamist.

Käesoleval juhul tuleb seetõttu selgitada, kas ettepanek:

1. taotleb kahte eesmärki või hõlmab kahte valdkonda, millest üks on määratletav peamise või ülekaalukana, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega; või
2. taotleb samaaegselt mitut eesmärki või hõlmab mitut valdkonda, mis on lahutamatult üksteisega seotud, ilma et üks oleks teisejärguline või teistega võrreldes kaudsem.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab õigusakt esimesel juhul põhinema ühel õiguslikul alusel, nimelt sellel, mida nõuab peamine või ülekaalukas eesmärk või valdkond, ning teisel juhul vastavalt mitmel õiguslikul alusel².

IV Esildatud regulatsiooni eesmärk ja sisu

Ettepaneku eesmärk on põhjenduse 1 kohaselt võtta teaduses, turul ja rahvusvahelisel tasandil toimunud arengut arvesse liidu tasandi eeskirjades, mis käsitlevad tubakatooteid, ning sel eesmärgil tunnistada kehtetuks tubakatoodete direktiiv³ ja asendada see uue direktiiviga. Põhjenduse 4 kohaselt on selles valdkonnas liikmesriikide õigus- ja haldusnormides endiselt olulisi erinevusi, mis takistavad siseturu toimimist, ning eelnimetatud arengu tõttu suurenevad erinevused eeldatavasti veelgi. See kehtib ka elektrooniliste sigarettide ja täitekapslite, taimsete suitsetatavate toodete, koostisosade ja eralduvate ainete, teatavate määrgistamise ja pakendamise aspektide ning tubakatoodete piiriülese kaugmüügi puhul.

Kokkulepitud tekst sisaldab seepärast sätteid, mille eesmärk on ühtlustada tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevaid eeskirju.

¹ Otsus kohtuasjas C-45/86: komisjon vs. nõukogu (üldised tariifsed soodustused), EKL 1987, lk 1439, punkt 5; otsus kohtuasjas C-440/05: komisjon vs. nõukogu, EKL 2007, lk I-9097; otsus kohtuasjas C-411/06: komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu, EKL 2009, I-7585.

² Vt otsust kohtuasjas C-411/06, viidatud eespool, punktid 46–47.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/37/EÜ tubakatoodete valmistamist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT L 194, 18.7.2001, lk 26).

Kokkulepitud tekst sisaldab uut põhjendust 32 h ja artiklit 18 a:

(32 h) Reklaami ja sponsorlust käsitlevate siseriiklike õigusnormide ja tavade erinevused häirivad toodete vaba liikumist ja teenuste osutamise vabadust ning loovad märgatava konkurentsimoonutuse ohu. Kui liidu tasandil lisameetmeid ei võeta, on tõenäoline, et praegused erinevused suurenevad tulevastel aastatel veelgi, võttes arvesse ka elektrooniliste sigarettide ja täitekapslite kasvavat turgu. Seetõttu on vaja ühtlustada reklaami ja sponsorlust käsitlevad siseriiklikud eeskirjad, võttes aluseks tervisekaitse kõrge taseme. Elektroonilistest sigarettidest võib saada alguse nikotiinisõltuvus ja hilisem traditsioonilise tubaka tarbimine, sest need jäljendavad suitsetamist ja kujutavad seda tavapärasena. Seetõttu on asjakohane võtta tõrjuv hoiak elektrooniliste sigarettide ja täitekapslite reklaamimise suhtes.

Artikkel 18 a **Elektroonilised sigaretid**

1. Liikmesriigid tagavad, et elektroonilised sigaretid ja täitekapslid viiakse turule alles siis, kui need vastavad käesoleva direktiivi asjaomastele sätetele ja kõigile muudele asjaomastele liidu õigusaktidele.

[...]

5. Liikmesriigid tagavad, et:

- a) ärilisi teadaandeid, mille eesmärk või otsene või kaudne tulemus on elektrooniliste sigarettide ja täitekapslite reklaamimine, on keelatud avaldada direktiivi 98/48/EÜ artikli 1 lõikes 2 määratletud infoühiskonna teenustes, pressis ja muudes trükistes, välja arvatud trükistes, mis on suunatud ainult kõnealuste toodetega kauplemisega tegelevatele isikutele, ning kolmandates riikides trükitud ja avaldatud trükistes, kui kõnealused reklaamid ei ole suunatud peamiselt Euroopa Liidu turule;*
- b) ärilised teadaanded, mille eesmärk või otsene või kaudne tulemus on elektrooniliste sigarettide ja täitekapslite reklaamimine, on raadios keelatud;*
- c) keelatud on raadioprogrammidele antav mis tahes vormis avalik või eraviisiline toetus, mille eesmärk või otsene või kaudne tulemus on elektrooniliste sigarettide ja täitekapslite reklaamimine;*
- d) keelatud on mis tahes vormis avalik või eraviisiline toetus mis tahes sündmusele, tegevusele või üksikisikule, mille eesmärk või otsene või kaudne tulemus on elektrooniliste sigarettide ja täitekapslite reklaamimine ning millega on seotud mitu liikmesriiki või mis toimub mitmes liikmesriigis või millel on muul viisil piiriülene mõju;*
- e) direktiivi 2010/13/EL kohaldamisalasse kuuluvad audiovisuaalsed ärilised teadaanded on elektrooniliste sigarettide ja täitekapslite kohta*

keelatud;

f) elektrooniliste sigarettide ja täitekapslite piiriülest kaugmüüki reguleeritakse kooskõlas artikliga 16.

[...]

V Sobiva õigusliku aluse kindlakstegemine

Esiteks tuleb märkida, et õigusakt, mis tuleb kehtetuks tunnistada ja asendada, põhineb ELi toimimise lepingu artiklil 114. Õiguskomisjon väljendas oma 25. juuni 2013. aasta arvamuses ettepaneku kohta kahtlust, kas ELi toimimise lepingu artikkel 114 on ettepaneku korrektne õiguslik alus. Neid kahtlusi ei hajuta ka ELi toimimise lepingu artikli 53 lõike 1 ja artikli 62 ning nende muudatuste lisamine, milles lepiti kokku kolmepoolsete läbirääkimiste ajal.

Küsimus, milles tuleb selgust saada, on seega, kas ELi toimimise lepingu artikli 53 lõike 1 ja artikli 62 lisamine on asjakohane, sest sel juhul taotletakse ettepanekuga samaaegselt mitut eesmärki: tagada siseturu toimimine, asutamisevabadus ja teenuste osutamise vabadus. Seega hõlmaks ettepanek mitut valdkonda, mis on lahutamatu üksteisega seotud, ilma et üks oleks teisejärguline või teistega võrreldes kaudsem.

Nagu õigusteenistus on tähelepanu juhtinud, võib tubaka- ja seonduvate toodete reklaami ja sponsori reguleerimist pidada kõrvalise tähtsusega eesmärgiks võrreldes peamise eesmärgiga, milleks on hõlbustada selliste toodete siseturu toimimist. Tubakatooteid käsitlevad eeskirjad on juba sätestatud tubakatoodete reklaami käsitlevas direktiivis ja audiovisuaalmeedia teenuste direktiivis, mis viitab sellele, et siseturu nõuetekohaseks toimimiseks vajalikud eeskirjad reklaami ja sponsori kohta on sama vajalikud kui eeskirjad, millega ühtlustatakse nende toodete omadusi ja turustamistingimusi. Need kaks valdkonda on seega lahutamatu seotud, ilma et üks oleks teisejärguline või teisega võrreldes kaudsem. Seda seisukohta kinnitab asjaolu, et sätted e-sigarettide kohta kokkulepitud tekstis kajastavad selgelt kahe nimetatud direktiivi vastavaid sätteid.

Kuna nende kahe direktiivi õiguslik alus hõlmab ELi toimimise lepingu artikli 53 lõiget 1 ja artiklit 62, tuleks need lisada ELi toimimise lepingu artikli 114 lõikele 1, mis siis ühtekokku moodustaks kokkulepitud teksti õigusliku aluse.

VI Järeldus ja soovitus

Seoses ELi toimimise lepingu artikli 114 lõikega 1 osutab õiguskomisjon oma 25. juuni 2013. aasta arvamusele.

Eeltoodud analüüsi põhjal tuleks ELi toimimise lepingu artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62 lisada kokkulepitud teksti õiguslikule alusele.

Õiguskomisjon arutas eespool nimetatud küsimust 21. jaanuari 2014. aasta koosolekul. Sellel

koosolekul otsustati ühehäälselt¹ soovitada, et ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta peaks põhinema õiguslikul alusel, milleks on ELi toimimise lepingu artikli 114 lõige 1, artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62.

Lugupidamisega

Klaus-Heiner Lehne

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