



---

*Commissie juridische zaken  
De voorzitter*

---

23.1.2014

De heer Matthias Groote  
Voorzitter  
Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid  
BRUSSEL

Betreft: Advies inzake de rechtsgrondslag van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten (COM(2012)0788 – C7-0420/2012 – 2012/0366(COD))

Geachte heer Groote,

Bij schrijven van 18 december 2013 hebt u, overeenkomstig artikel 37, lid 2, van het Reglement, de Commissie juridische zaken verzocht de juistheid van de rechtsgrondslag van bovengenoemd Commissievoorstel na te gaan en tevens na te gaan of het passend is de enkelvoudige rechtsgrondslag te wijzigen in een meervoudige rechtsgrondslag.

### **I - Achtergrond**

De door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 114, lid 1, van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie, dat de algemene rechtsgrondslag vormt voor maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen van de lidstaten die de interne markt betreffen<sup>1</sup>. Op 8 oktober 2013 heeft de voltallige vergadering dit mandaat

---

<sup>1</sup> Zie het advies van de Juridische Dienst SJ-0151/13 van 22 maart 2013. JURI stelde in haar beknopte motivering bij haar advies aan ENVI van 25 juni 2013 in het kader van deze procedure ook kort de rechtsgrondslag aan de orde. Daarnaast heeft JURI op 10 juli 2013 overeenkomstig artikel 37 bis advies uitgebracht over de bevoegdheidsdelegatie in het wetgevingsvoorstel.

op basis van 114, lid 1, VWEU bekrachtigd.

In het kader van de onderhandelingen met het oog op een compromis in eerste lezing heeft de Commissie voorgesteld de rechtsgrondslag aan te vullen met artikel 53, lid 1, VWEU inzake het recht op vestiging betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan en artikel 62 VWEU inzake het vrij verrichten van diensten.

De overeengekomen tekst bevat een volledig nieuw artikel 18 bis dat in het voorstel van de Commissie nog niet voorkwam en dat voorschriften bevat inzake elektronische sigaretten, met name een verbod op reclame en sponsoring. Deze voorschriften komen overeen met de bepalingen van de richtlijn tabaksreclame<sup>1</sup> en de richtlijn audiovisuele mediadiensten<sup>2</sup>, die beide als rechtsgrondslag de artikelen 53 en 62 VWEU noemen.

## **II – Relevante verdragsbepalingen**

Het volgende artikel van het VWEU wordt in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie als rechtsgrondslag voorgesteld (onderstreping toegevoegd):

### ***Artikel 114*** (oud artikel 95 VEG)

*1. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 26. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.*

[...]

Naar aanleiding van het voorgestelde compromis in eerste lezing wordt de rechtsgrondslag aangevuld met de volgende artikelen (onderstreping toegevoegd):

### ***Artikel 53*** (oud artikel 47 VEG)

*1. Teneinde de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan te vergemakkelijken, stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure richtlijnen vast inzake de*

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2003/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 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).

<sup>2</sup> Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (PB L 95 van 15 april 2010, blz. 1).

*onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels en inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan.*

[...]

**Artikel 62**  
(oud artikel 55 VEG)

*De bepalingen van de artikelen 51 tot en met 54 zijn van toepassing op het onderwerp dat in dit hoofdstuk [met als titel "de diensten"] is geregeld.*

### **III - Jurisprudentie inzake de rechtsgrondslag**

Krachtens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet de keuze van de rechtsgrondslag van een EU-maatregel berusten op objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare gegevens, waartoe met name het doel en de inhoud van de maatregel behoren<sup>1</sup>. De keuze van een onjuiste rechtsgrondslag kan dan ook aanleiding vormen tot de nietigverklaring van de desbetreffende handeling.

In onderhavig geval moet derhalve worden nagegaan of het voorstel hetzij:

1. een tweeledig doel heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er één kan worden gezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is; of
2. tegelijkertijd een aantal doelstellingen of meerdere componenten heeft die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, waarbij niet één doelstelling of component secundair en indirect is in verhouding tot de andere.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet de handeling in het eerste geval op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component, terwijl in het tweede geval de handeling gebaseerd moet worden op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen<sup>2</sup>.

### **IV. Doel en inhoud van de voorgestelde richtlijn**

Het voorstel voor een richtlijn strekt ertoe, zo blijkt uit overweging 1, de Unievoorschriften op het gebied van tabaksproducten aan te passen aan de wetenschappelijke, internationale en marktontwikkelingen. Daartoe wordt voorgesteld de richtlijn tabaksproducten<sup>3</sup> in te trekken

---

<sup>1</sup> Zaak C-45/86 Commissie/Raad (Algemene tariefpreferenties), Jurispr. 1987, blz. 01493, par. 5; Zaak C-440/05 Commissie/Raad, Jurispr. 2007, blz. I-9097; Zaak C-411/06 Commissie/Parlement en Raad, Jurispr. 2009, blz. I-7585.

<sup>2</sup> Zie zaak C-411/06, eerder aangehaald, par. 46-47.

<sup>3</sup> Richtlijn 2001/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de

en te vervangen door een nieuwe richtlijn. Volgens overweging 4 bestaan er nog steeds aanzienlijke verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op dit gebied, waardoor de werking van de interne markt wordt belemmerd. Ten gevolge van de wetenschappelijke, internationale en marktontwikkelingen zullen deze verschillen vermoedelijk nog groter worden. Dit geldt ook voor de bepalingen op het gebied van elektronische sigaretten en navulreservoirs, voor roken bestemde kruidenproducten, ingrediënten en emissies, bepaalde aspecten van de etikettering en verpakking en de grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten op afstand.

De overeengekomen tekst bevat daarom bepalingen voor de onderlinge aanpassing van de voorschriften inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten.

De compromistekst bevat voorts de volgende nieuwe overweging 32 nonies en het nieuwe artikel 18 bis:

*(32 nonies) De uiteenlopende nationale wetgevingen en praktijken op het gebied van reclame en sponsoring belemmeren het vrije verkeer van goederen en de vrijheid van dienstverrichting, en scheppen een merkbaar risico van concurrentievervalsing. Zonder extra maatregelen van de Unie zullen de bestaande verschillen de komende jaren wellicht toenemen, mede gelet op de groeiende markt van elektronische sigaretten en navulreservoirs. Derhalve moeten de nationale regels inzake reclame en sponsoring onderling worden aangepast, met een hoog beschermingsniveau van de gezondheid als uitgangspunt. Elektronische sigaretten kunnen tot nicotineverslaving leiden en uiteindelijk tot normale tabaksconsumptie, aangezien zij rookgedrag imiteren en normaliseren. Daarom is het passend om voor de reclame voor elektronische sigaretten en navulreservoirs een restrictieve aanpak te volgen.*

**Artikel 18 bis**  
*Elektronische sigaretten*

*1. De lidstaten zorgen ervoor dat elektronische sigaretten en navulreservoirs uitsluitend in de handel worden gebracht indien zij aan de desbetreffende bepalingen van deze richtlijn en aan alle andere desbetreffende wetsbepalingen van de Unie voldoen.*

*[...]*

*5. De lidstaten zien toe op het volgende:*

- a) commerciële mededelingen met als doel dan wel direct of indirect effect de aanprijzing van elektronische sigaretten en navulreservoirs zijn verboden in diensten van de informatiemaatschappij als omschreven in Richtlijn 98/34/EG, artikel 1, punt 2, in de pers en andere gedrukte publicaties, met uitzondering van uitsluitend voor de bedrijfstak van de*

---

presentatie en de verkoop van tabaksproducten (PB L 194 van 18.7.2001, blz. 26)

*handel in die producten bestemde publicaties en van in derde landen gedrukte en uitgebrachte publicaties, waarbij die publicaties niet in de eerste plaats voor de markt van de Europese Unie bestemd mogen zijn;*

- b) commerciële mededelingen met als doel dan wel direct of indirect effect de aanprijzing van elektronische sigaretten en navulreservoirs zijn verboden op de radio;*
- c) elke vorm van publieke of particuliere bijdrage aan radioprogramma's met als doel dan wel direct of indirect effect de aanprijzing van elektronische sigaretten en navulreservoirs is verboden;*
- d) elke vorm van publieke of particuliere bijdrage aan evenementen of activiteiten, of individuele actie of met als doel dan wel indirect effect de aanprijzing van elektronische sigaretten en navulreservoirs, en waarbij meerdere lidstaten zijn betrokken of die in meerdere lidstaten plaatsvinden dan wel anderszins grensoverschrijdende effecten hebben, is verboden;*
- e) audiovisuele commerciële mededelingen binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2010/13/EU zijn voor elektronische sigaretten en navulreservoirs verboden;*
- f) de grensoverschrijdende verkoop of afstand van elektronische sigaretten en navulreservoirs is gereguleerd overeenkomstig artikel 16.*

[...]

## **V - Vaststelling van de juiste rechtsgrondslag**

Allereerst zij opgemerkt dat de in te trekken en te vervangen wetgevingshandeling gebaseerd was op artikel 114 VWEU. De Commissie juridische zaken heeft in haar advies van 25 juni 2013 ter zake van het Commissievoorstel aangegeven te betwijfelen of artikel 114 VWEU de juiste rechtsgrondslag vormt voor dit voorstel. Met de toevoeging van de artikelen 53, lid 1, en 62 VWEU en de wijzigingen die zijn overeengekomen tijdens de dialoogonderhandelingen wordt echter niet aan dit bewaar tegemoetgekomen.

Onderzocht moet worden of toevoeging van de artikelen 53, lid 1, en 62 VWEU passend is, hetgeen het geval is als het voorstel zowel als doelstelling heeft de goede werking van de interne markt te waarborgen, als de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten, en dus meerdere componenten heeft die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, waarbij niet één doelstelling of component secundair is of indirect in verhouding tot de andere.

Zoals Juridische Dienst reeds heeft aangegeven zou het reguleren van reclame en sponsoring voor tabaks- en aanverwante producten beschouwd kunnen worden als ondergeschikt aan het hoofddoel, het vergemakkelijken van de werking van de interne markt voor deze producten, ware het niet dat ook de richtlijn tabaksreclame en de richtlijn audiovisuele mediadiensten bepalingen bevatten inzake tabaksproducten, waaruit geconcludeerd kan worden dat voor de goede werking van de interne markt bepalingen inzake reclame en sponsoring net zo

noodzakelijk zijn als bepalingen ter harmonisatie van de kenmerken en voorwaarden voor het op de markt brengen van deze producten. De twee componenten zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden, waarbij niet één component secundair en indirect is in verhouding tot de andere. Dit standpunt vindt steun in het feit dat de bepalingen inzake elektronische sigaretten in de overeengekomen tekst zeer nauw aansluiten bij de desbetreffende bepalingen in de twee richtlijnen.

Aangezien die beide richtlijnen artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU als rechtsgrondslag noemen, moeten deze artikelen samen met artikel 114, lid 1, VWEU de rechtsgrondslag voor de overeengekomen tekst vormen.

### **Conclusie en aanbeveling**

Met betrekking tot artikel 114, lid 1, VWEU verwijst de Commissie juridische zaken naar haar advies van 25 juni 2013.

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU aan de rechtsgrondslag van de overeengekomen tekst moeten worden toegevoegd.

De Commissie juridische zaken heeft deze kwestie behandeld op haar vergadering van 21 januari 2014. Op deze vergadering heeft zij met algemene stemmen<sup>1</sup> besloten om als juiste rechtsgrondslag voor het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten de artikelen 114, lid 1, 53, lid 1 en 62 VWEU aan te bevelen.

Hoogachtend,

Klaus-Heiner Lehne

---

<sup>1</sup> Bij de eindstemming waren aanwezig: Raffaele Baldassarre (ondervoorzitter), Sebastian Valentin Bodu (ondervoorzitter), Françoise Castex (ondervoorzitter), Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne (voorzitter), Eva Lichtenberger, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Angelika Niebler, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner (ondervoorzitter), Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Axel Voss, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka