



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 22.11.2023
COM(2023) 722 final

2023/0408 (NLE)

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

**σχετικά με τις θέσεις που πρέπει να ληφθούν, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
στην τρίτη σύνοδο της συνεδρίασης των μερών του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του
παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού**

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Η παρούσα πρόταση αφορά την απόφαση για τον καθορισμό των θέσεων που πρέπει να ληφθούν εξ ονόματος της Ένωσης στην τρίτη σύνοδο της συνεδρίασης των μερών του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού, η οποία λαμβάνει χώρα στην πόλη του Παναμά από τις 27 Νοεμβρίου έως τις 30 Νοεμβρίου 2023.

2. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

2.1. Πρωτόκολλο για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού

Το πρωτόκολλο για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού (στο εξής: πρωτόκολλο) είναι ένα πρωτόκολλο της σύμβασης-πλαίσιου του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον έλεγχο του καπνού (στο εξής: σύμβαση). Το πρωτόκολλο αποσκοπεί στην εξάλειψη όλων των μορφών παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού μέσω δέσμης μέτρων που πρέπει να ληφθούν από τις χώρες σε συνεργασία μεταξύ τους: πρόκειται για μια παγκόσμια λύση σε ένα παγκόσμιο πρόβλημα. Το πρωτόκολλο αναπτύχθηκε ως απάντηση στο αυξανόμενο παράνομο εμπόριο προϊόντων καπνού, συχνά σε διασυνοριακό επίπεδο, το οποίο προκαλεί σημαντικές απώλειες κρατικών εσόδων, ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει στη χρηματοδότηση διεθνών εγκληματικών δραστηριοτήτων. Τέθηκε σε ισχύ στις 25 Σεπτεμβρίου 2018.

Η Ένωση καθώς και 18 κράτη μέλη της είναι συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης¹.

2.2. Συνεδρίαση των μερών

Η συνεδρίαση των μερών (στο εξής: MOP) είναι όργανο που έχει συσταθεί με το πρωτόκολλο, και έχει ως καθήκον να παρακολουθεί τακτικά την εφαρμογή του πρωτοκόλλου και να λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις για την προώθηση της αποτελεσματικής εφαρμογής του. Η MOP μπορεί να εγκρίνει τροποποιήσεις του πρωτοκόλλου. Για τον σκοπό αυτό, η MOP προωθεί, μεταξύ άλλων, την ανταλλαγή πληροφοριών και την παροχή βοήθειας για την ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας με σκοπό την αντιμετώπιση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού. Η MOP εγκρίνει επίσης τακτικές εκθέσεις σχετικά με την εφαρμογή του πρωτοκόλλου.

Οι τακτικές σύνοδοι της MOP πραγματοποιούνται κάθε 2 έτη. Σύμφωνα με τον εσωτερικό κανονισμό της MOP, η γραμματεία της σύμβασης (στο εξής: γραμματεία) υποστηρίζει τις εργασίες τόσο της σύμβασης όσο και του πρωτοκόλλου. Θα πρέπει να υποβάλλει στα μέρη την προσωρινή ημερήσια διάταξη μαζί με άλλα σχετικά έγγραφα (στα οποία συχνά περιλαμβάνονται σχέδια αποφάσεων) για κάθε σημείο της ημερήσιας διάταξης, τουλάχιστον 60 ημέρες πριν από την έναρξη της MOP². Στη MOP, οι αποφάσεις που αφορούν δημοσιονομικά και οικονομικά θέματα λαμβάνονται με συναίνεση. Για όλες τις άλλες αποφάσεις θα πρέπει να καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια ώστε να επιτευχθεί συμφωνία με συναίνεση.

¹ Απόφαση (ΕΕ) 2016/1749 του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 2016, για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού της σύμβασης-πλαίσιο της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας για τον έλεγχο του καπνού, εξαιρουμένων των διατάξεων του που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του τίτλου V του τρίτου μέρους της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 268 της 1.10.2016, σ. 1).

² Άρθρο 8 του εσωτερικού κανονισμού της συνεδρίασης των μερών (πρωτόκολλο).

Ως έσχατη λύση, οι αποφάσεις επί ουσιαστικών θεμάτων λαμβάνονται με πλειοψηφία τριών τετάρτων των παρόντων και ψηφισάντων μερών, ενώ οι αποφάσεις για διαδικαστικά θέματα θα πρέπει να λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία των παρόντων και ψηφισάντων μερών³.

2.3. Προβλεπόμενες πράξεις κατά την τρίτη σύνοδο της συνεδρίασης των μερών

Τον Νοέμβριο του 2023, κατά την τρίτη σύνοδό της (στο εξής: MOP3), στην MOP αναμένεται να συζητηθούν και να εγκριθούν αποφάσεις σχετικά με πιθανές τροποποιήσεις του εσωτερικού κανονισμού της και της διαδικασίας διορισμού του προϊσταμένου της γραμματείας.

3. ΘΕΣΕΙΣ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΛΗΦΘΟΥΝ ΕΞ ΟΝΟΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Η MOP αναμένεται να λάβει ορισμένες αποφάσεις που χαρακτηρίζονται ως «αποφάσεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα» κατά την έννοια του άρθρου 218 παράγραφος 9 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Όσον αφορά την αναμενόμενη συζήτηση σχετικά με πιθανές τροποποιήσεις του εσωτερικού κανονισμού της MOP, η Ένωση θα πρέπει να υποστηρίξει τροποποιήσεις για την απλούστευση των εργασιών της MOP, τη διοργάνωση εικονικών συνεδριάσεων της MOP και τον σαφέστερο καθορισμό της συμμετοχής του Προεδρείου της MOP στον διορισμό του προϊσταμένου της γραμματείας της σύμβασης, καθώς και την τροποποίηση που προβλέπει τη δυνατότητα ορισμού ασκούντος χρέη προϊσταμένου της γραμματείας, όταν απαιτείται. Επιπλέον, η Ένωση θα πρέπει να προτείνει να αυξηθεί το χρονικό διάστημα κατά το οποίο η γραμματεία διανέμει τα επίσημα έγγραφα για τη διάσκεψη έως και 120 ημέρες, ή τουλάχιστον 90 ημέρες για τα κρίσιμα έγγραφα, πριν από την έναρξη της MOP, αντί των 60 ημερών που είναι σήμερα. Με τον τρόπο αυτόν θα υποστηριχθεί καλύτερα η προετοιμασία των θέσεων της Ένωσης στο μέλλον.

Όσον αφορά τον διορισμό του προϊσταμένου της γραμματείας, η Ένωση θα πρέπει να υποστηρίξει τη βελτίωση της διαδικασίας επιλογής και διορισμού του προϊσταμένου της γραμματείας⁴, ιδίως για την απλούστευση της διαδικασίας μίας μόνο ανανέωση της θητείας, τηρώντας παράλληλα τα αντικειμενικά κριτήρια επιδόσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η Ένωση θα πρέπει επίσης να υποστηρίξει τη βελτίωση των κριτηρίων για την επιλογή των υποψηφίων για τη θέση του προϊσταμένου της γραμματείας, η οποία θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει τις πτυχές που σχετίζονται με το πρωτόκολλο.

Οι θέσεις αυτές ενδέχεται να χρειαστεί να προσαρμοστούν περαιτέρω κατά τη διάρκεια του επιτόπιου συντονισμού στην τρίτη σύνοδο της MOP βάσει των θέσεων των άλλων μερών και των σχετικών εξελίξεων στην εν λόγω MOP, καθώς και των αποφάσεων που ελήφθησαν από τη διάσκεψη των μερών (στο εξής: COP) της σύμβασης, η οποία λαμβάνει χώρα από τις 20 έως τις 25 Νοεμβρίου 2023.

³ Άρθρο 50 του εσωτερικού κανονισμού της συνεδρίασης των μερών (πρωτόκολλο).

⁴ Η διαδικασία θεσπίστηκε με τις αποφάσεις FCTC/COP8 (8) και FCTC/MOP1 (12).

4. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

4.1. Διαδικαστική νομική βάση

4.1.1. Αρχές

Το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ προβλέπει την έκδοση αποφάσεων για τον καθορισμό «των θέσεων που θα πρέπει να ληφθούν, εξ ονόματος της Ένωσης, σε όργανο που συνιστάται από δεδομένη συμφωνία, όταν το εν λόγω όργανο καλείται να θεσπίσει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, με εξαίρεση τις πράξεις που συμπληρώνουν ή τροποποιούν το θεσμικό πλαίσιο της συμφωνίας».

Η έννοια των «πράξεων που παράγουν έννομα αποτελέσματα» περιλαμβάνει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα δυνάμει των κανόνων του διεθνούς δικαίου που διέπουν το εκάστοτε όργανο. Περιλαμβάνει επίσης κείμενα που δεν έχουν μεν δεσμευτική ισχύ βάσει του διεθνούς δικαίου, αλλά «επηρεάζουν με καθοριστικό τρόπο το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που θεσπίζει ο νομοθέτης της Ένωσης»⁵.

4.1.2. Εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση

Η MOP είναι όργανο που έχει συσταθεί με συμφωνία, και συγκεκριμένα με το πρωτόκολλο για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού.

Ορισμένες πράξεις που αναμένεται να εκδοθούν κατά την τρίτη σύνοδο της MOP συνιστούν πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, δεδομένου ότι είναι δεσμευτικές ή μπορούν να επηρεάσουν με καθοριστικό τρόπο το περιεχόμενο της ενωσιακής νομοθεσίας.

Η προς έκδοση απόφαση σχετικά με πιθανές τροποποιήσεις του εσωτερικού κανονισμού της MOP συνιστά πράξη που παράγει έννομα αποτελέσματα λόγω του δεσμευτικού χαρακτήρα του εσωτερικού κανονισμού και του γεγονότος ότι η MOP είναι όργανο με εξουσίες λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου⁶. Οι τροποποιήσεις του εσωτερικού κανονισμού της MOP θα δεσμεύουν τα μέρη του πρωτοκόλλου (και, ως εκ τούτου, και την Ένωση) κατά τρόπο ισοδύναμο με την κύρια συμφωνία.

Η προς έκδοση απόφαση σχετικά με την τροποποίηση της διαδικασίας διορισμού του προϊσταμένου της γραμματείας συνιστά επίσης απόφαση που παράγει έννομα αποτελέσματα. Πρώτον, ο προϊστάμενος της γραμματείας δεν ασκεί απλώς διοικητικά καθήκοντα, αλλά έχει και επιρροή στην πολιτική και το ουσιαστικό έργο του πρωτοκόλλου. Επομένως, ο διορισμός του προϊσταμένου της γραμματείας θα συνιστούσε απόφαση που παράγει έννομα αποτελέσματα κατά την έννοια του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ. Στη συνέχεια, το συμπέρασμα αυτό επεκτείνεται και στις αποφάσεις της MOP που τροποποιούν τη διαδικασία διορισμού του προϊσταμένου της γραμματείας, οι οποίες συνιστούν αποφάσεις οργανωτικού χαρακτήρα που επηρεάζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων που παράγουν έννομα αποτελέσματα (δηλαδή σχετικά με τον διορισμό του προϊσταμένου της γραμματείας).

Οι προς έκδοση πράξεις δεν συμπληρώνουν ούτε τροποποιούν το θεσμικό πλαίσιο της συμφωνίας.

⁵ Απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 2014 στην υπόθεση C-399/12, Γερμανία κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2014:2258, σκέψεις 61 έως 64.

⁶ Βλ. τμήμα 2.2 ανωτέρω.

Δεδομένου ότι οι δύο αυτές αποφάσεις που αναμένεται να εκδοθούν κατά την τρίτη σύνοδο της ΜΟΡ θεωρείται ότι παράγουν έννομα αποτελέσματα, η κατάλληλη διαδικαστική νομική βάση για την προτεινόμενη απόφαση του Συμβουλίου για τον καθορισμό των θέσεων της Ένωσης κατά την τρίτη σύνοδο της ΜΟΡ για τα δύο αυτά σημεία της ημερήσιας διάταξης είναι το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ.

4.2. Ουσιαστική νομική βάση

4.2.1. Αρχές

Η ουσιαστική νομική βάση για την έκδοση απόφασης δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ εξαρτάται πρωτίστως από τον στόχο και το περιεχόμενο της προς έκδοση πράξης σε σχέση με την οποία λαμβάνεται θέση εξ ονόματος της Ένωσης. Εάν η προς έκδοση πράξη επιδιώκει διττό σκοπό ή έχει δύο συνιστώσες και εάν ένας από τους σκοπούς ή μία από τις συνιστώσες μπορεί να χαρακτηριστεί κύριος/-α, ενώ ο/η άλλος/-η έχει απλώς παρεπόμενο χαρακτήρα, η απόφαση δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ πρέπει να στηρίζεται σε μία και μόνο ουσιαστική νομική βάση, ήτοι εκείνη που επιβάλλει ο κύριος ή πρωτεύων σκοπός ή συνιστώσα. Εάν η προς έκδοση πράξη έχει οργανωτικό χαρακτήρα, η ουσιαστική νομική βάση της απόφασης για τον καθορισμό της θέσης της Ένωσης θα πρέπει καταρχήν να είναι η ίδια με τη νομική βάση της απόφασης του Συμβουλίου για τη σύναψη της συμφωνίας με την οποία συστάθηκε το όργανο.

4.2.2. Εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση

Οι κύριοι στόχοι και το περιεχόμενο του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού αφορούν διάφορους συμπληρωματικούς τομείς, και συγκεκριμένα την εσωτερική αγορά, ειδικότερα την ελεύθερη κυκλοφορία των υποκείμενων σε ειδικό φόρο κατανάλωσης προϊόντων, το εξωτερικό εμπόριο και την κοινή εμπορική πολιτική, καθώς και την τελωνειακή συνεργασία. Δεδομένου ότι η προς έκδοση πράξη είναι οργανωτικού χαρακτήρα, η ουσιαστική νομική βάση της προτεινόμενης απόφασης είναι τα άρθρα 33, 113, 114 και 207 της ΣΛΕΕ, τα οποία αποτελούν τις ίδιες ουσιαστικές νομικές βάσεις της απόφασης (ΕΕ) 2016/1749 του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 2016, για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού της σύμβασης-πλαίσιο της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας για τον έλεγχο του καπνού, εξαιρουμένων των διατάξεών του που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του τίτλου V του τρίτου μέρους της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

4.3. Συμπέρασμα

Η νομική βάση της προτεινόμενης απόφασης θα πρέπει να είναι τα άρθρα 33, 113, 114 και 207 της ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ.

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τις θέσεις που πρέπει να ληφθούν, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην τρίτη σύνοδο της συνεδρίασης των μερών του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως τα άρθρα 33, 113, 114 και 207, σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 9,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Το πρωτόκολλο για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού («πρωτόκολλο») συνήφθη από την Ένωση σύμφωνα με την απόφαση 2016/1749 του Συμβουλίου¹ και τέθηκε σε ισχύ την 25η Σεπτεμβρίου 2018.
- (2) Σύμφωνα με το άρθρο 33 παράγραφος 5 του πρωτοκόλλου, η συνεδρίαση των μερών (στο εξής: MOP) μπορεί να λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις για την προώθηση της αποτελεσματικής εφαρμογής του πρωτοκόλλου.
- (3) Κατά την τρίτη σύνοδό της από τις 27 έως τις 30 Νοεμβρίου 2023, η MOP αναμένεται να εκδώσει ορισμένες πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα. Ως εκ τούτου, είναι σκόπιμο να καθοριστούν οι θέσεις που πρέπει να ληφθούν εξ ονόματος της Ένωσης στην τρίτη σύνοδο της MOP σύμφωνα με το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ.
- (4) Προκειμένου να καταστεί δυνατή η κατάλληλη προετοιμασία και εκπροσώπηση των θέσεων της Ένωσης, η Ένωση θα πρέπει να προτείνει τροποποίηση του εσωτερικού κανονισμού της MOP, ώστε να απαιτείται από τη Γραμματεία να διανέμει τα επίσημα έγγραφα της συνεδρίασης έως και 120 ημέρες πριν από κάθε MOP.
- (5) Για λόγους απλούστευσης των εργασιών της MOP και διοργάνωσης εικονικών συνόδων της MOP, καθώς και για να προβλεφθεί η δυνατότητα ορισμού ασκούντος χρέη προϊσταμένου της γραμματείας, η Ένωση θα πρέπει επίσης να υποστηρίξει τις προτεινόμενες τροποποιήσεις του εσωτερικού κανονισμού της MOP με αυτούς τους στόχους.
- (6) Η Ένωση θα πρέπει να υποστηρίξει τη βελτίωση της διαδικασίας επιλογής και διορισμού προϊσταμένου της γραμματείας της σύμβασης, ιδίως για την απλούστευση

¹ Απόφαση (ΕΕ) 2016/1749 του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 2016, για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού της σύμβασης-πλαίσιο της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας για τον έλεγχο του καπνού, εξαιρουμένων των διατάξεων του που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του τίτλου V του τρίτου μέρους της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 268 της 1.10.2016, σ. 1).

της διαδικασίας μίας και μόνο ανανέωσης της θητείας, τηρώντας παράλληλα τα αντικειμενικά κριτήρια επιδόσεων,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Οι θέσεις που λαμβάνονται εξ ονόματος της Ένωσης στην τρίτη σύνοδο της συνεδρίασης των μερών του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού είναι σύμφωνες με το παράρτημα της παρούσας απόφασης.

Άρθρο 2

Υπό το πρίσμα των εξελίξεων στην τρίτη σύνοδο της συνεδρίασης των μερών του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού και στη δέκατη σύνοδο της διάσκεψης των μερών της σύμβασης-πλαισίου του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον έλεγχο του καπνού, οι εκπρόσωποι της Ένωσης μπορούν να συμφωνήσουν ήσσονος σημασίας αλλαγές των θέσεων που αναφέρονται στο άρθρο 1, κατόπιν διαβούλευσης με τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο επιτόπιων συνεδριάσεων συντονισμού, χωρίς περαιτέρω απόφαση του Συμβουλίου.

Άρθρο 3

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Επιτροπή.

Βρυξέλλες,

*Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος*