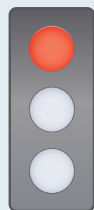


TEMAT DYREKTYWY: Komisja chce ograniczyć używanie wyrobów tytoniowych, szczególnie wśród ludzi młodych, a jednocześnie ujednolicić przepisy dotyczące tych wyrobów.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszyscy obywatele, firmy tytoniowe, reklamodawcy, sprzedawcy hurtowi i detaliczni



ZA: .

- PRZECIW:** .
- Plany Komisji mają charakter paternalistyczny, a skala zmian jest zbyt duża. Oznaczają poważną ingerencję w swobody osobiste i gospodarcze.
 - Zakaz produkcji wyrobów o „charakterystycznym” smaku, który ma ochronić młodych ludzi przed szkodliwymi substancjami, będzie miał skutki również dla osób dorosłych, które samodzielnie ponoszą odpowiedzialność za swoje decyzje.
 - Odpowiednim sposobem ochrony młodych ludzi są krajowe przepisy dotyczące dzieci, przewidujące przede wszystkim ograniczenia sprzedaży.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, **dotyczącej zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży tytoniu oraz wyrobów tytoniowych**. Sygnatura COM(2012) 788 z 12 grudnia 2012 r.

Streszczenie

› Tło i cele

- Co roku w Unii Europejskiej w wyniku używania tytoniu umiera ok. 700 tys. osób. Większość palaczy zaczyna używać tytoniu w młodym wieku.
- Komisja zamierza walczyć z używaniem tytoniu, szczególnie przez ludzi młodych (por. Preambuła pkt. 15), a jednocześnie ujednolicić przepisy dotyczące tytoniu i wyrobów tytoniowych.

› Zakres stosowania

Dyrektywa zawiera zróżnicowane regulacje dotyczące „produktów tytoniowych” oraz „produktów zawierających nikotynę” (art. 2).

- „Produkty tytoniowe” obejmują tytoń zdalny do użycia (art. 2 (34)). Komisji chodzi „w pierwszym rzędzie (s. 3) o:
 - papierosy (art. s (7));
 - tytoń do samodzielnego skręcania papierosów (art. 2 (28));
 - „bezdymne” produkty tytoniowe, nie podlegające procesowi spalania (art. 2 (29), np. tytoń do nosa oraz żucia.
- „Wyroby zawierające nikotynę” to produkty zawierające nikotynę do użytku, a nie tytoń (zob. art. 2 (22), art. 1 (1) f), np. e-papierosy ulatniające płyny.

› Zakaz dotyczący smaków „charakterystycznych” i innych

- Papierosy, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów oraz bezdymne produkty tytoniowe
 - Produkty z powyższych kategorii o „charakterystycznym” smaku mają zostać zakazane (art. 6 (1), 10).
 - To, czy dany produkt ma „charakterystyczny” smak zależy od tego, czy dodatki do tytoniu nadają mu „smak inny niż tytoniowy” (Memo/12/1005, s. 4; art. 2 (4)), tak jak w przypadku papierosów mentolowych lub tytoniu do wdychania lub żucia o smaku lukrecji (Raport Obywatelski, s. 3).
 - To, czy dany smak może być uznany za „charakterystyczny”:
 - będzie w pierwszej kolejności określane przez Państwo Członkowskie, które następnie informować będzie o tej decyzji Komisję Europejską (art. 6 (1));
 - może być określone przez samą Komisję, np. poprzez wskazanie maksymalnych poziomów (zob. art. 6 (2), (3)).
 - Jeśli smak nie zostanie uznany za „charakterystyczny”, Państwo Członkowskie może zakazać stosowania dodatków tylko wówczas, jeśli nie mają one „kluczowego” znaczenia dla procesu wytwarzania (art. 6 (1)).
 - Filtry, papier, kapsułki i kleje nie mogą zawierać jakichkolwiek aromatów (zob. art. 6 (5)).
- Pozostałe produkty tytoniowe (z wyjątkiem papierosów, tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów oraz bezdymnych produktów tytoniowych).
Komisja może rozszerzyć zakaz stosowania „charakterystycznych” i innych smaków na pozostałe produkty tytoniowe, jeśli w 10 Państwach Członkowskich nastąpi co najmniej 10-procentowy wzrost wartości sprzedaży wspomnianych grup produktów (np. cygar), lub poziom częstotliwości spożycia w grupie wiekowej poniżej 25 lat wzrośnie o co najmniej 5 proc. (art. 6 (10), art. 2 (30)).

Analiza z dnia 25 marca 2013 r.

› Zakaz stosowania innych składników

- Papierosy
 - Określona zostaje maksymalna zawartość substancji smolistych, nikotyny oraz dwutlenku węgla w papierosach (art. 3 (1)).
 - Komisja Europejska może zmienić wymienione wyżej limity oraz metody pomiaru (art. 3 (2), art. 4 (3)).
- Wszystkie produkty tytoniowe (w tym papierosy)
 - Maksymalne limity emisji pozostałych substancji będą określone przez Państwa Członkowskie. Komisja może ujedynolicić te limity, jeśli emisje będą „w zauważalny sposób” wpływać na toksyczność produktów lub ich efekt uzależniający (art. 3 (3)).
- Zakazane będzie produkowanie i sprzedawanie produktów z dodatkami (art. 6 (4)), które:
 - maskować będą ryzyko dla zdrowia związane z używaniem danego produktu (np. z witaminami);
 - będą wywoływać skojarzenia z energią i witalnością (np. z kofeiną i tauryną) lub
 - będą zmieniać kolor dymu lub pary (w e-papierosach).
- Zakazane będzie stosowanie dodatków, które „w zauważalny sposób” zwiększać będą toksyczność produktu lub efekt uzależniający. Procedura oceny wyglądać będzie tak samo jak w przypadku „charakterystycznych smaków” (art. 6 (7)-(9)).

› Inne zakazy

- Zakazane będą papierosy o średnicy mniejszej niż 7,5 mm (art. 12 (2)).
- Tytoń doustny (snus) pozostanie zakazany – przepis ten nie dotyczy Szwecji (art. 15)

› Ostrzeżenia

- Papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów
 - Na każdym opakowaniu powinno się znajdować (art. 8 (1), (2), art. 9):
 - ogólne ostrzeżenie, że palenie jest śmiertelne,
 - wiadomość informująca o zawartości rakotwórczych składników,
 - „mieszane ostrzeżenie zdrowotne”.
 - Wśród opakowań dyrektywa rozróżnia „opakowania jednostkowe” oraz „opakowania zbiorcze”. „Opakowanie jednostkowe” to najmniejsze dostępne na rynku opakowanie danego produktu (np. paczka papierosów) (art. 2 (36)). „Opakowania zbiorcze” to wszelkiego rodzaju nieprzezroczyste opakowania, w których produkt wprowadzany jest na rynek, np. karton papierosów (art. 2 (24)).
 - „Mieszane ostrzeżenie zdrowotne” musi składać się z ostrzeżenia wymienionego w Załączniku I oraz związanej z nim „kolorowej fotografii”, pochodzącej z wydanego przez Komisję „zbioru zdjęć” (art. 9 (1) a, (3) b).
 - „Ostrzeżenie ogólne” oraz „wiadomość informacyjna” muszą w sumie zajmować 50 proc. powierzchni, na której są wydrukowane, w przypadku paczek papierosów chodzi o stronę boczną (art. 8 (3)). Ostrzeżenie mieszane powinno zajmować 75 proc. powierzchni, na której zostało wydrukowane, w przypadku paczek papierosów chodzi o przód i tył pudełka (art. 9 (1) c).
- Etykietowanie wyrobów tytoniowych do palenia innych niż papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów.
 - Komisja może nałożyć obowiązek drukowania ostrzeżeń, dotyczący papierosów oraz tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów, również na inne produkty tytoniowe przeznaczone do palenia (np. cygara). Warunkiem podjęcia tego kroku jest zaistnienie okoliczności, o których mowa w przypadku smaków „charakterystycznych” i innych (art. 10 (5), art. 2 (30)).
 - Do tego momentu obowiązywać będą wymogi mniej rygorystyczne (szczegóły: art. 10 (1)-(3)).
- Bezdymne produkty tytoniowe
Każda paczka nosić będzie ostrzeżenie informujące o zagrożeniu dla zdrowia oraz możliwości uzależnienia się (art. 11 (1)), zajmujące 30-35 proc. powierzchni, na której zostanie wydrukowane (art. 11 (2)).
- Produkty zawierające nikotynę
Jeśli zawartość nikotyny w danym produkcie będzie przekraczać określone limity (art. 18 (1)), na każdym opakowaniu konieczne będzie umieszczenie ostrzeżenia o zawartości nikotyny oraz zagrożeniu dla zdrowia (art. 18 (3)), zajmującego 30-35 proc. powierzchni, na której zostało wydrukowane (art. 18 (4)).

› Wygląd i zawartość

- Tytoń i papierosy do samodzielnego skręcania papierosów
 - Pojedyncze paczki papierosów powinny mieć kształt prostopadłościanu i zawierać co najmniej 20 sztuk papierosów (art. 13 (1)).
 - Pojedyncze paczki tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów muszą mieć „formę woreczka” i zawierać co najmniej 40 g tytoniu (art. 13 (1)).
- Wszystkie wyroby tytoniowe
 - Zakazane jest nadawanie opakowaniom produktów tytoniowych wyglądu wprowadzającego w błąd (art. 12 (1)).
 - Dotyczy to szczególnie stosowania mylących kolorów (art. 12 (2)), np. wykorzystywania kolorów złotego i srebrnego w przypadku rzekomo „lekkich” produktów (SWD(2012) 452, s. 32), nie wspominając o oznaczeniach typu „light” (lekkie), „ultra light” (ultralekkie) oraz „mild” (łagodne) (zob. Preambuła nr 23).

› Kwestie bezpieczeństwa

- Papierosy do samodzielnego skręcania i tytoń
 - Poszczególne paczki papierosów muszą nosić niepowtarzalny identyfikator umożliwiający identyfikację (art. 14 (1) oraz dodatkowe zabezpieczenie (art. 14 (8)).
 - Informacje zakodowane w identyfikatorze - w tym dotyczące „rynku, na którym wyrób ma być wprowadzony do sprzedaży” oraz dane wszystkich pośredników (Lista: art. 14 (2)) – będą przetwarzane elektronicznie (art. 14 (4)) oraz administrowane przez niezależną stronę trzecią, wskazaną przez wytwórców i importerów (art. 14 (6)). Właściwe organy będą miały dostęp do tych danych w każdym momencie (zob. art. 14 (6)).
 - Wyroby tytoniowe inne niż papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów
 - W przypadku tych produktów stosuje się wymogi takie, jak te dotyczące papierosów i tytoniu do samodzielnego zwijania, ale dopiero po pięciu latach po przedstawieniu (art. 14 (10)).

Analiza z dnia 25 marca 2013 r.

› Wprowadzanie produktów na rynek

„Wprowadzanie na rynek” oznacza udostępnianie produktów konsumentom w UE, w tym również poprzez sprzedaż wysyłkową oraz transgraniczną (art. 2 (25)).

- Wszystkie wyroby tytoniowe
Przed wprowadzeniem produktów na rynek wytwórcy i importerzy muszą przekazać odpowiednim władzom oraz opublikować w Internecie (art. 5 (1), (2), (5)):
 - listę wszystkich składników, w podziale na marki i rodzaje, sporządzoną w porządku malejącym według masy oraz oddzielne oświadczenie na temat powodów ich wykorzystania;
 - klasyfikację wymaganą przez Rozporządzenie (EC) nr 1907/2006 w sprawie substancji chemicznych oraz Rozporządzenie (EC) nr 1272/2008 dotyczące substancji i mieszanin.
 - dane toksykologiczne dotyczące zagrożeń dla zdrowia i efektów uzależniających.
- Nowatorskie produkty tytoniowe
Wytwórcy i importerzy muszą informować Komisję o „nowatorskich produktach tytoniowych”(art. 2 (23)), nieobecnych na rynku, na sześć miesięcy przed wprowadzeniem ich na rynek (art. 17 (1)).
- Produkty zawierające nikotynę
Produkty, w których zawartość nikotyny przekracza określone limity (art. 18 (1)) wymagają zatwierdzenia zgodnie z Dyrektywą 2001/93/EG, znaną jako kodeks produktów medycznych. Pozostałe produkty takiego zatwierdzenia nie wymagają.

› Sprzedaż wysyłkowa, w tym przez Internet

Wszystkie sklepy detaliczne prowadzące międzynarodową sprzedaż wysyłkową muszą się uprzednio zarejestrować (art. 16 (1), (2)) oraz wdrożyć odpowiedni system weryfikacji wieku swoich klientów (art. 16 (4)).

› Uprawnienia legislacyjne Komisji

Regulacja zawiera 24 uprawnienia do wydania aktów delegowanych (art. 290 TFEU) oraz cztery uprawnienia do wydania aktów wykonawczych (art. 291 TFEU).

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Ze względu na to, że przepisy dotyczące produktów tytoniowych zostały już ujednoczone, Państwom Członkowskim bardzo trudno będzie poprawić poziom ochrony konsumentów, w szczególności w przypadku sprzedaży przez Internet. Przepisy, które dotychczas nie były ujednoczone – np. dotyczące produktów zawierających nikotynę - stanowią zagrożenie dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego (s. 11).

Tło polityczne

Obowiązująca Dyrektywa 2001/37/EC zostaje uchylona (art. 27(1)). Jednocześnie Komisja dąży do spełnienia wymogów Ramowej Konwencji WHO w sprawie kontroli nad wyrobami tytoniowymi (FCTC) (m.in. s. 3).

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja generalna ds. zdrowia i konsumentów
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja Środowiska (prowadząca), sprawozdawca Linda McAvan (Grupa Socjalistów i Demokratów, Wielka Brytania), Komisja Rynku Wewnętrznego, Komisja Prawna, Komisja Przemysłu
Sposób podejmowania decyzji w Radzie UE:	Większość kwalifikowana (zgoda większości Państw Członkowskich oraz 255 z 345 głosów).

Szczegóły legislacyjne

Kompetencje prawne:	Art. 114 TFEU (rynek wewnętrzny)
Rodzaj kompetencji prawnych:	Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna:	Art. 294 (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Propozycje Komisji to potwierdzenie jej paternalistycznego podejścia do kwestii ochrony konsumentów – ich skala i treść są kompletnie nieproporcjonalne do skali problemu. Stanowią ponadto poważną ingerencję w swobody osobiste i gospodarcze.

By nie być gołosłownym: chociaż wprowadzenie zakazów sprzedaży produktów o „charakterystycznym smaku” lub z innymi dodatkami (takimi jak witaminy, kofeina czy tauryna), oraz sprzedaży cienkich papierosów może przyczynić się do lepszej ochrony zdrowia (przez uczynienie dymu papierosowego nieatrakcyjnym), będzie jednak oznaczać paternalistyczne traktowanie dorosłych, którzy są sami odpowiedzialni za swoje zdrowie. Podstawą do podjęcia samodzielnych działań przez konsumenta jest informacja. Zdjęcia uszkodzonych organów („foto-przestrogi”) służyć będą jednak głównie wywołaniu strachu wśród ludzi, a nie informowaniu ich. Zagrożenia dla zdrowia będące skutkiem używania tytoniu w Państwach Członkowskich są powszechnie znane.

Analiza z dnia 25 marca 2013 r.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Jeśli chodzi o te dziedziny, w których przepisy nie zostały jeszcze ujednoczone (np. produkty zawierające nikotynę), Dyrektywa może zostać oparta na kompetencjach w zakresie zbliżania przepisów na rynku wewnętrznym (art. 114 (1) TFEU). W przypadku dziedzin, w których przepisy zostały już wcześniej zharmonizowane (np. ostrzeżeń), jest to nieporównywalnie trudniejsze. Choć Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ECJ) uznaje, że kwestie raz ujednoczone mogą być ujednoczone powtórnie (ECJ, sprawa C-58/08, Vodafone i inni, par. 34), uznaje również, że ochrona konsumentów może być „decydującym” celem harmonizacji (ECJ, sprawa C-58/08, Vodafone i inni, par. 36, zob. art. 114 (3) TFEU).

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości, o ile dojdzie do harmonizacji przepisów.

Proporcjonalność

W porównaniu do Rozporządzenia, Dyrektywa jest łagodniejszym instrumentem, właściwym do celów harmonizacji.

Zgodność z prawem UE

Upoważnienie Komisji do określania „charakterystycznego smaku” produktów tytoniowych oznacza de facto utworzenie policji smakowej. Budzi to poważne wątpliwości: po pierwsze termin prawny „charakterystyczny smak” jest wyjątkowo nieprecyzyjny, a po drugie: wprowadza się go po to, by nakładać zakazy produkcji i sprzedaży. Nie można również zaakceptować faktu, że możliwe jest poszerzenie przez Komisję zakresu obowiązywania dyrektywy. Obie te kwestie budzą wątpliwości z punktu widzenia prawa UE: decyzje o kluczowym znaczeniu dla danej dziedziny powinny być podejmowane przez europejskie organy ustawodawcze (zob. art. 290 (1) TFEU).

Zgodnie z Europejską Kartą Praw Podstawowych (CFR), obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i konsumentów (art. 35, 38 CFR) jest ograniczony podstawowymi prawami gospodarczymi zainteresowanego przedsiębiorstwa (art. 16, 17). ETS pozwala organom ustawodawczym na dość dużą swobodę jeśli chodzi o kształtowanie równowagi pomiędzy tymi dwoma punktami widzenia, uznając przy tym za legalne wprowadzenie całkowitego zakazu produkcji i sprzedaży jednego z produktów tytoniowych (snus) (zob. ECJ, sprawa C-434/02, Arnold Andre, par. 44 i nast.). Mało prawdopodobne jest więc, by ETS uznał mniej rygorystyczne ograniczenia zawarte w omawianej tu dyrektywie za naruszenie podstawowych praw.

Podejście alternatywne

Zagrożenia dla zdrowia wynikające z używania tytoniu powinny – i mogą – być ograniczane przez Państwa Członkowskie. Tradycyjnymi sposobami ochrony młodych osób są: krajowe przepisy chroniące młodzież, przewidujące ograniczenia sprzedaży wyrobów tytoniowych, a ostatnio również dodatkowe podatki. W dziedzinie ochrony przed uzależnieniami Unii Europejskiej przysługują tylko kompetencje uzupełniające (art. 168 (5), art. 6 (1) TFEU). W dodatku potrzeba ochrony nie kończy się w momencie, gdy konsument osiąga 25. rok życia (zob. art. 2 (30)), ale co najwyżej w momencie osiągnięcia pełnoletniości. Pozostałe osoby są chronione przed biernym paleniem poprzez szczegółowe przepisy zakazujące palenia w miejscach publicznych, np. w miejscach pracy. Zasadą wolnego społeczeństwa jest to, że osoby dorosłe same odpowiadają za swoje życie i ogólnie nie powinny być chronione przed skutkami swoich uzależnień.

Możliwe dalsze kroki UE

Komisja odcięła się od planów wprowadzenia w UE jednolitych opakowań – na wzór rozwiązań przyjętych w Australii (SWD(2012) 453, s. 96 i nast.). Wydaje się jednak, że wciąż uważa tę kwestię za otwartą, wspomina bowiem, że jak na razie nie ma doświadczeń związanych ze stosowaniem tego rodzaju opakowań (zob. SWD(2012) 453, s. 97). Raport ewaluacyjny, który ma zostać wydany nie później niż w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Dyrektywy, będzie poświęcony właśnie „powierzchniom opakowań nieobjętym jeszcze niniejszą Dyrektywą” (art. 23 (2) a). ETS podkreślił w tym kontekście, że „treść” praw dla marki handlowej nie może zostać naruszona (zob. ETS, sprawa C-491/01, British American Tobacco i inni, par. 150, 132).

WNIOSKI

Pomysły Komisji są paternalistyczne, a skala zmian jest zbyt duża. Stanowią poważną ingerencję w swobody obywatelskie i gospodarcze. Przejawem paternalistycznego traktowania osób dorosłych, odpowiedzialnych za własne życie, jest wprowadzenie pełnego zakazu produkowania i sprzedawania produktów o „charakterystycznym smaku”, co ma chronić młodych ludzi przed substancjami szkodzącymi zdrowiu. Odpowiednim sposobem ochrony młodych ludzi są krajowe przepisy dotyczące dzieci, przewidujące przede wszystkim ograniczenia w sprzedaży i dodatkowe opodatkowanie.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl