



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς την Οδηγία 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 3ης Απριλίου 2014 για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών-μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της Οδηγίας 2001/37/ΕΚ (αριθμ. L 127/1 της 29.4.2014), όπως το Παράρτημα II της Οδηγίας αυτής τροποποιήθηκε με την κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσα Οδηγία 2014/109/ΕΕ της Επιτροπής της 10ης Οκτωβρίου 2014 για την τροποποίηση του παραρτήματος II της Οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με τη θέσπιση της βιβλιοθήκης των εικονογραφικών προειδοποιήσεων που πρέπει να χρησιμοποιούνται για τα προϊόντα καπνού, καθώς και άλλες συναφείς διατάξεις»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, αποτελείται από είκοσι εννέα (29) άρθρα συμπεριλαμβανομένου του άρθρου που αφορά στην έναρξη ισχύος του νόμου. Επισημαίνεται ότι με το άρθρο είκοσι οκτώ (28), προσαρτώνται έξι (6) Παραρτήματα.

Συμφώνως με την Αιτιολογική της Έκθεσης, σκοπός του παρόντος νομοσχεδίου που τίθεται προς ψήφιση είναι «η προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας προς την Οδηγία 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 3ης Απριλίου 2014 για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την

κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων» καθώς και η «κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ (αριθμ. L 127/1 της 29.4.2014), όπως το παράρτημα II της Οδηγίας αυτής τροποποιήθηκε με την κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσα Οδηγία 2014/109/ΕΕ της Επιτροπής της 10ης Οκτωβρίου 2014 για την τροποποίηση του παραρτήματος II της Οδηγίας 2001/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με τη θέσπιση της βιβλιοθήκης των εικονογραφικών προειδοποιήσεων που πρέπει να χρησιμοποιούνται για τα προϊόντα καπνού». Όπως άλλωστε επισημαίνεται, προκειμένου «να αποτυπωθούν οι σχετικές επιστημονικές εξελίξεις οι εξελίξεις στην αγορά και οι διεθνείς εξελίξεις χρειάζονται ουσιαστικές αλλαγές στην εν λόγω υπουργική απόφαση [η Αιτιολογική Έκθεση εννοεί την υπ. αριθ. Υ1/Γ.Π. οικ. 266 (Φ.Ε.Κ. Β' 8/13-1-2003) "Παραγωγή, παρουσίαση και πώληση προϊόντων καπνού σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2001/37/ΕΚ (ΕΕL 194/18.7.2001 Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου", η οποία θεσπίζει κανόνες για τα προϊόντα καπνού], και επομένως απαιτείται να καταργηθεί και να αντικατασταθεί από νέα με βάση τη νέα οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ήτοι την Οδηγία 2014/40/ΕΕ, η οποία ενσωματώνεται με το παρόν σχέδιο νόμου». Επίσης, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, καθίσταται «αναγκαία η ανάληψη δράσης όχι μόνο για την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς αλλά κυρίως για την αντιμετώπιση των ανακυπτόντων και των πρόσφατα εντοπιζόμενων κινδύνων για την υγεία από τη χρήση/κατανάλωση προϊόντων καπνού, νέων προϊόντων καπνού, ηλεκτρονικού τσιγάρου και φυτικών προϊόντων για κάπνισμα». Εξ άλλου, κατά την Αιτιολογική Έκθεση, αυτό συμβαίνει διότι «Τα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα δεν είναι συνήθη εμπορεύματα και λόγω των ιδιαίτερα επιβλαβών συνεπειών τους στην ανθρώπινη υγεία, η προστασία της υγείας θα πρέπει να έχει υψηλή προτεραιότητα, ιδίως για τη μείωση του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων».

Στο πλαίσιο αυτό, στο Μέρος Α' (άρθρα 1 και 2), ορίζεται ο σκοπός της παρούσας νομοθετικής πρωτοβουλίας (άρθρο 1) και παρατίθενται ορισμοί (άρθρο 2).

Στο Μέρος Β', Κεφάλαιο Ι (άρθρα 3 έως 7), καθορίζονται τα μέγιστα επίπεδα εκπομπών σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξειδίο του άνθρακα όσον αφορά στα τσιγάρα (άρθρο 3), το άρθρο 4 αναφέρεται, κυρίως, στις μεθόδους μέτρησης των εκπομπών των τσιγάρων και στα σχετικώς διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα, στα άρθρα 5 και 6 προβλέπονται επιπρόσθετες ενισχυμένες υποχρεώσεις υποβολής κοινοποιήσεων των συστατικών των εκπομπών και στο άρθρο 7 ρυθμίζονται τα συστατικά των προϊόντων καπνού και προβλέπεται η απαγόρευση εκείνων που έχουν χαρακτηριστικά αρώματα, γεύσεις ή

πρόσθετα και έχουν χρωστικές ιδιότητες. Στο Κεφάλαιο II (άρθρα 8 έως 14) προσδιορίζονται οι επισημάνσεις, οι εικόνες και οι προειδοποιήσεις για την υγεία που πρέπει να φέρουν οι μονάδες συσκευασίας (άρθρο 8), οι γενικές προειδοποιήσεις και τα ενημερωτικά μηνύματα που οφείλουν να φέρουν τα προϊόντα για κάπνισμα (άρθρο 9) καθώς και οι συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία (άρθρο 10). Επίσης, ρυθμίζεται το πλαίσιο της επισήμανσης, πλην των τσιγάρων, του καπνού για στριφτά τσιγάρα και του καπνού για ναργιλέ (άρθρο 11), των μη καπνιζόμενων προϊόντων καπνού (άρθρο 12), τίθενται περιορισμοί στην παρουσίαση του προϊόντος (άρθρο 13) και στην εμφάνιση και το περιεχόμενο των μονάδων συσκευασίας (άρθρο 14). Το Κεφάλαιο III (άρθρα 15 έως 17), περιλαμβάνει διατάξεις για την απαγόρευση της κυκλοφορίας στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα (άρθρα 15), ρυθμίζει τις διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης (άρθρο 16), και το πλαίσιο των υποχρεώσεων των εισαγωγέων νέων προϊόντων καπνού (άρθρο 17).

Στο Μέρος Γ', καθορίζεται το πλαίσιο των προϋποθέσεων κυκλοφορίας των ηλεκτρονικών τσιγάρων (άρθρο 18), προβλέπονται κανόνες επισήμανσης και κοινοποίησης των συστατικών των φυτικών προϊόντων για κάπνισμα (άρθρα 19 και 20) καθώς και κανόνες συμμόρφωσης των κατασκευαστών και εισαγωγέων καπνού (άρθρο 21), προβλέπεται η δυνατότητα διατήρησης ή και θέσπισης περαιτέρω απαιτήσεων εφαρμοστέων σε όλα τα προϊόντα (άρθρο 22), ορίζονται οι αρμόδιες αρχές για την άσκηση των αρμοδιοτήτων που απορρέουν από τις διατάξεις του υπό ψήφιση νόμου (άρθρο 23), προβλέπονται οι κυρώσεις (άρθρο 24), τα παράβολα, τα αναλογικά τέλη (άρθρο 25) και θεσπίζεται μεταβατικό πλαίσιο διάθεσης προϊόντων στην αγορά (άρθρο 26). Το άρθρο 27 περιλαμβάνει καταργητικές διατάξεις του ισχύοντος νομικού πλαισίου. Με το άρθρο 28 ενσωματώνονται έξι Παραρτήματα της Οδηγίας που εξειδικεύουν ρυθμίσεις της. Τέλος, με το άρθρο 29 ορίζεται η έναρξη ισχύος του νομοσχεδίου.

Β. Επισημαίνεται ότι το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο προσαρμόζει την ελληνική νομοθεσία στη Σύμβαση Πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον έλεγχο του καπνού που κυρώθηκε με τον ν. 3420/2005 (Φ.Ε.Κ. 298/6-12-2005, τ. Α').

Επισημαίνεται, επίσης, ότι το υπό ψήφιση νομοσχέδιο δεν αναφέρεται στα άρθρα 15 και 16 της Οδηγίας. Αυτό, συμβαίνει, ενδεχομένως, διότι, στην εθνική έννομη τάξη η εφαρμογή των άρθρων 15 παρ. 1 έως 10 και 16 παρ. 1 της Οδηγίας, η οποία αρχίζει την 20ή Μαΐου 2019 (Οδηγία άρθρο 15 παρ. 13) και την 20ή Μαΐου 2020 (Οδηγία άρθρο 16 παρ. 3), αντιστοίχως, θα ρυθμισθεί νομοθετικώς στο μέλλον.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 16 παρ. 2

Στα στοιχεία β) και γ), αντί του ρήματος «καταχωρούνται», ορθότερο θα ήταν να γραφεί «καταχωρίζονται».

2. Επί του άρθρου 17 παρ. 1 πρώτο εδάφιο

Το ρήμα «υποβάλλουν» ορθότερο θα ήταν να γραφεί με ένα λάμδα.

3. Επί του άρθρου 22 παρ. 3

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «με απόφαση του Υπουργού Υγείας είναι δυνατό να απαγορεύεται, με συνεκτίμηση του υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας που επιτυγχάνεται μέσω των διατάξεων παρόντος, μια ορισμένη κατηγορία προϊόντων καπνού ή συναφών προϊόντων, εφόσον απαγόρευση δικαιολογείται από την ανάγκη προστασίας της δημόσιας υγείας».

Επισημαίνεται ότι το Σύνταγμα με τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 παρέχει στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να εξουσιοδοτεί, όχι μόνο τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά και άλλα διοικητικά όργανα για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, προκειμένου να ρυθμισθούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. (βλ. εκτενέστερα, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ.1, 13η έκδ., αρ. 54, σελ. 58 επ.). «Λεπτομερειακό» είναι το ζήτημα που αφορά στη θέσπιση δευτερευουσών και επορισωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη και «ειδικότερα» είναι τα θέματα εκείνα, των οποίων το αντικείμενο αποτελεί υποπερίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το μείζον αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης. (Στε Ολομ. 235/2012, ΣτΕ Ολομ. 1300/2011, ΣτΕ 96/2009, ΣτΕ 567/2006, ΣτΕ 3889/2005, ΣτΕ 2967/1999, ΣτΕ 2830/1999). «Τεχνικού», τέλος, χαρακτήρα είναι το θέμα που αφορά στη θέσπιση ρύθμισης για την οποία απαιτείται παρέμβαση αρμόδιου τεχνικού οργάνου (βλ. ΣτΕ 2967/1999 και ΣτΕ 2830).

Υπό το φως των ανωτέρω, η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 22 παρ. 3 του νομοσχεδίου θα μπορούσε να δημιουργήσει προβληματισμό ως προς το εάν ανταποκρίνεται στα κριτήρια του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β του Συντάγματος, εάν δηλαδή η πλήρης απαγόρευση ορισμένης κατηγορίας προϊόντων καπνού ή συναφών προϊόντων προς όφελος γενικώς της δημόσιας υγείας, χωρίς αναφορά στο κείμενο του νόμου οποιωνδήποτε περαιτέρω κριτηρίων, έστω και κατά τρόπο ενδεικτικό, αφορά ειδικότερο θέμα ή συνιστά θέμα με τοπικού ενδιαφέροντος ή έχει λεπτομερειακό ή τεχνικό χαρακτήρα. Για λό-

γους ορθής μεταφοράς της Οδηγίας, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμη ή η αναλυτική περιγραφή των προϊόντων καθώς και των συναφών προϊόντων καπνού τα οποία προτείνεται να απαγορευθούν, ή η θέσπιση των προτεινόμενων ρυθμίσεων διά διατάγματος.

4. Επί του άρθρου 27

Ως συνυπογράφων την υπ' αριθμόν Υ1/Γ.Π. οικ. 266/2-1-2003 (Φ.Ε.Κ.Β' 8), καταργούμενη κοινή απόφαση, θα πρέπει να προστεθεί και ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών, ο οποίος τη συνυπογράφει και εκ παραδρομής παραλείφθηκε.

Αθήνα, 7.9.2014

Ο εισηγητής
Δρ Χαράλαμπος Κύρκος
Προϊστάμενος του Τμήματος Κοινοβουλευτικής Ιστορίας
Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο προϊστάμενος του Α' Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών