KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.11.2023 r.
COM(2023) 722 final

2023/0408 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowisk, jakie mają być zajęte w imieniu Unii Europejskiej na trzeciej sesji Posiedzenia Stron Protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji ustalającej stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii na trzeciej sesji Posiedzenia Stron Protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi odbywającej się w Panamie w dniach 27–30 listopada 2023 r.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

Protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi („Protokół”) jest protokołem do Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu („Konwencja”). Protokół ma na celu wyeliminowanie wszelkich form nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi przez pakiet środków, które mają zostać podjęte przez współpracujące ze sobą państwa: jest to globalne rozwiązanie globalnego problemu. Protokół opracowano w odpowiedzi na nasilający się – często transgraniczny – nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi, co powoduje znaczne straty w dochodach rządowych, a jednocześnie przyczynia się do finansowania międzynarodowej działalności przestępczej. Protokół wszedł w życie 25 września 2018 r.

Stronami Konwencji są Unia Europejska, a także 18 należących do niej państw członkowskich[1].

2.2. Posiedzenie Stron

Posiedzenie Stron jest organem ustanowionym na mocy Protokołu, mającym za zadanie dokonywanie systematycznych przeglądów wdrażania Protokołu i podejmowanie decyzji niezbędnych do wsparcia jego skutecznego wdrażania. Posiedzenie Stron może przyjąć poprawki do Protokołu. W tym celu Posiedzenie Stron propaguje między innymi wymianę informacji i pomoc w zacieśnianiu współpracy międzynarodowej na rzecz zwalczania nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Posiedzenie Stron przyjmuje również regularne sprawozdania z wdrażania Protokołu.

Regularne sesje Posiedzenia Stron odbywają się co dwa lata. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Posiedzenia Stron Sekretariat Konwencji („Sekretariat”) wspiera prace zarówno Konwencji, jak i Protokołu. Powinien on przedłożyć Stronom wstępny porządek obrad wraz z innymi dokumentami uzupełniającymi (często zawierającymi projekty decyzji) dla każdego punktu porządku obrad co najmniej 60 dni przed rozpoczęciem Posiedzenia Stron[2]. Na sesji Posiedzenia Stron decyzje w sprawach budżetowych i finansowych podejmowane są w drodze konsensusu. W przypadku wszystkich innych decyzji należy dołożyć wszelkich starań, aby osiągnąć porozumienie w drodze konsensusu. W ostateczności decyzje w kwestiach

[1] Decyzja Rady (UE) 2016/1749 z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Protokołu w sprawie eliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi do Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu, z wyjątkiem jej postanowień objętych zakresem części trzeciej tytuł V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 268 z 1.10.2016, s. 1).

[2] Artykuł 8 regulaminu wewnętrznego Posiedzenia Stron (Protokół).

merytorycznych podejmowane są większością trzech czwartych głosów Stron obecnych i głosujących, a decyzje w kwestiach proceduralnych powinny być podejmowane większością głosów Stron obecnych i głosujących[3].

2.3. Akty planowane na trzeciej sesji Posiedzenia Stron

Oczekuje się, że w listopadzie 2023 r. podczas swojej trzeciej sesji Posiedzenie Stron omówi i przyjmie decyzje dotyczące ewentualnych zmian w regulaminie wewnętrznym Posiedzenia Stron oraz w procedurze mianowania Szefa Sekretariatu.

3. STANOWISKO, JAKIE MA BYĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII

Oczekuje się, że Posiedzenie Stron podejmie pewne decyzje, które kwalifikują się jako „decyzje mające skutki prawne" w rozumieniu art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

W odniesieniu do oczekiwanej dyskusji na temat ewentualnych zmian w regulaminie wewnętrznym Posiedzenia Stron Unia powinna poprzeć zmiany mające na celu uproszczenie prac Posiedzenia Stron, umożliwienie organizacji wirtualnych sesji Posiedzenia Stron oraz doprecyzowanie zasad udziału Prezydium Posiedzenia Stron w mianowaniu Szefa Sekretariatu Konwencji, a także zmianę przewidującą możliwość wyznaczenia, w razie potrzeby, pełniącego obowiązki Szefa Sekretariatu. Ponadto Unia powinna zaproponować wydłużenie terminu przekazania przez Sekretariat oficjalnych dokumentów konferencyjnych do 120 dni przed rozpoczęciem Posiedzenia Stron lub przynajmniej 90 dni w przypadku dokumentów o krytycznym znaczeniu, zamiast obecnych 60 dni. Przyczyni się to do właściwego przygotowania stanowisk Unii w przyszłości.

W odniesieniu do mianowania Szefa Sekretariatu Unia powinna poprzeć usprawnienie procesu wyboru i mianowania Szefa Sekretariatu[4], w szczególności w celu uproszczenia procedury jednokrotnego przedłużania kadencji, przy jednoczesnym poszanowaniu obiektywnych kryteriów oceny osiągnięć. W tym kontekście Unia powinna również poprzeć wprowadzenie lepszych kryteriów wyboru kandydatów na stanowisko Szefa Sekretariatu, które powinny obejmować również aspekty związane z Protokołem.

Stanowiska te mogą wymagać dalszego dostosowania podczas koordynacji na miejscu podczas trzeciej sesji Posiedzenia Stron w świetle stanowisk pozostałych Stron i rozwoju sytuacji na tym forum, a także decyzji podjętych przez Konferencję Stron Konwencji, której posiedzenie odbywa się w dniach 20–25 listopada 2023 r.

4. PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

Art. 218 ust. 9 TFUE określa tryb przyjmowania decyzji ustalających „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy".

---

[3] Artykuł 50 regulaminu wewnętrznego Posiedzenia Stron (Protokół).

[4] Procedurę ustanowiono decyzjami FCTC/COP8(8) i FCTC/MOP1(12).

Pojęcie „akty mające skutki prawne” obejmuje akty, które mają skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które nie są wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii”[5].

4.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Posiedzenie Stron jest organem utworzonym na mocy porozumienia, a mianowicie Protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

Niektóre akty, które mają zostać przyjęte na trzeciej sesji Posiedzenia Stron, stanowią akty mające skutki prawne, ponieważ są wiążące lub mogą mieć decydujący wpływ na treść prawodawstwa Unii.

Planowana decyzja dotycząca ewentualnych zmian w regulaminie wewnętrznym Posiedzenia Stron stanowi akt mający skutek prawny ze względu na wiążący charakter regulaminu wewnętrznego oraz fakt, że Posiedzenie Stron jest organem posiadającym uprawnienia decyzyjne na mocy Protokołu[6]. Zmiany regulaminu wewnętrznego Posiedzenia Stron byłyby wiążące dla Stron Protokołu (a tym samym również dla Unii) w sposób równoważny z głównym porozumieniem.

Planowana decyzja dotycząca zmiany procedury mianowania Szefa Sekretariatu również stanowi decyzję mającą skutki prawne. Funkcje Szefa Sekretariatu wykraczają poza funkcje czysto administracyjne i obejmują wpływ na politykę i prace merytoryczne Protokołu. W związku z tym mianowanie Szefa Sekretariatu stanowiłoby decyzję mającą skutki prawne w rozumieniu art. 218 ust. 9 TFUE. Wniosek ten obejmuje również decyzje Posiedzenia Stron zmieniające procedurę mianowania Szefa Sekretariatu, które stanowią decyzje o charakterze organizacyjnym mające wpływ na proces podejmowania decyzji mających skutki prawne (tj. dotyczących mianowania Szefa Sekretariatu).

Planowany akt nie uzupełnia ani nie zmienia ram instytucjonalnych porozumienia.

Ponieważ te dwie decyzje, które mają zostać przyjęte na trzeciej sesji Posiedzenia Stron, uznaje się za mające skutki prawne, właściwą proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji Rady ustalającej stanowiska Unii na trzeciej sesji Posiedzenia Stron w odniesieniu do tych dwóch punktów porządku obrad jest art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji przyjętej w trybie art. 218 ust. 9 TFUE jest uzależniona głównie od celu i treści planowanego aktu, którego dotyczy stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie poboczny charakter, decyzja przyjęta w trybie art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, a mianowicie podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy. Jeżeli planowany akt ma charakter organizacyjny, materialna podstawa prawna decyzji ustalającej stanowisko

[5] Wyrok z dnia 7 października 2014 r. w sprawie C-399/12 Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2014:2258, pkt 61–64.

[6] Zob. sekcja 2.2 powyżej.

Unii powinna zasadniczo być taka sama jak podstawa prawna decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy, na mocy której utworzono dany organ.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Główne cele i treść Protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi odnoszą się do różnych uzupełniających się dziedzin, a mianowicie rynku wewnętrznego, w szczególności swobodnego przepływu wyrobów akcyzowych, handlu zagranicznego i wspólnej polityki handlowej, a także współpracy celnej. Biorąc pod uwagę, że planowany akt ma charakter organizacyjny, materialną podstawę prawną proponowanej decyzji stanowią art. 33, 113, 114 i 207 TFUE, które są również materialną podstawą prawną decyzji Rady (UE) 2016/1749 z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Protokołu w sprawie eliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi do Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu, z wyjątkiem jej postanowień objętych zakresem części trzeciej tytułu V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

4.3. Wniosek

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być art. 33, 113, 114 i 207 w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

2023/0408 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowisk, jakie mają być zajęte w imieniu Unii Europejskiej na trzeciej sesji Posiedzenia Stron Protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art.

33, 113, 114 i 207 w związku z jego art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi („Protokół”) został zawarty przez Unię na podstawie decyzji Rady 2016/1749[1] i wszedł w życie w dniu 25 września 2018 r.

(2) Zgodnie z art. 33 ust. 5 Protokołu Posiedzenie Stron może podejmować decyzje niezbędne do wsparcia skutecznego wdrażania Protokołu.

(3) Oczekuje się, że na trzeciej sesji w dniach 27–30 listopada 2023 r. Posiedzenie Stron przyjmie pewne akty mające skutki prawne. Należy zatem ustalić stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii w na trzeciej sesji Posiedzenia Stron zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE.

(4) Aby umożliwić odpowiednie przygotowanie i reprezentowanie stanowisk Unii, Unia powinna zaproponować zmianę regulaminu wewnętrznego Posiedzenia Stron, aby zobowiązać Sekretariat do rozpowszechnienia oficjalnych dokumentów roboczych w terminie 120 dni przed każdą sesją Posiedzenia Stron.

(5) W celu uproszczenia prac Posiedzenia Stron i zorganizowania wirtualnych sesji Posiedzenia Stron, a także w celu zapewnienia możliwości wyznaczenia pełniącego obowiązki Szefa Sekretariatu, Unia powinna również poprzeć proponowane w tych celach zmiany regulaminu wewnętrznego Posiedzenia Stron.

(6) Unia powinna poprzeć usprawnienie procesu wyboru i mianowania Szefa Sekretariatu Konwencji, w szczególności w celu uproszczenia procedury jednokrotnego przedłużenia jego kadencji, przy jednoczesnym poszanowaniu obiektywnych kryteriów oceny wyników jego pracy,

[1] Decyzja Rady (UE) 2016/1749 z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Protokołu w sprawie eliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi do Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu, z wyjątkiem jej postanowień objętych zakresem części trzeciej tytuł V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 268 z 1.10.2016, s. 1).

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowiska, jakie mają być zajęte w imieniu Unii na trzeciej sesji Posiedzenia Stron Protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, są zgodne z załącznikiem do niniejszej decyzji.

Artykuł 2

W świetle rozwoju sytuacji podczas trzeciej sesji Posiedzenia Stron Protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi oraz podczas dziesiątej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu przedstawiciele Unii mogą uzgodnić doprecyzowanie stanowisk, o których mowa w art. 1, w porozumieniu z państwami członkowskimi podczas posiedzeń koordynacyjnych na miejscu, bez konieczności podejmowania przez Radę kolejnej decyzji.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący