EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 22.11.2023.
COM(2023) 722 final

2023/0408 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištima koja treba zauzeti u ime Europske unije na trećoj sjednici sastanka stranaka Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se Prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koja treba zauzeti u ime Unije na trećoj sjednici sastanka stranaka Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima, koja se održava u Panami od 27. do 30. studenog 2023.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima

Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima („Protokol”) je Protokol uz Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom („Konvencija”). Cilj je Protokola uklanjanje svih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima putem paketa mjera koje trebaju poduzeti zemlje koje međusobno surađuju: riječ je o globalnom rješenju globalnog problema. Protokol je izrađen kao odgovor na problem sve veće nezakonite trgovine duhanskim proizvodima, često preko granica, što uzrokuje znatne gubitke u državnim prihodima te istodobno doprinosi financiranju međunarodnih kriminalnih aktivnosti. Stupio je na snagu 25. rujna 2018.

Unija i njezinih 18 država članica Potpisnice su te Konvencije.[1]

2.2. Sastanak stranaka

Sastanak stranaka („MOP”) tijelo je osnovano Protokolom čija je zadaća redovito preispitivati provedbu Protokola i donositi odluke potrebne za promicanje njegove učinkovite provedbe. MOP može donositi izmjene Protokola. U tu svrhu MOP, među ostalim, promiče razmjenu informacija i pružanje pomoći kako bi se poboljšala međunarodna suradnja u borbi protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. MOP donosi i redovna izvješća o provedbi Protokola.

Redovne sjednice MOP-a održavaju se svake dvije godine. U skladu s Poslovnikom MOP-a Tajništvo Konvencije („tajništvo”) podupire rad Konvencije i Protokola. Tajništvo bi strankama trebalo dostaviti privremeni dnevni red zajedno s drugim popratnim dokumentima (koji često sadržavaju nacrte odluka) za svaku točku dnevnog reda najmanje 60 dana prije početka sastanka MOP-a.[2] Tijekom MOP-a odluke o proračunskim i financijskim pitanjima donose se konsenzusom. Za sve ostale odluke potrebno je uložiti sve napore kako bi se postigao konsenzus. Kao krajnja mjera, odluke o bitnim pitanjima donose se tročetvrtinskom većinom glasova stranaka koje su prisutne i glasuju, a odluke o postupovnim pitanjima trebale bi se donositi većinom glasova stranaka koje su prisutne i glasuju.[3]

2.3. Predviđeni akti na trećoj sjednici MOP-a

Očekuje se da će MOP u studenom 2023. na svojoj trećoj sjednici („MOP3”) raspravljati i donijeti odluke o mogućim izmjenama Poslovnika MOP-a i postupka imenovanja voditelja Tajništva.

---

[1] Odluka Vijeća (EU) 2016/1749 od 17. lipnja 2016. o sklapanju, u ime Europske unije, Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima uz Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom, uz iznimku njegovih odredaba koje pripadaju u područje primjene trećeg dijela glave V. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL L 268, 1.10.2016., str. 1.

[2] Pravilo 8. Poslovnika MOP-a (Protokol).

[3] Pravilo 50. Poslovnika MOP-a (Protokol).

3. STAJALIŠTA KOJA TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Očekuje se da će MOP donijeti određene odluke koje se smatraju „odlukama koje proizvode pravne učinke” u smislu članka 218. stavka 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

S obzirom na očekivanu raspravu o mogućim izmjenama Poslovnika MOP-a, Unija bi trebala podržati izmjene kako bi se pojednostavnio rad na MOP-u, organizirale virtualne sjednice MOP-a i jasnije definiralo sudjelovanje predsjedništva MOP-a u imenovanju voditelja Tajništva Konvencije, kao i izmjenu kojom se predviđa mogućnost imenovanja vršitelja dužnosti voditelja Tajništva kad je to potrebno. Osim toga, Unija bi trebala predložiti produljenje roka u kojem Tajništvo može distribuirati službene konferencijske dokumente do 120 dana, ili na najmanje 90 dana za ključne dokumente, prije početka MOP-a, umjesto sadašnjih 60 dana. Time će se poduprijeti pravilna priprema stajališta Unije u budućnosti.

Kad je riječ o imenovanju voditelja Tajništva, Unija bi trebala podržati poboljšanje postupka odabira i imenovanja voditelja Tajništva[4], posebno kako bi se pojednostavnio postupak jedinstvene obnove mandata, uz poštovanje objektivnih kriterija uspješnosti. U tom kontekstu bi Unija trebala podržati i poboljšanje kriterija za odabir kandidata za voditelja Tajništva, koji bi trebali uključivati i aspekte povezane s Protokolom.

Ta će stajališta možda biti potrebno dodatno prilagoditi tijekom koordinacije na licu mjesta na trećoj sjednici MOP-a s obzirom na stajališta drugih stranaka i povezana kretanja na tom MOP-u, kao i odluke koje su donesene na Konferenciji stranaka („COP”) Konvencije, koja se održava od 20. do 25. studenog 2023.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

U članku 218. stavku 9. UFEU-a predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma.”

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali postoji mogućnost da „presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”[5].

4.1.2. Primjena na ovaj predmet

MOP je tijelo osnovano na temelju sporazuma, odnosno Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima.

Određeni akti za koje se očekuje da će se donijeti na trećoj sjednici MOP-a akti su koji proizvode pravne učinke jer su obvezujući ili mogu presudno utjecati na sadržaj zakonodavstva Unije.

---

4 Postupak utvrđen odlukama FCTC/COP8(8) i FCTC/MOP1(12).

5 Presuda od 7. listopada 2014. u predmetu C-399/12, *Njemačka protiv Vijeća*, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

Predviđena odluka koja se odnosi na moguće izmjene Poslovnika MOP-a akt je s pravnim učinkom zbog obvezujuće prirode Poslovnika i činjenice da je MOP tijelo s ovlastima za donošenje odluka na temelju Protokola[6]. Izmjene Poslovnika MOP-a obvezivale bi stranke Protokola (a time i Uniju) na način istovjetan glavnom sporazumu.

Predviđena odluka koja se odnosi na izmjenu postupka imenovanja voditelja Tajništva također je odluka koja proizvodi pravne učinke. Prvo, dužnosti voditelja Tajništva nadilaze samo administrativne funkcije i uključuju i utjecaj na politiku i materijalan rad Protokola. Stoga bi imenovanje voditelja Tajništva predstavljalo odluku koja proizvodi pravne učinke u smislu članka 218. stavka 9. UFEU-a. Taj se zaključak zatim odnosi i na odluke MOP-a o izmjeni postupka imenovanja voditelja Tajništva, koje su organizacijske prirode i utječu na postupak donošenja odluka koje proizvode pravne učinke (tj. koje se odnose na imenovanje voditelja Tajništva).

Predviđenim aktima ne dopunjuje se niti mijenja institucionalni okvir sporazuma.

Budući da se smatra da te dvije odluke koje bi trebale biti donesene na trećoj sjednici MOP-a proizvode pravne učinke, primjerena postupovna pravna osnova za predloženu odluku Vijeća o utvrđivanju stajališta Unije na trećoj sjednici MOP-a za te dvije točke dnevnog reda jest članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta na temelju kojeg se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element. Ako je predviđeni akt organizacijske prirode, materijalna pravna osnova odluke kojom se utvrđuje stajalište Unije trebala bi u načelu biti jednaka pravnoj osnovi odluke Vijeća o sklapanju sporazuma kojim je tijelo osnovano.

4.2.2. Primjena na ovaj predmet

Glavni ciljevi i sadržaj Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima odnose se na različita komplementarna područja, a to su unutarnje tržište, posebice slobodno kretanje trošarinske robe, vanjska trgovina i zajednička trgovinska politika, kao i carinska suradnja. Budući da je predviđeni akt organizacijske prirode, materijalna pravna osnova predložene odluke su članci 33., 113., 114. i 207. UFEU-a, koji su materijalna pravna osnova i Odluke Vijeća (EU) 2016/1749 od 17. lipnja 2016. o sklapanju, u ime Europske unije, Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima uz Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom, uz iznimku njegovih odredaba koje pripadaju u područje primjene trećeg dijela glave V. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebali bi biti članci 33., 113., 114. i 207. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

---

6 Vidjeti odjeljak 2.2.

2023/0408 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištima koja treba zauzeti u ime Europske unije na trećoj sjednici sastanka stranaka Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegove

članke 33., 113., 114. i 207. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Unija je na temelju Odluke Vijeća 2016/1749[1] sklopila Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima („Protokol”), koji je stupio na snagu 25. rujna 2018.

(2) U skladu s člankom 33. stavkom 5. Protokola sastanak stranaka („MOP”) može donijeti odluke potrebne za promicanje učinkovite provedbe Protokola.

(3) Očekuje se da će MOP na trećoj sjednici od 27. do 30. studenog 2023. donijeti određene akte koji proizvode pravne učinke. Stoga je primjereno utvrditi stajališta koja treba zauzeti u ime Unije na trećoj sjednici MOP-a u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

(4) Kako bi se omogućila odgovarajuća priprema i predstavljanje stajališta Unije, Unija bi trebala predložiti izmjenu Poslovnika MOP-a kojom bi se od Tajništva zahtijevalo da službene dokumente za sastanke dostavi do 120 dana prije svakog MOP-a.

(5) U svrhu pojednostavnjenja rada na MOP-u i organiziranja virtualnih sjednica MOP-a te kako bi se predvidjela mogućnost imenovanja vršitelja dužnosti voditelja Tajništva, Unija bi trebala podržati i izmjene Poslovnika MOP-a predložene s tim ciljevima.

(6) Unija bi trebala podupirati poboljšanje postupka odabira i imenovanja voditelja Tajništva Konvencije, posebno kako bi se pojednostavnilo jednokratno produljenje mandata, uz poštovanje objektivnih kriterija uspješnosti,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajališta koja treba zauzeti u ime Unije na trećoj sjednici sastanka stranaka Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima u skladu su s Prilogom ovoj Odluci.

[1] Odluka Vijeća (EU) 2016/1749 od 17. lipnja 2016. o sklapanju, u ime Europske unije, Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima uz Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom, uz iznimku njegovih odredaba koje pripadaju u područje primjene trećeg dijela glave V. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL L 268, 1.10.2016., str. 1.

Članak 2.

S obzirom na razvoj događaja na trećoj sjednici sastanka stranaka Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima i na desetoj sjednici Konferencije stranaka Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom, predstavnici Unije uz savjetovanje s državama članicama tijekom koordinacijskih sastanaka na licu mjesta mogu dogovoriti doradu stajališta iz članka 1. bez daljnje odluke Vijeća.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik