



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ**

350 - 06 - 60

28.02.2013 г.

**ДО**  
**Г-Н ЖОЗЕ-МАНУЕЛ БАРОЗУ**  
**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА**  
**ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ**

**ОТНОСНО:** Мотивирано становище на Народното събрание на Република България по Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия 2012/0366 (COD)

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН БАРОЗУ,**

На съвместно заседание, проведено на 27 февруари 2013 г., Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове и Комисията по земеделието и горите в Народното събрание на Република България обсъдиха Предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия 2012/0366 (COD) по отношение спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Членовете на двете комисии приветстваха инициативата на Европейската комисия за преразглеждане на Директивата за тютюневите продукти (Директива 2001/37/ЕС) и изразиха принципна подкрепа за целите на предложението. Същевременно, след като внимателно се запознаха с предложението за директива, след като взеха предвид изразената рамкова позиция от Съвета по европейски въпроси, след като взеха предвид позициите на засегнати представители от сектора и след като проведоха дискусия в рамките на заседанието, единодушно се обединиха около необходимостта да упражнят правомощията дадени на Народното Събрание по силата на чл. 6 от Протокол №2 към Договора за функциониране на Европейския съюз, като изразят мотивирано становище (тук приложено), в което се излагат причините, поради които считат, че въпросният проект не е несъобразен с принципа на субсидиарност.

В рамките на утвърдената процедура, приложено представям на Вашето внимание приетия доклад и мотивирано становище към него, отразяващо позицията на българския парламент по темата.

**ПРИЛОЖЕНИЕ:** Съгласно текста

**С УВАЖЕНИЕ**

**ТЪЦКА ТЪЧЕВА**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ**  
**НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

## ДОКЛАД

**ОТНОСНО:** Позицията на Република България относно предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия, т. 15 от Годишната работна програма на Народното събрание по въпросите на Европейския съюз (2011 г.), № 302-00-14/18.02.2013 г., внесена от Министерския съвет.

На съвместно заседание, проведено на **27 февруари 2012 г.**, Комисията по европейски въпроси и контрол на европейските фондове (КЕВКЕФ) и Комисията по земеделието и горите обсъдиха предложението на Европейската комисия за Директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия COM(2012) 788 (Предложението) и Рамковата позиция на Република България по него, одобрена на 316-то заседание на Съвета по европейските въпроси на 11 февруари 2013 г., **внесена от Министерския съвет.**

Проектът на законодателния акт попада в обхвата на чл. 103, ал. 3 от ПОДНС, като е включен под т. 15 в Годишната работна програма на Народното събрание по въпросите на Европейския съюз (2011) – списъка от проекти на актове, по които Народното събрание си е запазило правото да се произнесе за спазване на принципа на субсидиарност.

### **I. Основни елементи на Предложението**

Представеното от Европейската комисия на 19 декември 2012 г. предложение за директива се стреми да регулира в значителна степен производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия. В проекта на директива се предлага отменяне на Директива 2001/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2001 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия (директивата за тютюневите изделия, наричана по-нататък ДТИ), с която към момента са установени правилата на равнището на Съюза по отношение на тютюневите изделия. Внасят се и някои съществени изменения и допълнения в областта на тютюнопроизводството и продажбата, целящи улесняване на функционирането на вътрешния пазар на тютюневи и свързаните с тях изделия, като основно съображение е осигуряване на високо ниво на защита на общественото здраве.

Дефинират се редица понятия като „добавка“, „овкусител“, „характерни вкусово-ароматни качества“, „тютюн за пушене“, „пура“, „цигара“, „пурета“, „тютюн за смъркане“, „тютюн за лула“, „тютюн за пушене“, „емисии“, „трансгранична продажба от разстояние“ и др.

В Дял II „Тютюневи изделия“ от предложението за Директива са разписани множество изисквания относно:

- съставки и емисии – определят се максималното съдържание на катран, никотин, въглероден оксид и други вещества в емисиите, методите на измерване, ред за уведомяване за съставките на емисиите, въвежда се забрана за пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества;

- етикетиране и опаковане – размер и форма на текстовите и комбинирани предупреждения относно здравето; етикетиране на тютюна за пушене, различен от цигари и тютюна за ръчно свиване на цигари; етикетиране на бездимните тютюневи изделия; описание на изделието-забранени елементи; външен вид и съдържание на потребителските опаковки-форма, материал на опаковката, брой цигари в опаковка; проследяемост и защитни елементи-уникален идентификатор;

- тютюневи изделия за орална употреба – забранява пускане на пазара на подобни изделия (без да се засягат разпоредбите на чл.151 от Акта за присъединяване на Австрия, Финландия и Швеция).

- трансгранични продажби на тютюневи изделия от разстояние – създава се ред за регистрация на търговските обекти, извършващи трансгранична продажба, вмениява се изискване на такива търговци за внедряване на система за проследяемост на възрастта и ред за обработка на личните данни;

- нови категории тютюневи изделия – уведомяване, информация за съставките и емисиите, описание на изделието;

В Дял III „Нетютюневи изделия“ от предложението за Директива се посочва кои изделия, съдържащи никотин могат да се пускат на пазара, както и изискванията към опаковките на растителните изделия за пушене.

В Дял IV „Заклучителни разпоредби“ от предложението за Директива са обхванати разпоредби относно упражняване от Европейската комисия на правомощието да приема делегирани актове, мерките по транспониране и др.

Правното основание, на което е предложен проектът на директива е член 114, параграф 3 от ДФЕС, указващо, че в своите предложения, отнасящи се до функционирането на вътрешния пазар, Комисията следва да се стреми да гарантира високо равнище на защита на здравето.

Срокът за изпращане на мотивирано становище по отношение спазването на принципа на субсидиарността изтича на 04.03.2012 г.

## **II. Мотиви на Европейската комисия**

В обяснителния меморандум съпътстващ Предложението, Европейската комисия (ЕК) изтъква, че общата цел на преразглеждането е да се подобри функционирането на вътрешния пазар. По-специално предложението има за цел:

- Да се актуализират вече хармонизираните области, за да бъдат преодолени пречките, с които се сблъскват държавите членки при привеждане на националните си законодателства в съответствие с новото пазарно и научно развитие, както и с това в международен план;

- Да се включват свързани с изделията мерки, които все още не са обхванати от ДТИ, тъй като нееднородното развитие в държавите членки е довело или има вероятност да доведе до раздробяване на вътрешния пазар;

- Да се гарантира, че разпоредбите на директивата няма да бъдат заобикаляни чрез пускането на пазара на изделия, които не са в съответствие с ДТИ;

В по-широк контекст преразглеждането се очаква да допринесе за общата цел на ЕС за насърчаване на благоденствието на неговите народи (член 3 от ДЕС) и за целите на стратегията „Европа 2020“, тъй като запазването на здравето и активността на хората по-дълго време и подпомагането на хората в предотвратяването на болести, които могат да бъдат избегнати, и на преждевременна смърт ще има положителен ефект върху производителността и конкурентоспособността.

### **III. Позиция на Република България, внесена от Министерския съвет**

В рамковата позиция на Министерския съвет са изразени редица резерви по текстовете в предложението за Директива, като е отчетено, че за постигане на крайната цел са предвидени прекомерни и необосновани мерки, които ще доведат до ограничаване на правата на индустриална собственост и в същото време няма да допринесат в желаната степен до намаляване на тютюнопушенето. По-важните резерви са свързани с:

- Въвеждане на изискване комбинирани предупреждения да покриват 75% от външната площ на предната и задната повърхност на потребителската опаковка и на всяка външна опаковка. Изтъква се, че въвеждането на подобно изискване би довело до ограничаване правото на ползване на вече регистрирани търговски марки, цветови изображения, търговски наименования и други, тъй като следва да се поставят върху тях. Това от своя страна би нарушило националното и международното законодателство, регламентиращо защитата на интелектуалната собственост.

- Въвеждането на стандартна (уеднаквена) форма на опаковки на цигарите и на тютюна за ръчно свиване на цигари (член 13, параграфи 1 и 2) би довело до намаляване разходите за производство на съответното изделие, но същевременно би създавало предпоставки производителите на тези тютюневи изделия да се конкурират единствено въз основа на цената, което би улеснило достъпа до тютюневи изделия с по-ниски цени и би насърчило потреблението на тези изделия. Този очакван ефект би довел до непостигане на основната цел на Директивата, а именно: осигуряване на висока степен на защита на общественото здраве.

- Предложението, че предупрежденията относно здравето не следва да бъдат прекъсвани, в т. ч. и чрез бандерол (член 7, параграф 3), противоречи на действащото национално законодателство, тъй като Закона за тютюна и тютюневите изделия, въвежда изискване тютюневите изделия да се продават с

поставен върху потребителската опаковка бандерол, който следва да бъде така поставен, че при отварянето на опаковката да бъде унищожен чрез разкъсване.

- България предлага запазване на сега действащите изисквания относно размера на здравните предупреждения или увеличаването му до този, предвиден за общото и информационно предупреждение (50% от предната и задната повърхност на потребителската опаковка и на всяка външна опаковка), както и отпадане на изискванията относно формата на потребителските опаковки.

- Относно предложението цигари с диаметър под 7.5 mm да се считат за подвеждащи (12, параграф 2) е счетено, че с така дадената редакция се въвежда индиректна забрана за продажба на тези видове тютюневи изделия, без да бъде достатъчно обоснована. Освен това, въвеждането на подобна забрана би имало негативен ефект за българските производители и вносителите. Общият дял на този вид тютюнево изделие на българския пазар представлява около 33% от пазара на цигари.

- Изразено е несъгласие с възможността за продажби на тютюневи изделия от разстояние, тъй като в действащото национално законодателство съществува забрана за продажба и предлагане на тютюневи изделия чрез услугите на информационното общество (чл. 30, ал. 3 от Закона за тютюна и тютюневите изделия). Предлага се да се обмисли доколко предложеният с проекта на Директива вариант е целесъобразен и дали следва да бъде подкрепен. Отчетено е, че липсва яснота как ще функционира на практика проверката за установяване на възрастта.

- Изразено е несъгласие с широките правомощия на Комисията да приема делегирани актове, тъй като елементи, които следва да бъдат изменени и допълвани, не могат да бъдат определени като несъществени.

- Правителството на България счита, че с така представеното от ЕК предложение за Директива ще бъдат създадени предпоставки за неравнопоставена конкуренция между производителите на тютюнени изделия от Европа и трети страни. Налице ще са предпоставки за делокализиране на инвестираните капитали от тези лица към тези страни.

#### **IV. Позиция на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове и Комисията по земеделието и горите**

Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове и Комисията по земеделието и горите, след като

- разгледаха съобщението на Европейската комисия, придружаващо предложението за директива,

- взеха предвид изразената рамкова позиция от Съвета по европейски въпроси,

- изслушаха позициите на засегнати представители на сектора в лицето на Българската асоциация на тютюневата индустрия и Националната асоциация на тютюнопроизводителите, и

- обсъдиха проекта на директива по отношение спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност,

се обединиха около следното мотивирано становище, което съгласно установения ред да бъде изпратено до председателите на Европейския парламент и на Европейската комисия:

**Становище на Народното събрание на Република България по отношение на Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия 2012/0366 (COD)**

Народното събрание на Република България (НС) приветства ЕК в стремежа ѝ да ограничи употребата на тютюневи и сродни на тях изделия.

НС счита, че наистина са налице предпоставки за преразглеждане на съществуващия режим на регулация на тютюневите и свързаните с тях изделия, въведен с Директива 2001/37/ЕО, с оглед на близо 10-годишния период от нейното приемане.

НС е съгласно с ЕК, че с оглед на по-доброто функциониране на вътрешния пазар на ЕС е необходимо възприемането на унифицирани правила при представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия.

НС счита за добър подход запазването на утвърдения режим за установяване на максимални стойности на емисиите, като приветстваме подхода за стандартизиране на измерването на съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите от цигари и сродни продукти, както между подобни продукти, така и в различните държави членки.

Същевременно, НС счита, че направеното предложение не отчита в достатъчна степен принципите на субсидиарността и пропорционалността, както са описани в член 5 от Протокол 2 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). В този смисъл, НС на РБ изразява **мотивирано становище** по отношение на проекта на директива, тъй като счита, че посочените цели могат да бъдат постигнати по-добре на национално ниво. По конкретно, намираме че предложението противоречи на принципите на субсидиарността и пропорционалността, поради следното:

**(1) Липсва достатъчно солидна обосновка, че предлаганата засилена регулация на ниво ЕС е възможно най-подходящият подход и ще допринесе в най-голяма степен за постигане на заложените цели.**

Считаме, че в държавите членки съществуват редица национални особености, които не са отчетени в достатъчна степен и някои от предлаганите разпоредби могат да имат спорен дори противоположен на търсения ефект.

Нещо повече, съгласно чл. 288 от ДФЕС, “директивата е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до която е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат.” Считаме, че с наличието на редица императивни норми, предложените текстове в значителна степен ограничават правото на държавите членки да избират най-подходящата форма и средствата за постигане на целите.

Така например, налице са основателни предположения, че в България заложените ограничения в начина на използване на марките биха довели до по-

лесното им, респективно по-широко “фалшифициране”. Това би довело до ефект, обратен на целения – опазване на общественото здраве, тъй като ще липсва гаранция за качеството на предлагания продукт, каквото е и едно от предназначенията на марката.

Също така, ако съображението за подвеждане на потребителите чрез елементи от етикета или опаковката на тютюневите изделия е добре обосновано, подходяща мярка на ЕС би била да се подобри информацията на кутията, например да се добави предупреждение, че „всички цигари са еднакво опасни”. Вместо това Комисията избира отделни елементи, които тя смята, че могат да бъдат заблуждаващи и ги забранява.

**(2) Не е представена достатъчно силна аргументация, че предложените мерки са най-подходящите за постигане на заложените цели.**

Не е направена и оценка на въздействието за ползите от предлаганите промени за гражданите, както и за икономическите ефекти върху производители и търговци на тютюн и сродни на него продукти.

В момента, в редица държави членки са предприети мерки по отношение ограничаването на търсенето на тютюневи изделия (наложени забрани за пушене на обществени места, забрана за дистанционни продажби и продажба от вендинг машини), които са доказали своята ефективност, докато предложенията на ЕК основно по линия на регулиране на предлаганите продукти (напр. de facto забрана на слимс цигари, затягане разпоредби свързани с етикетирването) са със значително по-спорен ефект. Така например, изразяваме съмнение, че увеличението на площта с предупредителни послания ще доведе до допълнително намаляване на броя на пушачите в редица от държавите членки, в т. ч. и в Република България. Считаме, че съществува риск това по-скоро да създаде предпоставки за конкуренция единствено на база цена, което на свой ред би способствало за по-лесна контрабанда и влошаване на качеството на тютюневите изделия.

**(3) Не могат да бъдат сметени за несъществени елементите от предложението, по които ЕК си запазва правото да приема делегирани актове.**

НС изразява несъгласие с широките правомощия на ЕК да приема делегирани актове (в някои случаи за неопределено време) за допълнително регулиране на тютюна и тютюневите изделия, тъй като считаме, че големият брой предвидени в проекта делегирани правомощия води до заобикаляне на правомощия и компетенции на националните парламенти съгласно ДФЕС, с което се порождават и въпроси за демократичната легитимност на тези решения и подхода, вземането на решения да бъде максимално близо до гражданите на ЕС.

Съгласно чл. 290 от ДФЕС ЕК може “да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт.” Съществените елементи от една област трябва да бъдат включени в законодателния акт и съответно не могат да бъдат предмет на делегиране на правомощие.

Тревожни примери за подобно използване на делегирани актове са Чл. 3 – Максимално съдържание на вещества в емисиите, Чл. 6 - Регламентиране на съставките,

Чл. 8 и 9 – за здравните предупреждения, Чл. 13 – Външен вид и съдържание на опаковките.

Считаме, че подобен подход лишава държавите членки от възможността за провеждане на политика, съобразена с националните особености и обществени и културни различия в съответствие с националните здравни политики.

**(4) Съществува съмнение по отношение на правното основание**

Макар за правно основание да е възприет член 114 от ДФЕС и като основна цел на директивата да е изтъквана “подобряването на функционирането на вътрешния пазар”, намираме, че в голямата си част предлаганите промени не са насочени към улесняване функционирането на вътрешния пазар, а по същество се отнасят до регулиране на общественото здраве, което от своя страна попада в обхвата на член 168, а в този смисъл и в обхвата на компетентност на държавите членки.

**(5) Създава се непропорционално натоварване на икономическите субекти с оглед на заложените цели**

НС счита, че въвеждането на система за проследимост също се нуждае от допълнителна аргументация, тъй като ефектите от внедряването на подобна система поне на пръв поглед не изглеждат достатъчно видими и необходими, като същевременно се добавя допълнителна административна и финансова тежест на икономическите субекти, занимаващи се с производство и търговия на тютюневи изделия и сродни продукти.

Докладът и становището към него бяха приети единодушно с 10 гласа “за” от членовете на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове.

Докладът и становището към него бяха приети единодушно с 19 гласа “за” от членовете на Комисията по земеделието и горите.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ВЪПРОСИ  
И КОНТРОЛ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ  
ФОНДОВЕ:**

  
/ДЖЕМА ГРОЗДАНОВА/

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ГОРИТЕ:**

  
/ДЕСИСЛАВА ТАНЕВА/

МК/МК