Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

«Η δύναμη επιρροής των ομάδων πίεσης στη χάραξη πολιτικής στην Ε.Ε.: η περίπτωση της καπνοβιομηχανίας»

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια: Βλάχου Μαρία

Επιβλέπων καθηγητής: Παπαδόπουλος Ιωάννης

Θεσσαλονίκη Φεβρουάριος 2017

Περιεχόμενα

Πρόλογος……4

Εισαγωγή……6

Lobbying: ιστορική αναδρομή και κύρια χαρακτηριστικά……....8

Το lobbying και η δημοκρατική νομιμοποίηση……...……12

Το lobbying και οι διαδρομές επιρροής……...18

Ευρωπαϊκή Επιτροπή……...19

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο……..24

Συμβούλιο……26

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο…….....28

Μητρώο Διαφάνειας και διαφθορά……..29

Ομάδες Συμφερόντων και Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών…….34

Επιτροπολογία……..37

Αυτορρύθμιση- Από κοινού ρύθμιση……...41

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΠΝΟΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ

Η Νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το κάπνισμα……46

Η αναθεωρημένη Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού……48

Η στρατηγική lobbying της καπνοβιομηχανίας……...58

Υπόθεση J.Dalli……65

Καταγγελία κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για μη συμμόρφωση της με τη Σύμβαση Πλαίσιο για τον Έλεγχο του Καπνού. Η σύσταση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.71

Οι συμφωνίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις καπνοβιομηχανίες…….……84

Ανακεφαλαίωση……...95

Συμπεράσματα……105

Βιβλιογραφία……..108

Παράρτημα

Συνέντευξη με τον κ.John Dalli, πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας του Καταναλωτή……...115

Συνέντευξη με τον κ. Luk Joossens, Υπεύθυνο Προώθησης της Πολιτικής κατά του Καπνού και Συνεργάτη της Οργάνωση Ευρωπαϊκών Αντικαρκινικών Ενώσεων…119

Πρόλογος

Η παρούσα εργασία με τίτλο «Η δύναμη επιρροής των ομάδων πίεσης στη χάραξη πολιτικής στην Ε.Ε.: η περίπτωση της καπνοβιομηχανίας» εκπονήθηκε υπό την εποπτεία του καθηγητή κυρίου Παπαδόπουλου Ιωάννη.

Ερέθισμα για τη συγγραφή της διπλωματικής αυτής εργασίας αποτέλεσε η διαρκής παρουσία των ομάδων πίεσης στα πλαίσια των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η δραστηριότητα στην οποία επιδίδονται, το lobbying. Αν και ο θεσμός είναι ξένος προς την πολιτική παράδοση του συνόλου των ευρωπαϊκών χωρών το lobbying χαρακτηρίζει τη σημερινή ευρωπαϊκή πραγματικότητα και αποτελεί αναπόσπαστο σημείο της καθημερινής λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμών.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας γίνεται μια ιστορική παρουσίαση του lobbying και αναδεικνύεται ο ρόλος των ομάδων συμφερόντων στην χάραξη πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο βαθμός πρόσβασής τους στα ευρωπαϊκά όργανα. Επίσης, επιχειρείται μια σύνδεση με την Πρωτοβουλία των Ευρωπαίων Πολιτών, την επιτροπολογία και τη νέα ρυθμιστική πολιτική της Ένωσης και περιγράφεται το Μητρώο Διαφάνειας.

Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα προϊόντα καπνού και διερευνάται η κλίμακα και η φύση της επιρροής του λόμπι της καπνοβιομηχανίας στη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον έλεγχο του καπνού.

Η συγγραφή της εργασίας στηρίχτηκε στη μελέτη βιβλίων και άρθρων, επιστημονικών και δημοσιογραφικών. Επιπλέον αντλήθηκαν πληροφορίες από εκθέσεις, δελτία τύπου και μελέτες από τις ιστοσελίδες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Επίσης, μου παραχώρησαν συνέντευξη ο κύριος John Dalli, πρώην Επίτροπος Υγείας και Προστασίας του Καταναλωτή, και ο κύριος Luk Joossens, Υπεύθυνος Προώθησης της Πολιτικής κατά του Καπνού και Συνεργάτης της Οργάνωσης Ευρωπαϊκών Αντικαρκινικών Ενώσεων. Η Αντιπρόεδρος της Κομισιόν κυρία Kristalina Georgieva αρνήθηκε να μου παραχωρήσει συνέντευξη λόγω φόρτου εργασίας. Το γραφείο της Αντιπροέδρου ζήτησε από τον κύριο George Roebling, επικεφαλής της Μονάδας D.4 – Τελωνεία και Πολιτική Κατά της Απάτης του Καπνού, να απαντήσει στις ερωτήσεις μου. Ο κύριος Roebling μου έστειλε ως απάντηση στις ερωτήσεις μου δύο links της

Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και μου διευκρίνισε ότι η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης δεν λαμβάνει καμία χρηματοδότηση από την καπνοβιομηχανία. Από το γραφείο του Επιτρόπου Υγείας και Ασφάλειας Τροφίμων κυρίου Vinetis Andriukaitis μου απάντησαν ότι «είναι πολύ δύσκολο να μου παραχωρήσει συνέντευξη ο ίδιος ο Επίτροπος» και με παρέπεμψαν στη Μονάδα Β2 – Υγεία σε όλες τις Πολιτικές, Παγκόσμια Υγεία, Έλεγχος του Καπνού, απ' όπου έλαβα την απάντηση ότι «ούτε ο Επίτροπος ούτε η Γενική Διεύθυνση Υγείας γνωρίζουν τίποτα σχετικά με τα lobbies και την καπνοβιομηχανία». Τέλος, ζήτησα συνέντευξη από τους εξής ευρωβουλευτές (πρώην και νυν): Linda Mcevan, Karl-Heinz Florenz, Ingeborg Graessle, Γιώργο Κουμουτσάκο, Bart Staes. Οι τρεις πρώτοι δεν ανταποκρίθηκαν στο αίτημά μου. Από το γραφείο του κυρίου Κουμουτσάκου απάντησαν θετικά. Έστειλα τις ερωτήσεις μέσω email, ύστερα από συνεννόησή μας, δεν έλαβα όμως ποτέ τις απαντήσεις παρά τις επανειλημμένες μου οχλήσεις. Το ίδιο συνέβη και στην περίπτωση του κυρίου Staes.

Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα μοναδικό θεσμικό εγχείρημα, παρά τον πολύπλοκο τρόπο λειτουργίας της και τις εγγενείς αδυναμίες της. Κυρίαρχα κράτη με σαφείς πολιτειακές, πολιτισμικές, θρησκευτικές και ιστορικές διαφορές συνθέτουν μία πολιτειακή δομή η οποία χαρακτηρίζεται από ένα πολύπλοκο θεσμικό δίκτυο οργάνων, υπερεθνικού και διακυβερνητικού χαρακτήρα.

Στα μέσα της δεκαετίας του 1980 η εισαγωγή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης σήμανε το τέλος της απόλυτης κυριαρχίας του Έθνους-Κράτους απέναντι στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη επέφερε ουσιαστικές αλλαγές στη Συνθήκη της Ρώμης και ενίσχυσε την ιδέα της ολοκλήρωσης μέσω της δημιουργίας μιας μεγάλης εσωτερικής αγοράς. Επιφέροντας σημαντικές μεταρρυθμίσεις στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, διεύρυνση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ενιαία Πράξη, πέτυχε να καταργήσει τα τεχνικά εμπόδια των συναλλαγών και είχε σημαντικές επενέργειες διάχυσης σε πολλές κοινές πολιτικές, όπως των μεταφορών, της φορολογίας και της προστασίας του περιβάλλοντος. Η ανάγκη για ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των οργάνων εκπροσώπησης της Ενωμένης Ευρώπης συνετέλεσε και στην αναγνώριση του ρόλου των ομάδων πίεσης. Μία ομάδα πίεσης έχει ως σκοπό ασκώντας πίεση να υπερασπιστεί συγκεκριμένα συμφέροντα.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε το επόμενο μεγάλο βήμα που έδωσε στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπερεθνικά στοιχεία διακυβέρνησης και ενίσχυσε έμμεσα τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αντικατέστησε τη διαδικασία συναπόφασης με τη συνήθης νομοθετική διαδικασία και αύξησε τη δυνατότητα πρωτοβουλίας της Επιτροπής και το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενισχύοντας τα κίνητρα παρέμβασης των εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων.

Στις Βρυξέλλες εργάζονται πάνω από 20.000 λομπίστες, καθιστώντας την πόλη το ευρωπαϊκό αντίστοιχο της Ουάσιγκτον. Αν και η δράση τους δεν είναι επισήμως νομοθετημένη η παρουσία τους είναι αποδεκτή και η δραστηριότητά τους θεωρείται αυτονόητη για τη χάραξη πολιτικής. Η εκπροσώπηση αυτή είναι πολύ σημαντική ως λόγω του «δημοκρατικού ελλείμματος» της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ανάγκης

που δημιουργείται για επαρκή ενημέρωση και επικοινωνία του κέντρου της λήψης αποφάσεων με την περιφέρεια.

Lobbying: ιστορική αναδρομή και κύρια χαρακτηριστικά

Η προέλευση της έννοιας lobbying δεν είναι επιβεβαιωμένη. «Αν και οι περισσότεροι μελετητές τοποθετούν την απαρχή του lobbying στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής τη δεκαετία του 1860, όμως η άσκηση πίεσης προτού γίνει αποδεκτή ως μια μορφή πολιτικής συμμετοχής στις σύγχρονες κοινωνίες, έχει τις ρίζες της στην αρχαία Ελλάδα και τη Ρώμη όπου λομπίστες σύχναζαν στα fora και επεδίωκαν να επηρεάσουν τη γερουσία και τους πληβείους υπέρ των θεμάτων της καθημερινότητά τους»[1]. Οι περισσότερες μελέτες τοποθετούν την αρχή του lobbying στην Ουάσιγκτον στο δεύτερο μισό του 19ου αιώνα, «όταν ο Πρόεδρος των ΗΠΑ Ulysses S. Grant αποκάλεσε λομπίστες όσους προσπαθούσαν να τον προσεγγίσουν για διάφορα ζητήματα. Ο Πρόεδρος των ΗΠΑ χρησιμοποίησε τη συγκεκριμένη λέξη γιατί τον πλησίαζαν πάντα στο λόμπι του ξενοδοχείου. Υπάρχει όμως και η ευρωπαϊκή ερμηνεία που αναφέρει το BBC σύμφωνα με την οποία η προέλευση των ομάδων συμφερόντων τοποθετείται στο Westminster τον 19 αιώνα όπου τα μέλη της βουλής συγκεντρώνονταν στα λόμπι ή διαδρόμους του Κοινοβουλίου πριν και μετά από τις συζητήσεις στους κοινούς θαλάμους και στους θαλάμους των Λόρδων»[2].

Οι ορισμοί που έχουν δοθεί στην έννοια της άσκησης πίεσης διαφέρουν μεταξύ τους. Σύμφωνα με τον Μαυρογορδάτο οι όροι «ομάδες πίεσης» και «ομάδες συμφερόντων» χρησιμοποιούνται ως ταυτόσημοι. Οι ομάδες πίεσης διαφέρουν από τα πολιτικά κόμματα, καθώς δεν επιδιώκουν να ασκήσουν εξουσία αλλά μόνο να τα επηρεάσουν. Το μειονέκτημα του όρου «ομάδα πίεσης» είναι ότι έχει αρνητική φόρτιση[3].

«Ο πιο παλιός ορισμός χρονολογείται από το 1960 και δόθηκε από τον Milbrath, ο οποίος αντιλαμβάνεται την έννοια του lobbying ως διαδικασία επικοινωνίας, λέγοντας ότι η επικοινωνία είναι το μόνο μέσο επηρεασμού ή αλλαγής μίας αντίληψης. Ως εκ τούτου η διαδικασία του lobbying αποτελεί μια πραγματική διαδικασία επικοινωνίας. Ο πιο πρακτικός ορισμός του lobbying ανήκει στον Koeppl, ο οποίος προσδιορίζει το lobbying ως την απόπειρα ή την τελική επιτυχημένη

---

[1] Minh Béatrice, Euroculture Citizen Interest Representation, the Key to Solve the European Union's Democratic Legitimacy?Lobbying for citizen participation in the EU, Mulhouse, 5 January 2012, σελίδα 8.

[2] Minh Béatrice, Euroculture Citizen Interest Representation, the Key to Solve the European Union's Democratic Legitimacy?Lobbying for citizen participation in the EU, Mulhouse, 5 January 2012, σελίδα 8.

[3] Μαυρογορδάτος Γιώργος Θ., Ομάδες πίεσης και δημοκρατία, εκδόσεις Πατάκης,2001,σελίδα 21.

επιρροή των νομοθετικών, διοικητικών αποφάσεων από τις δημόσιες αρχές μέσω των ενδιαφερομένων εκπροσώπων. Η επιρροή που ασκείται είναι ηθελημένη, συνεπάγεται τη χρήση της επικοινωνίας και απευθύνεται σε νομοθετικά ή εκτελεστικά όργανα. Ο Van Schendelen υποστηρίζει ότι το lobbying είναι μία άτυπη ανταλλαγή πληροφοριών με τις δημόσιες αρχές, ως ελάχιστη αντίληψη, από την μια πλευρά, και η προσπάθεια να επηρεάσουν ανεπίσημα τις δημόσιες αρχές, ως η μέγιστη περιγραφή από την άλλη πλευρά. Σε μεταγενέστερη μελέτη του ο Van Schendelen ορίζει το lobbying ως μια τεχνική επιρροής με πρόσθετη ατζέντα την παρακολούθηση των άλλων δρώντων καθώς και τη δημιουργία συμμαχιών. Από την πλευρά της η Carolina Karr προτείνει μια πιο γενική κατανόηση του lobbying ως ομάδες που επικεντρώνουν τις προσπάθειές τους στον επηρεασμό κυβερνητικών αξιωματούχων και των θεσμικών οργάνων προς το συμφέρον τους, χωρίς να στοχεύουν στην ανάληψη άμεσων ευθυνών της κυβέρνησης μέσω της συμμετοχής σε εκλογές»[4].

Το lobbying ξεκίνησε στις Βρυξέλλες στα τέλη της δεκαετίας του 1970 ως «διπλωματική δραστηριότητα των ομάδων συμφερόντων. Η πρώτη ώθηση για την αύξηση του αριθμού των ομάδων ειδικών συμφερόντων συνέβη το 1979 με την πρώτη άμεση εκλογή των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η ίδρυση του lobbying προέκυψε ως ανάγκη για την παροχή πληροφοριών καθώς, λόγω της πολυπλοκότητας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι εταιρείες είχαν την ανάγκη ενός εμπειρογνώμονα με τοπική παρουσία για να μαθαίνει τι συνέβαινε στις Βρυξέλλες. Έτσι δημιουργήθηκε η ανάγκη να επηρεάσουν τη διαδικασία ενεργά και αποτελεσματικά»[5].

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986 αναβάθμισε τις εξουσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Κοινοβουλίου (πλειοψηφία στη λήψη αποφάσεων και ενισχυμένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου). Το αποτέλεσμα ήταν η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να γίνει ακόμα πιο σύνθετη και οι ομάδες συμφερόντων απαραίτητες. «Οι ομάδες αυτές, που μέχρι τότε ήταν μόνο οργανωμένες σε εθνικό επίπεδο, έκαναν την κίνηση της μόνιμης εγκατάστασης στις Βρυξέλλες, όπως έκαναν και επαγγελματίες λομπίστες και σύμβουλοι. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992

[4] Minh Béatrice, Euroculture Citizen Interest Representation, the Key to Solve the European Union's Democratic Legitimacy?Lobbying for citizen participation in the EU, Mulhouse, 5 January 2012, σελίδες 10-11.

[5] Jasmontaite Lina, The Current Lobbying Regulation in the European Union and its Future Development,σελίδα 16.

αποτέλεσε ακόμα ένα σημαντικό γεγονός για την ανάπτυξη των ομάδων συμφερόντων στην ΕΕ, καθώς εισήγαγε την Επιτροπή των Περιφερειών και την αρχή της επικουρικότητας. Το αποτέλεσμα ήταν να δημιουργηθούν στις Βρυξέλλες πολλά γραφεία περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, τα οποία εκπροσωπούν άμεσα τα συμφέροντά τους»[6].

«Μεταξύ 1984 και 1994, πάνω από 200 επιχειρήσεις επέλεξαν να αναπτύξουν ένα άμεσο και μόνιμο δίκτυο ομάδων συμφερόντων στις Βρυξέλλες. Πιο συγκεκριμένα, κατά τη διάρκεια αυτής της δεκαετούς περιόδου, ο τόπος της πολιτικής δραστηριότητας μετατοπίστηκε από τους εθνικούς στους ευρωπαϊκούς θεσμικούς άξονες. Μια παράλληλη τάση ήταν αυτή των επιχειρήσεων να ευνοούν την άμεση ατομική εκπροσώπηση στις εθνικές κυβερνήσεις, στα υπουργεία, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε αντίθεση με τη χρήση μεσαζόντων, όπως επαγγελματιών λομπιστών και των εθνικών ενώσεων. Ωστόσο, υπήρχε μια συνειδητοποίηση εκ μέρους των επιχειρήσεων πως όλα τα κανάλια εξουσίας αλληλοενισχύονται και αλληλοτροφοδοτούνται και πως μια ολιστική προσέγγιση για την άσκηση πίεσης με τη συμμετοχή εθνικών και περιφερειακών κυβερνήσεων και όλων των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. κατά τη διαδικασία της πολιτικής θα ήταν πιο αποτελεσματική.

Το πιο ευνοημένο πολιτικό κανάλι ήταν να ασκήσουν οι ομάδες συμφερόντων άμεσα πίεση στην Επιτροπή, ενώ ένα μεγάλο μέρος αυτής της αυξημένης δραστηριότητας μπορεί να εξηγηθεί από τις συνεχόμενες νομοθετικές ενέργειες της Επιτροπής για την Ενιαία Αγορά. Κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις διαφοροποίησαν τις στρατηγικές άσκησης πίεσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επικεντρώνοντας όχι στα κράτη-μέλη και στο βέτο που υπάρχει στο Συμβούλιο, αλλά προς μια κατεύθυνση πιο ενεργητικής στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, εξελισσόταν μια νέα και διαφορετική διαδικασία δημόσιας πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παράλληλα με την αύξηση των ομάδων συμφερόντων και των δραστηριοτήτων τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, υπήρξε και μια προθυμία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να ανοίξουν τις πόρτες τους σε περισσότερες ομάδες. Στην πραγματικότητα, αυτό το νέο άνοιγμα ήταν η αναγνώριση από τα θεσμικά

---

[6]Marziali Valeria, Lobbying in Brussels: Interest Representation and Need for Information,2006, σελίδα 6-7.

ευρωπαϊκά όργανα πως δεν είχαν πλέον τα μέσα για να ασχοληθούν με την επέκταση της νομοθεσίας, χωρίς την ενεργό συμμετοχή των τεχνικών εμπειρογνωμόνων. Αξίζει να σημειωθεί ότι δεν ήταν μόνο πολυεθνικές εταιρείες που προσελκύονται στις Βρυξέλλες από την υφέρπουσα αύξηση των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής, και μέχρι το 1992 είχε εκτιμηθεί ότι πάνω από 3.000 δημόσια και οικονομικά λόμπι ήταν ενεργά στις Βρυξέλλες, ενώ ο αριθμός αυτός σήμερα έχει αυξηθεί»[7].

Οι ομάδες συμφερόντων «τροφοδοτούν με πληροφορίες τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.Το lobbying στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι αναγκαίο και σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμα και ζωτικής σημασίας για τη διαδικασία χάραξης πολιτικής, καθώς και για την εφαρμογή των πολιτικών. Ως εκ τούτου, αυτό που είναι θεμελιώδες είναι η ανταλλαγή πληροφοριών, τόσο υπό τη μορφή των πολιτικών εισόδου και των τεχνικών προτάσεων, ιδίως προς την Επιτροπή, και η ανατροφοδότηση και υποστήριξη που λαμβάνουν τα θεσμικά όργανα από τις ομάδες συμφερόντων»[8].

[7] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση', Πανεπιστήμιο Μακεδονίας,Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 9.

[8]Marziali Valeria, Lobbying in Brussels: Interest Representation and Need for Information,2005, σελίδα 23.

Το lobbying και δημοκρατική νομιμοποίηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο όρος lobbying δημιουργεί διάφορους συνειρμούς στο μυαλό των πολιτών με κάποιους από αυτούς να είναι αρνητικοί. Κάποιοι πιστεύουν ότι μόνο τα συμφέροντα της ελίτ έχουν πρόσβαση στους ευρωπαϊκούς θεσμούς καθώς μπορούν να αναλάβουν οικονομικά μία εκστρατεία άσκησης πίεσης και ότι με τον τρόπο αυτό επηρεάζεται η δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

«Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας υπερεθνικός οργανισμός που κυριαρχείται από εκπροσώπους των εθνικών κυβερνήσεων (Συμβούλιο) και τη γραφειοκρατία (Επιτροπή), ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παραμένει ασθενέστερο, όπως τα εθνικά κοινοβούλια. Η δημοκρατία είναι επομένως μια πρόκληση για την Ένωση. Σε θεσμικό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Ένωση διαιρείται σε τρία μέρη: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο, με την Επιτροπή να είναι το μόνο θεσμικό όργανο που έχει το χαρακτηριστικό προνόμιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας»[9].

«Η έκρηξη του αριθμού των λομπιστών που παρατηρείται από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 συνθέτει μία εικόνα πολλών και διαφορετικών γραφείων, οργανώσεων, ομάδων και δικτύων δρώντων και εκπροσώπων συμφερόντων που κατανέμονται σε σφαίρες ή υποσύνολα ανάλογα με τις λειτουργίες τους και τις διαφορές συμφερόντων. Οι ομάδες συμφερόντων είναι χρήσιμες και σε κάποιες περιπτώσεις απαραίτητες για τη λειτουργία της Επιτροπής. Οι οργανώσεις συμφερόντων είναι πηγές πληροφορίας, υποστήριξης και νομιμοποίησης. Για την διαμόρφωση κατάλληλων προτάσεων, η Επιτροπή χρειάζεται εξειδικευμένη πληροφόρηση και τεχνογνωσία, που είναι σε θέση να παράσχουν οι ομάδες συμφερόντων, ιδιωτικές εταιρείες, οργανώσεις, ενώσεις ή και πολίτες. Η εξασφάλιση αποδοχής των προτάσεων της στα επόμενα στάδια απαιτεί νομιμοποίηση και στήριξη των προτάσεών της, στοιχεία που είναι σε θέση να παράσχουν οι οργανώσεις»[10].

Υπάρχουν δύο είδη νομιμοποίησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος και η νομιμοποίηση διά της διαδικασίας. «Η νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος σχετίζεται με την αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον

[9] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση', Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 11.
[10]Λαβδάς Κώστας, Συμφέροντα και πολιτική, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2004, σελίδα 267.

αφορά στην αντιμετώπιση προβλημάτων και τη δημιουργία παραγωγικής, αποτελεσματικής πολιτικής. Ασχολείται με την επίλυση προβλημάτων ποιότητας των νόμων και των κανόνων και έχει μια σειρά θεσμικών μηχανισμών για το διασφαλίσει αυτό. Αυτό είναι μία τεχνοκρατική ή λειτουργική πηγή νομιμότητας. Η νομιμοποίηση διά της διαδικασίας αφορά τη δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αναφέρεται στη συμμετοχική ποιότητα της διαδικασίας που οδηγεί σε νόμους και κανόνες, όπως διασφαλίζονται από τα «πλειοψηφικά» όργανα της εκλογικής εκπροσώπησης. Η περίπτωση αυτή απαιτεί μηχανισμούς και διαδικασίες για τη σύνδεση πολιτικών αποφάσεων με τις προτιμήσεις των πολιτών. Στις σύγχρονες δημοκρατίες οι μηχανισμοί αυτοί αντικατοπτρίζονται σε αντιπροσωπευτικούς θεσμούς, στους οποίους αυτοί που παίρνουν τις πολιτικές αποφάσεις να λογοδοτούν μέσα από τις εκλογές»[11].

Η νομιμοποίηση συνδέεται με το δημοκρατικό έλλειμμα στο βαθμό στον οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιπροσωπεύει πραγματικά τους Ευρωπαίους πολίτες και λογοδοτεί σε αυτούς. «Η εκπροσώπηση συμφερόντων αποτελεί κεντρικό θέμα σχετικά με το «δημοκρατικό έλλειμμα. Το lobbying υπάρχει σε όλα τα διακυβερνητικά επίπεδα, επηρεάζοντας σημαντικά σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό, ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο τα αποτελέσματα της πολιτικής. Οι επιπτώσεις του μπορούν να παρατηρηθούν σε όλα τα στάδια της ευρωπαϊκής διαδικασίας χάραξης πολιτικής, με τις ομάδες συμφερόντων να επηρεάζουν τη ρύθμιση της ημερήσιας διάταξης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την πολιτική αναμόρφωση στο Κοινοβούλιο, την επικύρωση των κανονισμών και τις οδηγίες του Συμβουλίου, καθώς και την εφαρμογή της νομοθεσίας στα κράτη-μέλη. Κάποιοι ισχυρίζονται πως η Ένωση στηρίζεται περισσότερο στους φορείς της κοινωνίας από οποιαδήποτε άλλη κυβέρνηση στον κόσμο»[12]. Όπως είναι φυσικό αυτή η έλλειψη καθιστά την Ευρωπαϊκή Ένωση τόπο δράσης για τις ομάδες συμφερόντων, οι οποίες μπορούν να προσφέρουν πληροφόρηση και να συμβάλλουν στη χάραξη πολιτικής.

---

[11] Boedeltje Mijke & Cornips Juul, Input and Output Legitimacy in Interactive Governance, NIG Annual Work Conference 2004 Rotterdam, No. NIG2-01, 2001, σελίδα 2.

[12]Ευθυμιάδης Ευθύμιος, «Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 12.

«Οι εκπρόσωποι των ομάδων συμφερόντων μπορούν να γεφυρώσουν το χάσμα μεταξύ των θεσμών και των πολιτών της Ευρώπης με την ενίσχυση της νομιμοποίησης της κοινοτικής νομοθεσίας. Επιπλέον, προσφέρουν ζωτικής σημασίας πόρους, όπως πραγματικά στοιχεία για να υποστηρίξουν τη διαμόρφωση πολιτικής, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και τις λειτουργίες των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι λομπίστες χρησιμοποιούν, επίσης, πόρους για να προσφέρουν στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης την εμπειρογνωμοσύνη και τις πληροφορίες που απαιτούνται για την αποτελεσματική αντιμετώπιση ευρωπαϊκών ζητημάτων.

Το lobbying ανοίγει την πολύπλοκη διαδικασία χάραξης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ένα ευρύ φάσμα πολιτών και οργανώσεων. Σε αλληλεπίδραση με εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων, τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα ενισχύσουν τη λαϊκή ταύτιση με τις πολιτικές της, ενδυναμώνοντας με τον τρόπο αυτό τη νομιμοποίησή της. Οι λομπίστες εκτελούν την κρίσιμη λειτουργία της ενημέρωσης των πολιτών σχετικά με τους νόμους και τους κανονισμούς, αυξάνοντας την πολιτική γνώση των πολιτών.

Το lobbying στην Ευρωπαϊκή Ένωση αντιπροσωπεύει μια σημαντική πηγή νομιμοποίησης, καθώς ομάδες συμφερόντων έχουν δώσει τη στήριξή τους στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή τους και προώθησαν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μεταξύ των κρατών-μελών και των πολιτών. Έχουν συνδράμει στην αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πείθοντας τις εθνικές κυβερνήσεις να διευρύνουν τη σφαίρα της δράσης των Βρυξελλών, ενώ έχουν αναζητήσει υποστήριξη από τις ενώσεις που είναι μέλη τους. Παρά την δράση τους, οι ομάδες συμφερόντων δεν έχουν επηρεάσει την πολιτική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο σύνολό της: η Ευρωπαϊκή Ένωση συνεχίζει να αντλεί τη νομιμοποίησή της από τις Συνθήκες και την άμεση εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τους πολίτες της, έτσι ώστε η εκπροσώπηση των συμφερόντων και η διαδικασία της διαβούλευσης που πραγματοποιείται, ιδιαίτερα από την Επιτροπή, στη νομοθετική διαδικασία παρέχει τη νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος»[13].

---

[13] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, «Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδες 12, 13.

Κάποιοι ισχυρίζονται ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πάσχει από δημοκρατικό έλλειμμα, δηλαδή ότι τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεών τους στερούνται δημοκρατικής νομιμοποίησης και ότι φαίνονται απρόσιτα στον απλό πολίτη εξαιτίας της περιπλοκότητάς τους, με αποτέλεσμα οι πολίτες να μη συμμετέχουν στην κοινοτική διαδικασία λήψης των αποφάσεων[14]. «Τα πλουραλιστικά δημοκρατικά συστήματα διακυβέρνησης απαιτούν ισόρροπη συμμετοχή συμφερόντων και ως εκ τούτου και η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να συνδυάσει και να ενισχύσει τις διαφορετικές μορφές εκπροσώπησης και συμμετοχής. Σε συμφωνία με τα ακριβώς παραπάνω, η θεωρία των ομάδων συμφερόντων της πολιτικής θεωρεί ότι οι δημοκρατικές κοινωνίες πρέπει να ενθαρρύνουν την διαδικασία συμμετοχής των ομάδων αυτών, όπως ατομικές επιχειρήσεις, δικηγορικά γραφεία και επαγγελματικές ομοσπονδίες, στη λήψη αποφάσεων και την επιρροή στη χάραξη πολιτικής. Στην πράξη όμως, ορισμένοι πολίτες και ομάδες με τα συμφέροντα που εκπροσωπούν τείνουν να απολαμβάνουν ανώτερη εκπροσώπηση και δυσανάλογη δύναμη, γεγονός που δεν επαρκεί για να διαπιστωθεί η νομιμοποίηση των κυβερνητικών θεσμών»[15].

Τα εκλεγμένα κοινοβούλια εξασφαλίζουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση τη δημοκρατική της νομιμότητα. Υπάρχουν όμως κάποιοι που την αμφισβητούν. «Η άμεση εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η αύξηση των αρμοδιοτήτων θα μπορούσαμε να πούμε ότι επιτυγχάνουν να επανορθώσουν το δημοκρατικό έλλειμμα. Η άμεση εκπροσώπηση των ομάδων συμφερόντων στα κοινοτικά όργανα παραμένει σημαντική εγγύηση ότι η Κοινότητα αντικατοπτρίζει τις εγχώριες ανάγκες των πολιτών της»[16].

«Μία από τις θεραπείες που προτείνονται για το δημοκρατικό έλλειμμα είναι ένα σύστημα από υγιείς ομάδες συμφερόντων. Παρά τις δημόσιες υποψίες σχετικά με τις ομάδες συμφερόντων, οι υποστηρικτές των πλουραλιστικών και συντεχνιακών θεωριών έχουν με την πάροδο του χρόνου υποστηρίξει πως οι ομάδες συμφερόντων

---

[14]EUR LEX «Δημοκρατικό έλλειμμα» http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=el

[15]Ευθυμιάδης Ευθύμιος, «Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 13.

[16]O 'Connor Bernard, Some basic ideas on decision making and lobbying in the European Union, Liuc Papers n. 47, Serie Impresa e Istituzioni 1997,σελίδες 14-15.

των διαφόρων κατηγοριών αποτελούν το κλειδί για την κατανόηση της συμμετοχής και τη λήψη αποφάσεων στην ίδια τη δημοκρατία. Ακόμη και αν η απουσία ενός ευρωπαϊκού δήμου και η δομή των θεσμών δημιουργούν ένα «δημοκρατικό έλλειμμα», η ισχύς και η ποικιλομορφία των ομάδων συμφερόντων στο χώρο δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα μπορούσε να εξασφαλίσει σε κάποιο βαθμό μια διαδικαστική νομιμοποίηση.

Το lobbying δεν είναι μια εντελώς παραγωγική δραστηριότητα. Αν και οι επενδύσεις σε εγκαταστάσεις παραγωγής, σε εργασία και σε έρευνα είναι απολύτως παραγωγικές, οι ομάδες συμφερόντων μπορούν να οδηγήσουν σε νόμους με σκοπό την αναδιανομή χρημάτων ή τον περιορισμό του ανταγωνισμού. Έτσι, οι κερδοσκοπικές αυτές πολιτικές αποσκοπούν σε πολιτική επιρροή, η οποία μπορεί να είναι δαπανηρή και αντιπαραγωγική, επιδιώκοντας τη μεταφορά του πλούτου μεταξύ των ομάδων και την αναδιανομή του. Δεύτερον, η άσκηση πίεσης μπορεί να υποβαθμίσει τη νομιμοποίηση. Η Ευρώπη υποφέρει από τη δυσπιστία των πολιτών της, καθώς οι πολιτικές αποφάσεις αντανακλούν την επιρροή ιδιωτικών συμφερόντων που τίθενται υπεράνω του κοινού ευρωπαϊκού συμφέροντος. Αντιλήψεις από ομάδες συμφερόντων με απερίσκεπτη αδιαφορία για την γενική ευημερία έχουν τραφεί με ισχυρισμούς ανεντιμότητας και διαφθοράς στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής της Ευρώπης. Τρίτον, η άσκηση πίεσης παρέχει ένα αθέμιτο πλεονέκτημα σε εκείνους που μπορούν να αντέξουν οικονομικά και στο χρόνο και ως εκ τούτου, έρχεται σε αντίθεση με την έννοια της δημοκρατίας. Οι επιχειρηματικοί όμιλοι διαθέτουν την οργανωτική ικανότητα, τους οικονομικούς πόρους και την τεχνική εμπειρογνωμοσύνη σε σχέση με τους απλούς πολίτες και τις οργανώσεις τους. Οι επιχειρηματικές και επαγγελματικές οργανώσεις αποτελούν πάνω από το 75% των εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ οι οργανώσεις που εκπροσωπούν τους πολίτες μόνο το 20% των ομάδων συμφερόντων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναφέρει ότι 3.500 από περίπου 5.000 ομάδες συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν επιχειρηματικό προσανατολισμό, ενώ μόλις το 20% είναι πολίτες/δημόσιοι οργανισμοί. Ωστόσο, δεν είναι απολύτως σαφές ότι τα συμφέροντα των επιχειρήσεων έχουν τόσο μεγάλη επιρροή όση δείχνουν οι αριθμοί. Η αριθμητική πλειοψηφία των επιχειρηματικών συμφερόντων από μόνη της δεν θα

πρέπει αναγκαστικά να ταυτισθεί αυτόματα με δυσανάλογη επιρροή πάνω στην πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης»[17].

[17] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, «Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 14.

Το lobbying και οι διαδρομές επιρροής

«Στις Βρυξέλλες δραστηριοποιούνται χιλιάδες λομπίστες με σκοπό να αντλήσουν από την Ευρωπαϊκή Ένωση οικονομικούς πόρους και επιρροή. Οι άνθρωποι του lobbying αντιπροσωπεύουν επιχειρήσεις, μη κυβερνητικές οργανώσεις, δήμους, κοινότητες, συνδικάτα, δημόσιους οργανισμούς, εθνικά υπουργεία και ποικίλα μη ευρωπαϊκά συμφέροντα. Δεν είναι τυχαίο ότι λομπίστες από τις ΗΠΑ, την Ιαπωνία και τον αναπτυσσόμενο κόσμο αντιπροσωπεύουν το 50% του συνόλου. Και όλοι αυτοί οι εκπρόσωποι καλύπτουν όλα τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, με σκοπό να πετύχουν τις επιθυμητές από τις οργανώσεις τους νομοθετικές, οικονομικές και άλλες ρυθμίσεις». Υπολογίζεται ότι στις Βρυξέλλες εργάζονται πάνω από 15.000 λομπίστες. Παράλληλα, καταγράφονται ετησίως 70.000 μεμονωμένες επαφές μεταξύ εκπροσώπων των lobbies και βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου»[18].

Καθώς αυξάνεται ο ρόλος των ομάδων συμφερόντων και ο ανταγωνισμός έχουν αναπτυχθεί νέες στρατηγικές δράσης των ομάδων συμφερόντων. «Η στρατηγική που θα ακολουθήσουν οι ομάδες πίεσης εξαρτάται από τις ίδιες. Τα είδη του lobbying που σχετίζονται με τη χρονική στιγμή κατά τη διαδικασία της πολιτικής είναι τρία: το lobbying ως πρόληψη, το lobbying ως αντίδραση και το lobbying ως δράση»[19]. «Το πιο δύσκολο είναι η πρόληψη των πιέσεων, που έχουν ως στόχο να αποτρέψουν ή να αναβάλουν μια συγκεκριμένη νομοθεσία πριν από την πρόσκληση για την υποβολή της νομοθετικής δράσης στην οποία στοχεύει. Το lobbying ως αντίδραση σημαίνει ότι η νομοθετική πρόταση υπάρχει ήδη και η άσκηση πίεσης γίνεται ως μέσο αντίδρασης στη νομοθετική διαδικασία. Το lobbying ως δράση αναφέρεται στην πίεση για την εκκίνηση των διεργασιών για την έναρξη της νομοθετικής διαδικασίας που διενεργείται από την ομάδα συμφερόντων και τις ενέργειές της»[20].

Οι λομπίστες μπορούν να επηρεάσουν τις ευρωπαϊκές διαδικασίες με δύο τρόπους. Ο πρώτος «η διαδρομή των Βρυξελλών, περιγράφει την προσπάθεια για την απόκτηση

---

[18] Αρδίτης Ηλίας, «Το Lobbying και η λειτουργία του στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Διατμηματικό Πρόγραμμα Σπουδών στη Διοίκηση Επιχειρήσεων, Φεβρουάριος 2011,σελίδα 32.

[19] Balosin Miruna Andreea, Analyzing EU's lobbying Structures, Universitatea «Babes-Bolyai», Cluj-Napoca, 2009, σελίδα 1182.

[20] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση', Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 15.

επιρροής άμεσα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ η εθνική οδός είναι μια έμμεση αναζήτηση επιρροής σε επίπεδο κρατών μελών και των εθνικών κυβερνήσεων στο να επηρεάσουν την ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων»[21]. Το γεγονός ότι ο αριθμός των ομάδων πίεσης έχει αυξηθεί οφείλεται στη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο γεγονός ότι τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν δημιουργήσει το δικό τους σύστημα συνεργασίας με τις ομάδες πίεσης.

Α. Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Επιτροπή είναι ένας κεντρικός χώρος για τις δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων λόγω του κεντρικού ρόλου της στη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς είναι το μόνο θεσμικό όργανο το οποίο υποβάλλει νομοθετικές προτάσεις, οι οποίες υιοθετούνται ύστερα από συμφωνία Κοινοβουλίου και Συμβουλίου.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ενθαρρύνει την ανάπτυξη ομάδων συμφερόντων. Στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχει δηλώσει ότι «Το τμήμα μου είναι αρμόδιο για 44 κοινοτικές οδηγίες και 89 κανονισμούς. Έχω περίπου 9 άτομα προσωπικό για να τα βγάλω πέρα. Η αντίστοιχη υπηρεσία στις ΗΠΑ διαθέτει προσωπικό 600 ατόμων»[22].

«Λόγω της ανεπάρκειας του ανθρώπινου κεφαλαίου, η Επιτροπή χρειάζεται νομιμοποίηση από λαϊκά στρώματα και από τις ομάδες συμφερόντων με την μορφή εξωτερικής εμπειρογνωμοσύνης και πληροφοριών ώστε να μπορέσει να ανταπεξέλθει στην επέκταση της νομοθεσίας, ενώ οι επαφές μεταξύ των ομάδων συμφερόντων και της Επιτροπής διαφέρουν μεταξύ τους και εκτείνονται από έκτακτες συνεδριάσεις μέχρι τις επίσημες προσεγγίσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χωρίζεται σε 23 Γενικές Διευθύνσεις, οι οποίες έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες σε ένα συγκεκριμένο τομέα. Αυτή η λειτουργική διαφοροποίηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στοχεύει στην

[21] Balosin Miruna Andreea, Analyzing EU's lobbying Structures, Universitatea «Babes-Bolyai», Cluj-Napoca, 2009, σελίδα 1182.
[22] Hauge Road, Harrop Martin, Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση, Εκδόσεις Κριτική, 2011, σελίδα 428.

παροχή εξειδικευμένης τεχνικής και διοικητικής τεχνογνωσίας σε διάφορους τομείς πολιτικής»[23].

Αν και με την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχει διευρυνθεί το πεδίο δράσης των λόμπις, οι λομπίστες συνεχίζουν να επικεντρώνουν την προσοχή τους στην Κομισιόν, καθώς έχει δημιουργήσει ένα εκτενές σύστημα συμβουλευτικών επιτροπών, τα μέλη των οποίων προέρχονται από τις σχετικές ομάδες συμφερόντων. Σε σχέση με τις κυβερνήσεις, η Κομισιόν εξαρτάται ακόμα περισσότερο από ομάδες συμφερόντων για την εξασφάλιση όχι μόνο πληροφοριών και συμβούλων, αλλά και υποστήριξης των προτάσεών της[24].

«Το lobbying στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή διακρίνεται σε: lobbying για την προώθηση μιας νομοθετικής πρότασης, lobbying για άσκηση επιρροής ή/και σταμάτημα μιας νομοθετικής πρότασης, lobbying για επιρροή στην άσκηση των διακριτικών εξουσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κάθε πολιτική πρωτοβουλία ξεκινά με ένα πρόβλημα πολιτικής για το οποίο ορίζεται ότι υπάρχει ανάγκη ρύθμισής του. Για να είναι σε θέση να αναπτύξει μια πολιτική πρόταση που καλύπτει ένα νομοθετικό κενό, η Επιτροπή απαιτεί τεχνική εμπειρογνωμοσύνη για την παροχή κατάλληλης λύσης στο πολιτικό πρόβλημα. Δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ιδιαίτερα ανεπαρκής και ασχολείται με πολλά ζητήματα ταυτόχρονα, εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από την εμπειρογνωμοσύνη και την τεχνογνωσία που της παρέχονται από εξωτερικούς παράγοντες. Οι ομάδες συμφερόντων, από την άλλη, είναι ειδικοί που ασχολούνται μόνο με πολύ συγκεκριμένα θέματα και βρίσκονται σε στενή επαφή με την αγορά ή τα μέλη τους επηρεάζονται άμεσα από τις πολιτικές της Ένωσης. Ως εκ τούτου, οι ομάδες αυτές παρέχουν τις εξειδικευμένες γνώσεις σχετικές με ένα θέμα και απολαμβάνουν πλεονεκτήματα στη χάραξη της ευρωπαϊκής πολιτικής. Έτσι, κατά την προετοιμασία μιας πρότασης πολιτικής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμβουλεύεται τις ομάδες συμφερόντων για να επωφεληθεί από τις ιδιαίτερα εξειδικευμένες γνώσεις της

---

[23] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 16.

[24]Hauge Road, Harrop Martin, Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση, Εκδόσεις Κριτική,2011, σελίδα 428.

πολιτικής τους, προκειμένου να αναπτύξει προτάσεις πολιτικής με υψηλή τεχνική ποιότητα.

Ως μαγνήτης για τις ομάδες συμφερόντων, η Επιτροπή, από την δική της οπτική, ικανοποιεί και τις δικές της ανάγκες μέσω της ανταλλαγής τεχνικών πληροφοριών με τη νομιμοποίηση δια της διαδικασίας. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκλέγουν το Κοινοβούλιο, η Επιτροπή πρέπει να επιδιώξει ενεργά την συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών και των ευρωπαϊκών οργανώσεων για τη στήριξη της νομιμοποίησης των πολιτικών της. Η επιθυμία της να δει τις προτάσεις της να γίνονται νόμος την οδηγεί περαιτέρω να παράσχει πρόσβαση στους εκπροσώπους συμφερόντων. Οι ομάδες συμφερόντων συμβάλλουν στην νομιμοποίηση δια της διαδικασίας, προκειμένου η Επιτροπή να αυξήσει τις πιθανότητες επιτυχίας μιας νέας πολιτικής πρωτοβουλίας και να αποκτήσει την υποστήριξη των πολιτών για να προσθέσει την νομιμοποίηση των πολιτών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη γνωρίζουν καλά αυτό το έλλειμμα νομιμοποίησης. Από τότε που η Συνθήκη του Μάαστριχτ υπεγράφη, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και οι ακαδημαϊκοί έχουν αφιερώσει ιδιαίτερη προσοχή στο έλλειμμα νομιμοποίησης της ευρωπαϊκής πολιτικής. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή έχει λάβει πλήθος πρωτοβουλιών, όπως τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση ή την Πρωτοβουλία για την Διαφάνεια, προκειμένου να αυξηθεί η συμμετοχή των ομάδων συμφερόντων και να ενισχυθεί έτσι η διαδικαστική νομιμοποίηση και η λογοδοσία της. Δεδομένου ότι η συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης απειλεί την υπόσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αυτή χρησιμοποιεί στρατηγικά τις ομάδες συμφερόντων ως μέσο για την αύξηση της θεσμικής νομιμοποίησής της και για να ενισχύσει έτσι τη θέση της υπό το πρίσμα της αντίληψης ότι υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα. Ως εκ τούτου, κατά την υποβολή μιας νέας πρότασης πολιτικής, η Επιτροπή διαβουλεύεται ευρέως μεταξύ των ομάδων συμφερόντων, προκειμένου να αυξήσει τη νομιμοποίηση της πολιτικής πρωτοβουλίας της και έτσι την πιθανότητα η πρότασή της να γίνει δεκτή από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Δεδομένου ότι όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι φιλελεύθερες δημοκρατίες, οι εθνικές κυβερνήσεις και τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα θα πρέπει να δεσμευτούν να οργανώσουν δημοκρατικά πολιτικά όργανα που να λογοδοτούν στους

πολίτες. Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα έχει, ωστόσο, οδηγήσει σε μια ασυμμετρία μεταξύ συνεπειοκρατικής και διαδικαστικής νομιμοποίησης, που αντιπροσωπεύεται με το έλλειμμα νομιμοποίησης. Η συνεπειοκρατική νομιμοποίηση βασίζεται στην αποδοτικότητα των θεσμών στην παραγωγή αποτελεσμάτων της πολιτικής, ενώ η διαδικαστική νομιμοποίηση βασίζεται στην αποδοχή των κανόνων και των διαδικασιών όπου λαμβάνονται πολιτικές αποφάσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ένας μη εκλεγμένος θεσμός, ο οποίος ιδρύθηκε για να μειώσει το κόστος συναλλαγής των υπερεθνικών οργάνων λήψης αποφάσεων και να λειτουργήσει ως θεματοφύλακας των θεσμών και να επιτηρεί τα κράτη μέλη στην κοινή ευρωπαϊκή πορεία. Η νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι, επομένως, συνεπειοκρατικής φύσης, καθώς ορίζεται εκ του αποτελέσματος. Ωστόσο, η ανάθεση αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή υπονόμευσε την διαδικαστική νομιμοποίηση δεδομένου ότι η Επιτροπή είναι σε μεγάλο βαθμό απομονωμένη από τον εκλογικό έλεγχο και μόνο έμμεσα δημοκρατικά νομιμοποιημένη.

Η Επιτροπή έχει, όπως αναφέρθηκε, το αποκλειστικό δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, ώστε η νομοθετική διαδικασία πρέπει να ξεκινήσει πάντα με μια πρόταση από την Επιτροπή. Λόγω της φύσης του ανεξάρτητου θεσμού, τα κράτη μέλη έχουν εγκαταστήσει διάφορους μηχανισμούς εποπτείας για να ελέγξουν τη συμπεριφορά της Επιτροπής, όπως τη διαδικασία διορισμού των μελών της Επιτροπής ή τη διαδικασία επιτροπολογίας. Το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιορίζεται από την απαίτηση ότι στο πλαίσιο συναπόφασης, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να δώσουν τη συγκατάθεσή τους για τις προτάσεις της πολιτικής αυτής. Για να αποτραπούν τα κράτη μέλη απ’ το να προχωρήσουν σε περικοπή των αρμοδιοτήτων της και επομένως να απειλήσουν την επιβίωσή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να διεκπεραιώσει επιτυχώς τα καθήκοντα που της ανατίθενται από τα κράτη-μέλη. Συνεπώς, όσον αφορά τη διαμόρφωση της πολιτικής, η Επιτροπή σκοπεύει να παρουσιάσει προτάσεις πολιτικής που περνούν με επιτυχία τη νομοθετική διαδικασία και πάντα ψάχνει για μια ευκαιρία να εκμεταλλευτεί την νομοθετική πρωτοβουλία της προκειμένου να αυξήσει τις αρμοδιότητές της και ως εκ τούτου να περιορίσει τον περαιτέρω έλεγχό της από τα κράτη-μέλη. Ωστόσο, η ικανότητά της να κινήσει τη νομοθεσία περιορίζεται από την απαίτηση ότι στο πλαίσιο συναπόφασης, τόσο το

Συμβούλιο όσο και το Κοινοβούλιο πρέπει να δώσουν τη συγκατάθεσή τους σε κάθε πρόταση πριν αυτή να τεθεί σε ισχύ.

Η ίδια η Επιτροπή διαθέτει εμφανώς ανεπαρκές μέγεθος προσωπικού, το οποίο αντιστοιχεί στο μέγεθος μιας δημοτικής αρχής μιας μεγάλης ευρωπαϊκής πόλης, και ως εκ τούτου, για να συγκεντρώσει τις σχετικές πληροφορίες διαβουλεύεται ευρέως με τις ομάδες συμφερόντων. Έτσι, η Επιτροπή ζητεί πληροφορίες από ιδιωτικούς φορείς και με την παροχή αυτών των πληροφοριών, οι ομάδες συμφερόντων είναι σε θέση να επηρεάσουν το περιεχόμενο της πολιτικής πρότασης. Κατά συνέπεια, οι φορείς λήψης αποφάσεων συχνά επιλέγουν πολιτικές, χωρίς την πλήρη εικόνα και χωρίς γνώσεις σχετικά με τις συνέπειές τους. Στην προκειμένη περίπτωση, οι πληροφορίες γίνονται πολύτιμες και εκείνη η ομάδα που τις κατέχει και δύναται να τις παρουσιάσει πλήρως είναι επομένως σε θέση να επηρεάσει την πολιτική.

Συμπερασματικά, κατά τη διατύπωση μιας πολιτικής πρότασης, η Επιτροπή σκοπεύει να παρουσιάσει μια κατάλληλη τεχνική λύση σε ένα δεδομένο ζήτημα, αλλά επίσης θέλει να βεβαιωθεί ότι κερδίζει την έγκριση του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απαιτεί τεχνικές γνώσεις καθώς και πληροφορίες σχετικά με τις θέσεις πολιτικής των κύριων ενδιαφερομένων, προκειμένου να αποκτήσει ένα πληροφοριακό πλεονέκτημα σε σχέση με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και να εξασφαλίσει έτσι την έγκρισή τους στις προτάσεις της. Παράλληλα, έρχεται απέναντι σε ένα μεγάλο αριθμό από ομάδες συμφερόντων που επιδιώκουν να διαμορφώσουν το περιεχόμενο της πολιτικής πρότασης. Μια μόνο μεμονωμένη ομάδα συμφερόντων δεν είναι πολύ πιθανό να καθορίσει την έκβαση της διαδικασίας χάραξης πολιτικής. Αντίθετα, αυτό που έχει σημασία είναι η συγκεντρωτική παροχή πληροφοριών, η υποστήριξη των πολιτών και η ισχύς στην αγορά ενός συνασπισμού των ομάδων συμφερόντων που μοιράζονται τον ίδιο στόχο πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή λαμβάνει πιθανότατα υπόψη τις προτιμήσεις πολιτικής των εν λόγω ομάδων συμφερόντων που είναι μέλη του ισχυρότερου συνασπισμού, δεδομένου ότι αυτή η ομάδα παρέχει στην Επιτροπή περισσότερες πληροφορίες, ευρύτερη στήριξη των πολιτών και περισσότερη δύναμη στην αγορά από ό,τι θεωρητικά ο αντίπαλος συνασπισμός»[25].

[25] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των

Β. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Μέσα από τις διαδικασίες συνεργασίας και συναπόφασης που θεσπίστηκαν με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέκτησε μεγαλύτερη εμπλοκή στη νομοθετική διαδικασία και εξελίχθηκε σε πόλο έλξης τον ομάδων πίεσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αρμοδιότητα να τροποποιήσει, να επανεξετάσει και τελικά να εγκρίνει νομικά τις προτάσεις της Επιτροπής. «Οι ομάδες συμφερόντων αποτελούν πηγή πληροφοριών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, γεγονός που του επιτρέπει να διατηρεί κάποια σχετική ανεξαρτησία σε σχέση με τα άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οι πιο σημαντικοί στόχοι των ομάδων συμφερόντων είναι οι μόνιμες επιτροπές, επειδή οι περισσότερες από τις νομοθετικές εργασίες του πραγματοποιούνται σε εξειδικευμένες επιτροπές, παρά το γεγονός ότι η Ολομέλεια έχει τον τελικό λόγο για τη νομοθεσία. Όλες οι νομοθετικές προτάσεις αλλά και τα υπόλοιπα έγγραφα πρέπει να ληφθούν υπόψη πριν ψηφιστούν στις επιτροπές, ώστε να είναι η σωστή επιλογή για τους εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων που επιδιώκουν να επηρεάσουν τη νομοθεσία. Όσον αφορά τις πληροφορίες που απαιτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αυτές είναι λιγότερο τεχνικής φύσεως, καθώς σε αυτό το στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, η Επιτροπή έχει ήδη εκπονήσει μια λεπτομερή τεχνική πρόταση. Αξιοπρόσεκτο είναι το γεγονός πως όλοι οι βουλευτές που εκλέγονται σε εθνικό επίπεδο χρειάζονται πληροφορίες σχετικά με θέματα της χώρας τους, προκειμένου να αυξήσουν τις πιθανότητές τους για επανεκλογή.

Η σχέση μεταξύ ευρωβουλευτών και ομάδων συμφερόντων είναι μια αποθεματική σχέση εξάρτησης. Η διαδικασία του lobbying είναι απαραίτητη για τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδιαίτερα όταν οι ευρωβουλευτές προσπαθούν να μετρηθεί ο αντίκτυπος των πολιτικών σε συγκεκριμένους τομείς. Η διάταξη των παρεχόμενων πληροφοριών και της τεχνογνωσίας στους βουλευτές εξασφαλίζει συχνά μια πιο τεκμηριωμένη διαμόρφωση πολιτικής. Ενώ θεωρητικά είναι σύμφωνη με τα ιδεώδη της δημοκρατίας, η επιρροή των ομάδων συμφερόντων μπορεί, στην πράξη, να οδηγήσει σε πολιτική διαφθορά και σε ανισότητα της εκπροσώπησης»[26].

ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',Πανεπιστήμιο Μακεδονίας,Θεσσαλονίκη 2015,σελίδες 17,18,19,20.

[26] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των

Δε θα ήταν υπερβολή να πούμε ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατά την προεκλογική εκστρατεία το πολιτικό πρόγραμμα των περισσότερων κομμάτων ανταποκρίνεται περισσότερο σε εθνικές εκλογές. Οι Ευρωπαίοι ψηφοφόροι ψηφίζουν με εθνικά κομματικά κριτήρια για να αναδείξουν τους εκπροσώπους τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι ευρωβουλευτές από την πλευρά τους δε λογοδοτούν άμεσα στους ψηφοφόρους με αποτέλεσμα να μην υπάρχει επικοινωνία μεταξύ τους. Το κενό της ενημέρωσης έρχονται να καλύψουν οι ομάδες συμφερόντων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έρχεται στο επίκεντρο ομάδων ειδικών συμφερόντων μόλις ο εισηγητής της αρμόδιας επιτροπής ξεκινά την έκθεσή του και αρχίζει η συζήτηση στο πλαίσιο της επιτροπής και των πολιτικών ομάδων.[27] Ο εισηγητής επιλέγεται από την Επιτροπή Συντονιστών για να προετοιμάσει την εισηγητική έκθεση για την πρόταση της Επιτροπής. «Είναι μέλος της κοινοβουλευτικής επιτροπής και έχει την κύρια ευθύνη για την εξέταση ενός νέου μέτρου και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με αυτό, ενώ συντάσσει σχέδιο έκθεσης με τις τροπολογίες και το υποβάλλει προς συζήτηση ενώπιον της αρμόδιας επιτροπής. Αποτελεί πολύ σημαντικό στόχο για το lobbying στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς είναι υπεύθυνος για την εξέταση ενός νέου μέτρου και για την υποβολή της σχετικής έκθεσης και είναι αυτός που θα κάνει τις τελικές τροποποιήσεις.

Κατά τη διάρκεια των μηνιαίων συνόδων ολομέλειας, ορισμένοι ευρωβουλευτές παρουσιάζουν εκθέσεις, που έχουν υιοθετηθεί από μια από τις επιτροπές του Κοινοβουλίου. Οι εκθέσεις περιέχουν προτάσεις για ψηφίσματα ή νομοθετικές τροπολογίες επί των οποίων ψηφίζει το σύνολο των ευρωβουλευτών. Οι εισηγητές εκλέγονται από τους συναδέλφους ευρωβουλευτές, όταν σε μια από τις επιτροπές του Κοινοβουλίου ανατίθεται η σύνταξη μιας έκθεσης σχετικά με μια νομοθετική πρόταση, δηλαδή ένα άλλο έγγραφο που προέρχεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή ένα συγκεκριμένο θέμα. Το βασικό μέλημα του εισηγητή είναι να εξετάσει το θέμα, να διαβουλευτεί με ειδικούς του συγκεκριμένου τομέα, καθώς και με όσους ενδεχομένως θίγονται, να συζητήσει με άλλα μέλη στο πλαίσιο της επιτροπής και να προτείνει την πολιτική «γραμμή» που πρέπει να ακολουθηθεί. Το σύνολο των

ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδες 20,21.

[27]Lehman Wilhelm & Bosche Lars, Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices, Working Paper, Constitutional Affairs Series, 2003, σελίδα 33.

προαναφερθέντων εντάσσεται στην συνέχεια στην έκθεση που υποβάλλεται στην κοινοβουλευτική επιτροπή»[28].

Γ. Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το Συμβούλιο αποτελεί το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διαπραγματεύεται και εκδίδει νομοθετικές πράξεις στις περισσότερες περιπτώσεις από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, γνωστή και ως «συναπόφαση».[29] Επειδή το Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από τους υπουργούς κάθε κράτους μέλους είναι το λιγότερο προσιτό από τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά την άσκηση πίεσης[30] δεν θα πρέπει οι λομπίστες «να υπολογίζουν και πολύ στο Συμβούλιο αν θέλουν να επηρεάσουν τις ευρωπαϊκές αποφάσεις και νομοθεσίες»[31].

«Το Συμβούλιο διατηρεί πολλά από τα χαρακτηριστικά ενός διακυβερνητικού οργανισμού και οι συνεδριάσεις του δεν είναι πάντα ανοικτές για το κοινό, ούτε δημοσιεύονται οι συζητήσεις του. Οι ομάδες συμφερόντων δεν έχουν πρόσβαση στο υπουργικό και στο επίπεδο της Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων, COREPER. Στην περίπτωση που ομάδες συμφερόντων αποκτήσουν πρόσβαση στο Συμβούλιο, θα πρέπει να παρουσιάσουν πληροφορίες που να μπορούν να διευκολύνουν τη διαδικασία διαπραγμάτευσης μεταξύ των κρατών μελών»[32].

Η άσκηση πίεσης στο Συμβούλιο γίνεται μέσω των εθνικών κυβερνήσεων. «Οι ομάδες συμφερόντων επιδιώκουν να επηρεάσουν κυρίως τις θέσεις που υιοθετούν οι εθνικές τους κυβερνήσεις κατά τις συνόδους. Έτσι, οι διπλωμάτες διαφημίζουν οι ίδιοι τα lobbies. Αυτό ενδέχεται να λάβει χώρα γνωστοποιώντας και προωθώντας τις απόψεις τους στις κυβερνήσεις κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο επεξεργασίας των μέτρων για την ενσωμάτωση των οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό

---

[28] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',ΠΑΜΑΚ, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδες 21,22.
[29] Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, http://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/
[30] http://europa.eu/scadplus/constitution/council_el.htm#GENERAL
[31] ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ Επιτροπή Βιομηχανίας, Εξωτερικού Εμπορίου, Έρευνας και Ενέργειας 13 Ιουνίου 2003 ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΘΕΣΗΣ σχετικά με το ρόλο των ευρωπαϊκών βιομηχανικών ενώσεων στον καθορισμό πολιτικών της Ένωσης.
[32]Charrad Kristina, Lobbying in the European Union, Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance, 2006, σελίδα 16.

επίπεδο. Κάτι τέτοιο προσδίδει ένα σαφές πλεονέκτημα στις ισχυρότερες οικονομικά ομάδες που εκπροσωπούν ισχυρά επιχειρηματικά lobbies»[33].

Η λήψη αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια σύνθετη διαδικασία στη διάρκεια της οποίας τα διάφορα συμφέροντα ενσωματώνονται σε διαφορετικά στάδια. Λόγω της σύνθεσής του και του είδους των πληροφοριών που απαιτούνται από το Συμβούλιο για να εκπληρώσει το ρόλο του στη λήψη αποφάσεων, και η φύση των ομάδων, οι οποίες μπορούν πιο εύκολα να του παράσχουν πληροφορίες, δεν είναι ίδια με αυτήν της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

«Το Συμβούλιο δεν διατηρεί κανένα μητρώο των εκπροσώπων συμφερόντων και λέει ότι κάθε επαφή με εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων και ΜΚΟ γίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή»[34]. Οι υπουργοί λόγω του εθνικού κανονισμού λόμπι του κράτους μέλους τους έχουν επαφές με τις αρμόδιες τοπικές και περιφερειακές ομάδες λόμπυ του κράτους τους[35.]

«Βασική αρχή για το lobbying στο Συμβούλιο είναι η πρόσβαση σε στελέχη χαμηλού βαθμού –κυρίως δημόσιους υπαλλήλους- παρά στους υπουργούς. Παράλληλα, η κατοχή πρόσβασης στις αξιόπιστες πηγές των πληροφοριών (π.χ. ένα μέλος της ομάδας εργασίας) για τις αλλαγές που γίνονται στο σχέδιο νομοθεσίας είναι μεγάλης σπουδαιότητας. Αυτό επιτρέπει τη γρήγορη αντίδραση, εάν οι αλλαγές πηγαίνουν προς τη λάθος κατεύθυνση για την ομάδα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος.

Το lobbying στο Συμβούλιο είναι αρκετά δαπανηρό και αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι εθνικοί εμπειρογνώμονες δεν ζουν στις Βρυξέλλες αλλά στη χώρα τους. Συνεπώς, μόνο οι μεγάλες εταιρίες και οι εταιρίες που κατέχουν τους κατάλληλους οικονομικούς πόρους θα πραγματοποιήσουν ουσιαστική πίεση στο Συμβούλιο, το

---

[33]Ο ρόλος των ομάδων πίεσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=336:o-rolos-ton-omadon-piesis-symferonton-lobbies-stin-eyropaiki-enosi&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68

[34] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας,Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 23.

[35]Balosin Miruna Andreea, Analyzing EU'S Lobbying, «Babes-Bolyai» Cluj-Napoca, σελίδα 1188.

οποίο συνδέεται με ένα καλά ανεπτυγμένο δίκτυο επαφών σε κάθε μια από τις 15 πρωτεύουσες των χωρών μελών και στις Βρυξέλλες»[36].

Δ. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο διασφαλίζει ότι η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ερμηνεύεται και εφαρμόζεται με τον ίδιο τρόπο σε κάθε κράτος μέλος. Αφού προηγηθεί αίτημα των εθνικών δικαστηρίων το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των ενεργειών των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης διασφαλίζοντας ότι τα κράτη μέλη λειτουργούν σύμφωνα με όσα υποχρεούνται να πράξουν[37].

Οι ομάδες συμφερόντων έστρεψαν το ενδιαφέρον τους στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο «μετά την απόφαση της Van Gend en Loos, σύφωνα με την οποία Το κοινοτικό δίκαιο δεν επιβάλλει απλώς υποχρεώσεις στους ιδιώτες, πρόκειται επίσης να τους παραχωρήσει δικαιώματα»[38]. «Αναπόφευκτα οι ομάδες δίνουν μεγάλη προσοχή στις αποφάσεις του και προσπαθούν να ασκήσουν την επιρροή τους, διατηρώντας όμως υπόψη τους τη δικαιοδοτική φύση αυτού του θεσμού. Αν οι ομάδες συμφερόντων δεν προωθήσουν ικανοποιητικά τα συμφέροντα τους σε εθνικό επίπεδο, στην Επιτροπή, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή στο Συμβούλιο, έχουν τη δυνατότητα -αν και είναι δαπανηρό και εξαιρετικά δύσκολο- να φέρουν υποθέσεις ενώπιον του Δικαστηρίου ή να πείσουν την Επιτροπή να το πράξει αυτή. Κυρίως γυναικείες και περιβαλλοντικές ομάδες, αλλά και τα συνδικάτα, ήταν ικανά στο να εξασφαλίσουν ευνοϊκές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, κάτι που πράγματι, ήταν πολύ σημαντικό στο να ωθήσουν την αλλαγή πολιτικής της Ένωσης»[39].

---

[36] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',ΠΑΜΑΚ, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 24.

[37] Lehmann Wilhelm & Bosche Lars, Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices, Working Paper, *Constitutional Affairs Series*, 2003, σελίδα 42.

[38] Coen David & Richardson Jeremy, Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues, 2009, σελίδα 90.

[39] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση', Πανεπιστήμιο Μακεδονίας,Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 25.

Μητρώο διαφάνειας και διαφθορά

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης η επίσημη δραστηριότητα των ομάδων συμφερόντων τοποθετείται «το 1988, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε την «Cecchini» για ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς και στην οποία γινόταν λόγος για πιο ενεργή και άμεση συμμετοχή των επιχειρηματικών συμφερόντων στη χάραξη πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τότε το lobbying έχει αυξηθεί σημαντικά στις Βρυξέλλες, καθιστώντας την βελγική πρωτεύουσα ένα από τα μεγαλύτερα κέντρα των ομάδων συμφερόντων στον κόσμο. Η εξάπλωση του lobbying στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης οδήγησε σε κριτική αναφορικά με τη διαφάνεια και τη λογοδοσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Ο πρωταρχικός λόγος για το φαινόμενο αυτό είναι ο αυξανόμενος ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως παράγοντα χάραξης πολιτικής. Καθώς τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν επεκτείνει τη ρυθμιστική αρμοδιότητά τους σε τομείς όπως η περιβαλλοντική νομοθεσία, η ενιαία αγορά και η προστασία των καταναλωτών και οι προτάσεις πολιτικής έχουν γίνει πιο περίπλοκες, στηρίζονται περισσότερο στις τεχνικές γνώσεις, που παρέχονται μεταξύ άλλων και από εξωτερικές ομάδες συμφερόντων για την εκπόνηση της νομοθεσίας. Αυτή η διαδικασία δημιούργησε μια ισχυρότερη σχέση μεταξύ των ομάδων συμφερόντων, που θέλουν πρόσβαση στη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ευρύτερα τους Ευρωπαίους αξιωματούχους, οι οποίοι, συχνά, καλοδέχονται πληροφορίες που μειώνουν την αβεβαιότητα σχετικά με αποτελέσματα μίας πολιτικής και παρέχουν υποστήριξη για την πολιτική διαδικασία»[40].

Αρχικά, το lobbying στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν υπαγόταν σε κανόνες. «Το 1995 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συγκρότησε το μητρώο των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων. Το μητρώο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποτελούνταν από έναν κατάλογο εκπροσώπων στους οποίους χορηγούνταν μακροχρόνια πρόσβαση, με κονκάρδες, στις εγκαταστάσεις του Κοινοβουλίου. Τα άτομα αυτά ήταν υποχρεωμένα να υπογράψουν έναν κώδικα συμπεριφοράς και ένα μητρώο δημόσιας πρόσβασης. Μέχρι το Μάιο είχαν εγγραφεί στο μητρώο

[40] European Parliament, Briefing Research, Transparency of lobbying at EU level, 2015, σελίδα 2.

περισσότερα από 4.000 άτομα, δεν ήταν όμως όλα εξακριβωμένοι λομπίστες»[41]. «Από την πλευρά του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστήριξε ότι είχε ένα de facto υποχρεωτικό μητρώο»[42].

Στις 28 Ιουνίου του 2008 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εγκαινίασε ένα εθελοντικό μητρώο εγγραφής των lobbies[43]. Σκοπός του ήταν «η βελτίωση της λογοδοσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι εταιρείες και οι οργανισμοί κλήθηκαν να εγγράψουν βασικές λεπτομέρειες σχετικά με τις δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων τους και αυτές οι εγγραφές ήταν διαθέσιμες στο διαδίκτυο. Οι περιορισμένες όμως πληροφορίες που παρείχε το μητρώο δεν παρείχαν αυτή καθ' αυτή τη διαφάνεια. Λομπίστες που ήθελαν οι δραστηριότητές τους να παραμείνουν κρυφές μπορούσαν απλά να επιλέξουν να μην εγγραφούν στο μητρώο και πραγματικά πολλοί το έπραξαν»[44].

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, στην προσπάθειά της να αυξηθεί η διαφάνεια στον τρόπο λειτουργίας και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθιέρωσε στις 23 Ιουνίου του 2011 το Μητρώο Διαφάνειας[45]. «Το νέο Μητρώο, κοινό για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχει ως στόχο την παροχή πληροφοριών προς τους πολίτες για τις οργανώσεις και τα αυτοαπασχολούμενα πρόσωπα που επιδιώκουν με τη δράση τους να επηρεάσουν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πλαισιώνεται από έναν κώδικα δεοντολογίας και ένα μηχανισμό προειδοποίησης για τον εντοπισμό και τη διαχείριση ενδεχόμενων παραβιάσεων του κώδικα»[46]. Το Μητρώο Διαφάνειας λειτουργεί με βάση τη Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καθιέρωση ενός Μητρώου Διαφάνειας για οργανώσεις και αυτοαπασχολούμενα άτομα που

---

[41]European Parliament, Briefing, EU Transparency Register, Δεκέμβριος 2014, σελίδα 3.
[42]Library of the European Parliament, Review of the European Transparency Register, 18/06/2013, σελίδα 1.
[43]Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Διαφάνεια http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:ai0003
[44] Corporate Europe Observatory, Brussels The EU quarter Revised and updated edition, 2011, σελίδα3.
[45]Διαφάνεια και ΕΕ,http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=el
[46] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση', Πανεπιστήμιο Μακεδονίας,Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 47.

συμμετέχουν στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ[47]. «Σύμφωνα με το άρθρο 11 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα ευρωπαϊκά όργανα διατηρούν ανοικτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με ενώσεις εκπροσώπησης και με την κοινωνία των πολιτών, έτσι ώστε να βελτιστοποιήσουν τη διαμόρφωση και εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών διατηρώντας σχέσεις τακτικές και νόμιμες με τους κύριους ενδιαφερόμενους. Πολυάριθμες είναι συνεπώς οι οργανώσεις/οργανισμοί που άνοιξαν «ευρωπαϊκό γραφείο» στις Βρυξέλλες με σκοπό να ασκήσουν δραστηριότητα εκπροσώπησης. Οι δραστηριότητές τους συνίστανται, για παράδειγμα, στην διεκδίκηση των συμφερόντων τους και στην επιρροή επί της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, στόχος του Μητρώου Διαφάνειας είναι η εγγραφή των οργανώσεων/οργανισμών και των προσώπων που ασκούν τις εν λόγω δραστηριότητες και η σύνταξή τους υπέρ ενός κοινού κώδικα δεοντολογίας. Το Μητρώο συμβάλλει στη διαφάνεια, την τήρηση της νομοθεσίας και της δεοντολογίας, ώστε να αποφευχθούν, για παράδειγμα, υπερβολικές πιέσεις ή παράνομη πρόσβαση σε πληροφορίες και σε φορείς χάραξης πολιτικής.

Η καθιέρωση και λειτουργία του Μητρώου τηρεί τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των αρχών της αναλογικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Το Μητρώο περιέχει πληροφορίες για τις οργανώσεις/οργανισμούς και τα πρόσωπα που συμμετέχουν στη διαμόρφωση και εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών. Οι πληροφορίες αναφέρονται ειδικότερα στο είδος των δραστηριοτήτων τους, στα επιδιωκόμενα συμφέροντα και στους πόρους που δαπανούν για τις δραστηριότητές τους. Στο Μητρώο περιλαμβάνονται, επίσης, ένας κώδικας δεοντολογίας και ένας μηχανισμός καταγγελιών σε περίπτωση που υπάρχουν υποψίες μη συμμόρφωσης προς τον κώδικα δεοντολογίας. Στη συμφωνία ορίζονται η δομή του Μητρώου Διαφάνειας, το πεδίο εφαρμογής του, καθώς και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την εγγραφή στο Μητρώο»[48].

---

[47] Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης,L 191/29,Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καθιέρωση ενός Μητρώου Διαφάνειας για οργανώσεις και αυτοαπασχολούμενα άτομα που συμμετέχουν στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ,http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32011Q0722(01)

[48] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση', Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδες 46,47.

Δύο χρόνια μετά την έναρξη λειτουργίας του Μητρώου Διαφάνειας δρομολογήθηκε η επανεξέτασή[49]. «Η νέα έκδοση Μητρώου που εγκαινιάστηκε στις 27 Ιανουαρίου 2015 επέφερε αλλαγές στον τρόπο δήλωσης των ανθρώπινων πόρων που επενδύονται στην εκπροσώπηση ομάδων συμφερόντων και απαιτούσε πρόσθετες πληροφορίες για τη συμμετοχή σε επιτροπές, φόρουμ, διακομματικές ομάδες ή παρόμοιες δομές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και για τους υπό εξέταση νομοθετικούς φακέλους. Επίσης, επεκτείνει σε όλους τους καταχωριζόμενους την απαίτηση δήλωσης του εκτιμώμενου κόστους που σχετίζεται με την εκπροσώπηση ομάδων συμφερόντων. Επιπλέον, η απλούστευση της διαδικασίας για τις επισημάνσεις παρατυπιών και τις καταγγελίες επιτρέπει τον αυστηρότερο έλεγχο και την αποτελεσματικότερη επεξεργασία των παραπλανητικών, κατά τους ισχυρισμούς, πληροφοριών, και παρέχει νέα κίνητρα για να αυξηθεί η προστιθέμενη αξία της καταχώρισης, όπως π.χ. η απαίτηση καταχώρισης όσων επιθυμούν να συναντηθούν με επιτρόπους, μέλη των ιδιαίτερων γραφείων τους και γενικούς διευθυντές, ή κάθε οργάνωσης που επιθυμεί να λάβει τον λόγο στις ακροάσεις που διοργανώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ένας πιο φιλικός προς τον χρήστη ιστότοπος βελτιώνει τη δημόσια διασύνδεση και απλουστεύει τη διαδικασία καταχώρισης χάρη στην παροχή λεπτομερών οδηγιών.

Στην εναρκτήρια ομιλία του στην Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, πριν ακόμη αναλάβει τα καθήκοντα του, ο Πρόεδρος της Επιτροπής Jean-Claude Juncker περιέγραψε στις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές του την πρόθεση να εισαγάγει περισσότερη διαφάνεια στην Επιτροπή, ιδιαίτερα όσον αφορά στις επαφές με λομπίστες και ομάδες συμφερόντων. Μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ο Juncker εξέφρασε την ελπίδα να καταλήξουν σε διοργανική συμφωνία για τη δημιουργία ενός υποχρεωτικού μητρώου λομπιστών για τα τρία θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στις 25 Νοεμβρίου 2014 η Επιτροπή Juncker έδωσε ώθηση στη διαφάνεια με την έκδοση δύο αποφάσεων, οι οποίες απαιτούν δημοσίευση πληροφοριών σχετικά με τις συνεδριάσεις που πραγματοποιούν οι επίτροποι, τα μέλη των ιδιαίτερων γραφείων

[49] Της επανεξέτασης αυτής ηγήθηκε διοργανική ομάδα εργασίας στην οποία συμπροεδρεύουν οι αρμόδιοι αντιπρόεδροι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με τη συμμετοχή ευρωβουλευτών από όλες τις πολιτικές ομάδες, καθώς και ενός παρατηρητή από το Συμβούλιο. Τον Δεκέμβριο του 2013, η ομάδα συνέστησε ορισμένες βελτιώσεις. Στη συνέχεια, το Κοινοβούλιο ψήφισε επί της αναθεωρημένης διοργανικής συμφωνίας, που υπογράφηκε και από τα δύο θεσμικά όργανα τον Απρίλιο του 2014.

τους και οι γενικοί διευθυντές με οργανώσεις και αυτοαπασχολούμενα άτομα. Ο Πρόεδρος Juncker διευκρίνισε, επίσης, ότι οι συνεδριάσεις αυτές θα πρέπει, κατ' αρχήν, να πραγματοποιούνται μόνο με οργανώσεις και αυτοαπασχολούμενα άτομα που περιέχονται στο Μητρώο Διαφάνειας»[50].

Το γεγονός ότι το μητρώο διαφάνειας παραμένει εθελοντικό, έχει ως αποτέλεσμα η μη εγγραφή των ομάδων πίεσης στο μητρώο να μην είναι παράνομη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ζητήσει επανειλημμένα την καθιέρωση ενός υποχρεωτικού μητρώου.

«Το άρθρο 298 της ΣΛΕΕ δίνει τη δυνατότητα στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να θεσπίζει, με τη χρήση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, διατάξεις που διασφαλίζουν ότι τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκτελούν την αποστολή τους με την υποστήριξη μιας ανοικτής και ανεξάρτητης Ευρωπαϊκής διοίκησης. Ωστόσο, αυτό θα επιτρέψει στην Ευρωπαϊκή Ένωση να ρυθμίσει το θέμα της διαφάνειας μόνο όσον αφορά τους υπαλλήλους της, όχι σε σχέση με τους λομπίστες. Η μόνη νομική βάση που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί είναι η ρήτρα ευελιξίας του άρθρου 352 της ΣΛΕΕ. Το άρθρο προβλέπει ότι εάν η δράση της ΕΕ είναι αναγκαία για την επίτευξη ενός από τους στόχους της, και δεν υπάρχει ειδική νομική βάση στις Συνθήκες, μπορούν να εγκριθούν τα κατάλληλα μέτρα, χρησιμοποιώντας μια ειδική νομοθετική διαδικασία (ομοφωνία στο Συμβούλιο, έγκριση από το ΕΚ)»[51].

---

[50] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 46,47,48.

[51] European Parliament, Briefing, EU Transparency Register, Δεκέμβριος 2014, σελίδες 6-7.

Ομάδες Συμφερόντων και Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών

Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών αναπτύχθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση για να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ των θεσμικών οργάνων λήψης αποφάσεων και των Ευρωπαίων πολιτών. Χάρη στη Συνθήκη της Λισαβόνας αναδείχτηκε μια νέα μορφή ενισχυμένης συμμετοχής των πολιτών, με τη μορφή της πρωτοβουλίας πολιτών, η οποία επιτρέπει στους Ευρωπαίους πολίτες να προτείνουν νέα νομοθεσία υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

«Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 11 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, «Πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών. Οι διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας καθορίζονται με το άρθρο 24 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο συγκεκριμένο άρθρο αναφέρεται ότι «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, εκδίδουν τις διατάξεις σχετικά με τις διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για την υποβολή πρωτοβουλίας πολιτών κατά την έννοια του άρθρου 11 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, συμπεριλαμβανομένου του ελάχιστου αριθμού κρατών μελών από τα οποία οι πολίτες αυτοί πρέπει να προέρχονται.

Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών δεν είναι η πρώτη προσπάθεια για την οργάνωση συμμετοχικών μηχανισμών πέρα από το εθνικό κράτος και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Διεθνείς και Ευρωπαϊκοί θεσμοί (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, τα Ηνωμένα Έθνη και το Συμβούλιο της Ευρώπης) έχουν αναπτύξει τις πολιτικές της διαβούλευσης με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών ως έναν τρόπο για να βελτιωθεί η χάραξη μιας ενιαίας πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν επιδίωξε μόνο να χρησιμοποιήσει τους μηχανισμούς αυτούς ως ένα τρόπο να αποκτήσει πολιτική εμπειρία η κοινωνία των πολιτών, αλλά και ως έναν τρόπο για να σχεδιαστεί μία στρατηγική που επιδιώκει την επανασύνδεση των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων με τους Ευρωπαίους πολίτες και τις προτιμήσεις τους. Ωστόσο,

αυτή η πτυχή της στρατηγικής του διαλόγου των πολιτών έχει αξιολογηθεί κριτικά ως ανίκανη να συνδέσει τους απλούς πολίτες με τη χάραξη πραγματικής πολιτικής. Αυτό κυρίως υφίσταται γιατί οι μεγάλες οργανώσεις συχνά έχουν διαφορετικά κριτήρια και αιτήματα από τις ομάδες των πολιτών»[52].

Ο κανονισμός σχετικά με την Πρωτοβουλία των Ευρωπαίων Πολιτών προτείνει μια την εξής θέση για τις ομάδες συμφερόντων στη διαδικασία: «Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών παρέχει ένα νέο σημείο πρόσβασης στους λομπίστες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να επηρεάσουν τη νομοθετική διαδικασία. Συγκεκριμένα, οι ομάδες συμφερόντων επιτρέπεται να «προωθήσουν πρωτοβουλίες των πολιτών» αλλά απαγορεύεται να τις οργανώσουν»[53]. Σύμφωνα με τον κανονισμό της Πρωτοβουλίας των Ευρωπαίων Πολιτών ο ρόλος των ομάδων συμφερόντων είναι ο εξής: «Η Επιτροπή απαιτεί κάθε Επιτροπή Πολιτών να αντιπροσωπεύει μία πρωτοβουλία. Οι επιτροπές αυτές πρέπει να συγκροτούνται από διοργανωτές που προέρχονται τουλάχιστον, από επτά διαφορετικά κράτη μέλη, που να είναι σε θέση να μεταφράσουν την προτεινόμενη πρωτοβουλία στις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και να έχουν την ευθύνη, σύμφωνα με την ισχύουσα εθνική νομοθεσία, για οποιαδήποτε ζημία προκαλέσουν. Είναι σαφές, ωστόσο, ότι η πρόβλεψη για Επιτροπή Πολιτών δυσκολεύει τις πρωτοβουλίες χωρίς προηγούμενη οργάνωση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τη χρηματοδότηση. Οι ομάδες συμφερόντων εμπλέκονται στη διαδικασία της Πρωτοβουλίας Πολιτών όσον αφορά στην απαίτηση της Επιτροπής να αναφέρουν οι πρωτοβουλίες ότι «οι διατάξεις των Συνθηκών θεωρούνται σχετικές (...) για την προτεινόμενη δράση». Για αυτό το λόγο απαιτείται μια ορισμένη τεχνική και νομική εμπειρογνωμοσύνη. Πράγματι, οι κανονισμοί της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών συστήνουν οι διοργανωτές της πρωτοβουλίας να «παρέχουν πιο λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με το αντικείμενο, τους στόχους και το πλαίσιο της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών σε παράρτημα. Μπορούν επίσης, αν επιθυμούν, να υποβάλουν σχέδιο νομικής πράξης»[54]. «Ενώ η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών είναι ακόμα στα αρχικά της στάδια, μια ματιά

---

[52] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',ΠΑΜΑΚ, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 26.
[53]Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative, *Official Journal of the European Union*, 11.3.2011, preamble, section 9.
[54]Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative, *Official Journal of the European Union*, 11.3.2011, Annex II.

στις ήδη καταχωρημένες πρωτοβουλίες δίνει μια σαφή εικόνα του βαθμού στον οποίο οι ομάδες συμφερόντων έχουν ήδη εμπλακεί στη διαδικασία της πρωτοβουλίας. Η "Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για το Νερό", η οποία δηλώνει ότι η πρόσβαση στο νερό είναι ανθρώπινο δικαίωμα, υποστηρίζεται από το μεγαλύτερο συνδικάτο της Ευρωπαϊκής Ένωσης , ενώ η συμπερίληψη των ομάδων συμφερόντων στη διαδικασία Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών υπονοείται στους κανονισμούς πρόσβασης της είναι ακόμη σε μεγάλο βαθμό αδιαμεσολάβητη»[55].

[55]Chalmers Adam William, Decision –making in the European Union before and after Lisbon, 2012, σελίδα 3.

Η Επιτροπολογία

Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει τα κράτη μέλη έχουν την κύρια ευθύνη για την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να ελέγχουν τον τρόπο με τον οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφαρμόζει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω της επιτροπολογίας. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάθε φορά που προτείνει μέτρα για την εφαρμογή μιας νομικής πράξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητάει τη γνώμη μιας επιτροπής στην οποία εκπροσωπούνται όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαδικασία της επιτροπολογίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να συμμετάσχουν στην άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής[56].

«Το σύστημα της επιτροπολογίας ιδρύθηκε αρχικά από το Συμβούλιο των Υπουργών το 1987 και προέκυψε από την απροθυμία του να δεχτεί την υπεροχή της Επιτροπής κατά τη διαμόρφωση και την εφαρμογή της νομοθεσίας. Δέχτηκε τροποποιήσεις και αντικαταστάθηκε από μια νέα απόφαση του Συμβουλίου τον Ιούλιο του 2006, σύμφωνα με την οποία υπάρχουν τέσσερις διαδικασίες για την εφαρμογή της.

Διαδικασία Ι - Συμβουλευτικές επιτροπές: η Επιτροπή συμβουλεύεται τις συμβουλευτικές επιτροπές και στη συνέχεια λαμβάνει μια απόφαση έχοντας λάβει υπόψη τη γνώμη τους.

Διαδικασία ΙΙ - επιτροπές Διαχείρισης: αν μια επιτροπή διαχείρισης διαφωνεί με τη θέση της Επιτροπής, η Επιτροπή πρέπει να το αναφέρει στο Συμβούλιο. Εάν το Συμβούλιο των Υπουργών ψηφίσει αντίθετα στη θέση της Επιτροπής χρησιμοποιώντας την ειδική πλειοψηφία τότε η Επιτροπή θα πρέπει να καθυστερήσει την εφαρμογή της απόφασής της μέχρι τρεις μήνες.

Διαδικασία ΙΙΙ - Κανονιστικές επιτροπές: αν οι Κανονιστικές επιτροπές διαφωνούν με τις προτάσεις της Επιτροπής, τότε θα πρέπει να παραπέμπονται στο Συμβούλιο των Υπουργών και στο Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο πρέπει να συμφωνήσει ή να εισαγάγει μία τροποποίηση εντός τριών μηνών, διαφορετικά η Επιτροπή μπορεί να εφαρμόσει τις προτάσεις.

---

[56] Ευρωπαϊκή επιτροπή, Η επιτροπολογία με λίγα λόγια, http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home&CLX=el

Διαδικασία ΙΙΙΒ - Κανονιστική επιτροπή με έλεγχο: στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας τόσο το Συμβούλιο των Υπουργών όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να αναλάβει εκ των προτέρων τον έλεγχο μιας πρότασης πριν από την έγκρισή της με τη διαδικασία της συναπόφασης. Αν το Συμβούλιο ή το Κοινοβούλιο αντιτίθενται στο μέτρο, η Επιτροπή δεν μπορεί να προχωρήσει, αν και μπορεί να υποβάλει τροποποιημένη πρόταση»[57].

«Η επιτροπολογία ταιριάζει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των τριών σταδίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το στάδιο της πρότασης: όταν η Επιτροπή έχει τη μεγαλύτερη επιρροή, καθώς είναι το μόνο όργανο που μπορεί να προτείνει νομοθεσία.

Το στάδιο της έγκρισης: μόλις μια νομοθετική πρόταση έχει ψηφιστεί από την Επιτροπή, που υποβάλλεται προς έγκριση είτε στο Συμβούλιο (διαδικασία διαβούλευσης) ή στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (διαδικασία συναπόφασης).

Το στάδιο εκτέλεσης: οι περισσότερες από τις νομοθετικές πράξεις της Ένωσης είναι πλαίσια νόμου αναθέτοντας στην Επιτροπή μια ολόκληρη σειρά τεχνικών εκτελεστικών μέτρων. Η επιτροπολογία καλύπτει όλα αυτά τα μέτρα εφαρμογής. Έτσι η επιτροπολογία αντιστοιχεί σε ένα είδος δευτερογενούς ή κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας.

Στο πρώτο στάδιο, οι λομπίστες είναι σε θέση να καθυστερήσουν τις αποφάσεις ή να τις μεταφέρουν κερδίζοντας την υποστήριξη των υπουργών για τη θέση τους, όταν αυτή είναι σε αντίθεση με τη νομοθεσία που παράγεται, θεωρητικά, από ένα μόνο κράτος μέλος. Στην πράξη, οι λομπίστες χρειάζονται μια κρίσιμη μάζα από τέσσερις ή πέντε χώρες που επιθυμούν να αμφισβητήσουν σε αυτή τη φάση, καθώς καμία κυβέρνηση δεν θα προχωρήσει μόνη της κινδυνεύοντας να χαρακτηριστεί μη εποικοδομητική στον διάλογο. Όλοι οι φορείς σε αυτήν την φάση μπορεί να δεχθούν την πίεση από τις ομάδες συμφερόντων, αλλά ο λομπίστας οφείλει να παρουσιάζει προτάσεις τεχνικά ορθές και αξιόπιστες.

---

[57]Zetter Lionel, Lobbying, the Art of Political Persuasion, Harriman house ltd, Great Britain, 2008, σελίδες 305-306.

Οι ίδιες οι ομάδες συμφερόντων έχουν συνήθως ήδη συνομιλήσει με τους εμπειρογνώμονες των εθνικών κυβερνήσεων που εκπροσωπούνται στις επιτροπές επιτροπολογίας και στους υπαλλήλους της Επιτροπής για την εκπόνηση των μέτρων εφαρμογής, πριν απευθυνθούν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στην πραγματικότητα, όλοι οι φορείς θα μπορούν να επηρεαστούν από τις ομάδες συμφερόντων και είναι δική τους επιλογή να αποφασίσουν σε ποιο βαθμό θα λάβουν υπόψη τις απόψεις εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων»[58].

Οι λομπίστες έχουν μεγαλύτερη πρόσβαση στην Επιτροπή μέσω των Γενικών Διευθύνσεων. «Οι Γενικές Διευθύνσεις είναι διακριτά τμήματα που αποτελούνται από το προσωπικό της Επιτροπής και είναι υπεύθυνες για συγκεκριμένα καθήκοντα ή τομείς πολιτικής. Οι Γενικές Διευθύνσεις συχνά διαβουλεύονται με εμπειρογνώμονες και ομάδες συμφερόντων, όταν ερευνούν συγκεκριμένα θέματα τα οποία εμπίπτουν στη δικαιοδοσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης»[59].

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν περιορίζεται στους δικούς της εμπειρογνώμονες, αλλά στρέφεται και σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες για συμβουλές. «Η ομάδα εμπειρογνωμόνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι ένα συμβουλευτικό όργανο που συγκροτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή τις υπηρεσίες της για να τους παρέχει συμβουλές και εμπειρογνωσία. Αποτελείται από μέλη που προέρχονται από τον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα. Για να αντλείται εμπειρογνωσία από διάφορες πηγές, μπορεί να συγκεντρώνονται οι απόψεις διαφόρων ενδιαφερόμενων μερών.

Οι ομάδες εμπειρογνωμόνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

- επίσημες, οι οποίες έχουν θεσπιστεί με απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,
- άτυπες, οι οποίες έχουν θεσπιστεί από μεμονωμένη υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία έχει λάβει σχετική εξουσιοδότηση από τον αρμόδιο

[58] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',ΠΑΜΑΚ, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 30,31.
[59] Lobbying in the EU: An Overview EU Insight is published by the Delegation of the European Commission to the United States. Issue No. 22, September 2008.

επίτροπο και αντιπρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθώς και από τη Γενική της Γραμματεία»[60].

Το σύστημα «επιτροπολογίας» υπήρξε για δεκαετίες η πάγια πρακτική για την έγκριση εκτελεστικών μέτρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. «Μέχρι να τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας, οι επιτροπές εμπειρογνωμόνων των κρατών μελών επέβλεπαν την εφαρμογή των αποφάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω των επιτροπών «επιτροπολογίας». Ταυτόχρονα αμφισβητήθηκε σε μεγάλο βαθμό ο δημοκρατικός του χαρακτήρας λόγω του ρόλου που επεφύλασσε για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε σχέση με τον αντίστοιχο του Συμβουλίου. Η Συνθήκη της Λισαβόνας το Δεκέμβριο του 2006 άλλαξε τα δεδομένα αντικαθιστώντας την επιτροπολογία με τη διαδικασία της «πράξης κατ' εξουσιοδότηση» υπό τον έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Με τις «πράξεις κατ' εξουσιοδότηση» η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα θέτει τις τεχνικές απαιτήσεις που προκύπτουν από τη νομοθεσία, στο πλαίσιο της εντολής Συμβουλίου και Κοινοβουλίου που της εκχωρούν αυτή την αρμοδιότητα υπό σαφείς προϋποθέσεις και συγκεκριμένους περιορισμούς και ελέγχους.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει δύο είδη αρμοδιοτήτων της Επιτροπής: τις αρμοδιότητες κατ' εξουσιοδότηση για οιονεί νομοθετικά μέτρα και τις εκτελεστικές αρμοδιότητες. Ενώ η διάταξη της Συνθήκης για τις πράξεις κατ' εξουσιοδότηση εφαρμόζεται άμεσα, δεν συνεπάγεται διαδικασίες επιτροπολογίας, η διάταξη της Συνθήκης για τις εκτελεστικές αρμοδιότητες προβλέπει την έκδοση κανονισμού για τη θέσπιση των προϋποθέσεων ελέγχου από τα κράτη μέλη του τρόπου άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή»[61].

Και οι δύο αυτές αλλαγές επιδίωξαν να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα της λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της εφαρμογής των εν λόγω αποφάσεων.

---

[60]Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οι ομάδες εμπειρογνωμόνων με απλά λόγια, http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=EL

[61] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Επιτροπολογία: νέοι κανόνες για τις εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1735_el.htm

Αυτορρύθμιση- Από κοινού ρύθμιση

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στη χρήση εναλλακτικών κανονιστικών μέσων, συμπεριλαμβανομένης της αυτορρύθμισης, της από κοινού ρύθμισης, του ανοικτού συντονισμού. «Η εξέλιξη αυτή έχει επιβεβαιωθεί στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και στη συνέχεια στη διοργανική συμφωνία Βελτίωση της Νομοθεσίας. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η νομοθεσία είναι συχνά μόνο μέρος μιας ευρύτερης λύσης που συνδυάζει τυπικούς κανόνες με άλλα εργαλεία μη δεσμευτικά, όπως συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές, ή ακόμη και αυτορρύθμιση μέσα σε ένα κοινά αποδεκτό πλαίσιο. Το ζήτημα της διάδοσης και της απλούστευσης των κοινοτικών νομικών μέσων έχει, επίσης, τεθεί στην ημερήσια διάταξη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης»[62].

Από τα πρώτα χρόνια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το ήπιο δίκαιο έχει χρησιμοποιηθεί[63] για να καλύψει περιπτώσεις όπου παρατηρείται έλλειψη της τυπικής δυνατότητας θέσπισης νομοθετικών διατάξεων[64].

«Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η χρήση του ήπιου δικαίου-των μη νομοθετικών προσεγγίσεων- θα μπορούσε να είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική σε περιπτώσεις που έχουν μια σταθερή νομική βάση, βασίζονται στη Συνθήκη και τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Σε αυτές τις περιπτώσεις, μέσα όπως οι συστάσεις, οι κατευθυντήριες γραμμές και οι ερμηνευτικές σημειώσεις μπορούν να παρέχουν καθοδήγηση στα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της Συνθήκης και να προωθήσουν την ταχεία κατάργηση των εμποδίων στην εσωτερική αγορά. Η χρήση αυτών των μέσων μπορεί, επίσης, να αντιμετωπίσει, τουλάχιστον σε κάποιο βαθμό, το πρόβλημα της ασυμμετρίας της νομικής προσέγγισης στο κοινοτικό δίκαιο. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι, πρώτον, αυτά τα μέσα μπορούν να επισημάνουν πιθανά νομικά προβλήματα και να αναφέρουν πιθανές λύσεις για την αντιμετώπισή τους, προκειμένου να αποφευχθούν νομικές συγκρούσεις ή ακόμη και προσφυγές. Δεύτερον, η μη δεσμευτική νομοθεσία μπορεί

---

[62] Senden Linda A.J., Soft law and its implications for institutional balance in the EC,law review, σελίδα 1.

[63] European Parliament, Better Regulation and the improvement of EU regulatory environment institutional and legal implications of the use of «Soft Law» instruments, PE.378.290, March 2007, σελίδα 1.

[64] Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ για τις θεσμικές και νομικές συνέπειες της χρήσης μέσων «ήπιου δικαίου»(soft law), 12.2.2007,σελίδα 1.

να συμβάλλει στην ανάπτυξη των νέων κανόνων, όταν το Δικαστήριο έχει πατάξει τους παλιούς κανόνες ως παράνομους»[65].

«Η Ευρωπαϊκή αυτορρύθμιση και η από κοινού ρύθμιση έχουν περιγραφεί ως μορφές αλληλεπίδρασης μεταξύ των κοινοτικών διαδικασιών και ιδιωτικών φορέων και το κοινό τους χαρακτηριστικό έχει θεωρηθεί ότι είναι η ύπαρξη κάποιας μορφής σχέσης μεταξύ δεσμευτικής νομοθεσίας και εθελοντικών συμφωνιών σ' έναν συγκεκριμένο τομέα».[66]

Στην από κοινού ρύθμιση η υλοποίηση των στόχων που ορίζει η νομοθετική αρχή ανατίθεται στα αναγνωρισμένα στον τομέα αυτό ενδιαφερόμενα μέρη. «Η βασική νομοθετική πράξη καθορίζει το πλαίσιο και την έκταση της από κοινού ρύθμισης. Τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν στη συνέχεια να συνάψουν εκούσιες συμφωνίες μεταξύ τους ώστε να υλοποιήσουν τους στόχους της νομοθετικής πράξης»[67]. Η από κοινού ρύθμιση εμπεριέχει μορφές συνεργασίας «που έχουν σχεδιαστεί για την επίτευξη στόχων δημόσιου συμφέροντος, δια της συνεργασίας μεταξύ της δημόσιας αρχής και της κοινωνίας των πολιτών. Το καθεστώς της από κοινού ρύθμισης συνδυάζει στοιχεία αυτορρύθμισης καθώς και παραδοσιακής ρύθμισης δημόσιας αρχής ώστε να σχηματίσει ένα νέο αυτοτελές ρυθμιστικό σύστημα»[68].

Στην περίπτωση της από κοινού ρύθμισης υπάρχουν δύο προσεγγίσεις: η top-down και η bottom-up. «Σε μια top-down προσέγγιση, ο νομοθέτης θέτει το νομικό πλαίσιο, τα ενδιαφερόμενα μέρη συμπληρώνουν τα στοιχεία και οι δημόσιες αρχές είτε παρακολουθούν την έκβαση ή μερικές φορές επικυρώνουν αυτούς τους πιο λεπτομερείς κανόνες, μετατρέποντάς τους σε δεσμευτικό κανονισμό. Σε μια προσέγγιση από κάτω προς τα πάνω, είναι απίθανο ότι οι ενδιαφερόμενοι θα κάνουν τις απαραίτητες προσπάθειες για να δημιουργήσουν ή να ενεργοποιήσουν ένα

---

[65] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 38.

[66] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 37.

[67] Διοργανική συμφωνία για τη «Βελτίωση της νομοθεσίας»,http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Al10116

[68] Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ για τις θεσμικές και νομικές συνέπειες της χρήσης μέσων «ήπιου δικαίου» (soft law), 12.2.2007, σελίδα 3.

αντιπροσωπευτικό σώμα για να διαμορφώσουν κώδικες ή πρότυπα, εκτός αν έχουν προσκληθεί για αυτό το σκοπό από τις δημόσιες αρχές και έχουν κάποια σταθερή διαβεβαίωση ότι η αποτελεσματικότητα της εργασίας τους θα εγκριθεί, με την προϋπόθεση ότι πληροί τις προϋποθέσεις που καθορίζονται εκ των προτέρων από τις δημόσιες αρχές»[69].

Με την αυτορρύθμιση οι διάφοροι φορείς και οργανώσεις μπορούν να θεσπίζουν «κοινές κατευθυντήριες γραμμές σε ευρωπαϊκό επίπεδο, για παράδειγμα με τη μορφή κωδίκων δεοντολογίας ή τομεακών συμφωνιών. Συνήθως δεν συνεπάγονται τοποθέτηση εκ μέρους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, τα οποία διατηρούν ωστόσο τη δυνατότητα έγκρισης νομοθετικής πράξης όταν εμπίπτει σε τομέα όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει αρμοδιότητα»[70]. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η αυτορρύθμιση αφορά μεγάλο αριθμό πρακτικών, κοινών κανόνων, κωδίκων δεοντολογίας και εθελοντικών συμφωνιών που οι οικονομικοί φορείς, οι κοινωνικοί παράγοντες, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις και οι οργανωμένες ομάδες καθορίζουν με σκοπό τη ρύθμιση και οργάνωση των δραστηριοτήτων τους. Σε αντίθεση με την από κοινού ρύθμιση, η αυτορρύθμιση δεν προϋποθέτει νομοθετική πράξη. Αυτές οι εθελοντικές συμφωνίες αποτελούν μια μορφή της αυτορύθμισης. Εθελοντικές συμφωνίες μπορούν επίσης να συνάπτονται βάσει της νομοθετικής πράξης, δηλαδή με δεσμευτικότερο και πιο επίσημο τρόπο, στο πλαίσιο της από κοινού ρύθμισης, να επιτρέψουν στους ενδιαφερόμενους να εφαρμόσει ένα συγκεκριμένο κομμάτι της νομοθεσίας μερών.

Στη Λευκή Βίβλο για την Διακυβέρνηση η Επιτροπή σημειώνει ότι η αυτορρύθμιση, υπό σαφώς καθορισμένες προϋποθέσεις, μπορεί να είναι ένας τρόπος για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης και την αποφυγή υπερβολικών κανονιστικών ρυθμίσεων. Η Επιτροπή έχει προτείνει κριτήρια και τρόπους για τη χρήση της αυτορρύθμισης και παρόμοιων εναλλακτικών μέσων. Κατά γενικό κανόνα, αυτό το είδος της εθελοντικής πρωτοβουλίας δεν σημαίνει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν εκδώσει κάποια συγκεκριμένη θέση, ιδίως όταν αυτές οι πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί σε τομείς που δεν καλύπτονται από τις Συνθήκες

---

[69] European Parliament, Better Regulation and the improvement of EU regulatory environment institutional and legal implications of the use of «Soft Law» instruments, PE.378.290, March 2007, σελίδα 14.

[70]Διοργανική συμφωνία για τη «Βελτίωση της νομοθεσίας», http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Al10116

ή στους οποίους η Ένωση έχει δεν ακόμη νομοθετήσει. Ως μία από τις αρμοδιότητές της, η Επιτροπή πρέπει να εξετάζει τις πρακτικές αυτορρύθμισης προκειμένου να διαπιστώσει ότι συμμορφώνονται με τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ»[71].

«Για να αναπτυχθεί μια μεγάλη δημοκρατική δυναμική στην Ένωση, η Επιτροπή δρομολόγησε μια ευρεία μεταρρύθμιση στον τομέα της διακυβέρνησης και πρότεινε τέσσερις σημαντικές αλλαγές: μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών, καθορισμός πιο αποτελεσματικών πολιτικών και νομοθεσιών, συμμετοχή στη συζήτηση για την παγκόσμια διακυβέρνηση και, τέλος, επαναπροσδιορισμό των πολιτικών και των θεσμικών οργάνων με βάση σαφείς στόχους. Ήταν αναγκαίο να γίνουν μεταρρυθμίσεις στον τομέα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης ώστε να έλθουν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πιο κοντά στους πολίτες. Για το λόγο αυτό, το 2001 συντάχθηκε η Λευκή Βίβλος για την διακυβέρνηση, η οποία εδράζεται σε πέντε σωρευτικές αρχές:

•διαφάνεια: τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πρέπει να δώσουν μεγαλύτερη σημασία στη διαφάνεια και την κοινοποίηση των αποφάσεών τους

•συμμετοχή: οι πολίτες πρέπει να κληθούν να συμμετάσχουν πιο συστηματικά στην εκπόνηση και την υλοποίηση των πολιτικών

•ευθύνη: πρέπει να αποσαφηνιστεί ο ρόλος του κάθε συντελεστή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Κάθε εμπλεκόμενος συντελεστής πρέπει, στη συνέχεια, να αναλαμβάνει το ρόλο που του αναλογεί

•αποτελεσματικότητα: οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο κατάλληλο επίπεδο και την κατάλληλη στιγμή και να παράγουν τα απαιτούμενα αποτελέσματα

συνοχή: οι πολιτικές που εφαρμόζει η Ένωση παρουσιάζουν πολύ μεγάλη διαφοροποίηση και απαιτείται συνεχής προσπάθεια για να εξασφαλίζεται η συνοχή τους.

Κάθε πρόσωπο που συμμετέχει στις επαφές των ομάδων συμφερόντων ενδιαφέρεται για διαφορετικά αποτελέσματα. Ο νομοθέτης αποκτά πολύτιμες πληροφορίες σχετικά με ένα ζήτημα και η ομάδα συμφερόντων προσπαθεί να κατευθύνει τη διαδικασία

[71]European Parliament, Better Regulation and the improvement of EU regulatory environment institutional and legal implications of the use of «Soft Law» instruments, PE.378.290, March 2007, σελίδα 15.

λήψης αποφάσεων προς την κατεύθυνση των συμφερόντων που εκπροσωπεί. Τα ιδιωτικά συμφέροντα έχουν εκ των προτέρων μια προτίμηση για την απουσία κανονισμού και νομοθεσίας, επειδή, σύμφωνα με ένα κλασικό ορισμό, το ουσιώδες χαρακτηριστικό του κανονισμού και του νόμου είναι ο περιοριστικός χαρακτήρας τους. Ως εκ τούτου, μία από τις θέσεις που συχνά λαμβάνονται από λομπίστες είναι μια προτίμηση για αυτορρύθμιση ενός συγκεκριμένου τομέα. Η αυτόματη ρύθμιση έρχεται σε διάφορες μορφές, όπως οι κώδικες δεοντολογίας, οι υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων, μια αυτοδεσμευτική θέσπιση κανόνων χωρίς δημόσια παρέμβαση. Ωστόσο, η γενική αυτή αρχή υπόκειται σε πολλές εξαιρέσεις. Αν, για παράδειγμα, σε ένα πεδίο υφίσταται μια επιεικής ρύθμιση ή απουσιάζει παντελώς μια ρύθμιση σε ένα πεδίο, αυτό οδηγεί στην επικράτηση των μεγάλων οικονομικών φορέων στη συγκεκριμένη αγορά, με τις μικρές επιχειρήσεις να μπαίνουν στον πειρασμό να επικαλεστούν την επιβολή νομοθεσίας. Αν η στάση του εθνικού ή ευρωπαίου νομοθέτη, εξαιτίας των κανόνων της ελεύθερης αγοράς, επιφέρει ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα σε ορισμένες επιχειρήσεις ή χώρες, άλλοι παράγοντες θα αγωνιστούν κατά πάσα πιθανότητα για τη νομοθεσία για τη θέσπιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού»[72].

[72] Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση',Πανεπιστήμιο Μακεδονίας,Θεσσαλονίκη 2015,σελίδα 39,40.

Β ΜΕΡΟΣ

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΠΝΟΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ

Η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το κάπνισμα

Η επιδημία του καπνού είναι μία από τις μεγαλύτερες απειλές για τη δημόσια υγεία, σκοτώνοντας περίπου 6 εκατομμύρια ανθρώπους κάθε χρόνο[73]. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση ο καπνός είναι η κυριότερη αιτία πρόωρων θανάτων και ευθύνεται για 700 χιλιάδες περίπου θανάτους ετησίως. Περίπου το 50% των καπνιστών πεθαίνουν πρόωρα. Παρά τη σημαντική πρόοδο που σημειώθηκε τα τελευταία χρόνια, ο αριθμός των καπνιστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση εξακολουθεί να είναι υψηλός, 26% του συνολικού πληθυσμού και 25% των νέων Ευρωπαίων ηλικίας 15-24 ετών. Για να αντιμετωπίσουν την κατάσταση αυτή η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της έχουν λάβει για την καταπολέμηση του καπνίσματος διάφορα μέτρα με τη μορφή νομοθεσίας, συστάσεων και ενημερωτικών εκστρατειών. Τα μέτρα πολιτικής περιλαμβάνουν ρύθμιση των προϊόντων καπνού στην αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης , περιορισμούς στη διαφήμιση των προϊόντων καπνού, δημιουργία περιβάλλοντος χωρίς καπνό, φορολογικά μέτρα ενάντια στο παράνομο εμπόριο, αντικαπνιστικές εκστρατείες[74]. Προκειμένου να καταστούν τα προϊόντα καπνού λιγότερο ελκυστικά στους νέους, η Επιτροπή πρότεινε τον Δεκέμβριο του 2012 την αναθεώρηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού.

Στις 3 Απριλίου 2014, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών εξέδωσαν Οδηγία «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». Η Οδηγία αυτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίχθηκε στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 53 παράγραφος 1 και στα άρθρα 62 και 114. Η οδηγία 2014/40/ΕΕ θέσπιζε κανόνες για

[73] The WHO, June 2016,Tobacco,http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/
[74] European Commission, tobacco policy,http://ec.europa.eu/health/tobacco/policy_en

την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και είχε ως στόχο να μειώσει τις διαφορετικές προσεγγίσεις για την ρύθμιση του καπνού σε 28 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως «προϊόντα καπνού» ή «καπνικά προϊόντα» ορίζονται τα προϊόντα που μπορούν να καταναλωθούν και τα οποία αποτελούνται, έστω και εν μέρει, από καπνό, είτε γενετικά τροποποιημένο είτε όχι (Άρθρο 2, 4). Δηλαδή, τα τσιγάρα, ο καπνός για στριφτά τσιγάρα, ο καπνός πίπας, τα πούρα, τα πουράκια, ο καπνός χωρίς καύση, τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τα προϊόντα καπνίσματος φυτικής προέλευσης. Η διαδικασία που ακολουθήθηκε βασίστηκε στη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έδωσε την πρώτη γνώμη του στις 8 Οκτωβρίου 2013, την επιβεβαίωσε στις 26 Φεβρουαρίου 2014 και εξέδωσε την απόφασή του στις 3 Απριλίου 2014, μετά από την κοινή θέση που υιοθέτησε το Συμβούλιο στις 14 Μαρτίου 2014. Η τελική απόφαση δημοσιεύθηκε την 29η Απριλίου 2014. Η οδηγία για τα προϊόντα καπνού τέθηκε σε ισχύ στις 19 Μαΐου 2014 και άρχισε να εφαρμόζεται στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 20 Μαΐου 2016. Η οδηγία 2014/40/ΕΕ αντικατέστησε και κατάργησε την οδηγία 2001/37/ΕΚ.[75]

[75] ΟΔΗΓΙΑ 2014/40/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΎ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ
της 3ης Απριλίου 2014,http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32014L0040

Η αναθεωρημένη Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού

Αν και οι νομοθετικές εξουσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημόσια υγεία είναι περιορισμένες, η έναρξη το 1985 του «Ευρωπαϊκού Προγράμματος κατά του Καρκίνου» επέφερε μια σειρά από μέτρα για τον έλεγχο του καπνού, μεταξύ των οποίων και η Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού.

Η πρώτη Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα Προϊόντα Καπνού εγκρίθηκε στις 5 Ιουνίου 2001 και ρύθμιζε θέματα όπως είναι η παραγωγή, η πώληση και η παρουσίαση των προϊόντων καπνού. Η Οδηγία 2001/37/ΕΕ είχε ως στόχο να ενισχύσει την ευρωπαϊκή νομοθεσία σχετικά με τις αποδόσεις των τσιγάρων (άρθρα 3 και 4) καθώς και τη σήμανση των προϊόντων καπνού (άρθρο 5). Εισήγαγε την υποχρεωτική γνωστοποίηση των συστατικών (άρθρο 6), τη χρήση παραπλανητικών χαρακτηρισμών, όπως «light», «mild» ή «low» για την περιεκτικότητα σε πίσσα (άρθρο 7) και διατήρησε την απαγόρευση του 1992 επί των πωλήσεων προϊόντων καπνού χωρίς καύση (snus)[76]. Οκτώ χρόνια αργότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφασίζει να επανεξετάσει την Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού. Η πρόταση για την αναθεώρηση ήταν η απάντηση στα νέα προϊόντα καπνού που είχαν εμφανιστεί στην αγορά καθώς και σε επιστημονικές αποδείξεις ότι τα επίπεδα πίσσας και νικοτίνης στις συσκευασίες προϊόντων καπνού μπορεί να παραπλανήσουν τους καταναλωτές ότι ορισμένα προϊόντα καπνού είναι λιγότερο βλαβερά από άλλα. Ακόμη από τον Φεβρουάριο του 2005 η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε υπογράψει με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας τη Σύμβαση-Πλαίσιο για τον Έλεγχο του Καπνού. Επιπλέον, τα κράτη μέλη είχαν υιοθετήσει διαφορετικές κανονιστικές προσεγγίσεις, με αποτέλεσμα να υπάρχει απόκλιση μεταξύ των νομοθεσιών τους για την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού. Αίτημα για αναθεώρηση της Οδηγίας είχε ήδη διατυπώσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με δύο ψηφίσματα που εγκρίθηκαν το 2007 και το 2009 και το Συμβούλιο. Η πρόταση για αναθεώρηση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανταποκρινόταν και στις εκθέσεις που είχε υποβάλει η Επιτροπή, το 2007 και το 2009 στις οποίες είχαν εντοπιστεί τομείς στους οποίους θα ήταν δυνατόν να υπάρξει βελτίωση[77]. Σε συνέντευξή του την γερμανική εφημερίδα Die Welt στις 12 Οκτωβρίου 2010, ο Επίτροπος Υγείας και Προστασίας

[76] European Comission, public health, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32001L0037

[77] Προϊόντα καπνού: μεγαλύτερες προειδοποιήσεις για την υγεία και απαγόρευση των ισχυρών αρωματικών ουσιών,http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1391_el.htm

του Καταναλωτή John Dalli είχε δηλώσει ότι «η Επιτροπή μπορεί να προσπαθήσει να μειώσει το ποσό της νικοτίνης και άλλων τοξικών ουσιών που περιέχονται στα προϊόντα καπνού»[78].

Στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την πρόταση αναθεώρησης, πραγματοποιήθηκε δημόσια διαβούλευση μεταξύ 24 Σεπτεμβρίου και 17 Δεκεμβρίου 2010. Η διαβούλευση για την αναθεώρηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού προσέλκυσε περισσότερες από 85.000 απαντήσεις, με την ίδια την Επιτροπή να λέει ότι είναι το «υψηλότερο ποσοστό απαντήσεων από κάθε άλλη διαβούλευση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, από ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων. Ο μεγάλος όγκος των απαντήσεων φαίνεται να είναι, σε μεγάλο βαθμό, το αποτέλεσμα των διαφόρων κινητοποιήσεων των πολιτών που έλαβαν χώρα σε ορισμένα κράτη μέλη, όπως η εκστρατεία κινητοποίησης που οργανώθηκε από μια ομάδα που αντιπροσωπεύει πάνω από το 75% των Ιταλών καπνοπωλών η οποία είχε ως αποτέλεσμα να υποβάλουν προσωπικές υπογραφές πάνω από 30.000 καπνοπωλεία σε όλη την Ιταλία. Οι απαντήσεις από μεμονωμένους πολίτες αντιπροσώπευαν το 96% του συνόλου των απαντήσεων που ελήφθησαν στο πλαίσιο της διαβούλευσης, ενώ το 57% αυτών των απαντήσεων, περίπου 46.792 αρχεία, ήταν «πανομοιότυπες/επαναλαμβανόμενες. Η Επιτροπή έλαβε 2.320 συνεισφορές από αυτούς που ανοιχτά αυτοπροσδιορίζονται ως εκπρόσωποι της βιομηχανίας. Η έκθεση υπογράμμιζε τους περιορισμούς που υπάρχουν στην εξακρίβωση, ειδικά όταν πολλοί από τους ερωτηθέντες δεν περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τις οργανώσεις που εκπροσωπούν. Από τις διευθύνσεις ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, η συντριπτική πλειοψηφία των υποβολών σε αυτή την κατηγορία φαίνεται να είναι από ιδιώτες και εμπόρους λιανικής πώλησης. Άλλοι ενδιαφερόμενοι που περιλαμβάνονται σε αυτή την κατηγορία ήταν οι οργανώσεις που εκπροσωπούν τους επιχειρηματίες κατασκευαστές, τα εμπορικά επιμελητήρια, τους λιανοπωλητές, τα παντοπωλεία, κλπ. Οι περισσότερες απαντήσεις σε αυτή την κατηγορία προήλθαν από την Πολωνία, την Ιταλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία. Οι ερωτηθέντες είχαν τη δυνατότητα να αυτοπροσδιορίζονται ως πολίτες, εκπρόσωποι της κυβέρνησης, ΜΚΟ, ενώ δεν υπήρχε μηχανισμός επιβεβαίωσης, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατόν να επαληθευτεί ή να αποκλειστεί η λανθασμένη ταξινόμηση των ερωτηθέντων. Πολλοί

[78] The euobserve. 20-10-2010,Commission preparing pan-European smoking ban, http://euobserver.com/19/31021

από τους ερωτηθέντες που οι ίδιοι έχουν ταξινομηθεί ως «κυβέρνηση» φαίνεται να είναι ιδιώτες που εργάζονται για οργανισμούς της κυβέρνησης, κάτι που έκανε τη διαδικασία της υπο-ταξινόμησης αυτών των απαντήσεων αρκετά προκλητική. Στη φάση της επεξεργασίας με το χέρι έγινε σαφές ότι πολλές από αυτές τις απαντήσεις δεν θα έπρεπε να είχαν χαρακτηρισθεί ως «κυβέρνηση», καθώς στην πραγματικότητα πολλοί από αυτούς που απάντησαν ήταν είτε πολίτες είτε εκπροσωπούσαν ΜΚΟ. Η υπο-ταξινόμηση οδήγησε σε μια μεγάλη κατηγορία των «άλλων»: μια ομάδα που αποτελείται από τους πολίτες που εκπροσωπούν ΜΚΟ (ένα σημαντικό μέρος αυτών προέρχονταν από το Ηνωμένο Βασίλειο), πολίτες που ταξινομούνται οι ίδιοι, και μια μικρή επιλογή από άχρηστες απαντήσεις με το πρόσθετο σημείωμα «περιλαμβάνονται προσβλητικές απαντήσεις». Ενώ οι περισσότερες συνεισφορές από τις ΜΚΟ ήταν από τον τομέα της δημόσιας υγείας, πολλές απαντήσεις περιελάμβαναν εκπρόσωπους που έμοιαζαν να συμμετέχουν στον τομέα του καπνού, όπως καπνοκαλλιεργητές, λιανοπωλητές, κατασκευαστές, συνδικάτα και άλλους. Στοχευμένες συζητήσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη πραγματοποιήθηκαν καθ 'όλη τη διαδικασία της αναθεώρησης. Μια πρώτη ανταλλαγή απόψεων με τις ΜΚΟ για την υγεία, τις καπνοβιομηχανίες και τις φαρμακοβιομηχανίες πραγματοποιήθηκε στις 3 και 4 Δεκεμβρίου 2009 και στις 19 και 20 Οκτωβρίου του 2010.

Στοχευμένες συζητήσεις με ΜΚΟ, καλλιεργητές, παραγωγούς τσιγάρων, παραγωγούς καπνού, διανομείς και προμηθευτές προϊόντων καπνού συνεχίστηκαν καθ’ όλη τη διάρκεια του 2011 και του 2012. Το αποτέλεσμα της διαβούλευσης διέφερε σημαντικά από την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου του 2012. Η έρευνα του Ευρωβαρόμετρου έδειχνε ότι οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των καπνιστών, τάσσονταν σε μεγάλο βαθμό υπέρ των μέτρων καταπολέμησης των προϊόντων καπνού, συμπεριλαμβανομένων και των μέτρων που προβλέπονταν στη συγκεκριμένη πρόταση, όπως η τοποθέτηση εικονογραφικών προειδοποιήσεων σε όλες τις συσκευασίες προϊόντων καπνού και η καθιέρωση χαρακτηριστικών ασφαλείας. Σε αντίθεση με τις δημόσιες διαβουλεύσεις, οι συμμετέχοντες στις έρευνες του Ευρωβαρόμετρου επιλέγονται τυχαία. Οι εκπρόσωποι των κρατών μελών και —ακόμη περισσότερο— οι ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στον τομέα της υγείας τάσσονται υπέρ της θέσπισης αυστηρών μέτρων καταπολέμησης των προϊόντων καπνού, ενώ η βιομηχανία και οι έμποροι

λιανικής πώλησης προϊόντων καπνού τάσσονται εναντίον ορισμένων από τα αυστηρότερα μέτρα»[79].

Στις 27 Μαΐου 2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε δελτίο τύπου με ερωτήσεις και απαντήσεις σχετικά με τον έλεγχο του καπνού στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δηλώνοντας ότι εξετάζει επί του παρόντος να υποβάλλει πρόταση ενίσχυσης της Οδηγίας 2001/37/ΕΕ το 2012 με πιθανά μέτρα:

«- τις μεγαλύτερες και διπλής όψης προειδοποιητικές εικόνες, την τυποποιημένη συσκευασία, τις πληροφορίες για βλαβερές ουσίες,

- τη ρύθμιση των συστατικών των προϊόντων καπνού, ιδίως εκείνων που κάνουν τα προϊόντα καπνού πιο ελκυστικά και εθιστικά, όπως βανίλια και γεύσεις φρούτων, και απευθύνονται κυρίως σε νέους ανθρώπους»[80].

Στις 19 Δεκέμβρη 2012, σχεδόν τέσσερα χρόνια μετά την έναρξη της διαδικασίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε την πρότασή της για την αναθεώρηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού. Η πρόταση επικεντρώθηκε στους ακόλουθους τομείς:

«-Επισήμανση και συσκευασία: όλες οι συσκευασίες τσιγάρων και καπνού για στριφτά τσιγάρα θα πρέπει να φέρουν συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία, οι οποίες να αποτελούνται από εικόνα και κείμενο και να καλύπτουν το 75% του εμπρόσθιου και του οπίσθιου μέρους της συσκευασίας χωρίς κανένα διαφημιστικό στοιχείο. Η οδηγία 2001/37/ΕΚ προέβλεπε ήδη προειδοποιήσεις για την υγεία, που αποτελούνταν από υποχρεωτικό κείμενο και προαιρετική εικόνα. Οι πληροφορίες για την πίσσα, τη νικοτίνη και το μονοξείδιο του άνθρακα, όπως ορίζονταν από την οδηγία 2001/37/ΕΚ, θεωρούνται παραπλανητικές και αντικαθίστανται από ένα ενημερωτικό μήνυμα στην πλαϊνή πλευρά του πακέτου, που αναφέρει ότι ο καπνός του τσιγάρου περιέχει πάνω από 70 ουσίες που προκαλούν καρκίνο. Τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να καθιερώσουν την απλή, τυποποιημένη συσκευασία σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις. Σύμφωνα με την πρόταση, τα κράτη μέλη θα διατηρήσουν την εξουσία τους να ρυθμίζουν την περιοχή του πακέτου που δεν ρυθμίζεται από την παρούσα οδηγία ή άλλη νομοθεσία της Ένωσης,

[79] European Commission Health and Consumers Directorate-General, Report on the public consultation on the possible revision of the Tobacco Products Directive (2001/37/EC), July 2011.
[80] European Commission, Q&A: The Fight Against Tobacco in the EU, MEMO/11/349 Brussels, 27 May 2011.

συμπεριλαμβανομένων των εκτελεστικών διατάξεων που προβλέπουν την πλήρη τυποποίηση της συσκευασίας των προϊόντων καπνού (συμπεριλαμβανομένων των χρωμάτων και γραμματοσειρών), στο μέτρο που οι διατάξεις αυτές είναι συμβατές με τη Συνθήκη. Η πρόταση εξαιρεί τα προϊόντα καπνού εκτός των τσιγάρων και των στριφτών από μεγαλύτερες προειδοποιήσεις για την υγεία. Προκειμένου να αυξηθεί η ορατότητα των προειδοποιήσεων υγείας για τα προϊόντα καπνού χωρίς καύση, αυτές θα πρέπει να τεθούν και στις δύο πλευρές της συσκευασίας σύμφωνα με την πρόταση, αλλά το μέγεθός τους θα παραμείνει αμετάβλητο σε σύγκριση με την οδηγία 2001/37. Η πρόταση επιδίωκε να εξασφαλίσει ότι η εμφάνιση της συσκευασίας αντανακλά τα χαρακτηριστικά του προϊόντος που περιέχεται στη συσκευασία-ένα προϊόν που έχει αρνητικές για την υγεία συνέπειες, είναι εθιστικό, και δεν προσφέρεται για κατανάλωση από παιδιά και εφήβους. Η πρόταση άφηνε ένα συγκεκριμένο χώρο στο πακέτο για την προβολή των εμπορικών σημάτων.

-Συστατικά και εκπομπές: Οι μέγιστες αποδόσεις πίσσας, νικοτίνης και μονοξειδίου του άνθρακα καθώς και οι μέθοδοι μέτρησης παρέμειναν ίδια όπως και στην οδηγία 2001/37/ΕΚ. Η οδηγία 2001/37/ΕΚ όριζε ότι τα κράτη μέλη θα απαιτούν από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς προϊόντων καπνού να υποβάλουν έκθεση σχετικά με τα συστατικά που χρησιμοποιούνται σε αυτά τα προϊόντα. Αυτή η πρόταση διατηρούσε το σύστημα υποχρεωτικής αναφοράς των συστατικών και, επιπλέον, προέβλεπε μια κοινή ηλεκτρονική μορφή για την υποβολή εκθέσεων καθώς και ότι οι κατασκευαστές υποχρεούνται να προσκομίσουν τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία (π.χ. εκθέσεις marketing). Η οδηγία 2001/37/ΕΚ δεν εναρμόνιζε τη ρύθμιση των κρατών μελών σχετικά με τα πρόσθετα. Ως εκ τούτου, ορισμένα κράτη μέλη είχαν θεσπίσει νομοθεσία ή είχαν συνάψει συμφωνίες με τη βιομηχανία που επέτρεπαν η απαγόρευαν ορισμένα συστατικά, με αποτέλεσμα ορισμένα συστατικά να απαγορεύονται σε ορισμένα κράτη μέλη και άλλα όχι. Η πρόταση προέβλεπε ότι τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικές γεύσεις, όπως γεύσεις φρούτων ή σοκολάτα, απαγορεύονται καθώς και τα πρόσθετα που συνδέονται με την ενέργεια και τη ζωτικότητα. Δεν επιτρέπονται αρτύματα σε φίλτρα, χαρτιά ή πακέτα. Τα προϊόντα καπνού με αυξημένη τοξικότητα ή εθιστικότητα δεν πρέπει να διατίθενται στην αγορά. Η πρόταση εξαιρεί τα προϊόντα καπνού εκτός από τα τσιγάρα, τα στριφτά τσιγάρα και τα προϊόντα καπνού χωρίς καύση, δηλαδή τα πούρα, τα πουράκια και τον

καπνό πίπας από μερικές διατάξεις, όπως η απαγόρευση των προϊόντων με τον χαρακτηρισμό γεύσεις.

-Ιχνηλασιμότητα και χαρακτηριστικά ασφαλείας: η οδηγία 2001/37/ΕΚ παρείχε την εξουσία στην Επιτροπή να θεσπίζει τεχνικά μέτρα που σχετίζονται με την ανίχνευση και τον εντοπισμό, αλλά αυτή η εξουσία δεν είχε χρησιμοποιηθεί. Η πρόταση προέβλεπε ένα σύστημα παρακολούθησης και ανίχνευσης πακέτων για τα προϊόντα καπνού σε όλη την αλυσίδα εφοδιασμού (εξαιρουμένης της λιανικής πώλησης). Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι κατασκευαστές των προϊόντων καπνού συνάπτουν συμβάσεις αποθήκευσης δεδομένων με ανεξάρτητες τρίτες πλευρές προκειμένου να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία του συστήματος και η πλήρης διαφάνεια και προσβασιμότητα από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή, ανά πάσα στιγμή. Εκτός από την παρακολούθηση και τον εντοπισμό, ορατά χαρακτηριστικά ασφαλείας θα πρέπει να τεθούν σε όλα τα προϊόντα καπνού που διατίθενται στην αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να διευκολυνθεί η αναγνώριση των αυθεντικών προϊόντων. Στα προϊόντα καπνού πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα χορηγήθηκε μια μεταβατική περίοδος πέντε ετών.

-Καπνός για χρήση από το στόμα**:** η απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά του καπνού για χρήση από το στόμα (snus), όπως ορίζεται στην οδηγία 2001/37/ΕΚ διατηρείται, με εξαίρεση τη Σουηδία. Η ισχύουσα απαγόρευση είχε εισαχθεί το 1992 δεδομένου ότι σε τρία κράτη μέλη είχαν ήδη απαγορεύσει τον καπνό μάσησης λόγω του επιβλαβούς και εθιστικού του αποτελέσματος.

-Διασυνοριακές πωλήσεις εξ αποστάσεως των προϊόντων καπνού: οι έμποροι λιανικής που πραγματοποιούν διασυνοριακές πωλήσεις εξ αποστάσεως οφείλουν να κοινοποιούν τις δραστηριότητές τους στις αρμόδιες αρχές»[81].

Στις 21 Ιουνίου 2013 επιτεύχθηκε συμφωνία από τους 27 υπουργούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Συμβούλιο Υγείας στο Λουξεμβούργο σχετικά με την αναθεώρηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού. Η συμφωνία, η οποία επετεύχθη με βάση συμβιβαστική πρόταση της ιρλανδικής Προεδρίας, ήταν ασθενέστερη από την αρχική πρόταση της Επιτροπής και περιελάμβανε τα εξής σημεία:

[81]European Commission, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, Brussels, 19.12.2012 COM(2012) 788 final.

«-απαγόρευση της χρήσης των τσιγάρων και των στριφτών τσιγάρων με χαρακτηριστικές γεύσεις, όπως γεύσεις φρούτων, σοκολάτα ή μενθόλη, που περιέχουν πρόσθετα τα οποία αυξάνουν τον κίνδυνο εθισμού και τοξικότητας

-οι προειδοποιήσεις για την υγεία να συνδυάζουν υποχρεωτικά κείμενο και εικόνα και να καλύπτουν το 65% του συνόλου των συσκευασιών των προϊόντων καπνού

-απαγόρευση οποιασδήποτε παραπλανητικής σήμανσης (όπως «φυσικό» ή «βιολογικά»)

-εισαγωγή ενός συστήματος παρακολούθησης και εντοπισμού μαζί με χαρακτηριστικά ασφαλείας προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου και των παραποιημένων προϊόντων

-τα κράτη μέλη να μπορούν να θεσπίζουν αυστηρότερους κανόνες για τα πρόσθετα ή τη συσκευασία του προϊόντα καπνού (όπως απλή συσκευασία), υπό ορισμένες προϋποθέσεις (όπως κοινοποίηση στην Επιτροπή)

-τα κράτη μέλη να μπορούν να αποφασίσουν να απαγορεύσουν τις εξ αποστάσεως διασυνοριακές πωλήσεις προϊόντων καπνού»[82].

Στις 10 Ιουλίου 2013, στις Βρυξέλλες, η Επιτροπή για το Περιβάλλον, τη Δημόσια Υγεία και την Ασφάλεια Τροφίμων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υποστήριξε το σχέδιο νόμου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η επικαιροποίηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού θα πρέπει να «απαγορεύει τη χρήση στα προϊόντα καπνού πρόσθετων και γεύσεων που τα κάνουν πιο ελκυστικά. Θα πρέπει να επιτρέπονται πρόσθετα, όπως η ζάχαρη, που είναι απαραίτητα για την παραγωγή προϊόντων καπνού. Η επισήμανση ή η συσκευασία κάθε προϊόντος καπνού δεν πρέπει να υποδεικνύει ότι ένα συγκεκριμένο προϊόν είναι λιγότερο επιβλαβές από άλλα ή ότι έχει θετικές επιδράσεις στην υγεία ή τον τρόπο ζωής. Θα πρέπει, επίσης, να μην μοιάζει με ένα τρόφιμο ή καλλυντικό προϊόν. Οι προειδοποιήσεις για την υγεία θα πρέπει να καλύπτουν τουλάχιστον το 75% της εξωτερικής επιφάνειας και των δύο πλευρών του πακέτου των τσιγάρων και των στριφτών τσιγάρων. Τα «Slim» τσιγάρα, με διάμετρο μικρότερη από 7,5 χιλιοστά, και τα πακέτα με λιγότερο από 20 τσιγάρα θα πρέπει να απαγορευτούν, όπως αναφέρει η έκθεση. Τα λεγόμενα «πακέτα

[82] Council of the European Union, Council agrees its position on revised EU tobacco directive, Luxembourg, 21 June 201311388/13 PRESSE 284.

κραγιόν» θα μπορούσαν, επίσης, να απαγορευτούν. Οι περιεκτικότητες σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα των τσιγάρων θα πρέπει στο εξής να μετρούνται με βάση τα αναφερόμενα πρότυπα ISO, καθώς σύμφωνα με τους Ευρωβουλευτές οι υπάρχουσες ενδείξεις που εμφανίζονται στα πακέτα των τσιγάρων έχουν αποδειχθεί παραπλανητικές. Ως εκ τούτου, πρότειναν ότι δεν πρέπει να περιλαμβάνονται τέτοια στοιχεία στις συσκευασίες. Για να μειωθεί ο όγκος των παράνομων προϊόντων καπνού που διατίθενται στην αγορά, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν ότι τα πακέτα τσιγάρων μαρκάρονται με ένα αναγνωριστικό. Αυτό θα πρέπει να καταστήσει δυνατή την ανίχνευση της διαδρομής του φορτίου από την κατασκευή στο πρώτο κατάστημα λιανικής πώλησης, σύμφωνα με τους Ευρωβουλευτές.

Στις 8 Οκτωβρίου 2013 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε την πρόταση για την αναθεώρηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού»[83]. Το κείμενο που εγκρίθηκε περιελάμβανε τα εξής σημεία:

«-Προειδοποιήσεις για την υγεία: η νομοθεσία προέβλεπε οι προειδοποιήσεις για την υγεία θα πρέπει να καλύπτουν τουλάχιστον το 30% της έκτασης του μπροστινού και το 40% του οπίσθιου μέρους του πακέτου. Οι ευρωβουλευτές ήθελαν την αύξηση σε ποσοστό 65%. Η μάρκα θα πρέπει να εμφανίζεται στο κάτω μέρος του πακέτου. Τα πακέτα με λιγότερα από 20 τσιγάρα θα έπρεπε να απαγορευτούν. Ωστόσο οι Ευρωβουλευτές απέρριψαν το αίτημα για την απαγόρευση των «slim» τσιγάρων.

-Λίστα με πρόσθετα, απαγορευμένες γεύσεις: οι Ευρωβουλευτές ήταν αντίθετοι στη χρήση πρόσθετων και αρωματικών ουσιών στα προϊόντα καπνού. Πρόσθετα απαραίτητα για την παραγωγή καπνού, όπως η ζάχαρη, θα πρέπει να εγκριθούν. Για την απόκτηση άδειας για πρόσθετη ύλη, οι κατασκευαστές θα πρέπει να κάνουν αίτηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

-Καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου**:** σύμφωνα με τους Ευρωβουλευτές, για να μειωθεί ο αριθμός των παράνομων προϊόντων καπνού στην αγορά, τα κράτη μέλη θα

[83] Texts adopted, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0398+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN

πρέπει να εξασφαλίζουν ότι τα απλά πακέτα και η συσκευασία μεταφορών θα προσδιορίζονται με ένα σήμα που να επιτρέπει τον εντοπισμό τους»[84].

Στις 23 Οκτώβριου 2013 οι Ευρωβουλευτές και τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ξεκίνησαν τις συζητήσεις σχετικά με την πρόταση για την αναθεώρηση της οδηγίας για τα προϊόντα καπνού. «Στις 18 Δεκεμβρίου 2013 η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων ενέκρινε ένα συμβιβαστικό κείμενο σχετικά με την αναθεώρηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Προς το παρόν ενέκρινε μια πρόταση που είχε υποβληθεί σε μία τριμερή συνάντηση μεταξύ της Λιθουανικής Προεδρίας και εκπρόσωπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής στις 16 Δεκεμβρίου. Ο κύριος στόχος της αναθεώρησης της Οδηγίας ήταν να καταστήσει τα προϊόντα καπνού λιγότερο ελκυστικά ενισχύοντας τους κανόνες σχετικά με το πώς μπορούν τα προϊόντα καπνού να κατασκευάζονται, να παρουσιάζονται και να πωλούνται. Το συμβιβαστικό κείμενο που εγκρίθηκε περιελάμβανε τα ακόλουθα βασικά μέτρα, τα οποία έπρεπε να φέρουν τα κράτη μέλη στο εθνικό τους δίκαιο:

- απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά των τσιγάρων και καπνού για στριφτά τσιγάρα με χαρακτηριστικές γεύσεις (π.χ. αρώματα φρούτων, μενθόλη ή βανίλια). Η απαγόρευση των προϊόντων μενθόλης θα ισχύει μόνο τέσσερα χρόνια μετά τη μεταφορά της Οδηγίας από τα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη θα πρέπει, επίσης, να απαγορεύσουν τη διάθεση στην αγορά των προϊόντων καπνού που περιέχουν πρόσθετα σε ποσότητες που αυξάνουν σε σημαντικό ή μετρήσιμο τρόπο την τοξική ή εθιστική δράση ή τις καρκινογόνες ιδιότητες

-ο συνδυασμός προειδοποιήσεων για την υγεία εικόνας και κειμένου θα πρέπει να καλύπτουν το 65% του μπροστινού και πίσω μέρος των συσκευασιών των προϊόντων καπνού για κάπνισμα. Επιπλέον, κάθε συσκευασία καπνού καπνίσματος πρέπει να φέρει μια γενική προειδοποίηση (όπως «Το κάπνισμα σκοτώνει – σταματήστε το τώρα») και την πληροφορία: « Ο καπνός του τσιγάρου περιέχει πάνω από 70 ουσίες που είναι γνωστό ότι προκαλούν καρκίνο»

-η απαγόρευση κάθε παραπλανητικής σήμανσης (όπως «φυσικό» ή «βιολογικό»)

---

[84] Tobacco: larger warnings, flavours banned, e-cigarettes regulated, http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20131004IPR21539/tobacco-larger-warnings-flavours-banned-e-cigarettes-regulated

-εισαγωγή ενός συστήματος παρακολούθησης και εντοπισμού, μαζί με χαρακτηριστικά ασφαλείας προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου και των παραποιημένων προϊόντων

-τα κράτη μέλη να μπορούν να αποφασίσουν την απαγόρευση των διασυνοριακών εξ αποστάσεως πωλήσεων προϊόντων καπνού

-τα κράτη μέλη να μπορούν να θεσπίζουν αυστηρότερους κανόνες για τα πρόσθετα ή τη συσκευασία των προϊόντων καπνού (όπως απλή συσκευασία), υπό ορισμένες προϋποθέσεις (όπως με γνωστοποίηση στην Επιτροπή)»[85].

Στις 26 Φεβρουαρίου 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε επίσημα την αναθεώρηση της Οδηγίας για την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι προειδοποιήσεις για την υγεία θα καλύπτουν ένα σημαντικό μέρος της συνολικής επιφάνειας των πακέτων τσιγάρων και ένας συγκεκριμένος χώρος θα παραμείνει διαθέσιμος για τη μάρκα.

Στις 14 Μαρτίου 2014 το Συμβούλιο υιοθέτησε την αναθεώρηση της οδηγίας για τα προϊόντα Καπνού. Η οδηγία προέβλεπε μία περίοδο μεταφοράς δύο ετών ώστε τα κράτη μέλη να την προσαρμόσουν στην εθνική τους νομοθεσία. Η οδηγία τέθηκε σε ισχύ στις 19 Μαΐου 2014 και στις 20 Μαΐου 2016 ξεκίνησε η μεταφορά της στα κράτη μέλη.

[85] Council of the European Union, Council approves compromise on tobacco directive, Brussels, 18 December 2013, 17905/13 (OR. en) PRESSE 589.

Η στρατηγική lobbying της καπνοβιομηχανίας

Ο έλεγχος του καπνού είναι εξ ορισμού αντίθετος με τα οικονομικά συμφέροντα της καπνοβιομηχανίας, των βιομηχανιών που συνεργάζονται με την καπνοβιομηχανία καθώς και με νομικά ή φυσικά πρόσωπα που εργάζονται για την προώθηση του καπνού. Σύμφωνα με έκθεση του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας, οι καπνοβιομηχανίες χρησιμοποιούν ένα ευρύ φάσμα τακτικών προκειμένου να παρεμποδίσουν τον έλεγχο του καπνού. Οι στρατηγικές αυτές περιλαμβάνουν άμεση και έμμεση άσκηση πολιτικής πίεσης, υπονόμευση της νομοθεσίας ,συνεισφορές σε εκστρατείες, χρηματοδότηση έρευνας στην προσπάθεια να επηρεάσουν την πορεία των ρυθμιστικών και πολιτικών μηχανισμών, συμμετέχοντας σε πρωτοβουλίες κοινωνικής ευθύνης ως μέρος των εκστρατειών δημοσίων σχέσεων[86].

Η αναθεωρημένη Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού θεωρήθηκε ως «ο φάκελος που δέχτηκε τη μεγαλύτερη άσκηση πίεσης στην ιστορία των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»[87]. Οι σύμμαχοι της καπνοβιομηχανίας ήταν οι Διεθνείς εταιρίες καπνού, όπως η Philip Morris International και η BAT, ευρωπαϊκές εμπορικές ενώσεις, όπως European Smoking Tobacco Association (ESTA), European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) και European Cigar Manufacturers (ECMA) αποτέλεσαν τους συμμάχους της καπνοβιομηχανίας[88]. Τη μεγαλύτερη επίδραση άσκησαν η Phillip Morris International (PMI) και η British American Tobacco (BAT). Παρά το γεγονός ότι ήταν σε ισχύ ήδη από το 2005 η Σύμβαση Πλαίσιο του ΠΟΥ για τον έλεγχο του καπνού η Phillip Morris International προσέλαβε περισσότερους από 160 λομπίστες και ξοδέψε περίπου 1.250.000€ για την άσκηση πίεσης στο φάκελο της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού[89].Το γεγονός ότι γνωρίζουμε τη δράση τους οφείλεται στους δικαστικούς αγώνες διαρροές χιλιάδων εγγράφων της βιομηχανίας.

Σε εμπιστευτικά έγγραφα της Phillip Morris International που διέρρευσαν στον Observer τον Φεβρουάριο και τον Μάρτιο του 2013, φαίνονται οι προσπάθειες της

---

[86] World Health Organization, Tobacco industry interference with tobacco control, 2008, σελίδα 6.
[87] www.vieuws.eu/previeuws/parliament-agenda-aldepriorities-
[88] PMI's Lobbying Campaign to Undermine, http://www.tobaccotactics.org/index.php/PMI%E2%80%99s_Lobbying_Campaign_to_Undermine_
[89] Tobacco giant Philip Morris 'spent millions in bid to delay EU legislation https://www.theguardian.com/business/2013/sep/07/tobacco-philip-morris-millions-delay-eu-legislation

καπνοβιομηχανίας ενάντια στην αναθεώρηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού. «Σε μια διαφάνεια της 9ης Αυγούστου 2012, η Phillip Morris International εξετάζει κατά πόσον ο στρατηγικός στόχος της θα πρέπει να είναι να ωθήσει ή να καθυστερήσει την οδηγία ή να εμποδίσει τις προτάσεις που προέρχονταν από την Γενική Διεύθυνση Υγείας και Καταναλωτών. Η εκστρατεία άσκησης πίεσης της καπνοβιομηχανίας στόχευε σε βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και των εθνικών κυβερνήσεων στο Συμβούλιο»[90].

Η διαδικασία διαβούλευσης με τους ενδιαφερομένους ήταν ένα σημαντικό σημείο εισόδου για την καπνοβιομηχανία για να επηρεάσει και να καθυστερήσει την αναθεώρηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού. Η δημόσια διαβούλευση που πραγματοποιήθηκε στα τέλη του 2010 προσέλκυσε 85.000 υποβολές, με την Επιτροπή να σχολιάζει ότι «καμία προηγούμενη δημόσια διαβούλευση που δρομολόγησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν έχει καταγράψει τόση μεγάλη συμμετοχή. Παρά το γεγονός ότι μόνο 2.320 υποβολές συνδέονταν ανοιχτά με την καπνοβιομηχανία, η ανάλυση έδειξε ότι το 57% των απαντήσεων ήταν πανομοιότυπες και είχαν υποβληθεί από την καπνοβιομηχανία που ηγείτο εκστρατειών σε Πολωνία και Ιταλία»[91]. Η καπνοβιομηχανία με τον τρόπο αυτό κατάφερε να καθυστερήσει σημαντικά τη διαδικασία αναθεώρησης. «Η καπνοβιομηχανία, εκτός από το ότι χρησιμοποίησε προς όφελός της τη διαδικασία διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη της οποίας ηγείτο η Γενική Διεύθυνσης της Επιτροπής για την Υγεία και τους Καταναλωτές, πίεσε ενεργά Επιτρόπους και άλλες Γενικές Διευθύνσεις που δε σχετίζονταν με την υγεία. Αυτή η προσπάθεια αποσκοπούσε στο να μετατοπίσει τη πολιτική συζήτηση από την υγεία στην οικονομία, καθώς και να δημιουργήσει αντιπολίτευση στο πλαίσιο της Επιτροπής για την Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού. Βασικοί στόχοι ήταν οι Γενικές Διευθύνσεις Επιχειρήσεων, Εμπορίου, Εσωτερικής Αγοράς και Γεωργίας, αλλά από στοιχεία προκύπτει ότι τα υψηλότερα κλιμάκια της Επιτροπής (δηλαδή η Γενική Γραμματεία,

---

[90] Looking back at the tobacco lobbying battle: Philip Morris' allies in the European Parliament, https://corporateeurope.org/power-lobbies/2014/05/looking-back-tobacco-lobbying-battle-philip-morris-allies-european-parliament

[91] ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων, COM(2012) 788/2.

η Νομική Υπηρεσία και ο Πρόεδρο Barroso) είχαν επανειλημμένες απόρρητες επαφής με τη βιομηχανία καπνού κατά τη διάρκεια της επανεξέτασης της Οδηγίας»[92].

Η καπνοβιομηχανία άσκησε έντονη πίεση στα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. «Όταν η πρόταση για την Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού βρισκόταν στο στάδιο της Επιτροπής λέγεται ότι οι λομπίστες της PMI προσέγγισαν προσωπικά πάνω από το ένα τρίτο των ευρωβουλευτών, αξιολογώντας σχολαστικά τη θέση κάθε ευρωβουλευτή σχετικά με τις πολιτικές επιλογές της οδηγίας και την δεκτικότητά του στα επιχειρήματα υπέρ του καπνού. Συχνά προσέγγιζαν τους ευρωβουλευτές στις εθνικές εκλογικές τους περιφέρειες όπου υπάρχει λιγότερο προσωπικό να τους υπενθυμίζει το πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης»[93]. «Μέχρι το καλοκαίρι του 2013, οι Ευρωβουλευτές παραπονέθηκαν για αυτόκλητους λομπίστες καπνού που εμφανίζονταν στα γραφεία τους, για πολυάριθμες προσκλήσεις για ποτά, δείπνα και εκδηλώσεις cocktail, για εκστρατείες ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που συντονίζονταν από εταιρείες καπνού, για έμμεση άσκηση πίεσης μέσω μικρών εμπόρων λιανικής πώλησης και ομάδων αγροτών»[94]. «Ένα υπολογιστικό φύλλο της εταιρείας PMI δείχνει ότι μέχρι τις 22 Ιουνίου του 2012, 233 βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου -το 31% του συνόλου των ευρωβουλευτών- είχαν συναντηθεί με την Phillip Morris International τουλάχιστον μία φορά»[95].

Επιπλέον, η PMI προσέλαβε «τρίτους» για να προσεγγίσουν τους βουλευτές που πρόσκειντα φιλικά στα θέματα υγείας, «οι οποίοι απέκρυπταν τη σύνδεσή τους με την καπνοβιομηχανία, και στρατολόγησε σκόπιμα και πρώην ευρωβουλευτές για να προσεγγίσουν τους ευρωβουλευτές ως παλιοί φίλοι. Όπως και στην περίπτωση της Επιτροπής, η καπνοβιομηχανία προσπάθησε να αυξήσει την προβολή της αγοράς σε σχέση με τα επιχειρήματα για τη δημόσια υγεία. Αρχικά προσπάθησε να πιέσει ώστε η Επιτροπή Εσωτερικής Αγοράς να είναι ο συν-επικεφαλής κοινοβουλευτικής

---

[92] Peeters S.,Costa H.,Stuckler D.,McKee M.&Gilmore A.B.,2015,The revision of the 2014 European tobacco products directive: an analysis of the tobacco industry's attempts to «break the Health silo», Tobacco Control, published online first 24 February 2015.

[93] Peeters S.,Costa H.,Stuckler D.,McKee M.&Gilmore A.B.,2015,The revision of the 2014 European tobacco products directive: an analysis of the tobacco industry's attempts to «break the Health silo», Tobacco Control, published online first 24 February 2015.

[94] Looking back at the tobacco lobbying battle: Philip Morris' allies in the European Parliament https://corporateeurope.org/power-lobbies/2014/05/looking-back-tobacco-lobbying-battle-philip-morris-allies-european-parliament

[95] Tobacco giant Philip Morris 'spent millions in bid to delay EU legislation' https://www.theguardian.com/business/2013/sep/07/tobacco-philip-morris-millions-delay-eu-legislation

επιτροπής με την Επιτροπή Υγείας, η οποία κανονικά θα προεδρεύει ένα αρχείο όπως το TPD. Δεύτερον, προσπάθησε να δημιουργήσει αντιπολίτευση στις πέντε Κοινοβουλευτικές Επιτροπές, στην περίπτωση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού είναι οι Επιτροπές Διεθνούς Εμπορίου, Εσωτερικής Αγοράς, Νομικών Υπηρεσιών, Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης και Βιομηχανίας, Έρευνας και Ενέργειας»[96].

Σε εθνικό επίπεδο η PMI προσπαθούσε να ασκήσει επιρροή «μέσω της Κανονιστικής Επιτροπής. Σε ένα μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου προς το ολλανδικό Υπουργείο Υγείας, η PMI επέκρινε την ποιότητα της έκθεσης RAND σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού, ζητώντας από το Υπουργείο να επανεξετάσει την έκθεση και να αμφισβητήσει τη σύντομη χρονική περίοδο των διαβουλεύσεων με τη Γενική Διεύθυνση Υγείας. Δεν είναι σαφές αν το Υπουργείο Υγείας ακολούθησε την πρόταση της PMI, αλλά ένα μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου αποκαλύπτει ότι υποσχέθηκε να ενσωματώσει τη συμμετοχή της PMI στην απάντηση της ολλανδικής κυβέρνησης στην έκθεση RAND όπου ενδείκνυται.

Άλλο σημεία εισόδου για την PMI για να ασκήσει πίεση ήταν μέσω των εθνικών κοινοβουλίων και του Συμβουλίου. Καθώς ισχύει η αρχή της επικουρικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με την οποία τα εθνικά κοινοβούλια έχουν τη δύναμη να ελέγχουν μία νομοθετική πρόταση της Επιτροπής για να διασφαλίσουν ότι πληροί αυτή την αρχή, η PMI προσπάθησε ανεπιτυχώς να δημιουργήσει αρνητικές γνώμες ώστε να προκαλέσει αυτό που ονομάζεται «σύστημα κίτρινης κάρτας», εξαιτίας του οποίου η Επιτροπή θα έπρεπε να αναδιατυπώσει την πρόταση.

Τέλος, η PMI προσπάθησε να δημιουργήσει αντιπολίτευση μέσα στο Συμβούλιο, η οποία να στηρίζει τις αρνητικές επιπτώσεις που θα δημιουργούσε η ρύθμιση για τον καπνό στην απασχόληση στον τομέα της καπνοβιομηχανίας. Επιπλέον, η PMI υποστήριξε ότι αυτές οι αρνητικές συνέπειες θα εξαπλώνονταν και σε άλλους τομείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πολωνικά μέσα ενημέρωσης είχαν αποκαλύψει λίγους μήνες νωρίτερα πως η καπνοβιομηχανία είχε ασκήσει πιέσεις στον πρωθυπουργό της Πολωνίας τον Δεκέμβριο του 2012 να αντιταχθεί στην Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού. Τελικά, το Συμβούλιο κατέληξε σε συμβιβαστική συμφωνία, η οποία ήταν

[96] Peeters S.,Costa H.,Stuckler D.,McKee M.&Gilmore A.B.,2015,Therevision of the2014 European tobacco products directive: an analysis of the tobacco industry's attempts to «break the Health silo», Tobacco Control, published online first 24 February 2015.

λίγο πιο «αδύναμη» από την πρόταση της Επιτροπής. Η Βουλγαρία, η Τσεχική Δημοκρατία, η Πολωνία και η Ρουμανία δεν συμφώνησαν, αλλά η αντίθεση αυτών των κρατών μελών δεν ήταν αρκετή για να εμποδίσει τη συμφωνία»[97].

Η τελική οδηγία δέχτηκε την επίδραση του λόμπι της βιομηχανίας καπνού, με αποτέλεσμα να είναι ασθενέστερη σε σύγκριση με τα αρχικά σχέδια[98]. Μία από τις βασικές διατάξεις της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού αναφέρεται στο μέγεθος και τη θέση των προειδοποιήσεων για την υγεία. Σύμφωνα με τους ειδικούς τα αυξημένα μεγέθη των εικόνων και των κειμένων ετικετών των προειδοποιήσεων για την Υγεία είναι ένα από τα πιο αποδοτικά οικονομικά μέσα για να ενημερώνουν τους καταναλωτές σχετικά με τους κινδύνους για την υγεία από τη χρήση προϊόντων καπνού[99]. Στην αρχική πρόταση, αυτές οι προειδοποιήσεις έπρεπε να καταλαμβάνουν το 75% του μπροστινού και πίσω μέρους της συσκευασίας, ενώ στο τελικό κείμενο της οδηγίας, το ποσοστό αυτό μειώθηκε σε 65%. Η απαγόρευση των χαρακτηριστικών γεύσεων, προβλεπόταν στο πρώτο κείμενο αλλά όχι στο τελικό.

Σύμφωνα με τον πρώην Ευρωπαίο Επίτροπο Υγείας και Προστασίας του Καταναλωτή, John Dalli η καθυστέρηση της οδηγίας για τα προϊόντα καπνού ήταν βασικός στόχος για το λόμπι του καπνού[100]. Κάθε μήνας καθυστέρησης σημαίνει τεράστια οικονομικά οφέλη για τον κλάδο του καπνού και τεράστιες απώλειες για την υγεία και τις κοινωνίες[101]. Η όλη διαδικασία αναθεώρησης της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2009 με την αξιολόγηση του αντίκτυπου[102] της οδηγίας, που διήρκεσε μέχρι τον Ιούλιο του 2012. Η πρόταση για την αναθεώρηση της οδηγίας εγκρίθηκε τελικά από το Σώμα των Επιτρόπων το Δεκέμβριο του 2012, σχεδόν 4 χρόνια μετά την έναρξη της διαδικασίας. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία άρχισε τον Ιανουάριο του 2013 και τελείωσε τον Απρίλιο του 2014, οπότε και υπεγράφη η τελική πράξη. Ο τεράστιος όγκος των απαντήσεων της

---

[97] EU Tobacco Products Directive Revision, http://www.tobaccotactics.org/index.php/EU_Tobacco_Products_Directive_Revision#cite_ref-12

[98] Συνέντευξη με τον πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας Καταναλωτή, John Dalli στις 20-11-2016.

[99] Fong GT, Hammond D, Hitchman SC. The impact of pictures on the effectiveness of tobacco warnings, Bull World Health Organ 2009, σελίδες 640–643.

[100] Συνέντευξη με τον πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας Καταναλωτή, John Dalli στις 20-11-2016.

[101] http://www.smokefreepartnership.eu/our-policy-work/facts/item/the-cost-of-tobacco-use

[102] Η αξιολόγηση του αντίκτυπου της Οδηγίας αποτελείται από έρευνες του Ευρωβαρόμετρου, δημόσια διαβούλευση, συναντήσεις των ενδιαφερομένων, καθώς και τις απόψεις των άλλων επιτροπών και των ευρωπαϊκών οργάνων.

δημόσιας διαβούλευσης και οι αναβολές της διυπηρεσιακής διαβούλευσης καθυστέρησαν τρία χρόνια την έγκριση της Οδηγίας για τα Προϊόντα καπνού.

«Η διυπηρεσιακή διαβούλευση είχε αναβληθεί τον Ιούλιο του 2012, επειδή ο Γενικός Γραμματέας και επικεφαλής της Νομικής Υπηρεσίας υποστήριξε ότι υπήρχαν σημαντικά θέματα στην εκτίμηση των επιπτώσεων που χρειάζονταν περαιτέρω προσοχή και ότι υπήρχαν ανησυχίες σχετικά με τη νομική βάση της πρότασης. Το Σεπτέμβριο του 2012 αναβλήθηκε για δεύτερη φορά από τον Γενικό Γραμματέα και τον Προϊστάμενο του Υπουργικού Συμβουλίου του Jose Manuel Barroso, καθώς η Επιτροπή προσπάθησε να αποφύγει την αντιπαράθεση πριν από τη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Οκτώβριο»[103]. Τρίτη φορά αναβλήθηκε λόγω της παραίτησης του Επιτρόπου Υγείας και Προστασίας Καταναλωτή, John Dalli, καθώς ο Πρόεδρος Barroso όρισε ότι η διυπηρεσιακη διαβούλευση θα πρέπει να περιμένει έως ότου οριστεί νέος Επίτροπος Υγείας[104]. Σύμφωνα με τον πρώην Ευρωπαίο Επίτροπο Υγείας και Προστασίας του Καταναλωτή, John Dalli, η Επιτροπή ποτέ δεν ήθελε την Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού. Ο ίδιος άρχισε να προωθεί την οδηγία στα τέλη του 2010 και στα μέσα του 2012 η οδηγία είχε περάσει από την εκτίμηση επιπτώσεων και είχε προγραμματιστεί η διαβούλευση μεταξύ των υπηρεσιών, την οποία η Γενική Γραμματέας Catherine Day ανέβαλε διαρκώς μέχρι τη μέρα που απομακρύνθηκε από τη θέση του. Η διυπηρεσιακή διαβούλευση ξεκίνησε τρεις μήνες αργότερα από ό,τι είχε προγραμματιστεί επειδή κατά τη διάρκεια εκείνης της περιόδου, σύμφωνα με τον κ. Dalli, μεθοδευόταν η παγίδευσή του, με την OLAF να προσπαθεί να βρει κάποιες αποδείξεις εναντίον του, δεν βρήκε όμως καμία και η έρευνα παρατάθηκε[105]. Τελικά ο νέος Επίτροπος Tonio Borg ξεκίνησε την διυπηρεσιακή διαβούλευση δύο ημέρες μετά την ανάληψη των καθηκόντων του, στις 30 Νοεμβρίου 2012.

Καθυστέρηση σημειώθηκε και στην ψηφοφορία στην Ολομέλεια του Κοινοβουλίου «κατά ένα μήνα, μέσα σε φήμες για παρέμβαση της βιομηχανίας. Μετά την ψηφοφορία στην Επιτροπή Υγείας στις 10 Ιουλίου 2013, η Ολομέλεια είχε

---

[103] http://www.tobaccotactics.org/images/4/45/130a.pdf

[104]Barroso to MEPs, no work on tobacco review until Borg is commissioner, http://www.maltatoday.com.mt/news/world/22071/barroso-to-meps-no-work-on-tobacco-review-until-borg-is-commissioner-20121023#.WJeGP4VOKdJ

[105] Συνέντευξη με τον πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας Καταναλωτή, John Dalli στις 20-11-2016.

προγραμματιστεί να ψηφίσει στις 10 Σεπτεμβρίου 2013. Μόλις πέντε μέρες πριν από την ψηφοφορία το Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα υπέβαλε αίτηση για να καθυστερήσει η ψηφοφορία για την Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού μέχρι τις 8 Οκτωβρίου. Το αίτημα υποστηρίχτηκε και από άλλες δύο πολιτικές ομάδες, τους Φιλελεύθερους και τους Συντηρητικούς (ALDE) και τους Συντηρητικούς (ECR)»[106]. «Οι Ευρωβουλευτές είπαν ότι δεν δόθηκε επαρκής χρόνος για να διαβάσουν την έκθεση της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ENVI), το αναθεωρημένο TPD δήθεν δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη άλλες γνωμοδοτήσεις Κοινοβουλευτικές Επιτροπές και οι γερμανοί Ευρωβουλευτές θα ήταν απόντες από τη ψηφοφορία λόγω της διεξαγωγής των ομοσπονδιακών εκλογών στη Γερμανία»[107]. Η εισηγήτρια της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού, η ευρωβουλευτής Linda McAvan, καταδίκασε την καθυστέρηση, λέγοντας ότι «Όλες οι κατάλληλες διαδικασίες για την ψηφοφορία είχαν τηρηθεί και το χρονοδιάγραμμα έχει τεθεί σε ισχύ από τον Ιανουάριο, επομένως η κίνηση ήταν απογοητευτική»[108]. Η ψηφοφορία τελικά έλαβε χώρα στις 8 Οκτωβρίου του 2013.

---

[106]EU tobacco directive: delayed vote politics, http://www.rebeccataylor.eu/2013/09/24/eu-tobacco-directive-delayed-vote-politics/

[107] Parliament tobacco vote delayed, http://www.politico.eu/article/parliament-tobacco-vote-delayed/

[108] Press Statement from Linda on the postponement of the Tobacco Products Directive vote, http://www.lindamcavanmep.org.uk/latest-news/post.php?s=2013-09-05-press-statement-from-linda-on-the-postponement-of-the-tobacco-products-directive-vote

Η υπόθεση J. Dalli

Στις 21 Μαΐου 2012 η Γενική Γραμματέας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Catherine Day έλαβε μια επιστολή από την Swedish Match, στην οποία η εταιρεία παραγωγής καπνού ισχυριζόταν ότι ο Επίτροπος για θέματα Υγείας και Προστασίας του Καταναλωτή John Dalli είχε εμπλακεί σε μια προσπάθεια δωροδοκίας προκειμένου να άρει την απαγόρευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την πώληση καπνού χωρίς καύση (snus)[109]. Η σουηδική εταιρεία παραγωγής καπνού ισχυρίστηκε ότι ο Μαλτέζος επιχειρηματίας και πολιτικός φίλος του Επιτρόπου Silvio Zammit χρησιμοποίησε τη γνωριμία του με τον John Dalli και προσπάθησε να της αποσπάσει 60.000.000 € σε αντάλλαγμα για την άρση της απαγόρευσης snus. Η Swedish Match αρχικά απέρριψε την προσφορά δωροδοκίας και ενημέρωσε τον Υφυπουργό του Σουηδού Πρωθυπουργού. Τον Μάρτιο του 2012, μετά από μια δεύτερη απόπειρα δωροδοκίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Καπνού Χωρίς Καύση (ESTOC), η Swedish Match ανέφερε το θέμα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο εκπρόσωπος της εταιρείας και νομικός σύμβουλος σε κοινή επιχείρηση της Swedish Match και της Philip Morris International, Michel Petite επικοινώνησε με τη Γενική Γραμματέα της Επιτροπής και ακολούθησε η επίσημη γραπτή καταγγελία από την εταιρεία[110]. Ο Michel Petite είχε διατελέσει Γενικός Διευθυντής της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής μέχρι το 2007 και ήταν αυτός που είχε υπογράψει τη συμφωνία με τη Phillip Morris στις 9 Ιουλίου του 2004.

Στις 24 Μαΐου 2012 η Γενική Γραμματέας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διαβίβασε την επιστολή της σουηδικής εταιρείας στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης με επικεφαλής τον Giovanni Kessler, ο οποίος κίνησε τη διαδικασία της έρευνας την επόμενη κιόλας ημέρα[111]. Η έρευνα διήρκησε σχεδόν πέντε μήνες[112]. Στις 15 Οκτωβρίου ο Giovanni Kessler διαβίβασε την τελική έκθεση στη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Catherine Day και τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής José Manuel Barroso. Στις 16 Οκτωβρίου πραγματοποιήθηκε

---

[109] European Commission and OLAF, Replies to the questionnaire, Ref. Ares(2012)1426620, Brussels, 30 November 2012.

[110] TPD: Dalligate, http://www.tobaccotactics.org/index.php?title=TPD:_Dalligate

[111] Σύμφωνα με την απάντηση της OLAF σε ερώτηση της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η μέση διάρκεια της διαδικασίας επιλογής από την OLAF, κατά την οποία αξιολογούνται οι πληροφορίες που λαμβάνονται, είναι 1,7 μηνών.

[112] European Commission and OLAF. Replies to the Questionnaire from the Committee on Budgetary Control of the European Parliament concerning the resignation of the former Commissioner John Dalli. Brussels, 2012.

συνάντηση του Προέδρου της Επιτροπής με τον Επίτροπο Υγείας. Στη συνάντηση αυτή, που έλαβε χώρα λίγες μέρες πριν την προγραμματισμένη διυπηρεσιακή διαβούλευση για την αναθεώρηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού, ο Jose Manuel Barroso ενημέρωσε τον Επίτροπο Υγείας διαβάζοντάς του την περίληψη των συμπερασμάτων της έκθεσης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης. Σύμφωνα με την έκθεση, ο Μαλτέζος επιχειρηματίας Silvio Zammit είχε προσεγγίσει την σουηδική εταιρεία παραγωγής προϊόντων καπνού, χρησιμοποιώντας τις επαφές του με τον Dalli, και επιδίωξε να αποκτήσει οικονομικά πλεονεκτήματα σε αντάλλαγμα για την επιρροή σε μια πιθανή μελλοντική νομοθετική πρόταση σχετικά με τον καπνό snus. Η έκθεση ανέφερε ότι δεν είχε γίνει καμία συναλλαγή, καμία πληρωμή μεταξύ της εταιρείας και του επιχειρηματία και ότι δε βρέθηκε κανένα αποδεικτικό στοιχείο της άμεσης συμμετοχής του John Dalli. Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής, ο Dalli αποφάσισε να παραιτηθεί, προκειμένου να είναι σε θέση να υπερασπιστεί τη φήμη του και τη φήμη της Επιτροπής[113].

Ο Γενικός Διευθυντής της Επιτροπής Καταπολέμησης της Απάτης Giovanni Kessler, σε συνέντευξη τύπου που παραχώρησε στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης την επόμενη μέρα (17-10-2012) της συνάντησης των Barroso-Dalli, προέβη σε διευκρινίσεις λέγοντας «ότι υπάρχει μια σειρά από σαφή έμμεσα αποδεικτικά στοιχεία που συγκεντρώθηκαν κατά τη διάρκεια της έρευνας και «δείχνουν» ότι ο Dalli ήταν ενήμερος για τις δραστηριότητες του Μαλτέζου επιχειρηματία και για το γεγονός ότι το άτομο αυτό χρησιμοποιούσε το όνομα και τη θέση του Επιτρόπου για να αποκτήσει οικονομικά πλεονεκτήματα»[114]. Ο John Dalli από την πρώτη στιγμή αρνήθηκε τις κατηγορίες. Σύμφωνα με τον πρώην Επίτροπο Υγείας, τα συμπεράσματα της έκθεσης της Επιτροπής Καταπολέμησης της Απάτης δείχνουν την παράλογη λογική του Διευθυντή της Giovanni Kessler. «Εγώ δεν συμμετείχα, η διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν επηρεάστηκε, χρήματα δεν άλλαξαν χέρια ... αλλά γνώριζα σχετικά με τις συζητήσεις που ελάμβαναν χώρα μεταξύ ενός ατόμου από τη Μάλτα και της Swedish Match ... πρόκειται προφανώς για ένα «ξεχειλωμένο» συμπέρασμα το οποίο υπηρετούσε αποκλειστικά το μοναδικό σκοπό της έρευνας, ο όποιος δεν ήταν άλλος από να δοθεί στον Barroso η δικαιολογία να με καταγγείλει ότι

[113] Press statement on behalf of the European Commission, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-788_en.htm
[114] OLAF Press Release No. 5, 2012Brussels, 19 October 2012, http://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/press-releases/olaf-press-statement_en?qt-events_and_twitter=1

εκτροχιάζω την Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού, την οποία ο ίδιος δεν ήθελε», τονίζει ο πρώην Επίτροπος[115]. Ο κ. Dalli ισχυρίζεται ότι δε γνώριζε για τις συζητήσεις που διεξάγονταν, οι οποίες τονίζει ότι έλαβαν χώρα αφού είχε οριστικοποιηθεί η θέση του με τη Γενική Διεύθυνση Υγείας (αυτό ήταν στις 28 Φεβρουαρίου 2012)[116]. Στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης αναφέρεται ότι ο πρώην Επίτροπος είχε επαναλαμβανόμενες ανεπίσημες επαφές με τα ενδιαφερόμενα μέρη, λομπίστες και οικονομικούς φορείς για να συζητήσουν θέματα που σχετίζονταν με την απαγόρευση του καπνού snus και ότι αυτό ήταν πιθανώς, παραβίαση του κώδικα δεοντολογίας των Επιτρόπων και του άρθρου 5.3 της Σύμβασης Πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον έλεγχο του καπνού[117]. Σύμφωνα με τον πρώην Επίτροπο, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης παραποίησε τα γεγονότα και προέβαλε αυτές τις συναντήσεις για να υποστηρίξει τη δήλωσή της. Ο κ. Dalli διευκρινίζει ότι πρόκειται για δύο συναντήσεις: η πρώτη συνάντηση πραγματοποιήθηκε τον Αύγουστο του 2012, με τον κ. Tomas Hammargren, υπάλληλο της British American Tobacco και Πρόεδρο της ESTOC, ενώ ο ίδιος ήταν σε διακοπές. Πρόκειται για μία άτυπη συνάντηση στην καφετέρια του ξενοδοχείου όπου διέμενε ο ίδιος με την οικογένειά του και η οποία συνάντηση κατέληξε στο να ζητήσει ο ίδιος από τον Tomas Hammargren να επικοινωνήσει με τις υπηρεσίες του (τη Γενική Διεύθυνση Υγείας) προκειμένου να εισακουστεί στις Βρυξέλλες[118]. «Ο Hammargren στις σημειώσεις του για τη συνάντηση αυτή αναφέρει ότι ήταν «off the record» και ότι ο «JD [John Dalli] είχε ενημερωθεί έντονα από άλλο μέρος της Επιτροπής [αυτολεξεί] (από το γραφείο του Barroso ή απλά τις υπηρεσίες, C6; [αυτολεξεί) να μη συναντηθεί ή να μη δεχτεί άσκηση πίεσης από εταιρείες καπνού». Οι σημειώσεις αναφέρουν, επίσης, ότι αυτή η συνάντηση δεν προοριζόταν να είναι «μία κι έξω» αλλά μέρος μιας ευρύτερης στρατηγικής άσκησης πίεσης του λόμπυ της καπνοβιομηχανίας, που στόχευε στον επηρεασμό των υπαλλήλων της Επιτροπής με σκοπό την άρση της απαγόρευσης του καπνού snus»[119]. Η δεύτερη συνάντηση

---

[115] Συνέντευξη με τον πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας του Καταναλωτή John Dalli στις 20-11-2016.

[116] Συνέντευξη με τον πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας του Καταναλωτή John Dalli στις 20-11-2016.

[117] The OLAF report , http://www.maltatoday.com.mt/news/dalligate/26387/olaf-report-00720130427#.WJrf3zuLSUk

[118] Συνέντευξη με τον πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας του Καταναλωτή, John Dalli στις 20-11-2016.

[119] TPD: Dalligate ,http://www.tobaccotactics.org/index.php?title=TPD:_Dalligate#cite_note-FREDRIK-6

πραγματοποιήθηκε στις 6 Ιανουαρίου 2012 με μία δικηγόρο από τη Μάλτα, την Gayle Kimberley, με την οποία, όπως ισχυρίζεται ο πρώην Επίτροπος, δε συζητήθηκε τίποτα σημαντικό. Η συγκεκριμένη δικηγόρος δεν είχε καταχωρηθεί ως λομπίστας από την Swedish Match[120]. «Σε μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που η ίδια απέστειλε στον Διευθυντή Δημοσίων Σχέσεων της Swedish Match, είχε γράψει ότι κατά τη συνάντηση δεν ανέφερε στον πρώην Επίτροπο ότι μιλούσε εκπροσωπώντας τη Swedish Match, αλλά ότι παρουσίαζε την αντικειμενική γνώμη των παραγωγών και χρηστών του καπνού χωρίς καύση»[121].

Σχολιάζοντας τη στάση του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής απέναντί του, ο πρώην Επίτροπος τη χαρακτηρίζει «απαράδεκτη» και σημειώνει ότι ήταν προφανές ότι ο Barroso επιθυμούσε την «εξόντωσή» του και ότι του έστησε παγίδα με το λόμπι του καπνού επειδή ο ίδιος δεν ήθελε να ακολουθήσει τη γραμμή του και να σταματήσει την Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού. Μάλιστα αποκαλύπτει ότι τον Ιανουάριο του 2011 ο Πρόεδρος Barroso του είχε ζητήσει να εγκαταλείψει την Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού»[122]. Τον Δεκέμβριο του 2012, ο κ. John Dalli κατέθεσε μήνυση στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, ζητώντας αποζημίωση και την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής που τον ανάγκασε να παραιτηθεί[123]. Αυτοί οι ισχυρισμοί απορρίφθηκαν τον Μάϊο του 2015, όταν το Δικαστήριο έκρινε ότι «Dalli είχε παραιτηθεί οικειοθελώς»[124].

Σε ανακοίνωση που εξέδωσε η Swedish Match στις 16 Οκτωβρίου ανέφερε ότι η έκθεση της Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης επιβεβαιώνει ότι η κοινοποίηση της υπόθεσης ήταν δικαιολογημένη. Επιπλέον ότι αναμένει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο μέλλον να εξασφαλίσει μια διαφανή και νομικά δίκαιη διαδικασία για την πρόταση της νέας οδηγίας για τα προϊόντα καπνού που αναμένεται κατά τη διάρκεια του φθινοπώρου. Στην ίδια ανακοίνωση αναφέρει ότι αναμένει αποδεδειγμένα

---

[120] Συνέντευξη με τον πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας Καταναλωτή, John Dalli στις 20-11-2016.

[121] TPD: Dalligatehttp://www.tobaccotactics.org/index.php?title=TPD:_Dalligate#cite_note-FREDRIK-6

[122] Συνέντευξη με τον πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας Καταναλωτή, John Dalli στις 20-11-2016.

[123]Action brought on 24 December 2012 - Dalli v Commission(Case T-562/12), http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db3644e832b6cc48f7a269a5d94f943d17.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbNz0?text=OLAF&docid=133947&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2588089#ctx1

[124]The General Court dismisses the action of the former Commissioner John Dalli concerning the fact that President Barroso allegedly required him to resign http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-05/cp150051en.pdf

επιστημονικά δεδομένα σχετικά με τον καπνό snus, συμπεριλαμβανομένου του χαμηλότερου κίνδυνου για την υγεία σε σχέση με τα τσιγάρα που επιτρέπονται στην ΕΕ, θεωρούνται σε μια συνεχή δίκαιη νομική διαδικασία για την πρόταση της νέας οδηγίας για τα προϊόντα καπνού[125]. «Ο Patrik Hildingsson, πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου καπνού χωρίς καύση (ESTOC) και αντιπρόεδρος για τις δημόσιες υποθέσεις της Swedish Match, είχε δηλώσει σε συνέντευξή του ότι :Εμείς δεν υποβάλαμε καταγγελία για τον Dalli: ποτέ δεν θέλαμε έναν Επίτροπο να παραιτηθεί. Δεν είναι προς το συμφέρον μας να καθυστερήσει η έγκριση της οδηγίας ... Δεν υπάρχει καμία λογική για εμάς στην προσπάθεια να σταματήσει κάθε οδηγία…»[126].

Η παραίτηση του Dalli πάγωσε τη νομοθετική διαδικασία μέχρι να οριστεί καινούριος επίτροπος. Τον Νοέμβριο του 2012, ο Tonio Borg, πρώην Υπουργός Εξωτερικών της Μάλτας, διορίστηκε ως ο νέος Επίτροπος Υγείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο νέος Επίτροπος Υγείας παρουσίασε την αναθεωρημένη πρόταση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού έναν μήνα μετά το διορισμό του. Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης παραπέμφθηκε στις αρχές της Μάλτας για περαιτέρω έρευνα. Τον Ιούνιο του 2013, ο Αστυνομικός Επίτροπος της Μάλτας ανακοίνωσε «ότι δεν έχει αρκετά στοιχεία για να ξεκινήσει την ποινική διαδικασία κατά του πρώην Επίτροπου Υγείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, John Dalli»[127].

Δύο εικοσιτετράωρα μετά την παραίτηση του Dalli έγινε διάρρηξη στα γραφεία δύο οργανώσεων προστασίας της δημόσιας υγείας, των European Smoke Free Partnership και European Public Health Alliance. Σύμφωνα με την αστυνομία, εκλάπησαν φορητοί ηλεκτρονικοί υπολογιστές και έγγραφα σχετικά με τη δράση των δύο οργανώσεων εναντίον της καπνοβιομηχανίας. Οι δύο οργανώσεις εδράζονται στο ίδιο κτίριο, σε διαφορετικό όροφο στις Βρυξέλλες. Η διάρρηξη έγινε μόνο στα δικά τους

---

[125] Comments by Swedish Match to the press release from the European Commission https://www.swedishmatch.com/Media/Pressreleases-and-news/Press-releases/2012/Comments-by-Swedish-Match-to-the-press-release-from-the-European-Commission/

[126] Swedish Match vice-president: Zammit made offer to our Maltese consultant http://www.maltatoday.com.mt/news/world/22087/swedish-match-vice-president-zammit-made-offer-to-our-maltese-consultant-20121024#.WE57LuaLSMp

[127] Malta rules out legal action against former EU Commissioner, http://news.trust.org//item/20130610113607-trmow

γραφεία. Ένα τρίτο γραφείο - μια εταιρεία που έχει πελάτες από την άλλη πλευρά του επιχειρήματος – παραβιάστηκε αλλά δεν εκλάπη τίποτα[128].

Τον Μάιο του 2015 τα μέσα μαζικής ενημέρωσης ανέφεραν ότι η βελγική Εισαγγελία είχε ξεκινήσει μια ποινική έρευνα για τις παράνομες τηλεφωνικές υποκλοπές από την OLAF στην έρευνα Dalli και ότι οι εισαγγελείς είχαν ζητήσει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να άρει τη διπλωματική ασυλία των υπαλλήλων της OLAF που εμπλέκονται. Ο Dalli είχε, επίσης, υποβάλλει μήνυση για συκοφαντική δυσφήμιση κατά της Swedish Match στο Πρωτοδικείο στο Βέλγιο. Η υπόθεση είναι ακόμη σε εξέλιξη από τον Ιούνιο του 2015. Η Βελγική Αστυνομία ερευνά υπαλλήλους της Swedish Match και προσωπικό της OLAF ως υπόπτους για την υπόθεση δυσφήμισης εναντίον του. Πριν τρεις μήνες ανακρίθηκε από την Αστυνομία ο επικεφαλής της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης Giovanni Kessler[129].

[128] Anti-smoking campaigners accuse tobacco lobby after office break-in, https://www.theguardian.com/world/2012/oct/18/anti-smoking-campaigners-accuse-tobacco-lobby-burglary

[129] Συνέντευξη με τον πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας Καταναλωτή, John Dalli στις 20-11-2016.

Καταγγελία κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για μη συμμόρφωσή της με τη Σύμβαση Πλαίσιο για τον Έλεγχο του Καπνού. Η σύσταση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή

«Το 2003, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας υιοθέτησε τη Σύμβαση Πλαίσιο για τον Έλεγχο του Καπνού, με σκοπό τη μείωση των θανάτων και των ασθενειών που σχετίζονται με τον καπνό σε όλο τον κόσμο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση σύναψε τη σύμβαση με την απόφαση 2004/513/ΕΕ του Συμβουλίου στις 2 Ιουνίου 2004. Η σύμβαση τέθηκε σε ισχύ στις 28 Σεπτεμβρίου 2005. Το άρθρο 5 (3) της Σύμβασης προβλέπει ότι: «Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών δημόσιας υγείας σε σχέση με τον Έλεγχο του Καπνού, τα Μέρη ενεργούν για την προστασία αυτών των πολιτικών από εμπορικά και άλλα κεκτημένα συμφέροντα της καπνοβιομηχανίας, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο». Για την εφαρμογή της παραπάνω διάταξης, έχουν συνταχθεί από τα Μέρη της Σύμβασης μη δεσμευτικές Κατευθυντήριες Γραμμές. Σύμφωνα με την «Αρχή 2» αυτών των Κατευθυντήριων Γραμμών, «τα Μέρη, όταν συναναστρέφονται με την καπνοβιομηχανία ή με εκείνους που εργάζονται για την προώθηση των συμφερόντων της, θα πρέπει να λογοδοτούν και να είναι διαφανή». Οι Κατευθυντήριες Γραμμές προτείνουν, επίσης, ότι τα Συμβαλλόμενα Μέρη θα πρέπει να «θεσπίσουν μέτρα για τον περιορισμό των αλληλεπιδράσεων με την καπνοβιομηχανία και να εξασφαλίζουν τη διαφάνεια των αλληλεπιδράσεων κάθε φορά που συμβαίνουν».

Στις 17 Ιανουαρίου 2013, η ΜΚΟ Corporate Europe Observatory, μαζί με άλλες τέσσερις ΜΚΟ, απέστειλε επιστολή στον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, José Manuel Barroso, με θέμα την «αποτυχία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εφαρμόσει ορθά το άρθρο 5.3 της Σύμβασης- Πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον Έλεγχο του Καπνού» επισημαίνοντας ότι το σκάνδαλο γύρω από την παραίτηση του πρώην Επιτρόπου Υγείας J. Dalli και τα τελευταία ζητήματα που σχετίζονται με τον εκ νέου διορισμό του κ. Petite στην επιτροπή δεοντολογίας ανέδειξαν τη σημασία της μη αποτελεσματικής ρύθμισης των σχέσεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και της βιομηχανίας καπνού**.** Το Corporate Europe Observatory κατήγγειλε ότι υπάλληλοι της Επιτροπής είχαν συναντήσεις με εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων της καπνοβιομηχανίας, οι οποίες δεν αποκαλύφθηκαν ποτέ και ότι αυτό

έγινε σαφές από τις απαντήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ερωτήσεις Ευρωβουλευτών και από την πρόσβαση στα έγγραφα βάσει του κανονισμού 1049/2001, μετά από σχετικό αίτημα.

Στις 7 Φεβρουαρίου 2013, η Επιτροπή απάντησε ότι οι υφιστάμενοι κανόνες και τα εργαλεία που αφορούν στη διαφάνεια και στην άσκηση πίεσης, καθώς και η πολιτική της όσον αφορά στις διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερόμενους, είναι πλήρως συμβατά με τη Σύμβαση Πλαίσιο. Υποστήριξε, επίσης, ότι οι Κατευθυντήριες Γραμμές δεν είναι δεσμευτικές, και ότι ο κανονισμός 1049/2001 για την πρόσβαση στα έγγραφα εξασφαλίζει ένα υψηλό επίπεδο διαφάνειας σύμφωνα με τις απαιτήσεις της Σύμβασης Πλαίσιο για διαφάνεια.

Στις 13 Δεκεμβρίου 2013, το Corporate Europe Observatory ζήτησε περαιτέρω πληροφορίες από την Επιτροπή σχετικά με την πολιτική της εφαρμογής του άρθρου 5 (3) της Σύμβασης Πλαίσιο προσθέτοντας ότι, σύμφωνα με τη δική του έρευνα που δημοσιεύθηκε τον Δεκέμβριο του 2012, ανώτεροι υπάλληλοι της Επιτροπής και υπάλληλοι της Γενικής Γραμματείας φέρεται να πραγματοποίησαν απόρρητες συναντήσεις με εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων της βιομηχανίας καπνού.

Στην απάντησή του εξ ονόματος της Επιτροπής, ο Επίτροπος Šefčovič δήλωσε ότι οι εσωτερικοί κανόνες της Επιτροπής σχετικά με τη διαφάνεια, την επαγγελματική δεοντολογία και την άσκηση πίεσης ήταν πλήρως συμβατοί με τη Σύμβαση Πλαίσιο και τις Κατευθυντήριες Γραμμές. Το γεγονός ότι η Γενική Διεύθυνση Υγείας είχε αναπτύξει ειδικές Κατευθυντήριες Γραμμές στον τομέα αυτό για το προσωπικό της ήταν κατανοητό, δεδομένης της ευθύνης της για την «Οδηγία 2014/40/ΕΕ για τα Προϊόντα Καπνού». Ο Επίτροπος ανέφερε, επίσης, ότι ο ίδιος είχε συμμορφωθεί με τους κανόνες της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας στον τομέα αυτό και δημοσίευε τη διάρκεια των συνεδριάσεων του με τους εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού

Το Corporate Europe Observatory δεν έκρινε ικανοποιητικές τις απαντήσεις και απευθύνθηκε στον Διαμεσολαβητή.

Η έρευνα του Διαμεσολαβητή

Στις 20-6-2014 ο Διαμεσολαβητής ξεκίνησε έρευνα σχετικά με τον ισχυρισμό του Corporate Europe Observatory ότι η Επιτροπή παρέλειψε να εφαρμόσει το άρθρο 5

(3) της Σύμβασης. Η έρευνα περιελάμβανε επίσης τους ισχυρισμούς του καταγγέλλοντος ότι η Επιτροπή θα πρέπει να:

α) αναλάβει μια διεξοδική αξιολόγηση του πώς να εφαρμόζει τους κανόνες της σύμβασης σε όλες τις υπηρεσίες της

β) δημοσιεύει στο διαδίκτυο τους καταλόγους όλων των συναντήσεων με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού και τα πρακτικά των συνεδριάσεων αυτών

γ) εφαρμόζει έναν κώδικα δεοντολογίας για τις σχέσεις με τη βιομηχανία καπνού, για την τροποποίηση, όπου απαιτείται, των σχετικών διατάξεων του Κώδικα Συμπεριφοράς για τους Επιτρόπους και τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης

δ) εξασφαλίζει την καταχώριση και τη γνωστοποίηση της ταυτότητας και των δραστηριοτήτων των εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων της βιομηχανίας καπνού μέσω του Μητρώου Διαφάνειας της ΕΕ.

Κατά τη διάρκεια της έρευνας, ο Διαμεσολαβητής έλαβε τη γνώμη της Επιτροπής και στη συνέχεια μια συμπληρωματική γνώμη, με την οποία κλήθηκε η Επιτροπή να διευκρινίσει αν, όπως ο καταγγέλλων υποστήριξε, ένας αριθμός των εμπιστευτικών συναντήσεων μεταξύ ανωτέρων υπαλλήλων της Επιτροπής (άλλα από το προσωπικό της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας) και εκπροσώπων της βιομηχανίας καπνού είχαν λάβει χώρα, και εάν κρατήθηκαν αρχεία οποιασδήποτε από αυτές τις συναντήσεις. Ο Διαμεσολαβητής έλαβε, επίσης, τις παρατηρήσεις του καταγγέλλοντος ως απάντηση στην πρώτη και τη συμπληρωματική γνώμη της Επιτροπής. Εκτός από αυτό, διενήργησε επιθεώρηση του φακέλου της Επιτροπής σχετικά με την υπόθεση.

Τα επιχειρήματα που παρουσίασε στον Διαμεσολαβητή ο καταγγέλλων Corporate Europe Observatory ήταν ότι οι ισχύοντες κανόνες και οι διαδικασίες που θεσπίζονται από την Επιτροπή προκειμένου να συμμορφωθεί με το άρθρο 5 (3) της Σύμβασης και οι κατευθυντήριες γραμμές εφαρμογής δεν επαρκούσαν για να εξασφαλιστεί η διαφάνεια και να αποφευχθεί η αθέμιτη επιρροή κατά την αλληλεπίδραση με τα συμφέροντα της βιομηχανίας καπνού.

Κατά την άποψη του καταγγέλλοντος, η διαμάχη γύρω από τις προηγούμενες προσπάθειες της καπνοβιομηχανίας να επηρεάσει την «Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού» της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανέδειξαν τη σημασία της αποτελεσματικής

ρύθμισης των σχέσεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της βιομηχανίας καπνού. Δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι Συμβαλλόμενο Μέρος της Σύμβασης Πλαίσιο, όλα τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα έχουν την υποχρέωση να προστατεύσουν την ακεραιότητα της χάραξης πολιτικής και της νομοθεσίας από τα κεκτημένα συμφέροντα της καπνοβιομηχανίας.

Σύμφωνα με τον καταγγέλλοντα, οι απαντήσεις της Επιτροπής στις ερωτήσεις των Ευρωβουλευτών και το περιεχόμενο των εγγράφων που κυκλοφόρησε μετά από αιτήσεις για πρόσβαση σε έγγραφα βάσει του κανονισμού 1049/2001, δείχνουν ότι οι υπάλληλοι της Επιτροπής είχαν πολλές συναντήσεις με λομπίστες της βιομηχανίας καπνού που δεν αποκαλύφθηκαν στο διαδίκτυο, παρά την υποχρέωση για διαφάνεια. Ο καταγγέλλων ήταν αντίθετος με την άποψη της Επιτροπής ότι η απελευθέρωση έγγραφων βάσει του κανονισμού 1049/2001 είναι επαρκής για την εκπλήρωση της υποχρέωσης για διαφάνεια που προβλέπεται στο άρθρο 5 (3) της Σύμβασης και ισχυρίζεται ότι υπάρχει μια εμφανής και αδικαιολόγητη έλλειψη συνοχής μεταξύ της πολιτικής και των πρακτικών της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας, αφενός, και αφετέρου των υπολοίπων υπηρεσιών της Επιτροπής. Η Γενική Διεύθυνση Υγείας αποκαλύπτει δημοσίως τις επαφές της με τους εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων του καπνού και τους εκπροσώπους, ενώ οι υπόλοιπες υπηρεσίες της Επιτροπής δεν το πράττουν.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης συμμόρφωση με το άρθρο 5 (3) της Σύμβασης και τις Κατευθυντήριες Γραμμές, ο καταγγέλλων θεωρεί ότι η Επιτροπή θα πρέπει να εισαγάγει σε όλες τις υπηρεσίες της αποτελεσματικά μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας των αλληλεπιδράσεων με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού, να δημοσιεύει στο διαδίκτυο καταλόγους όλων αυτών των συναντήσεων, καθώς και τα λεπτά που διαρκούν, να εφαρμόσει έναν αποτελεσματικό κώδικα συμπεριφοράς για τις σχέσεις με τη βιομηχανία καπνού, και να εξασφαλίζει την υποχρεωτική καταγραφή και αποκάλυψη της ταυτότητας και των δραστηριοτήτων των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων της βιομηχανίας καπνού μέσω του Μητρώου Διαφάνειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Επιτροπή υπογράμμισε την ισχυρή δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να συμμορφωθεί πλήρως και να εφαρμόσει τις διατάξεις της Σύμβασης. Σημείωσε, ωστόσο, ότι οι Κατευθυντήριες Γραμμές δεν είναι δεσμευτικές και πρέπει, επομένως,

να εφαρμοστούν με τρόπους που είναι συμβατοί με τις καθιερωμένες νομικές και διοικητικές πρακτικές.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, το δεοντολογικό πλαίσιο που ισχύει για τα μέλη της Επιτροπής και το προσωπικό, καθώς και οι κανόνες για την πρόσβαση στα έγγραφα και η διαφάνεια, αποτελούν το πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνουν χώρα η τήρηση και εφαρμογή της Σύμβασης και οι μη δεσμευτικές Κατευθυντήριες Γραμμές. Σύμφωνα με την Επιτροπή, το δεοντολογικό πλαίσιο είναι πλήρως συμβατό με τη Σύμβαση και τις Κατευθυντήριες γραμμές της.

Η Επιτροπή αναφέρθηκε, επίσης, στις πρόσφατες τροποποιήσεις του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης στον τομέα της σύγκρουσης συμφερόντων, που ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2014, και τις Κατευθυντήριες Γραμμές για τα δώρα και τις φιλοξενίες που η Επιτροπή εξέδωσε για το προσωπικό της το 2012. Επιπλέον, εξέδωσε έναν «Πρακτικό Οδηγό για το προσωπικό σχετικά με τη δεοντολογία και τη συμπεριφορά», το οποίο περιέχει συστάσεις σχετικά με τις επαφές με ομάδες συμφερόντων.

Όσον αφορά τους κανόνες σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα, η Επιτροπή υποστήριξε ότι ο κανονισμός 1049/2001 εξασφαλίζει ένα υψηλό επίπεδο διαφάνειας, και συνεπώς είναι συμβατός με τις απαιτήσεις διαφάνειας της Σύμβασης, όπως αποδεικνύεται σαφώς από το γεγονός ότι τα έγγραφα που σχετίζονται με τις επαφές με τη καπνοβιομηχανία και άλλους διακυβευματούχους έχουν ήδη κυκλοφορήσει σε απάντηση στα αιτήματα του καταγγέλλοντα.

Η Επιτροπή υποστήριξε ότι με δεδομένη την ειδική ευθύνη της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας για την «Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού», είναι κατανοητό ότι η Γενική Διεύθυνση θα αναπτύξει συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές προσανατολισμένες στη διαφάνεια για το προσωπικό της που εργάζεται σε αυτόν τον τομέα. Ωστόσο, ούτε η Σύμβαση ούτε οι Κατευθυντήριες Γραμμές περιέχουν καμία διάταξη που να στηρίζουν τον ισχυρισμό του καταγγέλλοντος ότι η Επιτροπή, στο σύνολό της, θα πρέπει να δημοσιεύει στο διαδίκτυο όλες τις συνεδριάσεις με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού και τα πρακτικά των συνεδριάσεων αυτών.

Το γεγονός ότι η Επιτροπή, εκτός από τη Γενική Διεύθυνση Υγείας, δεν έχει δημοσιεύσει on-line λεπτομέρειες ενός αριθμού συναντήσεων με εκπροσώπους της

βιομηχανίας καπνού που αναφέρει ο καταγγέλλων δεν σημαίνει ότι αυτές οι συναντήσεις ήταν «απόρρητες». Αντιθέτως, σύμφωνα με την Επιτροπή, οι συναντήσεις αυτές «αποκαλύπτονται» μέσω της πρόσβασης που χορηγείται σε πολλές περιπτώσεις σε έγγραφα που ζητήθηκαν στο πλαίσιο του κανονισμού 1049/2001, καθώς και στις απαντήσεις της στις ερωτήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις συναντήσεις αυτές. Τα ερωτήματα αυτά αφορούν ιδίως, τις συνεδριάσεις υπαλλήλων της Γενικής Γραμματείας και της Νομικής Υπηρεσίας με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού. Όλα τα έγγραφα σε σχέση με αυτές τις συναντήσεις υπόκεινται στους κανόνες σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα. Όσον αφορά την ανάγκη που έχουν οι λομπίστες της βιομηχανίας καπνού να εγγράψουν τη δραστηριότητά τους μέσω του Μητρώου Διαφάνειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχει συσταθεί από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή το 2011, η Επιτροπή δήλωσε ότι η εγγραφή στο Μητρώο συνεπάγεται, επίσης, την υπογραφή στον Κώδικα Συμπεριφοράς που περιλαμβάνει μια σειρά από διατάξεις που διέπουν τη σχέση μεταξύ του λομπίστα και των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ενώ το Μητρώο στην τρέχουσα μορφή του έχει εθελοντικό χαρακτήρα, το προσωπικό της Επιτροπής είναι αυτονόητο ότι αναμένεται να ρωτήσει λομπίστες αν είναι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο και να τους παροτρύνει να το πράξουν, στην περίπτωση που δεν είναι.

Στις παρατηρήσεις του ο καταγγέλλων υποστήριξε ότι η Επιτροπή δεν έχει ακόμη δώσει πειστικές εξηγήσεις ως προς το γιατί το υπόλοιπο των υπηρεσιών της Επιτροπής δεν εφαρμόζουν τους ίδιους κανόνες διαφάνειας με το προσωπικό της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας στον τομέα της πολιτικής του καπνού και της νομοθεσίας.

Ο καταγγέλλων εξέφρασε ικανοποίηση για τα μέτρα που θεσπίστηκαν πρόσφατα από την Επιτροπή στο πλαίσιο της νέας «Πρωτοβουλίας για τη Διαφάνεια», που περιλαμβάνουν περιορισμούς στις συναντήσεις με τους μη εγγεγραμμένους εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων και ενεργητική διαφάνεια όσον αφορά την ηλεκτρονική δημοσίευση των συναντήσεων με εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων. Ωστόσο, θα πρέπει να διευρυνθούν περαιτέρω τα μέτρα αυτά καθώς στοχεύουν μόνο έναν πολύ μικρό αριθμό κορυφαίων αξιωματούχων της Επιτροπής.

Σύμφωνα με τον Διαμεσολαβητή, ο ισχυρισμός του καταγγέλλοντος ωθείται από το ότι η Επιτροπή στο σύνολό της θα πρέπει να υιοθετήσει αυστηρότερους κανόνες για τη προληπτική διαφάνεια και τη δεοντολογία που έχουν ήδη εγκριθεί από τη Γενική Διεύθυνση Υγείας. Μόνο με αυτόν τον τρόπο, σύμφωνα με τον καταγγέλλοντα, η Επιτροπή θα συμμορφωθεί πλήρως με την υποχρέωση της διαφάνειας που απορρέει από το Άρθρο 5 (3) της Σύμβασης και των αντίστοιχων διατάξεων των Κατευθυντήριων Γραμμών.

Όσον αφορά στις «απόρρητες» συναντήσεις των υπαλλήλων κορυφής της Επιτροπής με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού στις οποίες αναφέρεται ο καταγγέλλων, ο Διαμεσολαβητής σημειώνει ότι, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, οι συναντήσεις αυτές δεν ήταν «απόρρητες» με την έννοια ότι κρατήθηκαν μυστικές. Αντίθετα, ο καταγγέλλων χρησιμοποίησε τον όρο «απόρρητες» για να αναφερθεί στις συνεδριάσεις και τα πρακτικά των συνεδριάσεων που δεν δημοσιεύτηκαν online από την Επιτροπή. Η Επιτροπή εξήγησε ότι η ύπαρξη αυτών των συναντήσεων έγινε γνωστή και τα έγγραφα που σχετίζονται με αυτές (σημειώσεις, διάρκεια) κυκλοφόρησαν στον καταγγέλλοντα ακολουθώντας τα αιτήματα για πρόσβαση σε έγγραφα βάσει του κανονισμού 1049/2001. Επιπλέον, τέτοιες λεπτομέρειες δόθηκαν από την Επιτροπή στις απαντήσεις σε ερωτήσεις Ευρωβουλευτών.

Η έρευνα του Διαμεσολαβητή δεν παρείχε στοιχεία που να δείχνουν ότι, εκτός από τις συναντήσεις με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού, η Επιτροπή είχε ήδη αποκαλύψει (βάσει του κανονισμού 1049/2001 και με τις απαντήσεις στις ερωτήσεις των βουλευτών), άλλες συναντήσεις που μπορεί να είχαν λάβει χώρα, την ύπαρξη των οποίων η Επιτροπή είχε κρατήσει μυστική. Ωστόσο, τα στοιχεία από την έρευνα του Διαμεσολαβητή έτειναν να υποστηρίζουν την άποψη του καταγγέλλοντος ότι το τρέχον πλαίσιο συμμόρφωση της Επιτροπής είναι ανεπαρκές.

Η θέση της Επιτροπής είναι ότι το υπάρχον ηθικό πλαίσιο για τους Επιτρόπους και το προσωπικό, μαζί με την πρόσβαση στα έγγραφα βάσει του κανονισμού 1049/2001, επαρκούν για να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το άρθρο 5(3) της Σύμβασης. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι, δεδομένου ότι οι Κατευθυντήριες Γραμμές δεν είναι δεσμευτικές, δεν υπάρχει ανάγκη να ισχύουν για το υπόλοιπο των υπηρεσιών της οι αυστηροί κανόνες διαφάνειας που έχουν τεθεί σε εφαρμογή σε αυτόν τον τομέα από τη Γενική Διεύθυνση Υγείας. Κατά την άποψη της

Επιτροπής, το γεγονός ότι η Γενική Διεύθυνση Υγείας δημοσιεύει στο διαδίκτυο όλες τις συνεδριάσεις του προσωπικού της με εκπροσώπους του κλάδου του καπνού, καθώς και τα πρακτικά των συναντήσεών τους, οφείλεται στο γεγονός ότι η Γενική Διεύθυνση Υγείας είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή της πολιτικής της Επιτροπής για την υγεία, η οποία περιλαμβάνει επίσης τη ρύθμιση των προϊόντων καπνού.

Ο Διαμεσολαβητής θεωρεί ότι η θέση της Επιτροπής δεν είναι πειστική. Ο στόχος της Σύμβασης είναι να «προστατεύσει τις σημερινές και τις μελλοντικές γενιές από τις καταστροφικές συνέπειες της κατανάλωσης καπνού και της έκθεσης στον καπνό παρέχοντας ένα πλαίσιο για τη λήψη μέτρων ελέγχου του καπνίσματος που πρέπει να εφαρμοστούν από τα συμβαλλόμενα μέρη σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο, προκειμένου να μειωθεί συνεχώς και ουσιαστικά η επικράτηση της χρήσης καπνού και η έκθεση στον καπνό». Μεταξύ των γενικών υποχρεώσεων που έχουν συμφωνηθεί από τα Συμβαλλόμενα Μέρη για την επίτευξη του στόχου αυτού, το άρθρο 5(3) της Σύμβασης ορίζει ότι «κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών δημόσιας υγείας σε σχέση με τον έλεγχο του καπνού, τα μέρη θα ενεργούν για την προστασία αυτών των πολιτικών από τις εμπορικά και άλλα κατεστημένα συμφέροντα της βιομηχανίας καπνού, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο». Οι Κατευθυντήριες Γραμμές, οι οποίες εγκρίθηκαν ως μέσο για την εφαρμογή του άρθρου 5(3) της Σύμβασης, προτείνουν επίσης, μεταξύ άλλων, ότι τα Συμβαλλόμενα Μέρη της σύμβασης θα πρέπει να «θεσπίσουν μέτρα για τον περιορισμό των αλληλεπιδράσεων με την καπνοβιομηχανία και εξασφαλίζουν τη διαφάνεια τους».

Η Σύμβαση και οι Κατευθυντήριες Γραμμές, απαιτώντας από τα μέρη να «δράσουν» για την προστασία των πολιτικών υγείας από εμπορικά ή άλλα συμφέροντα της καπνοβιομηχανίας, επιβάλλουν μια προληπτική παρά μια αντιδραστική προσέγγιση. Η Επιτροπή φαίνεται να έχει δώσει μερική εφαρμογή σε αυτή την απαίτηση αφού η Γενική Διεύθυνση Υγείας έχει θέσει σε εφαρμογή ένα τέτοιο δυναμικό και αποτελεσματικό Πλαίσιο διαφάνειας. Το πλαίσιο αυτό απαιτεί την δημοσίευση στο διαδίκτυο όλων των συναντήσεων του προσωπικού του με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού, καθώς και τα πρακτικά των συναντήσεων αυτών. Ο Διαμεσολαβητής αναφέρει ότι δεν μπορεί να κατανοήσει γιατί αυτοί οι προληπτικοί κανόνες, οι οποίοι μπορεί να θεωρηθούν ότι αποτελούν τη βέλτιστη πρακτική, δεν πρέπει να εφαρμόζονται σε όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Αυτό θα εξασφαλίσει ότι αυτοί οι κανόνες εφαρμόζονται σε κορυφαία στελέχη και τους υπαλλήλους των

άλλων υπηρεσιών, όπως της Γενικής Γραμματείας και της Νομικής Υπηρεσίας, υπηρεσίες που συνδέονται στενά με τη χάραξη της πολιτικής.

Σύμφωνα με τον Διαμεσολαβητή, η αποτελεσματικότητα των κανόνων προληπτικής διαφάνειας της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας θα μπορούσε να αποδυναμωθεί όταν άλλοι Επίτροποι ή / και υπάλληλοι άλλων υπηρεσιών, οι οποίοι συνδέονται στενά με το δίκαιο και τις δραστηριότητες χάραξης πολιτικής, επιτρέπεται να συναντιούνται κρυφά με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού. Σε αυτό το σενάριο, το οποίο στην πραγματικότητα συμβαίνει σήμερα, η ύπαρξη αυτών των συναντήσεων γίνεται γνωστή στο κοινό μόνο εάν και όταν ένας πολίτης ή άλλο πρόσωπο υποβάλλει αίτημα για πρόσβαση στα έγγραφα βάσει του κανονισμού 1049/2001, ή ένα μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θέσει σχετική ερώτηση προς την Επιτροπή. Παρά το γεγονός ότι η Γενική Διεύθυνση Υγείας είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή της πολιτικής της Επιτροπής για την υγεία, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής της οδηγίας «προϊόντα καπνού», δεν είναι μόνο οι υπάλληλοι της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας και του Επιτρόπου, οι οποίοι εξασφαλίζουν την εφαρμογή της Σύμβασης, αλλά η Επιτροπή στο σύνολό της μέσω της νομοθεσίας και των δραστηριοτήτων της χάραξης πολιτικής. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής αδυνατεί να καταλάβει γιατί θα πρέπει μόνο η Γενική Διεύθυνση Υγείας να δημοσιεύει online συναντήσεις του προσωπικού της με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού, ενώ το υπόλοιπο μέρος της Επιτροπής δεν το πράττει, ακόμη και αν εμπλέκεται, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, στο νόμο και τις δραστηριότητες χάραξης πολιτικής της Επιτροπής στον τομέα της ρύθμισης του καπνού.

Ο Διαμεσολαβητής, ως εκ τούτου, δεν συμμερίζεται την άποψη της Επιτροπής ότι το τρέχον δεοντολογικό πλαίσιο που ισχύει για τους Επιτρόπους και το προσωπικό της εξασφαλίζει την πλήρη συμμόρφωση με την υποχρέωση διαφάνειας που προβλέπεται στο άρθρο 5 (3) της Σύμβασης. Παρά το γεγονός ότι οι κανόνες αυτοί απαιτούν, μεταξύ άλλων, ότι οι υπάλληλοι θα πρέπει να εκτελούν τα καθήκοντά τους αντικειμενικά και αμερόληπτα, τηρώντας το καθήκον τους προς την Ένωση (βλέπε άρθρο 11 του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης), δεν επιβάλλει σαφείς υποχρεώσεις σε αξιωματούχους για την προστασία των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης «από εμπορικά και άλλα κεκτημένα συμφέροντα της καπνοβιομηχανίας», ούτε φαίνεται να θέτει σε εφαρμογή τις Κατευθυντήριες Γραμμές με την έννοια της λήψης «συγκεκριμένων μέτρων για τον περιορισμό των αλληλεπιδράσεων με την

καπνοβιομηχανία και να εξασφαλίζει τη διαφάνεια των αλληλεπιδράσεων που λαμβάνουν χώρα».

Σύμφωνα με τον Διαμεσολαβητή, ακόμα κι αν είναι αλήθεια ότι ο κανονισμός 1049/2001 είναι ικανός να εξασφαλίζει υψηλό βαθμό διαφάνειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, παραμένει το γεγονός ότι οι συνεδριάσεις των υπαλλήλων της Επιτροπής, εκτός από εκείνες της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας, με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού, θα παραμείνουν απόρρητες εκτός εάν ένας πολίτης υποβάλλει αίτηση για πρόσβαση σε έγγραφα ή ένας Ευρωβουλευτής θέσει σχετική ερώτηση προς την Επιτροπή. Ο Διαμεσολαβητής συμφωνεί με τον καταγγέλλοντα ότι μια τέτοια προσέγγιση μεταθέτει το βάρος της συμμόρφωσης με την υποχρέωση διαφάνειας του άρθρου 5(3) της Σύμβασης από την Επιτροπή στον πολίτη. Ωστόσο, αυτό θα μπορούσε να μην έχει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της συμμόρφωσης με το άρθρο 5(3) της Σύμβασης.

Ο έλεγχος του Διαμεσολαβητή έχει δείξει ότι υπάρχουν εγγενείς αδυναμίες στην τρέχουσα προσέγγιση της Επιτροπής, οι οποίες την καθιστούν αναξιόπιστη και μη ικανοποιητική όσον αφορά στην επίτευξη διαφάνειας. Προς το παρόν, οι σχετικές πληροφορίες παρέχονται μόνο στην περίπτωση που η πρόσβαση στα έγγραφα γίνεται ύστερα από αίτηση ή από ένα σχετικό ερώτημα που έθεσε ο βουλευτής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ελλείψει ενός τέτοιου αιτήματος ή ερώτησης, οι πληροφορίες δεν είναι διαθέσιμες. Κάνοντας ένα αίτημα για πρόσβαση στο έγγραφα, ή θέτοντας ένας Ευρωβουλευτής σχετική ερώτηση, είναι πιθανόν να προκαλέσει το είδος των πληροφοριών που ζητούνται μόνο εφόσον η αίτηση ή το ερώτημα είναι διατυπωμένα με προσοχή. Αν δεν διατηρείται κανένα αρχείο μιας συνάντησης με έναν εκπρόσωπο της καπνοβιομηχανίας (επειδή δεν υπάρχει καμία απαίτηση να κρατηθεί), τότε το αίτημα για πρόσβαση στα έγγραφα θα είναι μάταιο. Ομοίως, στην περίπτωση ερώτησης από Ευρωβουλευτή, όπου δεν έχει διατηρηθεί κανένα αρχείο, μια πλήρη απάντηση εξαρτάται από το αν οι εν λόγω υπάλληλοι είναι σε θέση να θυμηθούν ότι είχαν τέτοιες συναντήσεις και τι είχε συζητηθεί.

Η έρευνα του Διαμεσολαβητή έδειξε, επίσης, ότι ορισμένες συναντήσεις των μελών της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού αποκαλύφθηκαν στις απαντήσεις που έδωσε η Επιτροπή στους Ευρωβουλευτές. Ωστόσο, όταν οι ίδιοι οι υπάλληλοι κλήθηκαν από την Επιτροπή για τους σκοπούς

αυτής της έρευνας να πουν αν είχαν συναντήσεις με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού, απάντησαν αρνητικά. Η Επιτροπή εξήγησε ότι αυτή η φαινομενική αντίφαση οφείλεται στο γεγονός ότι τα μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, σε γενικές γραμμές, θεωρούν τις επαφές με τους δικηγόρους που εκπροσωπούν δικηγορικά γραφεία παροχής νομικών συμβουλών σε επιχειρήσεις, όπως είναι οι επαφές με την ίδια τη βιομηχανία. Είναι προφανές ότι η ερμηνεία αυτή είναι εσφαλμένη και έχει ως αποτέλεσμα την απόκρυψη της ύπαρξης των συναντήσεων μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και των εκπροσώπων της βιομηχανίας καπνού. Επιπλέον, το παράδειγμα αυτό καταδεικνύει τους κινδύνους του να αφήνεις σε μεμονωμένα μέλη του προσωπικού, ή σε κατηγορίες προσωπικού, να αποφασίσουν οι ίδιοι αν μια συνάντηση πρέπει να αναφερθεί. Αφήνοντας το προσωπικό να αποφασίσει ποιες συνεδριάσεις πρέπει να αναφέρονται, ή να αποφασίσει κατά πόσο μια συνάντηση με εργαζόμενους, συμβούλους, λομπίστες, ή και με δικηγόρους που εκπροσωπούν τον κλάδο του καπνού θα πρέπει να αντιμετωπίζονται απλώς ως μια πρόσθετη υπηρεσία ή άτυπη συνάντηση, θα ακυρωθεί αναπόφευκτα η αποτελεσματική εφαρμογή της υποχρέωσης για διαφάνεια του άρθρου 5(3) της Σύμβασης.

Ο Διαμεσολαβητής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η παράλειψη της Επιτροπής να εφαρμόσει, σε όλες τις υπηρεσίες της, τους αυστηρότερους κανόνες διαφάνειας που εφαρμόζονται από τη Γενική Διεύθυνση Υγείας σχετικά με τη δημοσίευση στο διαδίκτυο όλων των συναντήσεων με εκπροσώπους του κλάδου του καπνού, καθώς και η δημοσίευση της διάρκειας τέτοιων συναντήσεων, συνιστά κακοδιοίκηση. Ως εκ τούτου, θα προτείνει στην Επιτροπή να διασφαλίσει ότι η προληπτική πολιτική διαφάνειας που εφαρμόζονται από τη Γενική Διεύθυνση Υγείας θα ισχύει σε όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

Στις 25 Νοεμβρίου 2014, η Επιτροπή εξέδωσε δύο αποφάσεις που απαιτούν τη δημοσίευση των πληροφοριών σχετικά με τις συναντήσεις Επιτρόπων, των μελών των γραφείων και των Γενικών Διευθυντών τους με οργανισμούς και αυτοαπασχολούμενα άτομα. Οι εν λόγω υπάλληλοι θα πρέπει να συναντούν μόνο τις οργανώσεις και τα αυτοαπασχολούμενα άτομα τα οποία είναι εγγεγραμμένα στο Μητρώο Διαφάνειας. Σύμφωνα με τον Διαμεσολαβητή, η πρωτοβουλία αυτή είναι πράγματι ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση για την ενίσχυση της διαφάνειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όμως αυτοί οι νέοι κανόνες ισχύουν μόνο για έναν περιορισμένο αριθμό κορυφαίων αξιωματούχων. Το αποτέλεσμα είναι ότι τα στελέχη της πολιτικής,

και τα μέλη της Νομικής Υπηρεσίας που ασχολούνται με θέματα καπνού, οι επικεφαλής της Μονάδας και οι Σύμβουλοι δεν δεσμεύονται από τους νέους κανόνες διαφάνειας. Οι κανόνες αυτοί δεν μπορούν, συνεπώς, να θεωρηθούν ότι αντιμετωπίζουν πλήρως την ανάγκη για την αποτελεσματική συμμόρφωση με την υποχρέωση διαφάνειας που προβλέπεται στο άρθρο 5(3) της Σύμβασης και τις Κατευθυντήριες Γραμμές της.

Η σύσταση αυτή γίνεται επίσης με σκοπό την αντιμετώπιση των ισχυρισμών του καταγγέλλοντος. Όσον αφορά την καταχώριση και τη γνωστοποίηση της ταυτότητας και των δραστηριοτήτων των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων της βιομηχανίας καπνού μέσω του Μητρώου Διαφάνειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Διαμεσολαβητής επισημαίνει ότι, στις 24 Ιανουαρίου 2015, η Επιτροπή δημοσίευσε την πρόθεσή της να υποβάλει πρόταση για υποχρεωτικό μητρώο των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων που καλύπτουν την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Η πρόταση αυτή, όταν υιοθετηθεί, θα αντιμετωπίσει τις ανησυχίες του καταγγέλλοντος και το γεγονός ότι, επί του παρόντος, η εγγραφή στο Μητρώο Διαφάνειας παραμένει εθελοντικού χαρακτήρα.

Σύμφωνα με τον Διαμεσολαβητή η Επιτροπή θα πρέπει να διασφαλίσει ότι η προληπτική πολιτική διαφάνειας, η οποία τέθηκε σε εφαρμογή από τη Γενική Διεύθυνση Υγείας, απαιτώντας τη δημοσίευση στο διαδίκτυο όλων των συναντήσεων του προσωπικού της με εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού και των λεπτών που διήρκησαν αυτές οι συναντήσεις, θα πρέπει να εφαρμόζεται σε όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής, ανεξάρτητα από το αρχαιότητα του υπαλλήλου και να περιλαμβάνει, συγκεκριμένα, τα μέλη της Νομικής Υπηρεσίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 3(6) του Καταστατικού του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, η Επιτροπή θα έπρεπε να αποστείλει την αιτιολογημένη γνώμη της πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2015. Σύμφωνα με τον Διαμεσολαβητή, η λεπτομερής γνώμη της Επιτροπής θα μπορούσε να συνίσταται στην αποδοχή της σύστασης και την περιγραφή του πώς έχει εφαρμοστεί, καθώς και σε μια ενημέρωση σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής στις 27 Ιανουαρίου 2015, ότι σκοπεύει να κάνει τη δική

της πρόταση για το υποχρεωτικό μητρώο των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων που καλύπτουν την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο»[130].

[130] Recommendation of the European Ombudsman in the inquiry into complaint 852/2014/LP against the European Commission regarding its compliance with the Tobacco Control Convention, http://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/61021/html.bookmark

Οι συμφωνίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις καπνοβιομηχανίες

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης, το λαθρεμπόριο τσιγάρων προκαλεί ετήσιες οικονομικές απώλειες εσόδων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της σε επίπεδο δασμών, φόρων κατανάλωσης και Φ.Π.Α. που υπερβαίνουν τα 90 δισ. ευρώ ετησίως.[131] [132] Αξίζει να αναφερθεί ότι «σε 10 εκατ. λαθραία τσιγάρα ο μέσος όρος απώλειας δασμών, φόρων κατανάλωσης και Φ.Π.Α. είναι 1.5 εκατ. ευρώ, ενώ στο Ηνωμένο Βασίλειο, η απώλεια είναι τρεις φορές μεγαλύτερη λόγω των υψηλότερων φόρων»[133].

Η παράνομη αγορά καπνού δε μπορεί να εκτιμηθεί ακριβώς και αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το λαθρεμπόριο είναι παράνομη δραστηριότητα με συνεχόμενες διακυμάνσεις κι αλλαγές. «Σύμφωνα με μελέτη που έχει χρηματοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η κατανάλωση παράνομων τσιγάρων για το 2007 αντιστοιχεί στο 8,5% της συνολικής κατανάλωσης»[134]. Η έκθεση Project Star της KPMG εκτιμά « ότι η κατανάλωση παράνομων τσιγάρων αντιστοιχεί στο 8,4% της παράνομης κατανάλωσης για το 2007, στο 8,6% για το 2008, στο 8,9% για το 2009, στο 9,9% για το 2010, στο 10,4% για το 2011 και στο 11,1% για το 2012»[135]. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της εταιρείας ερευνών Euromonitor, «ο συνολικός όγκος της αγοράς παράνομων τσιγάρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι την 11η Ιουνίου 2015 αυξήθηκε από 64 σε 66 δις. τσιγάρα. Ωστόσο, όταν μετράται σε σχέση με τη συνολική μείωση της αγοράς κατανάλωσης καπνού, το ποσοστό διείσδυσης της αγοράς καπνού έχει αυξηθεί μέχρι αυτή την περίοδο, σύμφωνα με την Euromonitor, από 9,7% σε 13,3%. Σε προηγούμενη έκθεση που έχει συνάψει ο Ευρωπαϊκός Εκτελεστικός Οργανισμός για την Υγεία και τους Καταναλωτές, εκτιμάται ότι η παράνομη αγορά τσιγάρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αυξηθεί κατά την τελευταία δεκαετία από 56 δις. μπαστούνια το 2000 σε 80,5 το 2010»[136]. Μια άλλη ανάλυση της αγοράς, η Project

---

[131] European Commission, Final Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products - A comprehensive EU Strategy, Brussels, 6.6.2013.
[132] Questions and Answers on: Fighting the illicit trade of tobacco products
14 August 2015,http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/q_and_a_en.pdf
[133] Contraband and counterfeit cigarettes: frequently asked questions. MEMO/10/334
Brussels, 15 July 2010,http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-334_en.htm
[134] European Commission, Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products - A comprehensive EU Strategy UROPEAN COMMISSION Brussels, 6.6.2013.
[135]Project Star 2011 Results, https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/pmi-sustainability/star-report-2011.pdf?sfvrsn=0
[136]MATRIX, Executive Agency for Health and Consumers,Specific Request EAHC/2011/Health/11 for under EAHC/2010/Health/01 Lot 2,Economic analysis of the EU market of tobacco, nicotine and

Sun που διεξήγαγε η KPMG[137] εκτιμά το μέγεθος της παράνομης αγοράς καπνού στην Ευρωπαϊκής Ένωσης σε περίπου 58 δισεκατομμύρια. «Δεν υπάρχουν ακριβή δεδομένα για την κλίμακα και τη φύση του παράνομου εμπορίου τσιγάρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το πρόβλημα με τις έρευνες της KPMG είναι ότι η μεθοδολογία της δεν είναι διαφανής και επιπλέον στη δεύτερη σελίδα της έρευνας αναφέρεται ξεκάθαρα ότι η εταιρία εργάζεται για το συμφέρον της καπνοβιομηχανίας και ότι κανένας άλλος δεν θα πρέπει να χρησιμοποιεί αυτά τα στοιχεία. Έχουμε και στοιχεία από την Euro Monitor, η οποία χρησιμοποιεί, κυρίως, δεδομένα από τη βιομηχανία. Αυτές είναι οι μόνες εκτιμήσεις που έχουμε για το παράνομο εμπόριο τσιγάρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση», εξηγεί ο Luk Joossens, Υπεύθυνος Προώθησης της Πολιτικής κατά του Καπνού και Συνεργάτης της Οργάνωσης Ευρωπαϊκών Αντικαρκινικών Ενώσεων[138].

Σε έγγραφο του 2013 για τη στρατηγική της Επιτροπής σχετικά με την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου τσιγάρων[139] παρατηρείται ότι μειώθηκαν τα παράνομα τσιγάρα και αυξήθηκαν τα «φθηνά λευκά τσιγάρα»[140].

Την ίδια χρονιά η Επιτροπή για να καταπολεμήσει το λαθρεμπόριο εξέδωσε μια ολοκληρωμένη στρατηγική προτείνοντας:

«-μέτρα για τη μείωση των κινήτρων για παράνομες δραστηριότητες

μέτρα για τη βελτίωση της ασφάλειας της αλυσίδας εφοδιασμού (ιδίως με την υπογραφή του πρωτοκόλλου του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας)

ενίσχυση της επιβολής των φορολογικών, τελωνειακών, αστυνομικών και συνοριακών αρχών

---

related products ,Revised Final Report, 20 September 2013, http://ec.europa.eu/health//sites/health/files/tobacco/docs/tobacco_matrix_report_eu_market_en.pdf

[137] http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/documents/sun%20report%202013.pdf

[138] Συνέντευξη με τον κ. Luk Joossens, Υπεύθυνο Προώθησης της Πολιτικής κατά του Καπνού και Συνεργάτη της Οργάνωσης Ευρωπαϊκών Αντικαρκινικών Ενώσεων.

[139] http://ec.europa.eu/antifraud/documents/2013-cigarettecommunication/communicationen.pdf

[140] Τα λαθραία είναι τα γνήσια τσιγάρα τα οποία αγοράστηκαν από χώρα με χαμηλή φορολογία που υπερβαίνει τα νόμιμα όρια εισαγωγής ή έχουν αποκτηθεί χωρίς φόρους για σκοπούς εξαγωγής, αλλά παράνομα μεταπωλούνται σε αγορές με υψηλότερες τιμές. Τα πλαστά τσιγάρα είναι ψεύτικα επώνυμα τσιγάρα που κατασκευάζονται παράνομα και πωλούνται από πρόσωπο διαφορετικό από τον ιδιοκτήτη του εμπορικού σήματος τσιγάρων. Τα «φθηνά λευκά» είναι άλλες μάρκες τσιγάρων που αγοράζονται σε χώρες που δεν είναι μέλη της ΕΕ και τα φέρνουν στην ΕΕ για τα οποία δεν έχουν καταβληθεί φόροι και δασμοί. Τυπικά δεν υπάρχει νόμιμο δίκτυο διανομής των προϊόντων αυτών στην ΕΕ.

κυρώσεις αποτρεπτικού χαρακτήρα.

Επίσης, ενίσχυσε το νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού»[141]. Η αναθεωρημένη Οδηγία του 2014 για τα Προϊόντα Καπνού[142] παρείχε εργαλεία για την παρακολούθηση και τον εντοπισμό των τσιγάρων σε πανευρωπαϊκό επίπεδο «το οποίο περιλαμβάνει όλους τους οικονομικούς φορείς που εμπλέκονται στο εμπόριο των προϊόντων καπνού από τον κατασκευαστή μέχρι τον τελευταίο φορέα, πριν τα προϊόντα φτάσουν στο πρώτο κατάστημα λιανικής πώλησης. Οι οικονομικοί φορείς θα πρέπει να καταγράφουν την είσοδο και την έξοδο όλων των ατομικών πακέτων προς και από την κατοχή τους. Επιπλέον, η οδηγία για τα προϊόντα καπνού υποχρεώνει τα κράτη μέλη να απαιτούν ότι όλες οι μονάδες συσκευασίας των προϊόντων καπνού φέρουν χαρακτηριστικό ασφαλείας που αποτελείται από ορατά και αόρατα στοιχεία. Στις 4 Μαΐου 2015, η Επιτροπή ενέκρινε πρόταση με την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση επικύρωσε το πρωτόκολλο για την εξάλειψη του λαθρεμπορίου προϊόντων καπνού στη Σύμβαση Πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για το κάπνισμα»[143]. Στη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού περιλαμβάνονται και οι συμφωνίες για την καταπολέμηση της απάτης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των κρατών μελών και τεσσάρων μεγαλύτερων κατασκευαστών καπνού. Οι συμφωνίες αυτές είναι νομικά δεσμευτικές και εκτελεστές και καλύπτουν πάνω από τα 4/5 της κατανάλωσης καπνού στην Ευρωπαϊκή Ένωση»[144].

Η Ευρωπαϊκή Ένωση στην προσπάθειά της να καταπολεμήσει το λαθρεμπόριο ξεκίνησε το 2001[145] αστικές δίκες κατά των εταιρειών RJ Reynolds, Philip Morris International και Japan Tobacco International για τη συμμετοχή τους σε λαθρεμπόριο τσιγάρων και ξέπλυμα χρήματος. Οι εταιρείες καπνού από την πλευρά τους

---

[141] European Commission, Technical assessment of the experience made with the Anti-Contraband and Anti- Counterfeit Agreement and General Release of 9 July 2004 among Philip Morris International and affiliates, the Union and its Member States, Brussels, 24.2.2016
[142] Public Health, http://ec.europa.eu/health/tobacco/products en
[143] OLAF Press releases http://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/press-releases_en
[144] European Commission, Technical assessment of the experience made with the Anti-Contraband and Anti- Counterfeit Agreement and General Release of 9 July 2004 among Philip Morris International and affiliates, the Union and its Member States, Brussels, 24.2.2016
[145]Background: Legal action by the European Commission against cigarette smuggling https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/background.pdf

προκειμένου να αποφύγουν τις νομικές διαφορές υπέγραψαν συμφωνίες με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πρώτη συμφωνία υπεγράφη με την Philip Morris International[146]. Ακολούθησαν συμφωνίες με την Japan Tobacco International[147] τον Δεκέμβριο του 2007 (διάρκειας 15 ετών), με τις British American Tobacco τον Ιούλιο του 2010 (διάρκειας 20 ετών) και την Imperial Tobacco Limited[148] το Σεπτέμβριο του 2010 (διάρκειας 20 ετών).

«Ο στόχος των συμφωνιών ήταν να μειωθεί η παρουσία των γνήσιων προϊόντων καπνού των τεσσάρων κατασκευαστών στην παράνομη αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την πλευρά τους οι κατασκευαστές δεσμεύονταν για ολοκληρωμένους κανόνες σχετικά με τις πωλήσεις και τις πρακτικές διανομής, τη συμμόρφωση με τους κοινοτικούς και εθνικούς κανόνες, καθώς και για τη διασφάλιση ότι τα γνήσια τσιγάρα τους πωλούνται, διανέμονται, αποθηκεύονται και μεταφέρονται σύμφωνα με όλες τις νομικές απαιτήσεις. Στην ουσία, οι συμφωνίες περιείχαν τα εξής στοιχεία:

-ηλεκτρονική παρακολούθηση (διαδρομή και ίχνος) του φορτίου των τσιγάρων

-δέουσα επιμέλεια («Γνώρισε τον Πελάτη σου»): περιορίζει τις πωλήσεις και τις εκ νέου πωλήσεις μόνο για να λάβει προέγκριση από εξωτερικούς συνεργάτες

-περιορισμό στη μέθοδο πληρωμής για την πρόληψη του ξεπλύματος χρήματος

-περιορισμό στον όγκο της επιχείρησης- οι πωλήσεις πρέπει να είναι ανάλογες με το νόμιμο αίτημα

-αναφορά λεπτομερούς ανάλυσης των κατασχέσεων από τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων, ανάλογα με την περίπτωση, λεπτομερειών αποστολής και πωλήσεων και πληροφορίες για τους πελάτες

-καθήκον αναφοράς: αναλυτική ετήσια έκθεση συμμόρφωσης που παρουσιάζεται και συζητιέται σε μια Ετήσια συνάντηση με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης και τα κράτη μέλη

---

[146] European Commission and Philip Morris International sign 12-year Agreement to combat contraband and counterfeit cigarettes, Press release, Brussels 9 July 2004.

[147] Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η JT International (Japan Tobacco) υπογράφουν συμφωνία δεκαπενταετούς ισχύος για την πάταξη του λαθρεμπορίου και της παραποίησης/απομίμησης τσιγάρων, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1927_el.htm

[148] CO-OPERATION AGREEMENT
dated as of 27 September 2010, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/agreement_sept_2010.pdf

-συνεργασία με τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης και των κρατών μελών

-οικονομικά κίνητρα για συμμόρφωση (πληρωμές κατάσχεσης)»[149].

«Το μόνο που γνωρίζουμε για αυτές τις συμφωνίες με τις καπνοβιομηχανίες είναι το κείμενο που δημοσίευσε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης στην ιστοσελίδα της. Στις συμφωνίες υπάρχουν και παραρτήματα τα οποία δε δημοσιεύτηκαν και δεν γνωρίζουμε το περιεχόμενο τους» διευκρινίζει ο Luk Joossens, Υπεύθυνος Προώθησης της Πολιτικής κατά του Καπνού και Συνεργάτης της Οργάνωσης Ευρωπαϊκών Αντικαρκινικών Ενώσεων[150].

Οι τέσσερις εταιρείες καπνού συμφώνησαν να καταβάλουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της ετήσιες πληρωμές, συνολικά 1,9 δισ. δολάρια**.** «Μετά την αφαίρεση των νομικών εξόδων, τα κράτη μέλη λαμβάνουν το 90,3% των ετήσιων πληρωμών»[151] και «ο γενικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης λαμβάνει το 9,7%»[152]. Όσον αφορά τα χρήματα που μεταφέρονται στα κράτη μέλη, «η Επιτροπή δεν παρακολουθεί τη χρήση τους, όμως ισχυρίζεται ότι ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να χρησιμοποιήσουν μέρος αυτών των χρημάτων για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου των προϊόντων καπνού»[153].

Εκτός από τις ετήσιες πληρωμές, προβλέπονται και πρόσθετες πληρωμές σε περίπτωση κατάσχεσης λαθραίων τσιγάρων. «Οι πληρωμές κατάσχεσης προκύπτουν όταν ο αριθμός των γνήσιων τσιγάρων που κατάσχονται είναι πάνω από ένα ορισμένο όριο, αρχικά 90 εκατ. τσιγάρα στη συμφωνία με την PMI (αργότερα 450), 90 εκατ. τσιγάρα στη συμφωνία με τις JTI και ITL και 150 εκατ. τσιγάρα στη συμφωνία με την BAT»[154]. Με βάση τις συμφωνίες, οι πληρωμές κατάσχεσης εξαρτώνται από το αν τα κατασχεθέντα τσιγάρα με το σήμα ενός συγκεκριμένου κατασκευαστή

---

[149] Questions and Answers on:Fighting the illicit trade of tobacco products ,14 August 2015, http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/q_and_a_en.pdf

[150] Συνέντευξη με τον κ. Luk Joossens, Υπεύθυνο Προώθησης της Πολιτικής κατά του Καπνού και Συνεργάτη της Οργάνωσης Ευρωπαϊκών Αντικαρκινικών Ενώσεων

[151] Parliamentary question,16 January 2014,E-012450/2013,Answer given by Mr Šemeta on behalf of the Commission, http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012450&language=EN

[152]http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/q_and_a_en.pdf

[153] European Parliament, Working Document on the Agreements with the tobacco industry and fight with the illicit tobacco trade, Committee on Budgetary Control, 2009 – 2014.

[154] Olaf investigation, http://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations_en

θεωρούνται γνήσια, οπότε η πληρωμή είναι υποχρεωτική ή απομίμηση, οπότε δε γίνεται καμία πληρωμή. Αξίζει να σημειωθεί ότι η ανάλυση αυτή πραγματοποιείται από τους ίδιους τους κατασκευαστές καπνού ενώ σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δεν έχει υπάρξει καμιά ένδειξη για λανθασμένη αναφορά όσον αφορά στις κατασχέσεις τσιγάρων. «Αν το «όριο βάσης» που συμφωνήθηκε ξεπεραστεί σε ένα ημερολογιακό έτος, οι καπνοβιομηχανίες πρέπει να καταβάλλουν το τετραπλάσιο ποσό που θα έχει χαθεί σε δασμούς και φόρους. Αν και αυτά τα «ποσά βάσης» που είχαν συμφωνηθεί δεν είχαν ξεπεραστεί, το 2011, ύστερα από πρόταση του Γενικού Διευθυντή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Άπατης, το ποσό βάσης στη συμφωνία με τη PMI αυξήθηκε από 90 σε 450 εκατομμύρια τσιγάρα»[155]. «Η τροποποίηση της συμφωνίας με την PMI τέθηκε σε ισχύ τον Οκτώβριο του 2014, εφαρμόστηκε αναδρομικά από την 1η Ιουλίου 2012 και σύμφωνα με την Επιτροπή, αποσκοπούσε στο να λειτουργήσει ως αποτρεπτικός παράγοντας. Τα στοιχεία της συμφωνίας με τις JTI, ITL και BAT έχουν παραμείνει τα ίδια από την ημερομηνία έναρξης της συμφωνίας.

Έως τον Ιούνιο του 2015, οι συνολικές πληρωμές που κατέβαλαν οι κατασκευαστές καπνού ανήλθαν σε € 1.346.899.492 για τις ετήσιες δόσεις και € 88.484.042 για τις πληρωμές κατάσχεσης. Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρέλαβε € 105.361.282 για ετήσιες πληρωμές και € 4.487.730 για πληρωμές κατάσχεσης.

Πληροφορίες σχετικά με τις πληρωμές από κατάσχεση δεν έχουν δημοσιοποιηθεί, αλλά ελήφθησαν μέσω της νομοθεσίας για πρόσβασης στα έγγραφα. Στην περίοδο 2004-2012, συνολικά € 70.728.624 ήταν οι πληρωμές κατάσχεσης από την PMI, την JTI και την ITL ή κατά μέσο όρο, € 8.300.000 ετησίως. Η BAT δεν είχε κάνει καμία πληρωμή κατάσχεσης»[156]. «Το 2012, παρά τη μαζική παρουσία των λαθραίων προϊόντων της PMI στην Ευρωπαϊκή Ένωση τις καταγγελίες κατά της JTI για λαθρεμπόριο και τη σημαντική παρουσία των κλασικών τσιγάρων στην παράνομη αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης που παράγονται από την Imperial Tobacco Limited στην Ουκρανία, οι συνολικές πληρωμές κατάσχεσης και για τις τέσσερις εταιρείες

[155] https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/pmimodification_agreement_2014_en.pdf

[156] Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies, http://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2015/05/20/tobaccocontrol-2014-052218

ανήλθαν σε € 4.141.791. Το ποσό αυτό ισοδυναμεί με πληρωμή μόνο για 20 εκατ. κατασχεθέντα τσιγάρα από τα 3,8 δισ. τσιγάρα που κατασχέθηκαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2012. Επιπλέον, στα δεδομένα κατάσχεσης, που βασίζονται μόνο σε κατασχέσεις πάνω από 100.000 τσιγάρα, τα πλαστά τσιγάρα παρουσιάζονται να είναι περισσότερα σε σύγκριση με τα γνήσια προϊόντα της βιομηχανίας καπνού. Το 2011, το τελευταίο έτος κατά το οποίο τα εν λόγω δεδομένα είναι διαθέσιμα, η έκθεση Star της PMI εκτιμά ότι 13,5 δισ. γνήσια τσιγάρα PMI πωλήθηκαν στην παράνομη αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συν 2,5 δισεκατομμύρια Classic της Imperial Tobacco. Δύο εταιρείες ήταν υπεύθυνες για τουλάχιστον 16 δισ. παράνομα τσιγάρα, δηλαδή το ένα τέταρτο όλων των παράνομων τσιγάρων που καταναλώνονται στην Ευρώπη. Οι πληρωμές κατάσχεσης εκείνο το έτος ανήλθαν σε € 10.098.035.00. Στο έγγραφο αναφέρεται ότι οι υπηρεσίες επιβολής του νόμου ανίχνευσαν περιορισμένες ποσότητες γνήσιων λαθραίων τσιγάρων καθώς και ότι οι πληρωμές κατάσχεσης από τις καπνοβιομηχανίες στα πλαίσια των συμφωνιών αποτελούν ένα μικρό μέρος των φόρων και δασμών που χάνονται λόγω του λαθρεμπορίου και ότι το αποτρεπτικό αποτέλεσμα των πληρωμών κατάσχεσης δεν φαίνεται να έχει πλήρη αντίκτυπο. Ταυτόχρονα, ενώ το μερίδιο των λαθραίων τσιγάρων από τις τέσσερις μεγάλες καπνοβιομηχανίες στο πλαίσιο της συμφωνίας έχει μειωθεί, άλλα λαθραία τσιγάρα εμφανίστηκαν στην αγορά. Το 2012 από τα πλαστά και τα λαθραία τσιγάρα, τα λεγόμενα φθηνά λευκά, ήταν περίπου 16 δισ. Ούτε η Επιτροπή, ούτε η έκθεση Star παρέχουν πληροφορίες σχετικά με το ποιες εταιρίες εμπλέκονται στο λαθρεμπόριο τσιγάρων»[157].

«Το ότι δεν έχουμε λεπτομέρειες για τις μάρκες των κατασχεθέντων τσιγάρων ήταν ένα από τα προβλήματα σχετικά με την αξιολόγηση αυτών των συμφωνιών. Έχουμε στοιχεία για τον αριθμό των τσιγάρων που κατασχέθηκαν σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά όχι σε κάθε χώρα χωριστά, ούτε από ποια μάρκα τσιγάρων», εξηγεί ο Luk Joossens, Υπεύθυνος Προώθησης της Πολιτικής κατά του Καπνού και Συνεργάτης της Οργάνωσης Ευρωπαϊκών Αντικαρκινικών Ενώσεων[158].

Οι συμφωνίες με τις βιομηχανίες καπνού δέχτηκαν επικρίσεις «ότι η πολιτική για την καταπολέμηση της απάτης, αν όχι η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο σύνολό

[157] European Parliament, Working Document on the Agreements with the tobacco industry and fight with the illicit tobacco trade, Committee on Budgetary Control, 2009-2014.
[158] Συνέντευξη με τον κ. Luk Joossens, Υπεύθυνο Προώθησης της Πολιτικής κατά του Καπνού και Συνεργάτη της Οργάνωσης Ευρωπαϊκών Αντικαρκινικών Ενώσεων.

της, ευνοεί τις καπνοβιομηχανίες, καθώς οι συμφωνίες περιλαμβάνουν τακτική επιχειρησιακή επαφή με τη βιομηχανία και θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως μια μορφή επιβολής εταιρικής σχέσης»[159]. Επιπλέον, η βιομηχανία καπνού είχε ξεκινήσει «μια νομική πρόκληση εναντίον της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού, δημιουργώντας αμφιβολίες για την αναγκαιότητα σύναψη μίας τέτοιας συμφωνίας»[160].

«Στις 9 Μαρτίου 2016, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με ψήφισμά[161] του τάχθηκε κατά της συνέχισης της συμφωνίας με τη Philip Morris International, ζητώντας από την Επιτροπή να μην ανανεώσει τη συμφωνία, η οποία έληγε τον Ιούλιο. Ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήδη από τις 3 Απριλίου 2014 είχε ζητήσει από την Επιτροπή να παρουσιάσει την αξιολόγηση της συμφωνίας με την PMI, μόλις στις 24 Φεβρουαρίου 2016 δόθηκε στη δημοσιότητα με τη μορφή ενός εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών η αξιολόγηση της συμφωνίας και διαβιβάστηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο»[162]. Στην τεχνική αξιολόγηση αναφέρεται ότι από την έναρξη της συμφωνίας μέχρι την 1η Φεβρουαρίου 2016 η PMI έχει καταβάλει περίπου € 68,2 εκατομμύρια στις πληρωμές κατάσχεσης και ότι έχει σημειωθεί μία πτώση της τάξης του 85% στον όγκο των γνήσιων τσιγάρων της PMI που κατασχέθηκαν από τα κράτη μέλη μεταξύ 2006 και 2014. Ωστόσο, η Επιτροπή υπογραμμίζει το γεγονός ότι « η μείωση του λαθρεμπορίου των γνήσιων τσιγάρων της PMI δεν έχει οδηγήσει σε συνολική μείωση του αριθμού των παράνομων προϊόντων στην αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ότι τα λαθραία προϊόντα των τεσσάρων κατασκευαστών έχουν αντικατασταθεί από τα φθηνά λευκά, τα οποία παράγονται σε τρίτες χώρες. Η PMI έκανε δεκτές ορισμένες δεσμεύσεις, οι οποίες ίσως θα ήταν δύσκολο να επιβληθούν με ρυθμιστικά μέσα, ιδίως τις πληρωμές κατάσχεσης χωρίς να απαιτείται η απόδειξη της υπαιτιότητας. Από την υπογραφή των συμφωνιών με τους κατασκευαστές καπνού το ρυθμιστικό περιβάλλον για τον έλεγχο του καπνού στην

---

[159] European Parliament, Working Document on the Agreements with the tobacco industry and fight with the illicit tobacco trade, Committee on Budgetary Control, 2009-2014.
[160] European Commission, Technical assessment of the experience made with the Anti-Contraband and Anti- Counterfeit Agreement and General Release of 9 July 2004 among Philip Morris International and affiliates, the Union and its Member States, Brussels, 24.2.2016.
[161] 414 ψήφους υπέρ, 214 κατά και 66 αποχές.
[162] European Parliament decision of 3 April 2014 on discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the financial year 2012, Section III – Commission and executive agencies (COM(2013)0570 – C7-0273/2013 – 2013/2195(DEC, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2BTA%2BP7-TA-2014-0287%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FEN&language=EN

Ευρωπαϊκή Ένωση έχει εξελιχθεί. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού 2014/40/ΕΕ επιβάλλει στην Ευρωπαϊκή Ένωση ένα σύστημα παρακολούθησης και εντοπισμού των προϊόντων που προορίζονται για ή παράγονται στην αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή να μην ανανεώσει τη συμφωνία με την PMI αλλά να ακολουθήσει την ταχεία επικύρωση της Σύμβασης Πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον έλεγχο του καπνού και την εξάλειψη του λαθρεμπορίου προϊόντων καπνού. Επιπλέον, ζήτησε από την Επιτροπή να λάβει άμεσα μέτρα για να διασφαλίσει την πλήρη μεταφορά της Οδηγίας 2014/40/ΕΕ σε όλα τα κράτη μέλη. Η Οδηγία προβλέπει τη νομική απαίτηση για τις εταιρείες καπνού να εισαγάγουν ένα σύστημα ανίχνευσης και εντοπισμού που πρέπει να λειτουργεί για τα τσιγάρα και τα στριφτά από τις 20 Μαΐου 2019 και για τα άλλα προϊόντα καπνού από 20η Μαΐου, 2024. Το Κοινοβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να θέσει σε εφαρμογή, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και από την ημερομηνία λήξης της συμφωνίας PMI, όλα τα αναγκαία μέτρα για την παρακολούθηση και τον εντοπισμό των προϊόντων καπνού PMI και να ασκήσει αγωγή για τυχόν παράνομες κατασχέσεις προϊόντων αυτού του κατασκευαστή»[163].

Σε ερώτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς την Επιτροπή για το αν οι συμφωνίες της Επιτροπής με τους κατασκευαστές καπνού έρχονται σε αντίθεση με το Πρωτόκολλο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για την εξάλειψη του λαθρεμπορίου στα προϊόντα καπνού, η Επίτροπος Κρισταλία Γκεοργκίεβα απάντησε στις 3 Απριλίου 2014 «ότι το άρθρο 5(3) της Σύμβασης Πλαισίου του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον Έλεγχο του Καπνού καλεί τα Συμβαλλόμενα Μέρη για την προστασία των πολιτικών δημόσιας υγείας από εμπορικά ή κατεστημένα συμφέροντα. Οι κατευθυντήριες γραμμές της Σύμβασης Πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 5(3) περιέχουν μια εξαίρεση για νομικά δεσμευτικές και εκτελεστές συμφωνίες, όπως συμφωνίες καπνού με την Ευρωπαϊκή Ένωση»[164].

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει ανάγκη να παραταθεί η συμφωνία μεταξύ της Philip Morris International, της Επιτροπής και των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά του λαθρεμπορίου μετά τη λήξη της

[163] http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1427529&t=e&l=en
[164] https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/epq_tobacco_en.pdf

στις 9 Ιουλίου 2016. Η εβδομαδιαία συνεδρίαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις 5 Ιουλίου 2016 υποστήριξε την πρόταση της Αντιπροέδρου Κρισταλίνα Γκεοργκίεβα να λήξει η συμφωνία χωρίς καμία παράταση[165].

Στις 7 Ιουνίου 2016 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με θετική ψήφο στην Ολομέλεια, συμφώνησε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να επικυρώσει το Πρωτόκολλο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας[166]. Στις 17 Ιουνίου 2016 τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο έδωσαν το πράσινο φως στην Ευρωπαϊκή Ένωση να επικυρώσει το Πρωτόκολλο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας, την πρώτη διεθνή συνθήκη για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου προϊόντων καπνού για την εξάλειψη του λαθρεμπορίου προϊόντων καπνού.

Οι συμφωνίες με τις καπνοβιομηχανίες δεν ήταν σύμφωνες με το άρθρο 5(3) της Σύμβασης Πλαίσιο για τον Έλεγχο του Καπνού του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας που είχαν επικυρώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα 28 κράτη μέλη. «Το Πρωτόκολλο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας έχει ως στόχο να καταστήσει ασφαλή την αλυσίδα εφοδιασμού των προϊόντων καπνού μέσω μιας σειράς μέτρων των κυβερνήσεων. Αυτό απαιτεί την ίδρυση ενός παγκόσμιου συστήματος παρακολούθησης και εντοπισμού εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος του πρωτοκόλλου, το οποίο περιλαμβάνει τις εθνικές και περιφερειακές συστημάτων παρακολούθησης και εντοπισμού και ένα παγκόσμιο σημείο ανταλλαγής πληροφοριών. Το πρωτόκολλο περιέχει συγκεκριμένες υποχρεώσεις όσον αφορά τη καπνοβιομηχανία. Τα Συμβαλλόμενα Μέρη θα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι κάθε αλληλεπίδραση με τη βιομηχανία καπνού πραγματοποιείται με τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια, και σε σχέση με την παρακολούθηση και τον εντοπισμό, τα μέρη δεν πρέπει να μεταβιβάζουν καμία από τις υποχρεώσεις τους στην καπνοβιομηχανία. Το Πρωτόκολλο θα τεθεί σε ισχύ την 90η ημέρα μετά την κατάθεση της 40ης πράξης επικύρωσης. Κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος θα πρέπει, επίσης, να εξασφαλίσει ότι τα πακέτα των τσιγάρων θα φέρουν μοναδικά σημάδια αναγνώρισης εντός πέντε ετών από τη στιγμή που θα τεθεί σε ισχύ το πρωτόκολλο κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος. Για

[165] VP Georgieva welcomes Council decision to ratify WHO treaty against tobacco smuggling,https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/georgieva/announcements/vp-georgieva-welcomes-council-decision-ratify-who-treaty-against-tobacco-smuggling_en

[166] About the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products, http://www.who.int/fctc/protocol/about/en/

άλλα προϊόντα καπνού, η προθεσμία είναι 10 έτη»[167]. Στο προοίμιο του Πρωτοκόλλου αναφέρεται ότι «τα Συμβαλλόμενα Μέρη πρέπει να είναι σε επιφυλακή για τυχόν προσπάθειες της καπνοβιομηχανίας να υπονομεύσει ή να ανατρέψει τις στρατηγικές για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού και την ανάγκη να ενημερωθεί για τις δραστηριότητες της καπνοβιομηχανίας που έχουν αρνητικές επιπτώσεις σχετικά με τις στρατηγικές για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού». Η βιομηχανία καπνού δεν είναι ένας εταίρος για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού, αν και ορισμένες επαφές με τις εταιρείες καπνού να εφαρμόσουν ένα παρακολούθησης και εντοπισμού του συστήματος είναι αναπόφευκτες. Ορισμένες πληροφορίες στο φορέα δεδομένων, για παράδειγμα, θα πρέπει να παρέχονται από τη βιομηχανία, όπως ο τόπος και η ημερομηνία παραγωγής. Ωστόσο, οι επαφές με τη βιομηχανία καπνού θα πρέπει να είναι περιορισμένες και διαφανείς. Σύμφωνα με το άρθρο 4(2) του πρωτοκόλλου, «τα μέρη διασφαλίζουν τη μέγιστη δυνατή διαφάνεια σε σχέση με τις αλληλεπιδράσεις που μπορεί να έχουν με την καπνοβιομηχανία». Το πρωτόκολλο ορίζει σαφώς ότι οι υποχρεώσεις του συστήματος παρακολούθησης και εντοπισμού δεν θα πρέπει να ανατεθούν στην καπνοβιομηχανία. Για παράδειγμα, στο άρθρο 8(2) προβλέπεται ότι το σύστημα παρακολούθησης και εντοπισμού είναι ελεγχόμενο από το Συμβαλλόμενο Μέρος. Επιπλέον, στο άρθρο 8(12) δίνεται έμφαση στο ότι οι υποχρεώσεις που έχουν εκχωρηθεί σε ένα Συμβαλλόμενο μέρος δεν θα πρέπει να εκτελούνται από ή να ανατεθούν στην καπνοβιομηχανία και στο άρθρο 8(13) ότι κάθε συμβαλλόμενο μέρος εξασφαλίζει ότι οι αρμόδιες αρχές του, που συμμετέχουν στο σύστημα εντοπισμού και παρακολούθησης, αλληλεπιδρούν με την καπνοβιομηχανία και εκείνων που εκπροσωπούν τα συμφέροντα της βιομηχανίας καπνού μόνο στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου»[168].

---

[167]The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products: an overview, WHO FCTC | January 2015.

[168]The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products: Questions and Answershttp://www.who.int/fctc/protocol/faq/en/index1.html

Ανακεφαλαίωση

Αν και η προέλευση της έννοιας lobbying δεν είναι επιβεβαιωμένη το lobbying πήρε το όνομά του από τα λόμπι ή τους διαδρόμους του Κοινοβουλίου, όπου βουλευτές και οι συνεργάτες τους συγκεντρώνονταν πριν και μετά από τις συζητήσεις. Η παρουσία των ομάδων συμφερόντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση χρονολογείται από τις απαρχές του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η πρώτη ώθηση για την αύξηση του αριθμού των ομάδων συμφερόντων συνέβη το 1979 με την πρώτη άμεση εκλογή των αντιπροσώπων των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Οι δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων ενθαρρύνονται αργότερα με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1986, η οποία είχε ως σκοπό την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Με την εισαγωγή της συναπόφασης και την ενίσχυση της διαδικασίας διαβούλευσης, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη επέφερε διαρθρωτικές αλλαγές στη νομοθετική διαδικασία και μετατόπιση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκαλώντας την αύξηση των ομάδων συμφερόντων και των δραστηριοτήτων τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Καθώς τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δε διέθεταν τα μέσα για να ασχοληθούν με την επέκταση της νομοθεσίας, άνοιξαν τις πόρτες τους σε περισσότερες ομάδες, οι οποίες επεδίωκαν να αποκτήσουν όλο και μεγαλύτερη επιρροή.

Η νομιμοποίηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση διακρίνεται στη νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος και τη νομιμοποίηση διά της διαδικασίας. Η νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος σχετίζεται με την αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά στην αντιμετώπιση προβλημάτων και τη δημιουργία αποτελεσματικής πολιτικής. Η νομιμοποίηση διά της διαδικασίας αφορά τη δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αναφέρεται στη συμμετοχική ποιότητα της διαδικασίας που οδηγεί σε νόμους και κανόνες, όπως διασφαλίζονται από τα «πλειοψηφικά» όργανα της εκλογικής εκπροσώπησης. Η περίπτωση αυτή απαιτεί μηχανισμούς και διαδικασίες για τη σύνδεση πολιτικών αποφάσεων με τις προτιμήσεις των πολιτών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση υφίσταται δημοκρατικό έλλειμμα, το όποιο προκύπτει από το γεγονός ότι τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεών τους έχουν ελλιπή δημοκρατική νομιμοποίηση και φαίνονται απρόσιτα στον απλό πολίτη.Το lobbying στην Ευρωπαϊκή Ένωση

αποτελεί σημαντική πηγή νομιμοποίησης διότι οι ομάδες συμφερόντων έχουν υποστηρίξει την εφαρμογή πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχουν προωθήσει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μεταξύ των κρατών μελών και των πολιτών. Το lobbying συνδέεται άρρηκτα με το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν αποτελεί όμως τον τρόπο για την επίλυσή του.

Η Επιτροπή διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στη νομοθετική διαδικασία, καθώς διαθέτει το αποκλειστικό δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η Επιτροπή έχει το επίσημο δικαίωμα να κινήσει τη νομοθεσία και επομένως είναι υπεύθυνη για τη σύνταξη των νομοθετικών προτάσεων. Αυτός είναι και ο λόγος που η πλειοψηφία των δραστηριοτήτων των ομάδων συμφερόντων επικεντρώνεται σε αυτήν. Η Επιτροπή αναγνωρίζει τη σημασία των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων στη διαδικασία της αναπτυξιακής ευρωπαϊκής πολιτικής. Η σχέση της Επιτροπής με τις ομάδες συμφερόντων είναι σχέση αλληλεξάρτησης. Οι ομάδες συμφερόντων αναζητούν πρόσβαση στην Επιτροπή και σε αντάλλαγμα για την πρόσβαση αυτή η Επιτροπή απαιτεί πόρους που είναι ζωτικής σημασίας για τη δική της λειτουργία: γνώσεις και νομιμότητα.

Οι αυξημένες αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η μεγαλύτερη εμπλοκή του στη νομοθετική διαδικασία είχε ως αποτέλεσμα οι ομάδες συμφερόντων να επιδιώκουν την πρόσβασή τους σε αυτό. Η διαδικασία του lobbying είναι απαραίτητη για τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με τους λομπίστες να αποτελούν κύρια πηγή πληροφοριών και τεχνογνωσίας. Οι ομάδες συμφερόντων μεταφέρουν τις πληροφορίες τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με σκοπό να επηρεάσουν τόσο τη διαδικασία των τροποποιήσεων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και την ευρύτερη νομοθετική διαδικασία. για λογαριασμό τους ή για λογαριασμό των πελατών τους.

Το Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από τους υπουργούς κάθε κράτους μέλους και είναι το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δίνει πολύ μικρή πρόσβαση στις ομάδες συμφερόντων. Οι ομάδες συμφερόντων σπάνια έχουν ευκαιρίες πρόσβασης στα υψηλότερα επίπεδα, το υπουργικό, και στο επίπεδο της Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων, COREPER. Στην περίπτωση που ομάδες συμφερόντων αποκτήσουν πρόσβαση στο Συμβούλιο, θα πρέπει να παρουσιάσουν

πληροφορίες που να μπορούν να διευκολύνουν τη διαδικασία διαπραγμάτευσης μεταξύ των κρατών μελών.

Το lobbying έχει αυξηθεί σημαντικά στις Βρυξέλλες από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, καθώς η ΕΕ έχει αποκτήσει μεγαλύτερη αυτονομία σε διάφορους τομείς πολιτικής. Σήμερα, ένα ευρύ φάσμα ομάδων συμφερόντων ασκούν πιέσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθιστώντας την βελγική πρωτεύουσα ένα από τα μεγαλύτερα κέντρα των ομάδων συμφερόντων στον κόσμο. Οι ομάδες συμφερόντων θεωρούνται από τους φορείς χάραξης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης θετικό στοιχείο, στο βαθμό που διασφαλίζουν τη συμμετοχή των κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και παρέχουν χρήσιμες πληροφορίες.

Η εξάπλωση του lobbying στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης οδήγησε σε κριτική αναφορικά με τη διαφάνεια και τη λογοδοσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι ανησυχίες αφορούν την έλλειψη επίσημης και αξιόπιστης εκτίμησης του αριθμού και του τύπου των ομάδων συμφερόντων, το ποσό των χρημάτων που δαπανώνται για την άσκηση πίεσης και τις πιθανές συγκρούσεις συμφερόντων. Το Μητρώο Διαφάνειας είναι ένα από τα βασικά εργαλεία για την υλοποίηση της δέσμευσης που έχει αναλάβει η Επιτροπή υπέρ της διαφάνειας. Το Μητρώο καλύπτει όλες τις δραστηριότητες, που σκοπό έχουν να επηρεάσουν τις νομοπαρασκευαστικές διαδικασίες και τις διαδικασίες εφαρμογής των πολιτικών των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Το πρώτο Μητρώο Διαφάνειας δημιουργήθηκε από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή το 2011. Επικαιροποιήθηκε με διοργανική συμφωνία τον Απρίλιο του 2014 και εφαρμόζεται σήμερα μόνο στα δύο θεσμικά όργανα. Το ισχύον προαιρετικό Μητρώο περιλαμβάνει πάνω από 9.800 εγγεγραμμένους φορείς, οι οποίοι δεσμεύονται από τον κώδικα δεοντολογίας. Οι εγγεγραμμένοι προέρχονται από γραφεία συμβούλων δημοσίων υποθέσεων και δικηγορικά γραφεία μέχρι εμπορικές και επαγγελματικές ενώσεις, ΜΚΟ, θρησκευτικές και πανεπιστημιακές οργανώσεις.

Ως μηχανισμός για την αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Πρωτοβουλία των Ευρωπαίων Πολιτών παρέχει στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης το δικαίωμα να προτείνουν νομοθεσία στην Επιτροπή. Ο κανονισμός της Πρωτοβουλίας των Ευρωπαίων Πολιτών σκιαγραφεί έναν έμμεσο ρόλο για τις ομάδες συμφερόντων. Οι διοργανωτές της πρωτοβουλίας θα

πρέπει να παρέχουν λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με το αντικείμενο, τους στόχους και το πλαίσιο της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών. Οι υποστηρικτές των πρωτοβουλιών θα πρέπει να συστήσουν μια επιτροπή επτά ατόμων που διαμένουν νόμιμα σε επτά κράτη μέλη, προκειμένου να αποφύγουν πρωτοβουλίες που οργανώνονται συγκεντρωτικά, προσθέτοντας δυσκολίες στους λομπίστες να ενεργήσουν.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ασκεί τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που της έχει αναθέσει ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επικουρούμενη από επιτροπές αντιπροσώπων των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες αποτελούν την «επιτροπολογία». Οι επιτροπές αυτές, την προεδρία των οποίων αναλαμβάνει υπάλληλος της Επιτροπής, γνωμοδοτούν για τις εκτελεστικές πράξεις που προτείνει η Επιτροπή. Όλες οι επιτροπές είναι ανοιχτές στους λομπίστες, οι οποίοι προωθούν τα συμφέροντά τους με προτάσεις τεχνικά ορθές και αξιόπιστες. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αντικατέστησε την επιτροπολογία με τη διαδικασία της «πράξης κατ' εξουσιοδότηση» υπό τον έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Με τις «πράξεις κατ' εξουσιοδότηση» η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα θέτει τις τεχνικές απαιτήσεις που προκύπτουν από τη νομοθεσία, στο πλαίσιο της εντολής Συμβουλίου και Κοινοβουλίου που της εκχωρούν αυτή την αρμοδιότητα υπό σαφείς προϋποθέσεις και συγκεκριμένους περιορισμούς και ελέγχους.

Σήμερα, ένα ευρύ φάσμα ομάδων συμφερόντων ασκεί πιέσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθιστώντας την βελγική πρωτεύουσα ένα από τα μεγαλύτερα κέντρα των ομάδων συμφερόντων στον κόσμο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αναπτύσσει δραστηριότητα σε ποικίλους τομείς πολιτικής, από τα ανθρώπινα δικαιώματα μέχρι το εμπόριο και τις μεταφορές. Ο αγώνας κατά του καπνίσματος αποτελεί προτεραιότητα της πολιτικής δημόσιας υγείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύμφωνα με έρευνες, το κάπνισμα παραμένει η μεγαλύτερη αιτία αποτρέψιμων θανάτων και ασθενειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς ευθύνεται για 700.000 θανάτους κάθε χρόνο. Αν και οι νομοθετικές εξουσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημόσια υγεία είναι περιορισμένες, η έναρξη το 1985 του «Ευρωπαϊκού Προγράμματος κατά του Καρκίνου» επέφερε μια σειρά από μέτρα για τον έλεγχο του καπνού, συμπεριλαμβανομένης και της πρώτης Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού, η οποία εγκρίθηκε στις 5 Ιουνίου 2001 και ρύθμιζε θέματα όπως είναι η παραγωγή, η

πώληση και η παρουσίαση των προϊόντων καπνού. Το 2009, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε την αναθεώρηση της παρούσας οδηγίας υπό το φως της νέας αγοράς, των επιστημονικών εξελίξεων και της Σύμβασης-Πλαίσιο για τον Έλεγχο του Καπνού του Παγκοσμίου Οργανισμού Υγείας. Η αναθεώρηση επεδίωκε να εξισορροπήσει μια αυστηρότερη, κυρίως για λόγους υγείας, ρύθμιση για την παραγωγή, την αγορά και την πώληση προϊόντων καπνού με την ελαχιστοποίηση του οικονομικού κόστους της εν λόγω ρύθμισης.

Τέσσερα χρόνια μετά την έναρξη της διαδικασίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε την πρότασή της για την επικαιροποίηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού. Η πρόταση επικεντρώθηκε στους ακόλουθους τομείς:

- Επισήμανση και συσκευασία: όλες οι συσκευασίες τσιγάρων και καπνού για στριφτά τσιγάρα θα πρέπει να φέρουν συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία, οι οποίες να αποτελούνται από εικόνα και κείμενο και να καλύπτουν το 75% του εμπρόσθιου και του οπίσθιου μέρους της συσκευασίας χωρίς κανένα διαφημιστικό στοιχείο
- Συστατικά και εκπομπές: τα κράτη μέλη θα απαιτούν από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς προϊόντων καπνού να υποβάλουν έκθεση σχετικά με τα συστατικά που χρησιμοποιούνται σε αυτά και τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικές γεύσεις, όπως γεύσεις φρούτων ή σοκολάτα, απαγορεύονται
- Ιχνηλασιμότητα και χαρακτηριστικά ασφαλείας: η πρόταση προέβλεπε ένα σύστημα παρακολούθησης και ανίχνευσης πακέτων για τα προϊόντα καπνού σε όλη την αλυσίδα εφοδιασμού
- Καπνός για χρήση από το στόμα**:** διατηρείται η απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά του καπνού για χρήση από το στόμα (snus)
- Διασυνοριακές πωλήσεις εξ αποστάσεως των προϊόντων καπνού: οι έμποροι λιανικής που πραγματοποιούν διασυνοριακές πωλήσεις εξ αποστάσεως οφείλουν να κοινοποιούν τις δραστηριότητές τους στις αρμόδιες αρχές.

Το σχέδιο νόμου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υποστήριξε η Επιτροπή για το Περιβάλλον, τη Δημόσια Υγεία και την Ασφάλεια Τροφίμων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η συμφωνία, η οποία επετεύχθη από τους 27 υπουργούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Συμβούλιο Υγείας στο Λουξεμβούργο τον Ιούνιο του 2013, ήταν ασθενέστερη από την αρχική πρόταση της Επιτροπής και περιελάμβανε τα εξής σημεία:

- απαγόρευση της χρήσης των τσιγάρων και των στριφτών τσιγάρων με χαρακτηριστικές γεύσεις, όπως γεύσεις φρούτων, σοκολάτα ή μενθόλη, που περιέχουν πρόσθετα τα οποία αυξάνουν τον κίνδυνο εθισμού και τοξικότητας
- οι προειδοποιήσεις για την υγεία να συνδυάζουν υποχρεωτικά κείμενο και εικόνα και να καλύπτουν το 65% του συνόλου των συσκευασιών των προϊόντων καπνού
- απαγόρευση οποιασδήποτε παραπλανητικής σήμανσης (όπως «φυσικό» ή «βιολογικά»)
- εισαγωγή ενός συστήματος παρακολούθησης και εντοπισμού μαζί με χαρακτηριστικά ασφαλείας προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου και των παραποιημένων προϊόντων
- τα κράτη μέλη να μπορούν να θεσπίζουν αυστηρότερους κανόνες για τα πρόσθετα ή τη συσκευασία του προϊόντα καπνού (όπως απλή συσκευασία), υπό ορισμένες προϋποθέσεις (όπως κοινοποίηση στην Επιτροπή)
- τα κράτη μέλη να μπορούν να αποφασίσουν να απαγορεύσουν τις εξ αποστάσεως διασυνοριακές πωλήσεις προϊόντων καπνού.

Στις 8 Οκτωβρίου 2013 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε την πρόταση για την αναθεώρηση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού. Το κείμενο που εγκρίθηκε περιελάμβανε τα εξής σημεία:

- Προειδοποιήσεις για την υγεία: η νομοθεσία προέβλεπε οι προειδοποιήσεις για την υγεία να καλύπτουν τουλάχιστον το 30% της έκτασης του μπροστινού και το 40% του οπίσθιου μέρους του πακέτου. Οι ευρωβουλευτές ήθελαν την αύξηση σε ποσοστό 65%. Η μάρκα θα πρέπει να εμφανίζεται στο κάτω μέρος του πακέτου. Τα πακέτα με λιγότερα από 20 τσιγάρα θα έπρεπε να απαγορευτούν. Ωστόσο, οι Ευρωβουλευτές απέρριψαν το αίτημα για την απαγόρευση των «slim» τσιγάρων.
- Λίστα με πρόσθετα, απαγορευμένες γεύσεις: οι Ευρωβουλευτές ήταν αντίθετοι στη χρήση πρόσθετων και αρωματικών ουσιών στα προϊόντα καπνού. Πρόσθετα απαραίτητα για την παραγωγή καπνού, όπως η ζάχαρη θα

πρέπει να εγκριθούν. Για την απόκτηση άδειας για πρόσθετη ύλη, οι κατασκευαστές θα πρέπει να κάνουν αίτηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

- Καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου**:** σύμφωνα με τους Ευρωβουλευτές, για να μειωθεί ο αριθμός των παράνομων προϊόντων καπνού στην αγορά, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι τα απλά πακέτα και η συσκευασία μεταφορών θα προσδιορίζονται με ένα σήμα που να επιτρέπει τον εντοπισμό τους.

Η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων ενέκρινε ένα συμβιβαστικό κείμενο σχετικά, που είχε υποβληθεί σε μία τριμερή συνάντηση μεταξύ της Λιθουανικής Προεδρίας και εκπρόσωπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής στις 16 Δεκεμβρίου. Το συμβιβαστικό κείμενο που εγκρίθηκε περιελάμβανε τα ακόλουθα βασικά μέτρα, τα οποία έπρεπε να φέρουν τα κράτη μέλη στο εθνικό τους δίκαιο:

- Απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά των τσιγάρων και καπνού για στριφτά τσιγάρα με χαρακτηριστικές γεύσεις. Η απαγόρευση των προϊόντων μενθόλης θα ισχύει μόνο τέσσερα χρόνια μετά τη μεταφορά της Οδηγίας από τα κράτη μέλη.
- Οι προειδοποιήσεις για την υγεία θα πρέπει να καλύπτουν το 65% του μπροστινού και οπίσθιου μέρος των συσκευασιών των προϊόντων καπνού. Επιπλέον, κάθε συσκευασία καπνού καπνίσματος πρέπει να φέρει μια γενική προειδοποίηση (όπως «Το κάπνισμα σκοτώνει – σταματήστε το τώρα») και τη πληροφορία: «Ο καπνός του τσιγάρου περιέχει πάνω από 70 ουσίες που είναι γνωστό ότι προκαλούν καρκίνο».
- Εισαγωγή ενός συστήματος παρακολούθησης και εντοπισμού, μαζί με χαρακτηριστικά ασφαλείας, προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου και των παραποιημένων προϊόντων.
- Τα κράτη μέλη να μπορούν να αποφασίσουν την απαγόρευση των διασυνοριακών εξ αποστάσεως πωλήσεων προϊόντων καπνού.
- Τα κράτη μέλη να μπορούν να θεσπίζουν αυστηρότερους κανόνες για τα πρόσθετα ή τη συσκευασία των προϊόντων καπνού (όπως απλή συσκευασία), υπό ορισμένες προϋποθέσεις (όπως με γνωστοποίηση στην Επιτροπή).

Η αναθεωρημένη Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού θεωρήθηκε ως «ο φάκελος που δέχτηκε τη μεγαλύτερη άσκηση πίεσης στην ιστορία των θεσμικών οργάνων της

Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Phillip Morris International, ο μεγαλύτερος διακυβευματούχος από την πλευρά της καπνοβιομηχανίας, προσέλαβε περισσότερους από 160 λομπίστες και ξόδεψε περίπου 1.250.000 € για την άσκηση πίεσης στο φάκελο της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού. Τουλάχιστον επτά λομπίστες της βιομηχανίας καπνού ήταν πρώην πολιτικοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή δημόσιοι υπάλληλοι. Επίσης, η βιομηχανία καπνού προσέλαβε και ομάδες «τρίτων», ομάδες συμφερόντων οι οποίες δε συνδέονταν άμεσα με την καπνοβιομηχανία και θα ασκούσαν πίεση υπέρ των προτιμήσεων της καπνοβιομηχανίας.

Η στρατηγική της PMI κατά τη διάρκεια της αναθεώρησης ήταν να τροποποιήσει, να καθυστερήσει ή να εμποδίσει κάθε πρόταση σχετικά με την κατάργηση της απλής συσκευασίας, την απαγόρευση της προβολής των προϊόντων καπνού στα σημεία πώλησης και την απαγόρευση συστατικών. Η εκστρατεία άσκησης πίεσης της καπνοβιομηχανίας στόχευε σε βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και των εθνικών κυβερνήσεων στο Συμβούλιο. Στο στάδιο της Επιτροπής θα προσπαθούσε να εμποδίσει τις πολιτικές που θα προτείνονταν από τη Γενική Διεύθυνση Υγείας και Ασφάλειας Τροφίμων. Επιπλέον στο Κοινοβούλιο η PMI στόχευε να δημιουργήσει αντιπολίτευση ώστε να «σπάσει» τον πλήρη έλεγχο του φακέλου που κρατούσε η Επιτροπή Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας Τροφίμων. Τέλος, η PMI προσπάθησε να δημιουργήσει αντιπολίτευση μέσα στο Συμβούλιο η οποία να στηρίζει τις αρνητικές επιπτώσεις που θα δημιουργούσε η ρύθμιση για τον καπνό στην απασχόληση στον τομέα της καπνοβιομηχανίας.

Η δημόσια διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών αποτέλεσε σημαντικό σημείο πρόσβασης για την καπνοβιομηχανία. Η «Έξυπνη Ρύθμιση» έδωσε στα ενδιαφερόμενα μέρη και τους φορείς της βιομηχανίας τη δυνατότητα να εκφράσουν τη γνώμη τους σχετικά με την πολιτική του καπνού για ολόκληρο τον κύκλο ζωής του. Η δημόσια διαβούλευση που πραγματοποιήθηκε στα τέλη του 2010 προσέλκυσε 85.000 υποβολές, με την Επιτροπή να σχολιάζει ότι «καμία προηγούμενη δημόσια διαβούλευση που δρομολόγησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν έχει καταγράψει τόση μεγάλη συμμετοχή». Παρά το γεγονός ότι μόνο 2.320 υποβολές συνδέονταν ανοιχτά με την καπνοβιομηχανία, η ανάλυση έδειξε ότι το 57% των απαντήσεων ήταν διπλότυπα και είχαν υποβληθεί από την καπνοβιομηχανία που ηγείτο εκστρατειών σε Πολωνία και Ιταλία. Κατακλύζοντας τη διαβούλευση, η καπνοβιομηχανία μπόρεσε

να υπονομεύσει τη δημοκρατική διαδικασία και ο τεράστιος όγκος των απαντήσεων να καθυστερήσει σημαντικά τη διαδικασία αναθεώρησης.

Λίγες μέρες πριν ξεκινήσει η επανεξέταση της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού, ο πρόεδρος της Κομισιόν Jose Manuel Barroso ανακοίνωσε την παραίτηση του Επιτρόπου Υγείας John Dalli. Της παραίτησης είχε προηγηθεί έρευνα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Καταπολέμησης της Διαφθοράς. Η έρευνα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Καταπολέμησης της Διαφθοράς ξεκίνησε μετά από καταγγελία της σουηδικής εταιρεία κατασκευής καπνού χωρίς καύση Swedish Match ότι ο Μαλτέζος επιχειρηματίας και πολιτικός φίλος του Επιτρόπου Silvio Zammit χρησιμοποίησε τη γνωριμία του με τον John Dalli και προσπάθησε να της αποσπάσει 60.000.000 € σε αντάλλαγμα για την άρση της απαγόρευσης snus. Σύμφωνα με τα αποτέλεσμα της έρευνας, ο Μαλτέζος Επίτροπος δε χρηματίστηκε ούτε είχε άμεση εμπλοκή στην υπόθεση, αλλά γνώριζε τα γεγονότα. Παρά τις εκκλήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Επιτρόπου, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης αρνήθηκε να δημοσιοποιήσει την έκθεση που οδήγησε στην απομάκρυνση του John Dalli. Η έκθεση έγινε γνωστή στο κοινό τον Απρίλιο του 2013, όταν διέρρευσε στον Τύπο της Μάλτας και προκάλεσε ποικίλες αντιδράσεις. Η παραίτηση του Dalli πάγωσε τη νομοθετική διαδικασία μέχρι τον Νοέμβριο του 2012, που ορίστηκε νέος Επίτροπος.

Το 2014 η Μη Κυβερνητική Οργάνωση Corporate Europe Observatory κατήγγειλε στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν είχε εκπληρώσει την υποχρέωσή της, σύμφωνα με τη Σύμβαση Ελέγχου του Καπνού, να είναι υπόλογη και διαφανής στις σχέσεις της με την καπνοβιομηχανία. Συγκεκριμένα, η καταγγελία ήταν ότι η Επιτροπή, με την εξαίρεση της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας, απέτυχε να δημοσιεύσει προληπτικά λεπτομέρειες και τα πρακτικά των συναντήσεων με τους εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού. Η θέση της Επιτροπής ήταν ότι είχε εκπληρώσει την υποχρέωσή της βάσει της Σύμβασης να είναι υπόλογη και διαφανής. Η Επιτροπή υποστήριξε επίσης ότι οι αυστηροί και προληπτικοί κανόνες που θεσπίζονται από τη Γενική Διεύθυνση Υγείας αντικατοπτρίζουν συγκεκριμένες ευθύνες της Διεύθυνσης και δεν ήταν κατάλληλοι στην περίπτωση της Επιτροπής στο σύνολό τους. Ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι τα συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης οφείλουν να λαμβάνουν ενεργά μέτρα τόσο για να περιορίσουν την έκταση των αλληλεπιδράσεων με τη βιομηχανία καπνού όσο και να διασφαλιστεί η διαφάνεια

όταν συμβαίνουν τέτοιες αλληλεπιδράσεις. Ο Διαμεσολαβητής απέρριψε την άποψη ότι η Επιτροπή γενικά θα μπορούσε να λειτουργήσει σε ένα χαμηλότερο επίπεδο διαφάνειας από ό,τι απαιτείται από τη Γενική Διεύθυνση Υγείας: όλες οι Διευθύνσεις εμπλέκονται σε νομοθετικές και πολιτικές περιοχές που σχετίζονται με τον έλεγχο του καπνού. Ο Διαμεσολαβητής διαπίστωσε εγγενείς αδυναμίες στις τρέχουσες πρακτικές της Επιτροπής (εκτός από τη Γενική Διεύθυνση Υγείας), που την καθιστούν αναξιόπιστη και μη ικανοποιητική από την άποψη της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Ο Διαμεσολαβητής διαπίστωσε ότι οι τρέχουσες πρακτικές ανήλθαν σε κακοδιοίκηση. Συνιστά στην Επιτροπή ότι το σύνολο των Διευθύνσεών της πρέπει να εξασφαλίσουν ενεργητική διαφάνεια, όπως συμβαίνει ήδη με τη Γενική Διεύθυνση Υγείας. Αυτό θα απαιτήσει την on-line δημοσίευση των στοιχείων και των πρακτικών όλων των συνεδριάσεων με τους εκπροσώπους συμφερόντων του καπνού. Η σύσταση περιλαμβάνει ρητή αναφορά στις συνεδριάσεις της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής με τους εκπροσώπους της βιομηχανίας καπνού, συμπεριλαμβανομένων των νομικών εκπροσώπων της.

Συμπεράσματα

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων και παραγωγής πολιτικής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνθέτει μία περίπλοκη εικόνα. Η πολύ-επίπεδη φύση διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται σε διαφορετικά επίπεδα και από ποικίλους δρώντες, παρέχει στις ομάδες συμφερόντων το κατάλληλο πεδίο για να αναπτύξουν τη δραστηριότητά τους και να συμμετάσχουν ενεργά στη διαδικασία. Οι Ευρωπαίοι πολίτες δεν έχουν τη δυνατότητα άμεσης πρόσβασης στα κέντρα λήψης αποφάσεων ώστε να είναι σε θέση να υποστηρίξουν την ενοποιητική διαδικασία. Οι ομάδες συμφερόντων επέτρεψαν την ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών και των ενδιαφερόμενων μερών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, παρέχοντας έτσι στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης νομιμότητα και υποστήριξη. Η διαφάνεια είναι απαραίτητη προϋπόθεση για να καταστεί δυνατή η συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δέχεται επικρίσεις σχετικά με τη διαφάνεια και τη λογοδοσία όσον αφορά στη λήψη αποφάσεων. Το Μητρώο Διαφάνειας εξακολουθεί να παραμένει εθελοντικό ενώ δεν εμποδίζει ευρωβουλευτές από το να εργαστούν ως εκπρόσωποι μιας ομάδας συμφερόντων μετά τη λήξη της θητείας τους και δεν απαιτεί οι ευρωβουλευτές να τηρούν αρχείο με όλες τις σημαντικές συναντήσεις με τους εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων σε σχέση με την εργασία τους.

Καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση εξελίσσεται, προσπαθεί να προσαρμοστεί σε νέα δεδομένα και να ορίσει την πολιτική της ταυτότητα. Παρά τις δυσκολίες που παρουσιάζονται, επιδιώκει να θέσει όρους και να ορίσει τις πολιτικές για διάφορα ζητήματα που την αφορούν. Ένα από τα ζητήματα αυτά αφορά την προσπάθειά της να προστατεύσει τις ζωές χιλιάδων Ευρωπαίων πολιτών από απειλές για τη δημόσια υγεία, όπως ο καπνός και οι βλάβες που σχετίζονται με το κάπνισμα, θέτοντας σε ισχύ και προωθώντας την αντικαπνιστική νομοθεσία.

Η αναθεωρημένη Οδηγία για τα Προϊόντα Καπνού, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2014, αποτέλεσε αντικείμενο τεράστιων προσπαθειών άσκησης πίεσης από την καπνοβιομηχανία, η οποία θεωρούσε ότι αποτελεί απειλή για τον κλάδο του καπνού. Η αντίδραση της καπνοβιομηχανίας κατά τη διάρκεια αναθεώρησης της Οδηγίας εκδηλώθηκε με τη μορφή συνασπισμού που αποτελούνταν από διεθνείς εταιρίες καπνού, όπως η Philip Morris International (PMI) και η British American Tobacco

(BAT) μαζί με άλλες μεγάλες επιχειρήσεις καπνού και ευρωπαϊκές εμπορικές ενώσεις, συμπεριλαμβανομένων των European Smoking Tobacco Association (ESTA), European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) και European Cigar Manufacturerς (ECMA).

Η καπνοβιομηχανία ξεκίνησε μια μαζική εκστρατεία κατά της αναθεώρησης της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού, βάζοντας στο στόχαστρο συγκεκριμένα μέλη των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, κινητοποιώντας «τρίτους» και χρηματοδοτώντας μελέτες με σκοπό να καταρρίψει την ανάγκη αναθεώρησής της. Η κύρια στρατηγική της καπνοβιομηχανίας ήταν να καθυστερήσει ή να εμποδίσει οποιαδήποτε πολιτική σχετική με την κατάργηση της απλής συσκευασίας, την απαγόρευση της προβολής των προϊόντων καπνού στα σημεία πώλησης και την απαγόρευση των χαρακτηριστικών συστατικών. Η εκστρατεία προσπάθησε να μετατοπίσει τη συζήτηση από το θέμα της υγείας στις αρνητικές οικονομικές συνέπειες της πρότασης και να αποδυναμώσει όσους σχετίζονταν με τον τομέα της Υγείας, όπως τη Γενική Διεύθυνση Υγείας, τον Επίτροπο Υγείας και την Επιτροπή Υγείας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι δραστηριότητες άσκησης πίεσης έλαβαν χώρα παρά τους περιορισμούς της Σύμβασης Πλαίσιο για τον Έλεγχο του Καπνού του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για την προστασία της υγείας από εμπορικά και έννομα συμφέροντα της βιομηχανίας καπνού.

Η τελική Οδηγία, η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Απρίλιο του 2014, αποδείχτηκε πιο αδύναμη από το αρχικό προσχέδιο. Η πρόταση για την απλή συσκευασία και την απαγόρευση της προβολής των προϊόντων καπνού στα σημεία πώλησης είχε αφαιρεθεί στο στάδιο της Επιτροπής. Στο στάδιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου το μέγεθος των εικονογραφημένων προειδοποιήσεων για την υγεία είχε μειωθεί από 75% σε 65% και απορρίφθηκε η απαγόρευση των slim τσιγάρων. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο αποφάσισε να καθυστερήσει για 5 χρόνια την προτεινόμενη απαγόρευση της μενθόλης στα τσιγάρα, η οποία θα δημιουργούσε μεγάλο πρόβλημα στη καπνοβιομηχανία όσον αφορά τη στρατολόγηση καπνιστών νεαρής ηλικίας.

Από την αρχή, η διαδικασία της αναθεώρησης της Οδηγίας για τα Προϊόντα Καπνού ήταν βυθισμένη στις αντιπαραθέσεις. Τον Οκτώβριο του 2012 ο Επίτροπος Υγείας και Προστασίας του Καταναλωτή οδηγήθηκε σε αναγκαστική παραίτηση ύστερα από

καταγγελία της σουηδικής εταιρίας κατασκευής καπνού χωρίς καύση Swedish Match για χρηματισμό από πολιτικό φίλο του Επιτρόπου προκειμένου να προωθήσει την άρση της απαγόρευσης πώλησης καπνού χωρίς καύση στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η παραίτηση του Επιτρόπου Υγείας είχε ως αποτέλεσμα το πάγωμα της νομοθετικής διαδικασίας μέχρι να οριστεί νέος Επίτροπος.

Οι συμφωνίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις καπνοβιομηχανίες είχαν ως αποτέλεσμα να δημιουργηθεί ένα πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κατασκευαστών καπνού, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών. Οι συγκεκριμένες συμφωνίες συνήφθησαν σε μία περίοδο που η καπνοβιομηχανία εξαιρούνταν από το χώρο της πολιτικής μέσω του άρθρου 5(3) της Σύμβασης Πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον Έλεγχο του Καπνού, που εγκρίθηκε το 2003 και τις κατευθυντήριες γραμμές του που συμφωνήθηκαν το 2008. Το λαθρεμπόριο τσιγάρων παρείχε στην καπνοβιομηχανία την ευκαιρία να σηματοδοτήσει ότι είχε κοινές ανησυχίες με τους φορείς χάραξης πολιτικής και να πείσει τις Αρχές να την αποδεχτούν ως εταίρο στην αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου προϊόντων καπνού στο οποίο όμως ήταν συνεργός.

Βιβλιογραφία

Αρδίτης Ηλίας, «Το Lobbying και η λειτουργία του στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Διατμηματικό Πρόγραμμα Σπουδών στη Διοίκηση Επιχειρήσεων, Φεβρουάριος 2011.

Balosin Miruna Andreea, Analyzing EU's lobbying Structures, Editura Universității «Petru Maior», Tg. Mureș, ISSN .

Boedeltje Mijke & Cornips Juul, Input and Output Legitimacy in Interactive Governance, NIG Annual Work Conference 2004 Rotterdam, No. NIG2-01, 2001.

Chalmers Adam William, Decision –making in the European Union before and after Lisbon, 2012.

Charrad Kristina, Lobbying in the European Union, Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance, 2006.

Coen David, Richardson Jeremy, Lobbying the European Union: Institutions, Actors and, Press Oxford University Press Inc., New York, 2009.

Council of the European Union, Council agrees its position on revised EU tobacco directive, Luxembourg, 21 June 201311388/13 PRESSE 284.

Council of the European Union, Council approves compromise on tobacco directive, Brussels, 18 December 2013, 17905/13 (OR. en) PRESSE 589.

Corporate Europe Observatory, Brussels The EU quarter Revised and updated edition, 2011.

Ευθυμιάδης Ευθύμιος, 'Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα από τις μηχανές εσωτερικής καύσης των αυτοκινήτων ως μελέτη περίπτωσης για το ρόλο και την ισχύ των ομάδων πίεσης (lobbies) στην Ευρωπαϊκή Ένωση', Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, Απρίλιος 2015.

European Commission - Press release, Commission and Parliament Implement New Rules on Transparency Register, Brussels, 27 January 2015

European Commission, Q&A: The Fight Against Tobacco in the EU, MEMO/11/349 Brussels, 27 May 2011.

European Commission, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, Brussels, 19.12.2012 COM(2012) 788 final.

European Commission and OLAF. Replies to the Questionnaire from the Committee on Budgetary Control of the European Parliament concerning the resignation of the former Commissioner John Dalli. Brussels, 2012.

European Commission, Technical assessment of the experience made with the Anti-Contraband and Anti- Counterfeit Agreement and General Release of 9 July 2004 among Philip Morris International and affiliates, the Union and its Member States, Brussels, 24.2.2016.

European Commission, Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products - A comprehensive EU Strategy UROPEAN COMMISSION Brussels, 6.6.2013.

European Commission and OLAF, Replies to the questionnaire, Ref. Ares(2012)1426620, Brussels, 30 November 2012.

European Commission, Final Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products - A comprehensive EU Strategy, Brussels, 6.6.2013

European Commission, Q&A: The Fight Against Tobacco in the EU, MEMO/11/349 Brussels, 27 May 2011.

European Commission and OLAF. Replies to the Questionnaire from the Committee on Budgetary Control of the European Parliament concerning the resignation of the former Commissioner John Dalli. Brussels, 2012.

European Commission Health and Consumers Directorate- General, Report on the public consultation on the possible revision of the Tobacco Products Directive (2001/37/EC), July 2011,σελίδες 5-7.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων, COM(2012) 788/2.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ Επιτροπή Βιομηχανίας, Εξωτερικού Εμπορίου, Έρευνας και Ενέργειας 13 Ιουνίου 2003 ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΘΕΣΗΣ σχετικά με το ρόλο των ευρωπαϊκών βιομηχανικών ενώσεων στον καθορισμό πολιτικών της Ένωσης.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ για τις θεσμικές και νομικές συνέπειες της χρήσης μέσων «ήπιου δικαίου»(soft law), 12.2.2007.

European Parliament, Working Document on the Agreements with the tobacco industry and fight with the illicit tobacco trade, Committee on Budgetary Control, 2009-2014.

European Parliament, Briefing, EU Transparency Register , Δεκέμβριος 2014.

European Parliament, Briefing Research, Transparency of lobbying at EU level, 2015.

European Commission, Technical assessment of the experience made with the Anti-Contraband and Anti- Counterfeit Agreement and General Release of 9 July 2004 among Philip Morris International and affiliates, the Union and its Member States, Brussels, 24.2.2016

European Parliament, Better Regulation and the improvement of EU regulatory environment institutional and legal implications of the use of «Soft Law» instruments, PE.378.290, March 2007.

Fong GT, Hammond D, Hitchman SC. The impact of pictures on the effectiveness of tobacco warnings.Bull World Health Organ 2009, σελίδες 640–643.

Hauge Road, Harrop Martin, Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση, Εκδόσεις Κριτική, 2011, σελίδα 428.

Hauser Henry, European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis, Berkeley Journal of International Law, 2011.

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, http://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/

Tobacco lobbyist to become European Commissioner?, https://corporateeurope.org/blog/tobacco-lobbyist-become-european-commissioner

http://europa.eu/scadplus/constitution/council_el.htm#GENERAL

Action brought on 24 December 2012 - Dalli v Commission(Case T-562/12), http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db3644e832b6cc48f7a269a5d94f943d17.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbNz0?text=OLAF&docid=133947&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2588089#ctx1

The General Court dismisses the action of the former Commissioner John Dalli concerning the fact that President Barroso allegedly required him to resign http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-05/cp150051en.pdf

John Dalli's letter to "Jose Manuel", sent on a personal letterhead with a Portomaso address, and signed as EU Commissioner – after he was forced out, https://daphnecaruanagalizia.com/2014/07/john-dallis-letter-to-jose-manuel-sent-on-a-personal-letterhead-with-a-portomaso-address-and-signed-as-eu-commissioner-after-he-was-forced-out/

Statement from VP Georgieva on green light from European Parliament for international treaty to fight tobacco smuggling, https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/georgieva/announcements/statement-vp-georgieva-green-light-european-parliament-international-treaty-fight-tobacco-smuggling_en

VP Georgieva welcomes Council decision to ratify WHO treaty against tobacco smuggling, https://ec.europa.eu/commission/20142019/georgieva/announcements/vp-georgieva-welcomes-council-decision-ratify-who-treaty-against-tobacco-smuggling_en

European Parliament decision of 3 April 2014 on discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the financial year 2012, Section III – Commission and executive agencies (COM(2013)0570 – C7-0273/2013 – 2013/2195(DEC, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2BTA%2BP7-TA-2014-0287%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FEN&language=EN

Questions and Answers on:Fighting the illicit trade of tobacco products ,14 August 2015,http://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/q_and_a_en.pdf

CO-OPERATION AGREEMENT dated as of 27 September 2010, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/agreement_sept_2010.pdf

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η JT International (Japan Tobacco) υπογράφουν συμφωνία δεκαπενταετούς ισχύος για την πάταξη του λαθρεμπορίου και της παραποίησης/απομίμησης τσιγάρων, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1927_el.htm

MATRIX, Executive Agency for Health and Consumers,Specific Request EAHC/2011/Health/11 for under EAHC/2010/Health/01 Lot 2,Economic analysis of the EU market of tobacco, nicotine and related products ,Revised Final Report, 20 September 2013, http://ec.europa.eu/health//sites/health/files/tobacco/docs/tobacco_matrix_report_eu_market_en.pdf

OLAF Press Release No. 5, 2012Brussels, 19 October 2012,http://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/press-releases/olaf-press-statement_en?qt-events_and_twitter=1

Διαφάνεια και ΕΕ ,http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do

Ευρωπαϊκή επιτροπή, Η επιτροπολογία με λίγα λόγια, http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home&CLX=el

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οι ομάδες εμπειρογνωμόνων με απλά λόγια http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=EL

European Commision, tobacco, http://ec.europa.eu/health/tobacco/policy_en

OLAF Press releases http://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/press-releases_en

Public Health, http://ec.europa.eu/health/tobacco/products en

Background: Legal action by the European Commission against cigarette smuggling https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/background.pdf

European Commission and Philip Morris International sign 12-year Agreement to combat contraband and counterfeit cigarettes ,https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pr_en.pdf

Olaf investigation, http://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations_en

Ο ρόλος των ομάδων πίεσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=336:o-rolos-ton-omadon-piesis-symferonton-lobbies-stin-eyropaiki-enosi&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68

Dalli Case: tobacco lobby refuses to co-operate with European Parliament ,http://www.eppgroup.eu/press-release/Dalli-Case%3A-tobacco-lobby-refuses-to-co-operate-with-EP

Commission preparing pan-European smoking ban http://euobserver.com/19/31021

EUR LEX «Δημοκρατικό έλλειμμα» http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=el

Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Διαφάνεια http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?uri=URISERV:ai0003

COUNCIL RECOMMENDATION of 30 November 2009 on smoke-free environments http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:296:0004:0014:EN:PDF

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης,L 191/29,Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καθιέρωση ενός Μητρώου Διαφάνειας για οργανώσεις και αυτοαπασχολούμενα άτομα που συμμετέχουν στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ,http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32011Q0722(01)

EUR LEX «Δημοκρατικό έλλειμμα» http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=el

Διοργανική συμφωνία για τη «Βελτίωση της νομοθεσίας», http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Al10116

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Επιτροπολογία: νέοι κανόνες για τις εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1735_el.htm

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ – ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ, Η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθιερώνουν το Κοινό Μητρώο Διαφάνειας για να καταστήσουν γνωστούς όλους όσους επιδιώκουν να επηρεάσουν την ευρωπαϊκή πολιτική,http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-773_el.htm?locale=el

Press statement on behalf of the European Commission, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-788_en.htm

Προϊόντα καπνού: μεγαλύτερες προειδοποιήσεις για την υγεία και απαγόρευση των ισχυρών αρωματικών ουσιών, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1391_el.htm

Contraband and counterfeit cigarettes: frequently asked questions. MEMO/10/334

Brussels, 15 July 2010,http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-334_en.htm

Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της με την ανάπτυξη του πλαισίου των δραστηριοτήτων των εκπροσώπων ομάδων ειδικών συμφερόντων στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+IMPRESS+20060725STO09938+0+DOC+XML+V0//EL

Parliamentary question,16 January 2014,E-012450/2013,Answer given by Mr Šemeta on behalf of the Commission,http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012450&language=EN

Tobacco: larger warnings, flavours banned, e-cigarettes regulated, http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20131004IPR21539/tobacco-larger-warnings-flavours-banned-e-cigarettes-regulated

Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 26ης Νοεμβρίου 2009 σχετικά με το περιβάλλον χωρίς καπνό,http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0100+0+DOC+XML+V0//EL

Texts adopted, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0398+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ – ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ, Η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθιερώνουν το Κοινό Μητρώο Διαφάνειας για να καταστήσουν γνωστούς όλους όσους επιδιώκουν να επηρεάσουν την ευρωπαϊκή πολιτική, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-773_el.htm?locale=el

Press Statement from Linda on the postponement of the Tobacco Products Directive vote, http://www.lindamcavanmep.org.uk/latest-news/post.php?s=2013-09-05-press-statement-from-linda-on-the-postponement-of-the-tobacco-products-directive-vote

Swedish Match vice-president: Zammit made offer to our Maltese consultant,http://www.maltatoday.com.mt/news/world/22087/swedish-match-vice-president-zammit-made-offer-to-our-maltese-consultant-20121024#.WE57LuaLSMp

The OLAF report, http://www.maltatoday.com.mt/news/dalligate/26387/olaf-report-00720130427#.WJrhAzuLSUk

Barroso to MEPs, no work on tobacco review until Borg is commissioner, http://www.maltatoday.com.mt/news/world/22071/barroso-to-meps-no-work-on-tobacco-review-until-borg-is-commissioner-20121023#.WJeGP4VOKdJ

Malta rules out legal action against former EU Commissioner ,http://news.trust.org//item/20130610113607-trmow

Recommendation of the European Ombudsman in the inquiry into complaint 852/2014/LP against the European Commission regarding its compliance with the Tobacco Control Convention,http://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/61021/html.bookmark

Project Star 2011 Results, https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/pmi-sustainability/star-report-2011.pdf?sfvrsn=0

Parliament tobacco vote delayed,http://www.politico.eu/article/parliament-tobacco-vote-delayed/

EU tobacco directive: delayed vote politicshttp://www.rebeccataylor.eu/2013/09/24/eu-tobacco-directive-delayed-vote-politics/

Comments by Swedish Match to the press release from the European Commission https://www.swedishmatch.com/Media/Pressreleases-and-news/Press-releases/2012/Comments-by-Swedish-Match-to-the-press-release-from-the-European-Commission/

Looking back at the tobacco lobbying battle: Philip Morris' allies in the European Parliament,https://corporateeurope.org/power-lobbies/2014/05/looking-back-tobacco-lobbying-battle-philip-morris-allies-european-parliament

Anti-smoking campaigners accuse tobacco lobby after office break-in, https://www.theguardian.com/world/2012/oct/18/anti-smoking-campaigners-accuse-tobacco-lobby-burglary

Tobacco giant Philip Morris 'spent millions in bid to delay EU legislation, https://www.theguardian.com/business/2013/sep/07/tobacco-philip-morris-millions-delay-eu-legislation

Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies, http://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2015/05/20/tobaccocontrol-2014-052218

PMI's Lobbying Campaign to Undermine, http://www.tobaccotactics.org/index.php/PMI%E2%80%99s_Lobbying_Campaign_to_Undermine_

EU Tobacco Products Directive Revision, http://www.tobaccotactics.org/index.php/EU_Tobacco_Products_Directive_Revision#cite_ref-12

The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products: Questions and Answers, http://www.who.int/fctc/protocol/faq/en/index1.html

About the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products, http://www.who.int/fctc/protocol/about/en/

Tobacco,http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/

Jasmontaite Lina, The Current Lobbying Regulation in the European Union and its Future Development

Κούκιας Δημήτρης, Ευρωπαϊκά Πολιτικά Συστήματα και Ομάδες Συμφερόντων, Εκδόσεις Ι.Σιδέρης, 2006.

Λαβδάς Κώστας, Συμφέροντα και πολιτική, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2004.

Lehmann Wilhelm & Bosche Lars, Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices, Working Paper, Constitutional Affairs Series, 2003.

Library of the European Parliament, Review of the European Transparency Register, 18/06/2013.

Lobbying in the EU: An Overview EU Insight is published by the Delegation of the European Commission to the United States. Issue No. 22, September 2008.

Jasmontaite Lina, The Current Lobbying Regulation in the European Union and its Future Development.

Marziali Valeria, Lobbying in Brussels: Interest Representation and Need for Information,2006

Μαυρογορδάτος Γιώργος Θ., Ομάδες πίεσης και δημοκρατία, εκδόσεις Πατάκης,2001.

Minh Béatrice, Euroculture Citizen Interest Representation, the Key to Solve the European Union's Democratic Legitimacy? Lobbying for citizen participation in the EU, Mulhouse, 5 January 2012.

O'Connor Bernard, Some Basic Ideas On Decision Making and lobbying in the European Union, Liuc Papers n. 47, Serie Impresa e Istituzioni, 1997.

Peeters S.,Costa H.,Stuckler D.,McKee M.&Gilmore A.B.,2015,The revision of the2014

European tobacco products directive: an analysis of the tobacco industry's attempts to «break the

Health silo» Tobacco Control, published online first 24 February 2015.

Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on smoke-free environments,Brussels, 30 June 2009 COM(2009) 328 final.

Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative, Official Journal of the European Union, 11.3.2011, preamble, section 9.

Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative, Official Journal of the European Union, 11.3.2011, Annex II.

Report from the Commission to the European Parliament,the Council and the European Economic and Social Committee ,Second Report on the Application of the Tobacco Products Directive, Brussels, 27.11.2007 COM(2007) 754 final.

Senden Linda, SOFT LAW, SELF-REGULATION AND CO-REGULATION IN EUROPEAN LAW: Where Do They Meet?, Electronic Journal of Comparative Law, vol. 9.1, 2005.

The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products: an overview, WHO FCTC | January 2015.

World Health Organization, Tobacco industry interference with tobacco control, 2008.

Zetter Lionel, Lobbying, the Art of Political Persuasion,Harriman house ltd, Great Britain,2008.

Συνέντευξη με τον πρώην Επίτροπο Υγείας και Προστασίας Καταναλωτή κ. John Dalli

Dear Mr Dalli,

-There has been 4 years since that you were resigned, and still there are questions concerning the circumstances surround your resignation. The OLAF Director, General Giovanni Kessler, giving a press briefing(2012) in Brussels said that, "There is no conclusive evidence of the direct participation of Commissioner Dalli as the instigator or mastermind of the operation of requesting money to change a Commission decision…". Taking that under consideration, what was the main reason that lead you to take such a decision of resigning?

The conclusions of OLAF show the absurd logic of the Director of OLAF… I was not involved, the decision making process was not effected, no money changed hands … yet I knew about the discussions taking place between a Maltese person and Swedish Match … obviously a stretched out conclusion that served the sole objective of the investigation – that of giving Barroso the reason to terminate me as derail the Tobacco directive which he did not want.

-**OLAF Director General also said that "Nevertheless, there are a number of unambiguous circumstantial pieces of evidence indicating he was indeed aware of the machination of the requests of the Maltese entrepreneur...» Do you believe that this statement reflects the situation as it really was? Were you indeed aware of the negotiations going on between Zammit and tobacco people?**

The statement is fraudulent. Kessler falsified evidence to try to come to the conclusion that he wanted to come true. I never knew of any discussions that were going on. These discussions were going on AFTER I had finalized our position with SANCO (This was on the 28th February 2012).

-The OLAF report highlighted that You had had "repeated unofficial contacts with interested parties, lobbyists and economic operators to discuss matters related to the snus ban and that this was in possible breach of the Code of Conduct for Commissioners and Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control ". Were these meetings, between you and the interested parties, registered? Would it not have been more proper on your part to register this meeting with this lobbyist? And if not, which was the main reason?

To back up this statement OLAF put forward to meetings. One in August 2012 with Mr. Hammergram while I was on holiday. An informal meeting in the cafeteria of the hotel where I was staying with my family and which, even according to Mr. Hammergram, was concluding by asking him to contact my services (SANCO) and that all will be heard in Brussels.

The Other was with a Maltese lawyer, where nothing of consequence was discussed. This lady was not registered as a lobbyist by Swedish Match. Also, according to an email which she has wrote, she never mentioned that she was talking to me as representing Swedish Match.This is an example of OLAF's falsifying facts.

-European Commission insisted that your position in the European Commission was "politically untenable". Which is your position on that?

It was untenable because I did not want to tow Barroso's line to stop the Tobacco Directive. It is obvious that Barroso planned my termination with the tobacco lobby and the latter proceeded with a setup which has become evident.

-Why the Commission did not support You? Which is your opinion on why the President of the Commission forced You to resign, despite having at the time OLAF's report, which exonerated you?

Barroso was in agreement with the Tobacco Lobby to get me out of the equation since I wanted a strong Tobacco Directive. Now we ended up with a diluted one with loopholes to be attacked by the Tobacco Industry.

-What did You expected from President Barroso?

I expected him to act reasonably. But today we all know that Barroso has no ethical credentials.

-What was the role of Michel Petite in your case?

Michel Petit was the broker between Barroso/Day and the Tobacco Lobby.

-FOI documents show that the Secretariat-General, the Legal Service, and President's Barroso Cabinet held at least 12 TPD-related 'meetings' with the tobacco industry between 2010 and 2012 and none of these meetings were publicly disclosed. What is your comment on that?

This shows the hypocrisy of Barroso and all those involved in my case.

-In 2009, the European Commission begun revising the Directive. The process took lasted over 5 years and in a comparison with the 2001 TPD, showed that it was followed the usual legislative procedure had been followed, but the 2014 Directive spent 3 years longer with the Commission. Why do you think that happened?

The Commission never wanted the Directive. I started to push it in late 2010 and in mid 2012 had the directive passed through the Impact Assessment and scheduled for the inter services consultation which kept being postponed by Catherine Day until I was pushed out.

-Why the ISC was postponed and began on 3 months later than it was originally initially intended?

Because the setup was being worked out during that period. OLAF tried to get some proof against me and did not find anything and the investigation was prolonged.

-Delaying the directive has been a key goal of the tobacco lobby?

Yes

-Do you think that the final Directive is weaker than the initial drafts? Was it influenced by the tobacco industry lobbying? Furthermore, was it less protective of for the health of EU citizens ?

Yes

-Which aspects of the Tobacco Products Directive the tobacco industry attempted to be influenced by the Tobacco industry? Do You have any information on the industry's proposals?

The position on packaging, display in shops, electronic cigarettes and smokeless tobacco. I do not have info about the industry's proposals

-Your review of the Tobacco Products Directive, included (according to my information) proposals such as covering 75% of the area of cigarette packs with pictorial warnings of the harm from tobacco, characterising flavours for tobacco, and greater control on smokeless tobacco, while also keeping the export ban on Swedish snus, which cannot be retailed outside Sweden. Do you think that it was overzealous? And if not, why so?

Smoking is a killer. A legalized killer.

-Do you believe that your review of the Tobacco Products Directive displeased some people, including the European Commission and why? Your Tobacco Directive attracted the support of everybody in the Commission?

See above. Barroso and Day were on the part of the industry. I did not lobby the other commissoners.

-The revision of the Directive was a threat to the tobacco industry? In what ways the tobacco industry tried to block the Directive?

The documentary aired by France2 last year showed that clearly.

- It was your intention to ban all smokeless tobacco products and snus, as well?

Yes

-Can you confirm that President Barroso asked You to shelve the TPD in November 2011?

Yes

- Were any points of the Olaf Report that surprised You? OLAF worked in the right direction?

All the report surprised me. Even the Supervisory Committee condemned it.

-After all these years have you received an explanation of the facts underlying the OLAF report?

None. OLAF keeps refusing to give information.

-In your older interview in New Europe you mentioned that "are other issues which will be brought up at the appropriate time that shows a systematic plan of entrapment." What did You meant by saying that and which are these issues?

Various issues which will be the basis of legal action I hope to take against the Commission and Swedish Match

- Did Zammit or someone else ever asked You to change a decision?

Never

-Did you proceed with action at the Belgian Criminal Court in a case for defamation Swedish Match?

Yes the Belgian Police are investigating Swedish Match employees and OLAF personnel as suspects in the defamation against me. Kessler has been interrogated by the Police some weeks ago.

Συνέντευξη με τον κ.Luk Joossens, Υπεύθυνο Προώθησης της Πολιτικής κατά του Καπνού και Συνεργάτη της Οργάνωση Ευρωπαϊκών Αντικαρκινικών Ενώσεων

Dear Mr. Joossens,

Do you think that the agreements with the tobacco industries are effective and have contributed to the reduction of smuggling activities?

No, they haven't been effective. What has been effective was the lawsuit in 2000. When we saw the transit cigarettes coming to Europe mainly through Belgium, in '94, it was something like 17 billion and it decreased in 2001 to almost nought numbers. So, the whole effect of suing the tobacco industries stopped the supply of the transit cigarettes coming from the US to Europe. And afterwards there has been so few seizures because they were classified as counterfeit cigarettes. We have no indication that they have been effective.

Have the agreements deterred the industry's involvement in illicit trade?

I think, with the lawsuit and the following agreement, but mainly with the lawsuit, we changed their behaviour and they are less willing to take the risk that authorities, which do investigations in their behaviour, that would be cut. So, the behaviour of industry now is not the same as 20 years ago. We don't know what they are doing outside EU. I think it's fair to say that, within EU, also there has been the accusations against Japan Tobacco International about smuggling in Cyprus, while there's never been a serious investigation of OLAF, so we don't know. And BAT got a fine from the British authority for smuggling with Belgium tobacco. But it's fair to say that the scale of smuggling has changed dramatically compared to 20 years ago.

Do we have accurate data of the scale and nature of the illicit trade?

No, there are no accurate data. We have the data which have been produced by KPMG sponsored by the tobacco companies, but the Commission is saying that they don't use them because it's come from a commercial source. The problem with the KPMG is that the methodology is not transparent and, on page 2 of the report, they clearly say that they only work for the interest of the tobacco industry and nobody else should use them. So, we cannot use these data and then what other data are there available? We have Euromonitor data, but mostly the Euromonitor data use data from the industry. We don't know either what are the bases of their calculations. And there are no other estimates of the illicit trade in the EU.

Do we have details of the seized brands of cigarettes?

No. This was also one of the problems with the evaluation of the agreements. You simply don't have any data. You have all the global figures of the number of seized cigarettes in the whole EU, but not

by country, not by brand, so it's very difficult to evaluate the effectiveness with such a lack of transparent data of seizures.

What are the data that are used to measure the financial losses and the level of the illicit cigarette trade in Europe?

In the past, they used seizures, but you can't use seizure as a measurement of illicit trade, because it depends on the activity of the customs authorities. It's also true that, under the agreements, seizures under 50,000 cigarettes were not counted. And we see, for instance, countries like Poland that has a lot of trafficking going on with small amounts, a couple of thousand people, people crossing the borders with cars or walking or things like that. So, seizures is not a good measurement to calculate the size of illicit trade.

So, the system of seizure payments has failed.

Yes, because the purpose was that they should pay when the products are seized. Then, suddenly, all seizures were counterfeit, so they didn't pay anything. So, it was not a deterrent. At the beginning, I believed in the seizure payments. If you have to pay back all the taxes when the products are seized, but, since they classified the cigarettes as counterfeit and nobody was controlling it, the system wasn't working.

The agreements are based on transparency?

It's not transparency that we have no access to 10,000 of documents. You don't have access to whatever there is a dispute, what's happened, what are the complaints, how it was handled, we don't know anything about it. It's not absolutely lack of transparency.

The agreements are in conflict with the World Health Organization protocol of fighting illicit tobacco products?

Yes. In the sense that they are absolutely not transparent, so, under the WHO Treaty, you can accept some collaboration with industry. In the fighting against smuggling, some collaboration is sometimes needed. But they should be transparency and they should be limited as necessary. And it's not normal also that, for example, the agreements with the BAT they gave money to the governments. They don't allow search. These are all things which goes against the obligations of the WHO Treaty, because they are not transparent, they go further than what necessary and they give financing to the member-states without any reason.

So, can we say that these agreements have served to secure the tobacco industry's interest?

Absolutely. For the big companies, it was very important to have good relationship with EU and the same with Interpol, and they secure their interest in that way, yes.

Do you believe that the Commissioner was planning to renew the deal with PMI?

Well, at the beginning, she said that she wanted to renew it. At the end, she didn't renew it. We don't know exactly what changed their mind. Was it because the WHO was saying clearly that the agreements were against the SCTC? I don't know.

The tobacco industry, from what I read, claims that plain packaging of cigarettes will increase the illicit trade. Do you agree?

This is the biggest nonsense. In the beginning, it was saying plain packaging means it will be easier to copy it. But, if you look at plain packaging now, they have big health warnings, we'll have security features in a couple of years. I think it shall be more difficult to copy this packaging. So, in addition, they claim that the biggest threat for industry is illicit trade and not counterfeiting. But, anyway, any package can easily be counterfeited and the fact they claim that there is plain packaging doesn't make zero differences, so this is really the biggest nonsense the industry has been telling.

The protocol and the tobacco directive are enough to reduce the illicit trade?

Enough, no. Imagine that we will have the track-and-trace system in the European Union 2019, and these (unintelligible) are coming from Dubai or Belorussia. This will not change that much, but, if we have the Protocol and United Arabic Emirates will ratify the Protocol, this may have influence on the decrease of illicit trade, but I guess there will be always some illicit trade, but, with the Protocol and the Tobacco Product Directive, we are controlling a little bit more the illicit industry and as such we may reduce illicit trade, but there will be always the illicit trade, even with the Tobacco Product Directive or the Protocol.

The tobacco agreements with tobacco companies are at odds with the WHO protocol to eliminate illicit trade in tobacco products?

Yes.

What else we don't know about these agreements? Is there something else that we don't know that was not for the public, that we should know about these agreements?

Well, actually we don't know nothing about the agreement besides the texts published of the agreement, but then there were annexes which were not published, and so we don't know the content of these annexes. We only know the text of the agreements as published on the website of OLAF and the official answers given by OLAF last year. But the whole documentation, all the annexes and things like that, we don't know.

How big is the influence of the tobacco companies in the European policy?

Well, we have seen that, under the Tobacco product Directive, that they have access to the President of European Commission. We saw also that Commissioner Dalli of Health lost his job. At a certain moment, they were overacting, so they became counter-productive and a little bit too much flamboyant and, at the end, it was counter-productive for them, but they are very influential to have contacts at all levels of decision-making power.