

Im Blickpunkt: Das Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC)

1. AUSGABE/JANUAR 2008

Eine Informationsreihe zum FCTC und den diesbezüglichen Verpflichtungen der EU. Die erste Ausgabe besteht aus einem allgemeinen Überblick über das FCTC. In den nächsten Ausgaben werden die wichtigsten Bestimmungen im Mittelpunkt stehen.

Dieses Dokument steht unter www.smokefreepartnership.eu in 16 EU-Sprachen zur Verfügung.

Was ist das FCTC?

Das FCTC ist das weltweit erste internationale Übereinkommen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. Mit diesem Übereinkommen wird den Schäden Rechnung getragen, die Tabakerzeugnisse sowie die Unternehmen, die diese herstellen, verursachen können. Es umfasst rechtsverbindliche Ziele und Grundsätze, die von den Staaten bzw. Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration wie z. B. der Europäischen Gemeinschaft (die Parteien), die durch ihre Ratifizierung einer Umsetzung des Übereinkommens zugestimmt haben, einzuhalten sind.

Was ist das Ziel des FCTC?

Ziel des Übereinkommens ist es, heutige und künftige Generationen vor den verheerenden gesundheitlichen, gesellschaftlichen, umweltrelevanten und wirtschaftlichen Folgen des Tabakkonsums und des Passivrauchens zu schützen.

Warum ist das Übereinkommen notwendig?

Tabakgenuss stellt heute die weltweit häufigste vermeidbare Todesursache dar. Bei unverändertem Rauchverhalten werden bis 2025 jährlich etwa 10 Millionen Menschen an den Folgen des Rauchens sterben – darunter 7 Millionen Menschen in Entwicklungsländern – und bis Ende des 21. Jahrhunderts werden eine Milliarde Menschen Opfer ihres Tabakkonsums werden.¹ Die Tabakepidemie wird durch so viele verschiedene Faktoren beeinflusst (wie etwa Schmuggel und grenzüberschreitende Werbung), dass sie durch die Einzelinitiative der Staaten nicht erfolgreich eingedämmt werden kann. Das FCTC trägt ferner der Tatsache Rechnung, dass sich die Tabakindustrie als globale Industrie zunehmend in Richtung Entwicklungsländer orientiert, um die Umsatzverluste auf den traditionellen Märkten zu kompensieren.

Wie entstand das Übereinkommen?

Das Übereinkommen ist das Ergebnis vierjähriger Verhandlungen und Gespräche der Mitglieder der Weltgesundheitsorganisation (WHO). 192 Parteien (darunter die Europäische Gemeinschaft) unterzeichneten das Übereinkommen im Jahr 2004. Im Februar 2005 trat es offiziell in Kraft.

Ist es für die Parteien, die es unterzeichnet haben, verbindlich?

Nein. Durch die Unterzeichnung bestätigt eine Partei lediglich, dass sie das FCTC unterstützt. Jede Partei muss das Übereinkommen darüber hinaus ratifizieren. Das bedeutet, dass sie formal (gemäß ihren nationalen gesetzlichen Verfahren) ihre Absicht bekunden muss, sich an das Übereinkommen zu halten. Bis Dezember 2007 haben 151 Parteien (darunter die Europäische Gemeinschaft und 25 EU-Mitgliedstaaten) das FCTC ratifiziert.

Ist der Vorgang damit abgeschlossen?

Nein. In dem Übereinkommen sind lediglich allgemeine Ziele und Grundsätze festgelegt. Es müssen weitere Anstrengungen zur Erarbeitung speziellerer Verpflichtungen unternommen werden. Dabei handelt es sich um so genannte „Protokolle“, die im Laufe der Zeit von den Vertragsparteien erstellt werden.

Wer überwacht das Übereinkommen?

Die Konferenz der Vertragsparteien (COP), in der sämtliche Parteien vertreten sind, die das FCTC ratifiziert haben, überwacht die technischen und finanziellen Aspekte des Übereinkommens. Es erstellt Protokolle und Richtlinien auf der Grundlage der im Haupttext des FCTC enthaltenen Grundsätze und ist für die Überwachung und Berichterstattung bezüglich der Umsetzung des Übereinkommens zuständig. Zwei Sitzungen der COP haben bereits stattgefunden (2006 und 2007). Die nächste Sitzung ist für 2008 geplant.

¹ J. Mackay, M. Eriksen and O. Shafey, *The Tobacco Atlas* (2nd ed. Atlanta: American Cancer Society, 2006.)

Was sind die wichtigsten Bestimmungen des FCTC?

Tabakindustrie: Die Verantwortlichen des Gesundheitswesens und die Gesundheitsapostel der gesamten Welt sind sich einig, dass die Tabakindustrie keinen Einfluss auf gesundheitspolitische Maßnahmen haben darf. Im FCTC ist dieser Gedanke verankert: Gemäß Artikel 5.3 „schützen die Vertragsparteien diese [gesundheitspolitischen] Maßnahmen [...] vor den kommerziellen und sonstigen berechtigten Interessen der Tabakindustrie.“ Die FCTC-Parteien müssen sicherstellen, dass die infolge des FCTC ausgearbeiteten Protokolle und Richtlinien spezielle vorbeugende Maßnahmen enthalten, damit die Tabakindustrie ihre wirtschaftliche und politische Macht nicht zur Schwächung des Übereinkommens nutzt. Es werden Richtlinienentwürfe bezüglich der Umsetzung dieses Artikels ausgearbeitet und bei der COP 3 Ende 2008 zur Verabschiedung vorgelegt werden. (Artikel 5.3)

Schutz vor Passivrauchen: Das FCTC trägt der Tatsache Rechnung, dass wissenschaftliche Untersuchungen bewiesen haben, dass Passivrauchen Tod, Krankheit und Invalidität verursacht. Jede Partei hat wirksame Maßnahmen einzuführen, um Nichtraucher vor Passivrauchen an öffentlichen Orten wie am Arbeitsplatz und in Verkehrsmitteln zu schützen, und für deren umfassende (d. h. ausnahmslose) Umsetzung zu sorgen. (Artikel 8)

Etikettierung: Eindeutige Gesundheitswarnungen (entweder in Form von Schrift, Bildern oder einer Kombination der beiden) sollten mindestens 30% der Sichtfläche der Tabakproduktverpackung in Anspruch nehmen. Die Verwendung von Begriffen wie „light“, „mild“ oder „niedriger Teergehalt“ ist verboten. (Artikel 11)

Werbung: Die Vertragsparteien müssen auf ein umfassendes (d.h. direktes und indirektes) Werbeverbot bis 2010 hinarbeiten. Parteien, die aufgrund ihrer Verfassung kein umfassendes Verbot erlassen können, schränken dennoch Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring im Rahmen ihrer nationalen Rechtsvorschriften ein. (Artikel 13)

Haftung: Durch die im FCTC enthaltene Haftungsbestimmung sollen die Tabakunternehmen für ihr Verhalten in der Vergangenheit stärker zur Verantwortung gezogen werden können. Zugleich sollen sie durch diese Bestimmung für die Zukunft abgeschreckt werden. Die Parteien werden aufgefordert, bei verwerflichem Verhalten von Tabakunternehmen eine strafrechtliche Verfolgung und die Forderung von Schadensersatz in Erwägung zu ziehen. (Artikel 4.5 und Artikel 19)

Unerlaubter Handel: Auf der COP 2 wurde beschlossen, Verhandlungen über ein Protokoll zur Bekämpfung des unerlaubten Handels zu eröffnen. Vorgeschlagen wurde unter anderem, dass sämtliche Tabakverpackungen so gekennzeichnet werden sollten, dass ihr Ursprung und endgültiger Bestimmungsort zurückverfolgt werden können. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und die Europäische Kommission sind aktiv an der Ausarbeitung dieses Protokolls beteiligt. (Artikel 15)

Regelung von Tabakerzeugnissen: Tabakhersteller müssen die Inhaltsstoffe ihrer Erzeugnisse im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht gegenüber den nationalen Behörden offen legen. Es werden Richtlinien zur Regelung von Tabakerzeugnissen ausgearbeitet. (Artikel 9 und 10)

Besteuerung: Das FCTC trägt der Tatsache Rechnung, dass steuerliche und preisbezogene Maßnahmen möglicherweise dazu beitragen können, den Tabakkonsum zu vermindern. Die Parteien werden aufgefordert, ihre nationalen Gesundheitsziele bei der Umsetzung ihrer Steuer- und Preispolitik für Tabakerzeugnisse zu berücksichtigen. (Artikel 6)

Was bedeutet das FCTC für die Mitglieder und Institutionen der EU?

Sämtliche EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Italien und der Tschechischen Republik haben das FCTC unterzeichnet und ratifiziert. Die Grundsätze des Übereinkommens müssen sich also

in ihren nationalen Rechtsvorschriften und Maßnahmen wiederfinden. Die Europäische Gemeinschaft (EG²), vertreten durch die Europäische Kommission, ist ebenfalls Vertragspartei des FCTC.

Warum hat die EG das FCTC ebenfalls unterzeichnet?

Gemäß Artikel 152 des EU-Vertrags ist die EG verpflichtet, sich für die Förderung der öffentlichen Gesundheit einzusetzen und mit Drittländern und internationalen Organisationen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zusammenzuarbeiten³. Wenn die EG als Einheit auftritt, kann sie darüber hinaus das Ergebnis internationaler Gespräche stärker beeinflussen. Die EU-Mitgliedstaaten können die Europäische Kommission dazu ermächtigen, in festgelegten Politikbereichen internationale Verträge in ihrem Namen auszuhandeln und zu unterzeichnen. Die Europäische Kommission darf die Mitgliedstaaten nur in den Politikbereichen vertreten, die durch die EU-Verträge abgedeckt sind, d. h. öffentliche Gesundheit (Artikel 152), internationaler Handel (Artikel 133) und Binnenmarkt (Artikel 95).

Sind aufgrund der Tatsache, dass die EG Vertragspartei des FCTC ist, alle EU-Mitgliedstaaten automatisch auch Vertragsparteien?

Nein. Die EU-Mitgliedstaaten haben die EG lediglich dazu ermächtigt, in bestimmten Politikbereichen in ihrem Namen zu handeln. Die EU-Mitgliedstaaten müssen das Übereinkommen auch auf nationaler Ebene ratifizieren.

Bedeutet das, dass sämtliche Parteien, die das Übereinkommen ratifizieren, dieselben Rechtsvorschriften wie die EU haben?

Nein. Das Übereinkommen gibt lediglich Mindeststandards und –grundsätze vor. Die Länder haben die Möglichkeit weiter gehende Standards und Grundsätze festlegen, sofern dies mit ihren nationalen Rechtsvorschriften und ihrer Verfassung im Einklang steht.

Wird die EU neue Rechtsvorschriften einführen müssen, um ihre Verpflichtungen gemäß dem Übereinkommen zu erfüllen?

Ja und Nein.

Die EU hat bereits in vielen durch das FCTC geregelten Bereichen verbindliche Rechtsvorschriften erlassen, z. B.:

- Richtlinie 89/552/EWG, durch die jede Form der Fernsehwerbung und des Teleshoppings für Tabakerzeugnisse untersagt wird;
- Richtlinie 2001/37/EG, die die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen regelt.
- Richtlinie 2003/33/EG, die Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen regelt.
- Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit, in der Sicherheitsanforderungen für Verbrauchsgüter, die in der Europäischen Union eingeführt werden oder sich bereits in Umlauf befinden, festgelegt sind.

Zu den nicht verbindlichen EU-Maßnahmen, die ebenfalls durch das FCTC abgedeckt sind, gehören:

- Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 2002 zur Prävention des Rauchens (über Passivrauchen, Zigarettenautomaten, indirekte Werbung und Offenlegung von Informationen zu den Werbebetats der Tabakindustrie).
- Entscheidung 2003/641/EG der Kommission über die Verwendung von Farbfotografien als gesundheitsbezogene Warnhinweise auf Verpackungen von Tabakerzeugnissen.

² EG steht für den Zusammenschluss, in dem sich die EU-Mitgliedstaaten in bestimmten Politikbereichen die Befugnisse teilen und auf gemeinsame Institutionen, wie den Rat, das Europäische Parlament und die Kommission zurückgreifen.

³ Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen – Begleitpapier zum Weißbuch: „Gemeinsam für die Gesundheit: ein strategischer Ansatz der EU für 2008-2013 (Seite 10).

Zu den neuen Bereichen, mit denen sich die EG beschäftigen muss, gehören:

- das Haftungsrecht;
- Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Schmuggels.

War das Europäische Parlament an der Entstehung des Übereinkommens beteiligt?

Ja. Es hat die Entstehung des FCTC genau verfolgt. Zwei MdEP (Minerva-Melpomeni Malliori und Jules Maaten) hatten Beobachterstatus in den EG-Delegationen, die an den Verhandlungen zum Übereinkommen teilnahmen. Die MdEP haben darüber hinaus zwei Entschließungen des Europäischen Parlaments (in den Jahren 2001 und 2004) zur Unterstützung des FCTC verabschiedet.

Erst kürzlich, in seinem Bericht 2007 über das Grünbuch der Kommission „Für ein rauchfreies Europa“ rief das Parlament die Kommission und die Mitgliedstaaten dazu auf, die Eindämmung des Tabakgebrauchs zu einer Hauptpriorität ihrer Gesundheits- und Entwicklungsarbeit zu machen, und forderte Italien und die Tschechische Republik dazu auf, das FCTC sobald wie möglich zu ratifizieren.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten spielten eine wichtige Rolle bei den Verhandlungen zum Wortlaut des FCTC und sorgten insbesondere für die Ausarbeitung eines Protokolls zur Bekämpfung des unerlaubten Handels. Die EG (25 ihrer Mitgliedstaaten sind ebenfalls Vertragspartei des FCTC) leistet den größten finanziellen Beitrag zur Arbeit und Verwaltung der COP. Sie bietet darüber hinaus unter Umständen die umfangreichsten Ressourcen für die technische und finanzielle Unterstützung von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen.

Die EU kann als eine Art Vorreiter den anderen Ländern der Welt, die noch nicht so viel Erfahrung im Kampf gegen die Tabakindustrie haben, demonstrieren, dass der Tabakepidemie Einhalt geboten werden und sogar eine Verminderung erzielt werden kann.

Wird das Übereinkommen Auswirkungen auf die Arbeit des Europäischen Parlaments haben?

Ja. Da die EG das Übereinkommen ratifiziert hat, werden sämtliche EG-Institutionen und deren Beziehungen zur Tabakindustrie genauer unter die Lupe genommen werden. Das FCTC fordert die Parteien ausdrücklich auf, ihre Maßnahmen vor den kommerziellen und sonstigen berechtigten Interessen der Tabakindustrie zu schützen. Das Parlament wird darüber hinaus ein Mitspracherecht bei der Überarbeitung bestehender bzw. Einführung neuer EU-Vorschriften zur Erfüllung der Verpflichtungen im Rahmen des FCTC haben.

Wird das Übereinkommen Auswirkungen auf die Arbeit der Europäischen Kommission haben?

Ja. Im Grünbuch 2007 der Kommission „Für ein rauchfreies Europa: Strategieoptionen auf EU-Ebene“ werden bereits Möglichkeiten in Betracht gezogen, wie die EG ihrer Verpflichtung aus dem FCTC, gegen das Passivrauchen am Arbeitsplatz, in öffentlichen Verkehrsmitteln und an geschlossenen öffentlichen Orten vorzugehen, nachkommen kann.

Des Weiteren wird die Kommission:

- untersuchen, wie bestehende Finanzierungsmechanismen der EU genutzt werden können, um Entwicklungsländer bei der Erfüllung ihrer FCTC-Verpflichtungen zu unterstützen und Tabakproduzenten bei der Suche nach Alternativen zum Tabakanbau zu helfen.
- eine Datenbank für Tabakgesetze und -vorschriften sowie Daten aus nationalen Überwachungsprogrammen führen.
- der COP über den Fortschritt der EG bei der Umsetzung des Übereinkommens Bericht erstatten.

Wird das Übereinkommen Auswirkungen auf die EU-Mitgliedstaaten haben?

Ja.

Die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben, müssen (im Einklang mit ihren nationalen Rechtsvorschriften) die darin festgelegten Ziele und Grundsätze einhalten.

Sie haben sich zu folgenden Maßnahmen verpflichtet:

- Entwicklung (und Finanzierung) nationaler Strategien und Überwachungsprogramme zur Eindämmung des Tabakgebrauchs.
- Schutz ihrer Maßnahmen vor den kommerziellen und sonstigen berechtigten Interessen der Tabakindustrie.
- Entwicklung und Förderung nationaler Forschungsprogramme.
- Entwicklung von Aufklärungsprogrammen (insbesondere für Jugendliche).
- Einrichtung einer Datenbank für Tabakgesetze und -vorschriften.

Die EU-Mitgliedstaaten werden darüber hinaus ein Mitspracherecht bei der Überarbeitung bestehender bzw. Einführung neuer EU-Vorschriften zur Erfüllung der Verpflichtungen im Rahmen des FCTC haben.

Bei wirksamer Umsetzung kann durch das FCTC die Tabakepidemie in den Entwicklungsländern eingedämmt und die Zahl der jährlich 650.000 auf das Rauchen zurückzuführenden Todesfälle in der EU deutlich reduziert werden. Voraussetzung dafür ist, dass sich die EU weiterhin an vorderster Stelle dafür einsetzt, dass die im FCTC eingegangenen Verpflichtungen erfüllt werden.

„Die FCTC-Verhandlungen der WHO haben bereits einen Prozess in Gang gesetzt, der zu sichtbaren Unterschieden auf Länderebene geführt hat. Der Erfolg des FCTC der WHO als Instrument zur Förderung der öffentlichen Gesundheit hängt davon ab, mit wie viel Energie und politischem Engagement wir dieses in den kommenden Jahren in den Ländern umsetzen. Wir werden dann einen Erfolg verbuchen können, wenn wir eine Verbesserung der weltweiten Gesundheitssituation für alle Menschen erreicht haben.

– **Dr LEE Jong-wook**

Generaldirektor der Weltgesundheitsorganisation

WEITERE INFORMATIONEN:

- Volltext des FCTC: http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf
- WHO: <http://www.who.int/tobacco/framework/en>
- Framework Convention Alliance for Tobacco Control (FCA): <http://www.fctc.org>
- Smokefree Partnership: <http://www.smokefreepartnership.eu>

Smokefree Partnership (SFP) ist eine strategische, unabhängige und flexible Partnerschaft zwischen European Respiratory Society, Cancer Research UK und Institut National du Cancer. Ziel dieser Partnerschaft ist es, Engagement und Maßnahmenforschung im Bereich der Tabakbekämpfung auf EU- und nationaler Ebene in Zusammenarbeit mit anderen EU-Gesundheitsorganisationen und EU-Netzwerken zur Eindämmung des Tabakgebrauchs zu fördern.

Verfasser: *Gráinne Crowley* und *Archie Turnbull*

Smokefree Partnership

39-41 rue d'Arlon, 1000 Brüssel, Tel: +32 2 238 53 63, Fax: +32 2 238 53 61

www.smokefreepartnership.eu