

## **FACTSHEET**

### **ZUR VEREINBARUNG ZWISCHEN DER EU UND PHILIP MORRIS INTERNATIONAL**

---

Im Jahr 2004 trafen die Europäische Kommission und zehn EU-Mitgliedstaaten eine 12 Jahre währende Vereinbarung mit Philip Morris International (PMI), um das Problem des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen in Angriff zu nehmen. Seitdem sind alle EU-Mitgliedstaaten diesem Abkommen beigetreten. Der Vereinbarung folgten weitere Vereinbarungen mit Japan Tobacco International (JTI-Vereinbarung) im Dezember 2007, British American Tobacco (BAT-Vereinbarung) im Juli 2010 und Imperial Tobacco (ITL-Vereinbarung) im September 2010.

**Auf diesem Factsheet sind die wichtigsten Fakten und Fragen, die sich aus den laufenden Verhandlungen über die Erneuerung der PMI-Vereinbarung von 2004 ergeben, zusammengetragen. Unterdessen verklagte PMI die EU wegen der Tabakrichtlinie von 2014, einschließlich der Bestimmungen über die Sicherheit, Verfolgung und Rückverfolgung von illegalen Tabakwaren.**

#### ***Doch zunächst ... etwas zur Geschichte der EU-Vereinbarungen mit den vier weltweit größten Tabakunternehmen:***

Im Jahr 2000 strengten die Europäische Kommission (EK) und zehn EU-Mitgliedstaaten (MS) eine Klage gegen drei globale Tabakunternehmen an, Philip Morris International, R.J. Reynolds und Japan Tobacco International, und beschuldigten diese „eines weltweiten Systems, das dazu dient, Zigaretten zu schmuggeln, Gewinne aus dem Drogenhandel zu waschen, die staatliche Aufsicht der Tabakindustrie zu behindern, Preise abzusprechen, ausländische Amtsträger zu bestechen und illegalen Handel mit Terrorgruppen und staatlichen Sponsoren des Terrorismus zu treiben“.<sup>1</sup> Nach rechtlichen Schritten wurden die Fälle PMI und JTI schließlich durch Zahlungen in Höhe von jeweils über USD 1,6 Milliarden im Jahr 2004 und 2007 beigelegt. Die Beträge wurden an die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten in Anerkennung der steuerlichen Verluste aus dem illegalen Handel bezahlt.<sup>2</sup> PMI beendete seinen Rechtsstreit durch eine rechtlich bindende Vereinbarung. Die geheimen Verhandlungen über die Vereinbarung begannen im Jahr 2001, kurz nach dem Start des Gerichtsverfahrens gegen PMI.<sup>3</sup>

### **WAS SIND DIE WICHTIGSTEN ELEMENTE DER PMI-VEREINBARUNG?**

Im Rahmen der Vereinbarung muss PMI 12 Jahre lang eine jährliche Zahlung von USD 1,25 Milliarden leisten und den zukünftigen Schmuggel seiner Zigaretten durch eine Reihe von Maßnahmen eindämmen. Dazu gehören:<sup>4 5</sup>

- Überwachung des Vertriebssystems und der Vertragspartner, an die PMI Zigaretten liefert.

- Verfolgungs- und Rückverfolgungsmaßnahmen, die es Behörden erlauben sollten, eigenmächtig geschmuggelte Zigaretten zum Auftragnehmer zurückzuverfolgen, der sie von PMI gekauft hat.
- Beschlagnahmungszahlungen in Höhe der hinterzogenen Steuern, im Falle einer Beschlagnahmung echter PMI-Produkte über einem Grenzwert von 50.000 Zigaretten.
- Verkaufsbeschränkungen, um das Angebot an die legale Nachfrage im genannten Zielmarkt anzupassen und somit eine Überversorgung und die daraus resultierende Umleitung von Tabakerzeugnissen in illegale Kanäle zu verhindern.

## WAS SIND DIE WICHTIGSTEN FRAGEN IM HINBLICK AUF DIE PMI-VEREINBARUNG?

**Wird das an die EU und die Mitgliedstaaten gezahlte Geld dazu verwendet, gegen illegalen Handel vorzugehen?**



Der EU-Haushalt erhält 9,7 % der festgelegten jährlichen Zahlungen der vier Tabakunternehmen (einschließlich PMI), mit denen die EU Vereinbarungen getroffen hat. Die übrigen 90,3 % gehen in die Budgets der einzelnen Mitgliedstaaten (MS). Die von der Europäischen Kommission und den MS erhaltenen Zahlungen sind nicht für einen bestimmten Zweck vorgesehen und nur sehr wenige MS geben Informationen über die Zahlungen an.<sup>6</sup> Daher ist unklar, wie das Geld, das aus der Vereinbarung stammt, verwendet wird.<sup>7</sup>

**Erfüllt die PMI-Vereinbarung ihren Zweck?**



Vor zehn Jahren, als die Vereinbarung das erste Mal verhandelt wurde, verzeichnete die EU die Beschlagnahmung von zumeist größeren Mengen illegalen Tabaks. Doch der illegale Markt in der EU hat sich seither verändert und die aktuelle Menge an beschlagnahmten Zigaretten besteht im Durchschnitt aus weniger als 7.500 Zigaretten pro Beschlagnahmung (weit weniger als der Grenzwert von 50.000 Zigaretten für Beschlagnahmungszahlungen). Daher haben sich die Beschlagnahmungszahlungen für illegale Zigaretten bisher als überraschend gering erwiesen. Auch erwiesen sich beispielsweise im Jahr 2012 nur 0,5 % der 3,8 Mrd. innerhalb der EU beschlagnahmten Zigaretten als echt.<sup>8</sup>

**Stellen die Zollbeamten fest, ob beschlagnahmte Produkte echt oder gefälscht sind?**



Die Zollbeamten verlassen sich auf die Industrie, um festzustellen, ob Zigaretten echt (für Strafzahlungen infrage kommend) oder gefälscht sind (nicht infrage kommend für Zahlungen infolge einer Beschlagnahmung).<sup>9</sup> Laut aller Vereinbarungen ist der jeweilige Hersteller, in diesem Fall PMI, berechtigt, die beschlagnahmten Zigaretten zu untersuchen und einen Bericht über die Echtheit an OLAF zu senden. Wenn der Hersteller zu dem Schluss kommt, dass die Zigaretten gefälscht sind, muss der Bericht eine Dokumentation und Prüfungsergebnisse enthalten, die diese Schlussfolgerung belegen.

### **Gibt es auch eine unabhängige Untersuchung, um festzustellen, ob Produkte echt oder gefälscht sind?**



Die Vereinbarung sieht vor, dass die Bestimmung durch den Hersteller erfolgt. Doch wenn OLAF oder ein beteiligter Mitgliedstaat dem nicht zustimmt, ist die Angelegenheit an ein unabhängiges Labor zu übergeben, das in der Vereinbarung erwähnt ist.<sup>10</sup> Vom Inkrafttreten der ersten Vereinbarung bis zum 31. Oktober 2013 wurden beschlagnahmte Zigaretten jedoch kein einziges Mal von dem unabhängigen Labor analysiert, alle Feststellungen basierten auf den Untersuchungen der Tabakindustrie.<sup>11</sup>

### **Wie entscheiden PMI und die anderen großen Tabakunternehmen, ob beschlagnahmte Waren echt oder gefälscht sind?**



Die Tabakhersteller stützen sich auf ein System namens Codentify®, das intern von PMI entwickelt und für den Einsatz durch andere Tabakunternehmen (JTI, BAT, ITL) kostenlos lizenziert wurde.<sup>12</sup> Als Teil der Auflagen der Vereinbarung, einen Mechanismus zur Eindämmung des Schmuggels zu entwickeln, erzeugt Codentify® digital einen Algorithmus mit 12 Ziffern, der auf Zigarettenpackungen aufgedruckt wird. Dies soll die Nachverfolgung von Zigarettenpackungen durch die Lieferkette erleichtern, indem Codentify® diese mit einem individuellen, scanbaren Code authentifiziert, der – neben anderen Informationen – Datum, Herkunft, Steuerbetrag und Bestimmungsland des Produkts enthält.<sup>13</sup>

### **Hilft die PMI-Vereinbarung den Mitgliedstaaten beim Erhalt entgangener Einnahmen?**



Die Absicht hinter den auf Beschlagnahmungen basierenden Zahlungen in der PMI-Vereinbarung bestand einerseits darin, PMI von einer weiteren Beteiligung am illegalen Zigarettenhandel seiner eigenen Produkte abzuhalten, indem es das Unternehmen jedes Mal bestraft, wenn eine größere Menge seiner Zigaretten beschlagnahmt wird. Andererseits sollten die Zahlungen EU-Mitgliedstaaten die entgangenen Steuern kompensieren. Doch die Feststellung, ob beschlagnahmte Zigaretten echt oder gefälscht sind, wird im Grunde vom Unternehmen selbst getroffen. Es ist daher wohl nicht weiter verwunderlich, dass die Tabakindustrie bis heute die meisten beschlagnahmten Zigaretten als Fälschungen deklariert, was zu geringen Zahlungen geführt hat, welche die Mitgliedstaaten für entgangene Steuereinnahmen nicht entschädigten. Von der Gesamtzahl der im Zeitraum von 2004-2013 beschlagnahmten Zigaretten sollen 3,2 Milliarden (78 %) gefälscht gewesen sein.<sup>14</sup>

### **Unterstützt PMI die in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten Maßnahmen zur Rückverfolgbarkeit?**



2014 hat PMI (gemeinsam mit BAT, ITL und anderen Tabakunternehmen) die EU-Tabakrichtlinie (2014/40/EU) vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) angefochten.<sup>15</sup> Die Klage strebt eine Nichtigkeitserklärung für die gesamte Richtlinie an, einschließlich Artikel 15, der ein EU-weites Verfolgungs- und Rückverfolgungssystem für die legale Lieferkette sowie sichtbare und unsichtbare Sicherheitsmerkmale erforderlich macht.

Die gerichtliche Prüfung könnte bis zu drei Jahre dauern.<sup>16</sup> Das bedeutet, dass OLAF die Erneuerung einer rechtlichen Vereinbarung mit einem Unternehmen in Betracht zieht, das EU-Recht angreift und dass PMI gleichzeitig die Möglichkeit geboten wird, das industrie-eigene Verfolgungs- und Rückverfolgungssystem (Codentify®) zu überwachen.

### Hat OLAF eine Folgenabschätzung zur PMI-Vereinbarung durchgeführt?



Die Juncker-Kommission hat erklärt, dass „die Kommission die Auswirkungen von Politik, Gesetzgebung, Handelsabkommen und anderen Maßnahmen in allen Phasen bewerten wird – von der Planung bis zur Umsetzung und Überprüfung, um sicherzustellen, dass die EU-Maßnahmen wirksam sind“. Doch die Kommission hat ebenfalls erklärt, dass die Vereinbarung wirksam ist, ohne eine Folgenabschätzung durchgeführt zu haben.<sup>17</sup> Laut offizieller Angaben haben die Kommissionsdienststellen und Mitgliedstaaten bereits „Sondierungsgespräche“ mit PMI begonnen und es laufen Gespräche über eine Erneuerung der Vereinbarung.<sup>18</sup>

### Respektieren die laufenden Gespräche über eine Erneuerung der PMI-Vereinbarung das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC)?



Das Rahmenübereinkommen ist das erste internationale Gesundheitsübereinkommen und wurde als Reaktion auf die zunehmende Verbreitung des Tabakkonsums geschlossen. Die EU und all ihre Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen ratifiziert und sind somit rechtlich verpflichtet, seine Artikel umzusetzen. Die Richtlinien für Artikel 5.3 des Rahmenübereinkommens, die in einem zwischenstaatlichen Verfahren entwickelt und von der Konferenz der Vertragsparteien (COP) einstimmig angenommen wurden, verlangen von den Vertragsparteien bei jeglichem Umgang mit der Tabakindustrie verantwortlich und transparent zu handeln. Die Richtlinien geben außerdem vor, dass Vertragsparteien mit der Tabakindustrie „nur“ interagieren sollen, „wenn und soweit dies unbedingt notwendig ist, um die Tabakindustrie und Tabakwaren effektiv regulieren zu können“.<sup>19</sup> Es ist unklar, ob die Interaktion zwischen der Kommission (einschließlich OLAF) und PMI „unbedingt notwendig“ ist, denn der Inhalt dieser Treffen wurde geheim gehalten. In den letzten zehn Jahren zeigt der Zugang zu Dokumentenanfragen, dass OLAF zahlreiche Treffen mit PMI und den anderen drei großen Tabakherstellern hatte, aber es wurden keine detaillierten Informationen zu diesen Treffen veröffentlicht.<sup>20 21</sup> Die Partnerschaft zwischen der EU und PMI könnte gegen Artikel 5.3 des Rahmenübereinkommens verstoßen, in dem es heißt, dass Vertragsparteien bei keiner Initiative, die mit der Einrichtung oder Umsetzung der öffentlichen Gesundheitspolitik verbunden ist, „Partnerschaften“ mit der Tabakindustrie akzeptieren, unterstützen oder befürworten sollten.<sup>22</sup>

### Gibt es andere Mechanismen, um den illegalen Tabakhandel in der EU einzudämmen?



Neben Artikel 15 der oben genannten Richtlinie über Tabakerzeugnisse verfügt die EU über weitere Maßnahmen, um den illegalen Tabakhandel zu bekämpfen. Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (ITP), ausgehandelt unter dem Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC), wurde am 12. November 2012 auf der fünften Konferenz der Vertragsparteien (COP) angenommen

und steht derzeit zur Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder zum Beitritt durch die Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens bereit. Die EU hat das Protokoll am 20. Dezember 2013 unterzeichnet. Am 4. Mai 2015 gab die Europäische Kommission eine Erklärung ab, gemäß der die EU das Protokoll ratifizieren soll und forderte den Rat ausdrücklich auf, diese Entscheidung mit Zustimmung des Europäischen Parlamentes anzunehmen.<sup>23</sup> Das ITP stellt durch internationale Zusammenarbeit und nationale Maßnahmen Mittel zur Verhinderung und Bekämpfung des illegalen Tabakhandels zur Verfügung, insbesondere durch eine Kontrolle der Lieferkette von Tabakerzeugnissen.<sup>24</sup> Entgegen den Behauptungen der Tabakindustrie und basierend auf den verfügbaren Informationen zu dem von PMI und anderen großen Tabakherstellern eingesetzten industrieeigenen Verfolgungs- und Rückverfolgungssystem, ist Codentify® nicht geeignet, die Anforderungen von Artikel 8.2 ITP zu erfüllen, der besagt, das Verfolgungs- und Rückverfolgungssystem müsse „von den Vertragsparteien kontrolliert“ werden.<sup>25</sup> Das ITP sollte ein globales System unabhängig von der Tabakindustrie schaffen und somit eine wirksamere Lösung für das Problem des illegalen Handels bieten als das aktuelle PMI-Abkommen und andere Vereinbarungen mit den großen multinationalen Tabakkonzernen. Die SFP fordert die EU und alle EU-Mitgliedstaaten auf, das Protokoll zu ratifizieren oder ihm beizutreten und dessen Vertragsparteien zu werden, wie von Österreich, Frankreich und Spanien bereits durchgeführt.

## Referenzen

<sup>1</sup> US-Bezirksgericht. Klage der Europäischen Gemeinschaft gegen Philip Morris, RJ Reynolds und Japan Tobacco. New York: US-Bezirksgericht, Östlicher Bezirk von New York 2000.

<sup>2</sup> Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung. Vereinbarungen mit Tabakherstellern.

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette\\_smuggling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm)

<sup>3</sup> Europäische Kommission. Arbeitsdokument zu den Vereinbarungen mit der Tabakindustrie und zum Kampf gegen den illegalen Tabakhandel. Haushaltskontrollausschuss. Berichterstatter: Bart Staes. Brüssel: 2013.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201406/20140618ATT85484/20140618ATT85484EN.pdf>

<sup>4</sup> Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung. Vereinbarungen mit Tabakherstellern.

[http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007_en.pdf)

<sup>5</sup> Joossens L., Gilmore A., Stoklosa M., Ross H.: Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies, Tobacco Control, 2015, im Druck.

<sup>6</sup> Europäisches Parlament. Antwort von Vizepräsidentin Georgieva im Namen der Kommission. E-008329/2014.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-008329&language=EN>

<sup>7</sup> Gilmore, A.: Cigarette smuggling: current issues and data concerns. Workshop zum Zigaretten schmuggel. Europäisches Parlament, S.27. 22. Januar 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf>

<sup>8</sup> Joossens L., Ross H., Stoklosa M.: EU policy and illicit tobacco trade: assessing the impacts. Zusammenge stellt für den Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments. Protokoll des Workshops „Zigaretten schmuggel“. Brüssel: Europäisches Parlament 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf>

<sup>9</sup> Europäisches Parlament. Antwort von Herrn Semeta im Namen der Kommission. E-012454/2013. 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>

<sup>10</sup> Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung. Vereinbarungen mit Tabakherstellern.

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette\\_smuggling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm)

- 
- <sup>11</sup> Europäisches Parlament. Antwort von Herrn Semeta im Namen der Kommission. E-012454/2013. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>
- <sup>12</sup> Presseerklärung der Digital Coding and Tracking Association, Mai 2013. [http://www.dcta-global.com/docs/DCTA\\_Public\\_Launch\\_Press%20Release\\_22May2013.pdf](http://www.dcta-global.com/docs/DCTA_Public_Launch_Press%20Release_22May2013.pdf)
- <sup>13</sup> Philip Morris International. [http://www.pmi.com/eng/tobacco\\_regulation/illicit\\_trade/pages/pmi\\_product\\_marking.aspx](http://www.pmi.com/eng/tobacco_regulation/illicit_trade/pages/pmi_product_marking.aspx)
- <sup>14</sup> Europäisches Parlament. Antwort von Herrn Semeta im Namen der Kommission. E-012454/2013. 2014. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>
- <sup>15</sup> ECJ, Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice, Queen's Bench Division (Administrative Court) (England und Wales) (United Kingdom) made on 1 December 2014 – Philip Morris Brands SARL, Philip Morris Limited, British American Tobacco UK Limited against Secretary of State for Health (Case C-547/14). <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=tobacco&docid=161948&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=395441#ctx1>
- <sup>16</sup> EUobserver: „Tobacco giant initiates EU court challenge“. <https://euobserver.com/social/124802>
- <sup>17</sup> Europäische Kommission: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm)
- <sup>18</sup> Europäische Kommission: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007_en.pdf)
- <sup>19</sup> Leitlinien zur Umsetzung von Artikel 5.3 des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. [http://www.who.int/fctc/guidelines/article\\_5\\_3.pdf](http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf)
- <sup>20</sup> Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung. Antrag auf Zugang zu Dokumenten.
- <sup>21</sup> Joossens L., Gilmore A., Stoklosa M., Ross H.: Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies, Tobacco Control, 2015, im Druck.
- <sup>22</sup> Leitlinien zur Umsetzung von Artikel 5.3 des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. [http://www.who.int/fctc/guidelines/article\\_5\\_3.pdf](http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf)
- <sup>23</sup> Europäische Kommission. Datenbank für Presseerklärungen. „Commission proposes EU joins international agreement fighting tobacco smuggling“. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-15-4911\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-4911_en.htm)
- <sup>24</sup> Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen. [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80873/1/9789241505246\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80873/1/9789241505246_eng.pdf?ua=1)
- <sup>25</sup> Studie des Sekretariats zu den grundlegenden Anforderungen des zu etablierenden Ortungs- und Verfolgungssystems gemäß Artikel 8 des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen. Weißbuch, das der Vertragsstaatenkonferenz zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs vorgestellt wurde. 6. Vertragsstaatenkonferenz, Moskau, 17. Oktober 2014.