



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.5.2003
KOM(2003) 307 endelig

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse af WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

INDLEDNING

WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning har til formål at beskytte nuværende og kommende generationer mod følgerne af tobaksforbrug og mod eksponering for tobaksrøg ved at opstille nogle rammer for foranstaltninger til bekæmpelse af tobaksforbruget, som skal gennemføres af parterne på nationalt, regionalt og internationalt plan. Det vil medføre en stadig reduktion af tobaksforbruget og eksponeringen for tobaksrøg.

Konventionen blev vedtaget af Verdenssundhedsforsamlingen den 21. maj 2003, og den kan undertegnes i Verdenssundhedsorganisationens (WHO) hovedsæde i Genève den 16.-22. juni 2003 og derefter i FN's hovedsæde i New York.

Vedtagelsen af konventionen var sidste skridt i en procedure, der blev indledt i 1999, da WHO på baggrund af tobaksforbrugets alvorlige konsekvenser for sundheden i verden besluttede at etablere et mellemstatsligt organ, som alle organisationens medlemsstater kunne deltage i, med henblik på at udforme og forhandle en international rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning og tilknyttede protokoller, som skulle reducere spredningen af tobak og tobaksvarer i verden og dermed begrænse tobaksforbrugets virkninger for sundheden.

GRUNDLAGET FOR FÆLLESSKABETS DELTAGELSE I FORHANDLINGERNE

At udforme en WHO-rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning og tilknyttede protokoller blev opfattet som en effektiv metode til at øge det internationale samarbejde om beskyttelse af folkesundheden, jf. EF-traktatens artikel 152, stk. 3, og samtidig sikre, at eksisterende EF-initiativer blev overholdt og integreret på internationalt plan.

På dette grundlag og under hensyntagen til Verdenssundhedsforsamlingens resolution af 24. maj 1999, hvorved Det Europæiske Fællesskab fik lov til at deltage i udarbejdelsen og forhandlinger om spørgsmål, der hørte under dets beføjelser, vedtog Rådet efter henstilling fra Kommissionen den 22. oktober 1999 en afgørelse, der gav Kommissionen beføjelse til at føre forhandlinger på Det Europæiske Fællesskabs vegne om en international rammekonvention i WHO-regi om bekæmpelse af tobaksrygning og tilknyttede protokoller.

Kommissionen førte forhandlingerne i overensstemmelse med Rådets forhandlingsdirektiver og i samråd med et særligt udvalg, som Rådet havde nedsat i henhold til traktatens artikel 300, stk. 1.

Ifølge en fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen, der er indføjet i Rådets mødeprotokol, omfattede forhandlingsdirektiverne udelukkende spørgsmål, der hørte under Fællesskabets kompetence i henhold til traktatens artikel 95 og 152. Rådet ændrede den 24. april 2001 forhandlingsdirektiverne, så Kommissionen fik udvidet sine beføjelser til også at forhandle på Fællesskabets vegne om spørgsmål, der hørte under Fællesskabets kompetence, men som ikke var omfattet af artikel 95 og 152, herunder spørgsmål, der kræver enstemmighed i Rådet.

EUROPA-PARLAMENTETS DELTAGELSE

I beslutning af 13. november 2001 støttede Europa-Parlamentet den målsætning om en rammekonvention om tobakskontrol, som Verdenssundhedsorganisationen fastlagde i sin resolution af 24. maj 1999, og det mente, at et materielretligt instrument vedtaget på

internationalt plan som dette ville være et vigtigt middel til at imødegå tobaksrelaterede problemer og dermed fremme folkesundheden

I rammeaftalen af 5. juli 2000 mellem Kommissionen og Europa-Parlamentet er der ingen udtrykkelige bestemmelser om, at medlemmer af Europa-Parlamentet skal deltage i Fællesskabets delegationer, der er med til internationale forhandlinger. Såvel Kommissionen som Rådet så dog altid positivt på, at medlemmer af Europa-Parlamentet deltog som observatører i forhandlingerne om konventionen.

RESULTATET AF FORHANDLINGERNE

Konventionen vedrører en lang række spørgsmål i forbindelse med bekæmpelse af tobaksforbrug. Nogle af hovedelementerne i den endelige tekst vedrører følgende:

Mærkning - Ifølge teksten skal mindst 30 %, men helst 50 % eller mere, af de visuelt vigtigste flader på tobaksvarers emballage bestå af klare advarsler om sundhedsrisici i form af tekst, billeder eller en kombination heraf. Emballage- og mærkningskravene indeholder desuden et forbud mod vildledende sprogbrug, der fejlagtigt kan give indtryk, at produktet er mindre skadeligt end andre. Sådant vildledende sprogbrug kan f.eks. være anvendelse af udtryk som "light", "mild" eller "lavt tjæreindhold".

Reklamer - Langt de fleste lande er enige om, at et næsten totalt reklameforbud ville have mærkbar betydning for reduktionen af forbruget af tobaksvarer, men nogle lande har forfatningsbestemmelser - f.eks. om ytringsfrihed i forretningsøjemed - der gør, at de ikke kan gennemføre et næsten totalt forbud i alle medier. Ifølge den endelige tekst skal parterne arbejde hen imod et næsten totalt forbud inden for fem år efter, at konventionen er trådt i kraft. Den indeholder endvidere krav om, at i lande, der ikke kan gennemføre et omfattende forbud, skal reklame for tobaksvarer, salg fremstød og sponsorering til fordel for disse begrænses inden for grænserne af deres forfatninger eller forfatningsmæssige principper.

Skatter og afgifter - I teksten anerkendes det formelt, at afgifts- og prisforanstaltninger er en vigtig metode til at nedsætte tobaksforbruget, navnlig blandt unge, og det kræves, at de, der har undertegnet konventionen, tager folkesundhedsmål i betragtning, når de gennemfører afgifts- og prisforanstaltninger vedrørende tobaksvarer.

Ansvar - Konventionens parter opfordres til om fornødent at overveje at indføre lovgivning om det straffe- og civilretlige ansvar, herunder i givet fald om erstatning.

Finansiering - Parterne skal yde finansiel støtte til deres nationale programmer til bekæmpelse af tobaksforbrug. Teksten indeholder desuden en opfordring til at anvende og fremme eksisterende udviklingsmidler til bekæmpelse af tobaksforbruget. Behovet for at styrke eksisterende mekanismer eller etablere andre relevante finansielle mekanismer til kanalisering af supplerende finansielle ressourcer, som evt. kan omfatte en frivillig, verdensdækkende fond, bør vurderes på partskonferencen på grundlag af en gennemgang af de eksisterende og potentielle støttekilder og -mekanismer og på grundlag af en vurdering af deres relevans.

Ulovlig handel - Det erkendes i teksten, at afgørende elementer i bekæmpelsen af tobaksforbruget er afskaffelse af smugleri, ulovlig produktion og efterligning af tobaksvarer, herunder udvikling af et effektivt system til sporing af sådanne varer, samt udformning og gennemførelse af national lovgivning på området, og det kræves, at parterne træffer relevante foranstaltninger i det henseende.

Ifølge teksten skal landene endvidere fremme behandlingsprogrammer for at hjælpe folk med at **holde op med at ryge** og give **oplysning**, så de ikke begynder at ryge. Desuden skal de **forbyde salg** af tobaksvarer **til mindreårige** og begrænse den almindelige befolknings eksponering for **passiv rygning**.

Under forhandlingerne blev det klart, at der er store forskelle mellem parternes opfattelse af den rolle, foranstaltningerne vedrørende disse emner kan spille i indsatsen for at reducere tobaksforbruget. Dertil kommer, at regler om emnerne ofte har alvorlige konsekvenser for andre aspekter af interne eller eksterne politikker. F.eks. kan nævnes beskæftigelsen: På Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) trepartsmøde om fremtiden for beskæftigelsen i tobakssektoren i februar 2003 understregede man behovet for at undersøge tobaksbekæmpelsens betydning for beskæftigelsen i tobakssektoren under hensyntagen til karakteren af rammekonventionen om tobak.

Behovet for at imødekomme forskellige og til tider modsatte holdninger i en international aftale er en del af forklaringen på, at visse bestemmelser, som skulle have været centrale i konventionen, blev tømt for al bindende virkning og blev til næppe mere end blot principerklæringer.

Konventionen behandler således ikke alle emner på samme måde. Det afhænger særdeles meget af emnet, i hvor høj grad parterne er bundet (f.eks. er der fastsat en stram frist for at vedtage effektive foranstaltninger vedrørende emballering og mærkning af tobaksvarer, mens der blot er en generel opfordring til at gennemføre afgifts- og prisforanstaltninger). Afhængigt af emnet er der ligeledes forskel på, hvor udspecificerede foranstaltningerne er (f.eks. fra en detaljeret række restriktioner vedrørende reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse eller fra en liste over foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig handel til en generel henvisning til, at der er behov for at yde støtte til økonomisk bæredygtige aktiviteter for landbrugere).

GRUNDLAGET FOR FÆLLESSKABETS UNDERTEGNELSE

Hovedformålet med konventionen at **fremme folkesundheden** på verdensplan. Dette er i overensstemmelse med EF-traktaten, navnlig artikel **152**, ifølge hvilken Fællesskabet skal søge at forbedre folkesundheden, og Fællesskabet og medlemsstaterne skal fremme samarbejdet med tredjelande og med de internationale organisationer, der beskæftiger sig med folkesundhed.

En række af de emner, konventionen omhandler, er således i forvejen omfattet af eksisterende EF-bestemmelser. Konventionen indebærer ikke et krav om, at gældende EU-ret ændres. Tværtimod afspejler de centrale bestemmelser i konventionen de fremgangsmåder, der er fastlagt i EF-lovgivningen, hvilket er i overensstemmelse med Rådets forhandlingsdirektiver.

De relevante bindende EF-bestemmelser om bekæmpelse af tobaksforbrug opstiller regler om **reklame** for tobaksvarer i medier og via it-tjenester samt tobaksfirmaers **sponsorering** af såvel radio- og tv-programmer som internationale arrangementer (Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed¹, ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets 97/36/EF af 30. juni 1997², som forbyder alle former for tv-reklamer og teleshopping i forbindelse med cigaretter og andre tobaksprodukter, Europa-Parlamentets

¹ EFT L 298 af 17.10.1989, s. 23.

² EFT L 202 af 30.7.1997, s. 60.

og Rådets direktiv 2003/XX/EF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse³), **cigaretters indhold** og relevante **målemetoder** (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/37/EF af 5. juni 2001 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer⁴).

Der findes ikke-bindende lovgivning om bl.a. **salg til børn og unge, andre former for reklamer og sponsorering** til fordel for tobaksvarer, **oplysning om** producenters, importørers og store forhandlers **udgifter** til reklame, markedsføring, sponsorering og salgsfremmende kampagner som er tilladt i henhold til national ret eller fællesskabsret, **rygestop** samt beskyttelse mod eksponering for **tobaksrøg i omgivelserne** (Rådets henstilling af 2. december 2002 om forebyggelse af rygning og om initiativer til forbedring af bekæmpelse af tobaksrygning⁵).

I henhold til EF-traktatens artikel 300, stk. 2, træffer Rådet på forslag af Kommissionen afgørelse om undertegnelse af internationale aftaler. Eftersom konventionen klart har folkesundheden som mål - i lighed med EF-traktatens artikel 152 - og de eksisterende EF-bestemmelser vedrørende bekæmpelse af tobaksforbrug hovedsagelig har artikel 95 og 152 som retsgrundlag, og da konventionen ydermere får betydning for reguleringen af den international handel med tobaksvarer, bør retsgrundlaget for denne rådsafgørelse være artikel 95, 133 og 152 sammenholdt med artikel 300, stk. 2.

³ EFT L

⁴ EFT L 194 af 18.7.2001, s. 26.

⁵ EFT L 22 af 25.1.2003, s. 31.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse af WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 95, 133 og 152 sammenholdt med artikel 300, stk. 2,

under henvisning til forslag fra Kommissionen⁶, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Kommissionen har på Fællesskabets vegne gennemført forhandlinger om en rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning i WHO-regi.
- (2) Konventionen afspejler Fællesskabets holdning, der blev udtrykt under forhandlingerne, og de vigtigste EF-bestemmelser om bekæmpelse af tobaksforbruget.
- (3) Konventionen, der blev vedtaget den 21. maj 2003, bør undertegnes med forbehold af senere indgåelse -

TRUFFET FØLGENDE AFGØRELSE:

Eneste artikel

1. Med forbehold af senere indgåelse bemyndiges formanden for Rådet til at udpege den person, der er beføjet til at undertegne WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning på Fællesskabets vegne.
2. Teksten til konventionen er vedføjet denne afgørelse.

Udfærdiget i Luxembourg, den [...]

*På Rådets vegne
Formand*

⁶ EFT C af , s. .