

Verhinderung des illegalen Tabakhandels: Die Bedeutung des Protokolls gegen Schmuggel im Rahmen der WHO- Tabakrahmenkonvention

12. Deutsche Konferenz für Tabakkontrolle

Heidelberg, 03.12.2014

Dr. Tobias Effertz, Universität Hamburg

Das Schmuggelproblem

Information Bundesgesundheitsministerium / Inhalte Erklärung WHO:

Warum brauchen wir ein Tabakschmuggelprotokoll?

- Der illegale Handel mit **Zigaretten umgeht Preis- und Steuermaßnahmen und erhöht dadurch die Erschwinglichkeit dieser Produkte**. Das **Ziel** der **Eindämmung** des Tabakkonsums und damit der Begrenzung der schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit und das Wohlergehen der Bevölkerung, insbesondere der Jugendlichen wird dadurch **unterlaufen**.. Darüber hinaus hat der Zigarettschmuggel unverhältnismäßige **wirtschaftliche und soziale Auswirkungen in Entwicklungs- und Schwellenländern**. Da sich Herstellung und Vertrieb, insbesondere von geschmuggelten Zigaretten, im Rahmen international **organisierter Kriminalität** bewegen, kann den Tätern nicht allein mit nationalen Maßnahmen begegnet werden. Das Tabakschmuggelprotokoll setzt verbindliche Standards für die Vertragsstaaten und bildet einen Rahmen für die internationale Zusammenarbeit.
- Das Protokoll geht zurück auf Artikel 15 der Tabakrahenkonvention. Danach haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, rechtlich gegen alle Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen, insbesondere gegen Schmuggel, illegale Herstellung und Fälschung, vorzugehen.
- http://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/dateien/Downloads/T/tabakschmuggelprotokoll/FAQs_Tabakschmuggel_130712.pdf

DAS SCHMUGGELPROBLEM 2

„Heute hat die internationale Gemeinschaft ein wichtiges Etappenziel in der weltweiten Bekämpfung des Tabakschmuggels erreicht. Dies ist ein gesundheitspolitischer Erfolg“

Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, **Mechthild Dyckmans**, anlässlich der heutigen Verabschiedung des Protokolls zur Bekämpfung des illegalen Handels von Tabakwaren bei der 5. Konferenz der Vertragsparteien zur Tabakrahmenkonvention in Seoul. 12. November 2012

„Ein gemeinsames Vorgehen gegen den grenzüberschreitenden illegalen Handel mit Tabakwaren ist notwendig für den Gesundheitsschutz. Durch den Tabakschmuggel kommen häufig Waren auf den Markt, die eine zusätzliche Gesundheitsgefahr für die Verbraucher darstellen. So überschreiten gefälschte Zigaretten die Höchstmengen an Schadstoffen oft um ein Vielfaches. Der illegale Handel führt zu einer Steigerung der Nachfrage an verbilligten Tabakprodukten und zu einer Erhöhung der Anzahl tabakbedingter Todesfälle“, so die **Drogenbeauftragte**.

Agenda

- Das Protokoll zur Bekämpfung von illegalem Handel mit Tabakwaren
- Das Problem des illegalen Handels mit Tabakwaren
- Beurteilung der Bekämpfung von illegalem Handel mit Tabakwaren und Fazit

Das Illicit Trade Protokoll

- 2003 FCTC Rahmenkonvention: Weltweite Reduzierung von Angebot und Nachfrage nach Tabakprodukten
- Art. 15: Eliminierung illegalen Handels mit Tabakwaren wesentliche Komponente
- November 2012: Erstes Protokoll „zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakwaren“ des FCTC aufbauend auf Art. 15
- Inhalte:
 - Maßnahmen der Unterbindung illegalen Handels
 - Rechtsdurchsetzung
 - Internationale Kooperationen und Informationsaustausch

Das Ziel der Vereinbarung

- Eliminierung aller Formen des illegalen Handels (“Illicit Trade”) von Tabakprodukten (Art. 3).
- *Illegaler Handel* wird definiert in Art. 1.6 als “jedwede Praxis oder Verhalten das gesetzlich verboten ist und in irgendeiner Weise mit der Produktion, Verbringung, dem Empfang oder Besitz oder der in Verkehr Bringung, dem Kauf oder Verkauf sowie jedwede Praxis und Verhalten, die intendieren solche Aktivitäten zu fördern /unterstützen.”

Formen illegalen Handels

- Normale Zigaretten und Tabakwaren im Rahmen des organisierten Schmuggels oder in Form von „Ameisenschmuggel“ (kleinerer Mengen über zulässige Höchstmengen hinaus)
 - Direktes Involvement der Tabakindustrie in der Vergangenheit
 - Schmuggel umgeht Steuer -> Preislicher Anreiz
- Plagiate („Counterfeit Cigarettes“)
 - „Free-Ride“ auf dem Markenimage des Originals
 - Ebenfalls preislicher Anreiz
 - ACHTUNG: Schadstoffbelastung *wahrscheinlich* höher
- Illegale Weiße („Illicit Whites“) z.B. Jin Ling
 - Preislicher Anreiz
 - Schadstoffbelastung unbekannt

Umsetzung: Kontrolle der „Supply Chain“

Supply chain control (Part III):

- Licensing (Art. 6): Alle Händler und Hersteller von Tabakprodukten sollen eine Lizenz benötigen
- Due diligence (Art. 7): Hersteller und Händler sollen ihre Kunden kennen und „screenen“
- Tracking and tracing (Art. 8): Ein Nachverfolgungssystem soll aufgebaut werden, das sämtliche Zigarettenpackungen eindeutig identifiziert
- Record-keeping (Art. 9),
- Security and preventive measures (Art. 10),
- Sale by Internet (Art. 11),
- Free zones and international transit (Art. 12),
- Duty free sales (Art. 13)

Wie groß ist den eigentlich das Schmuggelproblem ?

- Tabak- / Zigaretenschmuggel existiert
- Schmuggelproblematik ist wesentliches Argument der Tabakindustrie gegen Tabaksteuererhöhungen
 - Obwohl dazu keine empirischen Belege vorliegen
 - Industrie-Schätzungen des Schmuggelanteils regelmäßig zu hohe Werte ausweisen und verzerrte Erhebungsdesigns aufweisen
- Tabaksteuererhöhungen auf der anderen Seite sind DAS entscheidende effektive Instrument zur Reduzierung des Tabakkonsums und der ökonomisch richtigen Einpreisung der sozialen Konsequenzen und Kosten des Rauchens

Das Problem des „Illicit Trades“ I – Schmuggel existiert – vom Zoll aufgebrachte Mengen sinken aber seit Jahren

- Entwicklung von aufgebrachten Schmuggelzigaretten in Mio. Stück in Deutschland:

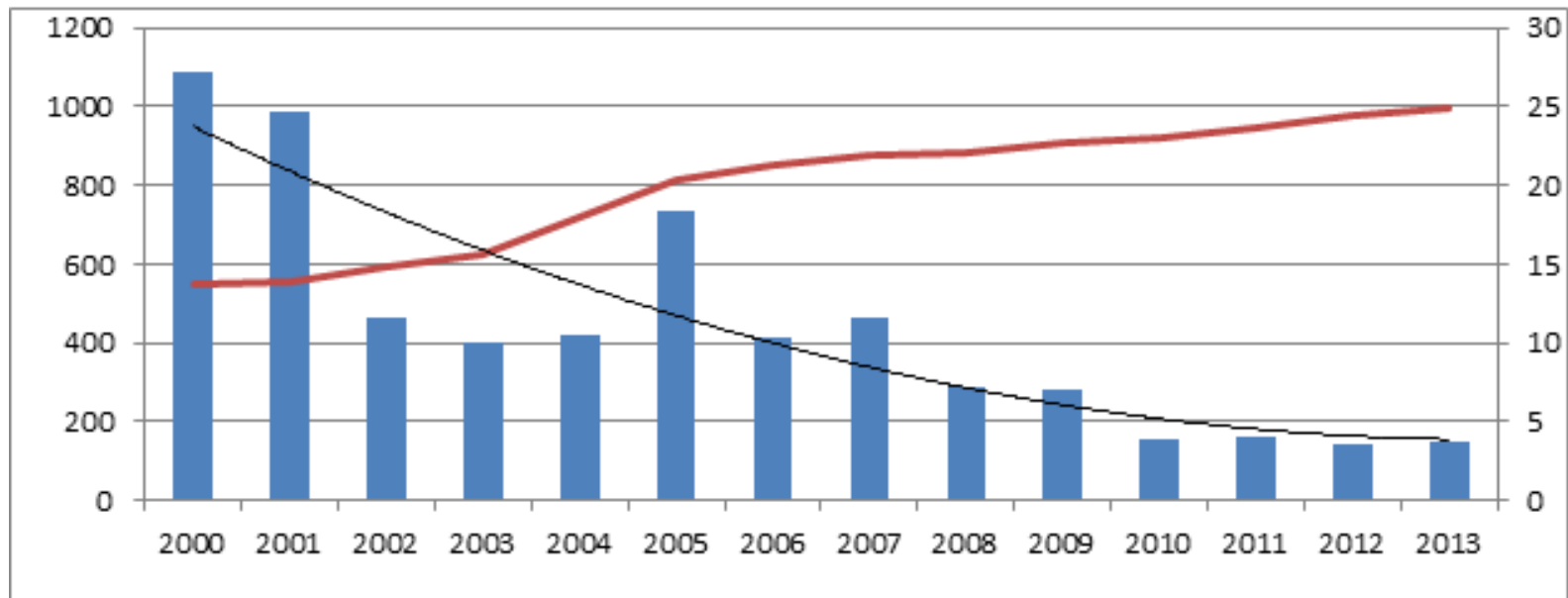
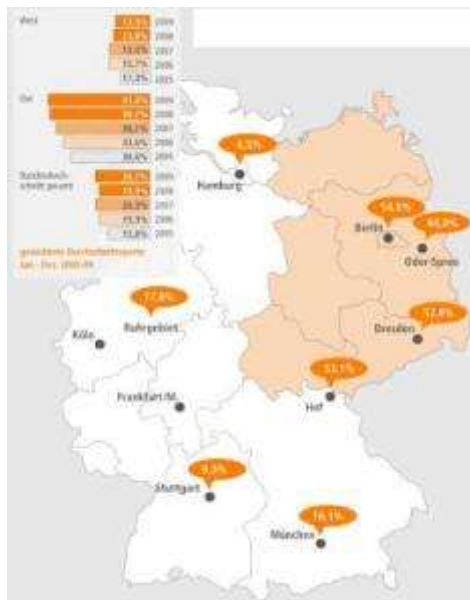


Abbildung 4 Sichergestellte Schmuggelmengen pro Jahr; durchschnittlicher Zigarettenpreis pro Jahe; Quellen BMF Destatis

Fördern Tabaksteuererhöhungen die Schmuggelaktivitäten in Deutschland ?

- Verfälschte Studie der Tabakindustrie: frei nach Marc Twain: Man muss die Tatsachen kennen, bevor man sie verdrehen kann
- Links: Version des DZV; Rechts: Sammelplätze des DZV



- Ähnliche Resultate etwa bei „Project Star“ auf EU-Ebene

Die Beurteilung des Abkommens 1

- Ziel ist hoch gesetzt und ökonomisch schwer realisierbar
- Die meisten Maßnahmen bedeuten Kosten
 - Wenn diese von der Tabakindustrie zu tragen wären, teilweise Überwälzung auf den Konsumenten -> Nachfrage nach legalen Tabakprodukten sinkt - > Nachfrage nach illegalen Produkten unklar (für Deutschland aber keine Auswirkungen messbar; Effertz und Schlittgen 2012)
 - Beispiel Tracking und Tracing System Deutschland ca. 0,015 €

Die Interessen der Beteiligten

- Schmuggel = Steuerausfall, daher direktes Interesse des Staates
- Industrie = Schmuggeldebatte bietet mehrere Vorteile
 - Profilierungsmöglichkeiten als rechtschaffender und verantwortungsbewusster Akteur
 - Aufbau von Kontakten zu Politik und Strafverfolgungsbehörden
 - Damit Schaffung von Beziehungen und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten eigene Wünsche umzusetzen
 - Freiheitsgrade für mögliches weiterlaufendes „Engagement“ in Schmuggelaktivitäten
- Tabakkontrollcommunity
 - Gesundheit -> Steuern -> Schmuggel

Beurteilung des Abkommens 2

- Nach Art. 5.3. FCTC keine Kooperation in Fragen der Tabakregulierung mit der Tabakindustrie; allerdings momentan massive Beteiligung der Tabakindustrie an Schmuggeldebatten
 - Finanzierung von Behörden
 - Verträge mit EU
 - Umsetzungsambitionen eigener Lösungen
 - Informationskampagnen und -schulungen
- Tracking und Tracing System:
 - Industrie schafft Fakten mit „Codentify“
 - o Codentify genügt nicht den Vorgaben des Protokolls
 - o Ambitionen auf „Tax verification purposes“

Beurteilung des Abkommens 3

- Tabakschmuggel ist ein Problem, dem angemessen Rechnung getragen werden sollte:
 - Rolle der Tabakindustrie auf Informationsbereitstellung reduzieren
 - Unabhängigkeit zwischen Industrie und beteiligten Institutionen der Schmuggelbekämpfung gewährleisten:
 - Vermeidung von Anreizsetzungen durch Geldzahlungen
 - Vermeidung von Abhängigkeiten durch an Bedingungen geknüpfte Kooperationen
 - Verhinderung von „Faktenschaffung“ der Industrie durch eigene Standards

Fazit

- Das Protokoll zur Bekämpfung illegalen Tabakhandels ist grundsätzlich geeignet seinem Ziel gerecht zu werden
- Erfolg wird verwässert durch :
 - Einflussnahme der Industrie
 - Probleme hinsichtlich der Kosteninzidenz der Maßnahmen

-
- Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

ANHANG

Lizensierungen

- Licensing (Art. 6) and due diligence (Art. 7): Parties shall establish a mandatory licensing system for anyone manufacturing, importing or exporting:
 - tobacco products or manufacturing equipment;
 - Other activities such as retailing or tobacco growing can be made subject to licensing ("Each Party *shall endeavour to license...*");
 - Any person engaged in the supply chain of tobacco, tobacco products and manufacturing equipment has to conduct due diligence.

Tracking und Tracing Systeme

- Tracking and tracing (Art. 8)

An international tracking and tracing (T&T) regime will be established, with a "global information sharing focal point" in the Secretariat;

- Within 5 years of entry into force of the Protocol; Parties establish national/regional T&T systems for all tobacco products manufactured in or imported onto its territory;
- Parties establish a national central point that will form the link between the national T&T system and the global information sharing focal point

Tracking und Tracing Systeme II

- Tracking and tracing (Art. 8), cont'd
- Within 5 years of entry into force, Parties require "unique, secure and non-removable identification markings" (like codes or stamps) on unit packets and packages and outside packaging of cigarettes; of other tobacco products within 10 years. Information to determine the origin and point of diversion, and to monitor and control the movement of tobacco products and their legal status has to be recorded and made available;
- This information includes date and location of manufacture, manufacturing facility, information on the first customer, intended market of retail sale and intended shipment route (Art. 8.4.1).

Tracking und Tracing Systeme III

- Tracking and tracing (Art. 8) – tobacco industry
- "Obligations assigned to a Party shall not be performed by or delegated to the tobacco industry." (Art. 8.12)
- "Each Party shall ensure that its competent authorities, in participating in the tracking and tracing regime, interact with the tobacco industry and those representing the interests of the tobacco industry only to the extent strictly necessary in the implementation of.." Article 8. (Art. 8.13)
- "Each Party may require the tobacco industry to bear any costs associated with that Party's obligations under.." Article 8. (Art. 8.14)

Weitere Maßnahmen

Other measures to control the supply chain

- All persons engaged in the supply chain shall be obliged to maintain complete and accurate records (Art. 9);
- Persons subject to licensing (in accordance with Art. 6) shall be obliged to take measures to prevent the diversion of tobacco products into illicit trade channels, e.g., reporting of cross-border transfers of cash to the competent authority (Art. 10).

Internetverkäufe

Transactions via Internet (Art. 11)

- Transactions with regard to tobacco products via internet, telecommunication or other evolving technology-based modes of sale are subject to all relevant Protocol provisions (Art. 11).
- Parties shall consider banning retail sales of tobacco products through these modes of sales (Art. 11.2).

Steuerfreie Zonen und Duty-Free-Verkäufe

Free zones and duty free sales (Arts. 12, 13)

- Effective control measures regarding manufacturing of and transactions in tobacco and tobacco products in free zones shall be implemented within 3 years of entry into force of the Protocol. (Art. 12)
- Intermingling of tobacco products with non-tobacco products at time of removal from free zones shall be prohibited.
- Duty free sales shall be subject to all relevant provisions of the Protocol. (Art. 13)