

Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 12/1612 Nr. 2.1 —

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Werbung für Tabakerzeugnisse
— KOM (91) 111 endg. — SYN 194 —
»Rats-Dok. Nr. 6748/91«

A. Problem

Abbau von Handelshemmnissen durch Harmonisierungsmaßnahmen zur Angleichung der unterschiedlichen nationalen Vorschriften über die Werbung für Tabakerzeugnisse durch Rundfunk, Presse, Plakate, Filme sowie alle anderen Werbemittel bzw. -methoden innerhalb der EG.

B. Lösung

Totalverbot direkter und indirekter Werbung für Tabakerzeugnisse innerhalb der EG.

Mehrheitliche Ablehnung im Ausschuß

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

der Bundesregierung zu empfehlen, den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates — Rats-Dok. Nr. 6748/91 — bei den weiteren Verhandlungen abzulehnen.

Bonn, den 11. März 1992

Der Ausschuß für Wirtschaft

Friedhelm Ost **Dr. Hermann Schwörer**

Vorsitzender Berichterstatter

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Werbung für Tabakerzeugnisse**Begründung**

Dieser Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betrifft die Werbung für Tabakerzeugnisse durch Rundfunk, Presse, Plakate, Filme sowie alle anderen Werbemittel bzw. -methoden. Die Fernsehwerbung wird bereits durch die Richtlinie des Rates 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989¹⁾ erfaßt, soweit es die Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten betrifft; Artikel 13 untersagt jede Form der Werbung für Tabakerzeugnisse, direkt oder indirekt.

I. Die derzeitige Situation**I.1**

Die Werbung für Tabakerzeugnisse ist in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft reglementiert.

Durch Gesetzgebung (Gesetze oder Verordnungen): Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal.

Durch freiwillige Abkommen: Vereinigtes Königreich.

Durch Kombination der beiden: Deutschland, Dänemark, Spanien, Niederlande.

In Frankreich, Italien und Portugal wird die Tabakwerbung durch ein Totalverbot geregelt. Es gibt allerdings Ausnahmen: Portugal und Frankreich erlauben die Werbung in Verkaufsstellen.

In anderen Ländern zeichnet sich derzeit ein restriktiver Trend ab, der bis zu einem Verbot gehen kann.

In den übrigen Mitgliedstaaten, außer den drei genannten, ist die Tabakwerbung im großen und ganzen wie folgt geregelt:

Deutschland

Verbot der Radiowerbung für Zigaretten und ähnliche Erzeugnisse sowie Einschränkungen beim Inhalt der Werbebotschaft bei den übrigen erlaubten Werbemitteln.

¹⁾ ABl. L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23.

Belgien

Verbot der Kino- und Radiowerbung. Untersagt sind ferner die Verteilung und Überlassung von Werbematerial zu Hause und in der Öffentlichkeit, die Gratisverteilung, Werbung in Zeitungen und Zeitschriften für Kinder und Jugendliche sowie die Verwendung von Werbeschildern oder -flugzeugen.

Die zugelassene Presse- und Plakatwerbung ist eingeschränkt und muß darüber hinaus mit einer medizinischen Warnung versehen werden.

Dänemark

Außerhalb der Verkaufsstellen ist Tabakwerbung nur in der Presse gestattet, mit Ausnahme von Kinderzeitschriften sowie im Sport- und Jugendteil von Zeitungen. Der Inhalt ist stark eingeschränkt, sie muß ferner mit einer medizinischen Werbung versehen werden.

Spanien

Hier gibt es quantitative Beschränkungen der Werbung in Presse und Radio sowie inhaltliche Beschränkungen der Werbebotschaft, die eine medizinische Warnung enthalten muß.

Griechenland

Radiowerbung ist untersagt. Bei allen anderen Formen direkter Werbung sind Warnungen bezüglich des gesundheitlichen Risikos des Erzeugnisses vorgeschrieben.

Irland

Alle Formen der Werbung sind untersagt, außer: in der Presse (mit Ausnahme von Zeitungen und Zeitschriften für Jugendliche unter 18 Jahren) sowie innerhalb von Verkaufsstellen. Der Inhalt der erlaubten Werbung unterliegt starken Beschränkungen, rotierende Warnungen über das Gesundheitsrisiko sind vorgeschrieben.

Luxemburg

Werbung ist hier stark beschränkt. Außerhalb der Verkaufsstellen ist sie lediglich in der Presse und, mit bestimmten Auflagen, auf Plakaten erlaubt. Der Inhalt der Werbung ist begrenzt, eine medizinische Warnung ist vorgeschrieben.

Niederlande

Werbeverbot im Radio. Einschränkungen des Werbeeinhalts.

Vereinigtes Königreich

Werbeverbot für Zigaretten im Kino und durch Video sowie in Presseerzeugnissen für Minderjährige und Frauen. Einschränkungen des Werbeeinhalts. Die Plakatwerbung ist reglementiert sowie mengenmäßig beschränkt. Die Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen unterliegt restriktiven Bedingungen. Ferner sind alternierende medizinische Warnungen vorgesehen.

I.2

Ein erster Vorschlag zur Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen zur Tabakwerbung wurde von der Kommission am 7. April 1989²⁾ vorgelegt. Dieser Vorschlag sollte die Presse- und Plakatwerbung für Tabakerzeugnisse in den Mitgliedstaaten regeln, in denen diese Werbung noch erlaubt war.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses ersten Vorschlags war die Tabakwerbung noch in zehn Mitgliedstaaten erlaubt. Italien und Portugal hatten bereits ein Totalverbot beschlossen. Die Fernsehwerbung, soweit es die Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten betrifft, war bereits durch einen anderen Kommissionsvorschlag abgedeckt, der in der Zwischenzeit als Richtlinie 89/522/EWG vom 3. Oktober 1989, soweit es die Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten betrifft, angenommen wurde.

Die Kommission hatte nämlich beabsichtigt, in einer ersten Phase die geltenden Bestimmungen zu erlauben. Presse- und Plakatwerbung für Tabakerzeugnisse in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

Seit der Vorlage des Vorschlags der Kommission vom 7. April 1989 hat sich die Situation in den Mitgliedstaaten stetig in Richtung auf strengere Einschränkungen hin entwickelt.

So hat sich das Europäische Parlament, das im Rahmen der Zusammenarbeit zum Richtlinienvorschlag vom 7. April 1989 angehört wurde, in seiner Stellungnahme vom 14. März 1990 mit großer Mehrheit für ein Totalverbot der Tabakwerbung ausgesprochen³⁾. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme hat die

²⁾ ABl. C 124 vom 19. Mai 1989, S. 5.

³⁾ ABl. (Anhang) Nr. 3 — 388, S. 78.

Kommission einen veränderten Vorschlag angenommen⁴⁾.

Die Kommission betrachtet diesen Vorschlag für eine Direktive, wie in dem oben angeführten Vorschlag präzisiert, als einen ersten Schritt zu einer vollständigen Harmonisierung, um den freien Verkehr von Werbemedien im Rahmen des Binnenmarktes nach 1993 zu garantieren.

In der Ratstagung vom 3. Dezember 1990 konnte keine qualifizierte Mehrheit für diesen Vorschlag erzielt werden. Wegen des straffen Zeitplanes war das von der Kommission vorgeschlagene, schrittweise Vorgehen nicht durchführbar.

Bei den Erörterungen im Rat der Gesundheitsminister sowohl vom 17. Mai 1990 als auch vom 3. Dezember 1990 hat sich ferner herausgestellt, daß mehrere Mitgliedstaaten für eine vollständige Harmonisierung dieser Werbung sind. So sei eine Harmonisierung, die sich lediglich auf die erlaubte Werbung beschränke, nicht geeignet, die Probleme zu lösen, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Gesetzgebungen ergeben, und könne daher nicht das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes garantieren.

Die Kommission hat daher einen neuen Vorschlag für eine vollständige Harmonisierung der Tabakwerbung angekündigt, der auf ein Verbot hinausläuft.

II. Begründung der Gemeinschaftsaktion**II.1**

Die Informationsmedien in den zwölf Mitgliedstaaten haben mehr und mehr grenzüberschreitenden Charakter. Mehr und mehr Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten haben Zugang zu den Medien anderer Mitgliedstaaten, sei es durch Radio, Fernsehen, Kino, die Printmedien oder Plakate. Die Tabakwerbung folgt diesem Trend, und dies um so mehr, als sie von multinationalen Unternehmen verstärkt zentral entworfen wird sowie mit Themen arbeitet, die auf Gemeinschaftsebene, ja sogar weltweit die gleichen sind.

Die Werbung ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor, der sich aus wichtigen Grundrechten ableitet. Dennoch haben die Gesetzgeber der zwölf Mitgliedstaaten es für notwendig erachtet, die Ausübung dieser Rechte im Hinblick auf den Schutz öffentlicher Interessen, vor allem im Hinblick auf den Schutz der Gesundheit, zu beschränken.

Diese Beschränkungen, die oft bis zu einem vollständigen Verbot führen, betreffen vor allem die Werbung für bestimmte Produkte, wobei es unerheblich ist, ob der Handel mit diesen Produkten legal ist oder nicht. Tatsächlich existieren solche Beschränkungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten für Betäubungsmittel, Waffen, Medikamente, Alkohol, Reinigungsmittel, Spielzeug usw.

Der gegenwärtige Zustand der unterschiedlichen Rechtsregelungen in den zwölf Mitgliedstaaten, wie

⁴⁾ ABl. C 116 vom 11. Mai 1990, S. 7.

er vorher aufgeführt wurde, schafft nicht potentielle, sondern reelle Handelshemmnisse für den freien Verkehr von werbungsfördernden Maßnahmen. Der Kommission wurden hierzu bereits Klagen von mehreren Behörden der Mitgliedstaaten vorgelegt, denen sie allerdings keine Folge leisten konnte; denn Artikel 36 des Vertrages sieht vor, abweichend von Artikel 30 des Vertrages, daß Mitgliedstaaten den freien Warenverkehr vor allem im Hinblick auf den Gesundheitsschutz einschränken können, soweit es sich um eine nicht diskriminierende Einschränkung handelt.

Der Abbau aller Handelsschranken bis 1992 verlangt daher, daß die nationalen Vorschriften, die die Werbung für Tabakprodukte bei allen werbungsfördernden Maßnahmen regeln, vereinheitlicht werden.

Artikel 100A Abs. 3 der Einheitlichen Akte verlangt im übrigen: „Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus.“ Das einzige Mittel, um zu gewährleisten, daß eine solche vollständige Harmonisierung von einem hohen Schutzniveau ausgeht, ist die Genehmigung der Werbung ausschließlich innerhalb der Verkaufsstellen für Tabakerzeugnisse. Diese Werbung beeinträchtigt nicht das Funktionieren des Binnenmarktes. Eventuelle Bestimmungen der Mitgliedstaaten bezüglich dieser Werbung werden hiervon nicht berührt; dies gilt auch für freiwillige Abkommen.

Die Sorge um den Gesundheitsschutz ist im Rahmen der Bestimmungen von Artikel 100A des Vertrages klar festgelegt, soweit dieser die Verwirklichung des Binnenmarktes betrifft. Deshalb kann weder die Kommission, die das Initiativrecht besitzt, noch der europäische Gesetzgeber die Fragen des Gesundheitsschutzes mit Schweigen übergehen, soweit diese unmittelbar die Verwirklichung und die Durchführung des Binnenmarktes in der Praxis betreffen.

Dagegen ist, unter Beachtung der Anforderungen des Gesundheitsschutzes im Sinne des EWG-Vertrages, der freie Verkehr von Produkten, die dieser Werbung dienen, sowie die Freizügigkeit von Dienstleistungen in diesem Bereich zu gewährleisten und zu verhindern, daß Handelsschranken entstehen, weil diese Informationsverbreitung nicht den nationalen Bestimmungen zur Tabakwerbung entspricht.

Angesichts des derzeitigen Stands der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten sowie ihrer voraussichtlichen Entwicklung kann sich eine vollständige Harmonisierung nur auf ein Verbot der Tabakwerbung außerhalb von Verkaufsstellen stützen.

In der Tat, derartige zukünftige Entwicklungen scheinen in Richtung auf eine immer stärker werdende Einschränkung der Werbung hinauszulaufen. Selbst wenn auf Gemeinschaftsbasis überhaupt keine Regelungen erfolgen würden, richtet sich die natürliche Entwicklung der Gesetzgebung in den einzelnen Mitgliedstaaten offensichtlich in Richtung eines vollständigen Werbeverbotes für Tabakprodukte. Daher kann nur ein vollständiges Verbot den freien Verkehr von werbefördernden Maßnahmen gewährleisten. Würde dieses nicht geschehen, so sehen sich die

Mitgliedstaaten, die bereits heute ein solches Verbot praktizieren, gezwungen, darüber zu wachen, daß keine werbefördernden Maßnahmen, die für Tabakprodukte Reklame machen, ihre Grenzen überschreiten können.

Angesichts der gegenseitigen Verflechtung der Werbemittel — Schrift, Radio, Fernsehen, Kino — sowie zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sowie einer Umgehung der Regelung muß dieses Verbot im übrigen alle Formen und Mittel der Werbung abdecken, mit Ausnahme der Fernsehwerbung, die bereits gemäß Richtlinie 89/552/EWG⁵⁾ (siehe oben) untersagt ist. Diese Richtlinie, die den freien Verkehr von Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft garantieren soll, deckt jedoch weder den Fall von Sendungen aus Drittländern in Länder der Europäischen Gemeinschaft ab noch den Fall von nationalen Sendungen, die nicht für den Export in andere Mitgliedstaaten gedacht sind.

Da der Tabak ein Produkt ist, dessen Verbrauch freigestellt ist, unterliegt er den Gesetzen des Marktes und des Wettbewerbs. Dies setzt eine Information des Verbrauchers und eine Möglichkeit für den Vertrieb der Erzeugnisse voraus. Daher hat die Werbung ursprünglich niemals Informationen über die Schädlichkeit des Tabaks enthalten. Tatsächlich sind die Warnhinweise über die Schädlichkeit des Produktes entweder nur auf dem Wege der Gesetzgebung oder allenfalls aufgrund freiwilliger Vereinbarungen — unter dem Druck einer möglichen gesetzlichen Regelung — zustande gekommen. In jedem Fall ist es erforderlich, daß die Interessenten sich ausreichend über die verschiedenen, am Markt vorhandenen Produkte sowie über den Gehalt an schädlichen Substanzen, da diese von Produkt zu Produkt variieren, informieren können.

Aus diesem Grunde muß sich die Werbung ausschließlich auf die Tabakgeschäfte beschränken, die im Inneren über Geschäftsräume verfügen, in denen sie ihre Kunden bedienen können. Auf diese Weise kann die Werbung ihre Informationsrolle gegenüber den Personen erfüllen, die sich für Tabakprodukte interessieren, d. h. Raucher.

Jedoch bieten die Verkaufsstellen für Tabakprodukte, die dem allgemeinen Publikumsverkehr offenstehen, wie Kioske, ein Außenverkauf von Tabakwaren, Supermärkte oder Kaufhäuser, nicht die Sicherheit für den Gesundheitsschutz — vor allem für die Jugendlichen —, wie sie sowohl seitens der Industrie als auch seitens der Gesundheitsbehörden für erforderlich gehalten wird.

Durch die Erlaubnis, Werbung innerhalb eines Tabakgeschäftes durchführen zu können, erfüllt diese ihre wichtigste Rolle. Diese Art der Werbung gestattet dem Verbraucher, sich über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Wahl unter verschiedenen Tabakmarken und Tabakartikeln zu informieren; gleichzeitig wird die übrige Bevölkerung gegen diese Werbung geschützt.

Die Werbung in der Verkaufsstelle innerhalb des einzelnen Mitgliedstaates kann so weiterhin den

⁵⁾ ABl. L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23.

Anforderungen des nationalen Gesundheitsschutzes unterworfen bleiben.

II.2

Um die Beschränkungen der direkten Werbung zu umgehen und um ein Markenbewußtsein zu wecken oder zu stärken, hat sich die Tabakindustrie der indirekten Werbung zugewandt, z. B. „Kaugummi West“, „Kleidung Marlboro“, „Camel Schuhe“, „Barclay Zündhölzer“ etc. Es ist sicher kein Zufall, wenn die Mittel für diese Produktwerbung überproportional hoch im Verhältnis zu ihrer Bedeutung auf dem entsprechenden Markt sind.

Studien über Werbung zeigen jedoch, daß die überwiegende Mehrheit der Jugendlichen diese Werbebotschaft als Tabakwerbung auffaßt. Die jugendlichen Verbraucher bemerken nicht einmal den Unterschied. Wenn man sich vorstellt, wie diese Werbung normalerweise betrachtet wird, dann ist in der Tat klar, daß wegen des hohen Bekanntheitsgrades der Tabakmarken, die in diesen Anzeigen dargeboten werden, die Werbung für andere Erzeugnisse offensichtlich wie eine Werbung für Tabakerzeugnisse dieser Marke wahrgenommen wird. Wir haben es daher hier mit einer Aufforderung zum Verbrauch dieser Erzeugnisse zu tun⁶⁾.

Der vorliegende Vorschlag untersagt daher vollständig die indirekte Werbung. Ein derartiges Verbot der indirekten Werbung ist unabdingbar im Hinblick darauf, ein solches Werbeverbot wirksam durchzusetzen. In der Tat, ist das Verbot der indirekten Werbung die notwendige Ergänzung, um die Anwendung des Werbeverbotes durchzusetzen ohne eine Umgehung der Verbotstatbestände in diesem Bereich befürchten zu müssen, selbst wenn die Einschränkungen nicht bis zu einem vollständigen Verbot reichen. An dieser Stelle muß darauf hingewiesen werden, daß auch die vorhergehenden Vorschläge über die Tabakwerbung, die von der Kommission angenommen worden sind und die nicht auf ein Werbeverbot hinausliefen, dennoch ein vollständiges Verbot der indirekten Werbung bereits vorsahen.

Die Tabakindustrie hat im übrigen kürzlich begonnen, eine andere Art von Werbeaktion zu entwickeln, die auf Jugendliche abzielt: eine Marke eines bei Jugendlichen gut eingeführten Produktes wird verwendet, um ein neues Tabakerzeugnis einzuführen. Ein derartiger Fall, der die Marke sehr bekannter Kleidungsstücke für Jugendliche in einem Mitgliedstaat benutzt hat, hat erhebliche Aufmerksamkeit in den Medien hervorgerufen.

Hiermit geht das positive Image und der Impuls der Werbedarbietung, die dieses Produkt bereits erworben hat, auf das neue Tabakerzeugnis über.

Diese neue Strategie muß untersagt werden, da sonst das Verbot der Tabakwerbung umgangen wird. Außerdem verzerrt diese Praxis der Nutzung eines

⁶⁾ Aitken PP u. a. „Brand-stretching“ advertisements for cigarettes: the impact on children. Health Education Journal (1985) 44; 201—202.

positiven Images, das für ein anderes Produkt geschaffen worden ist, die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Tabakerzeugnissen bzw. bietet den Konkurrenzmarken einen Anreiz, auf ähnliche Praktiken der Umgehung des Verbotes zurückzugreifen.

Diese Vorkehrungen verhindern nicht eine mögliche Diversifizierung der betroffenen Industrie. Tatsächlich vollzieht sich eine solche Diversifizierung der Tabakindustrie auf andere Produkte im allgemeinen mit Hilfe neuer Marken. Die Fälle, in denen der Bekanntheitsgrad einer Marke benutzt wird, die vor allem an Tabakprodukte gebunden ist, um sich auf andere Märkte auszudehnen, sind ausgesprochen selten. Das Werbeverbot betrifft daher ausschließlich die Werbung, die mit Hilfe anderer Produkte als Tabakprodukte durchgeführt wird, die aber darauf abzielt, für ein Tabakprodukt zu werben; denn die Marke und andere Unterscheidungsmerkmale, die hierbei benutzt werden, werden in erster Linie mit einem Tabakprodukt verbunden.

Dagegen betrifft das Werbeverbot nicht den Fall, in dem Marken mit unterschiedlichen Produkten verbunden werden, unter denen sich auch Tabakprodukte befinden können, ohne daß deren Bekanntheitsgrad vor allem auf Tabakprodukten beruht. Wendet sich dagegen ein Unternehmer von der Tabakproduktion ab, kann er frei seine Marke für die Werbung für andere Produkte einsetzen, selbst wenn deren Bekanntheitsgrad früher vor allem mit Tabakprodukten verbunden war.

Schließlich sollte man darauf hinweisen, daß die Beschränkungen im vorgelegten Richtlinienvorschlag sowohl mit der Pariser Konvention vom 14. Juli 1967, Stockholm, der Richtlinie der Gemeinschaft zu den Handelsmarken (89/104/EWG)⁷⁾ sowie mit den Vorgängern der Richtlinie 89/52/EWG, die das Fernsehen betrifft und vorher angeführt wurde. Alle diese Rechtsvorschriften legen die Grenzen zur Ausübung des Markenrechts fest, etwa die Bestimmungen über unlauteren Wettbewerb, über die Haftpflicht und den Verbraucherschutz. So sieht die Richtlinie 89/104/EWG in Artikel 3 § 2 vor, daß die Mitgliedstaaten sowohl eine Markeneintragung verweigern können oder eine bereits registrierte Marke für nichtig erklären, und dies im Hinblick auf eine Gesetzgebung, die nicht das Markenrecht unmittelbar betrifft.

Der vorliegende Vorschlag berührt jedoch nicht unter Berücksichtigung der bestehenden Regelungen der Fernsehrichtlinie 89/552/EWG, vor allem der Regelungen der Artikel 13 und 17 § 2, das Recht der Hersteller, sportliche und kulturelle Veranstaltungen zu unterstützen. Er darf jedoch nicht von diesen Ereignissen profitieren, um Werbung unter Einsatz von Werbemedien durchzuführen, die die Marke, Symbole oder andere Unterscheidungsmerkmale verwenden, die mit Tabakprodukten verbunden sind. Es ist daher notwendig, zwischen einer Bekanntmachung und der Werbung zu unterscheiden. Daher wird die Werbung für die Unterstützung einer Veranstaltung vom Werbeverbot betroffen, die solche Unterscheidungsmerkmale verwendet. Dagegen ist die Vorstellung eines Herstellers gegenüber der

⁷⁾ ABl. L 40 vom 11. Februar 1989, S. 1.

Öffentlichkeit mit der Information, daß er eine Veranstaltung unterstützt, nicht verboten, solange er vollständig auf die Verwendung von Symbolen oder Unterscheidungsmerkmalen verzichtet, die diese Veranstaltung mit einer Tabakmarke verbindet.

II.3

Der Tabakkonsum, insbesondere der von Zigaretten, ist in den Vereinigten Staaten und in Europa ein sozial angesehenes Verhalten geworden. Dieser positive Eindruck des Tabaks ist unter anderem auf die Werbung zurückzuführen. In den Vereinigten Staaten wie auch in einigen nordeuropäischen Ländern hat sich dieses Bild jedoch bereits gewandelt, und der Tabakverbrauch beginnt abzunehmen. Tabak alleine ist die wichtigste Ursache für Krebs und eine wichtige Ursache für andere schwere Erkrankungen, etwa die Herz- und Kreislauferkrankungen. Tabakerzeugnisse sind in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften Jahr für Jahr für den Tod von etwa 430 000 Menschen verantwortlich. Mindestens 25 % der Todesfälle zwischen 35 und 69 Jahren wurden durch Tabak verursacht, ebenso bei 10 % der Verstorbenen, die älter als 70 Jahre sind. Falls dieser Trend anhält, werden in den 31 europäischen Staaten nach WHO Schätzungen von den Jugendlichen, die 1990 noch keine 25 Jahre alt sind, im Jahre 2025 bereits 2 Millionen vorzeitig an den Folgen des Rauchens sterben⁸⁾.

Angesichts dieser Tatsache haben die Mitgliedstaaten in ihrem Programm „Europa gegen den Krebs“ im Jahre 1986 der Bekämpfung des Rauchens Priorität eingeräumt.

Die Werbung ist in diesem Zusammenhang einer der Faktoren der Marktexpansion für Tabakerzeugnisse. Die massive Überflutung mit Bildern und Botschaften, die den Verbrauch von Tabakerzeugnissen fördern sollen, verdrängt beim Verbraucher jeden Gedanken an die Schädlichkeit des Rauchens und verleitet die Jugendlichen, mit einem scheinbar sozial akzeptierten Verhalten zu experimentieren.

Auch wenn noch nicht eindeutig nachgewiesen ist, daß die Werbung allein und unmittelbar den Einstieg in den Tabakkonsum bzw. die Tabakabhängigkeit bei denen, die es schon probiert haben, bestimmt, so spielt sie doch bei der Förderung des Rauchens eine grundlegende Rolle. Rauchen wird im allgemeinen in der Kindheit und in der Jugend gelernt. Etwa 60 % der Raucher beginnen vor dem 13. Lebensjahr, über 90 % vor dem 20. Lebensjahr.

⁸⁾ Dr. Richard Peto, University of Oxford, Clinical Trial Service Unit & ICRF Cancer Studies Unit; Chairman of the WHO Consultative Group on statistical aspects of tobacco-related disease.

Consultation on the Statistical Aspects of Tobacco-Related Mortality. Convened by the World Health Organization in Geneva in October 1989.

Epidemiology: „Tobacco-attributable mortality: global estimates and projections“. *Tobacco Alert*. World Health Organization, Januar 1991.

„It can be done“. A World health Organization report on the first European conference on tobacco policy in Madrid, 7.—11. November 1988.

Da nur 10 % der Raucher als Erwachsene mit dem Rauchen beginnen, bilden Kinder und Jugendliche die Gruppe, aus der sich der überwiegende Teil der neuen Raucher rekrutieren muß⁹⁾.

Darüber hinaus sollen nach Ansicht der Tabakhersteller die Werbeverbote, die im Rahmen der Gemeinschaft bereits von einigen Mitgliedstaaten aus Südeuropa verfügt wurden, vor allem dazu dienen, ihr Tabakmonopol oder die nationale Zigarettenherstellung zu schützen. Dieses Argument berücksichtigt jedoch nicht die Tatsache, daß nicht alle Mitgliedstaaten, welche dieser Kategorie entsprechen, sich für eine derartige Verbot ausgesprochen haben. Darüber hinaus dienen die bestehenden Werbeverbote in den Mitgliedstaaten nicht als Maßnahme der Importbeschränkung. Dagegen gibt es eine Reihe von EFTA-Staaten in Nordeuropa, wie Norwegen, Finnland und Island, die weder Rohtabake herstellen noch über ein Tabakmonopol verfügen, das geschützt werden muß, dennoch ein totales Werbeverbot gemäß den Empfehlungen der WHO und der internationalen wissenschaftlichen Gemeinschaft erlassen haben.

Folgt man der Tabakindustrie, dann bestünde die Rolle der Werbung lediglich darin, die Raucher zu einem Wechsel der Marke zu bewegen und damit einen besseren Wettbewerb zwischen den auf dem Markt angebotenen Erzeugnissen zu gewährleisten¹⁰⁾. Zweifellos versucht jede Werbung per Definitionen, den Marktanteil des betreffenden Erzeugnisses zu vergrößern. Jedoch zeigen die Studien klar, daß Raucher sehr markentreu sind und daß Zigaretten zu den Produkten mit der höchsten Markentreue zählen¹¹⁾.

Da die Tabakwerbung jedoch allgegenwärtig ist, sind ihr alle ausgesetzt, Kinder wie Erwachsene, Nichtraucher wie Raucher, ja selbst Raucher, die eigentlich das Rauchen aufgeben möchten.

Nehmen wir das Beispiel der Kinder und Jugendlichen: viele von ihnen probieren die Zigarette sehr früh. Diejenigen, die durch die Wirkung der Werbung einer bestimmten Marke die Treue halten, werden wohl auch — und gerade hierdurch — regelmäßige Raucher werden.

Hätte der Wettbewerb zwischen Firmen für Marktanteile keinerlei Einfluß auf das gesamte Verbrauchsvolumen, würde der Tabakverbrauch sehr schnell abnehmen, alleine schon wegen der demographischen Entwicklung sowie dem vorzeitigen Abgang von Rauchern mit Raucherkrankheiten.

⁹⁾ Tye, J. B. Warner, K. E., and Glantz, S. A. „Tobacco advertising and Consumption: Evidence of a causal relationship“. *World Smoking and Health*. (1988) 6—13.

Royal College of Physicians of London. „Smoking and health. The third report of the Royal College of Physicians of London“.

London, Mitman Medical (1987) S. 104.

Chapman, S. „Cigarette advertising and Smoking: A review of the evidence“, British medical Association, London (1985).

¹⁰⁾ Tye, J. B. Warner, K. E., and Glantz, S. A. „Tobacco advertising and Consumption: Evidence of a causal relationship“. *J. Public Health Policy*: 492—508, 1987.

¹¹⁾ F. C. B. Agency Other products Kapferer and Laurent (1983).

Diese Analyse der Rolle der Werbung für Tabakerzeugnisse bedeutet nicht, daß nicht auch andere Faktoren Kinder und Jugendliche zum Rauchen bewegen, u. a. das Verhalten von Spielkameraden, von Lehrern, Eltern sowie von symbolischen Persönlichkeiten, die als Helden oder Modelle gesehen werden. Aber wir wissen natürlich auch, daß der Inhalt der Werbebotschaften eben darauf abzielt, bestimmte Bilder mit sympathischer Umgebung, außergewöhnlicher Abenteuer und mythischer Personen besonders herauszustellen, mit anderen Worten: die Phantasie zu manipulieren.

II.4

In den zwölf Mitgliedstaaten liegen die Ausgaben für Tabakwerbung nicht höher als 3 % der Gesamtausgaben für Werbung für andere Erzeugnisse und Dienstleistungen.

In Norwegen, wo Tabakwerbung seit 1975 verboten ist, betrug die Zuwachsrate für die für Werbung für alle Erzeugnisse verkauften Seiten in der Presse in den acht Jahren vor dem Verbot 3,9%, in den acht Jahren nach dem Verbot 5,6%. Das norwegische Beispiel zeigt, daß das Werbeverbot die wirtschaftliche Situation der Presse nicht beeinträchtigt.

III. Anmerkungen zu den Artikeln

Zu Artikel 1

Dieser Artikel enthält die Begriffsbestimmungen dieses Vorschlages. Die Begriffsbestimmungen gelten ausschließlich für diese Richtlinie. Bei der Definition des Begriffes „Werbung“ wurde auf die gängigste Begriffsbestimmung zurückgegriffen. Der Begriff „Tabakerzeugnisse“ ist der gleiche, der bereits in allen vorangegangenen Richtlinien im Rahmen der Bekämpfung des Tabakkonsums verwendet wurde. Der Begriff „Verkaufsstelle für Tabak“ gilt ausschließlich für Verkaufsstellen, in denen gemäß der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten, hauptsächlich Tabakerzeugnisse verkauft werden und die über einen Innenraum zum Verkauf ihrer Erzeugnisse verfügen.

Zu Artikel 2

Zu Absatz 1

Er stellt die allgemeine Regel auf, d. h. ein Verbot jeder Werbung für Tabakerzeugnisse in der Gemeinschaft außerhalb von Verkaufsstellen für Tabak.

Zu Absatz 2

Er stellt fest, daß das in § 1 festgelegte Verbot auch für die Tabakwerbung gilt, die nicht unmittelbar auf Tabakprodukte Bezug nimmt, sondern (nur) ein Markenzeichen verwendet, dessen Bekanntheitsgrad vor allem (in erster Linie) mit einem Tabakprodukt ver-

bunden ist. Wegen des großen Bekanntheitsgrads der Marken, der Embleme oder anderer unverkennbarer Zeichen der Tabakerzeugnisse wird Werbung, die andere Erzeugnisse darbietet, wahrgenommen wie Werbung für Tabakerzeugnisse. Demnach regt auch diese Art von Werbung zum Verbrauch von Tabakerzeugnissen an.

Die Öffentlichkeit erkennt also die unverkennbaren Zeichen für Tabakerzeugnisse, selbst wenn diese Zeichen für die Werbung anderer Erzeugnisse verwendet werden.

Zu Absatz 3

Hier soll verhindert werden, daß der Bekanntheitsgrad eines Erzeugnisses, das kein Tabakerzeugnis ist, zur Werbung für ein Tabakerzeugnis genutzt wird. So kann der Bekanntheitsgrad, der für ein Erzeugnis, das kein Tabakerzeugnis ist, geschaffen wurde, absichtlich für ein Tabakerzeugnis genutzt werden. Angesichts des Verbots im ersten Absatz wäre die Verwendung dieses Bekanntheitsgrades für ein neues Tabakerzeugnis eine Wettbewerbsverzerrung.

Diese beiden Bestimmungen, die sich gegenseitig ergänzen, regeln somit die indirekte Werbung.

Zu Absatz 4

Dieser Absatz untersagt die Verkaufsförderung für Tabakerzeugnisse durch Gratisverteilung. Bei einer derartigen Gratisverteilung handelt es sich um eine direkte Verkaufsförderung.

Zu Artikel 3

Hier wird festgelegt, daß das in Artikel 2 vorgesehene Verbot nicht für das Innere von Verkaufsstellen für Tabak gilt, die einen geschlossenen Innenraum zur Bedienung ihrer Kunden haben. Soll die Werbung voll und ganz ihre Rolle der Unterrichtung interessierter Verbraucher erfüllen, muß die Industrie in der Lage sein, ihre Erzeugnisse unter Wettbewerbsbedingungen zur Kenntnis zu bringen. Dabei unterliegt diese Werbung innerhalb der Tabakverkaufsstellen weiterhin den eventuellen Bestimmungen der Mitgliedstaaten, da sie, angesichts ihrer Eigenschaften, nicht die Regeln des Funktionierens des Binnenmarktes berührt.

Um jedes Risiko einer Umgehung dieser Bestimmung zu vermeiden, darf diese Werbung nicht von außen sichtbar sein.

Dieses Verbot gilt auch für Kioske und andere offene Verkaufsstellen für Tabak, selbst wenn es sich dabei um die Haupttätigkeit handelt, da hier der Schutz der Nichtverbraucher von Tabakerzeugnissen, insbesondere der Jugendlichen, nicht gewährleistet ist. Dies gilt auch für kleine oder große Geschäfte mit mehreren Verkaufsregalen verschiedener Erzeugnisse, da bei Werbung in diesen Geschäften das Risiko besteht, daß ohne Unterschied Verbraucher wie Nichtverbrau-

cher dieses Erzeugnisses angesprochen werden, wo doch die Richtlinie letztere schützen soll.

Zu Artikel 4

Analog zur Richtlinie über irreführende Werbung¹²⁾ ebenso wie der Richtlinienentwurf über die Werbung für Medikamente¹³⁾ stellt diese Bestimmung den Personen oder Organisationen, die ein legitimes Interesse an einem Verbot von Tabakwerbung haben, Mittel zur Verfügung, um die Begrenzung der Werbung gemäß Artikel 2 und 3 zu kontrollieren.

¹²⁾ 84/450/EWG, ABl. L 250 vom 19. September 1984, S. 17.

¹³⁾ ABl. C 163 vom 4. Juli 1990, S. 10.

Zu Artikel 5

Er gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, andere Regeln zum Schutze der Gesundheit ihrer Bevölkerung im Bereich der Tabakwerbung aufzustellen, etwa bei Tabakverkaufsstellen, vorausgesetzt, diese beachten die Bestimmungen dieser Richtlinie.

Zu Artikel 6 und 7

Standardartikel

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Werbung für Tabakerzeugnisse¹⁾

(91/C 167/03)

KOM(91) 111 endg. — SYN 194

(Gemäß Artikel 149 Abs. 3 EWG-Vertrag von der Kommission vorgelegt am 17. Mai 1991)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100 A,

auf Vorschlag der Kommission,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

In den Mitgliedstaaten gelten unterschiedliche Vorschriften für die Werbung für Tabakerzeugnisse. Diese Werbung reicht über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinaus. Die Unterschiede sind derart, daß sie Handelshemmnisse für den freien Verkehr von Produkten, die dieser Werbung dienen, sowie von Dienstleistungen in diesem Bereich bilden und zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Sie behindern damit die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes.

Es erscheint geboten, diese Handelshemmnisse zu beseitigen. Zu diesem Zweck sind die Vorschriften über die Werbung für Tabakerzeugnisse zu harmonisieren. Dabei ist den Mitgliedstaaten jedoch die Möglichkeit zu belassen, unter bestimmten Voraussetzungen die Maßnahmen zu treffen, die sie aus Gründen des Gesundheitsschutzes für notwendig halten.

Gemäß Artikel 100 A Abs. 3 des Vertrages geht die Kommission in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus.

Diese Richtlinie muß daher den Schutz der Gesundheit, insbesondere junger Menschen, gebührend berücksichtigen.

Angesichts der gegenseitigen Abhängigkeit zwischen allen Werbemitteln — Druckwerke, Rundfunk, Fernsehen, Film, mündliche Werbung — sowie zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und einer Umgehung der Regelung muß diese Harmonisierung alle Formen und Mittel der Werbung mit Ausnahme der Fernsehwerbung, die bereits durch die Richtlinie 89/522/EWG des Rates²⁾ erfaßt ist, abdecken.

¹⁾ ABl. Nr. C 116 vom 11. Mai 1990, S. 7.

²⁾ ABl. Nr. L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23.

Der Europäische Rat von Mailand vom 28. und 29. Juni 1985 hat auf die Bedeutung eines europäischen Aktionsprogramms zur Krebsbekämpfung hingewiesen.

Der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten haben in ihrer Entschließung vom 7. Juli 1986 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften gegen den Krebs³⁾ als Ziel dieses Programms die Verbesserung der Gesundheit und der Lebensqualität der Bürger der Gemeinschaft durch eine Verringerung der Zahl der Krebserkrankungen genannt. Dabei haben sie den Kampf gegen den Tabakkonsum als vorrangig anerkannt.

Jahr für Jahr verursachen Tabakerzeugnisse in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft den Tod vieler Menschen.

Die Werbung spielt bei der Förderung des Rauchens, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Auf der Tagung des Ministerrats vom 3. Dezember 1990 haben sich einige Mitgliedstaaten für eine vollständige Harmonisierung der Tabakwerbung ausgesprochen.

Beim derzeitigen Stand der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten sowie angesichts deren voraussichtlicher Entwicklung kann sich eine vollständige Harmonisierung nur auf ein Verbot der Tabakwerbung stützen.

Die Tabakindustrie muß jedoch in der Lage sein, unter Beachtung der Markt- und Wettbewerbsgesetze die Verbraucher über die verschiedenen Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der verschiedenen Arten und Marken von Tabakerzeugnissen zu informieren.

Auf der anderen Seite ist der Tabakkonsum äußerst schädlich für die Gesundheit. Es erscheint daher zweckmäßig, diese Information ausschließlich den tatsächlichen Interessenten, d. h. den Verbrauchern von Tabakerzeugnissen, zugänglich zu machen.

Werbung ist daher einzig und allein in Tabakläden zu gestatten, die über einen geschlossenen Innenraum zur Bedienung ihrer Kunden verfügen.

Indem die Möglichkeit der Werbung innerhalb dieser Verkaufsstellen gewährleistet wird, erfüllt die Werbung ihre wesentliche Rolle; gleichzeitig ist damit der Schutz der Bevölkerung im allgemeinen und der

³⁾ ABl. Nr. C 184 vom 23. Juli 1986, S. 19.

Kinder und Jugendlichen im besonderen gewährleistet.

Alle Formen der indirekten Werbung erzeugen die gleichen Wirkungen wie direkte Werbung. Es sind daher auch alle Formen der indirekten Werbung zu untersagen, in denen das Tabakerzeugnis zwar nicht direkt erwähnt wird, in denen aber eine Marke, ein Emblem, ein Symbol oder ein anderes unverwechselbares Erkennungszeichen benutzt wird, das gewöhnlich für Tabakerzeugnisse verwendet wird.

Personen oder Organisationen, die gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ein berechtigtes Interesse in dieser Frage haben, müssen die Möglichkeit haben, gegen jede Werbung rechtlich vorzugehen, die nicht den Bestimmungen entspricht, welche die Mitgliedstaaten in Anwendung dieser Richtlinie erlassen haben —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Im Sinne dieser Richtlinie sind:

- *Werbung*: jede Form der Kommunikation — durch Druckwerke, Rundfunk, Fernsehen, Film oder auf mündliche Weise —, deren Ziel bzw. deren direkte oder indirekte Wirkung die Verkaufsförderung — einschließlich der Werbung — für ein Tabakerzeugnis ist und die, ohne sich unmittelbar auf das Produkt zu beziehen, das Werbeverbot zu umgehen versucht, indem sie Namen, Marken, Symbole und andere Unterscheidungsmerkmale verwendet, die sich auf Tabakprodukte beziehen;
- *Tabakerzeugnisse*: alle Erzeugnisse, die zum Rauchen, Schnupfen, Lutschen oder Kauen bestimmt sind, sofern sie ganz oder teilweise aus Tabak bestehen;
- *Tabakgeschäfte*: auf den Verkauf von Tabak spezialisierte Verkaufsstellen, die zur Bedienung ihrer Kunden über einen geschlossenen Innenraum verfügen. Geschäfte mit mehreren Verkaufsabteilungen für verschiedene Produkte fallen nicht unter diese Begriffsbestimmung.

Artikel 2

(1) Unbeschadet der Richtlinie 89/522/EWG sind alle Arten der Werbung für Tabakprodukte auf dem Gebiet der Gemeinschaft verboten.

(2) Die Mitgliedstaaten wachen darüber, daß eine Handelsmarke, deren Bekanntheitsgrad in erster Linie mit einem Tabakerzeugnis verbunden ist, nicht für die Werbung in anderen Markt Bereichen verwendet wird, solange sie im Bereich der Tabakwerbung eingesetzt wird.

(3) Die Mitgliedstaaten wachen darüber, daß neue Tabakprodukte nicht aus dem Bekanntheitsgrad von

Handelsmarken Nutzen ziehen, den diese für andere Produkte als Tabakprodukte erworben haben.

(4) Jede Gratisverteilung von Tabakerzeugnissen ist untersagt.

Artikel 3

Die Mitgliedstaaten können die Werbung in Tabakgeschäften zulassen, sofern diese von außen nicht sichtbar ist.

Artikel 4

Die Mitgliedstaaten wachen darüber, daß ausreichende und wirksame Kontrollmaßnahmen getroffen werden, um die Anwendung der aufgrund dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften sicherzustellen. Diese Maßnahmen müssen Vorschriften umfassen, nach denen Personen oder Organisationen, die nach einzelstaatlichem Recht ein berechtigtes Interesse an der Untersagung einer mit dieser Richtlinie unvereinbaren Werbemaßnahme haben, dagegen entweder gerichtlich oder durch ein Vorstelligwerden bei dem zuständigen Verwaltungsorgan vorgehen können, mit dem Ziel, eine Gerichtsentscheidung bzw. die Einleitung juristischer Schritte zu erwirken.

Artikel 5

Diese Richtlinie läßt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, unter Beachtung des Vertrages Vorschriften zu erlassen, die sie zum Schutz der Volksgesundheit im Bereich der Tabakwerbung für erforderlich halten, sofern dies keine Beeinträchtigung dieser Richtlinie beinhaltet.

Artikel 6

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen vor dem 31. Juli 1992 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie unterrichten die Kommission unverzüglich davon. Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in diesen selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

(2) Die Mitgliedstaaten wenden die gemäß Absatz 1 verabschiedeten Vorschriften ab 1. Januar 1993 an.

Artikel 7

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

FICHE D'IMPACT**L'IMPACT ECONOMIQUE DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE en particulier vis-à-vis des petites et moyennes entreprises**

Titre de la proposition: Proposition modifiée de directive du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats Membres en matière de publicité en faveur des produits du tabac.

La proposition

1. *Si l'on tient compte du principe de subsidiarité, pourquoi une législation communautaire est-elle nécessaire dans ce domaine et quels sont ses buts principaux?*

La proposition remplace la proposition modifiée de directive du Conseil en matière de publicité autorisée par voie de presse et d'affiches en faveur des produits du tabac (JO C 116 du 11 mai 1990).

Suite aux discussions au sein du Conseil des Ministres de la Santé du 17 mai et du 3 décembre 1990 sur la proposition mentionnée ci-dessus, la nouvelle proposition vise à une harmonisation complète des législations nationales en matière de publicité des produits du tabac en dehors des établissements de vente, en vue de supprimer les entraves au bon fonctionnement du marché intérieur.

La proposition fait aussi partie de la politique générale de la Communauté en matière de lutte contre le cancer.

L'impact économique

2. *Quels sont les secteurs qui seront affectés par cette proposition?*

Les secteurs économiques principalement concernés sont les fabricants de produits du tabac, les publicitaires et les détaillants. La Communauté européenne étant surtout importateur net, cette mesure n'aura aucune incidence sur le secteur de la production du tabac brut.

Une estimation faite en 1986 indique que, dans la Communauté européenne, le tabac, en dehors de la production de tabac brut, emploie l'équivalent de 250 000 personnes à temps plein. Ces emplois concernent plus particulièrement les secteurs de la fabrication et de la distribution.

Chaque Etat membre fabrique environ 60 % des produits du tabac qu'il consomme.

Dans le secteur de la publicité des produits du tabac, la plupart des agences sont des compagnies multi-nationales.

3. *Quelles seront les exigences imposées aux entreprises par cette directive?*

Cette directive limite strictement la publicité pour les produits du tabac à l'intérieur des points de vente qui disposent d'un espace réservé à la vente.

Le type de moyens utilisés pour la vente des produits du tabac varie largement d'un Etat membre à l'autre. Les débits de tabac constituent le principal moyen de distribution en Italie et en Grèce (100 % dans les deux pays) et en Espagne. En Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, ce moyen de vente ne représente que 30 % du réseau de distribution. En Belgique, au Luxembourg, en Allemagne, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les grandes surfaces sont un important moyen de distribution, avec 30 à 40 % du marché. Les autres moyens de distribution sont représentés par les commerces d'alimentation et les machines automatiques.

Dans certains Etats membres, la proposition pourrait obliger certains détaillants à enlever des publicités permanente sur le devanture de leur magasin, ce qui pourrait entraîner des frais de remise en état.

Tous les Etats membres ont déjà une législation sur la publicité des produits du tabac. La France, l'Italie et le Portugal ont prévu une interdiction totale. Les autres Etats membres imposent des restrictions d'ordre divers.

4. *Quelles pourraient être les conséquences économiques de la proposition?*

Cette mesure, combinée avec d'autres mesures prise dans le cadre de la lutte contre le tabagisme au niveau européen, telles que la directive 89/622/CEE sur l'étiquetage des produits du tabac, pourrait à long terme entraîner une chute des ventes des produits du tabac, avec des conséquences pour le secteur du tabac brut, les producteurs, les distributeurs et les publicitaires.

L'impact sur l'emploi dépendra évidemment de l'impact sur les ventes, tout en considérant le fait que les fabricants de produits du tabac et les publicitaires utilisent une masse salariale assez faible.

Il peut y avoir des conséquences négatives limitées sur la situation économique des agences de publicité. Cependant, dans la Communauté européenne, les dépenses en matière de publicité des produits du tabac ne dépassent pas 2 % du budget total de la publicité. En outre, on a pu constater que, dans des pays qui appliquent déjà l'interdiction totale tels que le Portugal et la Norvège, les dépenses de publicité ont continué à augmenter.

5. *La proposition contient-elle des mesures qui prend en compte la situation spécifique des petites et moyennes entreprises?*

Non.

Consultation

6. *Les organisations suivantes ont été consultées sur cette proposition et leur point de vue est le suivant:*

Les agences de publicité et l'industrie du tabac, qui suivent attentivement l'évolution de ce dossier, ont eu à plusieurs reprises l'occasion d'émettre une opinion que, dans la plupart des cas, est hostile à la proposition.

Cependant, cette proposition reçoit le soutien unanime de la communauté scientifique internationale, des experts en matière de santé et de l'OMS. Les organisations de lutte contre le tabagisme et de lutte contre le cancer, qui ont été consultées dans le cadre du programme «L'Europe contre le cancer» ont donné leur appui inconditionnel au principe d'une interdiction totale de la publicité pour les produits du tabac.

Bericht des Abgeordneten Dr. Hermann Schwörer

I.

Die EG-Vorlage wurde gemäß § 93 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 15. November 1991 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Wirtschaft und zur Mitberatung an den Ausschuß für Gesundheit und den EG-Ausschuß überwiesen.

II.

Der EG-Ausschuß hat in seiner 14. Sitzung am 12. Februar 1992 die Vorlage beraten und mit 11:6:2 Stimmen abgelehnt.

Der Ausschuß für Gesundheit hat in seiner 27. Sitzung am 11. März 1992 mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD bei Abwesenheit des Mitglieds der Gruppe der PDS/Linke Liste beschlossen, dem federführenden Ausschuß für Wirtschaft zu empfehlen, dem Votum des Bundesrates — BR-Drucksache 425/91 — zuzustimmen.

Der Bundesrat hat in seiner 634. Sitzung am 27. September 1991, unter Hinweis auf seinen Beschluß vom 20. Oktober 1989, zu dem ursprünglichen Richtlinienvorschlag — BR-Drucksache 243/89 —, in dem er sich ausführlich und kritisch zu Werbeverboten geäußert hat, über den geänderten Vorschlag wie folgt entschieden:

Er bittet die Bundesregierung, sich weiterhin ablehnend zu dem von der Kommission vorgeschlagenen totalen Werbeverbot auszusprechen.

Nach Auffassung des Bundesrates fehlt der Gemeinschaft die Kompetenz für das im Richtlinienvorschlag vorgesehene Werbeverbot für Tabakerzeugnisse, da auf Grundlage von Artikel 100A EWG-Vertrag gemeinschaftsrechtliche Harmonisierungsmaßnahmen nur dann erlassen werden können, wenn sie die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

Eine Angleichung der unterschiedlichen nationalen Vorschriften über die Werbung für Tabakerzeugnisse auf der Basis eines Verbotes behindere jedoch den freien Verkehr mit Produkten und von Dienstleistungen, die eine solche Werbung zum Inhalt haben.

Die Kommission könne sich zur Rechtfertigung ihres Vorschlages auch nicht darauf berufen, daß sie im Bereich der Gesundheit von einem hohen Schutzniveau auszugehen habe, da ihr für den Schutz der Gesundheit die Zuständigkeit nicht zustehe.

Im übrigen bestehen hinsichtlich der Erforderlichkeit und Zumutbarkeit verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein derartiges Werbeverbot.

Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, inwieweit auf nationaler Ebene gesetzliche Regelungen getroffen werden können, um die Werbung für Tabakerzeugnisse in der Bundesrepublik Deutschland weiter einzuschränken. Die Bundesregierung solle dem Bundesrat bis zum 30. Juni 1992 hierzu Bericht geben.

III.

Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betrifft die Werbung für Tabakerzeugnisse durch Rundfunk, Presse, Plakate, Filme sowie alle anderen Werbemittel bzw. -methoden. Er soll den ersten Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen zur Tabakwerbung vom 7. April 1989 modifizieren. Mit Hilfe des geänderten Vorschlags soll der sich in den Mitgliedstaaten seit dem 7. April 1989 stetig in Richtung auf strengere Einschränkungen geänderten Situation sowie ihrer voraussichtlichen Entwicklung in diesem Werbebereich Rechnung getragen werden.

Der ursprüngliche Vorschlag sollte die geltenden Bestimmungen zur erlaubten Presse- und Plakatwerbung für Tabakerzeugnisse in den Mitgliedstaaten harmonisieren. Im Gegensatz dazu sieht der geänderte Richtlinienvorschlag eine vollständige Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen zur Tabakwerbung durch ein absolutes Verbot direkter und indirekter Werbung vor.

In der Begründung des Rates wird ausgeführt, daß nur der Abbau aller Handelsschranken bis 1992 das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes garantiere. Eine sich lediglich auf erlaubte Werbung beschränkende Harmonisierung sei nicht geeignet, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Gesetzgebungen ergebenden Handelshemmnisse für den freien Verkehr von Produkten, die dieser Werbung dienen, sowie von Dienstleistungen in diesem Bereich abzubauen. Infolgedessen sei das einzige Mittel, um eine vollständige Harmonisierung zu gewährleisten und damit eventuelle Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, das Totalverbot direkter und indirekter Werbung für Tabakerzeugnisse.

Andernfalls sähen sich die bereits heute schon ein vollständiges Verbot praktizierenden Mitgliedstaaten gezwungen, die Grenzüberschreitung werbefördernder Maßnahmen zu unterbinden.

Um zu gewährleisten, daß eine solche vollständige Harmonisierung von einem — in der Einheitlichen Akte vereinbarten — hohen Gesundheitsschutzniveau ausgehe, sei die Genehmigung der Werbung ausschließlich innerhalb der Verkaufsstellen für Tabakerzeugnisse zu erteilen. Auf diese Weise könne die Werbung ihre Informationsrolle gegenüber den

Personen erfüllen, die sich für Tabakprodukte interessieren.

IV.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat den geänderten Richtlinienvorschlag in seiner 25. Sitzung am 11. März 1992 abschließend beraten.

Die Koalitionsfraktionen lehnten den geänderten Vorschlag des Rates ab, da er einerseits aus ordnungspolitischen Gründen nicht vertretbar sei und andererseits der Gemeinschaft eine derart weitreichende Kompetenz für das im Richtlinienvorschlag vorgesehene Werbeverbot für Tabakerzeugnisse fehle.

Die Fraktion der SPD stimmte dieser Auffassung mehrheitlich zu.

Eine Minderheitenposition schloß sich der Auffassung des Bundesrates an, der den geänderten Richtlinienvorschlag zwar abgelehnt hatte, aber darauf hinge-

wiesen hat, daß das Rauchen aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt werden müsse.

Ferner brachte die Fraktion der SPD zwei Anträge in die Beratungen ein. Zum einen solle man die Bundesregierung bitten zu prüfen, inwieweit auf nationaler Ebene gesetzliche Regelungen getroffen werden können, um die Werbung für Tabakerzeugnisse in der Bundesrepublik Deutschland weiter einzuschränken. Zum anderen solle man die Bundesregierung auffordern, im Ministerrat der EG auf eine Beseitigung der EG-Tabaksubventionierung hinzuwirken.

Der Ausschuß für Wirtschaft beschloß mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. bei zwei Gegenstimmen aus der Fraktion der SPD und bei Abwesenheit der Parlamentarischen Gruppen, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des geänderten Richtlinienvorschlags — Rats-Dok. Nr. 6748/91 — zu empfehlen.

Er beschloß mehrheitlich, die Anträge der Fraktion der SPD abzulehnen.

Bonn, den 11. März 1992

Dr. Hermann Schwörer

Berichterstatler

