



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 22.11.2023

COM(2023) 722 final

2023/0408 (NLE)

Vorschlag für einen

## **BESCHLUSS DES RATES**

**über die im Namen der Europäischen Union auf der dritten Sitzung der  
Vertragsparteien des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit  
Tabakerzeugnissen zu vertretenden Standpunkte**

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS**

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union auf der dritten Sitzung der Versammlung der Vertragsparteien des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen, die vom 27. bis 30. November 2023 in Panama-Stadt stattfindet, zu vertreten sind.

### **2. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **2.1. Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen**

Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (im Folgenden „Protokoll“) ist ein Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (im Folgenden: „Übereinkommen“). Das Protokoll zielt darauf ab, alle Formen des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen durch ein Paket von Maßnahmen zu unterbinden, die von den Ländern in Zusammenarbeit zu ergreifen sind: Es handelt sich um eine globale Lösung für ein globales Problem. Das Protokoll wurde als Reaktion auf den zunehmenden unerlaubten, oft grenzüberschreitenden Handel mit Tabakerzeugnissen ausgearbeitet, der erhebliche Verluste an Staatseinnahmen verursacht und gleichzeitig zur Finanzierung internationaler krimineller Aktivitäten beiträgt. Es trat am 25. September 2018 in Kraft.

Die Union und 18 Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens.<sup>1</sup>

#### **2.2. Versammlung der Vertragsparteien**

Die Versammlung der Vertragsparteien (im Folgenden „MOP“) ist ein durch das Protokoll eingesetztes Gremium mit der Aufgabe, die Durchführung des Protokolls regelmäßig zu überprüfen und die zur Förderung seiner wirksamen Durchführung erforderlichen Beschlüsse zu fassen. Die MOP kann Änderungen des Übereinkommens annehmen. Zu diesem Zweck fördert die MOP unter anderem den Informationsaustausch und leistet Unterstützung bei der Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen. Die MOP nimmt ferner regelmäßige Berichte über die Durchführung des Protokolls an.

Die regelmäßigen Sitzungen des MOP finden alle zwei Jahre statt. Gemäß der Geschäftsordnung der MOP unterstützt das Sekretariat des Übereinkommens (im Folgenden auch „Sekretariat“) sowohl die Arbeit des Übereinkommens als auch des Protokolls. Das Sekretariat sollte den Vertragsparteien die vorläufige Tagesordnung zusammen mit weiteren Unterlagen für jeden Tagesordnungspunkt (häufig zu Beschlussentwürfen) mindestens 60 Tage vor Beginn der MOP übermitteln.<sup>2</sup> Beschlüsse über Haushalts- und Finanzfragen werden auf der MOP einvernehmlich gefasst. Bei allen anderen Beschlüssen sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um eine einvernehmliche Einigung zu erzielen. Als letztes Mittel werden

---

<sup>1</sup> Beschluss (EU) 2016/1749 des Rates vom 17. Juni 2016 über den Abschluss des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs im Namen der Europäischen Union mit Ausnahme seiner Bestimmungen, die in den Anwendungsbereich des Dritten Teils Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen (ABl. L 268 vom 1.10.2016, S. 1).

<sup>2</sup> Artikel 8 der Geschäftsordnung der Versammlung der Vertragsparteien (Protokoll).

Beschlüsse in wesentlichen Fragen mit Dreiviertelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien gefasst; Beschlüsse in Verfahrensfragen sollten mit der Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien gefasst werden.<sup>3</sup>

### **2.3. Für die dritte Sitzung der Versammlung der Vertragsparteien vorgesehene Rechtsakte**

Im November 2023 soll die MOP auf ihrer dritten Sitzung (im Folgenden „MOP3“) Beschlüsse über etwaige Änderungen der Geschäftsordnung der MOP und des Verfahrens zur Ernennung der Leitung des Sekretariats erörtern und annehmen.

### **3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDE STANDPUNKTE**

Es wird erwartet, dass die MOP bestimmte Beschlüsse fasst, die als „rechtswirksame Beschlüsse“ im Sinne des Artikels 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gelten.

Im Hinblick auf die erwartete Diskussion über etwaige Änderungen der Geschäftsordnung der MOP sollte die Union Änderungen zugunsten einer Vereinfachung der Arbeit bei der MOP, der Organisation virtueller Sitzungen der MOP und einer klareren Definition der Beteiligung des Präsidiums der MOP an der Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats des Übereinkommens unterstützen sowie die Änderung, durch die bei Bedarf eine amtierende Leiterin bzw. ein amtierender Leiter des Sekretariats benannt werden kann. Darüber hinaus sollte die Union vorschlagen, die Frist für die Verteilung der offiziellen Konferenzunterlagen durch das Sekretariat von derzeit 60 auf 120 Tage bzw. bei kritischen Dokumenten auf mindestens 90 Tage vor Beginn der MOP zu verlängern. Dies wird die ordnungsgemäße Vorbereitung der Standpunkte der Union in Zukunft erleichtern.

Was die Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats betrifft, sollte die Union die Verbesserung des Verfahrens für die Auswahl und Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats unterstützen<sup>4</sup>, insbesondere um das Verfahren für eine einmalige Verlängerung der Amtszeit unter Beachtung der objektiven Leistungskriterien zu vereinfachen. In diesem Zusammenhang sollte die Union auch die Verbesserung der Kriterien für die Auswahl der Kandidat\*innen für die Leitung des Sekretariats unterstützen, die auch die Aspekte im Zusammenhang mit dem Protokoll umfassen sollten.

Diese Standpunkte müssen möglicherweise während der Koordinierung vor Ort auf der dritten Sitzung der MOP unter Berücksichtigung der Standpunkte der anderen Vertragsparteien und der damit verbundenen Entwicklungen auf der MOP sowie der Beschlüsse der Konferenz der Vertragsparteien (im Folgenden „COP“) des Übereinkommens, die vom 20. bis 25. November 2023 stattfinden, angepasst werden.

---

<sup>3</sup> Artikel 50 der Geschäftsordnung der Versammlung der Vertragsparteien (Protokoll).

<sup>4</sup> Das Verfahren wurde durch die Beschlüsse FCTC/COP8(8) und FCTC/MOP1(12) festgelegt.

## **4. RECHTSGRUNDLAGE**

### **4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage**

#### *4.1.1. Grundsätze*

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat,“ durch die Annahme von Beschlüssen festgelegt.

Der Begriff „rechtswirksame Akte“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“.<sup>5</sup>

#### *4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall*

Die MOP ist ein durch eine Übereinkunft, nämlich das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen, eingesetztes Gremium.

Bestimmte Rechtsakte, die auf der dritten Sitzung der MOP angenommen werden sollen, stellen rechtswirksame Akte dar, da sie verbindlich sind oder geeignet sind, den Inhalt der Rechtsvorschriften der Union maßgeblich zu beeinflussen.

Der geplante Beschluss über etwaige Änderungen der Geschäftsordnung der MOP stellt aufgrund des verbindlichen Charakters der Geschäftsordnung und der Tatsache, dass die MOP ein Gremium mit Entscheidungsbefugnissen gemäß dem Protokoll ist,<sup>6</sup> einen rechtswirksamen Akt dar. Änderungen der Geschäftsordnung der MOP würden die Vertragsparteien des Protokolls (und damit auch die Union) in einer der Hauptübereinkunft gleichwertigen Weise binden.

Der geplante Beschluss über die Änderung des Verfahrens für die Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats stellt ebenfalls einen rechtswirksamen Beschluss dar. Die Aufgaben der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats gehen über rein administrative Aufgaben hinaus und umfassen auch die Einflussnahme auf die politische und inhaltliche Arbeit des Protokolls. Folglich würde die Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats einen rechtswirksamen Beschluss im Sinne von Artikel 218 Absatz 9 AEUV darstellen. Diese Schlussfolgerung gilt auch für Beschlüsse der MOP zur Änderung des Ernennungsverfahrens für die Leiterin bzw. den Leiter des Sekretariats, bei denen es sich um organisatorische Beschlüsse handelt, die Auswirkungen auf den Entscheidungsprozess bei rechtswirksamen Beschlüssen haben (d. h. im Zusammenhang mit der Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats).

Der institutionelle Rahmen der Übereinkunft wird durch die vorgesehenen Rechtsakte weder ergänzt noch geändert.

Da diese beiden Beschlüsse, die voraussichtlich auf der dritten Sitzung der MOP angenommen werden, Rechtswirkung entfalten, ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die

---

<sup>5</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014 in der Rechtssache C-399/12, Deutschland/Rat, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61–64.

<sup>6</sup> Siehe Abschnitt 2.2.

geeignete verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss des Rates zur Festlegung der Standpunkte der Union zu diesen beiden Tagesordnungspunkten auf der dritten Sitzung der MOP.

## **4.2. Materielle Rechtsgrundlage**

### *4.2.1. Grundsätze*

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem der Standpunkt im Namen der Union zu vertreten ist. Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt. Handelt es sich bei dem vorgesehenen Rechtsakt um einen organisatorischen Akt, sollte die materielle Rechtsgrundlage für den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts der Union grundsätzlich die gleiche sein wie jene für den Beschluss des Rates über den Abschluss der Übereinkunft, mit der das Gremium eingesetzt wurde.

### *4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall*

Die Hauptziele und der Inhalt des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen beziehen sich auf verschiedene komplementäre Bereiche, nämlich den Binnenmarkt, insbesondere den freien Verkehr verbrauchsteuerpflichtiger Waren, den Außenhandel und die gemeinsame Handelspolitik sowie die Zusammenarbeit im Zollwesen. Da der vorgesehene Rechtsakt organisatorischer Art ist, sind die materiellen Rechtsgrundlagen des vorgeschlagenen Beschlusses die Artikel 33, 113, 114 und 207 AEUV; diese sind dieselben materiellen Rechtsgrundlagen wie jene des Beschlusses (EU) 2016/1749 des Rates vom 17. Juni 2016 über den Abschluss des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs im Namen der Europäischen Union mit Ausnahme seiner Bestimmungen, die in den Anwendungsbereich des Dritten Teils Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen.

## **4.3. Fazit**

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollten die Artikel 33, 113, 114 und 207 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

Vorschlag für einen

## **BESCHLUSS DES RATES**

### **über die im Namen der Europäischen Union auf der dritten Sitzung der Vertragsparteien des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zu vertretenden Standpunkte**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 33, 113, 114 und 207 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9, auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (im Folgenden „Protokoll“) wurde von der Union gemäß dem Beschluss 2016/1749 des Rates<sup>1</sup> geschlossen und trat am 25. September 2018 in Kraft.
- (2) Gemäß Artikel 33 Absatz 5 des Protokolls kann die Versammlung der Vertragsparteien (im Folgenden „MOP“) die zur Förderung der wirksamen Durchführung des Protokolls erforderlichen Beschlüsse fassen.
- (3) Es wird erwartet, dass die MOP auf ihrer dritten Sitzung vom 27. bis 30. November 2023 bestimmte rechtswirksame Akte annehmen wird. Daher sollten die Standpunkte festgelegt werden, die gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV im Namen der Union auf der dritten Sitzung der MOP zu vertreten sind.
- (4) Zur Ermöglichung einer angemessenen Vorbereitung und Vertretung ihrer Standpunkte sollte die Union eine Änderung der Geschäftsordnung der MOP vorschlagen, um das Sekretariat zu verpflichten, die offiziellen Sitzungsunterlagen bis zu 120 Tage vor jeder MOP zu verteilen.
- (5) Zur Vereinfachung der Arbeit der MOP, zur Organisation virtueller Sitzungen der MOP und zur Schaffung der Möglichkeit der Ernennung einer amtierenden Leiterin bzw. eines amtierenden Leiters des Sekretariats sollte die Union auch die zur Erreichung dieser Ziele vorgeschlagenen Änderungen der Geschäftsordnung der MOP unterstützen.
- (6) Die Union sollte die Verbesserung des Verfahrens für die Auswahl und Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats des Übereinkommens unterstützen, insbesondere um das Verfahren für eine einmalige Verlängerung der Amtszeit unter Beachtung der objektiven Leistungskriterien zu vereinfachen —

---

<sup>1</sup> Beschluss (EU) 2016/1749 des Rates vom 17. Juni 2016 über den Abschluss des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs im Namen der Europäischen Union mit Ausnahme seiner Bestimmungen, die in den Anwendungsbereich des Dritten Teils Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen (ABl. L 268 vom 1.10.2016, S. 1).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

Die Standpunkte, die im Namen der Union auf der dritten Sitzung der Versammlung der Vertragsparteien des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zu vertreten sind, entsprechen dem Anhang dieses Beschlusses.

*Artikel 2*

Unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf der dritten Sitzung der Versammlung der Vertragsparteien des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen und auf der zehnten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs können die Vertreter der Union in Absprache mit den Mitgliedstaaten während der Koordinierungssitzungen vor Ort ohne weiteren Beschluss des Rates eine Präzisierung der in Artikel 1 genannten Standpunkte vereinbaren.

*Artikel 3*

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident/Die Präsidentin*



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 22.11.2023  
COM(2023) 722 final

ANNEX

## **ANHANG**

**des**

**Vorschlags für einen BESCHLUSS DES RATES**

**über die im Namen der Europäischen Union auf der dritten Sitzung der  
Vertragsparteien des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit  
Tabakerzeugnissen zu vertretenden Standpunkte**



## ANHANG

Standpunkt der Union zu den Tagesordnungspunkten 7.6 „Etwaige Änderungen der Geschäftsordnung“ und 7.7 „Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats des Übereinkommens“, die auf der dritten Sitzung der Versammlung der Vertragsparteien (im Folgenden „MOP“) des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (im Folgenden „Protokoll“) in Panama vom 27. bis 30. November 2023 erörtert werden sollen.

### **I. Etwaige Änderungen der Geschäftsordnung der Versammlung der Vertragsparteien (Dokument FCTC/MOP/3/13)**

Die Union

1. unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen zur Vereinfachung und Rationalisierung der Arbeit der MOP zu, z. B. Zustimmung zur Annahme der wörtlichen Protokolle nach Abschluss der Sitzung (Artikel 60) oder Einführung der allgemeinen Möglichkeit, die Tagesordnungspunkte der MOP-Sitzungen live im Internet zu übertragen, sofern die MOP dies zu Beginn der jeweiligen Sitzung genehmigt hat (Artikel 15, neuer Buchstabe b).
2. willigt ohne Änderung der Geschäftsordnung ein, dass unter wörtlichen Protokollen von Plenarsitzungen auch Audiodateien zu verstehen sind (Artikel 60).
3. unterstützt die Änderung im Zusammenhang mit der Organisation virtueller Sitzungen der MOP (Artikel 15, neuer Buchstabe c); virtuelle Sitzungen sollten jedoch nicht strikt auf außergewöhnliche Umstände beschränkt sein, wobei auch berücksichtigt werden sollte, die Umweltkosten von Präsenzsitzungen so weit wie möglich auszugleichen.
4. unterstützt die Änderung zugunsten einer klareren Definition der Beteiligung der Mitglieder des Präsidiums der MOP an der Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats sowie die Änderung, durch die bei Bedarf eine amtierende Leiterin oder ein amtierender Leiter des Sekretariats benannt werden kann (Artikel 24 ter).
5. unterstützt die Änderung betreffend die Anwesenheit akkreditierter Medien in öffentlichen Sitzungen (Artikel 2 Absatz 13), da diese Änderung zu einer besseren Kohärenz zwischen den Artikel 2 und 32 führt.
6. unterstützt die Korrektur von Unstimmigkeiten, einschließlich der Streichung des Wortes „Resolution“ (Artikel 60) und der Angleichung der Bestimmungen über „regionale Wirtschaftsorganisationen“ (Artikel 2 und 29).
7. eine Änderung von Artikel 8 vorschlagen, wonach das Sekretariat derzeit verpflichtet ist, die vorläufige Tagesordnung zusammen mit anderen Konferenzunterlagen spätestens 60 Tage vor dem Tag der Eröffnung der Sitzung an die Vertragsparteien zu verteilen. Dieser Zeitraum sollte auf bis zu 120 Tage vor Eröffnung der Sitzung verlängert werden, damit die Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration und die föderalen Länder ihre Standpunkte angemessen vorbereiten und festlegen können. Bei Konferenzunterlagen für MOP-Beschlüsse, die für die Vertragsparteien rechtsverbindlich sind oder wichtige politische oder rechtliche Auswirkungen haben, sollte zumindest ein Zeitraum von 90 Tagen vorgesehen werden.

[Rückfallposition: Die Europäische Union kann jeglicher Verlängerung des Verteilungszeitraums über die derzeit 60 Tage vor Eröffnung der Sitzung hinaus

zustimmen, zumindest für Konferenzdokumente für MOP-Beschlüsse, die für die Vertragsparteien rechtsverbindlich sind oder wichtige politische oder rechtliche Auswirkungen haben.]

## **II. Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats des Übereinkommens: Bericht des Präsidiums (Dokument FCTC/MOP/3/14)**

Die Union

- (1) dankt dem Präsidium für den Bericht, der gemeinsame Empfehlungen des Präsidiums der Konferenz der Vertragsparteien (COP) und des Präsidiums der MOP zur Verbesserung des Verfahrens für die Auswahl und Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats und Kriterien für die Auswahl der Kandidat\*innen für das Amt der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats enthält.
- (2) unterstützt die vorgeschlagenen Verbesserungen des Verfahrens für die Auswahl und Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats, das durch die Beschlüsse FCTC/COP8(8) und FCTC/MOP1(12) eingeführt wurde, einschließlich Änderungen zur Vereinfachung einer einmaligen Verlängerung der Amtszeit der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats um weitere vier Jahre, sofern deren/dessen Leistung zuvor evaluiert und positiv bewertet wird.
- (3) unterstützt die verbesserten Kriterien für die Auswahl der Kandidat\*innen für die Stelle der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats; die Union sollte jedoch darauf drängen, dass Aspekte im Zusammenhang mit dem Protokoll zum FCTC in die Auswahlkriterien aufgenommen werden. Insbesondere sollten die Dokumentationskriterien 1 solide Hintergrundinformationen, Kenntnisse und substanzielle Erfahrungen im Bereich der Bekämpfung des unerlaubten Handels umfassen; die Dokumentationskriterien 2 sollten Erfahrungen im Bereich der Bekämpfung des unerlaubten Handels und enge Verbindungen zur internationalen Betrugsbekämpfungsgemeinschaft umfassen.

\* \* \*