

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
Referat 223 - Produktsicherheit
Frau MinR'in Dr. Jutta Schaub
Wilhelmstraße 54
10117 Berlin

UNTER DEN LINDEN 42 · 10117 BERLIN
TELEFON +49 (30) 88 66 36-0
TELEFAX +49 (30) 88 66 36-111
E-MAIL INFO@ZIGARETTENVERBAND.DE
WEB WWW.ZIGARETTENVERBAND.DE

Berlin, 9. Mai 2018

Umsetzung der EU-Rechtsakte zur Rückverfolgbarkeit und zum Sicherheitsmerkmal von Tabakerzeugnissen

Sehr geehrte Frau Dr. Schaub,

wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 27. April 2018 sowie für die zügige Übersendung der Referentenentwürfe eines Änderungsgesetzes zum Tabakerzeugnisgesetz (ÄndG TabakerzG) und einer Dritten Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung (3. ÄndV TabakerzV).

Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, im Rahmen der Verbändeanhörung Ihnen unsere Stellungnahme zur nationalen Umsetzung der EU-Rechtsakte zur Rückverfolgbarkeit und zum Sicherheitsmerkmal von Tabakerzeugnissen zukommen zu lassen.

Wir begrüßen die zügige Umsetzung in Deutschland. Im Hinblick auf die notwendige Rechts- und Planungssicherheit für die Errichtung und den Betrieb des Rückverfolgbarkeitssystems (Track&Trace) ist es aus unserer Sicht wünschenswert, dass das ÄndG TabakerzG und die 3. ÄndV TabakerzV möglichst frühzeitig in Kraft treten. Denn der von der EU vorgegebene Zeitrahmen für ein T&T-System, das in allen Mitgliedstaaten der EU reibungslos funktionieren soll, ist sehr eng gesteckt.

Die in den Entwürfen vorgenommenen Konkretisierungen der EU-Durchführungsrechtsakte bzw. Anpassungen des nationalen Rechts finden unsere grundsätzliche Zustimmung. Dies gilt insbesondere für die Benennung der unabhängigen Ausgabestelle. Skeptisch sehen wir das Abweichen vom Herstellungsland-Prinzip bei der Zuständigkeit der Ausgabestelle; im schlimmsten Fall müssten unterschiedliche individuelle Erkennungsmerkmale von Ausgabestellen in 27 Mitgliedstaaten bezogen werden.

Zu einzelnen Regelungen der Referentenentwürfe nehmen wir wie folgt Stellung:

Zu Art. 1 Nr. 5 a) ÄndG TabakerzG:

Der Regelungsgehalt des § 7 Abs. 1 TabakerzG neuer Fassung (n.F.) ist zu weit und unbestimmt. Ausweislich der Begründung des Referentenentwurfs wird lediglich auf die Anforderungen an die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen nach den Durchführungsrechtsakten verwiesen. Das Herstellungs- bzw. Inverkehrbringungsgebot des Satz 1 sollte insoweit an das individuelle Erkennungsmerkmal anknüpfen.

§ 7 Abs. 1 TabakerzG sollte deshalb wie folgt gefasst werden:

„Tabakerzeugnisse dürfen nur hergestellt oder in Verkehr gebracht werden, wenn die Packungen und aggregierten Verpackungen mit einem individuellen Erkennungsmerkmal gekennzeichnet sind, das den Anforderungen der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 entspricht. Unbeschadet des Artikels 6 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 ist das Inverkehrbringen von Packungen von Tabakerzeugnissen nur zulässig, wenn sie mit einem fälschungssicheren Sicherheitsmerkmal versehen sind, das den Anforderungen des Artikels 3 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 und des Artikels 16 der Richtlinie 2014/40/EU entspricht.“

Zu Art. 1 Nr. 5 b) cc) ÄndG TabakerzG:

Gemäß Art. 7 Abs. 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 ist von dem betreffenden Dritten, der die Antimanipulationsvorrichtung liefert und installiert, eine entsprechende Erklärung abzugeben. Der Hersteller selbst hat keine Erklärung abzugeben, kann aber selbstverständlich die Bestätigung des Dritten an die Kommission und die zuständige Behörde weiterleiten.

Zu Art. 1 Nr. 6 ÄndG TabakerzG:

In § 7a Abs. 1 Satz 1 TabakerzG n.F. fehlt der Bezug auf die einschlägigen Artikel 14 bis 19 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 zu den Identifikationscodes.

§ 7a Abs. 1 Satz 1 TabakerzG n.F. sollte deshalb wie folgt lauten:

„Die Ausgabestelle nach Artikel 3 Absatz 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 nimmt ihre Tätigkeit der Generierung und Ausgabe der individuellen Erkennungsmerkmale nach Artikel 8, 9, 11 und 13 und der Identifikationscodes nach Artikel 14 bis 19 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 als Aufgabe des Bundes wahr.“

Zu Art. 1 Nr. 6 ÄndG TabakerzG und Art. 1 Nr. 3 der 3. ÄndV TabakerzV:

Die geplante Benennung der Bundesdruckerei GmbH als nationale Ausgabestelle und unabhängiger Anbieter im Sinne des § 7a Abs. 1 und Abs. 2 TabakerzG n.F. i.V.m. § 19 Abs. 1 TabakerzV n.F. erfüllt die Anforderungen der EU-Durchführungsrechtsakte.

Die Bundesdruckerei als im Staatsbesitz befindliches privatwirtschaftliches Unternehmen gewährleistet die notwendige Unabhängigkeit im Sinne der Durchführungsverordnung; gleichzeitig verfügt

sie über die notwendige Expertise im Bereich Digitalisierung, IT-Sicherheit und Authentifizierung und ist bereits Lieferant des Steuerzeichens für Tabakerzeugnisse in Deutschland.

Die Bundesdruckerei soll nach der vorgesehenen Rechtskonstruktion die ihr übertragenen Aufgaben offenbar als hoheitlich Beliehener wahrnehmen. Die Aufgaben und Befugnisse der nationalen Ausgabestelle, auch im Verhältnis zu den Wirtschaftsteilnehmern, müssen deshalb zwingend durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes mittels Rechtsverordnung geregelt werden (vgl. insoweit § 7a Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 TabakerzG n.F. i.V.m. § 19 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz TabakerzV n.F.). Der Gesetzesvorbehalt betrifft nicht nur das „Ob“ einer Beleihung, sondern umfasst auch deren wesentliche Modalitäten (das „Wie“). So muss der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber die Befugnisse und Pflichten der Ausgabestelle ebenso benennen wie eventuelle Mitwirkungspflichten der Wirtschaftsteilnehmer gegenüber der Ausgabestelle.

Die in § 19 Abs. 2 TabakerzV n.F. vorgesehene Regelung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem Bundesministerium und der Ausgabestelle, wie die der Ausgabestelle übertragenen Aufgaben und Befugnisse im Einzelnen auszuüben sind, ist daher im Verhältnis zu den Wirtschaftsteilnehmern rechtlich nicht ausreichend. Gleiches gilt für die in § 7a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 TabakerzG n.F. i.V.m. § 19 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz TabakerzV n.F. vorgesehene alternative Beauftragung anderer Privater mit der Ausführung der Aufgaben und Befugnisse der Ausgabestelle durch einen Vertrag. In jedem Fall bedarf es einer gesetzlichen Regelung.

§ 7a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 TabakerzG n.F. i.V.m. § 19 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz und § 19 Abs. 2 TabakerzV n.F. sind daher zu streichen.

Zu Art. 1 Nr. 6 ÄndG TabakerzG und Art. 1 Nr. 4 der 3. ÄndV TabakerzV:

Nach der Verordnungsermächtigung des § 7a Abs. 6 Satz 2 Nr. 7 TabakerzG n.F. kann die Zuständigkeit der Ausgabestelle auch für in das Inland verbrachte Tabakerzeugnisse gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 begründet werden. Dementsprechend bestimmt § 19a Abs. 1 TabakerzV n.F. eine ausschließliche Zuständigkeit der für Deutschland benannten Ausgabestelle für Tabakerzeugnisse, die in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt, aber in Deutschland in den Verkehr gebracht werden. Das BMEL macht folglich von der in der Durchführungsverordnung eröffneten Option Gebrauch, vom Grundsatz der Zuständigkeit des Herstellungslands abzuweichen und eine Zuständigkeit des Bestimmungslands zu begründen. Zwar hält sich Deutschland damit an die EU-Vorgaben, aber das Herstellungsland-Prinzip ist nach der Durchführungsverordnung der Regelfall.

Wir sehen die vorgesehene Abweichung vom Herstellungsland-Prinzip kritisch. Auf diese Weise könnte letztlich die in der Durchführungsverordnung vorgesehene Regelzuständigkeit des Herstellungslands von den Mitgliedstaaten ausgehebelt werden. Abweichende Regelungen führen zu unterschiedlichen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und einem höheren administrativen Aufwand. Jede Abweichung würde die Zahl der möglichen Ausgabestellen und die Komplexität des gesamten Systems erhöhen (Schnittstellen zu multiplen Ausgabestellen in bis zu 27 Mitgliedstaaten, An-

/Einbindung in die IT-, Produktions- und Logistikprozesse der Unternehmen). Da die individuellen Erkennungsmerkmale von den Ausgabestellen generiert werden, könnte es sehr unterschiedliche Vorgaben hinsichtlich Codeformat und -länge in einer Vielzahl von Mitgliedstaaten geben. Ein stabiler EU-weiter Betrieb des Systems wäre dann nicht ohne weiteres gewährleistet.

Aus guten Gründen sieht die Durchführungsverordnung in Art. 4 Abs. 1 Satz 1 daher die Zuständigkeit der Ausgabestelle im Herstellungsland als Regelzuständigkeit vor. Von diesem Grundsatz sollte nicht ohne besondere Rechtfertigung abgewichen werden. Für in Deutschland in Verkehr gebrachte Tabakerzeugnisse, die in anderen Mitgliedstaaten hergestellt worden sind, sollte grundsätzlich die Ausgabestelle im Herstellungsland für die Generierung und Ausgabe der individuellen Erkennungsmerkmale zuständig sein.

Wir plädieren deshalb dafür, von der Verordnungsermächtigung für nach Deutschland verbrachte Tabakerzeugnisse jedenfalls solange keinen Gebrauch zu machen, wie die in anderen Mitgliedstaaten generierten und ausgegebenen individuellen Erkennungsmerkmale einwandfrei in Deutschland erfasst und gelesen werden können.

Zu Art. 1 Nr. 8 b) ÄndG TabakerzG:

Es muss heißen: „... den Anforderungen der in Satz 1 zweiter Halbsatz genannten Vorschriften entsprechen“.

Zu Art. 1 Nr. 9 b) ÄndG TabakerzG:

Die vorgesehene Übergangsregelung des § 47 Abs. 4 TabakerzG n.F. gibt den Unternehmen die notwendige Rechtssicherheit, indem sie eine einjährige Abverkaufsfrist für alle Waren statuiert, die vor dem 20. Mai 2019 hergestellt oder in den freien Verkehr gebracht werden und bis dato rechtskonform sind.

Zu Art. 1 Nr. 4 der 3. ÄndV TabakerzV:

§ 19b Abs. 2 TabakerzV n.F. macht von der in Artikel 9 Absatz 4 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 eröffneten Möglichkeit Gebrauch, das Angebot einer physischen Zustellung von individuellen Erkennungsmerkmalen vorzusehen. Für die hochautomatisierte Zigarettenindustrie ist eine standardmäßige elektronische Übermittlung der individuellen Erkennungsmerkmale zwingend erforderlich. Im Interesse von Kleinstbeziehern bzw. Herstellern von Nischenprodukten sehen wir jedoch die physische Zustellung als eine Alternative an.

Zu Art. 1 Nr. 8 c) der 3. ÄndV TabakerzV:

§ 23 Abs. 4 TabakerzV n.F. bezieht sich auf die Zurverfügungstellung von Packungsmustern zur Überprüfung der Echtheit eines Tabakerzeugnisses mittels Authentifizierung anhand des Sicherheitsmerkmals.

Da in Deutschland ausschließlich das Steuerzeichen als zulässiges Sicherheitsmerkmal zu verwenden ist - das alle Anforderungen des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/576 erfüllt -, sollten allein den fachkundigen und zuständigen Zollbehörden entsprechende Muster zur Prüfung vorgelegt werden. Eine fachliche Eignung der Marktüberwachungsbehörden zur Verifizierung der im Steuerzeichen enthaltenen, verdeckten Sicherheitselemente besteht nicht, da diese allein den Zollbehörden bekannt sind.

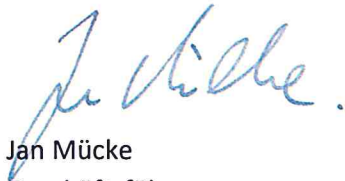
Zu Art. 1 Nr. 10 der 3. ÄndV TabakerzV:

§ 33 Abs. 2 a.F. TabakerzV ist zu streichen, da die betreffenden Tatbestände nunmehr durch den § 33 Abs. 4 TabakerzV n.F. sanktioniert werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen zu den Referentenentwürfen und wären Ihnen sehr verbunden, wenn der ressortabgestimmte Gesetzesentwurf alsbald ins Kabinett eingebracht und das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden könnte. Es ist im Interesse der gesamten Zigarettenindustrie, wenn die Ausgabestelle so rasch wie möglich benannt wird, so dass bereits zum Ende dieses Jahr in Deutschland ein Testbetrieb mit allen Systembeteiligten starten kann.

Für etwaige Rückfragen und weitere Informationen stehen wir Ihnen und Ihren Mitarbeiterinnen selbstverständlich jederzeit gerne - auch kurzfristig im Rahmen eines Fachgesprächs - zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jan Mücke
Geschäftsführer



Dirk Falke
Justiziar