

Berlin, 25. November 2015

**Herausgeber:**

Bundesverband Großhandel,  
Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin

Telefon 030 590099-561  
Telefax 030 590099-461

www.bga.de info@bga.de

**Autor:**

**Sebastian Werren**

Abteilungsleiter Agrar- und  
Ernährungswirtschaft  
sebastian.werren@bga.de

## Agrar- und Ernährungswirtschaft

Positionspapier zum Umsetzungsentwurf der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (RL 2014/40/EU)

### 1. Einleitung

Als Bundesverband für Großhandel, Außenhandel und Dienstleistungen e.V. vertreten wir insgesamt 125.000 Unternehmen in Deutschland, mit ca. 1,9 Mio. Beschäftigten. Gemeinsam mit unserem Mitglied, dem Verband des Cash and Carry- und Zustellgroßhandels nehmen wir zum deutschen Umsetzungsentwurf der Tabak-Richtlinie wie folgt Stellung.

Grundsätzlich halten wir die im Rahmen der Tabakprodukt-Richtlinie vorgesehene Maßnahme des Tracking & Tracing für nicht zielführend zur Bekämpfung jeglicher Form von illegalen Aktivitäten in der Herstellung von und im Handel mit Tabakerzeugnissen. Denn diese illegalen Machenschaften finden gerade nicht in der regulären Lieferkette statt. Legal tätige und den Behörden bereits bekannte Hersteller und Handelsbetriebe zu einem derart aufwändigen Rückverfolgbarkeitssystem für Tabakprodukte zu verpflichten wird an der Verbreitung illegaler Tabakprodukte wenig ändern.

Wir möchten zudem darauf hinweisen, dass das Zeitfenster von 5 Jahren für die vollständige Umsetzung der Richtlinie viel zu kurz bemessen ist. Die EU-Kommission muss erst noch, im Wege von Durchführungsrechtsakten, alle notwendigen Spezifizierungen zur technischen und organisatorischen Ausgestaltung des Tracking & Tracing-Systems vornehmen. Ohne diese Informationen können sich die Unternehmen in der gesamten Lieferkette jedoch nicht auf das einzuführende System einstellen. Die Vorbereitungs- und Umsetzungszeit für die Wirtschaftsbeteiligten verkürzt sich dadurch erheblich. Wir fordern daher realistische Fristen bei der Umsetzung des Tracking & Tracing-Systems für Tabakerzeugnisse in Deutschland.

### 2. Warenausgang beim Großhandel durch Richtlinie nicht erfasst

Nach unserer Auffassung sollte die deutsche Umsetzung in keiner Weise über das Ziel der EU-Richtlinie hinauschießen. Alles andere würde einen Schaden für die deutschen Wirtschaftsbeteiligten bedeuten. Die Bundesregierung sollte jegliche Flexibilität nutzen, die innerhalb des von der Richtlinie gesteckten Rahmens möglich ist. Leider müssen wir feststellen, dass dies gerade bei einem zentralen Punkt der Richtlinien-Umsetzung, der Rückverfolgbarkeit, nicht der Fall ist.

Gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 1 des Referentenentwurfs für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse soll das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt werden, den Wirtschaftsakteuren vorzuschreiben

*„bestimmte Informationen, insbesondere den Zeitpunkt, den Ort und die Art und Weise der Herstellung, die Art, Menge, Herkunft und Beschaffenheit der Tabakerzeugnisse sowie die Namen und Anschriften aller Abnehmer in der Vertriebskette, zu erfassen und dann diese Informationen an einen Datenspeicher [...] elektronisch zu übermitteln.“*

Die konkrete Verpflichtung, alle Abnehmer in der Lieferkette (bis auf den Privatverbraucher) zu erfassen, wird unserer Auffassung zufolge nicht zwingend durch den Rechtsrahmen der EU-Richtlinie vorgegeben. Dort ist

vorgesehen, dass die Rückverfolgbarkeit „vom Hersteller bis zum letzten Wirtschaftsteilnehmer vor der ersten Verkaufsstelle“ (vgl. Art. 15 Abs. 5 RL 2014/40/EU) reichen soll. (im englischen Text der Richtlinie: „[...] from the manufacturer to the last economic operator before the first retail outlet[...]“). Dabei ist die Verkaufsstelle diejenige Stelle, „wo Tabakerzeugnisse in Verkehr gebracht werden“ (vgl. Art. 2 Ziffer 41 RL 2014/40/EU). Der Anfang und das Ende der Lieferkette, innerhalb der die Pflicht gelten soll, wird durch den Wortlaut der Richtlinie konkretisiert. Den Anfang bildet der Hersteller. Dieser kann einen „Übergang aller Packungen in seinen Besitz“ (vgl. Art. 15 Abs. 5 S. RL 2014/40/EU) nicht kennzeichnen, da er den Beginn der Kette darstellt und vor ihm keine Stufe in der beschriebenen Kette besteht. Entsprechend muss am Ende der Lieferkette durch den Wirtschaftsteilnehmer vor der ersten Verkaufsstelle auch die endgültige Abgabe der Packungen aus ihrem Besitz nicht mehr erfasst werden, da die Rückverfolgbarkeit nur innerhalb der genannten Lieferkette gewährleistet sein soll.

### 3. Erfassung des Warenausgang nicht erforderlich

---

Zudem werden die Ziele der Richtlinie, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und der Schutz der menschlichen Gesundheit, auch dann erreicht, wenn die Rückverfolgbarkeit bei dem letzten Wirtschaftsteilnehmer vor der ersten Verkaufsstelle in der Form endet, dass dort lediglich der Wareneingang aber nicht mehr der Warenausgang erfasst wird. Insbesondere in Cash and Carry-Märkten (C&C-Märkte, Selbstbedienungsgroßhandel) wäre eine weitergehende Verpflichtung unverhältnismäßig. Dort erfolgt die Warenabgabe sehr kleinteilig. Die im Referentenentwurf vorgesehene individuelle Erfassung von Tabakprodukten im Rahmen dieser kleinteiligen Warenausgabe würde einen extrem hohen zusätzlichen Aufwand bedeuten, der den Vertrieb von Tabakprodukten in C&C-Märkten wirtschaftlich erheblich in Frage stellen würde. Nach ersten Berechnungen gehen wir von außerordentlichen Kosten in Höhe von rund 12,3 Mio. Euro/Jahr allein für den Bereich des Cash and Carry-Vertriebes aus, wenn das im vorliegenden Referentenentwurf vorgeschlagene System der individuellen Rückverfolgbarkeit eingeführt werden sollte. Legt man weiter zugrunde, dass im Jahr 2013 sieben Prozent aller Zigaretten über C&C-Märkte vertrieben wurden, erscheinen die vom Gesetzgeber kalkulierten jährlichen Zusatzbelastungen von rund 17 Mio. Euro für die gesamte Wirtschaft als deutlich zu gering veranschlagt. Tabakprodukte sind ein für C&C-Märkte sehr wichtiger Teil des Sortiments. Eine derartige Beeinträchtigung kann einen Eingriff in die Rechte aus Art. 12 GG darstellen. Zusätzlich droht in jedem einzelnen der fast 400 bundesweit existierenden C&C-Märkte der Wegfall von Arbeitsplätzen, wenn das Tabakwarengeschäft im Zuge der deutschen Umsetzung für C&C-Märkte unrentabel werden sollte.

Darüber hinaus ist die im Referentenentwurf vorgesehene Einbeziehung des Warenausgangs in dieser Branche nicht erforderlich. In C&C-Märkten werden grundsätzlich schon jetzt alle Einkäufe und Kunden erfasst und gespeichert. Durch dieses System ist ausgeschlossen, dass illegale Ware über C&C-Märkte vertrieben wird. Darüber hinaus widerspricht es Sinn und Zweck der Richtlinie, wenn durch die deutsche Umsetzung die Gefahr droht, dass ein solch sicherer Vertriebsweg von Tabakprodukten wegfällt.

### 4. Änderungsvorschläge

---

Wir schlagen vor diesem Hintergrund folgende Änderungen der Referentenentwürfe vor:

### Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse

#### § 7 Absatz 2 Satz 1 a)

Rückverfolgbarkeit; Erkennungs- und Sicherheitsmerkmal

(2) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, auch zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union, Inhalt, Art und Weise, Umfang und das Verfahren der Kennzeichnung mit einem individuellen Erkennungsmerkmal und einem fälschungssicheren Sicherheitsmerkmal zu regeln und dabei insbesondere

1. vorzuschreiben, dass Wirtschaftsakteure

a) bestimmte Informationen, insbesondere den Zeitpunkt, den Ort und die Art und Weise der Herstellung, die Art, Menge, Herkunft und Beschaffenheit der Tabakerzeugnisse sowie die Namen und Anschriften aller Abnehmer in der Vertriebskette **bis einschließlich des letzten Wirtschaftsakteurs, der Tabakerzeugnisse für die erste Verkaufsstelle bereitstellt, die diese unmittelbar an den Verbraucher abgeben**, zu erfassen haben und

### Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse

#### § 19 Absatz 1 Satz 1 und 2, Absatz 2 sowie Absatz 4

Rückverfolgbarkeit

(1) Die Wirtschaftsakteure mit Ausnahme der Händler, die Tabakerzeugnisse unmittelbar an den Verbraucher abgeben, stellen sicher, dass die folgenden Informationen bereitgestellt werden und durch Verknüpfung mit dem individuellen Erkennungsmerkmal nach § 7 Absatz 1 Nummer 1 des Tabakerzeugnisgesetzes elektronisch zugänglich sind:

1. der tatsächliche Versandweg einschließlich aller genutzten Lager sowie des Versandorts und -datums sowie die Namen und Anschriften aller Empfänger in der Vertriebskette **bis einschließlich des letzten Wirtschaftsakteurs, der Tabakerzeugnisse für die erste Verkaufsstelle bereitstellt, die diese unmittelbar an den Verbraucher abgeben** und

2. die Rechnungs- und Bestellnummer sowie Zahlungsbelege aller Käufer in der Vertriebskette **bis einschließlich des letzten Wirtschaftsakteurs, der Tabakerzeugnisse für die Händler bereitstellt, die diese unmittelbar an den Verbraucher abgeben**,

(2) Um die Informationen nach Absatz 1 zu gewinnen, erfassen die dort genannten Wirtschaftsakteure den Warenein- und -ausgang aller Packungen einschließlich aller zwischenzeitlichen Verbringungen. **Die Rückverfolgbarkeit von Tabakerzeugnissen endet mit der Erfassung des Wareneingangs bei dem letzten Wirtschaftsakteur, der Tabakerzeugnisse für die erste Verkaufsstelle bereitstellt, die diese unmittelbar an Verbraucher abgeben.** Der Warenein- und -ausgang kann auch durch Kennzeichnung aggregierter Verpackungen erfasst werden, sofern die Rückverfolgung aller Packungen gewährleistet ist.

## Agrar- und Ernährungswirtschaft

PosPap zum Umsetzungsentwurf der RL über  
Tabakerzeugnisse und verwandte  
Erzeugnisse (RL 2014/40/EU)



(3) Hersteller von Tabakerzeugnissen sind verpflichtet, den nach Absatz 1 Verpflichteten die Ausrüstung bereitzustellen, die notwendig ist, um die Informationen nach Absatz 1 zu erfassen. Die Ausrüstung muss dazu geeignet sein, die erfassten Informationen elektronisch zu lesen und an einen Datenspeicher nach § 20 zu übermitteln.

(4) ~~Die in Absatz 1 genannten~~ **Alle** Wirtschaftsakteure ~~sowie die Händler, die Tabakerzeugnisse unmittelbar an den Verbraucher abgeben,~~ **haben vollständige und genaue Aufzeichnungen aller einschlägigen Transaktionen zu führen.** ~~die in Absatz 1 genannten Informationen schriftlich aufzuzeichnen und der zuständigen Behörden und den Zollbehörden auf Verlangen vorzulegen. Die Aufzeichnungen dürfen weder geändert noch gelöscht werden.~~

Die Änderungen im Gesetzestext müssen dann auch entsprechend in der Begründung gespiegelt werden.