

Gemeinsame Stellungnahme der Handelsverbände HDE, BTWE und BDTA

zu den Referentenentwürfen des BMEL für ein Tabakerzeugnisgesetz, eine Tabakerzeugnisverordnung sowie für ein 1. ÄndG und eine 1. ÄndV

Vorbemerkungen

Auf Grundlage der Bestimmungen der Artikel 15 und 16 der EU-Tabakprodukt-Richtlinie (Richtlinie 2014/40/EU) sollen Packungen von Tabakerzeugnissen mit einem individuellen Erkennungsmerkmal und Sicherheitsmerkmal gekennzeichnet und ihre Verbringungen durch die Verknüpfung von entsprechenden Informationen mit dem individuellen Erkennungsmerkmal elektronisch erfasst werden.

Die EU-Kommission verfolgt dabei das übergeordnete Ziel, diese so gekennzeichneten Produkte besser im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit der Richtlinie überwachen und die Rückverfolgbarkeit dieser Produkte durch die Kette *Einzelhandel – Großhandel – Logistik – Hersteller* sicherstellen zu können.

Die Verpflichtung zur Einrichtung und zum Betrieb eines Systems der Rückverfolgbarkeit durch Artikel 15 der Tabakprodukt-Richtlinie bringt erhebliche Belastungen für den mittelständisch strukturierten Tabakwaren-Großhandel, die Automatenaufstellbetriebe und die großen Handelsunternehmen in Deutschland mit sich. Damit gehen Grundrechtseingriffe gegenüber den genannten Verpflichteten einher, insbesondere Verletzungen des Eigentumsrechts und der unternehmerischen Freiheit. Im Rahmen der möglichen Rechtfertigung solcher Eingriffe ist daher insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Dies gilt umso mehr, da im Rahmen eines Termins zwischen Vertretern der Handelsverbände HDE, BTWE und BDTA und dem Fachreferat 223 im BMEL am 24. Juni 2015 die Wahrnehmung bei allen Beteiligten vorherrschte, dass dem europäischen Regelwerk zur Rückverfolgbarkeit weder eine gesundheitsschutz- noch eine jugendschutzpolitische Dimension in Deutschland inhärent ist.

Position des Handels

Wir sehen die Erfassung aller Wareneingänge beim Tabakwaren-Großhandel, bei Automatenbetrieben sowie in den Systemzentralen der Handelskonzerne trotz eines dauerhaften Kostenaufwandes und im Hinblick auf die Erreichung des angestrebten Ziels der Rückverfolgbarkeit als ausreichend, wirtschaftlich noch darstellbar und darüber als verhältnismäßig an. Allein für den Fabrikzigarettenmarkt in Deutschland gehen damit für den Handel **zwischen 700.000 und 1.000.000** manuelle Erfassungs- und Dokumentationsvorgänge pro Jahr einher.

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zu einem Tabakerzeugnisgesetz / einer Tabakerzeugnisverordnung sieht aber für den Großhandel neben der Verpflichtung der Wareneingangserfassung auch die Erfassungspflicht aller Warenausgänge vor; folglich die Erfassung aller Tabakerzeugnisse, die vom Großhandel an über 90.000 Einzelhandelsverkaufsstellen i.d.R. in Stangen (Zigaretten) oder Einzelverpackungen (Feinschnitt, Zigarren oder Zigarillos) ausgeliefert werden.

Die Linie, jenseits derer der Handel mit Tabakwaren wirtschaftlich nicht mehr darstellbar ist (Prozesskosten), würde damit aber überschritten, denn zu den 700.000 bis 1.000.000 Erfassungsvorgängen im Großhandel / der Systemzentrale bei der Dokumentation aller Wareneingänge träten (allein für Zigaretten!) weitere **380.000.000 (DREIHUNDERTACHZIG MILLIONEN)** manuelle Erfassungsvorgänge im Warenausgang pro Jahr hinzu. Diese Interpretation halten wir für nicht verhältnismäßig, zumal nicht erkennbar ist, welche **zusätzlichen** Informationen für die Überwachungsbehörden hierdurch entstehen.

Dies gilt umso mehr, da in Deutschland die Mengen der ausgelieferten Tabakprodukte und die jeweiligen Versender und Empfänger mit Namen, Adresse, Steuernummer, Ansprechpartner etc. bereits jetzt genau und nachvollziehbar dokumentiert sind. Im Tabakwaren-Großhandel, den Automatenaufstellbetrieben sowie in den Systemzentralen der großen Handelsunternehmen sind die Wareneinkaufs – und Warenauslieferungsmengen somit schon heute „verprobbar“.

Aus einem weiteren Grund wäre die Interpretation einer Erfassung und Dokumentation aller kleinteiligen Auslieferungen an jeden Einzelhandelsvertriebspunkt nicht verhältnismäßig. Die elektronische Datenerfassung der Großhandelsauslieferungen samt aller damit verknüpften Auflagen bedingt auch eine elektronische Identifizierbarkeit der Einzelhändler. Damit gehen auch immense einmalige und dauerhafte Kostenbelastungen für den Einzelhandel einher. Wir verweisen daher in diesem Zusammenhang darauf, dass sämtliche Retail-Vertriebsformen (Betreiber von Einzelhandelsgeschäften, Fachgeschäften, Zigarettenautomatenaufsteller usw.) eindeutig von den Rückverfolgbarkeitsverpflichtungen ausgenommen sind („Out of scope“).

Zusammenfassung

Die Begrenzung der Erfassungsverpflichtungen für den Handel auf die Dokumentation aller Wareneingänge trägt dem Sinn und Zweck sowie dem Ziel der Richtlinie vollumfänglich Rechnung, da darüber die Kette der Rückverfolgbarkeit *Einzelhandel – Großhandel – Logistik – Hersteller* bereits sichergestellt ist.

Unter Einbeziehung dieser Feststellung sind alle darüber hinausgehenden Maßnahmen nicht verhältnismäßig, da beispielsweise die Ausdehnung der Erfassungsverpflichtung für den Handel auf alle Warenausgänge den Prüfkriterien der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit im Zusammenhang mit dem Ziel der Rückverfolgbarkeit nicht standhalten.

Die Eingrenzung der Verpflichtung für den Handel zur Herstellung der Rückverfolgbarkeit **auf den Wareneingang der Tabakerzeugnisse bei dem Wirtschaftsakteur, der diese für die Händler bereitstellt, die diese unmittelbar an den Verbraucher abgeben**, ist nach unserer Auffassung mit dem Wortlaut des Rechtsrahmens des Artikel 15 der Tabakprodukt-Richtlinie vereinbar.

Denn die Rückverfolgbarkeit von Tabakprodukten soll nach dem Rechtsrahmen der TPD II **„vom Hersteller bis zum letzten Wirtschaftsteilnehmer vor der ersten Verkaufsstelle“** (vgl. Art. 15 Absatz 5) reichen.

Die Verkaufsstelle ist diejenige Stelle, „wo Tabakerzeugnisse in Verkehr gebracht werden“ (vgl. Art. 2 Satz 41). Dieser Punkt ist erreicht, wenn die Tabakprodukte vom Hersteller an den Großhandel geliefert werden. Dort werden sie eingelagert und später nach individueller Zusammenstellung (Kommissionierung) der eingehenden Bestellungen an die „Erste Verkaufsstelle“ weitergeleitet (Einzelhandelsgeschäfte, Fachgeschäfte, Kioske, Zigarettenautomaten, Tankstellen, usw.). Aus Handelssicht endet somit die Pflicht zur Herstellung der Rückverfolgbarkeit **beim Eingang der Tabakprodukte beim Großhändler / bei der Systemzentrale**, der / die an Dritte liefert.

Abschlussbemerkung

Der Tabakwaren-Großhandel, die Automatenaufstellbetriebe sowie die Handelsunternehmen in Deutschland tragen die Einführung eines nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgestalteten und für den Handel wirtschaftlich darstellbaren Systems zur Rückverfolgbarkeit mit. Dies setzt in einem ersten Schritt voraus, dass der Bürokratie- und Kostenaufwand für den Handel im Rahmen der Umsetzung in deutsches Recht auf das Notwendige im Hinblick auf die vorgenannte Zielsetzung zur „Rückverfolgbarkeit“ begrenzt wird.

Wir erlauben uns aus diesem Grund, Ihnen als Anlage zu unserer Stellungnahme Änderungsvorschläge des Handels zu § 7 Referentenentwurf Tabakerzeugnisgesetz und zu § 19 Referentenentwurf Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie zuzuleiten.

Für Rückfragen stehen die Vertreter der beteiligten Verbände jederzeit gerne zur Verfügung:

Dr. Astrid Krone-Hagenah
Leiterin Büro Brüssel
Handelsverband Deutschland (HDE)
85, Avenue des Nerviens
1040 Brüssel
Tel.: +32 (0) 2 735 43 79
E-Mail: krone-hagenah.europa@hde.de

Willy Fischel
BTWE-Geschäftsführer
Bundesverband des Tabakwaren-Einzelhandels e.V.
An Lyskirchen 14
50676 Köln
Postfach 10 05 64
50445 Köln
Tel.: +49 (0) 221 27166-0
E-Mail: btwe@einzelhandel.de

Carsten Zenner
Geschäftsführer
Bundesverband Deutscher Tabakwaren-Großhändler und Automatenaufsteller e.V. (BDTA)
Stadtwaldgürtel 44
50931 Köln
Tel: +49 (0) 221-40070-14
E-Mail: zenner@bdta.de

Brüssel/Köln im November 2015

ANLAGE

Änderungsvorschläge des Handels zu § 7 Referentenentwurf Tabakerzeugnisgesetz und zu § 19 Referentenentwurf Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie

§ 7 Absatz 2 Satz 1 a) Referentenentwurf Tabakerzeugnisgesetz

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 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 Händler bereitstellt, die diese unmittelbar an den Verbraucher abgeben, zu erfassen haben und

§ 19 Absatz 1 und 3 Referentenentwurf Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie

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 Händler 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 Händler 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.
- (3) Hersteller von Tabakerzeugnissen sind verpflichtet, den nach Absatz 1 Verpflichteten die Ausrüstung bereitzustellen, die notwendig ist, um die Informationen nach zu erfassen. Die Ausrüstung muss dazu geeignet sein, die erfassten Informationen elektronisch zu lesen und an einen Datenspeicher nach 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 Behörde und den Zollbehörden auf Verlangen vorzulegen. Die Aufzeichnungen dürfen weder geändert noch gelöscht werden.~~

Entsprechende Anpassungen sind dann auch im Besonderen Teil bzgl. der jeweiligen Begründung vorzunehmen:

Zu § 19 (Rückverfolgbarkeit)

Zu

Absatz 1 setzt Artikel 15 Absatz 5 der Richtlinie 2014/40/EU um, der sich auf die in Absatz 2 Buchstabe i bis k genannten Angaben bezieht. Die Wirtschaftsakteure mit Ausnahme der Einzelhändler stellen sicher, dass über die gesamte Vertriebskette bis einschließlich des letzten Wirtschaftsakteurs, der Tabakerzeugnisse für die Händler bereitstellt, die diese unmittelbar an Verbraucher abgeben, Informationen zum tatsächlichen Versandweg einschließlich aller Empfänger sowie zu Rechnungs- und Zahlungsbelegen aller Käufer bereit gestellt und durch Verknüpfung mit dem individuellen Erkennungsmerkmal elektronisch zugänglich gemacht werden.

Durch das individuelle Erkennungsmerkmal erfasst werden muss also der tatsächliche Versandweg bis einschließlich des letzten Wirtschaftsakteurs, der Tabakerzeugnisse für die Händler bereitstellt, die diese unmittelbar an Verbraucher abgeben ~~zum letzten Warenausgang auf Ebene des Großhandels~~, die Adresse des Empfängers ist jeweils anzugeben.

Ermächtigungsgrundlage ist § 7 Absatz 2 Nummer 1 des Tabakerzeugnisgesetzes.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt, wie die Informationen nach Absatz 1 gewonnen werden sollen. Die in Absatz 1 genannten Wirtschaftsakteure erfassen 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 Händler bereitstellt, die diese unmittelbar an Verbraucher abgeben.

Ermächtigungsgrundlage ist § 7 Absatz 2 Nummer 1 des Tabakerzeugnisgesetzes.

Zu 4

Absatz 4 setzt Artikel 15 Absatz 6 der Richtlinie 2014/40/EU um.

Alle natürlichen und juristischen Personen in der Vertriebskette sind verpflichtet, Aufzeichnungen über die in Absatz 1 genannten Informationen- alle einschlägigen Transaktionen zu führen. ~~Zu dokumentieren sind also auch durch den Einzelhändler Ein- und Ausgang der Ware und die Weitergabe von einem Einzelhändler an den anderen (in diesem Fall fungiert der Einzelhändler als Zwischenhändler).~~ Maßstab sind die steuerrechtlichen Verpflichtungen.

Ermächtigungsgrundlage ist § 7 Absatz 2 Nummer 4 des Tabakerzeugnisgesetzes.

Stand: November 2015