

Brüssel, den 15.12.2017
SWD(2017) 456 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) .../... DER KOMMISSION

**über technische Standards für die Errichtung und den Betrieb eines
Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse**

und zum

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DER KOMMISSION

über technische Standards für Sicherheitsmerkmale von Tabakerzeugnissen

{C(2017) 8429 final} - {C(2017) 8435 final} - {SWD(2017) 455 final} -
{SEC(2017) 531 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu den Durchführungsrechtsakten gemäß Artikel 15 Absatz 11 und Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie für Tabakerzeugnisse (Richtlinie 2014/40/EU)

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum ist ein Tätigwerden auf EU-Ebene erforderlich?

Das Problem ist der unerlaubte Handel mit Tabakerzeugnissen, der in der EU nach wie vor in erheblichem Umfang stattfindet. Unerlaubte Tabakerzeugnisse entsprechen nicht den Vorschriften zur Eindämmung des Tabakkonsums und schaffen ein Angebot unverhältnismäßig preisgünstiger Tabakerzeugnisse, die einen Einfluss darauf haben, dass Menschen mit dem Rauchen anfangen bzw. es beibehalten. Die Artikel 15 und 16 der Richtlinie 2014/40/EU (Richtlinie für Tabakerzeugnisse) zielen auf die Lösung dieses Problems ab, indem sie ein Rückverfolgbarkeitssystem und ein System von Sicherheitsmerkmalen für Tabakerzeugnisse in der EU vorsehen, um die Lieferkette abzusichern und die Authentifizierung von Erzeugnissen zu ermöglichen. Gemäß den Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit (Artikel 15) sind alle Packungen von Tabakerzeugnissen, die in der EU hergestellt werden, für den EU-Markt bestimmt sind oder dort in Verkehr gebracht werden, mit einem individuellen Erkennungsmerkmal zu versehen und ihre Verbringungen entlang der gesamten Lieferkette aufzuzeichnen (vom Hersteller bis zur letzten Stufe vor der Verkaufsstelle). Gemäß den Bestimmungen über Sicherheitsmerkmale (Artikel 16) müssen alle Packungen von Tabakerzeugnissen, die auf dem EU-Markt in Verkehr gebracht werden, ein Sicherheitsmerkmal aufweisen, um ihre Authentifizierung zu ermöglichen. Die Kommission muss im Wege von Durchführungsrechtsakten technische Spezifikationen für die Einrichtung und den Betrieb dieser Systeme festlegen.

Diese Rechtsakte sollten folgende Aspekte abdecken:

- 1) Anbringung eines individuellen Erkennungsmerkmals an den Packungen,
- 2) Erfassung der Daten und ihre Übertragung an einen Datenspeicher,
- 3) Verarbeitung und Speicherung der Daten sowie Datenzugang,
- 4) Kompatibilität der Komponenten des Rückverfolgbarkeitssystems und
- 5) technische Spezifikationen für die Sicherheitsmerkmale.

Was soll erreicht werden?

Die Maßnahmen sollen das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts ermöglichen und zugleich ein hohes Maß an Gesundheitsschutz gewährleisten. Darüber hinaus werden sie die EU in die Lage versetzen, ihren internationalen Verpflichtungen gemäß Artikel 8 des FCTC-Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen¹ nachzukommen.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die harmonisierte Umsetzung des Rückverfolgbarkeitssystems und des Systems von Sicherheitsmerkmalen wird EU-weit gewährleistet, was die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, ihren Verpflichtungen im Rahmen der Richtlinie für Tabakerzeugnisse und des FCTC-Protokolls nachzukommen. Die Mitgliedstaaten können sicherstellen, dass die Systeme praktikabel und interoperabel im Sinne eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts betrieben werden.

B. Lösungen

Welche Optionen zur Verwirklichung der Ziele gibt es? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Wenn nicht, warum?

Gemäß der Richtlinie für Tabakerzeugnisse muss die Kommission Durchführungsrechtsakte erlassen, mit denen die wichtigsten offenen Punkte im Zusammenhang mit den einzurichtenden Systemen angegangen werden. Diese Punkte und die jeweiligen verschiedenen Optionen dazu werden im Folgenden dargelegt:

¹ Siehe http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80873/1/9789241505246_eng.pdf?ua=1&ua=1 Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels wurde von der Konferenz der FCTC-Vertragsparteien im November 2012 angenommen. Neben der EU haben (zum Zeitpunkt der Abfassung des Protokolls) sechs EU-Mitgliedstaaten das Protokoll ratifiziert: Frankreich, Lettland, Litauen, Österreich, Portugal und Spanien.

1a. Anbringung eines individuellen Erkennungsmerkmals an den Packungen: Dieser Punkt bildet den Kern des Rückverfolgbarkeitssystems. Eine geeignete Zuweisung der Zuständigkeit für die Anbringung des Merkmals an den Packungen ist von zentraler Bedeutung, damit die Anforderung erfüllt wird, dass die Behörden das System kontrollieren (FCTC-Protokoll).

Bewertete Optionen:

- 1a/1: von der Branche betriebenes Modell;
- 1a/2: von einem Dritten betriebenes Modell;
- 1a/3: gemischtes Modell.**

1b. Erfassung und Übertragung der Daten: Ein wichtiger Aspekt ist die Zeit, die zwischen einem Übertragungsereignis und der Übertragung an das/die Datenspeicherungssystem(e) vergeht. Die Richtlinie für Tabakerzeugnisse enthält hierzu keine Bestimmungen.

Bewertete Optionen:

- 1b/1: nahezu in Echtzeit;**
- 1b/2: Verzögerung von einem Tag;
- 1b/3: Verzögerung von einer Woche.

1c. Verarbeitung und Speicherung der Daten sowie Datenzugang: Eine sichere Datenspeicherung mit umfassendem Zugang für die zuständigen Behörden ist entscheidend.

Bewertete Optionen:

- 1c/1: dezentrale Speicherung je Hersteller/Importeur;
- 1c/2: dezentrale Speicherung je Mitgliedstaat;
- 1c/3: kombiniertes Modell.**

2. Kompatibilität der Komponenten des Rückverfolgbarkeitssystems: Um den Wirtschaftsteilnehmern das Scannen zu erleichtern, sollten die Angaben auf den Packungen der Tabakerzeugnisse in vordefinierter Form codiert werden. Die verschiedenen zulässigen Datenträger sollten festgelegt werden.

Bewertete Optionen:

- 2/1: ein einziger Datenträger je Verpackungsebene;
- 2/2: eine begrenzte Anzahl von Datenträgern je Ebene;**
- 2/3: ein freies System.

3. Sicherheitsmerkmale: Die Methode zur Anbringung der Sicherheitsmerkmale ist wichtig, um zu gewährleisten, dass diese ihre Funktion erfüllen, den Anforderungen der Richtlinie für Tabakerzeugnisse genügen und Innovationen erlauben.

Bewertete Optionen:

- 3/1: Aufdrucken oder Befestigen;
- 3/2: Aufdrucken oder Befestigen oder eine Kombination aus beidem.**

(Die bevorzugten Optionen sind durch Fettdruck gekennzeichnet.)

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer befürwortet welche Option?

Bei Punkt **1a** sprachen sich die meisten Wirtschaftsteilnehmer für Option 1a/1 aus. Gesundheitsorganisationen und zahlreiche Lösungsanbieter bevorzugten Option 1a/2. Die Mitgliedstaaten sprachen sich im Allgemeinen für Option 1a/3 aus.

Bei Punkt **1b** sprachen sich die meisten Wirtschaftsteilnehmer für Option 1b/2 aus. Gesundheitsorganisationen und zahlreiche Mitgliedstaaten bevorzugten Option 1b/1. Option 1b/3 wurde allgemein als weniger effektiv erachtet.

Bei Punkt **1c** sprachen sich die Wirtschaftsteilnehmer im Allgemeinen für Option 1c/1 aus. Zahlreiche Mitgliedstaaten und Gesundheitsorganisationen unterstrichen die Bedeutung eines zentralen Überblicks über die Daten (wie bei Option 1c/3).

Bei den Punkten 2 und 3 waren sich die Interessenträger generell einig, dass die geeignetste Option 2/2 bzw. 3/2 sei.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Zu erwarten sind wesentliche soziale und wirtschaftliche Vorteile, die mit 3,8 Mrd. EUR jährlich veranschlagt werden. Dies wird durch eine Verringerung der in der EU im Umlauf befindlichen unerlaubten Tabakerzeugnisse erreicht. Dem wird zwar zum Teil eine Zunahme des legalen Verkaufs gegenüberstehen, doch die Maßnahmen werden auch zu einem Rückgang des Tabakkonsums insgesamt (um 0,6 %) führen, was zum Gesundheitsschutz beiträgt. Durch die Zunahme des legalen Verkaufs werden die Steuereinnahmen sowie die Gewinne der Wirtschaftsteilnehmer steigen.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Die jährlichen Kosten werden auf 159 Mio. EUR geschätzt, davon 138 Mio. EUR für das Rückverfolgbarkeitssystem. Dies umfasst die Einrichtungs- und Betriebskosten. Es wird davon ausgegangen, dass der Hauptanteil der Kosten, der auf 155 Mio. EUR geschätzt wird, für die Wirtschaftsteilnehmer anfällt. Die durch das Rückverfolgbarkeitssystem entstehenden Kosten je Einheit werden mit weniger als einem halben Eurocent veranschlagt. Es ist nicht davon auszugehen, dass dies eine nennenswerte Erhöhung der Preise von in der EU hergestellten Tabakerzeugnissen zur Folge hat.

Welche Auswirkungen haben die Maßnahmen auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Die Kosten der Umsetzung der Systeme könnten sich auf KMU stärker auswirken als auf größere Unternehmen. In Anerkennung dieses Umstands sieht die Richtlinie 2014/40/EU für Tabakerzeugnisse *außer* Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen, die häufig von KMU hergestellt werden, eine längere Übergangsfrist vor², wodurch mehr Zeit für die Anpassung an die neuen Vorschriften bleibt. Wahrscheinlich wird für KMU eine zusätzliche Übergangsfrist festgelegt, z. B. im Hinblick auf die zeitliche Verzögerung zwischen Erfassung und Übertragung von Daten. Unbeabsichtigte positive Auswirkungen auf Wettbewerb und Innovation werden in der Branche erwartet, die die Technologien für die Rückverfolgbarkeit und die Sicherheitsmerkmale liefert.

Wird es erhebliche Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Es wird erwartet, dass die Maßnahmen zu Steuermehreinnahmen von 2 Mrd. EUR jährlich führen (d. h. MwSt und Verbrauchsteuern). Was die Ausgabenseite anbelangt, so wird davon ausgegangen, dass den zuständigen Behörden Kosten von ca. 4 Mio. EUR jährlich entstehen.

Gibt es andere erhebliche Auswirkungen?

Die durch das Rückverfolgbarkeitssystem entstehenden Kosten je Einheit werden mit weniger als 0,5 Cent veranschlagt. Es ist nicht davon auszugehen, dass dies eine nennenswerte Erhöhung der Preise von in der EU hergestellten Tabakerzeugnissen zur Folge hat. Daher wird nicht erwartet, dass sich die Maßnahmen negativ auf den internationalen Handel oder die Wettbewerbsfähigkeit der Tabakindustrie in der EU auswirken.

Verhältnismäßigkeit

Die Verhältnismäßigkeit aller Optionen wurde durch eine Beurteilung bewertet, inwieweit sie

- 1) für die Erreichung der identifizierten operativen Ziele geeignet sind,
- 2) für die Erreichung dieser Ziele notwendig sind und
- 3) die Erreichung dieser Ziele mit größtmöglichem Nutzen und möglichst geringen Kosten ermöglichen.

Die den obigen Kriterien am besten entsprechenden Optionen wurden als bevorzugt identifiziert. Bei der Bewertung der bevorzugten Optionen wurde eine Abwägung zwischen geschätztem Nutzen und geschätzten Kosten vorgenommen.

D. Folgemaßnahmen

Wann werden die Maßnahmen überprüft?

Artikel 28 der Richtlinie für Tabakerzeugnisse sieht vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens fünf Jahre nach dem 20. Mai 2016 einen Bericht vorlegt.

² Gemäß Artikel 15 Absatz 13 der Richtlinie 2014/40/EU müssen das Rückverfolgbarkeitssystem und das System von Sicherheitsmerkmalen für Zigaretten und Tabakerzeugnisse zum Selbstdrehen ab dem 20. Mai 2019 und für alle anderen Tabakerzeugnisse ab dem 20. Mai 2024 in Kraft sein.