EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2018
COM(2018) 846 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

2. Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels 2018-2022

2. Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels 2018-2022

Einleitung

Der illegale Tabakhandel bereitet der EU und den Mitgliedstaaten schon seit geraumer Zeit große Sorge wegen seiner Auswirkungen auf die Steuereinnahmen, die Gesundheit und die Sicherheit. Um gegen ihn vorzugehen, hat die EU vor fünf Jahren eine umfassende Strategie[1] angenommen. Parallel dazu hat die Kommission einen ersten Aktionsplan[2] aufgestellt, der in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten umgesetzt wurde.

Im Mai 2017 hat die Kommission einen Fortschrittsbericht[3] über die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans vorgelegt. Darin wurde im Wesentlichen festgestellt, dass der illegale Tabakhandel trotz der zahlreichen seit 2013 ergriffenen Maßnahmen nach wie vor eine unverändert große Herausforderung darstellt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten kommen daher nicht umhin, weiterhin entschlossen gegen die vom illegalen Tabakhandel und seinen wechselnden Mustern ausgehende Bedrohung vorzugehen. Diesbezüglich ist die Strategie von 2013 mit ihrer Kombination aus strengen legislativen Maßnahmen, robusten Strafverfolgungsmaßnahmen und einer verbesserten Zusammenarbeit auf nationaler, internationaler und EU-Ebene weiterhin relevant. Die Kommission hat seinerzeit festgelegt, dass sie die Überprüfung der bestehenden Strategie auf Grundlage der vorgelegten Analyse und weiterer Gespräche mit den Interessenträgern abschließen und dann im Jahr 2018 über geeignete Folgemaßnahmen entscheiden würde.

Der Fortschrittsbericht wurde durch Schlussfolgerungen des Rates vom 7. Dezember 2017 gestützt, in denen unter anderem vorrangige Bereiche für weitere Arbeiten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich vorgesehen wurden. Parallel dazu hat die Kommission ihre technischen Gespräche mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der zuständigen Sachverständigengruppen und der betreffenden Arbeitsgruppen des Rates fortgeführt. Zudem wurden die Interessenträger im Rahmen einer am 23. März 2018 veranstalteten öffentlichen Konferenz über die Bekämpfung des illegalen Tabakhandels aus Sicht der Interessenträger konsultiert, die die Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss organisierte. Die Konferenzteilnehmer vertraten ein breites Spektrum von Regierungs-, Gesellschafts-, Wirtschafts- und Hochschulinteressen.

Das Europäische Parlament hat wiederholt seine große Besorgnis über den illegalen Tabakhandel und insbesondere den Handel mit markenlosen Zigaretten („illicit whites“) zum Ausdruck gebracht[4], zuletzt in seiner Entschließung vom 9. April 2018 zum Jahresbericht 2016 über den Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung[5]. Dieser Bericht steht weitgehend im Einklang mit der zuvor angenommenen Entschließung des Europäischen Parlaments vom März 2016 zum

[1] COM(2013) 324 final vom 6. Juni 2013.
[2] SWD(2013) 193 final vom 6. Juni 2013.
[3] COM(2017) 235 final vom 12. Mai 2017.
[4] Diese „Marken“ sind nicht mit den etablierten Herstellern verbunden, und in der Regel besteht für sie auch kein EU-weites Vertriebsnetz. Derartige Erzeugnisse werden überwiegend außerhalb der EU hergestellt. Für einen Überblick über die wichtigsten Kategorien illegaler Tabakerzeugnisse siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD (2016) 44 final vom 24.2.2016, S. 11-12.
[5] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. April 2018 (2017/2216(INI)).

Tabakabkommen (PMI-Abkommen)[6], in der insbesondere ein Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Handels mit derartigen Erzeugnissen gefordert wurde.

Die Konsultation der Interessenträger hat ergeben, dass die Bekämpfung des illegalen Tabakhandels weiterhin ein gemeinsames Anliegen vieler Interessenträger ist und die im Fortschrittsbericht der Kommission von 2017 angesprochenen Herausforderungen für relevant befunden werden.

2. Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels 2018-2022

Im Lichte der eingegangenen Beiträge und angesichts der Hartnäckigkeit des durch den illegalen Tabakhandel aufgeworfenen Problems hat die Kommission beschlossen, einen neuen Aktionsplan aufzustellen. Dieser baut auf den Ergebnissen der Analyse der Strategie von 2013 auf und sorgt für Kontinuität, indem er den Schwerpunkt weiterhin auf das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs („FCTC-Protokoll“)[7] auf globaler Ebene und auf die erfolgreiche Umsetzung des neuen Rückverfolgbarkeitssystems der EU für Tabakerzeugnisse[8] auf EU-Ebene legt. Diese beiden Schwerpunkte sollen weiterhin die zentralen Elemente des langfristigen politischen Vorgehens der EU sein. Wie schon sein Vorgänger sieht auch der zweite Aktionsplan sowohl politische Maßnahmen als auch operative Strafverfolgungsmaßnahmen vor, denn nur bei einer Kombination dieser Maßnahmen besteht die Möglichkeit, den illegalen Tabakhandel nachhaltig zu verringern.

Auf der Grundlage der neuen analytischen Erkenntnisse, die im Fortschrittsbericht von 2017 vorgestellt wurden, soll der 2. Aktionsplan zugleich bestimmte Aspekte der EU-Strategie weiter verstärken. So geht er das Problem des illegalen Tabakhandels insbesondere systematischer aus der Marktperspektive an, wobei er sich auf die Erkenntnis stützt, dass (beispielsweise bei Zigaretten) ein Schwarzmarkt nur existiert, weil es für derartige Erzeugnisse Käufer und Verkäufer gibt. Diesbezüglich umfasst dieser Aktionsplan eine Reihe von Initiativen, durch die das Angebot an oder die Nachfrage nach illegalen Tabakerzeugnissen gedrosselt werden soll.

Konkret sieht der 2. Aktionsplan folgende systematische Maßnahmen vor:

- vollständige Nutzung der Möglichkeiten, die das neue, am 25. September 2018 in Kraft getretene FCTC-Protokoll als globales Instrument und Forum für die Verringerung des illegalen Tabakhandels bietet, durch Einnehmen einer Führungsrolle bei seiner Umsetzung,

[6] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2016 (2016/2555(RSP)).
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:22016A1001(01)&from=DE
[8] Das Rückverfolgbarkeitssystem der EU ist das erste regionale System seiner Art. Es gilt für alle in der EU hergestellten Tabakerzeugnisse sowie für alle außerhalb der EU hergestellten Tabakerzeugnisse, die in der EU auf den Markt gebracht werden. Es ermöglicht die Überwachung des aktuellen Standorts eines gegebenen Erzeugnisses innerhalb der Versorgungskette, die zeitliche und örtliche Erfassung aller seiner weiteren Bewegungen (Verfolgung) sowie die Ermittlung seiner vorherigen Standorte bis hin zu seinem Ursprung (Rückverfolgung). Bezüglich der Überarbeitung der Richtlinie 2014/40/EU vom 3. April 2014 über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen siehe https://ec.europa.eu/health/tobacco/tracking_tracing_system_en

- Einbindung wichtiger Quellen- und Transitländer über die verschiedenen der EU zur Verfügung stehenden Rechtsrahmen für eine Zusammenarbeit in Maßnahmen zur Begrenzung der Menge der alltäglich an den EU-Grenzen ankommenden illegalen Tabakerzeugnisse,

- Konzentration auf einige der wichtigsten Rohstoffe, die für die illegale Herstellung von Tabakerzeugnissen verwendet werden (u.a. Rohtabak und Zigarettenfilter, aber auch Herstellungs- und Verpackungsausrüstung), und

- Aufklärung der Verbraucher über die mit dem Kauf illegaler Tabakerzeugnisse verbundenen Gefahren und den direkten Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität als Mittel zur Nachfragedrosselung.

Da der illegale Tabakhandel ein gleichermaßen undurchsichtiges wie sich ständig weiterentwickelndes Problem ist, sieht dieser Aktionsplan zudem vor, auch weiterhin auf die Erhebung sachdienlicher Informationen und deren Analyse zu setzen, um auf dieser Grundlage wirksame politische und operative Maßnahmen ergreifen zu können.

Viele im Aktionsplan von 2013 und in dieser Mitteilung genannte Maßnahmen zielen unmittelbar und oftmals schwerpunktmäßig auf das Vorgehen gegen markenlose Zigaretten ab. Dies veranschaulicht das folgende Beispiel: Bei vielen Erzeugnissen, die in der EU als markenlose Zigaretten betrachtet werden, handelt es sich um Erzeugnisse, die in ihren Ursprungsländern legal hergestellt werden. Wenn diese Ursprungsländer das FCTC-Protokoll in allen Punkten umsetzen würden (also insbesondere das vorgesehene Verfolgungs- und Rückverfolgungssystem), würde das Angebot an markenlosen Zigaretten auf dem EU-Markt bereits erheblich reduziert. Zudem ließe sich der Handel mit markenlosen Zigaretten durch geeignete operative Maßnahmen und Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage erheblich verringern.

Überprüfung und Überwachung

Dieser zweite Aktionsplan, der fünf Jahre nach der Vorstellung der umfassenden Strategie für verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels und des diese begleitenden ersten Aktionsplans vorgestellt wird, gründet sich auf den ersten, im Mai 2017 veröffentlichten Fortschrittsbericht zu den einschlägigen Maßnahmen und ist für einen ähnlich langen Zeitraum konzipiert.

Die Kommission wird die Umsetzung dieses Aktionsplans und die weitere Entwicklung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen überwachen und den Mitgliedstaaten weiterhin alljährlich über die erzielten Fortschritte Bericht erstatten.