



Brüssel, den 4.5.2015
COM(2015) 194 final

2015/0101 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zum Abschluss des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs im Namen der Europäischen Union, soweit die Bestimmungen des Protokolls nicht unter Teil III Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS

Die Weltgesundheitsversammlung nahm 2003 das Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Framework Convention on Tobacco Control – FCTC) an, mit dem die durch Rauchen verursachten Todesfälle weltweit umfassend reduziert werden sollen. Die EU schloss das Rahmenübereinkommen im Wege des Ratsbeschlusses [2004/513/EG](#) vom 2. Juni 2004⁽¹⁾ ab.

In Artikel 15 des FCTC wird anerkannt, dass die Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen, einschließlich des Schmuggels, der unerlaubten Herstellung und der Fälschung, ein wesentliches Element zur Eindämmung des Tabakgebrauchs ist. Dieser Artikel verpflichtet die Vertragsparteien, wirksame Maßnahmen zur Unterbindung des unerlaubten Handels zu verabschieden und umzusetzen. Nach Artikel 33 des FCTC kann die Konferenz der Vertragsparteien Protokolle zu diesem Übereinkommen beschließen. Auf der Grundlage dieser beiden Artikel beschloss die Konferenz der Vertragsparteien des FCTC auf ihrer zweiten Sitzung im Juni-Juli 2007, ein Verhandlungsgremium auf der Ebene der Regierungen ins Leben zu rufen, das ein Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen entwerfen und verhandeln sollte („FCTC-Protokoll“ oder „Protokoll“). Dieses Gremium hat seine Arbeit erfolgreich abgeschlossen und das Protokoll wurde auf der fünften Konferenz der FCTC-Vertragsparteien am 12. November 2012 in Seoul (Republik Korea) angenommen.

Der unerlaubte Handel mit Tabakerzeugnissen und insbesondere der Zigarettschmuggel sowohl in die EU hinein als auch innerhalb der EU sind kriminelle Handlungen, die der EU und ihren Mitgliedstaaten beträchtliche Kosten verursachen. Die einschlägigen Mindereinnahmen bei Steuern und Zollabgaben werden auf jährlich 10 Mrd. EUR geschätzt. Die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten ist vom unerlaubten Handel mit Tabakerzeugnissen betroffen, sei es als Eingangs-, Durchgangs- oder Bestimmungsland. Da die unerlaubten Erzeugnisse zum größten Teil aus Drittländern stammen, bedarf es zur Bekämpfung des unerlaubten Handels in erster Linie einer internationalen Zusammenarbeit, die sich u. a. auf klare, gesetzlich geregelte Verfahren stützt. Das FCTC-Protokoll ist eine internationale Übereinkunft, die auf Artikel 15 des Rahmenübereinkommens gründet und diesen ergänzt. Es ist bislang die einzige multilaterale Initiative zur Regulierung dieses Bereichs. Die Europäische Kommission hat im Namen der Europäischen Union an den Verhandlungen zum FCTC-Protokoll teilgenommen.

Die EU hat das Protokoll am 20. Dezember 2013 unterzeichnet. Der hier im Entwurf vorliegende Beschluss des Rates ist die zweite offizielle Handlung, mit der sich die EU international verpflichtet, die Bestimmungen des FCTC-Protokolls uneingeschränkt einzuhalten.

Die Kernbestimmungen des Protokolls betreffen die Kontrolle der Lieferkette von Tabakerzeugnissen und Herstellungsgeräten (Teil III: Kontrolle der Lieferkette) und schreiben für alle natürlichen oder juristischen Personen, die mit der Herstellung und der Einfuhr und Ausfuhr von Tabakerzeugnissen und Herstellungsgeräten befasst sind, die Einführung eines Systems zur Lizenzierung, gleichwertigen Genehmigung oder Kontrolle durch die zuständige Behörde vor (Artikel 6 - Lizenz). Ferner schreibt das Protokoll allen natürlichen und juristischen Personen, die an der Lieferkette von Tabak, Tabakerzeugnissen und Herstellungsgeräten beteiligt sind, vor, eine sorgfältige Kundenprüfung durchzuführen

¹ [ABL. L 213 vom 15.6.2004, S. 8.](#)

(Artikel 7 – Sorgfältige Prüfung). Innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls muss zudem ein weltweites Verfolgungs- und Rückverfolgungsregime eingerichtet werden, das von den Vertragsparteien kontrollierte nationale und/oder regionale Verfolgungs- und Rückverfolgungssysteme für alle Tabakerzeugnisse umfasst, die in ihrem Hoheitsgebiet hergestellt oder in dieses eingeführt werden (Artikel 8 – Verfolgung und Rückverfolgung).

Diese Artikel werden ergänzt durch Bestimmungen über das Führen von Aufzeichnungen, über Sicherheits- und Präventivmaßnahmen einschließlich Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche sowie über die Meldung verdächtiger Transaktionen (Artikel 9 und 10). Weitere Bestimmungen betreffen Internetverkäufe, Telekommunikation und andere neue Technologien (Artikel 11), den zollfreien Verkauf von Tabakerzeugnissen und die Verpflichtung, in den Freizonen wirksame Kontrollen für Tabak und Tabakerzeugnisse durchzuführen, da insbesondere das Vermischen von Tabakerzeugnissen mit tabakfremden Erzeugnissen bei der Entnahme aus der Freizone untersagt ist (Artikel 12).

In Teil IV des Protokolls wird festgelegt, welche Handlungen im innerstaatlichen Recht der Vertragsparteien als rechtswidrig zu umschreiben sind (Artikel 14); die Vertragsparteien werden verpflichtet, die Verantwortlichkeit natürlicher und juristischer Personen für diese rechtswidrigen Handlungen einschließlich Straftaten zu begründen (Artikel 15 und 16). Weitere Bestimmungen betreffen Nachzahlungen bei Beschlagnahme (Artikel 17), die Behandlung eingezogenen Tabaks (Artikel 18) und besondere Ermittlungsmethoden (Artikel 19). Teil V des Protokolls enthält Bestimmungen über den Austausch maßgeblicher Informationen zwischen den Vertragsparteien (Artikel 20 bis 22), die Unterstützung und Zusammenarbeit (sowohl Amtshilfe als auch Rechtshilfe bei der Strafverfolgung – Artikel 23 und 24 sowie Artikel 27 bis 29), die Gerichtsbarkeit (Artikel 26) und über die Auslieferung (Artikel 30 und 31).

2. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Das Protokoll enthält ein komplexes Geflecht von Maßnahmen, Regeln und Verfahren im Bereich der Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen. Die wichtigsten Verpflichtungen, die von der EU und/oder ihren Mitgliedstaaten ab Inkrafttreten des Protokolls oder ab darin angegebenen späteren Zeitpunkten angewandt bzw. umgesetzt werden müssen, sind in dessen Artikeln 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18 und 27 enthalten.

Die Bestimmungen des Protokolls fallen unter verschiedene Tätigkeitsbereiche der EU:

- a) Herstellung und Verkauf von Tabakerzeugnissen,
- b) Zollkontrollen und Zusammenarbeit u.a. durch Amtshilfe in Zollfragen,
- c) Annäherung der Straftatbestände, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit,
- d) harmonisierte Besteuerung und damit verbundene Regeln.

Die einzelnen Bestimmungen fallen in einen oder, in einigen Fällen, in mehrere dieser Bereiche. Folglich verfügt die EU über die auswärtige Zuständigkeit, um in diesen Angelegenheiten zu handeln. In einigen Fällen handelt es sich gemäß Artikel 3 AEUV um eine ausschließliche Zuständigkeit.

Zu Buchstabe a: Das Protokoll enthält eine wichtige Bestimmung (Artikel 8), die eine auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV erlassene EU-Rechtsvorschrift betrifft. Artikel 15 der Richtlinie 2014/40/EU zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie

2001/37/EG², der für die EU ein Rückverfolgungssystem einführt, das dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes zuträglich ist, indem es den Handel mit konformen Erzeugnissen sichert, ist von Artikel 8 des Protokolls betroffen. Den im Protokoll festgelegten Verpflichtungen hinsichtlich der sorgfältigen Kundenprüfung (Artikel 7) entsprechen in der EU derzeit ähnliche, an andere Wirtschaftsteilnehmer gerichtete Verpflichtungen, die in der Geldwäscherichtlinie 2005/60/EC³ festgelegt sind. Auch diese Richtlinie wurde auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV erlassen. Die EU sollte das Protokoll daher auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV abschließen.

Zu Buchstabe b: Im Protokoll ist die Verpflichtung verankert, in Freizonen wirksame Kontrollen durchzuführen (Artikel 12). Die Vermischung von Tabakerzeugnissen mit tabakfremden Erzeugnissen bei der Entnahme aus Freizonen wird im Protokoll untersagt. Nach EU-Recht unterliegen Waren, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden (wobei auch Umladungen eingeschlossen sind), vom Zeitpunkt des Verbringens an der zollamtlichen Überwachung (Artikel 37 des Zollkodex⁴). Nach Artikel 59 Absatz 1 des Zollkodex sind alle Waren, die in ein Zollverfahren (einschließlich des Versandverfahrens) übergeführt werden sollen, zu dem betreffenden Verfahren anzumelden.

Zu Buchstabe c: Das Protokoll enthält Bestimmungen über die Angleichung von Strafrechtsvorschriften, die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Teil III Titel V Kapitel 4 und 5 AEUV). Zusammen mit diesem Vorschlag wird ein separater Vorschlag für einen Ratsbeschluss zum Abschluss des Protokolls, soweit sein Inhalt unter Teil III Titel V AEUV fällt, im Namen der Union vorgelegt.

Zu Buchstabe d: Die Artikel 6, 9, 11, 12 und 13 des Protokolls enthalten Bestimmungen, die teilweise in auf der Grundlage von Artikel 113 AEUV erlassenen EU-Rechtsvorschriften über indirekte Steuern geregelt sind, insbesondere Bestimmungen zur Lizenzvergabe (Artikel 6), Bestandsbuchhaltung (Artikel 9) und zollfreien Verkäufen (Artikel 13). Einige dieser harmonisierten Regeln sind also vom Protokoll direkt betroffen, weil sie dessen Bestimmungen bereits teilweise umsetzen. Insbesondere die in Artikel 6 des Protokolls festgelegten Lizenzierungsbestimmungen werden zu einem erheblichen Teil durch die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2008/118/EG (Artikel 15 bis 17) betreffend die Herstellung in und die Verbringung aus Steuerlagern umgesetzt. Inwieweit Artikel 6 abgedeckt ist, hängt aber auch davon ab, wie die Artikel 16 und 17 der Richtlinie 2008/118/EG in nationales Recht umgesetzt werden. Da die Artikel 15 bis 17 der Richtlinie 2008/118/EG zudem nur Tabakwaren im Sinne der Richtlinie 2011/64/EU betreffen (Zigaretten, Zigarren, Zigarillos und Rauchtabak), deckt die Richtlinie 2008/118/EG lediglich die Herstellung dieser Erzeugnisse in der EU sowie deren Einfuhr ab. Artikel 113 AEUV bildet für die EU daher eine Rechtsgrundlage für den Abschluss des Protokolls. Ferner fallen Kontroll- und Überprüfungsmaßnahmen in Bezug auf Waren, die aus Drittländern in die EU eingeführt werden, unter die gemeinsame Handelspolitik nach Artikel 207 AEUV.

Darüber hinaus enthält das Protokoll Bestimmungen zu Verfahren bei rechtswidrigem Verhalten und zu dessen Ahndung (Artikel 14, 15, 18 und 27), das die Vertragsparteien entweder als Ordnungswidrigkeit oder als Straftat einstufen können. Ordnungswidrigkeiten können unter die Tätigkeitsbereiche a, b oder d fallen.

² ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1.

³ ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 15.

⁴ Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (AbL. L 253 vom 11.10.1993, S. 1).

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zum Abschluss des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs im Namen der Europäischen Union, soweit die Bestimmungen des Protokolls nicht unter Teil III Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 33, 113, 114 und 207 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a und Artikel 218 Absatz 8 zweiter Unterabsatz,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit Beschluss 2004/513/EG über den Abschluss des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums⁵ billigte der Rat den Abschluss des Rahmenübereinkommens (Framework Convention on Tobacco Control – FCTC) im Namen der Gemeinschaft.
- (2) Nach Maßgabe der Beschlüsse 2013/744/EU⁶ und 2013/745/EU⁷ des Rates wurde das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs vorbehaltlich seines Abschlusses zu einem späteren Zeitpunkt am 20. Dezember 2013 unterzeichnet.
- (3) Das Protokoll leistet einen wesentlichen Beitrag zu den internationalen Bemühungen um Unterbindung sämtlicher Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen - und damit zur Bekämpfung der Umgehung von Steuer- und Abgabenverpflichtungen - und um die Verringerung des Angebots an Tabakerzeugnissen gemäß Artikel 15 des WHO-Rahmenübereinkommens. Das Protokoll trägt zum reibungslosen Funktionieren

⁵ Beschluss des Rates vom 2. Juni 2004 über den Abschluss des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums (ABl. L 213 vom 15.6.2004, S. 8).

⁶ Beschluss des Rates vom 9. Dezember 2013 zur Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakkonsums hinsichtlich seiner Bestimmungen über die Verpflichtungen in Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Festlegung von Straftaten und die polizeiliche Zusammenarbeit (ABl. L 333 vom 12.12.2013, S. 73).

⁷ Beschluss des Rates vom 9. Dezember 2013 zur Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakkonsums mit Ausnahme von dessen Bestimmungen über die Verpflichtungen in Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Festlegung von Straftaten und die polizeiliche Zusammenarbeit (ABl. L 333 vom 12.12.2013, S. 75).

des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse bei und stellt gleichzeitig ein hohes Maß an Gesundheitsschutz für die Bevölkerung sicher.

- (4) Das Protokoll sollte im Namen der Europäischen Union genehmigt werden.
- (5) Der Beschluss des Rates .../.../EU⁸ [*zum Abschluss des Protokolls ..., soweit die Bestimmungen des Protokolls unter Teil III Titel V AEUV fallen*] betrifft den Abschluss des Protokolls, soweit die Bestimmungen des Protokolls unter Teil III Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs wird hiermit im Namen der Europäischen Union gebilligt.

Der Wortlaut des Protokolls ist diesem Beschluss beigefügt.

Artikel 2

Dieser Beschluss findet auf die Bestimmungen des Protokolls Anwendung, die nicht unter Teil III Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen.

Artikel 3

Der Präsident des Rates bestellt die Person, die befugt ist, das Protokoll nach dessen Artikel 44 Absatz 1 im Namen der Union förmlich zu bestätigen, um der Zustimmung der Europäischen Union zu der vertraglichen Bindung Ausdruck zu verleihen.

Artikel 4

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

⁸ Beschluss .../.../EU des Rates zum Abschluss des Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs im Namen der Europäischen Union, soweit die Bestimmungen des Protokolls unter Teil III Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen (ABl. L ... vom ..., S. ...).