

Voraussetzungen für ein europäisches Track & Trace System

Zur Bekämpfung des illegalen Zigarettenhandels hat die europäische Kommission vorgeschlagen, jedes einzelne Tabakprodukt, welches in der EU produziert wird zu registrieren und über die gesamte Lieferkette bis hin zum Einzelhandel zu überwachen. Voraussichtlich 80 Millionen Produkte sollen so täglich zurückverfolgt werden. Dabei besteht ein Denkfehler. Denn die Überwachung der Wertschöpfungskette der legalen Tabakproduktion in der EU wird den illegalen Zustrom von Zigaretten aus dem EU-Ausland nicht unterbinden.

Obwohl weder Feinschnitt noch Pfeifentabak, Zigarren oder Schnupftabak in der EU illegal gehandelt werden, werden die Unternehmen der Tabakwirtschaft ein Track & Trace System unterstützen, solange es technisch umsetzbar und finanziell verhältnismäßig ist sowie genug Zeit zu seiner Implementierung bleibt.

Um eine Umsetzbarkeit sicherzustellen, müssen die Mitgliedsstaaten auf drei essentielle Änderungen am aktuellen Entwurf der Kommission pochen:

- **Exportprodukte** (für Märkte außerhalb der EU) dürfen nicht von diesem System betroffen sein.
- Der **Unique Identifier** (der Code, der jede Packung, jede Stange, jeden Karton etc. unterscheidbar macht) kann erst in der Produktion erstellt und aufgebracht werden.
- Es sollten statt der geplanten 5 lediglich 3 **Sicherheitsmerkmale** ausreichen, um eine Einheitlichkeit innerhalb der EU zu gewährleisten.

EU-Kommission will Planwirtschaft einführen

Der aktuelle Kommissionsentwurf ist aus vielfältigen Gründen nicht praxistauglich. So muss der Unique Identifier (UI) – der Code, der jede Packung unterscheidbar macht – mit bis zu zehn Werktagen Vorlauf bei Drittanbietern bestellt werden. Die Folge: Umfangreiche Details zu Produkt und Vertrieb müssen weit vor der Herstellung festgelegt werden. Jede Flexibilität in der Tabakfabrik entfällt, die Planwirtschaft hält Einzug. Ist zum Beispiel die vorgesehene Maschine defekt, steht die Produktion, da neue UIs bestellt werden müssen.



Bis zu zehn Werktagen vor der Produktion sind anzugeben:

- Art und Marke des Tabakprodukts
- Identifizierungscode des Unternehmens, des Standorts und der Maschine
- Bruttogewicht der Verpackung
- Identifikationsnummer aus der Datenbank der Tabakzusatzstoffe
- Vorgesehener Absatzmarkt des Einzelhandels
- Vorgesehene Transportroute (über Landesgrenzen)

Im Einzelnen:

Exportprodukte

Exportprodukte werden nicht von der Tabakproduktrichtlinie 2014/40/EU erfasst. Die Generaldirektion Sante will jedoch den Export in ihrem Durchführungsrechtsakt einbeziehen. Dazu fehlt die Rechtsgrundlage. Zudem liegt es nicht in der Zuständigkeit der Europäischen Union, Produkte für andere Märkte zu regulieren. Dieses Vorgehen ignoriert die Verpackungsvorschriften in anderen Ländern (zum Beispiel wäre das Aufbringen des Unique Identifiers für den australischen Markt verboten). Dies würde zu einem de facto Exportverbot für mittelständische Unternehmen führen.

Große, multinationale Unternehmen können ihre Produktionen aus Europa in andere Länder verlegen und so diese Handelshemmnisse umgehen. Kleinere, meist familiengeführte Tabakunternehmen haben diese Möglichkeit nicht. Sie haben in der Regel nur eine einzige Produktionsstätte, sind tief verwurzelt in ihren Heimatregionen und nehmen Verantwortung gegenüber ihren Angestellten wahr. Sie sind weder in der Lage noch Willens, ihre Produktion aus der EU auszulagern. Diese Firmen werden von einem faktischen Exportverbot überproportional hart getroffen.

Lösungsvorschlag

Produkte, die für den Export außerhalb der EU bestimmt sind, müssen vom Track & Trace System ausgeschlossen werden um eine selbstauferlegte Handelsbarriere zu vermeiden. Exportprodukte werden bereits heute von gut funktionierenden EU-weiten Systemen erfasst (z.B. EMCS)

Unique Identifier

Die Unique Identifier (UI) müssen laut Entwurf der Kommission von einem unabhängigen dritten Anbieter bezogen werden, der von jedem Mitgliedsstaat einzeln ausgesucht wird. Die Produktion eines Tabakproduktes kann damit erst beginnen, wenn die entsprechenden UI empfangen wurden. Dafür soll der Anbieter bis zu zwei Tage Lieferzeit haben. Der Kommissionentwurf sieht zudem vor, im Rahmen des UI sehr viel mehr Informationen abzufragen, als von der Direktive vorgesehen. Ein Hersteller müsste bereits mehrere Tage vor Produktion festlegen, zu welcher Uhrzeit er auf welcher Maschine welches genaue Produkt für welchen Endmarkt produzieren möchte. Dieses Vorgehen würde die Tabakwirtschaft in eine Planwirtschaft verwandeln und die Produktion und den Handel extrem verzerren. Hier wären wiederum mittelständische Hersteller sehr viel stärker belastet, als große Konzerne.

Lösungsvorschlag

Um bis zum Mai 2019 ein funktionierendes System zu etablieren, das mit Wettbewerbsrecht und nationalen Vergaberechten in Einklang steht, muss die Auswahl des Anbieters der UI, im Rahmen von durch die Kommission gesetzlich vorgegebener Standards, den Produzenten überlassen werden. Das Generieren und das Anbringen der UI simultan zum Herstellungsprozess ist der einzig gangbare Weg, die Tabakproduktrichtlinie umzusetzen, ohne die Prozesse unnötig komplex zu gestalten.

Sicherheitsmerkmale

Die im Entwurf vorgeschlagenen Regelungen führen zu übermäßig vielen verschiedenen Sicherheitsmerkmalen, da jeder Mitgliedsstaat eigene Merkmale verlangen könnte (einige Länder über die Steuerbanderole, andere möglicherweise über Merkmale in den Verpackungen). Dies läuft dem Ziel der Richtlinie aus 2014 entgegen, eine Harmonisierung innerhalb des Binnenmarktes zu erreichen. Zudem berücksichtigt dies wiederum nicht die Besonderheiten der mittelständischen Tabakproduktion, denen mit ihrer Vielzahl von Verpackungsformaten und mit ihren Nischenprodukten (z.B. Schnupf- oder Kautabak) ein unzumutbar größerer Aufwand entstehen würde.

Lösungsvorschlag

Anstatt eine Liste kompatibler Technologien zu veröffentlichen, sollte der Rechtsakt Standards festlegen und die Voraussetzungen für Sicherheitsmerkmale vereinfachen, indem statt bisher fünf Sicherheitsmerkmalen nur noch drei vorgeschrieben werden.

Fazit:

Berücksichtigt man die Komplexität des Systems, die Anzahl der Wirtschaftsteilnehmer, die Menge und Komplexität der Daten, die aufgezeichnet und übermittelt werden sollen, die zeitaufwändigen Auswahlprozesse innerhalb der Mitgliedsstaaten und die harten Anforderungen an die Sicherheitsmerkmale, kann ein Track & Trace System nur dann rechtzeitig (innerhalb von 16 Monaten) implementiert werden und fehlerfrei funktionieren, wenn die oben genannten Änderungen vorgenommen werden.