



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 4.5.2015  
COM(2015) 193 final

2015/0100 (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 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<sup>(1)</sup> 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.<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> ABl. L 213 vom 15.6.2004, S. 8.

<sup>2</sup> Die Unterzeichnung wurde mit den Beschlüssen 2013/744/EU und 2013/745/EU des Rates (ABl. L 333 vom 12.12.2013, S. 73 und 75) genehmigt.

Herstellungsgeräten beteiligt sind, vor, eine sorgfältige Kundenprüfung durchzuführen (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, wie in Abschnitt 1 beschrieben. Die wichtigsten Verpflichtungen, die in 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 der Artikel 7, 14 und 27 des Protokolls fallen ganz oder teilweise in die Bereiche justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Festlegung von Straftaten und polizeiliche Zusammenarbeit, die in Artikel 83 und Artikel 87 AEUV geregelt sind.

Das Protokoll enthält Bestimmungen über die Definition rechtswidrigen Verhaltens, das die Vertragsparteien entweder als Ordnungswidrigkeit oder als Straftat einstufen können, einschließlich der Haftung natürlicher und juristischer Personen. In Bezug auf Straftaten fußt die Kompetenz der EU in diesem Bereich auf Artikel 83 AEUV. In der Liste der rechtswidrigen Handlungen wird auch das Waschen von Erträgen aus rechtswidrigen Handlungen aufgeführt, die als Straftaten gelten. Gemäß dem Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates vom 26. Juni 2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten<sup>3</sup> müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass bestimmte Geldwäsche-Straftaten strafrechtlich sanktioniert werden.

Das Protokoll sieht Maßnahmen zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen vor (Rechtshilfe und Auslieferung). Dies ist ein Bereich, der gemäß Artikel 82 Absatz 1 AEUV in

---

<sup>3</sup> ABl. L 182 vom 5.7.2001, S. 1.

die Zuständigkeit der EU fällt, und die auf EU-Ebene bereits bestehenden Maßnahmen werden ihr die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach diesem Protokoll erleichtern.

Im Protokoll sind Maßnahmen zur Zusammenarbeit von Polizei- und Zollbehörden in Strafsachen vorgesehen, die gemäß Artikel 87 Absatz 2 AEUV in die Zuständigkeit der EU fallen. Die Tatsache, dass die EU in diesem Bereich bereits über eine Reihe von Maßnahmen verfügt, wird ihr die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach diesem Protokoll erleichtern.

Die Artikel 82 Absatz 1, Artikel 83 und Artikel 87 Absatz 2 in Teil III Titel V AEUV bilden für die EU die Rechtsgrundlage für die Unterzeichnung des Protokolls.

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 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 Artikel 82 Absatz 1, Artikel 83 und Artikel 87 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a,

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 Tabakkonsums<sup>4</sup> billigte der Rat den Abschluss des Rahmenübereinkommens (Framework Convention on Tobacco Control – FCTC) im Namen der Gemeinschaft.
- (2) Nach Maßgabe der Beschlüsse 2013/744/EU<sup>5</sup> und 2013/745/EU<sup>6</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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) Nach den Artikeln 1 und 2 des Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Anhang des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligen sich diese Mitgliedstaaten nicht an der Annahme dieses Beschlusses, der daher für sie weder bindend noch ihnen gegenüber anwendbar ist.
- (6) Nach den Artikeln 1 und 2 des Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks im Anhang des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses, der daher für Dänemark weder bindend noch ihm gegenüber anwendbar ist.
- (7) Der Beschluss des Rates .../.../EU<sup>7</sup> [zum Abschluss des Protokolls ..., soweit die Bestimmungen des Protokolls nicht unter Teil III Titel V AEUV fallen] betrifft den Abschluss des Protokolls, soweit die Bestimmungen des Protokolls nicht 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 unter Teil III Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen.

#### *Artikel 3*

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

---

<sup>7</sup> 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 nicht unter Teil III Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen (ABl. L ... vom ..., S. ...).

*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*