

TRACK & TRACE VON TABAKPRODUKTEN – WELCHE LEHREN KÖNNEN AUS DEM AUFBAU DES EU-SYSTEMS GEZOGEN WERDEN?

Henrik Czernomoriez, Uwe Holzmann-Kaiser, Lukas Strey



Diese Studie untersucht die Unterschiede bei der Umsetzung des Track & Trace-Systems nach der EU-Richtlinie über Tabakerzeugnisse (TPD) im Vergleich zum FCTC-Protokoll sowie die ersten Erfahrungen, die bei der Umsetzung in der EU gesammelt wurden.

Die Studie wurde vom Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS) verfasst und von der Philip Morris GmbH finanziell unterstützt. Die Verantwortung für die hier dargelegten Ergebnisse und Interpretationen liegt ausschließlich bei den Autoren.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	3
1 Zusammenfassung.....	4
2 Einführung.....	6
2.1 Vorgehen.....	7
2.2 Hintergrund und Entstehungsgeschichte	7
3 FCTC-Protokoll zur Eliminierung des illegalen Handels mit Tabakprodukten (ITP)	9
4 T&T-Implementierungen.....	12
4.1 Internationale T&T-Systeme	12
4.1.1 Russland	12
4.1.2 Vereinigte Arabische Emirate & Saudi-Arabien	13
4.1.3 Burkina Faso, Elfenbeinküste und Senegal.....	13
4.2 Europa	13
4.2.1 Aufgaben im TPD-Kontext	14
4.2.2 Technische Umsetzung.....	15
4.3 Erfahrungen.....	17
5 T&T-Vergleich in FCTC-ITP und EU-TPD.....	22
5.1 Zielsetzung	22
5.2 Prozesse und Verfahren	22
5.3 Einbeziehung der Wirtschaftsteilnehmer.....	23
5.4 Technische Aspekte.....	24
5.5 Kritik an der Eignung der EU-TPD als Modell für das ITP.....	24
6 Schlussfolgerungen	27
6.1 ITP-Implementierung, T&T	28
6.1.1 Realisierungsprozesse	28
6.1.2 Regulatorischer Bedarf.....	29
6.2 Zusammenfassung.....	31
Bibliographie.....	33

Abkürzungsverzeichnis

COP	Konferenz der Vertragsparteien
FCA	Framework Convention Alliance
FCTC	Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums
GISFP	Global Information-Sharing Focal Point
ITP	Protokoll zur Beseitigung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen
ITSA	Internationale Steuerstempel-Vereinigung
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
MOP	Tagung der Vertragsparteien
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
REST	Representational State Transfer
TPD	Richtlinie über Tabakerzeugnisse (2014/40/EU)
T&T	Track & Trace / Tracking & Tracing
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
WBG	Weltbankgruppe
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WZO	Weltzollorganisation

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 FCTC ITP / TPD Zeitleiste	8
Abbildung 2 Vertragsparteien des ITP. Quelle: WHO, 2020	9
Abbildung 3 Kontrollpunkte in der Lieferkette unter der TPD	16

1 Zusammenfassung

Mit dem Protokoll zur Beseitigung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen (ITP), als Teil des Übereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC), wurde ein Vertragswerk ratifiziert, um durch verbindliche Maßnahmen die weltweite Bekämpfung des illegalen Tabakhandels zu forcieren. Das Protokoll trat im September 2018 in Kraft, nachdem es von 40 Vertragsparteien¹ ratifiziert wurde.

Die Europäische Union, als Unterzeichnerin des Protokolls, hat die Prinzipien und Maßnahmen des Protokolls in die *Richtlinie über Tabakerzeugnisse* (EU-TPD) übernommen, die 2014 in Kraft trat – weit vor dem ITP.

Beide Regelungen sehen die Einrichtung eines Track-&-Trace-Systems für Tabakprodukte innerhalb von fünf Jahren nach ihrem Inkrafttreten vor. Damit musste die EU sicherstellen, dass sie bis Mai 2019 über ein voll funktionsfähiges System verfügte. Die Ausgestaltung dieses Systems legte die EU in einer Durchführungsverordnung, einer Delegiertenverordnung und einer Implementierungsentscheidung fest.

Für die anderen Vertragsparteien des ITP gilt, dass sie bis 2023 ihr eigenes System für Track & Trace (T&T) installieren müssen. Weiterhin muss ein globaler Informationsaustauschmechanismus entwickelt und eingerichtet werden, um den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Systemen der Vertragsparteien zu ermöglichen.

Damit hat die EU als eines der ersten ITP-Mitglieder ein T&T-System zur Umsetzung der Anforderungen des Protokolls eingeführt. Seit Mai 2019 werden Daten in Produktion und Logistik erfasst, zentral abgelegt und Informationen ggf. zwischen den 28 Mitgliedstaaten ausgetauscht. Mit dieser Studie sollte untersucht werden, wie die Erfahrungen aus dem Einführungsprozess in der EU für die Spezifikationen einer globalen ITP-Umsetzungsrichtlinie genutzt werden können. Die wichtigsten Schlussfolgerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Um die für einen Informationsaustausch notwendige Interoperabilität zu erreichen, ist es wichtig,

- die **minimal** notwendigen **Informationen** festzulegen, die für die Kodierung gemäß Artikel 8 ITP erforderlich sind,
- die **Struktur (das Format)** für die zu kodierenden und zu speichernden Daten unter Verwendung internationaler oder etablierter Industriestandards einheitlich vorzugeben und
- **Schnittstellen** zu vereinheitlichen. Diese können dann in mehr als einer Technologie (WebService, REST-API) bereitgestellt werden.

Nur Daten und Prozesse, die **Auswirkungen** auf

- die Interoperabilität mit dem globalen Informationspunkt (Datenspeicherung),
- die Eindeutigkeit der Identifikationsmerkmale (um Mehrdeutigkeiten zu vermeiden) oder auf
- die Kontroll- und Auswertefunktionen von Behörden

¹ Vertragspartei: Land oder Gruppe von Ländern (z.B. EU), die das ITP ratifiziert haben.

haben, müssen zentral geregelt werden oder zumindest Richtlinien unterliegen, die von den Vertragsparteien bei der Einrichtung ihrer nationalen oder regionalen T&T-Systeme zu berücksichtigen sind. Alle anderen Elemente können den autonomen Entscheidungen der Parteien überlassen werden, die am besten beurteilen können, wie ein System auf ihrem Territorium umgesetzt werden kann.

Das EU-Modell (Ansatz, Spezifikation der Umsetzung und Einführung) wurde so konzipiert, dass alle innerhalb der Europäischen Union hergestellten oder im Umlauf befindlichen Tabakprodukte verfolgt und zurückverfolgt werden können – selbst wenn Mitgliedstaaten eigene Wege der Umsetzung ihrer Systeme gegangen sind. Es definiert und garantiert die umfassende Rückverfolgung der gesamten Lieferkette, von der Herstellung bis zum letzten Verteiler vor dem ersten Einzelhändler.

Vom Grundsatz her ist das Modell der EU für einen Staatenverbund ausgelegt, kann aber auch auf Einzelstaaten übertragen werden. Je nach nationalen Prioritäten kann der Anwendungsbereich des Modells erweitert werden, um auch frühere Phasen wie den Tabakanbau zu erfassen oder auch Endverkaufsstellen einzubeziehen.

Durch den zeitlichen Vorlauf und die ersten Erfahrungen in der EU, als Gesamtsystem und auf Ebene der Einzelstaaten, haben andere Unterzeichner des Protokolls die Chance, bewährte Eigenschaften zu übernehmen, und können Fehler und Fehlentscheidungen vermeiden.

Nach Einführung der T&T-Systeme hat sich schnell gezeigt, dass im Kontext der EU einige Anpassungen vorgenommen werden sollten, um kleinere Interoperabilitätsprobleme zwischen den nationalen Systemen zu vermeiden. Weiterhin sind Lösungen gefordert, wie der Austausch mit anderen regionalen und nationalen Systemen besser durchgeführt werden kann, um Probleme wie Doppelkodierung von Produkten zu vermeiden.

Die größte Herausforderung für die bevorstehenden Meetings of the Parties (MOP)² – MOP 2- und MOP 3-Treffen im Rahmen des ITP – wird es sein, einige richtungsweisende Entscheidungen herbeizuführen: eine starke Plattform für den Informationsaustausch zu entwickeln und grundlegende Richtlinien und Standards zur Sicherstellung der Interoperabilität nationaler T&T-Systeme festzulegen.

Hier wäre es wünschenswert, wenn man sich dabei von dem inspirieren lässt, was die Europäische Union erfolgreich umgesetzt hat. Von entscheidender Bedeutung wird dabei sein, Termine realistisch zu planen und ausreichend Zeit für Tests vorzusehen – etwas, wobei die EU hätte besser agieren können.

Bis zu einem globalen System mit einfachem, sicherem Informationsaustausch weltweit, das den Kampf gegen den illegalen Tabakhandel wirkungsvoll unterstützt, sind noch alle Beteiligten gefordert – diejenigen, die bereits ein System im Einsatz haben, und jene, die vor der Einführung stehen.

² MOP – Meeting of the Parties: Treffen der Vertragsparteien (des Protokolls).

2 Einführung

Im Kontext des *Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC)* wird derzeit an Leitlinien gearbeitet, wie die *Rückverfolgung von Tabakerzeugnissen* (FCTC-ITP, kurz ITP) konkret (technisch) umgesetzt werden soll. Dies ist eine gute Gelegenheit, um zu vergleichen, wie die Europäische Union die Herausforderungen bei der Umsetzung der Bestimmungen zur Rückverfolgung von Tabakerzeugnissen (Track & Trace (T&T)), festgelegt in der EU-TPD, bewältigt hat.

Die im ITP festgelegten Bestimmungen lassen in mehreren Artikeln einen gewissen Interpretationsspielraum. Die Vertragsparteien des ITP haben daher zwei Arbeitsgruppen eingerichtet, die Vorschläge für klare Regeln und Richtlinien für eine Umsetzung erarbeiten sollen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Juli 2020) gibt es im Rahmen des ITP keine offiziellen Umsetzungsrichtlinien oder technischen Richtlinien für die Implementierung eines T&T-Systems. Die damit beauftragte Arbeitsgruppe sollte ihre Ergebnisse und Empfehlungen auf dem zweiten MOP-Treffen, das für den 16. bis 18. November 2020 in Den Haag geplant war, vorstellen. Aufgrund der Pandemie wurde das zweite MOP-Treffen jedoch um ein ganzes Jahr auf November 2021 verschoben.

Die MOP-Arbeitsgruppe „Tracking and Tracing“ steht vor der Herausforderung, Richtlinien zu formulieren, die dem Ziel des Protokolls entsprechen, gleichzeitig für alle Unterzeichnerparteien praktisch umsetzbar sind und die Autonomie der Beteiligten nicht aus den Augen verlieren. Dabei sind die Voraussetzungen für die Umsetzung in den verschiedenen Staaten in Bezug auf die Organisation des Tabakhandels und technische Infrastruktur höchst unterschiedlich.

Daher wurde die Arbeitsgruppe damit beauftragt, einen Überblick über bewährte Vorgehensweisen zur Einrichtung nationaler oder regionaler Systeme zu geben und die allgemeinen Grundsätze für die Einrichtung des *Global Information-Sharing Focal Point* (GISFP), dem zentralen Informationsaustauschmechanismus zwischen den verschiedenen Parteien, zu entwickeln.

Darüber hinaus sollten die notwendigen Richtlinien sicherstellen, dass der weltweite Aufbau die Vielzahl von bereits etablierten oder in Planung befindlichen Systemen (z. B. EU, Saudi-Arabien usw.) nicht ausgrenzt. Die Kompatibilität bestehender nationaler Systeme (z. B. Russland, Vereinigte Arabische Emirate (VAE)) zu kommenden ITP-Vorgaben wird sicherlich Einfluss darauf haben, ob diese Staaten dem Abkommen beitreten werden.

Durch die Zielsetzung, dass alle Systeme bis 2023 funktionsfähig sein sollen, bleibt nicht mehr viel Zeit, die notwendigen globalen Richtlinien zu verabschieden, wenn genügend Zeit für die technische Umsetzung bleiben soll. Aufgrund der Verschiebung des geplanten MOP 2-Treffens müssten auch alle davon abhängigen Termine verschoben werden. Dies würde eine Änderung des FCTC-Protokolls erfordern. Will man die gesetzten Termine so halten, könnte eine Option darin bestehen, das Mandat der Arbeitsgruppe um die Entwicklung von Richtlinien und Empfehlungen zur Verwendung gemeinsamer Standards und zur Adressierung des Problems von Konflikten zwischen nationalen Systemen, die z. B. zu doppelten Kodierungspflichten führen, zu erweitern. Wenn dies nicht geschieht, wird der Zeitraum für die Umsetzung eng. Die europäische Erfahrung zeigt, dass von allen Elementen, die den erfolgreichen Start eines globalen oder regionalen T&T-Systems beeinflussen können, das Einplanen von ausreichend Zeit für die Erprobung und Umsetzung extrem wichtig ist.

2.1 Vorgehen

Diese Studie untersucht das von der EU eingerichtete Track & Trace-System anhand der TPD, betrachtet aber auch die Erfahrungen aus der Umsetzung. Das Vorgehen betrachtet, wie das EU-System die Bestimmungen des ITP umsetzt, und geht dabei auf einige kritische Argumente und Kritikpunkte aus verschiedenen Quellen ein.

Während die Regeln für das EU-System in seinen Umsetzungs- und delegierten Verordnungen klar dargelegt wurden, sind die Arbeiten auf ITP-Ebene noch in den Anfängen, sodass sich diese Studie bei der Bewertung beider Ansätze bei der ITP nur auf das Protokoll bezieht.

Da über das ITP eine breite Palette verschiedener T&T-Systeme integriert werden muss, wird in dieser Studie auch ein Blick auf bereits bestehende Systeme außerhalb der EU geworfen, um zu sehen, wie diese aufgebaut sind, und um zu ermitteln, wie sich dies auf die Entwicklung von Schnittstellen für ein globales ITP-System auswirken könnte.

Weiterhin werden mögliche Auswirkungen zukünftiger ITP-Umsetzungsvorgaben für das TPD-System aufgezeigt. Dazu gehören auch Punkte, in denen eine ITP-Regulierung zu Inkompatibilitäten führen kann, beispielsweise wenn es um den GISFP oder Standards und Schnittstellen geht. Andererseits kann das Vorgehen Fragestellungen aufzeigen, die in globalen Richtlinien behandelt werden müssten. Wie geht man beispielsweise mit widersprüchlichen Verpflichtungen in der Tabaklieferkette um, die sich aus sich widersprechenden nationalen Gesetzgebungen ergeben?

Bei all dem ist der alleinige Maßstab für Einschätzungen und Analysen, ob die vorgeschlagenen Regelungen und Maßnahmen geeignet sind, die legitime Lieferkette zu sichern, den illegalen Handel einzudämmen, zu stoppen oder zumindest zu erschweren.

2.2 Hintergrund und Entstehungsgeschichte

Der illegale Handel mit Zigaretten und anderen Tabakprodukten ist ein globales Phänomen. Im Jahr 2017 meldete die Weltzollorganisation (WZO) 7.378 Beschlagnahmungen geschmuggelter Zigaretten, wobei insgesamt 2,379 Milliarden Zigaretten beschlagnahmt wurden [WZO, 2018]. Im Jahr 2018 stieg die Zahl der Beschlagnahmungen auf 17.606, wobei insgesamt 1,968 Milliarden Zigaretten beschlagnahmt wurden [WZO, 2019].

Auf Grundlage der Daten von 2005 bis 2011 schätzt das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) den jährlichen Steuerausfall in der EU durch den Schmuggel von Tabakwaren auf rund 10 Milliarden Euro [Europäische Kommission, 2013]. Berichte von Europol [Europol-1] veranschaulichen, dass der illegale Handel weitgehend auf organisierte Kriminalität zurückzuführen ist. Nach Angaben der Weltbankgruppe wird ein Teil des Tabakkonsums auf die Verfügbarkeit illegaler Zigaretten zurückgeführt [WBG, 2019].

Das *Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums* der Weltgesundheitsorganisation (WHO) wurde vor dem Hintergrund des globalen Tabakkonsums und der damit verbundenen Gesundheitsrisiken verfasst [WHO, 2005]. Gemäß Artikel 3 FCTC hat die Konvention zum Ziel, heutige und zukünftige Generationen vor den gesundheitlichen, sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Folgen des Tabakkonsums zu schützen. Die Konvention trat 2005 in Kraft, hat 182 Vertragsparteien und wurde von 168 Ländern unterzeichnet (Stand: Juli 2020) [UNTC, 2003].

Im Interesse der Fortsetzung des Kampfes gegen den illegalen Handel verabschiedete die fünfte Sitzung der Konferenz der Vertragsparteien (COP) das *Protokoll zur Beseitigung des illegalen Handels mit Tabakprodukten* [WHO, 2013]. Erklärtes Ziel des Protokolls ist es, jede Form des illegalen Handels mit Tabakprodukten zu unterbinden. Eine zentrale Komponente zur Erreichung dieses Ziels ist die Einführung eines globalen Track-&-Trace-Konzepts, das aus nationalen und regionalen Systemen besteht. Das FCTC-Protokoll wurde von 61 Vertragsparteien ratifiziert und von 54 Ländern unterzeichnet (Stand: Juli 2020), dazu gehört auch die Europäische Union [UNTC, 2012]. Abbildung 1 veranschaulicht den Zeitplan für die Umsetzung der ITP- und TPD-Vorschriften.

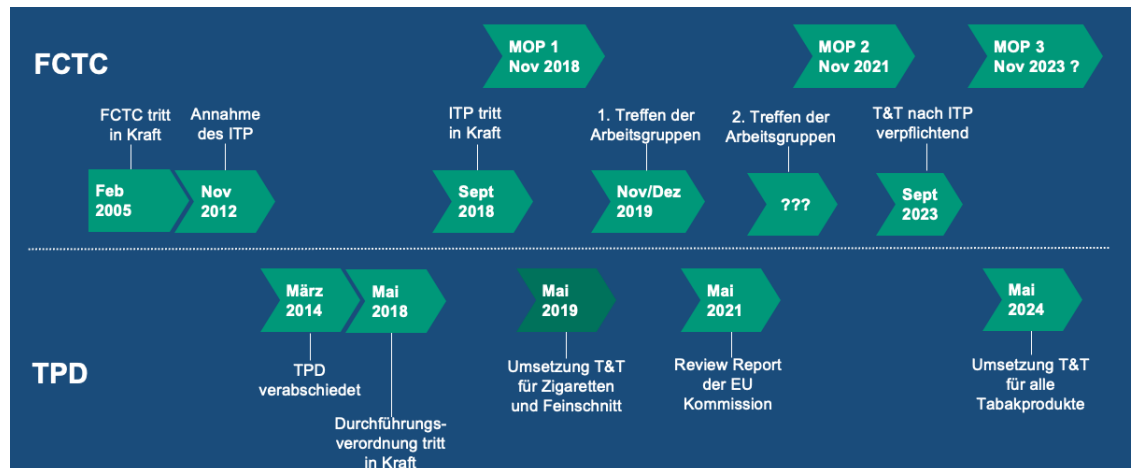


Abbildung 1

FCTC ITP / TPD-Zeitleiste

Sowohl im ITP als auch in der EU-TPD, die im Mai 2014 in Kraft trat, ist festgelegt, innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten ein Track-&-Trace-System für Tabakprodukte in Betrieb zu nehmen. Dies bedeutete, dass die EU sicherstellen musste, bis Mai 2019 über ein voll funktionsfähiges System zu verfügen. Die Einzelheiten dieses Systems legte die EU in einer Durchführungsverordnung, einer delegierten Verordnung und einer Implementierungsentscheidung fest.

Derzeit (Juli 2020) wird in Arbeitsgruppen der Vertragsparteien (ITP) an der Festlegung von Richtlinien zur Implementierung eines T&T-Systems und zur Einrichtung eines eigenen weltweiten Informationsaustauschmechanismus gearbeitet.

Dies bedeutet, dass die technische Umsetzung eines europäischen T&T-Systems von der EU zuvor im Rahmen der TPD definiert werden musste.

2023 sollte dieser GISFP voll funktionsfähig sein, und alle Unterzeichner des ITP müssen über ein voll funktionsfähiges T&T-System auf ihrem Territorium verfügen. Weitere Maßnahmen zur Sicherung der Lieferkette betreffen die Registrierung, Lizenzierung und Protokollierung von T&T-Daten sowie Regeln für den Verkauf über das Internet, den zollfreien Verkauf und den internationalen Transit. Neben der Sicherung der Lieferkette befasst sich das Protokoll auch mit gesetzeswidrigem Verhalten, Strafzahlungen und internationaler Zusammenarbeit. Diese Studie befasst sich in erster Linie mit den Bestimmungen zur Sicherung der Lieferkette im Allgemeinen und dem T&T-System im Besonderen.

ITP – Kontrolle der Lieferkette

Die Sicherung und Überwachung der Lieferkette soll verhindern, dass der illegale Handel mit Tabakprodukten und Produktionsausrüstung von der legalen Lieferkette abgezweigt wird oder dass gefälschte Produkte in die legale Lieferkette gelangen. Darüber hinaus soll es möglich sein, die Herkunft eines Produktes bei Erhalt zurückzuverfolgen. Die Überwachung der Lieferkette wird in den folgenden ITP-Artikeln beschrieben:

- **Artikel 6, Lizenz, gleichwertige Genehmigung oder Kontrollsystem:** Verbot der Produktion, des Imports und Exports von Tabakprodukten und deren Produktionsmitteln ohne Genehmigung/Lizenz.
- **Artikel 7, Sorgfaltspflicht:** Alle natürlichen und juristischen Personen in der Lieferkette müssen ihre Geschäftsbeziehungen einer Due-Diligence-Prüfung und einer umfassenden Kundenidentifizierung unterziehen.
- **Artikel 8, Rückverfolgung:** Einführung eines globalen Track-&-Trace-Systems für Tabakprodukte, einschließlich einer globalen Anlaufstelle für den Informationsaustausch. Alle Tabakprodukte müssen mit eindeutigen Kennungen versehen werden, die wesentliche Informationen zu Herkunft und zur Rückverfolgung liefern (Zigaretten innerhalb von 5 Jahren nach Inkrafttreten des ITP; andere Produkte innerhalb von 10 Jahren).
- **Artikel 9, Führen von Aufzeichnungen:** Alle natürlichen und juristischen Personen, die an der Lieferkette beteiligt sind, müssen Aufzeichnungen über alle relevanten Transaktionen führen und vorlegen.
- **Artikel 10, Sicherheit und vorbeugende Maßnahmen:** Allgemeine Maßnahmen zur Eindämmung der Abzweigung von Tabakprodukten in den illegalen Handel mit nach Bedarf verhängten Sanktionen.
- **Artikel 11, Verkauf über Internet, Telekommunikation oder eine andere sich entwickelnde Technologie** unterliegt unter dem Protokoll den gleichen Bedingungen wie alle anderen Formen des Verkaufs. Die Vertragsparteien werden aufgefordert, den Endverkauf über das Internet streng zu regulieren oder ein Verbot in Erwägung zu ziehen.
- **Artikel 12, Freihandelszonen und internationaler Transit:** Überwachung der Produktion von Tabak und aller Transaktionen mit Tabak und Tabakprodukten in Freihandelszonen, Verbot der Vermischung von Tabakprodukten mit anderen Produkten. Überwachung während des Transits und der Verladung von Tabakwaren und Produktionsmitteln in zollfreie Zonen.
- **Artikel 13, zollfreier Verkauf:** Alle Bestimmungen und Regeln des Protokolls gelten auch für zollfreie Verkäufe.

Dies ist der allgemeine Rahmen (Protokoll), auf dessen Basis die durch das MOP eingerichteten Arbeitsgruppen Regelungen und Vorgaben für ein weltweit funktionierendes

T&T-System erarbeiten sollen. Die allgemein formulierten Grundsätze sind in konkrete Empfehlungen umzusetzen, einschließlich globaler Umsetzungsleitlinien und einer Reihe verbindlicher Standards, so wie es die EU für die Bestimmungen der TPD getan hat.

Dabei gibt es jedoch einen sehr wichtigen Unterschied. Während die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten Normen und gemeinsame Regeln in delegierten Durchführungsrechtsakten auferlegen konnte, hat das Sekretariat des FCTC nach den Bestimmungen des ITP keine Regelungsbefugnisse. Daher lässt sich nur auf der Grundlage von Empfehlungen, Leitlinien und gemeinsam vereinbarter Grundsätze arbeiten und dem guten Willen oder der Selbstverpflichtung der Parteien (einzelnen Ländern) diesen Empfehlungen zu folgen.

Die einzigen Vorgaben, die das FCTC-Sekretariat machen kann, beziehen sich auf den Global Information-Sharing Focal Point, die dazugehörigen Schnittstellen sowie auf das Format, in dem die Parteien Informationen bereitstellen müssen.

Vor diesem Hintergrund können sich die aus der Umsetzung und dem Betrieb des EU-Systems gezogenen Lehren bei der Entwicklung der ITP-Umsetzungsleitlinien als nützlich erweisen. Zu wissen, welche potenziellen Probleme angegangen werden müssen, beispielsweise um die Integration des TPD-Systems und anderer bestehender Systeme in das neue globale T&T-System sicherzustellen, kann mit darüber entscheiden, ob das gesteckte Ziel erreicht wird.

Die Erfahrungen aus der Umsetzung der TPD in der EU zu analysieren und auf Übertragbarkeit hin zu untersuchen, kann den Arbeitsgruppen (MOP ITP) helfen, Anfangsfehler und später Reibungsverluste bei der Umsetzung/Einführung zu vermeiden.

Die bei der Umsetzung in der EU gewonnenen Erfahrungen werden in Kapitel 0 näher beschrieben.

4 T&T-Implementierungen

Angesichts der Notwendigkeit, ein System zu entwickeln, das internationale Standards und Richtlinien setzen kann und auch bestehende T&T-Systeme einbinden kann, ist es hilfreich, diese Systeme näher zu betrachten, um mögliche Schwierigkeiten bei einer Integration frühzeitig zu erkennen und bewährte Vorgehensweisen zu identifizieren. Obwohl sich die aktuelle Studie hauptsächlich auf die Art und Weise konzentriert, wie das EU-System im Rahmen der TPD funktioniert und wie es die EU-Verpflichtungen im Rahmen des ITP erfüllt, sind in verschiedenen Regionen auch andere T&T-Systeme im Betrieb.

4.1 Internationale T&T-Systeme

Neben der EU-TPD gibt es verschiedene nationale Systeme für T&T von Tabakwaren. Eine Reihe dieser Systeme wird im Folgenden beispielhaft beschrieben, ohne auf Details einzugehen, um zu sehen, welche Schwierigkeiten bei ihrer Integration in einen globalen ITP-T&T-Rahmen auftreten könnten.

Die Art und Weise, mit der bestehende Systeme ohne größere Investitionen oder Änderungen in den ITP-T&T-Rahmen integriert werden können, könnte eine maßgebliche Rolle bei der Entscheidung eines Landes wie Russland oder die VAE spielen, das ITP zu ratifizieren und Vollmitglied zu werden. Die Vertragsparteien des ITP müssen sicherstellen, dass ihre Systeme mit dem internationalen Rahmen kompatibel sind, dessen Spezifikationen befolgen und dessen Standards übernehmen.

4.1.1 Russland

Russland hat das ITP noch nicht ratifiziert, hat aber bereits ein eigenes Multi-Produkt-T&T-System eingerichtet, das sowohl Tabakprodukte als auch andere Konsumgüter und den Pharmasektor abdeckt. Der Zeitrahmen von 1,5 Jahren für die Umsetzung war relativ kurz, ermöglichte aber ausreichende Tests durch Wirtschaftsteilnehmer, bevor das System in Betrieb genommen werden musste.

In Russland sind die Hersteller für die Generierung der Unique Identifier verantwortlich, aber sie müssen dabei einen von den staatlichen Behörden generierten und bereitgestellten eindeutigen Code in den Identifier integrieren.

Die Code-Aktivierung findet in dem Moment statt, in dem ein System der zentralen Datenbank meldet, dass der Code an eine Druckmaschine geschickt wurde, um auf die Verpackung aufgebracht zu werden. Die Aggregation für Tabakprodukte (Karton, Master-Case) sind ähnlich wie in der EU geregelt, wo sie von den Wirtschaftsbeteiligten nach vorgegebenen internationalen Standards erstellt und an das zentrale System gemeldet werden.

Da das russische System nicht nur für Tabakwaren, sondern für eine Vielzahl von Produkten, darunter auch Arzneimittel, entwickelt wurde, geht sein Anwendungsbereich über die Verpflichtungen des ITP hinaus und geht auch weiter als die EU-Systeme. Die Produkte werden bis zum letzten Punkt in der Lieferkette verfolgt und gemeldet; der letzte Scan findet beim Kauf durch den Endnutzer statt.

Das System sieht zudem die Verwendung einer Mobiltelefon-App sowohl für Behörden als auch für Verbraucher vor, um die Echtheit des Produkts zu überprüfen.

Da das System in hohem Maße auf Internet-Technologie und Apps angewiesen ist, hat es in Regionen mit unzureichender Internet-Konnektivität operationelle Schwierigkeiten gegeben. Dies ist eine wichtige Erkenntnis für die Vertragsparteien des ITP, die bei der Entscheidung, wie sie ihre eigenen Systeme am besten implementieren, auf ähnliche Schwierigkeiten stoßen können.

4.1.2 Vereinigte Arabische Emirate & Saudi-Arabien

Die Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabien setzen T&T-Systeme mit vergleichbaren Anforderungen ein. Diese Systeme konzentrieren sich auf die Bekämpfung des Schmuggels, insbesondere in Freihandelszonen, sowie auf die Überwachung von Steuerzahlungen. Das wichtigste Merkmal ist daher die sichere und eindeutige Kennung. Saudi-Arabien setzte nach der Ratifizierung des Gesetzes einen Zeitrahmen von sechs Monaten für die Umsetzung fest, was sehr knapp bemessen war.

4.1.3 Burkina Faso, Elfenbeinküste und Senegal

Diese drei Länder verfügen über bestehende nationale Systeme, die auf der Grundlage kommerziell erhältlicher Produkte implementiert wurden. Bei der Einrichtung dieser Systeme und selbst im Juli 2020 sind die Verpflichtungen bzw. Umsetzungsleitlinien im Rahmen des ITP noch nicht festgelegt. Als Vertragsparteien müssen alle drei Länder prüfen, welche Änderungen erforderlich sind, um ihre Systeme so auszurichten, dass sie alle Verpflichtungen erfüllen können, und wie sie am besten an die globale T&T-Infrastruktur und den Datenaustausch angeschlossen werden können.

4.2 Europa

Die EU-Richtlinie über Tabakerzeugnisse (TPD) muss in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Obwohl ihre Verabschiedung dem Inkrafttreten des ITP vorausgeht, wurde sie so konzipiert, dass sie alle EU-Verpflichtungen im Rahmen des FCTC und des ITP erfüllt.

Die Hauptelemente des europäischen Rückverfolgungssystems wurden in der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 der Kommission spezifiziert, die die technischen Standards für ein Track-&-Trace-System für Tabakprodukte festlegt und die technischen Aspekte für die Implementierung eines T&T-Systems gemäß der TPD regelt. Ergänzt wird dies durch die delegierte Verordnung (EU) 2018/573 der Kommission über Schlüsselemente von Datenspeicherverträgen, die als Teil eines Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakprodukte abgeschlossen werden. Hier werden die Hauptelemente für die Datenbankstruktur festgelegt, die das gesamte System unterstützt. Dazu kommt der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/576 der Kommission über technische Standards für Sicherheitsmerkmale, die auf Tabakprodukte angewandt werden. Das T&T-System ist für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen seit dem 20. Mai 2019 in Betrieb und wird ab dem 20. Mai 2024 für alle weiteren Tabakprodukte genutzt werden.

4.2.1 Aufgaben im TPD-Kontext

Die TPD legt eine klare Aufteilung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen den Behörden und den verschiedenen Wirtschaftsakteuren fest.

Behörden

Das EU-System ist in einer Weise aufgebaut, die den Behörden eine strenge Kontrolle über das gesamte System garantiert. Dies wird erreicht, indem die Behörden die Generierung der Unique Identifier kontrollieren, den ausschließlichen Zugriff auf alle Daten im System haben und sich das ausschließliche Recht vorbehalten, zu entscheiden, welche Authentifizierungselemente in den Sicherheitsmerkmalen zu verwenden sind.

Darüber hinaus wird ein strenges Kontrollsystem über alle von den Wirtschaftsakteuren auszuführenden Aufgaben etabliert. Erreicht wird dies, indem man die Installation eines Manipulationsschutzes an den Produktionslinien zur Verifizierung der korrekten Anwendung des Codes vorschreibt und die Durchführung unabhängiger Audits zum einwandfreien Funktionieren des Systems vorsieht. Nicht-technische Maßnahmen sollen sicherstellen, dass die Unabhängigkeit der wichtigsten Dienstleistungsanbieter, wie ID-Aussteller, Anbieter von Datenspeichern und Anbieter von Anti-Manipulationsgeräten und Auditoren, gewährleistet ist.

Nationale ID-Aussteller

Die nationalen ID-Aussteller spielen eine entscheidende Rolle im Gesamtsystem, da sie nicht nur die Codes generieren, die im Unique Identifier zur Kennzeichnung einzelner Packungen verwendet werden, sondern auch die eindeutigen Codes, mit denen alle Wirtschaftsakteure, Einrichtungen und Produktionsmaschinen auf ihrem Hoheitsgebiet registriert und im Gesamtsystem identifiziert werden können. Jeder Mitgliedstaat bestimmt eigene ID-Aussteller nach seinen internen Verfahren. Die Wirtschaftsakteure fordern einen Identifikationscode von ID-Ausstellern der Mitgliedstaaten an, in dem sie eine Anlage betreiben und/oder importierte Produkte auf den Markt bringen. Diese Codes werden im T&T-System verwendet, um die Herkunfts- und Zwischenlagerorte von Tabakprodukten zu identifizieren.

Daten-Repositories

Die protokollierten Daten werden von unabhängigen Dritten gespeichert. Zu diesem Zweck müssen Hersteller und Importeure Verträge für den Betrieb ihres *Primärspeichers* mit Anbietern abschließen, deren Unabhängigkeit und technische Leistungsfähigkeit von der Europäischen Kommission geprüft und bestätigt wird. Als zusätzliche Garantie für die Unabhängigkeit des Anbieters muss die Europäische Kommission auch die endgültigen Verträge genehmigen. Die Produktionsdaten jedes tabakverarbeitenden Produzenten/Importeurs werden in einem solchen Primärspeicher hinterlegt. Eine Kopie der Daten wird an den Sekundärspeicher übermittelt, der als zentrale Datenbank, dem Herzstück des gesamten Systems, fungiert. Alle Daten aus der Vertriebskette werden ebenfalls an diese Datenbank übermittelt. Der Sekundärspeicher ist auch der Ort, an dem die Behörden der Mitgliedsstaaten auf alle Daten zum Zwecke des Track & Trace zugreifen können. Angesichts der entscheidenden Rolle innerhalb des Systems wird der Anbieter

des Sekundärspeichers von der Europäischen Kommission selbst ernannt. Wirtschaftsteilnehmer haben keinen Zugriff auf Primär- und Sekundärspeicher.

Wirtschaftsteilnehmer

Mit dem Begriff Wirtschaftsteilnehmer bezieht sich die TPD auf die Hersteller/Importeure, Logistikdienstleister und Händler in der Lieferkette bis hinunter zum letzten Wirtschaftsakteur vor dem Verkaufspunkt (z. B. Kiosk), an dem die Waren an die Verbraucher verkauft werden. Jeder Wirtschaftsakteur in der Lieferkette für Tabakprodukte muss von seinem nationalen ID-Aussteller einen eindeutigen Identifikationscode anfordern. Erstverkaufsstellen werden im System registriert und erhalten eindeutige Identifikationscodes. Zusätzlich erhalten alle Produktions- und Lagereinrichtungen, die in der Lieferkette verwendet werden, einen eindeutigen Einrichtungscode. Alle Produktionsmaschinen für Tabakprodukte werden mit einem eindeutigen Maschinenidentifikationscode registriert.

4.2.2 Technische Umsetzung

Artikel 15 der TPD (Tracking & Tracing) bildet die Grundlage für die T&T-Regelung in der EU. Dieser Artikel definiert den Unique Identifier, der auf den Packungen von Tabakprodukten anzubringen ist. Gemäß den Anforderungen der TPD muss der Unique Identifier folgende Informationen enthalten:

- Datum und Ort der Produktion
- Produktionsstätte
- für die Produktion verwendete Maschine
- Arbeitsschicht und Produktionszeit
- Produktbeschreibung
- geplanter Absatzmarkt
- geplanter Versandweg
- Identität des Importeurs in die EU, falls zutreffend

Der Unique Identifier wird auf der Grundlage dieser Informationen vom nationalen ID-Aussteller generiert, und der Hersteller/Importeur fügt dem Code zum Zeitpunkt der Produktion das Datum und die Uhrzeit der Produktion als Zeitstempel im Format JJMMTThh hinzu.

Der Code darf keine anderen als die angegebenen Datenelemente enthalten.

Die folgenden zusätzlichen Informationen sind im Datenbanksystem mit dem Unique Identifier verknüpft:

- der tatsächliche Vertriebsweg bis zum ersten Verkaufspunkt mit Versanddatum, Adresse, Standort und Empfänger sowie alle genutzten Lagerhäuser
- die Identität aller Käufer, von der Herstellung bis zum ersten Verkaufspunkt
- die Rechnungs- und Bestellnummer sowie die Zahlungsbelege für alle Käufer von der Herstellung bis zum ersten Verkaufspunkt

Diese Informationen werden von den Wirtschaftsbeteiligten der zentralen Datenbank zur Verfügung gestellt, um eine vollständige Verfolgung und Rückverfolgung aller Bewegungen zu ermöglichen.

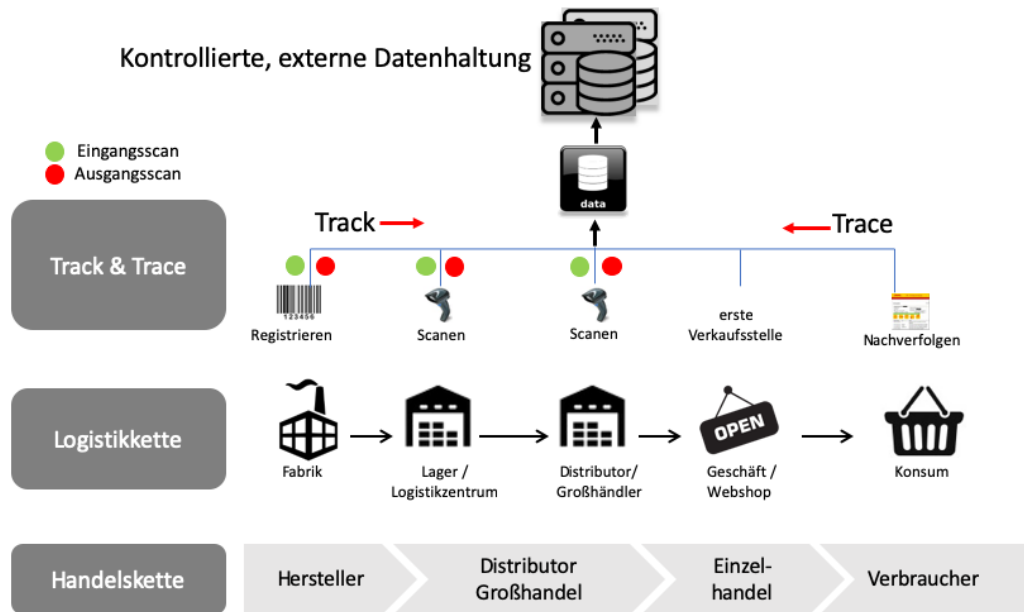


Abbildung 3 Kontrollpunkte in der Lieferkette unter der TPD

Bei der Produktion wird die eindeutige Kennung auf der Verpackung direkt nach der Anbringung auf korrekte Platzierung und Lesbarkeit überprüft. Ein zweites Anti-Manipulationsgerät, das sogenannte „Anti-Tampering Device“, das von einer unabhängigen dritten Partei installiert und betrieben wird, überprüft und protokolliert all diese Vorgänge, um sicherzustellen, dass sie korrekt ablaufen.

Alle am Tabakwarenhandel beteiligten Wirtschaftsakteure sind verpflichtet, den Übergang von Packungen in ihren Besitz sowie die Zwischenlagerung und die Freigabe von Packungen aus ihrem Besitz zu melden. Der Prozess ist in Abbildung 3 dargestellt.

Externe Prüfer, die von der Europäischen Kommission zugelassen sind, führen regelmäßige Kontrollen durch, um sicherzustellen, dass die Daten korrekt gespeichert und alle Verfahren eingehalten werden. Die TPD verlangt, dass alle Daten innerhalb der EU gespeichert werden. Kein Wirtschaftsbeteiligter hat Zugang zu den gespeicherten Daten, er ist ausschließlich den Behörden vorbehalten. Die Kennzeichnung und Protokollierung gilt auch für Aggregate wie Kartons, Kartonbündel (Master Case) bis hin zu Paletten.

Der Identifikator auf der Packung wird als DataMatrix-Code⁴, QR-Code⁵ oder DotCode⁶ kodiert. Für Identifikatoren auf aggregierten Verpackungen wurden als Datenträgertypen DataMatrix-Code, QR-Code und Code 128⁷ festgelegt.

Die Verordnung definiert auch die Qualität der Datenträger in Übereinstimmung mit den ISO-/IEC-Standards 15415:2011 und 15416:2016.

⁴ ISO/IEC 16022:2006

⁵ ISO/IEC 18004:2015

⁶ ISS DotCode Symbology Specification (AIM)

⁷ ISO/IEC 15417:2007

4.3 Erfahrungen

Das europäische T&T-System ist seit Mai 2019 in Betrieb. Im ersten Jahr wurden die Bewegungen von rund 22 Milliarden Artikeln unter 700.000 registrierten Wirtschaftsakteuren durch das System verfolgt [Dentsu Tracking, 2019].

Seit der Einführung des Systems mussten bereits mehrere Anpassungen am System vorgenommen werden und es sind weitere Verbesserungen und Aktualisierungen zu erwarten. Angesichts des komplexen und einzigartigen Charakters des Vorhabens, ein länderübergreifendes Track-&-Trace-System einzurichten, ist dies ganz normal. Im Folgenden werden einige der Lehren aus den realen Erfahrungen in der EU gezogen, sodass ähnliche Probleme bei der Einrichtung des weltweiten T&T-Rahmens vermieden werden können.

Zeitraumen

Obwohl im Dezember 2017 eine politische Einigung über die wichtigsten Durchführungsbestimmungen für die TPD erzielt wurde, trat sie erst am 6. Mai 2018 formell in Kraft. Da es keine rechtliche Möglichkeit gab, das Datum der Inbetriebnahme des T&T-Systems am 20. Mai 2019 zu verschieben, blieb allen Behörden, Dienstleistungsanbietern und Wirtschaftsakteuren nur etwas mehr als ein Jahr Zeit, um ID-Aussteller zu benennen, Datenbankverträge auszuhandeln und Anbieter von primären und sekundären Repositorien zu benennen, alle erforderlichen IT-Systeme aufzubauen und anzupassen, alle Wirtschaftsakteure zu registrieren, sie mit der erforderlichen Ausrüstung auszustatten und die gemeinsamen Grundregeln festzulegen. Die Veröffentlichung einiger technischer Vorgaben zur Nutzung des sekundären Datenspeichers im Februar 2019 – drei Monate vor der Einführung des Systems – verdeutlicht stellvertretend die engen Zeiträume, bedingt durch die gesetzlichen Vorgaben der EU.

Die Mitgliedstaaten waren nicht in der Lage, vor Inkrafttreten der Verordnung mit der Ernennung eines ID-Ausstellers zu beginnen, und mussten oft interne Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen befolgen und in einigen Fällen die nationale Gesetzgebung anpassen, um das System zu implementieren. Dies führte dazu, dass viele Mitgliedstaaten mit der Ernennung von ID-Ausstellern extrem spät begonnen haben. In einigen Mitgliedstaaten war es nicht möglich, den gesamten Prozess rechtzeitig abzuschließen. Da die ID-Aussteller erst ein oder zwei Monate vor Inbetriebnahme des Systems bestätigt wurden, führte dies zu drei ernsthaften Problemen:

- Es wurde für die ID-Aussteller sehr schwierig, die Registrierung aller Wirtschaftsbeteiligten, Einrichtungen und Maschinen in den jeweiligen Ländern fristgerecht abzuschließen.
- ID-Austellern blieb nur sehr wenig Zeit, um ihre eigenen Spezifikationen und Codestrukturen zu entwickeln.
- Herstellern und Importeuren blieb nur wenig Zeit, um die Systeme der verschiedenen ID-Aussteller zu integrieren und in ihrer Produktionsumgebung zu testen.

Das Feedback von Wirtschaftsteilnehmern bestätigte, dass zahlreiche anfängliche Probleme beim Systemstart auf die fehlende Zeit zurückzuführen waren, um das Zusammenspiel aller Systeme ausreichend zu testen. Mit einer längeren Vorbereitungszeit und einer früheren Definition kritischer Spezifikationen, wie z. B. Schnittstellen, sowie einer

umfassenderen Testphase wäre es möglich gewesen, zusätzliche Ausgaben und Anlaufschwierigkeiten zu reduzieren. Beispielsweise waren Verbesserungen im Hinblick auf Adressdaten und verschiedene Prozessschritte notwendig. Mit der Einführung des Systems in der EU traten sehr schnell Probleme hinsichtlich der Datenqualität der gemeldeten Produktbewegungen zutage. Dies führte dazu, dass die EU-Kommission, auf Grundlage der Erfahrungen des Anbieters des Sekundärspeichers, ein Informationsdokument für die Wirtschaftsakteure über die am häufigsten auftretenden Fehler und deren Behebung veröffentlichte [Europäische Kommission, 2019c].

Ein ID-Aussteller betonte, dass es wichtig gewesen sei, im Vorfeld des Go-Live-Termins genügend Zeit zu haben, um eine Pilotierung unter Beteiligung von Wirtschaftsakteuren durchzuführen. So konnten potenzielle Probleme aufgedeckt und behoben werden, bevor Änderungen in der Produktivumgebung umgesetzt wurden. Obwohl die TPD keine Testsysteme vorsieht, haben die positiven Erfahrungen den ID-Aussteller davon überzeugt, vor der Veröffentlichung neuer Spezifikationen oder Anpassungen weiterhin ein Testsystem mit Herstellern/Importeuren von Tabakprodukten zu nutzen. Dies ist keine Dienstleistung, die von allen ID-Ausstellern angeboten wird, kann aber sicherlich als bewährte Praxis angesehen werden, um ein Produktivsystem nicht zu kompromittieren.

Die Entwicklung einer App, die von Strafverfolgungs- und Zollbehörden verwendet werden kann, um die eindeutige Kennung zur Vor-Ort-Überprüfung auszulesen, wurde von der EU nicht mit beauftragt. Sie war nicht Teil des gesetzlich definierten Nachverfolgungssystems der TPD. Auch wenn der Sekundärspeicher-Betreiber inzwischen eine verfügbare App bereitgestellt hat, führte dies zwischenzeitlich dazu, dass verschiedene Mitgliedstaaten an eigenen Lösungen arbeiteten.

Mangel an gemeinsamen Standards führt zu Komplexität

Neben der Tatsache, dass zu wenig Zeit zur Verfügung stand, um das System adäquat zu testen, zeigte der Live-Betrieb schnell weitere Probleme in Bezug auf die Vorgaben und sogar fehlende Vorgaben auf. Beispielsweise gibt es außer den in Artikel 15 TPD zusammengefassten Elementen keine klaren Richtlinien für die Mitgliedstaaten über die Struktur des Unique Identifiers. Dies führte dazu, dass die verschiedenen ID-Aussteller am Ende unterschiedliche Codelängen und sogar unterschiedliche Standards verwendeten. Bei der Code-Struktur verwenden verschiedene nationale ID-Aussteller die Standards von GS1, andere benutzen die Standards des Eurodata Council und wieder andere verwenden ihre eigenen Standards. Dies führt zu einer Komplexität beim Auslesen der Informationen, da das Scansystem die Art des verwendeten Codes erkennen muss, um die Daten korrekt auslesen zu können. Dies hat dazu geführt, dass die Spezifikationen für die Scan-Systeme wiederholt angepasst wurden, da die Systeme in der Lage sein müssen, die von *jedem* EU-Identifikationsaussteller ausgestellten Codes zu lesen und zu verstehen, um auch bei grenzüberschreitenden Transaktionen zu funktionieren.

Ausrollen von Aktualisierungen durch das sekundäre Repository (Dentsu) und die EU

Neben der Durchführungsverordnung der Europäischen Kommission gibt es Implementierungsvorgaben des Sekundärspeicher-Betreibers zu Schnittstellen und Datenübertragung. Diese Spezifikationen wurden seit der Einführung des Systems bereits mehrfach angepasst, auch um Probleme zu beheben. Änderungswünsche wurden von allen Beteiligten eingebracht.

Mehrere beteiligte Parteien (ID-Aussteller, Hersteller) haben die häufigen Release-Pläne kritisiert, die es unmöglich machen, neue Versionen im Vorfeld angemessen zu testen. Sogar die Europäische Kommission musste dies nach Beschwerden mehrerer Mitgliedstaaten anerkennen und stimmte zu, das Erscheinungsdatum einiger Aktualisierungen um bis zu einen Monat zu verschieben. In allen Fällen wurde ursprünglich zu wenig Zeit für die Vorbereitung der Änderungen eingeplant und die Implementierungsphase war zu kurz, um die jeweiligen Prozesse zu entwickeln und zu testen. Änderungen in mehreren Staaten verlaufen selten synchron, sodass Abstimmungsprozesse nicht nur für Änderungswünsche, sondern auch für deren Umsetzungsprozesse notwendig sind.

Ein weiterer Kritikpunkt an einigen geplanten Aktualisierungen war, dass diese nicht die Realität der Vertriebs- und Logistikprozesse berücksichtigen. Bei einer Aktualisierung wurde das Aus- und Einscannen von Produkten zwischen zwei Wirtschaftsbeteiligten und Lagerstätten auf der gleichen Aggregationsebene vorgeschrieben.

Die Entscheidung, Umladungen während des Transports nur auf gleicher Aggregationsebene zuzulassen, wurde durch die EU getroffen, obwohl technisch gesehen eine De-Aggregation (Aufteilen in kleinere Produkteinheiten) auch bei Umladungen kein Problem darstellt. De-Aggregation in Lagern ist weiterhin möglich. Die Entscheidung erfordert Änderungen in gewohnten Abläufen und rief verschiedenste Befürchtungen bei den Beteiligten hervor:

Dabei werde nicht berücksichtigt, dass die Scan-Praktiken bei der Weiterbeförderung von Produkten entlang der Vertriebskette variieren und die Logistikanbieter innerhalb ihrer Systeme und Prozesse sehr oft in der Größenordnung von Master Cases und nicht von übergeordneten Paletten arbeiten. In den Augen der Logistiker hat diese Aktualisierung daher nur zusätzliche Arbeit bei den Logistikanbietern und Großhändlern verursacht, ohne dem System einen Nutzen im Hinblick auf eine effektivere Sicherung der legitimen Lieferkette oder die Bekämpfung des illegalen Handels zu bringen.

Logistiker wiesen auch darauf hin, dass letztlich Palettenschäden während des Transports das Einscannen unbeschädigter Einzelelemente erforderlich machen – eine Situation, die von dieser Vorgabe nicht abgedeckt wurde.

EU-Evaluierungsbericht

Artikel 28 der TPD verpflichtet die Europäische Kommission, zwei Jahre nach Inbetriebnahme des T&T-Systems eine Bewertung der TPD-Maßnahmen durchzuführen. Dieser Evaluierungsbericht muss bis zum 20. Mai 2021 dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Europäischen Ausschuss der Regionen vorgelegt werden. Der Bericht soll die Funktionsweise der Richtlinie bewerten und beurteilen, welche möglichen Aktualisierungen der Richtlinie, wenn überhaupt, vorgeschlagen werden könnten, wobei auch die jüngsten Entwicklungen in Wissenschaft und Technik berücksichtigt werden sollen. In Artikel 28 wird ausdrücklich festgehalten, dass einer der Gründe für eine Aktualisierung der Richtlinie darin bestehen kann, ihre Bestimmungen an die Entwicklung neuer internationaler Regeln und Normen anzupassen. Dies eröffnet die Möglichkeit einer nahtlosen Integration des T&T-Systems der EU in den globalen ITP-T&T-Rahmen, sofern genügend Klarheit über die Umsetzung besteht. Obwohl es noch zu früh ist, um die genauen Auswirkungen der Verschiebung der MOP 2-Sitzungen von November 2020 auf November 2021 auf

den gesamten Prozess zu beurteilen, ist es unwahrscheinlich, dass die Anforderungen und Leitlinien für die Umsetzung des FCTC rechtzeitig zur Verfügung stehen werden, um berücksichtigt werden zu können.

Solche Bewertungsphasen im Regulierungsprozess vorzusehen, kann hilfreich sein, um unerwünschte Entwicklungen zu korrigieren und neue technologische Entwicklungen bei der Regulierung zu berücksichtigen.

Unterschiede zwischen verschiedenen nationalen Regelungen für Exportprodukte und die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit und globaler Richtlinien

Während die Europäische Union für das T&T-System klare Regeln entwickelt hat, um die zuständigen ID-Aussteller festzulegen und sicherzustellen, dass die nationalen Gesetzgebungen nicht im Widerspruch zueinander stehen, ist die EU schnell auf einige Probleme gestoßen, die die Koordinierung mit anderen bestehenden ausländischen Regelungen und T&T-Systemen betreffen. Einige dieser Beispiele können Bereiche identifizieren, die auch globale Richtlinien im ITP-T&T-Rahmen früher oder später adressieren werden müssen.

Die australischen Gesetze zur Einheitsverpackung definieren eindeutig die Gestaltung und das Design von Zigarettenverpackungen. Die Verpflichtung, alle europäischen Exporte (auch nach Australien) mit einem Unique Identifier zu kennzeichnen, stand in klarem Widerspruch zu den australischen Anforderungen. Obwohl sich Australien in diesem Fall bereit erklärt hat, seine Vorschriften für Einheitsverpackungen zu ändern, um die Aufnahme von T&T-Kennzeichnungen aus anderen Staaten zu ermöglichen, muss davon ausgegangen werden, dass nicht jedes Land kooperationsbereit ist.

Einheitsverpackungsgesetze gibt es nicht nur in Australien, sie gelten auch in Ländern wie Großbritannien, das die EU verlassen hat und dementsprechend nicht mehr der TPD unterliegt, sowie in anderen Nicht-EU-Ländern. Solange es keine klaren internationalen Richtlinien und Vereinbarungen zwischen den ITP-Parteien gibt, wird die EU mit diesen Ländern individuelle Lösungen aushandeln müssen, um den Export möglich zu machen. Kein Identifier stünde im Widerspruch zur TPD.

Ein weiterer Konflikt, der bereits im ITP-Protokoll angelegt ist: Es soll ein globales, interoperables T&T-System eingerichtet werden, wobei jedoch alle lokalen oder regionalen Vorschriften weiterhin gelten. Artikel 8.2 verpflichtet alle Vertragsparteien, „[...] *in Übereinstimmung mit diesem Artikel ein von der Partei kontrolliertes Rückverfolgungssystem für alle Tabakprodukte einzurichten, die in ihrem Gebiet hergestellt oder in ihr Gebiet eingeführt werden, wobei ihre eigenen nationalen oder regionalen spezifischen Bedürfnisse und die verfügbaren bewährten Verfahren berücksichtigt werden*“.

Jedes Produkt, das für den Export zwischen zwei Parteien des ITP hergestellt wird, muss gegebenenfalls zwei Kennzeichnungspflichten erfüllen: die Verpackung des Ursprungslandes muss mit einem Unique Identifier gekennzeichnet sein, die des Bestimmungslandes mit einem anderen Identifier. Ohne ein klares Vorrangsystem oder internationale Vereinbarungen kann dies zu der Verpflichtung führen, alle Verpackungen mit mehreren Codes zu kennzeichnen. Die Auswirkungen einer solchen Situation lassen sich anhand der Rechtsvorschriften der EU und Russlands deutlich erkennen.

Da Russland, wie beschrieben, sein eigenes T&T-System für Tabakwaren eingeführt hat, müssen alle EU-Exporte nach Russland zwei T&T-Codes tragen; einen EU-Code mit Ex-

port-Informationen und einen russischen Code mit Import-Informationen. Diese doppelte Kennzeichnungspflicht macht es für beide Systeme unmöglich, die gleiche Stelle auf der Packung zu verwenden und erfordert unterschiedliche Kodierungstechniken. Es erfordert weiterhin, dass beide Systeme unterschiedliche Datenträger verwenden, um Verwechslungen zu vermeiden und sicherzustellen, dass russische Wirtschaftsteilnehmer erkennen können, welche optische Darstellung den russischen Code enthält, der von russischen Kassen gescannt werden kann.

Lösungen wie eine virtuelle Codepaarung können einige dieser Probleme möglicherweise lösen, erfordern aber Kooperation und nach wie vor, dass die von beiden Systemen verwendeten Datenträger von allen Wirtschaftsbeteiligten gescannt werden können. Diese Komplexität hat zu Situationen geführt, in denen Hersteller beschließen, Produktionskontingente an Orte außerhalb der EU wie Russland zu verlagern, um doppelte Kennzeichnungsanforderungen zu vermeiden. Auch könnten Produktionskapazitäten in Länder verlagert werden, die nicht am ITP beteiligt sind und keine nationalen T&T-Systeme haben. Das Vorgehen würde der EU und den Parteien des ITP die Kontrolle über die Produktionsstätten und -menge entziehen. Soll dieser Effekt vermieden werden, ist es notwendig, dass der T&T-Rahmen des ITP klare Richtlinien für die Vertragsparteien festlegt, wie eine doppelte Kodierung vermieden werden kann, da inkompatible Kodierungsstrategien sonst ungewollte Auswirkungen auf einzelne lokale Märkte und die Produktion haben können.

5 T&T-Vergleich in FCTC-ITP und EU-TPD

Die EU hat ein T&T-System geschaffen, das Verfolgung und Rückverfolgung in allen EU-Staaten auf der Grundlage der gleichen Prinzipien gemäß Artikel 8 des ITP erlaubt. Damit hat sie ein regionales Track & Trace-System eingerichtet, das alle im ITP festgelegten Verpflichtungen vollständig abdeckt. Die EU-TPD-Bestimmungen gehen teilweise sogar über das hinaus, was nach Artikel 8 unbedingt erforderlich ist.

5.1 Zielsetzung

Das ITP hat das Ziel, allgemeine FCTC-Prinzipien in konkretere Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels umzusetzen. In Form der TPD kommen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen im Rahmen der FCTC und des ITP nach. Es ist naheliegend, dass beide Regelwerke identische Ziele verfolgen: die Unterbindung des illegalen Handels, die Überwachung und Sicherung legaler Lieferketten und die Möglichkeit, Tabakprodukte über die gesamte Lieferkette hinweg zu verfolgen und zurückzuverfolgen. Die Art und Weise, wie das EU-System aufgebaut ist, berücksichtigt die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Institutionen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, wie sie in Artikel 8 Absatz 2 des ITP vorgesehen ist, der von den Vertragsparteien die Einrichtung eigener Track & Trace-Systeme „[...] unter Berücksichtigung ihrer eigenen nationalen oder regionalen spezifischen Bedürfnisse und der verfügbaren bewährten Verfahren“ verlangt.

5.2 Prozesse und Verfahren

Sowohl das ITP als auch die TPD erfordern die Überwachung der legalen Lieferkette von Tabakprodukten. Ihr Umfang ist jedoch unterschiedlich.

Artikel 8 (10) des ITP verpflichtet die Vertragsparteien lediglich dazu, „[...] die Weiterentwicklung und Erweiterung des Anwendungsbereichs des anwendbaren Track-&Trace-Systems bis zu dem Punkt zu verlangen, an dem alle Zölle, relevanten Steuern und gegebenenfalls andere Verpflichtungen am Ort der Herstellung, der Einfuhr oder der Entbindung von der Zoll- oder Verbrauchssteuerkontrolle erfüllt sind“. Dies bedeutet, dass zumindest die gesamte Produktion und der Import von Tabakprodukten bis zum Verkauf durch den Importeur oder Hersteller an den ersten Akteur in der Vertriebs- und Lieferkette verfolgt und zurückverfolgt werden müssen.

Artikel 1 (12) des ITP ist weiter gefasst und legt fest, dass die Vertragsparteien selbst entscheiden können, den Geltungsbereich auf Einzelhändler, Transporteure, Großhändler und Tabakanbau auszudehnen.

Artikel 15 (5) TPD verpflichtet die Mitgliedstaaten, „[...] sicherzustellen, dass alle am Handel mit Tabakerzeugnissen beteiligten Wirtschaftsakteure, vom Hersteller bis zum letzten Wirtschaftsbeteiligten vor der ersten Einzelhandelsverkaufsstelle, den Eingang aller in ihren Besitz gelangten Packungseinheiten sowie alle Zwischenbewegungen und den endgültigen Ausgang der Packungseinheiten aus ihrem Besitz erfassen“. Dies bedeutet, dass in der EU alle Tabakerzeugnisse von der Produktion bis zum letzten Wirtschaftsakteur vor der ersten Einzelhandelsverkaufsstelle, in der die Artikel an die Verbraucher verkauft werden, verfolgt und zurückverfolgt werden. Damit müssen alle Verkäufe von Händlern und Großhändlern an Einzelhändler registriert werden, was weit über den in Artikel 8 (10) des ITP geforderten Mindestumfang hinausgeht.

Während dies von der EU aus pragmatischen Gründen und zur vollständigen Sicherung der legalen Lieferkette beschlossen wurde, mag dies in anderen Ländern aufgrund technischer und organisatorischer Umstände nicht durchführbar sein. Es ist wichtig, dass das ITP die notwendige Flexibilität vorsieht, um den sehr unterschiedlichen Bedingungen Rechnung zu tragen, unter denen Zoll und Behörden in den verschiedenen Teilen der Welt arbeiten müssen.

Andere Teile des EU-Systems können hilfreiche Hinweise für die Entwicklung von Richtlinien für den gesamten ITP-T&T-Rahmen bieten, da es das einzige System ist, das bereits interne Regeln zur Bestimmung des zuständigen ID-Ausstellers für Tabakprodukte entwickelt hat, die grenzüberschreitend eingesetzt werden. Weiterhin mussten gemeinsame Standards für Datenträger und ein Datenwörterbuch entwickelt werden, und zwar verbindlich für alle EU-Mitgliedstaaten, um allen Akteuren im System die Möglichkeit zu geben, die Produkte zu scannen und zu melden, und einen reibungslosen Datenaustausch zwischen den nationalen Vollzugsbehörden zu ermöglichen.

5.3 Einbeziehung der Wirtschaftsteilnehmer

T&T-Regelungen können für alle Akteure entlang der Wertschöpfungskette gelten, wie Tabakproduzenten und -importeure, Vertriebsgesellschaften und Einzelhändler. Dementsprechend sind viele verschiedene Interessengruppen von den Umsetzungsbestimmungen eines T&T-Systems betroffen. Aus diesem Grund werden sehr oft Konsultationen mit den Beteiligten durchgeführt oder sogar in die Gestaltung und Einrichtung von T&T-Systemen einbezogen, wie dies in anderen Industriesektoren der Fall ist.⁸

Obwohl das FCTC-ITP äußerst zurückhaltend darin ist, in irgendeine Art von Dialog oder Konsultation mit privaten Wirtschaftsakteuren einzutreten, können die Erfahrungen bei der Entwicklung des EU-T&T-Systems Anhaltspunkte dafür liefern, wie sich solche Kontakte am besten handhaben lassen und welchen Nutzen sie haben können. Die Europäische Kommission organisierte öffentliche Konsultationen zu mehreren wichtigen Zeitpunkten im Entscheidungsprozess und forderte von Wirtschaftsakteuren aus dem Vertriebssektor, von Dienstleistungsanbietern, Nichtregierungsorganisationen (NRO), Behörden sowie Tabakherstellern und -produzenten Transparenz beim Feedback. Sie organisierte zudem Stakeholder-Workshops, in denen Anmerkungen und Kritik zu den konkreten Vorschlägen der EU geäußert und auf Mehrdeutigkeiten hingewiesen werden konnte. Diese Konsultationen und Workshops haben eine wichtige Rolle dabei gespielt, die Regelungen von einem rein theoretischen Modell zu einem konkreten, an die Realität angepassten Vorgehen zu entwickeln. Es war ein notwendiger Schritt, um die Regelungen an eine Hochgeschwindigkeits-Produktionsumgebung und einen komplizierten und ausgeklügelten (heterogenen) Logistik- und Vertriebssektor anzupassen, ohne die Ziele und Vorgaben der TPD und des ITP außer Acht zu lassen.

Um von einem theoretischen Modell zu einem konkreten realen System zu gelangen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass das FCTC-ITP einen Weg findet, wie es Feedback und Fachwissen von Forschung, Technologieanbietern, Behörden und relevanten Wirtschaftsakteuren sammeln kann. Das Sekretariat des FCTC-ITP könnte volle Transparenz

⁸ Siehe z. B. den Prozess zur Einrichtung eines EU-Systems zur Verfolgung und Rückverfolgung von pharmazeutischen Produkten als Folge der Richtlinie über gefälschte Arzneimittel.

gewährleisten und sicherstellen, dass in Übereinstimmung mit Artikel 8 (13) ITP wirtschaftliche Interessen keinen ungebührlichen Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess ausüben können.

5.4 Technische Aspekte

Alle im Rahmen des ITP erforderlichen Informationen werden bereits erfasst und unter dem TPD-T&T-System in einer hierarchischen Struktur, bestehend aus dem primären und sekundären Repository, gespeichert. Das EU-System speichert auch Informationen, die durch das ITP nicht verlangt werden. Dies stellt im Hinblick auf die Bereitstellung von Basisdaten für den zukünftigen globalen ITP-Informationsaustauschpunkt kein Problem dar.

Ein zentrales Element des EU-TPD ist, dass nur die Europäische Kommission und die zuständigen Behörden Zugang zu den im zentralen System gespeicherten Daten haben. Die Wirtschaftsakteure haben keinen Zugang zu den Daten im primären oder sekundären Speicher. Als Garantie dafür wurden mehrere Schutzvorkehrungen getroffen, einschließlich regelmäßiger unabhängiger Audits.

5.5 Kritik an der Eignung der EU-TPD als Modell für das ITP

Einige internationale NROs, darunter die Framework Convention Alliance (FCA) [FCA, 2019] und einige wirtschaftliche Interessengruppen, beispielsweise die Internationale Steuerstempel-Vereinigung [ITSA, 2019], haben das EU-TPD-System kritisiert, da es kein gutes Modell sei, um andere Parteien bei der Implementierung eines ITP-konformen T&T-Systems zu helfen. Die Kritik fokussiert sich auf zwei Aspekte. Erstens wird das System als zu komplex und kostspielig kritisiert, um von anderen Beteiligten übernommen zu werden. Zweitens würden bestimmte Regelungen der EU-Systeme nicht mit den ITP-Bestimmungen übereinstimmen. Die Europäische Kommission hat diese Kritik in Stellungnahmen [Europäische Kommission, 2019a & 2019b] entschieden zurückgewiesen, und auch das FCTC-Sekretariat hat der Europäischen Union gegenüber wiederholt bestätigt, dass es keinerlei Probleme mit der Einhaltung des EU-TPD-Systems sieht. Die Europäischen Gerichte haben ebenfalls alle rechtlichen Anfechtungen des EU-Systems als nicht vereinbar mit dem ITP zurückgewiesen.⁹

Dennoch ist es interessant, zu sehen, an welchen Punkten sich die Kritik an der „Nichteinhaltung“ des ITP festmacht:

Das TPD-System sieht eine klare Aufgabenteilung zwischen öffentlichen Behörden und Wirtschaftsakteuren vor. Die Art der Aufteilung wird von einigen NROs vor dem Hintergrund von Artikel 8 (12) ITP als problematisch angesehen, der besagt, dass „[...] Verpflichtungen, die einer Partei übertragen werden, nicht von der Tabakindustrie erfüllt oder an sie delegiert werden“.

Die EU-Kommission hat darauf geantwortet, dass die TPD keine Übertragung von Aufgaben vorsieht, die sich auf den Regelungsinhalt der EU im Bereich T&T auswir-

⁹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-396/18&language=EN>
<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-553/19&language=en>

ken oder die Produzenten in die Lage versetzen, Regelungsfunktionen in eigener Regie wahrzunehmen, die das ITP ausdrücklich den Vertragsparteien vorbehält. Weiterhin ist ein Kontrollsystem für alle von den Wirtschaftsbeteiligten zu erfüllenden Aufgaben eingerichtet worden: Die Installation eines Manipulationsschutzes an der Produktionslinie zur Verifizierung der korrekten Anbringung der eindeutigen Codes und die Durchführung unabhängiger Audits zum einwandfreien Funktionieren des Systems wurden vorgeschrieben. Anhand definierter Kriterien wurden Mechanismen installiert, um die Unabhängigkeit der wichtigsten Dienstleistungsanbieter zu gewährleisten. Zu diesen zählen ID-Aussteller, Anbieter von Datenspeichern, Anbieter von Anti-Manipulationsgeräten sowie Prüfer.

Der zweite Hauptkritikpunkt ist, dass das doppelte Repository-System für die Datenspeicherung an sich und durch die enorme Menge anfallender Daten zu komplex sei und so nicht als Vorlage für andere Systeme dienen kann.

Dies ist keine Kritik an der Art der Umsetzung, sondern eher an einer möglichen Referenzfunktion für andere Staaten. Das doppelte Repository-System und das Vorhandensein mehrerer ID-Aussteller ist offensichtlich darauf zurückzuführen, dass das TPD-System der EU kein nationales System ist, sondern die einzelnen T&T-Systeme von 28 verschiedenen Mitgliedstaaten zusammenführt. Für einzelne Parteien wäre es wenig sinnvoll, eine Struktur einzurichten, die sowohl einen primären als auch einen sekundären Repository-Anbieter umfasst. Das Modell der TDP (Konzeption und Vorgehen) lässt sich jedoch an die einzelnen Staaten anpassen und wird dann deutlich schlanker ausfallen.

Ein weiterer strittiger Punkt ist die genaue Auslegung von Artikel 8 (3) des ITP, der besagt: *„Jede Vertragspartei soll verlangen, dass eindeutige, sichere und nicht entfernbare Identifizierungskennzeichnungen (im Folgenden eindeutige Identifizierungskennzeichnungen genannt), wie z. B. Codes oder Stempel, auf allen Einheitspackungen und Packungen und jeder Außenverpackung von Zigaretten angebracht werden oder Teil davon sind ...“*

Obwohl der Artikel eindeutig besagt, dass Codes oder Stempel zur Markierung von Packungseinheiten verwendet werden können, indem sie auf der Verpackung angebracht oder integriert werden, argumentieren einige Marktteilnehmer, dass nur gedruckte Codes als integraler Bestandteil der Verpackung die Anforderung, dass die Markierungen „nicht entfernbar“ sein müssen, wirklich erfüllen können. Andere Interessengruppen argumentieren, dass dieser Artikel die Verwendung von Stempeln nahelegt, da sie leichter zu integrieren sind und in einer Umgebung unter voller Kontrolle der Behörden eine physische Schicht von Sicherheitsmerkmalen hinzufügen können. Ziel der Studie ist nicht die verbindliche Auslegung des ITP, da der Artikel beide Verfahren ausdrücklich zulässt. Interessant ist die Antwort der Europäischen Kommission [Europäische Kommission, 2019a & 2019b] zu dieser Diskussion, in der sie klar argumentiert, dass das EU-TPD-System vollständig mit Artikel 8 (3) übereinstimmt und dass die gewählte Form der Unique Identifier und die Art ihrer Anwendung alle notwendigen Anforderungen erfüllt. Die Europäische Kommission weist auch darauf hin, dass, obwohl sie im Rahmen der TPD beschlossen hat, die Verwendung von Sicherheitsmerkmalen zur Sicherung der Verpackung vorzuschreiben, dies eindeutig keine Verpflichtung im Rahmen des ITP ist und dass Sicherheitsmerkmale als solche nicht in den Anwendungsbereich des ITP fallen.

Die obige Diskussion lässt erahnen, dass es nicht das *eine* T&T-System geben wird, das die ITP-Anforderungen unter Ausschluss aller anderen erfüllt. Im Gegenteil: Die Vertragsparteien werden die Wahl zwischen einer Vielzahl von Lösungen und Systemen bekommen, die alle von sich behaupten, mit dem ITP konform zu sein.

Dies erfordert von den Arbeitsgruppen, den gesamten ITP-T&T-Rahmen so zu gestalten, dass alle Beteiligten miteinander interagieren und ihre Produkte gegenseitig scannen können, indem sie gemeinsame Standards nicht nur für die Berichterstattung an und die Interaktion mit dem Global Information Sharing Focal Point verwenden. Es sind Lösungen zu erarbeiten, wie Systeme von „Nicht-Unterzeichnern“, Stichwort Doppelkodierung, eingebunden werden können.

6 Schlussfolgerungen

Der Prozess zur Umsetzung der Artikel des ITP in konkrete Umsetzungsrichtlinien hat, seit die Arbeitsgruppen im Dezember 2019 ihre Arbeit aufnahmen, stetig an Dynamik gewonnen. Mit der Formulierung von Empfehlungen für das ursprünglich für November 2020 geplante MOP 2-Treffen beauftragt, wurde diese Aufgabe wegen der Pandemie nun auf November 2021 verschoben. Die Vorgabe des ITP bleibt jedoch unverändert: Bis September 2023 müssen alle Parteien des ITP entweder über ein voll funktionsfähiges nationales T&T-System oder gegebenenfalls über ein gemeinsames regionales T&T-System verfügen.

Zu diesem Zeitpunkt muss auch der *Global Information-Sharing Focal Point* zwischen den Parteien voll funktionsfähig sein. Dazu müssen klare Standards und Durchführungsleitlinien verabschiedet werden, um eine wirklich globale T&T-Infrastruktur zur Unterstützung des Kampfes gegen den illegalen Tabakhandel zu ermöglichen. Dies ist ein äußerst ambitionierter Termin, wie die europäische Erfahrung gezeigt hat.

Darüber hinaus haben die EU und andere Länder in der Zeit zwischen der Ratifizierung des Protokolls und heute auf dem Protokoll basierende Beschlüsse gefasst und/oder bereits T&T-Systeme eingeführt, die an die globale T&T-Infrastruktur angeschlossen werden müssen.

Können die Erfahrungen mit diesen Systemen als Blaupause für die Implementierung von (globalen) T&T-Systemen dienen? Anhand der Lösung der EU soll versucht werden, diese Frage zu beantworten.

Da es sich bei dem EU-Modell um ein regionales Modell handelt, das eine Lösung für mehrere Mitgliedstaaten bietet und eindeutig darauf ausgerichtet ist, in einem hochtechnologischen Umfeld zu funktionieren, ist es eher unwahrscheinlich, dass das EU-Modell in seiner derzeitigen Form von anderen Vertragsparteien direkt übernommen wird. Das globale T&T-Umfeld des ITP wird eine Vielzahl bereits bestehender und künftiger T&T-Systeme aufnehmen müssen. Die Existenz mehrerer und unterschiedlicher T&T-Systeme ist an sich kein Problem, vorausgesetzt, dass sie alle dasselbe Ziel verfolgen – die weitestgehende Unterbindung des illegalen Handels – und dass der Austausch und/oder das Auslesen von Tracking-Daten für die Behörden über standardisierte Schnittstellentechnologien und Informationsstrukturen gewährleistet ist.

Um unnötige Komplexität bei der Anbindung all dieser Systeme an das Gesamtsystem und zusätzliche Investitionen für die Beteiligten zu vermeiden, die ihre bestehenden Systeme anpassen müssten, ist es wichtig, dass auf ITP-Ebene zügig eine Einigung über gemeinsam akzeptierte Standards und Richtlinien für die Anbindung von T&T-Systemen an den allgemeinen ITP-T&T-Rahmen erzielt wird. So kann für bestehende Systeme genügend Zeit eingeräumt werden, um sie an mögliche Änderungen anzupassen. Die technischen Vorgaben erlauben es zudem anderen Beteiligten, ihre Systeme zu entwickeln. Eine klare Definition der Schnittstellen und Strukturen gewährleistet, dass alle Systeme über den *Global Information-Sharing Focal Point* kommunizieren können.

Einheitliche Vorgaben helfen auch, die Kosten für alle Wirtschaftsakteure und Behörden zu senken, die beispielsweise nicht in verschiedene Scan-Ausrüstungen und Software investieren müssen. Geschieht dies nicht, könnte dies zu unterschiedlichen und möglicherweise inkompatiblen T&T-Systemen zwischen den Parteien führen, was zusätzliche

Investitionen erfordern wird, will man dies nachträglich überwinden oder daraus folgende Probleme angehen.

Dabei ist zu bedenken, dass Länder, die sich dem ITP noch nicht angeschlossen haben, eventuell weiterhin zögern, wenn die Kosten für die Einführung eines neuen T&T-Systems oder die Anpassung ihres bestehenden Systems, um Umsetzungsrichtlinien des ITP gerecht zu werden, aus wirtschaftlicher und kontextbezogener Sicht nicht gerechtfertigt werden können.

Zu diesem Zweck können aus der Umsetzung der EU-TPD Lehren gezogen werden, wenn es um den Aufbau der globalen Infrastruktur und die Einrichtung neuer nationaler T&T-Systeme geht. Dazu gehören Erkenntnisse darüber, wie man einen ID-Aussteller benennt und Technologieanbieter auswählt, wie man eine begrenzte Anzahl internationaler Standards für mögliche Datenträger verwendet, wie man eine Datenbankstruktur aufbaut und die Systeme von ID-Ausstellern und Datenbanken in der Fertigungs- und Vertriebsumgebung testet und einbezieht. Sie kann auch Einblicke geben, wie Strafverfolgungs- und andere Behörden die verfügbaren Daten, die bei der anschließenden Bekämpfung des illegalen Handels gesammelt werden, am besten nutzen können.

Ob und wie man die Erfahrungen für sich nutzt oder verwirft, wird an anderer Stelle entschieden. Was man in jedem Fall mitnehmen kann, ist, dass der Aufbau eines Systems nicht im luftleeren Raum erfolgt und ein erfolgreicher Start nur dann realisiert werden kann, wenn alle betroffenen Parteien zusammenarbeiten, um Probleme zu identifizieren und zu lösen, bevor ein System in Betrieb geht. Dies erfordert zwei entscheidende Elemente: einen strukturierten Dialog und genügend Zeit, um Systeme zu testen und gegebenenfalls zu korrigieren.

6.1 ITP-Implementierung, T&T

Um das Ziel eines wirklich globalen T&T-Rahmens innerhalb des ITP nicht zu gefährden, ist es sehr wichtig, dass viele der oben beschriebenen Punkte bei der Festlegung von Standards und der Einigung auf gemeinsame Richtlinien berücksichtigt werden. Ebenso wichtig ist es, dass dies immer an dem Ziel gemessen wird, ein System zu schaffen, das es nationalen und regionalen Systemen ermöglicht, Informationen miteinander auszutauschen, um bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels und der Sicherung der legalen Lieferkette zu unterstützen.

6.1.1 Realisierungsprozesse

Prozess und Meilensteine für die Implementierung müssen einen realistischen Zeitrahmen haben, die erforderlichen Spezifikationen rechtzeitig zur Verfügung stellen und zu viele Änderungen der Vorgaben während der Systemeinführung vermeiden. Angesichts des kurzen Zeitrahmens für die verpflichtende Implementierung bis September 2023 muss die Spezifikation der Anforderungen bald erfolgen, um eine ausreichende Vorlaufzeit sicherzustellen. Wenn die EU-Zeitrahmen für die Durchführungsverordnung und die Spezifikationen als Grundlage dienen, sollten mindestens 1,5 bis 2 Jahre für Planung, Test und Einführung eingeplant werden. Dies wird äußerst schwierig zu erreichen sein, da alle Entscheidungen über das System auf frühestens November 2021 verschoben wurden, wenn das neu angesetzte MOP 2-Treffen stattfinden soll.

Um eine realistischere Definition von Prozessen und Verfahren zu erreichen, haben sich Konsultationen mit Wirtschaftsakteuren wie Technologieanbietern (ID-Aussteller, Anbieter von Datenspeichern, internationale Standardisierungsgremien), Herstellern und Händlern in der EU als sehr hilfreich erwiesen. Als ein Baustein für die bestmögliche Einrichtung des *Global Information-Sharing Focal Point* und für bewährte Verfahren zur Einrichtung nationaler T&T-Systeme ist es Aufgabe der Arbeitsgruppen des MOP, zu prüfen, auf welche Weise dieses Fachwissen abgerufen werden kann (über öffentliche Konsultationen, Fragebogen, Expertenstudien oder andere Arten des Erfahrungsaustauschs). Dabei ist sicherzustellen, dass dies in Übereinstimmung mit Artikel 8 (13), in voller Transparenz und ohne Einflussnahme spezieller wirtschaftlicher Interessen auf die Entscheidungsfindung geschieht. Dies kann angesichts des engen Zeitrahmens bei der Formulierung konkreter Empfehlungen und der Festlegung von Standards, die in die Spezifikation der ITP-Umsetzungsanforderungen aufzunehmen sind, Zeit einsparen.

6.1.2 Regulatorischer Bedarf

Die erste Frage, die es hier zu beantworten gilt, lautet: Wie umfassend ist die Zielstellung des ITP zu sehen? Soll versucht werden, ein möglichst einheitliches System zu schaffen und dieses allen ITP-Parteien aufzuerlegen? Oder wird angestrebt, gemeinsame Regeln aufzustellen, um sicherzustellen, dass die bestehenden und unterschiedlichen Systeme miteinander kommunizieren, interagieren und effektiv Informationen austauschen können? Angesichts der Tatsache, dass das ITP nicht allen Parteien ein System aufzwingen kann und die Souveränität der Staaten respektieren will (Artikel 4 (1)), ist die zweite Option die einzig realistische. Daher ist es wichtig, die bei der Einrichtung eines solchen Systems zu berücksichtigenden Elemente zu bestimmen.

Unique Identifier: Datenanforderungen und Struktur

Der **Mindestumfang an Informationen**, die zu erheben und in den Identifikatoren zu kodieren sind, ist in Artikel 8 festgelegt. Es ist unbedenklich, wenn in einzelnen Systemen mehr Informationen gesammelt werden – die erforderlichen Mindestdaten müssen aber überall einheitlich und identisch interpretierbar sein.

Die **Struktur (das Format)** für die kodierten und gespeicherten Daten sollte durch internationale Standards vorgegeben werden. Unterschiedliche Strukturen/Formate können zwar von Systemen gelesen werden, doch geschieht dies nicht immer ohne Informationsverlust. Die Komplexität von IT-Systemen steigt bei einer sehr großen und divergierenden Anzahl von Formaten. Da eine Einigung auf einen einzigen Standard unwahrscheinlich ist und um das Risiko eines technologischen Lock-ins zu vermeiden, sollte eine begrenzte Anzahl etablierter (international anerkannter) Formate in die Richtlinien für die Implementierung aufgenommen werden.

Schnittstellen

Die Schnittstellen zu den Daten-Repository-Anbietern sollten einheitlich sein. Zulässige Operationen müssen definiert werden. REST-APIs oder Web-Service-Schnittstellen sind die bevorzugten, aktuellen Techniken. Weitere Schnittstellentechnologien sind möglich, bieten aber keinen Mehrwert. Die Einheitlichkeit reduziert die Komplexität des Systems

nicht nur aus Sicht der Wirtschaftsakteure und vermeidet Fehler beim bilateralen/multilateralen Datenaustausch oder -zugang.

Global Information-Sharing Focal Point

Es muss definiert werden, ob der Informationsaustauschpunkt lediglich einen Zugangspunkt (Metaindex) zu lokalen Systemen in verschiedenen Regionen darstellt (Option A) oder ob er eine Kopie der Daten aus lokalen Systemen enthalten soll (Option B). Um das Ziel des ITP zu erreichen, müssen mindestens die Schnittstellen (Daten, Struktur, Zugangstechnologie) zum globalen Informationspunkt definiert werden.

(A) Sollte ein globaler Zugangspunkt für den Zugriff auf die Datensätze in verschiedenen Systemen erforderlich sein, müssen externe Systeme einheitliche Schnittstellen für den Zugriff/die Analyse anbieten (siehe: Schnittstellen). Dieser Ansatz ist ressourcenschonend, macht aber einen Abgleich der Daten aus verschiedenen Systemen für die grenzüberschreitende Validierung notwendig.

(B) Sollte das Ziel des ITP die Zusammenführung verschiedener Datensätze unter den Mitgliedern zur lokalen Erfassung sein, sollten die importierten Datensätze nur ein Minimum an Daten enthalten. Die Verantwortung für die Bereitstellung einer Schnittstelle ändert sich je nach Verfahren (Abruf über den GISFP oder Lieferung der Daten an den GISFP). Während dieser Ansatz eine globale Analyse erleichtern würde (alle Daten sind an einem Ort), stellt allein die Menge der anfallenden Daten ein Problem dar.

Datenträger

Für die Auswahl geeigneter Datenträger sind verschiedene Kriterien relevant:

- die Fähigkeit, die erforderliche Datenmenge darzustellen
- zuverlässige Platzierung in Übereinstimmung mit Verpackungs- und Prozessschritten
- Verfügbarkeit als standardisierte globale Technologie

Die auf dem Markt erhältlichen Scanner sind in der Lage, verschiedene Datenträger zu lesen. Hier kann die EU-TPD für die getroffene Auswahl in Bezug auf Datenträger herangezogen werden. Um Komplexität zu reduzieren und gleichzeitig einen Technologie-Lock-in zu vermeiden, hat die EU drei international anerkannte Datenträger für Einzelpackungen und drei für die Aggregationsformen ausgewählt.

Unique Identifier

Struktur und Vergabe von **eindeutigen Kennzeichen** für Wirtschaftsakteure¹⁰, Maschinen, Transporteure usw. müssen global definierten Regeln folgen. Es kann Spielraum für eine lokale Umsetzung geben, aber diese Identifikatoren müssen global eindeutig und für die Verwendung im gesamten System rückverfolgbar sein.

Validierung

Allein das Sammeln von Daten ohne ihre Verwendung wird nicht dazu beitragen, das Ziel des ITP zu erreichen. Schnittstellen und (mobile) Anwendungen für Zoll, Strafverfolgungsbehörden und möglicherweise auch für Endverbraucher müssen von Anfang an entwickelt werden und bereitstehen, wenn das System in Betrieb geht. Die Schnittstellen für Endverbraucher können als Open Source bereitgestellt werden, sodass Entwickler Anwendungen für verschiedene Endgeräte entwickeln können, wenn die Anwendungen nicht von offizieller Seite angeboten werden.

Wie diese Daten Endverbrauchern und Privatpersonen zur Verfügung gestellt werden können, muss ebenfalls untersucht werden, wobei das gesamte Spektrum der Datenschutzbestimmungen, wie z. B. die europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), zu berücksichtigen ist.

Weitere Anforderungen über die aufgeführten Punkte hinaus werden eher zu einer größeren Inkompatibilität zu den bestehenden Systemen führen. Weniger Anforderungen können zu zusätzlichem Aufwand bei Datenaustausch und Zusammenarbeit führen. Im Hinblick auf das Ziel ist ein Abwägen möglicher Konsequenzen bei der Festlegung von Richtlinien erforderlich.

6.2 Zusammenfassung

Die EU war eines der ersten ITP-Mitglieder, das ein T&T-System eingeführt hat und damit die Anforderungen des Protokolls umsetzt. Das System wurde im Mai 2019 in 28 Ländern operativ eingeführt.

Die Frage, ob die Erfahrungen mit diesen Systemen als Blaupause für die Implementierung von (globalen) T&T-Systemen dienen kann, ist mit *Ja* zu beantworten. Das Modell kann für Föderationen, Regionen oder Einzelstaaten angewandt werden. Ob ein oder zwei Speichersysteme zum Einsatz kommen, ist eine Entscheidung im Einzel- oder Einsatzfall. Der Ansatz der EU hat keinen Einfluss auf den Umfang der Lieferkette, d. h., es können sowohl der Tabakanbau als auch andere Wirtschaftsakteure abgedeckt werden, wenn die Parteien dies wünschen. Selbst als globales Modell kann die T&T-Lösung des sekundären Datenspeichers als ein *Global Information-Sharing Focal Point* in Betracht gezogen werden – unter der Bedingung, dass keine Kopien aller lokal erfassten Daten

¹⁰ Beispiel: Produktionsstätten außerhalb der EU werden von dem Importeur registriert, der die Produkte in die EU einführt. Arbeitet eine Produktionsstätte mit mehreren Importeuren, möglicherweise aus mehreren Mitgliedstaaten, zusammen, erhält diese Produktionsstätte mehrere Identifizierungscodes. Folglich könnte dies zu Problemen am Informationsaustauschpunkt des FCTC führen, wenn ein und dieselbe Produktionsstätte auf unterschiedliche Weise identifiziert werden kann.

gespeichert werden. Obwohl die EU nicht den Anspruch hatte, ein Modell für alle zu entwickeln, kann es dennoch als modifizierbare Vorlage dienen.

Diese gesammelten Erfahrungen können für den Umsetzungsprozess der Leitlinien genutzt werden:

- Es ist notwendig, die Auswertungsfunktionen in der Datenerhebung von Anfang an in die Planung einzubeziehen und Schnittstellen für Behörden wie Zoll, Polizei, Steuerfahndung und Verbraucher unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen zu realisieren und sofort zur Verfügung zu stellen.
- Global notwendige Vorgaben für Informationsinfrastrukturen und Schnittstellen müssen frühzeitig spezifiziert und stabil aufrechterhalten werden.
- Wo immer möglich sollten internationale oder etablierte Industriestandards zur Definition von Datenstrukturen und Datenträgern verwendet werden.
- Betreiber bestehender ITP-T&T-Systeme, IT-Dienstleister und Wirtschaftsakteure sollten, unter Wahrung der Transparenz und Beachtung der Bestimmungen in Artikel 8 (13), durch Konsultationen der Interessengruppen und offene Dialogmöglichkeiten in der Implementierungsphase einbezogen werden.
- Komplexe Projekte erfordern ausreichend Zeit für Spezifikation, Koordination und Erprobung (6.1.1).
- Die Kompatibilität mit bestehenden Systemen sollte berücksichtigt werden.

Entscheidungen über die Anforderungen im Rahmen von Ausführungsbestimmungen sollten immer vor dem Hintergrund der Vereinfachung und Sicherung des Track & Trace (auch grenzüberschreitend) und der Überwachung der Herkunft und Echtheit eines Produktes getroffen werden.

Bibliographie

BDR (2019): Bundesdruckerei, Track-and-Trace-System für Tabakwaren. Verfügbar unter <https://www.bundesdruckerei.de/de/Rueckverfolgungssystem-fuer-Tabakwaren>, abgerufen am 11.12.2019.

Dentsu Tracking (2019): Dentsu Tracking unterstützt die Europäische Union bei der Bekämpfung des illegalen Handels. Verfügbar unter <https://www.presseportal.de/pm/139744/4471244>, abgerufen am 31.01.2020.

European Commission (2013): Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products – A comprehensive EU Strategy. Verfügbar unter https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/communication_en.pdf, abgerufen am 07.01.2020.

European Commission (2018): Answer to Question P-005594/2018. Verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2018-005594-ASW_EN.html, abgerufen am 09.12.2019.

European Commission (2019a): Letter to FCA. Verfügbar unter <https://www.fctc.org/wp-content/uploads/2019/10/Letter-to-FCA-redacted-final.docx.pdf>, abgerufen am 09.01.2020.

European Commission (2019b): Letter to FCA Annex. Verfügbar unter <https://www.fctc.org/wp-content/uploads/2019/10/Letter-to-FCA-annex.pdf>, abgerufen am 09.01.2020.

European Commission (2019c): EU System of Tobacco Traceability: Common Reporting Mistakes. Verfügbar unter https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/tt_common_reporting_mistakes_en.pdf, abgerufen am 16.01.2020.

EU (2014): DIRECTIVE 2014/40/EU. Verfügbar unter https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/dir_201440_en.pdf, abgerufen am 09.01.2020.

Europol-1: Verfügbar unter <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/illicit-tobacco-trade>, abgerufen am 19.12.2020

FCA (2019): Why the EU tracking and tracing system works only for the EU. Verfügbar unter https://www.fctc.org/wp-content/uploads/2019/07/FCA-Policy-Briefing_Why-the-EU-tracking-and-tracing-systems-works-only-for-the-EU.pdf, abgerufen am 09.12.2019.

FCTC (2013): Regional Studies Series, Combating the illicit trade in tobacco products from a European perspective. Verfügbar unter https://www.who.int/fctc/publications/Regional_studies_paper_3_illicit_trade.pdf, abgerufen am 09.01.2020.

Gallagher, A.; Gilmore, A. and Eads, M. (2019): Tracking and tracing the tobacco industry: potential tobacco industry influence over the EU's system for tobacco traceability and security features. In Tob Control, verfügbar unter <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2019/08/30/tobaccocontrol-2019-055094>, abgerufen am 09.01.2020.

ITSA (2019): Tracking and Tracing of Tobacco Products: Defining Roles and Responsibilities in Compliance with the FCTC Protocol. Verfügbar unter <https://www.taxstamps.org/userfiles/files/ITSA%20-%20Defining%20Roles%20and%20Responsibilities%20in%20Compliance%20with%20FCTC%20Protocol.pdf>, abgerufen am 09.01.2020.

UNTC (2003): Status of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Verfügbar unter https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&clang=_en, abgerufen am 31.07.2020.

UNTC (2012): Status of the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. Verfügbar unter https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4-a&chapter=9&lang=en, abgerufen am 31.07.2020.

WBG (2019): Confronting Illicit Tobacco Trade: a Global Review of Country Experiences. Verfügbar unter <http://documents.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/Confronting-Illicit-Tobacco-Trade-a-Global-Review-of-Country-Experiences>, abgerufen am 07.01.2020.

WCO (2018): Illicit Trade Report 2017. Verfügbar unter http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2017_en.pdf?db=web, abgerufen am 09.12.2019.

WCO (2019): Illicit Trade Report 2018. Verfügbar unter <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2019/december/the-wco-issues-its-2018-illicit-trade-report.aspx>, abgerufen am 07.01.2020.

WHO (2005): WHO Framework Convention on Tobacco Control. Verfügbar unter <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf>, abgerufen am 07.01.2020.

WHO (2013): Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. Verfügbar unter https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/80873/9789241505246_eng.pdf, abgerufen am 09.01.2020.

WHO (2020): Parties to the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. Verfügbar unter <https://www.who.int/fctc/protocol/about/en/>, abgerufen am 31.07.2020.

KONTAKT

Henrik Czernomoriez
Geschäftsbereich Innovationsmanagement
Tel. +49 30 3463-7690
Fax +49 30 3463-99 7690
henrik.czernomoriez@fokus.fraunhofer.de

Fraunhofer FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31
10589 Berlin

www.fokus.fraunhofer.de

Wir
vernetzen
alles