

Bundesministerium der Finanzen
Abteilung III (Zoll, Umsatzsteuer,
Verbrauchssteuer)
Frau Colette Hercher, Abteilungsleiterin
Wilhelmstraße 97

10117 Berlin

Vorstand:
Dustin Dahlmann (Vorsitz)
Thomas Mrva, Frank Hackeschmidt
Amtsgericht München VR 2016144

Postbank • BIC: PBNKDEFF
IBAN: DE07 7001 0080 0660 5818 03

Berlin, den 19.02.2018

**Unser Gespräch vom 07. Februar 2018
Besteuerung von E-Zigaretten in Deutschland
Verbraucher-Importe von E-Zigaretten aus China**

Sehr geehrte Frau Hercher,
sehr geehrte Frau Mildenberger,

herzlichen Dank für das tolle Gespräch in Ihrem Hause. Ich habe mich sehr darüber gefreut, dass Sie sich für unsere Anliegen Zeit genommen haben. Wie angekündigt möchte ich Ihnen gerne unsere Argumente in diesem Schreiben zusammenfassen.

1. Besteuerung von E-Zigaretten in Deutschland

a) Mit einer zusätzlichen Steuer auf E-Zigaretten, würden weniger Raucher umsteigen

- Die E-Zigarette trägt nachweislich zum Tabakverzicht bei. Sie ist laut der britischen Gesundheitsbehörde Public Health England (PHE) 95 Prozent weniger schädlich als Tabak.¹ Aktuelle Studien taxieren die Zahl der Europäer, die durch die E-Zigarette den Tabakkonsum beendet haben, auf bis zu sechs Millionen.²
- Auch Dr. Ute Mons, Leiterin der Stabsstelle für Krebsprävention im Deutschen Krebsforschungszentrum empfiehlt starken Rauchern, auf die weniger schädliche E-Zigarette umzusteigen.³

¹ Public Health England Report, 2015 (PHE publications gateway Nr. 2015260), gov.uk/phe; gov.uk

² Beard, Emma u.a.: Association between electronic cigarette use and changes in quit attempts, in: *BMJ* 2016/354, doi.org/10.1136/bmj.i4645; DoH: Towards a Smokefree Generation, 2017, gov.uk/dh; Office for National Statistics: Adult smoking habits in UK 2015. Statistical Bulletin, 07.03.2017, ons.gov.uk; Farsalinos, K. u.a.: Electronic cigarette use in the European Union, in: *Addiction* 11/2016, ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27338716; PHE: Pressemitteilung vom 06.02.2018, gov.uk/government/news

³ <http://www.sueddeutsche.de/gesundheit/rauchen-zigaretten-ohne-suchtfaktor-1.3611322>

- Aufgrund dieses gesundheitspolitischen Potentials der E-Zigarette spricht sich die WHO gegen eine steuerliche Gleichbehandlung von E-Zigaretten und Tabak-Zigaretten aus. Die Begründung der Gesundheitsorganisation: Der Preis von E-Zigaretten muss deutlich unter dem von Tabak-Produkten liegen. Die durch eine Besteuerung generierten, höheren Preise würden dazu führen, dass viele Raucher, die eigentlich auf die E-Zigarette umsteigen wollten, beim schädlicheren Tabak bleiben.⁴
- Aus diesem Grunde ist auch die staatliche irische Tax Strategy Group gegen eine Steuer. Ihr Hauptargument: Einem überschaubaren Einnahmeplus würde ein gesundheitspolitisches Minus gegenüberstehen, da E-Zigaretten einen großen Beitrag zur Tabak-Entwöhnung leisten.⁵
- In Italien brach der Markt massiv ein, als dort eine Steuer auf nikotinhalige Liquids bzw. Nachfüllbehälter eingeführt wurde. Von der Steuer hat letztendlich ungewollt die Tabak-Industrie profitiert.⁶

In Deutschland rauchen immer noch ca. 20 Millionen Menschen Tabak-Zigaretten. Das Rauchen verursacht in Deutschland ca. 120.000 Tote pro Jahr. Viele Menschen haben durch das Rauchen eine eingeschränkte Lebensqualität. Die Kosten für das Gesundheitssystem durch das Rauchen sind enorm. Es gibt leider keine validen Zahlen, aber es ist davon auszugehen, dass bisher nur etwa 5% der Raucher auf die E-Zigarette umgestiegen sind. Es verbleiben also noch ca. 19 Millionen Raucher in Deutschland.

Die Anzahl der Raucher muss in Deutschland reduziert werden. Die E-Zigarette kann dazu einen großen Teil beitragen, denn viele Menschen können oder wollen sich das Rauchen nicht abgewöhnen. Diese Menschen benötigen eine Alternative.

Der finanzielle Anreiz hat für viele Menschen nahezu den gleichen Stellenwert wie die Verbesserung der eigenen Gesundheit. Eine Steuer auf E-Zigaretten würde diesen finanziellen Anreiz gegenüber der Tabak-Zigarette verringern und den Erfolg der E-Zigarette ausbremsen. Es würde dazu führen, dass weniger Raucher auf die E-Zigarette umsteigen, und bei der Tabak-Zigarette verbleiben. Wir halten deshalb eine Steuer auf E-Zigaretten für viel zu früh.

b) Eine Steuer auf nikotinhalige Liquids bzw. Nachfüllbehältern würde nicht zu den erwarteten Einnahmen führen

In den Medien wurde berichtet, dass in 2017 mit E-Zigaretten in Deutschland ein Umsatz von ca. 600 Millionen erzielt worden ist. Wir möchten darauf hinweisen, dass diese Zahl nur auf Schätzungen basiert. Es wurden keine Daten von Unternehmen für diese Zahlen herangezogen. Der BfTG e.V. schätzt den Umsatz in Deutschland wesentlich geringer ein. Des Weiteren wird der größte Anteil des Umsatzes mit E-Zigaretten-Hardware, also nikotinfreien Produkten erzielt. Die E-Zigaretten-Hardware wird an den Endkunden für ca. 20 bis 200 Euro verkauft, nikotinhalige Liquids von 10 ml erzielen hingegen Preise von nur etwa drei bis fünf

⁴ WHO: Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems, 2016, who.int/fctc/cop/cop7

⁵ Department of Finance: Tax Strategy Group – TSG 17/07, 25.07.2017, finance.gov.ie

⁶ ANSA: Court says 'super tax' on e-cigarettes unconstitutional, 15.05.2015, ansa.it/english/news/2015/05/15/court-says-super-tax-on-e-cigarettes-unconstitutional_4ff8a4dd-60c3-420b-8ed3-760b17dde1e6; Vranks: After Italy, 10.08.2016, <https://www.reuters.com/article/us-tax-italy-ecigs-insight/italian-e-cigarette-firms-say-new-tax-benefits-tobacco-idUSKBN0M01P220150304>

Euro. Den Umsatzanteil von nikotinhaltenen Liquids, Nachfüllbehältern bzw. nikotinhaltenen E-Zigaretten schätzen wir auf 20 Prozent. Dass es für diesen jungen Markt noch keine validen Zahlen gibt, war im Übrigen auch einer der Gründe, weshalb sich die EU-Kommission gegen eine Steuer ausgesprochen hat.

c) Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen durch das europäische Ausland

Unsere Branche hat schon jetzt erhebliche Nachteile, weil sich Unternehmen aus Drittstaaten nicht an die Regularien der TPD2 (Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG) halten und dadurch Wettbewerbsvorteile genießen (Siehe Punkt 2). Wenn eine Steuer auf nikotinhaltige E-Zigaretten bzw. Nachfüllbehälter nicht EU-weit, sondern nur in Deutschland eingeführt wird, befürchten wir eine ähnliche Problematik.

Die Verbraucher würden dazu übergehen, die Produkte aus dem europäischen Ausland zu bestellen. Bei innereuropäischen Sendungen finden Zollkontrollen- nach unserer Einschätzung - wesentlich seltener statt, als bei Sendungen aus Drittstaaten. Das Aufspüren von Liquids z.B. durch Hunde dürfte deutlich schwieriger sein als das Aufspüren von Tabak-Zigaretten.

Zwar gibt es innerhalb von Europa grundsätzlich rechtliche Möglichkeiten im Rahmen des Wettbewerbs gegen solche Verstöße vorzugehen, aber die hiesigen Anbieter wären mit einer zu großen Anzahl von europäischen Anbietern, die auch jetzt schon entsprechende Produkte an deutsche Verbraucher senden, konfrontiert. In vielen Mitgliedstaaten fehlt es an Möglichkeiten im einstweiligen Rechtsschutz. So könnten Jahre vergehen bis man einen entsprechenden ausländischen Anbieter zur Unterlassung zwingen kann.

d) Finanzierungsproblem der E-Zigaretten Branche

Der E-Zigarettenmarkt in Deutschland ist vor allem von Startups geprägt. Bei allen BfTG Mitgliedern handelt es sich um klein- oder mittelständische Betriebe. Eine Steuer, welche analog zur Tabaksteuer strukturiert wäre, benötigt viel Liquidität. Denn die Steuermarken müssten von den Unternehmen vorab erworben werden. Unserer Einschätzung nach könnte dies die Existenz vieler Marktteilnehmer bedrohen. Kleinere Hersteller von nikotinhaltenen Liquids hätten hier das Nachsehen, während die großen und finanzstarken Tabakkonzerne, die immer mehr in den Markt drängen, über die nötige Liquidität verfügen.

2. Verbraucher-Importe von E-Zigaretten aus China

Unserer Branche bereitet es große Sorgen, dass immer mehr Verbraucher E-Zigaretten aus China bestellen. Die E-Zigaretten-Hardware, also die E-Zigarette selbst oder deren Bestandteile (Clearomizer, Verdampfer oder Akkutträger), werden nahezu ausschließlich in China hergestellt.

Damit schadhafte und somit gesundheitsgefährdende E-Zigaretten nicht in der EU in den Verkehr gebracht werden, sieht die TPD2 vor, dass elektronische Zigaretten sechs Monate vor

dem beabsichtigten Inverkehrbringen registriert werden müssen (Art. 20 Abs. 2 TPD2, Erwägungsgrund 36; § 24 Abs. 1 und 2 TabakerzV). Bei der Registrierung werden viele sicherheitsrelevante Angaben gefordert, insbesondere müssen die ausgebrachten Emissionen und toxikologischen Daten mitgeteilt werden. Das Inverkehrbringen nicht rechtzeitig registrierter elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter ist gemäß § 23 Abs. 2 Nr. 2 TabakerzG verboten.

In der Praxis bedeutet dies, dass hiesige Händler mehr als sechs Monate auf das neue Produkt warten müssen, nachdem eine neue E-Zigarette von einem chinesischen Hersteller vorgestellt wurde. Denn die E-Zigarette muss zunächst in einem Labor untersucht werden und dann von einem europäischen Importeur - mit anschließender sechsmonatiger Wartezeit - registriert werden. Da sich die Werbung für entsprechende Produkte direkt nach Veröffentlichung durch die chinesischen Hersteller über Plattformen wie YouTube ganz gezielt auch an Verbraucher aus der EU richtet, verstärkt dies die Bereitschaft der Verbraucher, die Ware direkt aus China zu beziehen.

Diese Bestellungen sind in einer hohen Anzahl zu beobachten. Die Lieferung erfolgt entweder direkt vom Händler aus dem Drittstaat oder unter Verwendung von Fulfillmentdienstleistern (FFC) mit Sitz innerhalb der EU. Mit Mitteln des Wettbewerbsrechts lässt sich kein effektiver Rechtsschutz gegenüber Mitbewerber aus Drittstaaten wie z.B. China, erreichen.

Wir möchten mit diesem Schreiben deutlich machen, dass den Zoll, als für die Kontrolle der Außengrenzen zuständige Behörde bei der Einfuhr von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern im Sinne der TPD2, eine besondere Verantwortung trifft. Wir haben bisher eine Vielzahl von Testbestellungen aus Drittländern durchgeführt. Die E-Zigaretten wurden bisher immer an den Verbraucher ausgeliefert. Diese E-Zigaretten waren in allen Fällen nicht konform. Dieser Zustand muss sich unbedingt ändern. Es besteht eine regelrechter "Run" auf die neuesten E-Zigaretten Modelle – unter solchen Bedingungen sind hiesige Händler überhaupt nicht mehr wettbewerbsfähig gegenüber Online-Shops aus Drittländern. Außerdem werden die Regelungen der TPD2, welche zum Schutz der Gesundheit erlassen worden sind, ad absurdum geführt.

In Erwägungsgrund 37 der TPD2 heißt es:

“Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter den wesentlichen Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen. Ist der Hersteller eines entsprechenden Produkts nicht in der Union niedergelassen, so sollte der Importeur des Produkts die Verantwortung in Bezug auf die Konformität dieser Produkte mit dieser Richtlinie tragen.”

In den angesprochen Fällen existiert aber kein Importeur bzw. ist der Importeur ein Verbraucher. Mitgliedstaaten können den grenzüberschreitenden Verkehr jedoch per Fernabsatz verbieten (Art. 18, TPD2). In Anbetracht der hohen Anzahl der Verstöße befürwortet der BfTG ein entsprechendes Verbot für Drittländer, da hier wie bereits erwähnt, auch die Möglichkeit von wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen fehlt.

Schon jetzt ist der grenzüberschreitende Handel per Fernabsatz nur von registrierten Unternehmen rechtmäßig (§22 Abs. 1 TabakerzG). Die registrierten Unternehmen müssen

außerdem über ein geeignetes Altersprüfsystem verfügen (§22 Abs. 1 Nr. 2 TabakerzG).

Außerdem müsste die zuständige Behörde eine Liste registrierten Verkaufsstellen zugänglich machen, denn in Artikel 18 Abs. 2 heißt es:

“(2) Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verbraucher Zugang zu der Liste aller bei ihnen registrierten Verkaufsstellen haben. Wenn sie die Liste verfügbar machen, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Bestimmungen und Vorkehrungen gemäß der Richtlinie 95/46/EG berücksichtigt werden. Verkaufsstellen dürfen mit dem Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen im grenzüberschreitenden Fernabsatz erst beginnen, wenn sie die Bestätigung der Registrierung bei der zuständigen Behörde erhalten haben.”

(siehe auch §22 Abs. 4 TabakerzG)

In der Praxis existiert so eine Liste leider nicht oder sie ist uns zumindest nicht bekannt. Mit einer Liste könnten wir registrierte Unternehmen bei der zuständigen Behörde melden, so dass die Registrierung ggfs. wieder entzogen wird. Wir gehen aber davon aus, dass die meisten chinesischen Online-Anbieter über keine Registrierung verfügen. Es ist uns auch nicht bekannt, dass der Zoll die Existenz der Registrierung prüft. Des Weiteren sind wir bei unseren Testbestellungen auf keinen chinesischen Anbieter gestoßen, der ein Altersprüfsystem, welches bei einer Lieferung nach Deutschland an das deutsche Jugendschutzgesetz angelehnt sein müsste, eingesetzt hat.

Bei elektronischen Zigaretten, die direkt an Verbraucher gesendet werden, ist also abzufragen, ob es sich bei dem Absender überhaupt um einen registrierten Händler handelt.

Auch Verstöße gegen Kennzeichnungsvorschriften im Sinne von Art. 27 Abs. 3 Buchstabe b. Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates („AkkreditierungsVO“) sind von besonderer Relevanz. Art. 20 Abs. 4 TPD2 ordnet umfassende Kennzeichnungsvorschriften für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter an (vgl. §§ 26,27 TabakerzV). So muss die E-Zigarette z.B. über einen Beipackzettel verfügen, welcher u.a. den Namen und die Anschrift einer natürlichen oder juristischen Person in der EU benennt.

Der Umfang der Kontrollen sollte ausgeweitet werden

Der Umfang der Kontrollen bestimmt sich nach den Grundsätze der Risikobewertung, eingegangenen Beschwerden und sonstigen Informationen.

Gemäß Artikel 5 Nr. 7 Verordnung (EU) Nr. 952/2013 vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (Zollkodex der Union, „UZK“) ist „Risiko“

„die Wahrscheinlichkeit, dass im Zusammenhang mit dem Eingang, dem Ausgang, dem Versand, der Beförderung oder der Endverwendung von zwischen dem Zollgebiet der Union und Ländern oder Gebieten außerhalb dieses Gebiets beförderten Waren oder mit im Zollgebiet der Union befindlichen Nicht-Unionswaren, ein Ereignis und die Auswirkungen eintreten, durch die

- a. *die vorschriftsmäßige Anwendung von Maßnahmen der Union oder ihrer Mitgliedstaaten verhindert wird,*
- b. *die finanziellen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten bedroht werden oder*
- c. *die Sicherheit und der Schutz der Union und ihrer Bewohnern, die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen, die Umwelt oder die Verbraucher gefährdet werden.“*

"Risikomanagement" ist gemäß Art. 5 Nr. 25 UZK die systematische Ermittlung von Risiken, auch durch Stichproben, und die Anwendung aller für die Risikobegrenzung erforderlichen Maßnahmen.

Wie bereits dargestellt sind die Verstöße erheblich. Das Risiko, dass es sich bei elektronischen Zigaretten, die aus China in die EU eingeführt werden um Produkte handelt, bei denen Verstöße nach Art. 27 Abs. 3 Buchst. a und b AkkreditierungsVO vorliegen, muss als ausgesprochen hoch angesehen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um geringe Stückzahlen handelt. Der Zoll sollte den Umfang der Kontrollen entsprechend ausweiten.

Ich hoffe sehr, dass Sie uns bei diesem für unsere Branche leider erheblichen Problem weiterhelfen und würde mich sehr über eine Antwort freuen.

Selbstverständlich stehe ich Ihnen bei Fragen oder für einen weiteren Austausch gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dustin Dahlmann
(Vorsitzender)