

VdR . Jägerstr. 51 . 10117 Berlin

19.11.2015
MvF/ARH

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
Referat 223
Wilhelmstraße 54

10117 Berlin

Stellungnahme zu den Referentenentwürfen des BMEL: Gesetz und Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Stand: 10.11.2015)

Sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie zunächst recht herzlichen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Referentenentwürfen (*Gesetz¹ und Verordnung² sowie das Erstes Gesetz³ zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes und Erste Verordnung⁴ zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung*) des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Ernährung zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse.

Unsere wesentlichen Kernpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Problematisch insbesondere für unsere vorwiegend kleinen und mittelständischen Mitgliedsunternehmen ist, dass den Entwürfen weiterhin keine umfassende 1:1-Umsetzung zugrunde liegt und auch weiterhin keine angemessenen Umstellungsfristen für die Produktion gewährt werden.

Als besonders problematisch zeigen sich:

- die bereits zum **20. Mai 2016** erforderliche Produktionsumstellung (Packungsgestaltung, Maschinenumstellung, Materialbestellung, etc.) ohne angemessene Übergangsfristen
- das sofortige Samplingverbot für Zigaretten und Feinschnitt und für Pfeifentabake, Schnupftabake, Zigarren/Zigarillos ab dem **20. Mai 2020** – Samplingverbot ist nicht in der Richtlinie 2014/40/EU vorgesehen – **keine 1:1-Umsetzung**

¹ Bearbeitungsstand: 10.11.2015

² Bearbeitungsstand: 10.11.2015

³ Bearbeitungsstand: 04.11.2015

⁴ Bearbeitungsstand: 04.11.2015

- das Plakatwerbeverbot ab dem **1. Juli 2020** – **keine 1:1-Umsetzung**
- die Einführung eines generellen Auslobungsverbot, obwohl die Richtlinie nur die Kennzeichnung auf der Verpackung, der Außenverpackung und dem Tabakerzeugnis selbst regelt – **keine 1:1-Umsetzung**
⇒ **Samplingverbot + Plakatwerbeverbot + Auslobungsverbot = Totalverbot der Kundenkommunikation für legale Produkte**
- das Verbot von Aromastoffen in ihren Bestandteilen oder sonstige technische Merkmalen in Tabak zum Selbstdrehen – **keine 1:1-Umsetzung**
- das Verbot aller aufgelisteten Zusatzstoffe (Anlage 1) obwohl die Richtlinie für Pfeifentabake, Zigarren und Zigarillos, Kau- und Schnupftabake⁵ Ausnahmen vorsieht – **keine 1:1-Umsetzung**
- der Verzicht auf wissenschaftliche Kriterien: seitens der Richtlinie 2014/40/EU werden wissenschaftliche Kriterien bei einem Verbot bestimmter Tabakprodukte gefordert; die deutsche Umsetzung verzichtet auf wissenschaftliche Kriterien – **keine 1:1-Umsetzung**
- die Erweiterung der Definitionen der Werberichtlinie 2003/33/EG („Werbung“, „Sponsoring“) – **Änderung bestehender und bereits umgesetzter EU-Richtlinien**
- die Bereitstellungsverpflichtung der Hersteller und Importeure im Hinblick auf Informationen über die Marktsituation bestimmter Tabakerzeugnisse, obwohl die Richtlinie dies nicht vorsieht – **keine 1:1-Umsetzung**
- die verschärften Mitteilungspflichten von produktspezifischen Angaben, die die Richtlinie nicht vorsieht – **keine 1:1-Umsetzung**
- Vorgabe eines Zulassungsverfahrens von neuartigen Tabakerzeugnissen statt eines Meldeverfahrens – **keine 1:1-Umsetzung**

Einzelheiten zu den weiterhin problematischen Regelungen entnehmen Sie bitte dem beigefügten Annex.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Michael von Foerster
Hauptgeschäftsführer

Alexandra Ramona Hampel, LL.M. (NUS)
Justiziarin

⁵ teilweise wurden Ausnahmen gewährt für rauchlose Tabakerzeugnisse

ANHANG ZUR STELLUNGNAHME DES VDR

ZUM REFERENTENENTWURF DES BMEL – GESETZ ZUR UMSETZUNG DER RICHTLINIE ÜBER TABAKERZEUGNISSE UND ANDERE GESETZE

Zu Artikel 1, § 2 Nr. 5: Sonstige Begriffsbestimmungen – werbliche Information

§ 2 Nr. 5 definiert den Begriff der **werblichen Information**. Dieser Begriff ist nicht in der Richtlinie 2014/40/EU enthalten und stellt folglich keine 1:1-Umsetzung der Richtlinie dar. Der Begriff der werblichen Information erlangt Bedeutung bei dem Irreführungstatbestand in § 18 (2) des Umsetzungsgesetzes. In der exemplarischen Aufzählung der werblichen Information findet sich die „sonstige Aussage“ wieder. Dieser Begriff ist unscharf formuliert und wird daher kritisiert, weil das Verbot in § 18 (2) nicht hinreichend genau den Tatbestand bestimmt, der verboten sein soll. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein Verstoß gegen § 18 Abs. 2 nach § 34 (1) Nr. 6 eine Straftat darstellt.

Petitum:

Streichung des Begriffes „sonstige Aussage“

Zu Artikel 1, § 2 Nr. 6: Sonstige Begriffsbestimmungen – Werbung

Ausweislich der Begriffsbestimmungen ist „**Werbung**“ jede Art kommerzieller Kommunikation mit dem Ziel der direkten oder indirekten Wirkung, den Verkauf eines Erzeugnisses zugunsten des eigenen oder eines fremden Unternehmens zu fördern. Unverständlich in dem Zusammenhang ist allerdings, aus welchem Grund diese Begriffsbestimmung über die Definition der Werbung in der Richtlinie 2003/33/EG, die dort in Artikel 2 lit b) geregelt ist,⁶ hinausgeht.

Anders als in der vorbesagten Richtlinie ergänzt die deutsche Version die Verkaufsförderung um solche Handlungen, die zugunsten des eigenen oder eines fremden Unternehmens getätigt werden. Die Richtlinie 2003/33/EG sieht keinen Ermessensspielraum im Hinblick auf die Begriffsbestimmungen vor. Bislang wurde von den Begriffsbestimmungen der Richtlinie 2003/33/EG nicht abgewichen, sondern mittels eines Gesetzesverweises 1:1 übernommen, wie die Vorschrift des § 21a (1) Nr. 1 Vorläufiges Tabakgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1997 (BGBl. I S. 2296), das zuletzt durch Artikel 61 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, reflektiert. Daher ist unverständlich, aus welchem Grund von der Definition der Richtlinie 2003/33/EG abgewichen werden soll, obwohl dieser Begriff seit mehr als einem Jahrzehnt seitens der Politik unbeanstandet existiert und die umzusetzende Tabakproduktrichtlinie 2014/40/EU keine Erweiterung des Werbebegriffs vorsieht.

⁶ „Werbung“ ist jede Art kommerzieller Kommunikation mit dem Ziel oder der direkten oder indirekten Wirkung, den Verkauf eines Tabakerzeugnisses zu fördern

Petitum:

Anpassung der Definition „Werbung“ an die Vorgaben des Artikel 2 lit b) der Richtlinie 2003/33/EG

Zu Artikel 1, § 2 Nr. 7: Sonstige Begriffsbestimmungen – Sponsoring

Auch bei der Begriffsbestimmung des „**Sponsoring**“ wurde im Gesetzesentwurf von der verbrieften europäischen Vorgabe in Artikel 2 lit c) der Richtlinie 2003/33/EG abgewichen. Ausweislich dieser europäischen Vorschrift ist Sponsoring jede Art von öffentlichem oder privatem Beitrag zu einer Veranstaltung oder Aktivität oder jede Art von Unterstützung von Einzelpersonen mit dem Ziel oder der direkten oder indirekten Wirkung, den Verkauf eines Tabakerzeugnisses zu fördern.

Der Gesetzesentwurf hingegen erweitert den Begriff, indem der Sachverhalt auf Förderungsaktivitäten erweitert wird, die den Verkauf eines Erzeugnisses zugunsten des eigenen oder eines fremden Unternehmens betreffen. Nach § 21a (1) Nr. 2 des Vorläufigen Tabakgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1997 (BGBl. I S. 2296), das zuletzt durch Artikel 61 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, wurde der Begriff 1:1 übernommen. In der vergangenen Dekade standen diese Begrifflichkeit und die Definition auf EU-Ebene nie zur politischen Diskussion. Daher ist unverständlich, aus welchem Grund Deutschland von bestehenden EU-Richtlinien, deren Regelungsgegenstand nicht primär der Tabak ist, abzuweichen gedenkt.

Petitum:

Anpassung der Definition „Sponsoring“ an die Vorgaben des Artikel 2 lit c) der Richtlinie 2003/33/EG

Zu Artikel 1, § 5 (1) Nr. 1 b und (2): Inhaltsstoffe

Gemäß § 5 (1) Nr. 1 b sind Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen verboten, die Aromastoffe in ihren Bestandteilen oder sonstige technische Merkmale enthalten, mit denen sich der Geruch oder Geschmack oder die Rauchintensität verändern lassen. Die Richtlinie wird hier jedoch nicht 1:1 umgesetzt.

In Artikel 7 (7) der Richtlinie 2014/40/EU verbieten Mitgliedstaaten diejenigen Zigaretten oder Tabak zum Selbstdrehen, die in irgendwelchen ihrer Bestandteile Aromastoffe enthalten, **etwa in Filtern, Papieren, Packungen, Kapseln**, oder die sonstige technische Merkmale enthalten, mit denen sich der Geruch oder Geschmack der betreffenden Tabakprodukte oder deren Rauchintensität verändern lassen. Diese Einschränkung des Verbots der Aromastoffe ist im Entwurf des Tabakerzeugnisgesetzes nicht richtig umgesetzt.

Petitum:

Anpassung dieser Vorschrift an den Wortlaut von Artikel 7 (7) der Richtlinie 2014/40/EU

Zu Artikel 1, § 5 (1) Nr. 3: Inhaltsstoffe

Nach § 5 (1) Nr. 3 ist es verboten, **Tabakerzeugnisse, die Zusatzstoffe** in Mengen enthalten, die die **toxische oder suchterzeugende Wirkung oder die CMR-Eigenschaften** beim Konsum um ein messbares Maß erhöhen, in den Verkehr zu bringen.

Diese Vorschrift wird den Vorgaben der Richtlinie nicht gerecht. Ausweislich Artikel 7 (9) der Richtlinie 2014/40/EU sind die Mitgliedstaaten dann befugt, das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen, die Zusatzstoffe in Mengen enthalten, die die toxische oder suchterzeugende Wirkung oder die CMR-Eigenschaften eines Tabakerzeugnisses beim Konsum um ein signifikantes oder messbares Maß erhöhen, zu verbieten, wenn das Verbot auf wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt ist.

Die deutsche Umsetzungsvorschrift verzichtet gänzlich auf diese wissenschaftlichen Erkenntnisse und geht daher über die 1:1-Umsetzung der Richtlinie hinaus, indem bereits ohne wissenschaftliche Erkenntnisse für diese Tatbestände ein Verbot ausgesprochen werden darf. Dies entspricht nicht den rechtsstaatlichen Grundsätzen, wonach ein Verbot sich als ultima ratio an einem besonders strengen Verhältnismaßstab messen lassen muss.

Des Weiteren gibt die Richtlinie vor, dass die Erhöhung entweder an ein messbares oder ein signifikantes Maß geknüpft wird. Das deutsche Umsetzungsgesetz hingegen verzichtet auf die „signifikante“ Erhöhung, was zu kritisieren ist, da „signifikant“ eine deutliche Erhöhung voraussetzt während eine „messbare“ Erhöhung bereits bei der geringsten Abweichung vorliegt. Die Verschärfung stellt keine 1:1-Umsetzung der Richtlinie dar.

Petition:

Einfügen nach „Tabakerzeugnisse“ von „gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse“ in § 5 Abs. 1 Nr. 3

Einfügen nach „beim Konsum messbar“ von „oder signifikant...“

Zu Artikel 1, § 5 (2) Nr. 2: Inhaltsstoffe

Nach dieser Vorschrift wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist, oder zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union, Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen zu bestimmen, die Zusatzstoffe oder Kombinationen von Zusatzstoffen enthalten, die ein charakteristisches Aroma nach Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a erzeugen. In § 5 (1) Nr. 1 wird das Verbot des Inverkehrbringens von Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen mit einem charakteristischen Aroma geregelt.

Hier drängt sich die Frage auf, **nach welchen wissenschaftlichen Kriterien** die Bestimmung der betreffenden Produkte, die sodann mit einem Verbot belegt werden sollen, erfolgen soll.

Die Richtlinie 2014/40/EU gibt zwar keine bestimmten wissenschaftlichen Kriterien vor. Aus dem Gesamtlegislativprozess und den der Richtlinie 2014/40/EU zugrunde liegenden Wertungsmaßstäben, den Erwägungsgründen⁷ der Richtlinie sowie nach grundgesetzlichen Maßstäben müssen sich Verbote am Verhältnismäßigkeitsmaßstab bewerten lassen und zudem – *bis auf wenige Ausnahmen, die hier nicht vorliegen* – auf wissenschaftlichen Kriterien beruhen.

Petition:

Benennung der wissenschaftlichen Kriterien oder ersatzloses Streichen

Zudem fehlt die Übertragung des spezifizierenden Satzes, der den Mitgliedstaaten untersagt, bestimmte Zusatzstoffe zu verbieten. Dieses gegenüber den Mitgliedstaaten adressierte Verbot ist in Artikel 7 (1) S. 2 der Richtlinie 2014/40/EU normiert, findet sich aber in der beanstandeten Norm nicht wieder.

Petition:

Einfügen des Wortlautes von Artikel 7 (1) S. 2 der Richtlinie 2014/40/EU

Zu Artikel 1, § 5 (2) Nr. 3: Inhaltsstoffe

Nach § 5 (2) Nr. 3 wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist, oder zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union, das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen mit bestimmten Inhaltsstoffen oder mit bestimmten Mengen an **Inhaltsstoffen zu verbieten oder zu beschränken** und diese Inhaltsstoffe festzulegen oder die Mengen festzusetzen. Diese Regelung geht klar über den Richtlinienentwurf hinaus und ist keine 1:1-Umsetzung. Nach Artikel 7 (6) und Artikel 7 (9) der Richtlinie 2014/40/EU verbieten die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen mit bestimmten näher spezifizierten Zusatzstoffen. Von Inhaltsstoffen ist in der Richtlinie bei einem Verbot bestimmter Tabakerzeugnisse nicht die Rede. Rein vorsorglich weisen wir darauf hin, dass gravierende Unterschiede zwischen Inhalts- und Zusatzstoffen bestehen, wie sich aus Artikel 2 (18) und (23) der Richtlinie 2014/40/EU eindeutig ergibt.

Zudem liegt zwischen § 5 (2) Nr. 3 und § 5 (2) Nr. 4 kein klar voneinander abgrenzbarer Regelungsbereich vor.

Petition:

Streichen des Artikel 1, § 5 (2) Nr. 3

⁷ siehe Erwägungsgründe 8, 25, 51, 52

Zu Artikel 1, § 5 (2) Nr. 4: Inhaltsstoffe

Nach § 5 (2) Nr. 4 wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist, oder zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union **Höchstmengen für den Gehalt an bestimmten Inhaltsstoffen in Tabakerzeugnissen festzusetzen. Diese Vorschrift geht über die Vorgaben der Richtlinie 2014/14/EU hinaus.** Auch hier findet eine Vermischung der Begrifflichkeiten „Inhaltsstoffe“ und „Zusatzstoffe“ statt.

Artikel 7 (11) der Richtlinie 2014/40/EU bestimmt, dass die Kommission befugt ist, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Höchstwerte für die Mengen von bestimmten Zusatzstoffen festzulegen, wenn sich gezeigt hat, dass ein Zusatzstoff oder eine bestimmte Menge eines Zusatzstoffes die toxische oder suchterzeugende Wirkung eines Tabakerzeugnisses erhöht, und daraufhin in mindestens drei Mitgliedstaaten Verbote verhängt wurden. § 5 Abs. 1 Nr. 4 geht somit über den Richtlinientext hinaus. Die Festlegung von Höchstwerten von Zusatzstoffen liegt **nicht** bei den Mitgliedstaaten, sondern bei der Kommission. Die Festlegung von Höchstmengen von Inhaltsstoffen, liegt - *wenn überhaupt* - ebenfalls bei der Kommission und nicht bei den Mitgliedstaaten, da Zusatzstoffe auch Inhaltsstoffe sind, aber Inhaltsstoffe über den Begriff der Zusatzstoffe hinausgehen.

Petitum:

Ersatzloses Streichen von § 5 (2) Nr. 4

Zu Artikel 1, § 5 (2) Nr. 5 lit a) lit aa): Inhaltsstoffe

Nach dieser Vorschrift wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist, oder zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union, das bei der Bestimmung oder der Festsetzung nach den Nummern 1 bis 4 anzuwendende Verfahren zu regeln und dabei insbesondere vorzuschreiben, dass beim Hersteller oder Importeur, auch unter Fristsetzung, Folgendes angefordert werden kann: schriftliche Stellungnahmen und sonstige Angaben, insbesondere über die Marktsituation, das Herstellen oder die Zusammensetzung von Tabakerzeugnissen, über die hierbei verwendeten Inhaltsstoffe, über deren Funktion und die Gründe für deren Hinzufügung sowie über die Wirkungen dieser Inhaltsstoffe insbesondere für die Erzeugung eines charakteristischen Aromas.

Neben der Unschärfe dieser Verpflichtung in Hinblick auf die Begrifflichkeit der undefinierten „Marktsituation“ liegen den Herstellern und Importeuren ausnahmslos eigene Marktzahlen vor, nicht aber die der anderen Hersteller und Importeure, da dies kartellrechtlich nicht zulässig ist. Es fragt sich, welchen Markt/Gesamtmarkt der Gesetzgeber vor Augen hat, wenn er sicher dieser Begrifflichkeit bedient. Aus diesem Grund ist die Verpflichtung hier wohl auf eine rechtliche Unmöglichkeit und damit eine Nichterfüllbarkeit gerichtet.

Petitum:

Ersatzlose Streichung: „Marktsituation“

Zu Artikel 1, § 6 (2): Warnhinweise und Verpackung

Nach § 6 (2) wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union, **vorzuschreiben, dass Tabakerzeugnisse nur in bestimmten Einheiten und in Packungen von einer bestimmten Art oder Größe in den Verkehr gebracht werden dürfen.**

Die Verpackungsgestaltung und die Verpackungsform werden in Artikel 14 der Richtlinie 2014/40/EU abschließend geregelt. Verpackungen von Tabakerzeugnissen, die nicht in dieser Vorschrift geregelt sind, können nicht national eingeschränkt werden, da die Richtlinie den Mitgliedstaaten dafür nicht die Befugnis zur weiteren Regelung erteilt.

Aus diesem Grund geht das Umsetzungsgesetz weit über die Richtlinie hinaus und eine solche Regelung ist abzulehnen.

Petitum:

Streichen von § 6 (2) Nr. 2

Zu Artikel 1, § 7: Rückverfolgbarkeit: Erkennungs- und Sicherheitsmerkmal

Mit § 7 wird der Aufbau und Betrieb eines Rückverfolgungssystems sowohl für die Zigaretten und den Feinschnitttabak, aber auch für Pfeifentabake, Kau- und Schnupftabake und Zigarren und Zigarillos in nationales Recht umgesetzt.

Unsere kleinen und mittelständischen Mitgliedsunternehmen müssen binnen 5 bzw. 10 Jahren ein vollkommen neues System unter erheblichen Kosten aufbauen und in ihr Unternehmen integrieren.

Die technischen Standards werden seitens der EU-Kommission jedoch voraussichtlich erst im 2. Quartal 2017 vorgelegt, sodass sich diese Frist de facto um 3 Jahre verkürzt. Wie bereits bei den Durchführungsrechtsakten zu Artikel 9 (6) der Richtlinie 2014/40/EU gesehen, arbeitet die Kommission teilweise sehr zeitverzögert und oft unter der Verweigerung der Anhörung der Industrie. Dadurch kommt es zu einem späten Erlass der sekundären Rechtsakte, was eine Fristverkürzung zulasten der Unternehmen bedeutet. Den Unternehmen darf nicht mit den negativen Auswirkungen einer verzögerten Arbeitsweise der Kommission belastet werden. Das ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, der als allgemeiner Rechtsgrundsatz Einzug in das Europarecht gefunden hat.

Die Einführung eines derzeit noch nicht verfügbaren Systems für unsere Mitgliedsfirmen innerhalb von 2 Jahren ist nicht zu bewältigen. Darüber hinaus sollen nach Auffassung der EU-Kommission die technischen Standards ohne Beteiligung der Tabakindustrie erarbeitet werden. Aufgrund angeblicher völkerrechtlicher Verpflichtungen (Guidelines Artikel 5.3. WHO FCTC) – die ist nicht korrekt, da diese Guidelines nicht rechtlich bindend sind - ist die Erarbeitung von Standards innerhalb der Standardisierungsorganisation durch Mitarbeit der Tabakindustrie in diesen Gremien aus Sicht der EU-Kommission unmöglich.⁸ In anderen Wirtschaftsbereichen, wie z.B. der Sprengstoffindustrie, wurde den Herstellern für die Neueinführung eines Rückverfolgungssystems eine Fristverlängerung um drei Jahre gewährt. Darüber hinaus stellt die in § 7 enthaltene Ermächtigung des BMEL, die Unternehmen zur Bereitstellung der technischen Ausrüstung zur Erfassung der geforderten Informationen zu verpflichten, einen erheblichen finanziellen Mehraufwand dar.

Völlig unklar ist unseren Unternehmen, wie die Lagerbestände zum 20.05.2019 zu behandeln sind. Aus unserer Sicht sollten die Lagerbestände von der Verpflichtung zur Datenerfassung und Aufzeichnung ausgenommen werden.

Petitum:

Anpassung der Fristen an den Implementierungsplan der Europäischen Kommission zu Artikel 15 und Artikel 16 hinsichtlich der noch zu erlassenen abgeleiteten Rechtsakten (ab Rechtssicherheit)

Zu Artikel 1, § 12 (1): Neuartige Tabakerzeugnisse

Nach dieser Vorschrift dürfen neuartige Tabakerzeugnisse nur dann in den Verkehr gebracht werden, wenn sie zugelassen sind. Das konstituiert eine klare Abweichung von Artikel 19 (1) der Richtlinie 2014/40/EU: die **Richtlinie schreibt lediglich eine Meldepflicht** bei der Absicht des Inverkehrbringens vor, nicht jedoch ein Zulassungsverfahren.

Petitum:

Anpassung von § 12 (1) und der übrigen Absätze der Vorschrift an die Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU

Zu Artikel 1, § 18 (2) S. 2 Nr. 3: Verbote zum Schutz vor Täuschung

Nach dieser Norm ist es verboten, Tabakerzeugnisse unter Verwendung irreführender werblicher Informationen auf Packungen, Außenverpackungen oder auf dem Tabakerzeugnis selbst in den Verkehr zu bringen oder **allgemein oder in bestimmten Einzelfällen zu bewerben**.

⁸ vgl. S. 20 Ratsdokument 13533/15 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Vademecum on European Standardisation in support of Union Legislation and policies PART I Role of the Commission's Standardisation requests to the European standardisation organisations

Die Richtlinie regelt in Artikel 13 (1) das Erscheinungsbild der Erzeugnisse und bezieht sich dabei **abschließend** auf die Packung, die Außenverpackung sowie auf das Tabakerzeugnis selbst. Die Packung ist in Artikel 2 Nr. 30, die Außenverpackung in Artikel 2 Nr. 29 und das Tabakerzeugnis ist in Artikel 2 Nr. 4 abschließend geregelt. Die allgemeine oder einzelfallbezogene Werbung wird nicht von der Richtlinie 2014/40/EU erfasst und geht daher über eine 1:1-Umsetzung hinaus.

Petitum:

Streichen in Artikel 1, § 18 (2) S. 2 Nr. 3: „... oder allgemein oder in bestimmten Einzelfällen zu bewerben.“

Zu Artikel 1, § 18 (2) S. 2 Nr. 3⁹: Verbote zum Schutz vor Täuschung

Eine Irreführung liegt insbesondere bereits dann vor, wenn sich die werblichen Informationen auf **Geschmack, Geruch, Aromastoffe oder sonstige Zusatzstoffe oder auf deren Fehlen** beziehen.

Auch diese Vorschrift geht über eine 1:1-Umsetzung hinaus. In Artikel 13 der Richtlinie 2014/40/EU ist das Erscheinungsbild von Tabakerzeugnissen geregelt, d.h. die Packung, die Außenverpackung und das Tabakerzeugnis selbst. Die beanstandete Norm hingegen weitet richtlinienwidrig die strikte Regulierung auf die allgemeine oder einzelfallbezogene Werbung aus.

Des Weiteren wird das Verbot auf die werbliche Information ausgeweitet, obwohl die Richtlinie sich auf Elemente und Merkmale beschränkt. Die werbliche Information wird definiert als Bezeichnungen, Angaben, sonstige Aussagen, Aufmachungen, Darstellungen, figurative und sonstige Zeichen und Symbole. Insbesondere im Hinblick auf „Aussagen“ wird nicht deutlich, ob damit schriftliche oder auch mündliche Aussagen gemeint sind. Umfasst der Begriff „**Aussagen**“ auch mündliche Auslobungen kommt dies einem Beratungs- und Konsumentenkommunikationsverbot gleich. In diesem Fall wird der Verkäufer gesetzlich dazu degradiert, beratungsintensive Produkte, wie Pfeifentabak, Kau- und Schnupftabak, Zigarren und Zigarillos nicht mehr zu erläutern, sondern allenfalls den Standort im Regal zu zeigen und sodann zu allen weiteren Eigenschaften, insbesondere zu Abgrenzungsmerkmalen, zu schweigen. Die Richtlinie 2014/40/EU hat zudem zum Ziel, das Tabakprodukt selbst und seine Verpackung zu regeln, nicht aber die Bewerbung der Produkte am Verkaufsort, was ohnehin nicht in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union fallen würde. Die deutsche Regelung geht weit über die Intention, aber auch der eigentlichen Regelung der Richtlinie hinaus und ist daher abzulehnen.

Petitum:

Streichung von § 18 (2) S. 1 und § 18 (2) S. 2 Nr. 3 und Aufnahme des Textes der Richtlinie 2014/40/EU: „Die Kennzeichnung der Packung und der Außenverpackung sowie das Tabakerzeugnis selbst dürfen weder Elemente noch Merkmale aufweisen, die sich auf den

⁹ Position bezieht sich auf 2 Sachverhalte in derselben Norm (§ 18 (2) S. 2 Nr. 3)

Geschmack, Geruch, eventuelle Aromastoffe oder sonstige Zusatzstoffe oder auf deren Fehlen beziehen.“

Zu Artikel 1, § 18 (3) Nr. 2: Verbote zum Schutz vor Täuschung

Nach dieser Vorschrift ist es verboten, Tabakerzeugnisse in den Verkehr zu bringen, wenn die Packung oder Außenverpackung den Eindruck erweckt, Verbraucherinnen oder Verbraucher könnten einen wirtschaftlichen Vorteil **erlangen**. Diese Norm weicht deutlich von der Regelung der äquivalenten Vorschrift in Artikel 13 (2) ab, wonach abschließend geregelt ist, was alles nicht beworben werden darf: aufgedruckte Gutscheine, Ermäßigungen, kostenlose Abgabe, 2-für1-Angebote oder ähnliche Angebote. Mit der jetzigen Fassung im Gesetzesentwurf wurde der Tatbestand richtlinienwidrig uferlos ausgeweitet.

Petitum:

Anpassung von § 18 (3) Nr. 2 an den Wortlaut von Artikel 13 (2) der Richtlinie 2014/40/EU

Zu Artikel 1, § 19: Verbot der Hörfunkwerbung, der Werbung in Druckerzeugnissen und in Diensten der Informationsgesellschaft, Verbot des Sponsorings

In dieser Vorschrift fehlt die bisherige Regelung des § 21a (3) S. 2 Nr. 3 Vorläufiges Tabakgesetz. Nach dieser Vorschrift darf für Tabakerzeugnisse in einer Veröffentlichung (in der Presse oder in einer anderen gedruckten Veröffentlichung = **Werbeverbot in der Fachpresse**) geworben werden, die in ihrem redaktionellen Inhalt weit überwiegend Tabakerzeugnisse oder ihrer Verwendung dienende Produkte betrifft und nur für eine solche sich daraus ergebende Öffentlichkeit bestimmt ist und an diese abgegeben wird. Es ist nicht einzusehen, aus welchem Grund diese Spezialöffentlichkeit nunmehr von der Werbung abgeschnitten sein soll, die die Produkte gegenüber Konsumenten verkauft.

Petitum:

Aufnahme einer Nr. 3 in § 19 Abs. 2:

„3. die

a)

in ihrem redaktionellen Inhalt weit überwiegend Tabakerzeugnisse oder ihrer Verwendung dienende Produkte betrifft und

b)

nur für eine sich aus Buchstabe a ergebende Öffentlichkeit bestimmt ist und an diese abgegeben wird.“

Zu Artikel 1, § 23 (1) lit f) lit aa): Ermächtigungen

Nach dieser Vorschrift wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher oder Dritter vor Gesundheitsschäden erforderlich ist, in den Fällen des Buchstaben f auch zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union,

vorzuschreiben, dass Hersteller und Importeure Studien, insbesondere über die gesundheitlichen Auswirkungen von Inhaltsstoffen, ihre konsumfördernden Eigenschaften und **zur Marktsituation**, durchzuführen und der zuständigen Behörde vorzulegen haben. Die Richtlinie regelt abschließend in Artikel 5 (6), welche Informationen die Hersteller und Importeure vorzulegen haben. Informationen über die Marktsituation sind davon nicht umfasst, so dass hier über den Regelungsbereich der Richtlinie hinausgegangen wird. Zudem bestehen kartellrechtliche Bedenken im Hinblick auf Aussagen zur Marktsituation, da durch die Verpflichtung eine Austauschplattform geschaffen werden könnte, die eine Markttransparenz unter bestimmten Bedingungen ermöglichen kann. Zudem bleibt unklar, welcher Markt/Gesamtmarkt gemeint ist. Die Hersteller und Importeure können nicht darauf verwiesen werden, den genauen Tatbestand und den dahinter stehenden Willen des Gesetzgebers zu erraten.

Petitum:

Anpassung des Artikel 1, § 23 (1) lit f) lit aa) an den Wortlaut des Artikels 5 (6) der Richtlinie 2014/40/EU

Zu Artikel 1, § 34 (1) Nr. 6: Strafvorschriften

Nach § 34 (1) Nr. 6 ist es **strafbewehrt, wenn Tabakerzeugnisse unter Verwendung irreführender werblicher Informationen in den Verkehr gebracht werden oder beworben werden oder Tabakerzeugnisse in den Verkehr gebracht werden, bei denen der Eindruck eines wirtschaftlichen Vorteils erweckt wird.** Der Tatbestand ist geprägt von unbestimmten Rechtsbegriffen. Die Schaffung eines Straftatbestandes für einen Sachverhalt und Tatbestand, der juristisch kaum zu erfassen ist, ist unverhältnismäßig. Dies entspricht nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an Normbestimmtheit und der Normklarheit.¹⁰ Strafbewehrte Verbote wie § 18 Abs. 2 müssen nach dem Bestimmtheitsgebot so konkret sein, dass Tragweite und Anwendungsbereich des Tatbestandes für die Adressaten zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen. Generalklauseln oder unbestimmte, wertausfüllungsbedürftige Begriffe sind im Strafrecht allerdings nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Norm eine zuverlässige Grundlage für ihre Auslegung und Anwendung bietet oder wenn sie eine gefestigte Rechtsprechung übernimmt und damit aus dieser Rechtsprechung hinreichende Bestimmtheit gewinnt.¹¹ Durch die Neueinführung von Teilen des Täuschungstatbestandes liegt keine gesetzte Kasuistik vor, so dass dies auf verfassungsrechtliche Bedenken stößt.

Petitum:

Ersatzlose Streichung

Zu Artikel 1, § 46: Ermächtigung zur Anpassung von Rechtsverordnungen

Nach § 46 wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Rechtsverordnungen, die aufgrund der Regelungen dieses Gesetzes angepasst werden müssen, in dem erforderlichen Umfang zu

¹⁰ Entscheidung des BVerfG vom 26.07.2005, Aktenzeichen: 1 BvR 782/94 und 1 BvR 957/96 Rdnr. 184

¹¹ Entscheidung des BVerfG vom 21.11.2002, Aktenzeichen: 2 BvR 2202/01 Rdnr. 5

ändern. In dem Umsetzungsgesetz werden Bereiche erfasst, die in den Geschäftsbereich anderer Bundesministerien oder in die Zuständigkeit der Länder fallen, so dass diese weite Ermächtigung kaum grundgesetzlichen Anforderungen entspricht. **Hierin sehen wir einen Verstoß gegen Artikel 80 Abs. 1 S. 2 GG. Die Ermächtigung ist so unbestimmt gefasst, dass nicht vorhergesehen werden kann, welche Inhalte die Verordnungen haben werden.**

Petition:

Ersatzloses Streichen

Zu Artikel 1, § 47: Übergangsregelungen

Die Fristenregelung in § 47 stellt unsere Mitgliedsfirmen vor unüberwindbare Hürden. Nach dieser Vorschrift dürfen Tabakerzeugnisse, die vor dem 20.05.2016 hergestellt oder in Verkehr gebracht und gekennzeichnet wurden und die den bis dahin geltenden Vorschriften entsprechen, noch bis zum 20.05.2017 in den Verkehr gebracht werden oder im Verkehr verbleiben. Für unsere Mitgliedsunternehmen, die sogenannte langsam drehende Produkte, wie Zigarren, Zigarillos, Pfeifentabak, Kau- und Schnupftabak vertreiben, bedeutet dies eine mittelstandsvernichtende Regelung, da diese Produkte nach dem **20. Mai 2017** aufwendig vom Markt zurückgenommen werden und kostenpflichtig vernichtet werden müssen.

Darüber hinaus sind bestimmte Aspekte, wie z.B. die genaue Anordnung des allgemeinen Warnhinweises und der Informationsbotschaft auf Verpackungen von Tabak zum Selbstdrehen in Beuteln der EU-Kommission in Form des Erlasses abgeleiteter Rechtsakte vorbehalten. Diese abgeleiteten Rechtsakte wurden noch nicht erlassen. Unsere Unternehmen benötigen für die Produktionsumstellung bzw. -anpassung mindestens 18 Monate für Tabake zum Selbstdrehen in Beuteln. Ein Gutachten der HWTK Leipzig vom 22.06.2015 kommt mit Blick auf die Umstellungsproblematik bei Feinschnitttabaken zu folgenden Ergebnissen:

- Wegen der sehr hohen Spezifika der Anforderungen an diese Anlagen existiert nur eine sehr kleine Anzahl an Sondermaschinenbauunternehmen, die in der Lage sind diese Konstruktionen und Entwicklungen durchzuführen.
- Obgleich die Kapazitäten in diesem Bereich bereits signifikant erhöht werden, ist dennoch von einem großen Auftragsstau in diesem Bereich auszugehen.
- Erschwerend kommt für den Verpackungstyp „Pouches“ hinzu, dass durch das Bedrucken der Innenseiten (Innerprint) keine Substrate (Folien) und Druckfarben existieren, die die entsprechende Zertifizierung besitzen, um mit dem Packgut (Tabak) in direkten Kontakt zu kommen.
- Hier muss von einem weiteren Entwicklungs- und Zulassungszeitraum ausgegangen werden, der momentan nur abgeschätzt werden kann.

In der Folge ist mit einem notwendigen Umstellungszeitraum ab dem Tag der Rechtssicherheit von 18 Monaten zu rechnen.

Umsetzungsvorschriften, die die Unmöglichkeit der Einhaltung der Fristen hervorrufen, entsprechen nicht den europarechtlichen Vorgaben, worunter auch die Grundrechte-Charta

zählt, die nach Artikel 6 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union gleichrangig im Verhältnis zu den Primärrechtsverträgen ist.

Rein vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass die Grundrechte-Charta für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt. Der deutsche Gesetzgeber ist nicht gehalten, Fristen aus der Richtlinie zu übernehmen, die nicht den europarechtlichen Vorgaben entsprechen.

Zudem weisen wir daraufhin, dass uns die Anforderungsformulare für Druckdateien für die kombinierten Bildwarnhinweise seitens des BMEL erst am 04.11.2015 zur Verfügung gestellt worden sind. Ohne diese Druckdateien können die Unternehmen keine Umstellungen für die verpflichtend anzubringenden Bildwarnhinweise vornehmen. 7 Monate zuvor die notwendigen Dokumente/Dateien zur Verfügung zu stellen, ist unverhältnismäßig und eine fristgerechte Umstellung zeitlich nicht zu bewerkstelligen.

Petitum:

Gewährung einer Frist zur Umstellung der Produktion von 18 Monaten:

- *ab Rechtssicherheit mit einer anschließenden Abverkaufs Frist von 12 Monaten im Handel oder*
- *ab Rechtsklarheit mit einer anschließenden Abverkaufs Frist von 12 Monaten im Handel*

Neben der 18-monatigen Frist zur Umstellung der Produktion (entweder ab Rechtssicherheit oder Rechtsklarheit) auch für Pfeifentabak, Zigarren/Zigarillos und Schnupftabak sprechen wir uns mit Blick auf die z.T. sehr langsam drehenden Marken (Regalzeit von 2 - 4 Jahren) für einen unbefristeten Abverkauf aus.

ZUM REFERENTENTWURF DES BMEL: ENTWURF EINES ERSTEN GESETZES ZUR ÄNDERUNG DES TABAKERZEUGNISGESETZES.¹²

Zu Artikel 1 Nr. 1, Nr. 3 lit a) und Nr. 7 (Einfügung von § 20a): Begriffsbestimmungen; Außenwerbung

Außenwerbung wird definiert als: „... die außerhalb von Geschäftsräumen erfolgende Werbung mittels einer ortsfesten Einrichtung, durch direkte Ansprache von Verbraucherinnen und Verbrauchern oder in sonstiger Weise, insbesondere durch Plakate, Beschriftungen, Bemalungen, Luft- oder Lichtwerbung...“. Diese soll ab dem 01.07.2020 verboten werden.

Damit werden nicht nur die Kundeninformation und die Markenkommunikation weiter eingeschränkt. Vielmehr wird der Markt zugunsten großer bekannter Marken zementiert (Oligopolbildung), was den Wettbewerb verzerren wird. Gerade unsere kleinen und mittelständischen Mitgliedsunternehmen leben von ihrer Produktvielfalt und einem großen Markenportfolio. Das Recht für legale Produkte angemessen werben zu dürfen, wird hierdurch

¹² Bearbeitungsstand: 04.11.2015 16:59 Uhr

ausgeholt. Es bestehen hier verfassungsmäßig nicht zu rechtfertigende Eingriffe in die Artikel 2, 5, 12 und 14 GG. Artikel 13 WHO-FCTC lässt sich als Rechtfertigung für diese Eingriffe kaum heranziehen, da in diesem völkerrechtlichen Vertrag auf die Grenzen der jeweiligen nationalen Verfassungen abgestellt wird, wenn die WHO-FCTC befolgt wird.

Petitum:

Ersatzloses Streichen von Artikel 1 Nr. 1, Nr. 3 lit a) und Artikel 1 Nr. 7 (§ 20a)

Zu Artikel 1, Nr. 7: Einfügung von § 20b: Verbot der kostenlosen Abgabe und der Ausspielung

Nach § 20b soll die kostenlose Verteilung von Tabakerzeugnissen ohne Übergangsfrist verboten werden. Für Pfeifentabake, Kau- und Schnupftabake, Zigarren und Zigarillos soll dies ab dem 20.05.2020 verboten werden. Damit soll § 25 Abs. 1 TabStG geändert werden. Allerdings dürfte diese Änderung kaum in den Zuständigkeitsbereich des BMEL fallen.

Inhaltlich würde dies erneut die Kommunikation von bestimmten beratungsintensiven Produkte unterbunden werden und nur den Preis zum einzigen Auswahl- und Differenzierungskriterium machen und ist daher vollumfänglich abzulehnen. Dies widerspricht verbraucherrechtlichen Gesichtspunkten. Dies gilt insbesondere in Verbindung mit dem Auslobungsverbot bestimmter für den Abschluss eines Kaufvertrages essentieller Informationen. **Durch die Kombination des Abgabeverbotes mit dem Auslobungsverbot wird die Kundenkommunikationen auf ein non-verbales Zeigen der beratungsintensiven Produkte in unverhältnismäßiger und konsumentenfeindlicher Weise reduziert.**

Eine Begründung ist hier vollumfänglich unterblieben, was nicht nachvollziehbar ist bei einem so tiefgreifenden grundrechtsrelevanten Eingriff in die unternehmerische Freiheit. In der Begründung des **Referentenentwurfs vom 25.06.2015**¹³ wurde angegeben, dass die kostenlose Abgabe einen Anreiz zum Einstieg in den oder zur Fortsetzung des Tabakkonsums, insbesondere für preisbewusste Konsumenten. Dies widerspricht bestimmten Produktkategorien, die gerade nicht als preisgünstig einzustufen sind. Aus diesem Grund läuft die Argumentation für die Einführung des Verbots der kostenlosen Abgabe ins Leere.

Petitum:

Ersatzloses Streichen bzw. Aufnahme der bisherigen Regelung in § 25 (1) S. 1 und S. 2 TabStG:

„Der Händler muss die Kleinverkaufspackungen verschlossen halten und die Steuerzeichen an den Packungen unversehrt erhalten. Er darf die Packungen jedoch öffnen, um den Inhalt zu prüfen, vorzuzeigen oder, mit Ausnahme des Inhalts von Packungen mit Zigaretten und Feinschnitt, unentgeltlich als Proben oder zu Werbezwecken an Verbraucher zu verteilen. Packungen mit Zigarren oder Zigarillos darf er außerdem zum Stückverkauf an Verbraucher öffnen.“

¹³ Zu diesem Referentenentwurf fand am 09.07.2015 ein Fachgespräch im BMWi statt.

ZUM REFERENTENENTWURF DES BMEL – VERORDNUNG ZUR UMSETZUNG DER RICHTLINIE ÜBER TABAKERZEUGNISSE¹⁴

Zu Artikel 1, § 4: Zusatzstoffe

Nach dieser Norm werden alle Tabakerzeugnisse mit einem Verbot des Inverkehrbringens überzogen, wenn sie einen der in der Anlage 1 aufgeführten Zusatzstoff **enthalten**. Zunächst ist fraglich, anhand welcher wissenschaftlichen Methoden diese Anlage erstellt wurde. Zudem sieht Artikel 7 (12) der Richtlinie 2014/40/EU vor, dass Pfeifentabake, Zigarren und Zigarillos von bestimmten Zusatzstoffverboten ausgenommen sind. Durch den Verweis auf „Tabakerzeugnisse“ wird ein Generalverbot für alle Tabakprodukte normiert und weicht daher unionsrechtswidrig von den Vorgaben der Richtlinie ab, obwohl die Öffnungsklausel der Richtlinie dies nicht vorsieht.

Petitum:

Änderung des § 4: *„Tabakerzeugnisse dürfen nicht in den Verkehr gebracht werden, wenn bei der Herstellung einer in Anlage 1 aufgeführten Zusatzstoffe zugesetzt wurde.“*

Ergänzung von § 4: *„Tabakerzeugnisse mit Ausnahme von Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen sind von den Verboten gemäß § 5 Abs. 1 Buchstabe a und b TaberzG ausgenommen.“*

Zu Artikel 1, § 6 (1) Nr. 5: Mitteilungspflichten

Nach dieser Norm müssen Hersteller und Importeure von Tabakerzeugnissen der zuständigen Behörde in einer nach Markennamen und Art der Tabakerzeugnisse gegliederten Liste jeweils Folgendes mitteilen: die weiteren in Rechtsakten aufgrund von Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie 2014/40/EU vorgesehenen Angaben über Produkteigenschaften, Produktdesign, Verpackung, zur Spezifikation der Tabakerzeugnisse sowie zu Ort und Zeit der Markteinführung und -rücknahme.

In Artikel 5 Abs. 5 der Richtlinie 2014/40/EU heißt es: „Mittels Durchführungsrechtsakten bestimmt und nötigenfalls aktualisiert die Kommission das Format für die Bereitstellung und Verfügbarmachung der in den Absätzen 1 und 6 dieses Artikels und in Artikel 6 genannten Informationen. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 25 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.“ Artikel 5 (5) verweist auf Artikel 5 (1) und Artikel 5 (6). Dort findet sich aber keine Verpflichtung zur Meldung von den Angaben, die die Norm des § 6 (1) Nr. 5 vorsieht, so dass hier eine Verschärfung der Richtlinie und folglich keine 1:1-Umsetzung der Richtlinie erfolgt, wozu die Mitgliedstaaten nicht ermächtigt sind.

Petitum:

Ersatzloses Streichen oder Anpassen an die Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU

¹⁴ Bearbeitungsstand: 30.10.2015 14:16 Uhr

Zu Artikel 1, § 6 (2) Nr. 4: Mitteilungspflichten

Die Hersteller und Importeure von Tabakerzeugnissen übermitteln den zuständigen Behörden bereits seit 2002 alle im Unternehmen verfügbaren toxikologischen Daten in verbrannter oder unverbrannter Form. Die Richtlinie 2014/40/EU verlangt die Übermittlung der „einschlägigen“ toxikologischen Daten. Gemäß § 6 (2) Nr. 4 sind toxikologische Daten der Inhaltsstoffe in Rauchtobakerzeugnissen in verbrannter Form oder, bei rauchlosen Tabakerzeugnissen, in unverbrannter Form, insbesondere hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Gesundheit der Verbraucher und ihrer suchterzeugenden Wirkung der Liste nach Absatz 1 als Erklärung beizufügen. Für unsere überwiegend kleinen und mittelständischen Unternehmen führt die daraus resultierende permanente Recherche der toxikologischen Daten zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand.

Petition:

Einschränkung der Mitteilungspflichten in § 6 Abs.2 Nr. 4 auf „verfügbare toxikologische Daten“

Zu Artikel 1, § 8 (1) S. 1: Besondere Mitteilungspflichten für bestimmte Zusatzstoffe

Dort heißt es, dass Hersteller und Importeure von Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen, die einen Zusatzstoff enthalten, der in einer von den Organen der Europäischen Union oder im Bundesanzeiger veröffentlichten Prioritätenliste gemäß Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 der 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 (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1) enthalten ist, verpflichtet sind, Studien zu diesem Zusatzstoff durchzuführen.

Rein vom Zeitablauf erfolgen Bekanntmachungen zunächst im Amtsblatt der Europäischen Union und sodann zeitversetzt im Bundesgesetzblatt am Ende einer jeden Ausgabe. Insoweit drängt sich die Frage auf, wann der Beginn der 18 Monate in § 8 (5) Nr. 1 zu laufen beginnt.

Petition:

Streichen: „in einer von den Organen der Europäischen Union oder“

Zu Artikel 1, § 8 (2) Nr. 1: Besondere Mitteilungspflichten für bestimmte Zusatzstoffe

Nach dieser Vorschrift muss in den Studien für bestimmte Zusatzstoffe untersucht und dargelegt werden, ob der Zusatzstoff zur Toxizität oder zur suchterzeugenden Wirkung der Zigarette oder des Tabaks zum Selbstdrehen beiträgt und ob der Zusatzstoff die Toxizität oder die suchterzeugende Wirkung messbar erhöht. Das weicht erneut von der Richtlinie ab, denn in Artikel 6 (2) lit a) wird auch auf die Signifikanz abgestellt und diese neben der Messbarkeit zur Auswahl gestellt. Während signifikant eine deutliche Erhöhung umfasst, ist jede noch so kleinste Abweichung nach unten oder oben als messbar zu verstehen. Daher sollte dem Wortlaut der Richtlinie entsprochen werden.

Petitum:

Anpassung der Norm an den Wortlaut von Artikel 6 (2) lit a)

Zu Artikel 1, § 8 (6): Besondere Mitteilungspflichten für bestimmte Zusatzstoffe

Auf EU-Ebene wird ausweislich von Artikel 7 (4) ein unabhängiges Beratergremium eingerichtet. Die Kommission und die Mitgliedstaaten können dieses Gremium konsultieren, bevor ein Tabakerzeugnis mit einem charakteristischen Aroma verboten wird. Diese Möglichkeit ist im aktuellen Gesetzentwurf sogar verpflichtend enthalten, so dass eine unabhängige Vorabprüfung gegeben ist. Hier drängt sich allerdings die Frage auf, ob dieses Gremium mit dem in Artikel 7 (4) der Richtlinie 2014/40/EU gleichzusetzen ist. Zudem stellt sich die Frage, wie dieses Gremium besetzt wird und wen – sofern einschlägig – die Bundesrepublik Deutschland entsendet.

Petitum:

Klärung der Fragestellung

Zu Artikel 1, § 9 (1): Zulassung neuartiger Tabakerzeugnisse

Wie bereits vorgetragen, sieht Artikel 19 der Richtlinie 2014/40/EU ein Melde-, aber kein Zulassungsverfahren bei dem Inverkehrbringen von neuartigen Tabakerzeugnissen vor. Dies ist ein deutlicher Verstoß gegen die Vorgaben der Richtlinie.

Petitum:

Ersatzloses Streichen von § 9

Zu Artikel 1, § 16 Abs. 2 S. 2: Kennzeichnung rauchloser Tabakerzeugnisse

Diese Vorschrift weicht vom Richtlinienentext ab. Der Richtlinienentext regelt in Artikel 12 (2) S. 2, dass der Text der gesundheitsbezogenen Warnhinweise parallel zum Haupttext auf der für diese Warnhinweise vorgesehenen Fläche verlaufen muss.

In dem Entwurf heißt es hingegen: „Der Warnhinweis muss den Anforderungen des [.....] genügen und parallel zu den übrigen Informationen auf der Packungsfläche ausgerichtet werden.“

Petitum:

Anpassung des Wortlauts an die Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU

ZUM REFERENTENENTWURF: ERSTE VERORDNUNG ZUR ÄNDERUNG DER
TABAKERZEUGNISVERORDNUNG¹⁵

Zu Artikel 1, Nr. 5: Verbotene Zusatzstoffe in Tabakerzeugnisse

Nach § 4 der Tabakerzeugnisverordnung dürfen Tabakerzeugnisse nicht in den Verkehr gebracht werden, wenn sie einen oder mehrere der in Anlage 1 aufgeführten Zusatzstoffe enthalten. Artikel 1 Nr. 5 der ersten Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung fügt eine Vielzahl verbotener Stoffe in die Anlage 1 zu.

Die in der Anlage 1 aufgeführten Stoffe reflektieren teilweise die Vorschrift von Artikel 7 (6) der Richtlinie 2014/40/EU. Allerdings bezieht sich dieses Verbot in der Richtlinie nur auf Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen, nicht aber auf Pfeifentabake, Zigarren, Zigarillos, Kau- und Schnupftabake, wie aus Artikel 7 (12) der Richtlinie 2014/40/EU deutlich hervorgeht, da diese Produkte von den Verboten gerade ausgenommen sind. **Den nationalen Mitgliedstaaten steht im Hinblick auf diese Verbotsausnahme kein Ermessensspielraum zu.**

Nach § 4 sind alle Tabakerzeugnisse vom Verkaufsverbot betroffen, sofern sie einen der in Anlage 1 aufgeführten Zusatzstoffe enthalten. Entgegen jeglichen Transparenzgeboten ist nach wie vor unbekannt, welches wissenschaftliche Gremium die Einstufung der in der Anlage 1 aufgeführten Stoffe vorgenommen hat und welche anerkannten wissenschaftlichen Kriterien dieser Einstufung zugrunde lagen. Ohne eine wissenschaftliche fundierte Begründung kann kaum ein Totalverbot ausgesprochen werden, ohne dem Vorwurf von Willkür zu begegnen. Es wird nicht erkennbar, ob die Verbotseinstufungen auf sachlichen oder sachfremden Erwägungen beruhen.

Im Gegensatz zu Artikel 7 (6) lit a) bis e) der Richtlinie 2014/40/EU, der ein Verbot für Stoffe mit bestimmten Eigenschaften enthält, werden in Anlage 1 der Umsetzungsverordnung spezifische Zusatzstoffe verboten. Darunter fallen auch Stoffe, die gemäß der derzeitigen Fassung der Tabakverordnung zulässig sind. Darüber hinaus wurden Stoffe in die Verbotsliste aufgenommen, ohne eine wissenschaftliche Begründung hierfür vorzulegen.

Durch diesen Artikel wird die Anlage 1 der Tabakerzeugnisverordnung geändert und eine Vielzahl von verbotenen Stoffen aufgenommen. Die Begründung hält allerdings einer rechtlichen Überprüfung nicht stand, da argumentiert wird, dass unerheblich ist, ob den Zusatzstoffen ein gesundheitlicher Nutzen bzw. ein vermindertes Gesundheitsrisiko nach wissenschaftlichen Kriterien innewohnt.

Wissenschaftlich fundierte Grundsätze für grundrechtsrelevante Eingriffe werden nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten immer gefordert. Nur in besonderen Ausnahmefällen kann von diesem Grundsatz abgesehen werden, deren Voraussetzungen hier allerdings nicht vorliegen. Darüber hinaus wurde die Aufnahme einzelner Stoffe auf die Liste der verbotenen Stoffe mittels einer Einschätzung des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) genannt.

¹⁵ Bearbeitungsstand: 04.11.2015 11:57 Uhr

Unklar ist jedoch, anhand welcher wissenschaftlichen Kriterien das BfR zu dieser Einschätzung gelangt.

Petitur:

Ausnahmeregelung für Pfeifentabake, Zigarren, Zigarillos, Kau- und Schnupftabak sowie Darlegung wissenschaftlicher Kriterien für die Verbote

Zudem weisen wir darauf hin, dass die später eingefügte Anlage 1 **der Prioritätenliste nach Artikel 6 der Richtlinie 2014/40/E vgreift**, was sich als unverhältnismäßige Belastung für unsere kleinen und mittelständischen Unternehmen darstellt, sollte es zu Anpassungen der Stoffe auf der EU-Prioritätenliste und der nationalen Verbotsliste kommen.

* * *