

11.03.13**E m p f e h l u n g e n**
der AusschüsseEU - AV - FJ - G - Wizu Punkt ... der 908. Sitzung des Bundesrates am 22. März 2013

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen

COM(2012) 788 final; Ratsdok. 18068/12

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

Zur Vorlage insgesamtEU
AV
Wi[EU
AV]EU
Wi

1. Der Bundesrat befürwortet grundsätzlich den Vorschlag der EU zur Harmonisierung der Vorschriften über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakprodukten [sowie die Ausdehnung dieser Vorschriften auf verwandte Erzeugnisse].
2. Das Ziel, den Jugend-, Gesundheits- und Nichtraucherschutz zu stärken, wird ausdrücklich unterstützt. Diesem Ziel ist Vorrang vor anderen Aspekten einzuräumen.

- EU
AV
3. Angesichts der nach wie vor hohen Zahl von Erkrankungs- und Todesfällen durch Tabakkonsum hält er es für sinnvoll und notwendig, weitere Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums zu treffen. Die im Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen, wie z.B. die Vergrößerung der Warnhinweise auf Tabakpackungen in Kombination mit zusätzlichen bildlichen Warnhinweisen, erscheinen hierzu geeignet.
- EU
Wi
4. Der Bundesrat stellt fest, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie zu Umsatzeinbußen der Tabakwirtschaft und ihrer Zulieferunternehmen führen könnte. Diese Einbußen sind grundsätzlich dann vertretbar, wenn sie einer Erhöhung des Jugend-, Gesundheits- und Nichtraucherschutzes der Bevölkerung in Europa dienen.
- EU
Wi
5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im weiteren Verfahren zu prüfen, inwieweit Belange betroffener Unternehmen berücksichtigt werden können, ohne die mit der vorgeschlagenen Richtlinie verfolgten Ziele zu gefährden. Hierbei sollten insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen im Mittelpunkt stehen.
- EU
Wi
6. Insbesondere sollten nach Auffassung des Bundesrates solche Regelungen überprüft werden, die lediglich kleinere Marktsegmente betreffen und daher unter Umständen nur begrenzte Schutzwirkung für Jugend und Gesundheit entfalten können. Gleichzeitig besteht bei derartigen Regelungen die Gefahr, dass damit Produktinnovationen verhindert und beispielsweise in der Maschinenbauindustrie für Tabakaufbereitungsmaschinen Investitionen entwertet und Geschäftsmodelle infrage gestellt werden.
- EU
Wi
7. Neutrale Verpackungen für alle Tabakwaren ("Einheitsverpackungen") werden vom Bundesrat sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus gesundheitspolitischer Sicht abgelehnt. Von diesem Schritt hat die Kommission zu Recht Abstand genommen. Es sollte nun sichergestellt werden, dass die geplanten kombinierten Warnhinweise auf den Verpackungen (75 Prozent der Vorder- und Rückseite sowie 50 Prozent der Schmalseiten) den Herstellern ausreichend Möglichkeiten zur Marken- und Produktdifferenzierung bieten. Andernfalls wären eine

Zunahme von Produktfälschungen und damit eine Aushöhlung der gesundheitspolitischen Ziele der vorgeschlagenen Richtlinie zu befürchten.

- EU Wi 8. Die in dem Richtlinievorschlag vorgesehenen delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte werden vom Bundesrat zum Teil kritisch beurteilt. Daher bittet er die Bundesregierung, in den weiteren Verhandlungen darauf hinzuwirken, dass die entsprechenden Rechtsakte nicht nur kompetenzrechtlich, sondern insbesondere im Hinblick auf ihre möglichen Auswirkungen auf die entlang der Wertschöpfungskette betroffenen Unternehmen überprüft werden.
- EU AV 9. Zu den einzelnen Artikeln sieht er jedoch noch den nachfolgend einzeln dargestellten Verbesserungsbedarf.

Zu Artikel 2 "Definitionen"

- EU AV 10. Die Auflistung der Definitionen sollte in alphabetischer Reihenfolge erfolgen, um eine schnelle Auffindbarkeit zu ermöglichen.
- EU AV 11. Ein Höchstwert oder Höchstgehalt ist gemäß der Definition der maximale Gehalt oder die maximale Emission eines Stoffes in einem Tabakerzeugnis, gemessen in Gramm. Es sollte definiert werden, inwieweit die Messunsicherheit bei der Beurteilung der Höchstwerte vom Hersteller und der amtlichen Überwachung zu berücksichtigen ist.
- EU AV 12. Der Begriff "Wasserpfeifentabak" sollte in die Definitionen aufgenommen werden. Beim Rauchen von Wasserpfeifentabak findet kein direkter Verbrennungsprozess statt. Somit ist eine Einordnung als Pfeifentabak, gemäß dessen Definition in Artikel 2 Nummer 26, nicht möglich.
- EU AV 13. Als Definition des Begriffs "charakteristische Aromen" wird vorgeschlagen: Ein "charakteristisches Aroma" wird definiert als ein von Tabak unterscheidbares Aroma oder einen von Tabak unterscheidbaren Geschmack, der durch einen Zusatzstoff oder eine Kombination von Zusatzstoffen erzeugt wird, der vor oder bei der bestimmungsgemäßen Verwendung des Tabakerzeugnisses wahrnehmbar ist.

...

- EU 14. Weiterhin sollte eine Definition des in der Überschrift des Titels III genannten
AV Begriffs "Nichttabakprodukte" aufgenommen werden.

Zu Artikel 3 "Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidhöchstgehalte sowie sonstige Höchstmengen"

- EU 15. Der in Artikel 3 Absatz 3 gebrauchte Begriff "Suchtpotenzialobergrenze" sollte
AV in Artikel 2 definiert werden.

- EU 16. Die Neueinführung der "Toxizitätsobergrenze" wird befürwortet, sollte jedoch
AV in Artikel 2 genauer definiert werden. Es wird ergänzend angeregt, dass beson-
ders gesundheitsschädliche Emissionen bei Zigaretten mit Toxizitätsindices
belegt werden und somit eine "Toxizitätsobergrenze" exakt festgelegt werden
kann. Die "Toxizitätsobergrenze" kann auch bei neu einzuführenden Produkten
als Obergrenze für die Verkehrsfähigkeit herangezogen werden.

Zu Artikel 4 "Messverfahren"

- EU 17. Nach Absatz 1 zweiter Unterabsatz wird die Genauigkeit der Angaben zu Teer
AV und Nikotin nach ISO-Norm 8243 überprüft. Es fehlt, dass auch die Genauig-
keit der Angaben der Kohlenmonoxidegehalte nach ISO-Norm 8243 überprüft
werden muss.

- EU 18. Die sensorische Wahrnehmbarkeit von Aromen ist individuell sehr unterschied-
AV lich und eine Bewertung sehr subjektiv. Für die amtliche Überwachung von Ta-
bakerzeugnissen sind klare Bewertungs- bzw. Messmethoden zur Feststellung,
ob es sich um ein "charakteristisches Aroma" handelt, erforderlich. Derzeit gibt
es jedoch keine verbindlichen Bewertungs- bzw. Messmethoden. Insbesondere
Menthol, aber auch Aromastoffe, die Bonbon-, Früchte-, Schokolade/Kakao-
und Vanillegeschmack hervorrufen, sollten grundsätzlich bei der Herstellung
von Tabakerzeugnissen verboten werden. Die amtliche Überwachung kann
durch analytische Methoden auf das Vorhandensein von bestimmten Aro-
mastoffen prüfen und die Verkehrsfähigkeit objektiv beurteilen.

Es sollten entsprechende Messmethoden zur Prüfung auf bestimmte Aromastoffe etabliert werden.

Zu Artikel 5 "Meldung von Inhaltsstoffen und Emissionen"

- EU AV
19. Die vorgesehene Verpflichtung der Hersteller von Tabakerzeugnissen, den zuständigen Behörden eine Liste aller Inhaltsstoffe, ihrer Mengen sowie ihrer Emissionen zu übermitteln, ist nicht präzise genug. Der Begriff "Emissionen" sollte, z.B. im Hinblick auf gesundheitlich relevante Stoffe, näher definiert werden.

Die Hersteller und Importeure können bei der Messung der Emissionen (außer bei Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid) die Messverfahren frei wählen. Durch die Verwendung von verschiedenen Methoden sind die gemeldeten Daten nicht vergleichbar. Es wird angeregt, normierte Messverfahren zu erarbeiten und diese verbindlich vorzuschreiben. Ferner sollte näher definiert werden, welche Informationen unter den Schutz des Geschäftsgeheimnisses fallen.

Zu Artikel 6 Absatz 1 und 5 und 10 "Regelung der Inhaltsstoffe"

- EU Wi
20. In Artikel 6 Absatz 1, 5 und 10 des Richtlinienvorschlags ist vorgesehen, charakteristische Aromen für Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und rauchlose Tabakerzeugnisse zu verbieten. Der Bundesrat regt an, die Ausnahmen breiter zu fächern, denn ebenso wie bei den Zigarettenformaten führt das Verbot von Aroma- und Zusatzstoffen nicht von sich aus zu einem höheren Gesundheitsschutz für die Bevölkerung. Die Ausnahmen bestehen laut Richtlinienvorschlag für andere Tabakerzeugnisse wie Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak.

- EU AV (bei Annahme entfallen Ziffer 22 und Ziffer 23)
21. Die Bundesregierung wird daher gebeten, sich bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass neben Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak auch Schnupftabak und Kautabak von den Verboten des Artikels 6 Absatz 1 und 5 des Richtlinienvorschlags ausgenommen werden.
- Artikel 6 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags sieht vor, dass die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen verbieten, bei denen der Tabakgeschmack durch Aromen wie Menthol, Frucht oder Schokolade zu stark verändert wird. Das Verbot des sog. charakteristischen Aromas soll für Zigaretten,

...

Tabak zum Selbstdrehen und rauchlose Tabakerzeugnisse gelten, nicht aber für andere Tabakerzeugnisse wie Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak. Da Schnupftabak ein rauchloser Tabak ist und in der Regel als charakteristisches Aroma Menthol enthält, führt die neue Regelung zu einem Verbot des herkömmlichen Schnupftabaks. Da auch Kautabak ein rauchloser Tabak ist, der während des Herstellungsprozesses aromatisiert wird, ist auch er von der neuen Verbotsregelung betroffen.

Die Kommission begründet das Verbot der geschmacklichen Veränderung mit dem Jugendschutz und der Suchtprävention. Die Überlagerung des Tabakgeschmacks kann insbesondere junge Menschen zum Rauchen veranlassen. Tabakprodukte wie Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak sollen vom Verbot des charakteristischen Aromas ausgenommen werden, da diese in der Regel von älteren Menschen konsumiert werden. Diese Begründung trifft aber auch auf Schnupftabak und Kautabak zu, da diese ebenfalls in der Regel von älteren Verbrauchern konsumiert werden. Das Ziel des Jugendschutzes und der Suchtprävention wird beim Schnupftabak und beim Kautabak nicht erreicht. Eine Schlechterstellung des Schnupftabaks und des Kautabaks gegenüber anderen Tabakprodukten wie Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak ist daher nicht gerechtfertigt.

Die Sonderstellung von Zigarren, Zigarillos, Pfeifentabak, Schnupftabak und Kautabak zeigt sich auch darin, dass die Kennzeichnungsverpflichtungen gemäß Artikel 10 und 11 des Richtlinienvorschlags weniger restriktiv sind als die Kennzeichnungsbestimmungen für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen (vgl. Artikel 10 Absatz 1 Satz 1, Artikel 11 des Richtlinienvorschlags).

AV
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 23;
entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 21)

22. Hilfsempfehlung zu Ziffer 21

Die Bundesregierung wird daher gebeten, sich bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass neben Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak auch Schnupftabak von den Verboten des Artikels 6 Absatz 1 und 5 des Richtlinienvorschlags ausgenommen wird.

Artikel 6 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags sieht vor, dass die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen verbieten, bei denen der Tabakgeschmack durch Aromen wie Menthol, Frucht oder Schokolade zu stark verändert wird. Das Verbot des sog. charakteristischen Aromas soll für Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und rauchlose Tabakerzeugnisse gelten, nicht aber für

andere Tabakerzeugnisse wie Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak. Da Schnupftabak ein rauchloser Tabak ist und in der Regel als charakteristisches Aroma Menthol enthält, führt die neue Regelung zu einem Verbot des herkömmlichen Schnupftabaks.

Die Kommission begründet das Verbot der geschmacklichen Veränderung mit dem Jugendschutz und der Suchtprävention. Die Überlagerung des Tabakgeschmacks kann insbesondere junge Menschen zum Rauchen veranlassen. Tabakprodukte wie Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak sollen vom Verbot des charakteristischen Aromas ausgenommen werden, da diese in der Regel von älteren Menschen konsumiert werden. Diese Begründung trifft aber auch auf Schnupftabak zu, da dieser ebenfalls in der Regel von älteren Verbrauchern konsumiert wird. Das Ziel des Jugendschutzes und der Suchtprävention wird beim Schnupftabak nicht erreicht. Eine Schlechterstellung des Schnupftabaks gegenüber anderen Tabakprodukten wie Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak ist daher nicht gerechtfertigt.

Die Sonderstellung von Zigarren, Zigarillos, Pfeifentabak und von Schnupftabak zeigt sich auch darin, dass die Kennzeichnungsverpflichtungen gemäß Artikel 10 und 11 des Richtlinienvorschlags weniger restriktiv sind als die Kennzeichnungsbestimmungen für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen (vgl. Artikel 10 Absatz 1 Satz 1, Artikel 11 des Richtlinienvorschlags).

- Wi
(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 21
oder
Ziffer 22)
23. Weitere - z. B. für Wasserpfeifentabak sowie Kau- und Schnupftabak - sind zu prüfen. Diese Produkte haben einen kleinen Abnehmerkreis und werden in der Regel von älteren Menschen konsumiert. Somit würden diese weiteren Ausnahmen die Ziele des Jugendschutzes nicht gefährden.

Zu Artikel 6 Absatz 4 "Regelung der Inhaltsstoffe"

- EU
AV
24. Das Verbot zur Verwendung von Zusatzstoffen sollte ergänzt werden durch:
"d) Zusatzstoffe, die das Suchtpotenzial von Nikotin erhöhen.".

...

Zu Artikel 12 "Produktbeschreibung"

- EU AV 25. Der Artikel sollte ergänzt werden um eine Regelung für Erzeugnisse aus Tabak, der nach den Kriterien des organischen Landbaus (Bio-Tabak) angebaut wurde. Bislang finden sich auf den entsprechenden Packungen Hinweise auf den speziellen Anbau des Tabaks, verbunden mit Hinweisen, dass der Rauch dieser Erzeugnisse gesundheitlich nicht weniger schädlich sei als der Rauch anderer Tabakerzeugnisse. Durch den expliziten Hinweis auf eine ähnliche Gesundheitsschädigung wie herkömmlicher Tabak wird eine Irreführung durch die Kennzeichnung umgangen.

EU AV 26. Zu Artikel 13 Absatz 1 "Aufmachung und Inhalt der Packungen"

Die Bundesregierung wird gebeten, sich bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass die Beschränkung der Verpackungsart auf Beutelpackungen für Tabake zum Selbstdrehen zurückgenommen wird, um den Herstellern so zu ermöglichen, auch weiterhin andere Verpackungslösungen für diese Produktgruppe zu verwenden.

Artikel 13 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags beinhaltet die Regelung, dass eine Packung von Tabak zum Selbstdrehen die Form eines Beutels haben muss. Generell sind die mit dem Richtlinienvorschlag verbundenen Verschärfungen, z. B. die ausgeweitete Warnhinweiskennzeichnung von Zigaretten und von Tabak zum Selbstdrehen, aus gesundheitspolitischer Sicht zu begrüßen. Das beabsichtigte Verbot von z. B. Kombidosen durch eine Einschränkung der zulässigen Verpackungen auf Beutelpackungen für diese Produktgruppe führt jedoch nicht zu einer signifikanten Verbesserung des Gesundheitsschutzes, zumal die Schutzinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher durch eine verpackungsbezogene Warnhinweiskennzeichnung im Einklang mit den "Guidelines for Implementation of Article 11 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control" gewährleistet werden können.

Zu Artikel 15 "Tabak zum oralen Gebrauch"

- EU AV 27. Neben den bisher üblichen Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch sind inzwischen auch Erzeugnisse auf dem Markt, die in der Aufmachung diesen Produkten entsprechen, aber keinen Tabak und kein Nikotin enthalten und die

wie Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch verwendet werden. Der Gebrauch dieser Erzeugnisse kann als Einstieg in den Gebrauch von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch führen.

Diese Erzeugnisse fallen nach dem derzeitigen Vorschlag nicht unter die Bestimmungen der neuen Richtlinie, da sie weder Tabakerzeugnisse sind, noch von den Regelungen des Titels III des Richtlinienvorschlags erfasst werden.

Diese Erzeugnisse sollten in den Vorschlag einbezogen werden.

Zu Artikel 18 "Nikotinhaltige Erzeugnisse"

EU AV 28. Analog zu dem für Tabakerzeugnisse geltenden Artikel 6 des Richtlinienvorschlags (Regelungen der Inhaltsstoffe) sollte das Inverkehrbringen von "nikotinhaltigen Erzeugnissen" mit einem charakteristischen Aroma, Farbstoff, Koffein, Taurin und Vitaminen möglichst verboten oder zumindest reglementiert werden. Durch die Aromatisierung und Färbung wird die Akzeptanz der Verbraucherinnen und Verbraucher für dieses Erzeugnis deutlich erhöht und es besteht die Gefahr, dass mehr Menschen, die sich des Inhalts und der Wirkung dieser Erzeugnisse nicht bewusst sind, eine Nikotinsucht entwickeln. Auch ist die Vergiftungsgefahr für Kinder bei einer versehentlichen oralen Aufnahme bei Produkten ohne Aromastoffe und Farbstoffe deutlich geringer.

EU AV 29. Kennzeichnung der "nikotinhaltigen Erzeugnisse"

Der Nikotingehalt sollte auf dem Erzeugnis angegeben werden (als eindeutige Konzentrationsangabe wie z. B. mg pro ml). Neben dem Warnhinweis nach Artikel 18 Absatz 3 des Vorschlags ist es sinnvoll, zusätzlich den Hinweis aufzunehmen, dass das Produkt für Kinder unzugänglich aufzubewahren ist. Von den für E-Zigaretten verwendeten Lösungen geht insbesondere für Kinder eine hohe Vergiftungsgefahr aus. Je nach Nikotingehalt kann die Einnahme von wenigen Millilitern Lösung für Kinder toxische bis tödliche Wirkung haben.

EU AV 30. Verpackung der "nikotinhaltigen Erzeugnisse"

Auf Grund der Giftigkeit der nikotinhaltigen Lösung bei versehentlicher Einnahme durch Kinder sollte für diese Produkte ein kindergesicherter Verschluss gefordert werden, wie es auch bei Arzneimitteln üblich ist.

- EU AV 31. Auf dem Markt sind neben den nikotinhaltigen Erzeugnissen als Liquids für E-Zigaretten inzwischen auch nikotinfreie Liquids erhältlich. Um elektronische Zigaretten einheitlich in einem Rechtsgebiet zu regeln, sollten diese Erzeugnisse in den Richtlinienvorschlag einbezogen werden.
- EU AV 32. In den im Verkehr befindlichen Liquids wird eine Vielzahl von Lösungsmitteln, Aromen und Zusatzstoffen eingesetzt, deren gesundheitliche Unbedenklichkeit für die Anwendung zur Inhalation meist nicht belegt ist. Analog zu dem für Tabakerzeugnisse geltenden Artikel 5 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags (Meldung von Inhaltsstoffen und Emissionen) sollten auch die Hersteller und Importeure von "nikotinhaltigen Erzeugnissen" aufgefordert werden, toxikologische Daten über die verwendeten Inhaltsstoffe in verbrannter und unverbrannter Form vorzulegen. Es ist zu fordern, dass in der Richtlinie analog den Tabakprodukten geregelt wird, welche Aromen und Zusatzstoffe die "nikotinhaltigen Erzeugnisse" enthalten dürfen.
- EU 33. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

34. Der Ausschuss für Frauen und Jugend und
der Gesundheitsausschuss
empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG
Kenntnis zu nehmen.