

An  
Frau Bundesministerin Dr.<sup>in</sup> Sabine Oberhauser  
Bundesministerium für Gesundheit  
[leg.tavi@bmg.gv.at](mailto:leg.tavi@bmg.gv.at)  
Radetzkystrasse 2  
A-1030 Wien

Ergeht zugleich elektronisch an:  
[begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at](mailto:begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at)

Wien, am 26. Jänner 2016

**Umsetzung der RL 2014/40/EU 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 in österreichisches Recht (im folgenden „TPD“)**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrte Frau Bundesministerin,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Zum nun seit 08. Jänner 2016 vorliegenden Begutachtungsentwurf des federführenden Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) zur nationalen Umsetzung der TPD erlauben wir, die führenden Tabakhersteller Österreichs, Philip Morris Austria GmbH, British American Tobacco Austria GmbH und Imperial Tobacco Austria Service Marketing GmbH, uns, wie folgt Stellung zu nehmen: Wir begrüßen grundsätzlich die gesundheitspolitischen Ziele der Österreichischen Bundesregierung und bekennen uns zu einer **sinnvollen, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden und ausgewogenen Regulierung** von Tabakprodukten. Regulatorische Maßnahmen sollten derart gestaltet werden, dass nicht nur die Erreichung der gesetzten gesundheitspolitischen Ziele nachhaltig gewährleistet wird, sondern auch ein **fares und wettbewerbsförderndes Marktumfeld** erhalten bleibt.

Als besonders vorrangig zu sehende Bedenken möchten wir an dieser Stelle nochmals folgende Punkte bzw. Forderungen zum Begutachtungsentwurf hervorheben:

- **1:1 Umsetzung der TPD** in nationales Recht (angepasst an den nationalen regulatorischen Rahmen, i.e. Tabakmonopol) zum einen zur Schaffung von Rechtssicherheit für alle Marktteilnehmer, zum anderen als Umsetzung gem. der TPD/EU Vorgabe.

- Klarheit zu wesentlichen Bestimmungen und Kernpunkten der TPD und Einschränkung der zahlreichen, sehr allgemein gehaltenen und **verfassungsrechtlich bedenklichen Verordnungs-Ermächtigungen auf Vorgaben eines Rechtsaktes der Europäischen Union**.
- **Inhalts- und wortgetreue Umsetzung** der Bestimmungen betreffend **Neuartiger Tabakerzeugnisse und E-Zigaretten** (in §10a sowie §§10b ff), inkl. Einführung einer gesundheitspolitisch wünschenswerten und sinnvollen erhöhten Meldepflicht auf Basis klar definierter Erfordernisse.

Die Mitgliedstaaten haben seit der Veröffentlichung der Richtlinie im Amtsblatt der Europäischen Union am 29. April 2014 die Aufgabe, die Bestimmungen und Erfordernisse der TPD bis längstens 20. Mai 2016 in nationale Bestimmungen umzusetzen. Für Tabakhersteller, Tabakgroß- und Einzelhandel (Tabaktrafikanten), sowie Zulieferbetriebe stellt eine **EU konforme und zeitgerechte Umsetzung** sowohl organisatorisch als auch finanziell enorme Herausforderungen dar. Da es in Österreich **bis dato keine Rechtsgrundlage** gibt und bereits ab 20. Mai 2016 die TPD in Österreich final umzusetzen ist, mussten die Vorbereitungen seitens der Hersteller und Zulieferer bisher basierend auf der TPD und der in der Zwischenzeit erlassenen EU Sekundär-Gesetzgebung (Durchführungs- und Delegierte Rechtsakte) in Anlehnung an und im Vertrauen auf eine 1:1 Umsetzung dieser durch den österreichischen Gesetzgeber (sofern nicht unmittelbar wirksam) geplant und durchgeführt werden.

Mit dem nun vorliegenden Begutachtungsentwurf setzt das BMG Ziele der TPD betreffend **Jugendschutz und Gesundheit 1:1** um, enthält aber in einigen wesentlichen Punkten **Verschärfungen** bzw. enthält einige **unklare oder zu vage Bestimmungen**, die das primäre Ziel der Harmonisierung des Binnenmarktes konterkarieren, wie auch die Rechtssicherheit für alle Marktteilnehmer erheblich gefährden.

Wie wichtig der **EU Kommission** die Harmonisierung des Binnenmarktes, wie auch der „freie Verkehr“ im Rahmen der TPD ist, hat die EU Kommission im Vorschlag vom 19. Dezember 2012 an das EU Parlament und an den EU Rat einmal mehr deutlich zum Ausdruck gebracht: „Gesamtziel der Überarbeitung ist es, die **Funktionsweise des Binnenmarktes zu verbessern**. Insbesondere wird mit dem Vorschlag angestrebt, die Bestimmungen in bereits harmonisierten Bereichen zu aktualisieren, um so das Problem der Mitgliedstaaten zu lösen, die ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit neuen Entwicklungen auf den Märkten, in der Wissenschaft und auf internationaler Ebene in Einklang bringen wollen.“<sup>1</sup>

Des Weiteren hat auch das **EU Parlament** mehrfach festgehalten: „Jede zusätzliche **Abweichung im nationalen Gesetz** ist ein **Hindernis** für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes“<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> EU Kommission, 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, Brüssel, den 19. Dezember 2012, COM(2012) 788 final [http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com\\_2012\\_788\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_de.pdf)

<sup>2</sup> EU Parlament, Standpunkt des EU Parlament festgelegt in erster Lesung am 26. Februar 2014, A7-0276/2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0160+0+DOC+XML+V0//DE>

Wir verlangen daher in diesem Sinne nachdrücklich eine **Anpassung des Begutachtungsentwurfes** in allen Bereichen im Sinne der TPD auf das **Niveau einer 1:1 Umsetzung**.

Zum vorliegenden Begutachtungsentwurf zur Umsetzung der TPD vom 19. April 2014 möchten wir im Folgenden detailliert Stellung nehmen:

- **Verordnungsermächtigungen**

Die in § 4 Abs. 2 und Abs. 4, § 4b Abs. 1, § 4c Abs. 2, § 5 Abs. 8, § 5a Abs. 4, § 7 Abs 12, § 7a Abs. 2, § 8a Abs. 3, § 8b Abs. 3 und § 16a des Begutachtungsentwurfes angegebenen Verordnungsermächtigungen gehen aus unserer Sicht weit über die Vorgaben der TPD hinaus. Die darin enthaltene Formulierung „**aufgrund erwiesener gesundheitlicher Gefahren**“ gibt dem BMG **uneingeschränkten und ungerechtfertigten Handlungsspielraum** zur Auslegung von internationalem Recht. Zudem ist in dem Begutachtungsentwurf nicht definiert, wie und wodurch der Erweis von gesundheitlichen Gefahren erbracht werden soll. Es macht den Anschein, als könnten Entscheidungen, die wesentliche Veränderungen für den österreichischen Tabakmarkt mit sich brächten, willkürlich, ohne jede Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen, von einer einzelnen politischen Stelle **ohne Einbindung des üblichen parlamentarischen Prozesses** getroffen werden. In einem ohnehin derart stark regulierten Umfeld würde dies für alle Marktteilnehmer noch weniger Planbarkeit und Rechtssicherheit bedeuten.

Wir empfehlen daher dringend, die Formulierung „**aufgrund erwiesener gesundheitlicher Gefahren**“ zu streichen, bzw. auf die sicherlich sinnvolle Möglichkeit „**seitens Vorgaben der EU**“ einzuschränken.

- **Neuartige Tabakerzeugnisse – Elektronische Zigaretten**

Die TPD hat mit „**neuartigen Tabakerzeugnissen**“ eine neue Produktkategorie geschaffen (Art. 19 TPD), die auch jene Tabakerzeugnisse erfasst, die das Potenzial haben, die Gesundheit der RaucherInnen erheblich geringer zu gefährden als herkömmliche Tabakprodukte. Auf Basis der TPD ist Österreich angehalten, einen angemessenen regulatorischen Rahmen für das Inverkehrbringen und Vermarktung dieser neuen Produkte zu schaffen. Dies erscheint aus gesundheitspolitischen Überlegungen in erster Linie im Hinblick auf eine **faktenbasierte, nicht irreführende und wahrheitsgemäße Kommunikation** zwischen dem jeweiligen Hersteller und den VerbraucherInnen sinnvoll, vor allem um die Kommunikation potentiell verringerter Risiken bei neuartigen Tabakerzeugnissen zu ermöglichen.

Zugleich hat die TPD im Art. 20 klar die Einführung eines regulatorischen Rahmens für das Inverkehrbringen und den Verkauf von **Elektronischen Zigaretten** festgelegt.

Im derzeit vorliegenden Begutachtungsentwurf sind diese beiden Artikel (Art. 19 und Art. 20 TPD), die grundsätzlich **zwei unterschiedliche Produkttypen** betreffen, zusammengelegt und vermischt worden (in §§ 10a ff), was dem Grundziel der **TPD**, nämlich der Harmonisierung von unterschiedlichen Produktgruppen, **gänzlich widerspricht**. Bei Tabakprodukten auf der einen, sowie nikotinhaltigen oder -freien Liquids in Elektronischen Zigaretten auf der anderen

Seite **handelt es sich um zwei gänzlich unterschiedliche Produktgruppen**. Diese nicht notwendige und für uns in keiner Weise nachvollziehbare Vermengung widerspricht eklatant den Vorgaben der TPD und damit auch der Intention des EU Gesetzgebers.

Wir empfehlen daher nachdrücklich die **Trennung der beiden Produktgruppen** sowie die Festlegung eines **klar definierten Meldeverfahrens** als 1:1 Umsetzung der TPD. Ein gemeinsamer und von allen vier großen Tabakproduzenten unterstützter Entwurf für die wortgetreue Umsetzung der Art. 19 und Art. 20 TPD wurde dem BMG bereits übermittelt.

- **„Braunware“**

Die Ausnahme der sog. „Braunware“ von kombinierten Warnhinweisen wird grundsätzlich begrüßt, jedoch gibt es eine Abweichung zur Vorgabe der TPD: laut Art. 7 Abs. 12 TPD sollte die in § 8b Abs. 6 getroffene Regelung für Abs. 1 und Abs. 4 gelten (nicht wie im derzeitigen Begutachtungsentwurf für Abs. 1 und Abs. 3).

Wir halten daher eine **Richtigstellung** für sinnvoll.

- **Kautabak**

Das angedachte **Verbot** des Inverkehrbringens von Kautabak (§ 2 Abs. 1) entspricht nicht den Vorgaben der TPD und stellt damit eine weitere **Verschärfung der EU Vorgabe** in nationales Recht dar und ist daher zu hinterfragen.

- **Anerkennung von Laboren zur Messung und Kontrolle**

Art. 4 TPD regelt Vorgaben zur Messung und Kontrolle des Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalts sowie sonstiger Stoffe. Gemäß der Vorgaben der TPD sollen Messungen nach ISO-Normen durchgeführt werden, um Einheitlichkeit und Objektivität zu gewährleisten. Die Ergebnisse dieser Messungen sollen durch Labore **überprüft** werden, die in keinem Naheverhältnis oder im Besitz der Tabakindustrie stehen.

Im vorliegenden Begutachtungsentwurf (§ 4b, § 10 Abs. 2) wird dieser Vorgabe jedoch nicht Rechnung getragen und auch **Labore zur reinen Messung**, die im Besitz der Tabakindustrie sind oder unter ihrer direkten oder indirekten Kontrolle stehen, **werden nicht anerkannt**. Dies stellt eine **deutliche Verschärfung der Vorgaben der TPD dar** und widerspricht zudem auch der derzeit üblichen Praxis innerhalb der EU.

Labore zur Messung und Kontrolle des Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalts und sonstiger Stoffe unterliegen **bereits heute strengsten Auflagen und Kontrollen**. Der österreichische Gesetzgeber läuft mit dieser geplanten Regelung und über die TPD Vorgabe hinausgehende Verschärfung Gefahr **einen erheblichen Mehraufwand in der Verwaltung dieser Labore ohne erkennbaren Mehrwert** zu generieren. Dies widerspricht klarerweise dem grundsätzlichen Ziel einer Verschlinkung der öffentlichen Verwaltungsstrukturen.

Wir erachten daher eine **Klarstellung der Formulierung bzw. Anpassung an die Vorgaben der TPD als zwingend notwendig**.

- **Kosten**

Die TPD sieht vor, dass durch zahlreiche neue Maßnahmen und Prozesse, wie zum Beispiel Meldung der Inhaltsstoffe (Art. 7 TPD), „**angemessene Gebühren**“ bei den Herstellern eingehoben werden können. Die derzeitige Formulierung „**kostendeckend**“, wie im derzeitigen Begutachtungsentwurf erwähnt, ist sehr vage. Zudem liegen keinerlei Informationen über die neu aufzusetzenden Prozesse und die zu erwartenden Kosten vor.

Deshalb erachten wir eine **Präzisierung der Formulierung „angemessene und marktkonforme Gebühren“** (wie in § 8a Abs 4; § 8b Abs 8; §10a Abs 8; §10b Abs 7) **an die TPD und damit auch der klaren Intention des EU Gesetzgebers** folgend für dringend notwendig.

- **Aufmachung der Verpackung: neue kombinierte gesundheitsbezogene Bild- und Textwarnhinweise / Umstellung der Produktion**

Mit **20. Mai 2016** muss laut Vorgabe der Europäischen Kommission die Umstellung der bisherigen Warnhinweise auf den Zigarettenpackungen von schriftlichen Hinweisen auf kombinierte Bild- und Textwarnhinweise erfolgen. Dies zu gewährleisten, erfordert eine umfassende Umstellung der gesamten Produktion aller europäischen Hersteller und ist mit einem erheblichen **finanziellen und logistischen Aufwand** verbunden. Die Umstellung in der Produktion von Tabakerzeugnissen erfordert hierbei wesentliche Vorlaufzeiten. Auf diese Tatsache haben wir gemeinsam mit anderen Tabakgroßhändlern und Zulieferbetrieben seit Inkrafttreten der TPD im April 2014 bereits mehrfach schriftlich und mündlich ausdrücklich hingewiesen.

Hinsichtlich der Umsetzung der TPD in nationales Recht ist hervorzuheben, dass insbesondere die **Regelungen zur Anbringung von Warnhinweisen** (Art. 9ff TPD), also die Vorgaben zur Gestaltung und Aufmachung der neuen kombinierten gesundheitsbezogenen Warnhinweise auf Vorder- und Rückseite der Packung, sowie die Vorgaben zur Platzierung der verschiedenen Warnhinweise auf Beuteln für Tabak zum Selbstdrehen, die Kernpunkte für die notwendigen Produktionsumstellungen auf Seite der Tabakindustrie darstellen.

Wie bereits in einem Schreiben der **Industriellenvereinigung** im Namen aller betroffenen Unternehmen an das BMG vom **20. November 2014** detailliert aufgezeigt wurde, bedeutet die produktionsseitige Umstellung nicht nur erhebliche Investitionen in Maschinen und Ressourcen, sondern auch zwingend technische Mindestvorlaufzeiten. Zum jetzigen Zeitpunkt sind die benötigten Vorlaufzeiten von zumindest zwölf Monaten bereits deutlich unterschritten.

**Wir haben daher bereits** auf Basis des TPD Richtlinientextes, des vorliegenden nationalen Begutachtungsentwurfes und der relevanten EU Sekundär-Gesetzgebung<sup>3</sup>, sowie der am 1. Dezember 2015 vom BMG zur Verfügung gestellten final zu verwendenden Bild- und Textwarnhinweisen (Bilder und Bilder mit Text)<sup>4</sup> im vollem Bewusstsein der nicht vorhandenen, finalen Rechtssicherheit betreffend der **Umsetzung der Richtlinie** in nationales,

<sup>3</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1842 der Kommission vom 9. Oktober 2015 über die technischen Spezifikationen für das Layout, die Gestaltung und die Form der kombinierten gesundheitsbezogenen Warnhinweise für Rauchtobakerzeugnisse sowie Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1735 der Kommission vom 24. September 2015 zur genauen Anordnung des allgemeinen Warnhinweises und der Informationsbotschaft auf in Beuteln verkauftem Tabak zum Selbstdrehen

<sup>4</sup> Gemäß Schreiben des BMG übermittelt per Email am 1.12.2015, Betreff: „Zugang hochauflösende Bilder / Kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweise für Rauchtobakerzeugnisse“

österreichisches Recht mit den **notwendigen Vorbereitungen begonnen**, um eine Versorgung des österreichischen Marktes ab dem 20. Mai 2016 mit TPD-konformen Produkten gewährleisten zu können.

Um dieses enorme unternehmerische Risiko aufgrund der nach wie vor herrschenden Rechtsunsicherheit abzufedern, würden wir es daher ausdrücklich begrüßen, die im derzeitigen Begutachtungsentwurf enthaltenen Vorgaben zu den Themen Warnhinweise und Packungsaufmachung in dieser Form zu beschließen und die bereits vorliegenden und zukünftigen EU-Rechtsakte 1:1 über den Verordnungsweg zu übernehmen (§ 5 Abs. 8 sowie § 5b Abs. 4). **Mögliche noch abweichende Vorgaben** bezüglich der Gestaltung der Packung könnten andernfalls aufgrund der bereits genannten Vorlaufzeiten **nicht mehr fristgerecht zum 20. Mai 2016** umgesetzt werden.

Zusammenfassend und abschließend möchten wir noch einmal ausdrücklich betonen, dass wir um eine für alle Beteiligten tragbare Lösung bemüht sind. In diesem Sinne würden wir es begrüßen, diesen Prozess des transparenten Informationsaustausches fortzuführen und stehen gerne für persönliche Gespräche und Erläuterungen zu den einzelnen Aspekten der Umsetzung zur Verfügung.

Mit besten Grüßen,



Stefan Pinter  
Mitglied der Geschäftsleitung  
i.V. Leiter Corporate Affairs  
Philip Morris Austria GmbH



Tino Zanirato  
Geschäftsführer  
British American Tobacco Austria GmbH



Livia Kolmitz  
Corporate Affairs Manager  
Imperial Tobacco Austria Marketing Service GmbH