



An
 Frau Bundesministerin Dr. Sabine Oberhauser
 Bundesministerium für Gesundheit
 Radetzkystrasse 2
 A-1030 Wien
leg.tavi@bmg.gv.at

Ergeht zugleich elektronisch an:
begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at

Lübeck, 5. Februar 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,

die Joh. Wilh. von Eicken GmbH ist ein unabhängiges, mittelständisches Familienunternehmen mit Kernkompetenzen in der Produktion und Vermarktung von Tabakerzeugnissen. 246 Jahre Erfahrung und Innovationsfreude sind Kennzeichen unseres erfolgreichen Weges. Wir produzieren an drei deutschen Standorten mit insgesamt 480 Mitarbeitern hochwertige Tabakerzeugnisse und liefern diese in mehr als 100 Nationen weltweit. Dabei ist Österreich einer unserer zentralen Absatzmärkte.

Zum vorliegenden Begutachtungsentwurf des federführenden Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) zur nationalen österreichischen Umsetzung der TPD erlauben wir uns wie folgt Stellung zu nehmen.

Grundsätzlich begrüßen wir die gesundheitspolitischen Ziele der österreichischen Bundesregierung und bekennen uns zu einer sinnvollen, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden und ausgewogenen Regulierung von Tabakprodukten. Dabei müssen regulatorische Maßnahmen derart gestaltet werden, dass nicht nur die Erreichung der gesetzten gesundheitspolitischen Ziele gewährleistet wird, sondern auch ein faires und wettbewerbsförderndes Marktumfeld erhalten bleibt, welches auch mittelständischen Unternehmen wie dem unseren den Fortbestand ermöglicht. Zu diesem Zweck bedarf es

- einer **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**;
- einer **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 (Tabaktrafikanter), 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.

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

Im Einzelnen:

1. 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 entsprechen unseres Erachtens nicht der TPD, sondern gehen weit über deren Vorgaben 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 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.

2. Übergangsfrist zum Abverkauf für den Großhandel bei Tabakwaren

Die TPD sieht generell keine Einschränkung innerhalb des Abverkaufsjahres vom 20. Mai 2016 bis 20. Mai 2017 vor. Es gilt generell für Tabakwaren, was vor dem 20. Mai 2016 produziert wurde, kann bis 20. Mai 2017 im Handel bleiben. Der österreichische Ministerialentwurf sieht hingegen in § 18 Abs. 12 eine Übergangsfrist von zwei (2) Monaten für den Großhandel vor. Eine derartig kurze Übergangsfrist ist speziell für kleinere Hersteller schlichtweg nicht umsetzbar, da es bis dato keine Gesetzesgrundlage gibt. Des Weiteren haben speziell kleinere Hersteller Produkte im Portfolio, deren geringer Absatz zu generell längeren Lagerzeiten führt und mit einer zu kurzen Übergangsfrist vernichtet werden müsste. Wir sehen hier eine große Benachteiligung kleiner und mittlerer Tabakwarenhersteller wie unser Unternehmen und regen dringend eine Übergangsfrist entsprechend den Vorgaben der TPD an.

3. Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabake (sog. „Braunware“)

Grundsätzlich begrüßen wir die Ausnahme der sog. „Braunware“ von kombinierten Warnhinweisen, jedoch gibt es eine Abweichung zur Vorgabe der TPD. Gemäß Art. 7 Abs. 12 TPD soll die in § 8b Abs. 6 getroffene Regelung für Abs. 1 und Abs. 4 gelten (nicht wie im derzeitigen Begutachtungsentwurf vorgesehen für Abs. 1 und Abs. 3).

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

4. 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 Verschlankung der öffentlichen Verwaltungsstrukturen.

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

5. 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 Raucher/innen 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 Verbraucher/innen 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.

Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass bis dato **keine technischen Normen für den Nachfüllmechanismus** laut Artikel 20 Abs. 13 der TPD vorhanden sind. Aufgrund dieser fehlenden Informationen ist es den Herstellern von E-Zigaretten nicht möglich, an der Umsetzung von TPD-konformen Produkten zu arbeiten.

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

Am **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 erfolgt sein. Um dies zu gewährleisten bedarf es einer umfassenden Umstellung der gesamten Produktion aller europäischen Hersteller, was mit einem erheblichen **finanziellen und logistischen Aufwand** verbunden ist. Die Umstellung in der Produktion von Tabakerzeugnissen erfordert hierbei wesentliche Vorlaufzeiten. Auf diese Tatsache wurde seit Inkrafttreten der TPD im April 2014 bereits mehrfach 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.

Die produktionsseitige Umstellung bedeutet 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.

Die Hersteller von Tabakerzeugnissen haben daher bereits auf Basis des TPD-Richtlinientextes, des vorliegenden nationalen Begutachtungsentwurfes und der relevanten EU Sekundär-Gesetzgebung, sowie der am 1. Dezember 2015 vom BMG zur Verfügung gestellten final zu verwendenden Bild- und Textwarnhinweisen (Bilder und Bilder mit Text) mit den **notwendigen Vorbereitungen begonnen**, um ab 20. Mai 2016 eine Versorgung des österreichischen Marktes mit TPD-konformen Produkten gewährleisten zu können.


Um das aus der nach wie vor herrschenden Rechtsunsicherheit resultierende unternehmerische Risiko abzufedern, regen wir dringend an, 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 o.g. genannten Vorlaufzeiten nicht mehr fristgerecht zum 20. Mai 2016 umgesetzt werden.

Wir bitten höflich um Berücksichtigung dieser unserer Punkte. Abschließend sei noch einmal betont, dass wir um eine für alle Beteiligten tragbare Lösung bemüht sind. Zur Erreichung der als oberstes Ziel der TPD deklarierten Harmonisierung des Binnenmarktes ist es daher erforderlich, dass wie von der Richtlinie angestrebt gleiche Voraussetzungen in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union geschaffen werden.

Gern stehen wir Ihnen für etwaige Rückfragen zur Verfügung und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

JOH. WILH. VON EICKEN GMBH



Marc von Eicken
Geschäftsführer



ppa. Oliver Nils Wrede
Syndikus