

Stellungnahme

Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung der Tabakprodukt-Richtlinie 2001/37/EG

**Bund für Lebensmittelrecht
und Lebensmittelkunde e. V.**

Postfach 06 02 50
10052 Berlin
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

Tel. +49 30 206143-0
Fax +49 30 206143-190
bll@bll.de · www.bll.de

Büro Brüssel
Avenue des Nerviens 9-31
1040 Brüssel, Belgien

Tel. +32 2 508 1023
Fax +32 2 508 1025

Sehr geehrte Frau Dr. Schaub,

Bezug nehmend auf Ihr Schreiben vom 16. Januar 2013 danken wir Ihnen für die Gelegenheit zu oben genanntem Entwurf Stellung zu nehmen.

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahmen der Fachverbände und der Firma Philip Morris, die sich mit ihren Anmerkungen direkt an Sie wenden werden.

Der vorgelegte Richtlinienentwurf ist aus unserer Sicht nicht nur im Hinblick auf die konkret geregelten Produkte problematisch, sondern beinhaltet ordnungspolitische Weichenstellungen, die auf grundsätzliche Bedenken stoßen und das Risiko in sich bergen, auch auf andere Produktbereiche auszustrahlen. Wir möchten Sie deshalb dringend bitten, der Regelung in der vorliegenden Form nicht zu zustimmen.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf einige wesentlichen Aspekte. Anmerkungen im Detail folgen aus den Fachverbänden.

Verpackungsstandardisierung und Warnhinweise

Verbraucher müssen durch klare, informative Hinweise auf die mit dem Konsum eines Produktes verbundenen Risiken aufmerksam gemacht werden.

Generell sollte Konsumenteninformation dabei sachlich und verständlich sein und nicht reißerisch und schockierend. Das Bewusstsein für das gesundheitliche Risiko, das mit dem Tabakkonsum einhergeht, ist beim Verbraucher bereits sehr hoch. So würden abstoßende Bildwarnhinweise keine weitere Information für den Verbraucher liefern. Eine Verstärkung der bisherigen Maßnahmen (Vergrößerung der Warnhinweise, abschreckende Bildwarnhinweise) sollte erst nach der Evaluation des Erfolges der bisherigen Maßnahmen erfolgen.

In der Diskussion um die Verschärfung von Regelungen für die Verpackungen von Tabakprodukten verschiebt sich zunehmend die Perspektive weg von Konsumenteninformation hin zu Forderungen nach genereller Reduzierung der Attraktivität der Verpackungen. So wirken Bildwarnhinweise überwiegend absto-

ßend und diskriminieren das legal hergestellte Produkt Zigarette, ohne eine zusätzliche Information zu bieten.

Die Beschädigung des Verpackungsdesigns bzw. die Verminderung der Attraktivität des Produktes per se durch eine Vergrößerung der Fläche der Warnhinweise ist kein legitimes politisches Ziel und verbessert die Informationsvermittlung an den Verbraucher nicht. Eine bewusste Schädigung der Marke ist unverhältnismäßig und damit rechtswidrig. Durch den Vorschlag der EU Kommission würde der für den Hersteller verfügbare Platz auf ein absolutes Minimum reduziert. Mitgliedsstaaten haben darüber hinaus die Möglichkeit die Packung noch weiter zu vereinheitlichen, so dass im Ergebnis diese Maßnahme einem Plain Packaging gleichzusetzen ist. Dies ist eine einschneidende Maßnahme für ein legales Produkt und stützt sich nicht auf stichhaltige wissenschaftliche Nachweise.

Solche Maßnahmen untergraben das Markenrechtssystem und berauben die Hersteller ihrer Markenrechte. Eine solche Maßnahme verstößt nicht nur gegen das EU Recht, sondern verletzt auch den Wesensgehalt des Markenrechts und damit die Eigentumsgarantie, die Berufsfreiheit sowie die Meinungsfreiheit der Hersteller von Tabakprodukten. Hier liegt ein gravierender Eingriff sowohl in die Belange der Tabakindustrie und des Handels, als auch in die Interessen der Verbraucher vor. „Einheitsverpackungen“ sind weder eine geeignete noch eine erforderliche und angemessene Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und sind mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Unionsrechts nicht vereinbar. Solche Einheitsverpackungen sind nämlich weder geeignet noch erforderlich um die Verwirklichung des Binnenmarktes zu fördern oder den Gesundheitsschutz zu verbessern. Im Gegenteil, sie erschweren sogar die Verwirklichung eines europäischen Marktes ohne Binnengrenzen, da sie die Funktion der Marke als Herkunftshinweis und die Produkteinführung innerhalb der EU dadurch behindern. Außerdem begünstigen vereinheitlichte Packungen den Schwarzmarkt mit Tabakprodukten: ein Anstieg des illegalen Handels und insbesondere ein vermehrtes Aufkommen von gefälschten Tabakerzeugnissen wären zu erwarten.

Zu diesem Themenkomplex übermitteln wir Ihnen auch die Stellungnahme unseres Rechtsausschusses, der zu dem Ergebnis kommt, dass mit solchen Maßnahmen gegen die zentralen Gewährleistungen der Charta für Grundrechte verstoßen wird (**Anlage 1**).

Sinnvoller als Einflussnahmen auf die Aufmachung der Produkte sind unseres Erachtens EU-weite Aufklärungskampagnen, die insbesondere Kindern und Jugendlichen Informationen über die Gefahren des Rauchens bieten sollten. Darüber hinaus muss der Jugendschutz ebenfalls europaweit sichergestellt werden.

Verbot charakteristischer Aromen/Menthol

Ein Verbot oder eine Zulassung von Stoffen muss auf einer umfassenden wissenschaftlichen Bewertung basieren. Bisher gibt es aber keine Vorgaben, welche Testverfahren für eine toxikologische Bewertung oder eine suchtvorstärkende Wirkung der hier angesprochenen Stoffe verwendet werden sollen und wie eine verbindliche Beurteilung solcher Daten erfolgen kann.

Im Hinblick auf das Verbot von Zigaretten und Schnupftabak mit Zusatzstoffen müssen zunächst anerkannte wissenschaftliche Prüfkriterien erarbeitet werden, bevor die Regulierung der Tabakzusatzstoffe, also die Frage der Zulassung bzw. des Verbots von Zusatzstoffen, sinnvoll und auf wissenschaftlicher Basis beantwortet werden kann. Laut den Aussagen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gibt es bislang keine wissenschaftlichen Hinweise darauf, ob Zigaretten mit Zusatzstoffen die Toxizität oder den Suchtgrad stärker erhöhen als Zigaretten ohne Zusatzstoffe. Die Attraktivität von Zusatzstoffen kann (so auch der SCENIHR-Report) weder durch validierte Methoden gemessen werden, noch liegt hierzu eine gesicherte Datenmenge vor. Ein solches Kriterium ist für die Bewertung von Zusatzstoffen als nicht wissenschaftlich basiert und nicht justitiabel abzulehnen.

Darüber hinaus mangelt es der Regelung an Rechtsklarheit, da die Frage, welche Stoffe hier tatsächlich betroffen sein werden, für den Rechtsunterworfenen kaum abzusehen ist.

Irreführung/Slim-Zigaretten

Als problematisch erachten wir auch die in Artikel 12 vorgenommenen Ausführungen zur Irreführung. Danach sollen bereits Farben ein Irreführungspotential innehaben, ebenso wie der Durchmesser von Zigaretten. Das Irreführungsverbot ist ein seit vielen Jahren im Rahmen des europäischen Rechts verankertes Prinzip, dessen Grundprinzipien allgemein anerkannt und durch die europäische Rechtsprechung konkretisiert wurden. Die scheinbar wahllos vorgenommenen Aufzählungen von Aspekten sind mit diesen anerkannten Kriterien nicht vereinbar. Hier muss auch im Hinblick auf Irreführungsfragen bei anderen Produkten weiterhin eine klare rechtssystematische Einordnung der Irreführung erfolgen.

Mittelstandsbenachteiligende Regelungen

Der Richtlinienentwurf enthält eine Vielzahl von Regelungen, die den Mittelstand benachteiligen und ihn mit administrativen und finanziellen Hürden belegen, die außer Verhältnis zu einer angemessenen Regulierung zum Zwecke des umfassenden Gesundheitsschutzes stehen.

Diese Regelungen betreffen die Inhaltsstoffe und die Beschränkung auf bestimmte Verpackungsformen für den Feinschnitt und das implizierte Dosenverbot für den Feinschnitt. Mit dem Wegfall der Dosenform für den Feinschnitttabak sind mittelständische Vor- und Zulieferunternehmen der Tabakhersteller betroffen, wie die Papierindustrie und die Hersteller von Feinschnitt Dosen. Mit dem Wegfall der Dosen für den Feinschnitttabak entstehen jedoch nicht nur den Vor- und Zulieferanten erhebliche Kosten, sondern auch der mittelständischen Tabakindustrie. Dies resultiert aus der Umstellung der Abfüllung von Feinschnitttabaken. Abfüllanlagen, die speziell auf die Befüllung von Feinschnitt in Dosen angeschafft worden sind, müssten abgeschrieben werden. Neue Abfüllanlagen, die für die Befüllung mit Feinschnitt in Beuteln geeignet sind, müssten kostenaufwendig erworben werden.

Auch die Regelungen über die Rückverfolgbarkeit und Sicherheitsmerkmale in Artikel 14 des Richtlinienentwurfs sehen wir im Hinblick auf den Mittelstand als nachteilig an, da der damit verbundene Kostenfaktor in den mehrstelligen Millionenbereich geht. Dies ist von kleinen und mittelständischen Unternehmen der Tabakindustrie nicht tragbar.

Delegierte Rechtsakte

In Bezug auf die der Kommission übertragenen Rechtsakte bestehen in zweifacher Hinsicht Bedenken: Wir sehen an einigen Stellen die Voraussetzungen für den Erlass delegierter Rechtsakte als nicht gegeben an, da sie entgegen Artikel 290 Abs. 1 AEUV gerade nicht die unwesentlichen Vorschriften des Gesetzgebungsaktes ergänzen oder ändern sollen, sondern vielmehr elementare Kernregelungen betreffen. In diesem Fall können der Kommission keine Gesetzgebungsbefugnisse übertragen werden. Grundlegende Entscheidungen sollen und müssen nach geltendem europäischem Recht und europäischem Demokratieverständnis von der legislativen Gewalt selbst getroffen und nicht auf die Exekutive delegiert werden. Insgesamt finden in dem Richtlinienentwurf 26 Befugnisübertragungen (in Form von 23 delegierten Rechtsakten und 3 Durchführungsrechtsakten) auf die Kommission statt. Bei einem Richtlinienentwurf, der insgesamt nur 19 materiell-rechtliche Vorschriften enthält, liegt damit bereits eine zahlenmäßig unverhältnismäßig häufige Befugnisübertragung vor.

Rechtsgrundlage der Richtlinie und Kompetenz der Europäischen Union

Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass Rechtsgrundlage für den vorgesehenen Richtlinienvorschlag Artikel 114 Absatz 1 AEUV die Binnenmarkt-Kompetenz ist. Betrachtet man die Regelung jedoch im Detail, so sind die geplanten Maßnahmen nicht geeignet, das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern und eine Harmonisierung dieses Rechtsbereiches herbeizuführen. Vielmehr gibt die Regelung den Mitgliedsstaaten ausdrücklich die Möglichkeit, über die in der Richtlinie enthaltenen einheitlichen Regelungen hinaus weitergehende nationale Anforderungen aufzustellen und damit einen einheitlichen Binnenmarkt zu untergraben. Ein solches Regelungsziel ist allerdings nicht von der Binnenmarkt-Kompetenz getragen.

Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL)

Der BLL ist der Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft. Ihm gehören ca. 500 Verbände und Unternehmen der gesamten Lebensmittelkette – Industrie, Handel, Handwerk, Landwirtschaft und angrenzende Gebiete – an.

Datum: Februar 2013

Für weitere Informationen:

Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL)

Claire-Waldoff-Straße 7, 10117 Berlin

Tel.: +49-(0)30-206143-0, Fax: 49-(0)30-206143-190