



Brüssel, den 1.12.2016  
C(2016) 7685 final

**DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DER KOMMISSION**

**vom 1.12.2016**

**zu von Österreich mitgeteilten nationalen Vorschriften zum Verbot des  
Inverkehrbringens von Kautabak**

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

# DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 1.12.2016

## zu von Österreich mitgeteilten nationalen Vorschriften zum Verbot des Inverkehrbringens von Kautabak

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die 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<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 24 Absatz 3,

in Erwägung nachstehender Gründe:

### I. SACHVERHALT

- (1) Mit Schreiben vom 6. Mai 2016, eingegangen am 11. Mai 2016, informierte Österreich die Kommission gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU über den Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über das Herstellen und das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen sowie die Werbung für Tabakerzeugnisse und den Nichtraucherchutz („Tabakgesetz – TNRSG“) geändert werden soll. Das geplante Bundesgesetz verbietet das Inverkehrbringen von Kautabak.
- (2) Mit Schreiben vom 8. Juni 2016 erbat die Kommission Informationen zu den Gründen für den Erlass der betreffenden Maßnahme. Diese Informationen wurden von den österreichischen Behörden mit Schreiben vom 22. Juni 2016 (erhalten am 22. Juni 2016) übermittelt. Mit Schreiben vom 29. September 2016 übermittelten die österreichischen Behörden zusätzliche Informationen zu der mitgeteilten Maßnahme.
  - 1.1 Mitteilungsverfahren nach Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU
- (3) Gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU kann ein Mitgliedstaat eine bestimmte Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen verbieten, wenn die in diesem Artikel genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Insbesondere muss ein solches Verbot mit den spezifischen Gegebenheiten in dem betreffenden Mitgliedstaat begründet und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unter Berücksichtigung des hohen mit dieser Richtlinie erzielten Schutzes der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt sein. Ein Mitgliedstaat, der ein solches Verbot verhängen möchte, muss der Kommission die betreffenden nationalen Vorschriften und die Gründe für deren Erlass mitteilen.
- (4) Des Weiteren ist in Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU vorgesehen, dass die Kommission nach Eingang der Mitteilung sechs Monate Zeit hat, um den Entwurf der nationalen Vorschriften zu billigen oder abzulehnen; hierzu prüft sie, ob die

<sup>1</sup> ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1.

Vorschriften berechtigt und notwendig sind, ob sie in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Ziel stehen und ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten darstellen. Da die Mitteilung im Sinne von Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU erst nach der Übermittlung zusätzlicher Informationen durch die österreichischen Behörden am 22. Juni 2016 vollständig war, beginnt die Frist von sechs Monaten ab diesem Zeitpunkt.

### 1.2 Unionsvorschriften

- (5) Die Richtlinie 2014/40/EU regelt die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen, die in der Union in Verkehr gebracht werden oder dazu bestimmt sind, in Verkehr gebracht zu werden.
- (6) Gemäß Artikel 17 der Richtlinie 2014/40/EU müssen die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Tabak zum oralen Gebrauch verbieten. Dieses Verbot bezieht sich nicht auf Kautabak oder Schnupftabak im Sinne von Artikel 2 Absatz 6 bzw. 7 der Richtlinie. Ein Verbot von Tabak zum oralen Gebrauch war erstmals im Jahr 1992 nach einer Änderung der Richtlinie 89/622/EWG des Rates<sup>2</sup> durch die Richtlinie 92/41/EWG des Rates<sup>3</sup> aufgestellt worden. Das Verbot wurde später in der Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>4</sup> wieder aufgegriffen.
- (7) In Artikel 151 der Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens<sup>5</sup> wird Schweden eine Ausnahme von dem Verbot gewährt, Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch in Verkehr zu bringen; damit ist Schweden der einzige Mitgliedstaat, in dem solche Tabakerzeugnisse in Verkehr gebracht werden dürfen.

### 1.3 Mitgeteilte nationale Vorschriften

- (8) Laut Mitteilung soll folgende Bestimmung in das Tabakgesetz eingefügt werden: „Das Inverkehrbringen von [...] Kautabak ist verboten.“

## II. BEWERTUNG

### 2.1 Standpunkt Österreichs

- (9) In ihrer Mitteilung machen die österreichischen Behörden geltend, dass das Verbot des Inverkehrbringens von Kautabak zum Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlich sei.
- (10) Die österreichischen Behörden weisen darauf hin, dass Kautabak aufgrund der Stoffe, die er enthält (z. B. polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe und bestimmte Nitrosamine), ernste Gesundheitsrisiken birgt. Mit Verweis auf zahlreiche wissenschaftliche Studien, darunter Studien des Internationalen

---

<sup>2</sup> Richtlinie 89/622/EWG des Rates vom 13. November 1989 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen (ABl. L 359 vom 8.12.1989, S. 1).

<sup>3</sup> Richtlinie 92/41/EWG des Rates vom 15. Mai 1992 zur Änderung der Richtlinie 89/622/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen (ABl. L 158 vom 11.6.1992, S. 30).

<sup>4</sup> Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen (ABl. L 194 vom 18.7.2001, S. 26).

<sup>5</sup> ABl. C 241 vom 29.8.1994.

Krebsforschungszentrums (IARC) und Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation, führen die österreichischen Behörden eine ganze Reihe von Gesundheitsrisiken im Zusammenhang mit dem Konsum von Kautabak an, darunter Sucht, Zahnschäden oder -ausfall, Zahnfleischerkrankungen, Krebs (insbesondere im Mundbereich und in der Bauchspeicheldrüse), Herz-Kreislauf-Erkrankungen und präkanzeröse Mundläsionen.

- (11) Österreich macht geltend, dass die Gründe für die geplante Maßnahme mit den nationalen spezifischen Gegebenheiten zu tun hätten.
- (12) Zunächst verweisen die österreichischen Behörden auf einen alarmierenden Anstieg beim Konsum von Kautabak in Österreich. Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen nahm der Verkauf von Kautabak zwischen 2009 und 2015 von 200 kg auf 10 000 kg zu und stieg somit um das fünfzigfache. Entgegen dieser Entwicklung ist der Konsum anderer rauchloser Tabakerzeugnisse (Schnupftabak) im gleichen Zeitraum deutlich gesunken.
- (13) Den österreichischen Behörden zufolge fällt dieser gestiegene Konsum zeitlich mit dem Inkrafttreten strengerer Vorschriften zu rauchfreien Räumen zum Schutz von Nichtraucherinnen und -rauchern zusammen. Die österreichischen Behörden zeigen sich besorgt darüber, dass die geplante Verschärfung dieser Vorschriften zu einem weiteren Anstieg des Konsums von Kautabak in Österreich führen könnte.
- (14) So legt Österreich insbesondere dar, dass das Rauchverbot in öffentlichen Räumen durch eine Änderung des Tabakgesetzes im Jahr 2008 auf die Gastronomie ausgeweitet wurde (BGBl. I Nr. 120/2008). Im Jahr 2015 wurde eine weitere Änderung des Tabakgesetzes vorgenommen, durch die auch die Verwendung von elektronischen Zigaretten, pflanzlichen Raucherzeugnissen und Wasserpfeifen verboten wurde. Mit der gleichen Änderung des Tabakgesetzes wurde das Rauchverbot außerdem auf zahlreiche weitere Räume ausgedehnt. Dazu gehören Schulfreiflächen, Räume, in denen Vereinstätigkeiten im Beisein von Kindern und Jugendlichen ausgeübt werden, sowie öffentliche und private Verkehrsmittel (BGBl. I Nr. 101/2015). Wie die österreichischen Behörden mitgeteilt haben, ist in den österreichischen Rechtsvorschriften eine schrittweise Ausweitung der Maßnahmen zur Einschränkung des Rauchens vorgesehen, von denen einige im Mai 2016 wirksam geworden sind und andere ab Mai 2018 wirksam werden.
- (15) Die österreichischen Behörden bringen vor, dass der Zusammenhang zwischen der Einführung des Rauchverbots und der steigenden Nachfrage bei rauchfreien Tabakerzeugnissen durch internationale Forschung in diesem Bereich belegt sei. Zudem haben die österreichischen Behörden gezielte Bemühungen einiger Tabakhersteller festgestellt, in gesetzlichen Nichtraucherbereichen den Konsum von rauchlosen Tabakerzeugnissen als Alternative zu herkömmlichen Tabakprodukten zu vermarkten.
- (16) Darüber hinaus haben die österreichischen Behörden Sorgen bezüglich eines deutlichen Anstiegs des Konsums von rauchlosen Tabakerzeugnissen durch junge Menschen in Österreich geäußert, der aus Berichten der Fachstellen für Suchtprävention hervorgeht. Berichte der österreichischen Schulbehörden und von Sportmedizinern weisen auf einen beachtlichen Anstieg des Konsums von rauchlosen Tabakerzeugnissen und illegalem Tabak zum oralen Gebrauch an Schulen mit sportlichem Schwerpunkt insbesondere im Westen Österreichs hin. Dieser Anstieg sei durch die Annahme dieser Schülerinnen und Schüler begründet, dass rauchlose Erzeugnisse die Leistungsfähigkeit steigern und es ihnen ermöglichen, Nikotin zu

konsumieren, ohne ihre Lungenfunktion zu verschlechtern. Des Weiteren betont Österreich, dass Kautabak von jugendlichen Sportlerinnen und Sportlern als weniger schädliches Erzeugnis wahrgenommen wird.

- (17) Die österreichischen Behörden heben ferner die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des Verbots von Tabak zum oralen Gebrauch hervor und verweisen dabei auf Produkte, die irreführenderweise als Kautabak deklariert werden. Die österreichischen Behörden weisen darauf hin, dass sie seit 2013 das Erscheinen von Produkten auf dem österreichischen Markt (insbesondere online) beobachtet haben, die oft irreführenderweise als Kautabak deklariert würden, aufgrund ihrer Merkmale und ihrer Verwendungsart jedoch als Tabak zum oralen Gebrauch zu betrachten seien. Die verschiedenen Aufmachungen dieser „Snus-ähnlichen Erzeugnisse“ und insbesondere die unterschiedlichen Darreichungsformen (lose, gepresst, vorportioniert mit oder ohne Säckchen, in Rollen, Stangen, Dosen, in Würfeln etc.) könnten zu einer Umgehung des Verbots von Tabak zum oralen Gebrauch und demzufolge zum Vorhandensein illegaler Erzeugnisse auf dem österreichischen Markt führen.
- (18) Die österreichischen Behörden weisen darauf hin, dass sich die von Österreich ergriffenen Maßnahmen im Bereich der Bekämpfung des Tabakkonsums aus den hohen Zahlen junger Raucherinnen und Raucher in Österreich ergäben. Österreich verweist auf eine OECD-Studie, der zufolge in Österreich 29 % der jungen Frauen und 25 % der jungen Männer rauchen. Damit nimmt Österreich im Vergleich zu den anderen OECD-Ländern den negativen Spitzenplatz bei jugendlichen Rauchern ein. Schließlich verweisen die österreichischen Behörden auf Studien, die aufzeigen, dass Österreich seit 2007 in der europäischen Tabakkontrolle kontinuierlich den letzten Platz einnimmt. Österreich erläutert, dass die letzten und die derzeitigen Legislativpakete einen abgestimmten Versuch darstellen würden, eine restriktivere nationale Gesundheitspolitik zur Verringerung des Tabakkonsums durchzusetzen. Die österreichischen Behörden sind der Ansicht, dass technische Vorschriften, um die Schädlichkeit der Erzeugnisse zu verringern, oder strengere Anforderungen an die Etikettierung der Verpackungen bzw. Bedingungen für den Verkauf an Minderjährige nicht dieselbe Präventivwirkung in Hinblick auf den Gesundheitsschutz hätten wie ein Verbot des Inverkehrbringens von Kautabak.

### 2.3. Würdigung

- (19) Einleitend sei darauf verwiesen, dass der Gerichtshof in der Rechtssache C-547/14 *Philip Morris Brands und andere* befunden hat, dass das Ziel der Richtlinie 2014/40/EU nicht die Einmischung in die Politik der Mitgliedstaaten zur Legalität von Tabakerzeugnissen als solchen ist. Der Gerichtshof stellte klar, dass Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU einen Aspekt betrifft, der nicht Gegenstand der durch diese Richtlinie festgelegten Harmonisierungsmaßnahmen war.<sup>6</sup> Der Gerichtshof befand: „Artikel 24 Absatz 3 [...] bezweckt somit, den Anwendungsbereich dieser Richtlinie abzugrenzen, und stellt klar, dass Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, die mit den Anforderungen dieser Richtlinie im Einklang stehen, im Binnenmarkt frei gehandelt werden können, sofern

---

<sup>6</sup> Urteil, *Philip Morris Brands und andere*, C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325, Rn. 90.

sie zu einer Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen gehören, die als solche in dem Mitgliedstaat, in dem sie vermarktet werden, legal sind.“<sup>7</sup>

- (20) Gemäß dieser Rechtsprechung betrifft die mitgeteilte Maßnahme, mit der das Inverkehrbringen von Kautabak verboten werden soll, einen Aspekt, der nicht durch die Richtlinie 2014/40/EU harmonisiert wird.
- (21) Gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU muss die Kommission jedoch prüfen, ob die beabsichtigten nationalen Vorschriften berechtigt und notwendig sind, ob sie in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Ziel stehen und ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.
- (22) Diesbezüglich merkt die Kommission an, dass aus der Mitteilung eindeutig hervorgeht, dass die betreffende Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen werden soll. In der Mitteilung erläutert Österreich die Gesundheitsrisiken im Zusammenhang mit dem Konsum von Kautabak. Die österreichischen Behörden unterstreichen im Übrigen, dass die vorgeschlagene Maßnahme Teil einer übergreifenden politischen Initiative sei, durch welche die Rechtsvorschriften zur Eindämmung des Tabakkonsums gestärkt werden sollen und sichergestellt werden soll, dass in Österreich ein hoher Gesundheitsschutz im Bereich der Eindämmung des Tabakkonsums vorherrscht.
- (23) Aus der Mitteilung Österreichs geht zudem hervor, dass die nationalen Bestimmungen durch die spezifischen Gegebenheiten in Österreich begründet sind. Die von den österreichischen Behörden übermittelten Informationen und Daten zu der mitgeteilten Maßnahme lassen einen drastischen Anstieg des Konsums von Kautabak in diesem Mitgliedstaat insbesondere bei jungen Menschen erkennen. Hinzu kommt, dass dieser Anstieg mit der Entwicklung und Umsetzung einer restriktiven nationalen Politik zur Schaffung rauchfreier Räume in Österreich zusammenfällt. Wie von Österreich betont wird, kann in diesem Zusammenhang nicht ausgeschlossen werden, dass das Inkrafttreten zusätzlicher Maßnahmen zur Ausweitung des Anwendungsbereichs des Rauchverbots zu einem weiteren Anstieg des Konsums von Kautabak in diesem Mitgliedstaat führen könnte. Ferner geht aus den von den österreichischen Behörden übermittelten Informationen hervor, dass ein breites Produktsortiment auf dem österreichischen Markt in Verkehr gebracht wurde und dass es in Österreich Versuche gibt, das Verbot von Tabak zum oralen Gebrauch zu umgehen, indem das zu verkaufende Produkt als Kautabak deklariert wird.
- (24) Zudem kann die geplante Maßnahme, mit der das Inverkehrbringen von Kautabak verboten wird, in Bezug auf das angestrebte Ziel als notwendig erachtet werden, und hätte sich das angestrebte Ziel nicht mit einer weniger restriktiven Maßnahme erreichen lassen. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass bezüglich des Ziels, Sucht und Abhängigkeit von rauchlosen Tabakerzeugnissen zu verhindern, daran erinnert werden sollte, dass Nikotin ein toxischer Stoff mit besonders hohem Suchtpotenzial ist. Eine sonstige Maßnahme, die weniger ist als eine Präventivmaßnahme, wie sie das geplante Verbot darstellt, das in einem Stadium vor der Abhängigkeit von solchen Produkten ansetzt, wäre weniger effektiv, weil es erwiesenermaßen sehr viel schwieriger ist, eine einmal entstandene Sucht einzudämmen oder zu überwinden. Aus dem Suchtpotential von Tabakerzeugnissen ergibt sich die Notwendigkeit und Berechtigung für die Mitgliedstaaten, rechtzeitig Präventivmaßnahmen zu ergreifen, insbesondere wenn aus verfügbaren Daten zum

---

<sup>7</sup> Urteil, *Philip Morris Brands und andere*, C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325, Rn. 91.

Verbrauch hervorgeht, dass das Risiko einer künftigen weitverbreiteten Verwendung und Abhängigkeit besonders ausgeprägt ist.

- (25) In Anbetracht dieser Überlegungen und des hohen Gesundheitsschutzniveaus, das mit der Richtlinie 2014/40/EU angestrebt wird, ist die Kommission der Ansicht, dass das vorgesehene Verbot des Inverkehrbringens von Kautabak als berechtigt und verhältnismäßig gelten kann.
- (26) Auf der Grundlage der von den österreichischen Behörden übermittelten Informationen ist die Kommission zudem der Ansicht, dass kein Grund für die Annahme besteht, dass das Verbot von Kautabak ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt. In Anbetracht der Tatsache, dass das Verbot sowohl für inländische als auch für eingeführte Erzeugnisse gilt, besteht kein Grund zur Annahme, dass die Maßnahme von besonderem Nutzen für inländische Hersteller ist.

### III. SCHLUSSFOLGERUNG

- (27) Auf der Grundlage der vorstehenden Überlegungen und in Anbetracht der von den österreichischen Behörden vorgelegten Informationen und Daten sowie unter Berücksichtigung des Ziels der Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus, das mit der Richtlinie 2014/40/EU erreicht werden soll, kann das nationale Verbot des Inverkehrbringens von Kautabak als mit Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie in Einklang stehend gelten.
- (28) Die nationalen Maßnahmen, mit denen das Inverkehrbringen von Kautabak verboten wird, sollten daher gebilligt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

Die gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU von der Republik Österreich mitgeteilten nationalen Vorschriften zum Verbot des Inverkehrbringens von Kautabak werden gebilligt.

*Artikel 2*

Dieser Beschluss ist an die Republik Österreich gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am 1.12.2016

*Für die Kommission  
Vytėnis ANDRIUKAITIS  
Mitglied der Kommission*

