EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.2.2020
C(2020) 1066 final

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 27.2.2020

zu von Griechenland mitgeteilten nationalen Vorschriften zum Verbot des Inverkehrbringens von Kautabak und Schnupftabak

(Nur der griechische Text ist verbindlich)

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 27.2.2020

zu von Griechenland mitgeteilten nationalen Vorschriften zum Verbot des Inverkehrbringens von Kautabak und Schnupftabak

(Nur der griechische 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[1], insbesondere auf Artikel 24 Absatz 3,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT

(1) Mit E-Mail vom 4. März 2019 unterrichtete Griechenland die Kommission über einen Entwurf nationaler Vorschriften zur Änderung des Gesetzes 4419/2016. Mit der Änderung des Gesetzes 4419/2016 soll das Inverkehrbringen von Kautabak und Schnupftabak verboten werden.

(2) Mit E-Mail vom 4. April 2019 forderte die Kommission weitere Informationen an und bat die griechischen Behörden einerseits zu bestätigen, dass die übermittelten Informationen als Mitteilung gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU zu betrachten sind, und andererseits zusätzliche Gründe für die Einführung der fraglichen Maßnahme anzuführen. Die griechischen Behörden übermittelten diese Informationen am 23. April 2019 per E-Mail. Nachdem die Kommission am 25. Juli 2019 um weitere Klarstellungen ersucht hatte, übermittelten die griechischen Behörden per E-Mail vom 4. September 2019 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 durch den 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, der die erforderliche Begründung

[1] ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1.

beigefügt sein muss, sechs Monate Zeit hat, um den Entwurf der nationalen Vorschriften zu billigen oder abzulehnen; hierzu prüft sie, ob die 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. Da die Mitteilung im Sinne von Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU erst nach der Übermittlung zusätzlicher Informationen durch die griechischen Behörden am 4. September 2019 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[2] durch die Richtlinie 92/41/EWG des Rates[3] aufgestellt worden. Das Verbot wurde später in der Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates[4] wieder aufgegriffen.

(7) In Artikel 151 der Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens[5] 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 Vorschrift in das Gesetz 4419/2016 eingefügt werden: *„Kautabak, Schnupftabak [...] dürfen nicht in Verkehr gebracht werden.“*

II. BEWERTUNG

2.1 Standpunkt Griechenlands

(9) In ihrer Mitteilung machen die griechischen Behörden geltend, dass das Verbot des Inverkehrbringens von Kautabak und Schnupftabak zum Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlich sei. Die griechischen Behörden erinnern daran, dass Kautabak und Schnupftabak Nikotin – häufig in hoher Konzentration – enthalten, das ein Suchtstoff ist. Neben der außer Frage stehenden Nikotinabhängigkeit führen die griechischen Behörden auch erhebliche Gesundheitsrisiken an, die mit dem Konsum solcher rauchloser Tabakerzeugnisse verbunden sind, darunter verschiedene Krebsarten, Herz-Kreislauf-Erkrankungen sowie Zahn- und Zahnfleischerkrankungen.

---

[2] 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).

[3] 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).

[4] 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).

[5] ABl. C 241 vom 29.8.1994.

In diesem Zusammenhang verweisen die Behörden auf zahlreiche wissenschaftliche Studien, darunter Studien des Internationalen Krebsforschungszentrums (IARC), den Bericht des Wissenschaftlichen Ausschusses „Neu auftretende und neu identifizierte Gesundheitsrisiken“ (SCENIHR) und Berichte des Sekretariats der Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums.

(10) Die griechischen Behörden machen geltend, dass die Gründe für die vorgeschlagene Maßnahme mit den spezifischen Gegebenheiten in diesem Mitgliedstaat zu tun hätten.

(11) Die griechischen Behörden räumen zwar ein, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung des Tabakkonsums insbesondere in den letzten Jahren zu einem erheblichen Rückgang des Tabakkonsums bei jungen Menschen geführt haben, machen jedoch geltend, dass der Konsum von Tabakerzeugnissen in Griechenland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern im Allgemeinen nach wie vor hoch ist. Die griechischen Behörden machen ferner geltend, dass der Konsum rauchloser Tabakerzeugnisse, auch jener von Erzeugnissen, die als Kautabak und Schnupftabak – keine in Griechenland traditionell konsumierten Erzeugnisse – in Verkehr gebracht werden, seit 2016 nachweislich drastisch gestiegen ist. In diesem Zusammenhang verweisen die griechischen Behörden auf die steigende Zahl der Notifizierungen solcher Erzeugnisse über das gemeinsame Portal EU-CEG (EU Common Entry Gate)[6] und die entsprechende Verkaufsmenge.

(12) Die griechischen Behörden sind der Auffassung, dass der nachweisliche Anstieg des Absatzes rauchloser Tabakerzeugnisse ein starkes Indiz dafür ist, dass die Möglichkeit einer künftigen Marktentwicklung im Sinne des Erwägungsgrunds 54 der Richtlinie 2014/40/EU besteht, was möglicherweise zu erheblichen Risiken für die öffentliche Gesundheit führen und die zugunsten der griechischen Bevölkerung unternommenen Bemühungen zur Tabakentwöhnung behindern könnte.

(13) Darüber hinaus erklären die griechischen Behörden, dass das vorgeschlagene Verbot von großer Bedeutung für das kürzlich von der griechischen Regierung verkündete politische Ziel ist, die Zahl der Raucher in den kommenden 5 Jahren um bis zu 50 % zu verringern. In diesem Zusammenhang erinnern die griechischen Behörden an den SCENIHR-Bericht von 2008 mit dem Titel „Health Effects of Smokless Tobacco Products[7]“ (Gesundheitliche Folgen nicht zum Rauchen bestimmter Tabakerzeugnisse), in dem eindeutig festgestellt wird, dass rauchloser Tabak zu starker Abhängigkeit führen und bei Abstinenz Entzugserscheinungen hervorrufen kann, die denen des Rauchens ähneln und die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass mit dem Rauchen begonnen oder wieder angefangen wird. Außerdem fehlt es an wissenschaftlichen Nachweisen, die untermauern, dass diese Erzeugnisse zur Raucherentwöhnung beitragen.

(14) Die griechischen Behörden sind der Meinung, dass der Konsum konventioneller Tabakerzeugnisse trotz eines erheblichen Rückgangs in den letzten Jahren, vor allem in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen, in Griechenland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern nach wie vor hoch ist, was zu erheblichen Gesundheitsproblemen führt, insbesondere angesichts der Zunahme rauchbedingter Krebserkrankungen, Erkrankungen der Atemwege und Herz-Kreislauf-Erkrankungen, wobei er gleichzeitig eine der häufigsten vermeidbaren Todesursachen darstellt. Die

---

[6] Durchführungsbeschluss 2015/2186/EU der Kommission vom 25. November 2015 zur Festlegung eines Formats für die Bereitstellung und Verfügbarmachung von Informationen über Tabakerzeugnisse (ABl. L 312 vom 27.11.2015, S. 5).

[7] https://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/04_scenihr/docs/scenihr_o_013.pdf

griechischen Behörden befürchten, dass die eindeutig nachgewiesenen Entzugserscheinungen bei der Abstinenz von rauchlosen Tabakerzeugnissen dazu führen könnten, dass mehr Menschen mit dem Rauchen beginnen oder nach erfolgreicher Entwöhnung wieder damit anfangen.

(15) Darüber hinaus verweisen die griechischen Behörden auf das offene Inverkehrbringen von Erzeugnissen auf dem Inlandsmarkt unter dem Deckmantel von Kautabak und Schnupftabak, die Merkmale aufweisen und Muster verwenden, die mit Tabak zum oralen Gebrauch identisch sind.

(16) In diesem Zusammenhang weisen die griechischen Behörden auf die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des Verbots von Tabak zum oralen Gebrauch hin, der sich häufig nur schwer von Kautabak und Schnupftabak unterscheiden lässt. Ferner hätten sie beobachtet, dass Erzeugnisse auf dem griechischen Markt (insbesondere online) erscheinen, die irreführenderweise als Kautabak deklariert würden, aufgrund ihrer Eigenschaften und ihrer Verwendungsart jedoch als Tabak zum oralen Gebrauch zu betrachten seien. Die Art und Weise, in der diese Erzeugnisse präsentiert würden, könne zu einer Umgehung des Verbots von Tabak zum oralen Gebrauch und folglich zu illegalen Erzeugnissen auf dem griechischen Markt führen.

(17) Die griechischen Behörden betonen, dass ihre Bemühungen, den Tabakkonsum einzudämmen, durch einen besonders hohen Anteil an Rauchern in Griechenland, darunter auch junge Tabakkonsumenten, begründet sind. Angesichts der Neigung jüngerer Menschen, insbesondere Jugendlicher, neue Erzeugnisse auszuprobieren und zu kosten, könne ein Zusammenhang zwischen dem steigenden Konsum von Kautabak und Schnupftabak und dem Rückgang der Raucherquoten in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen nicht ausgeschlossen werden. Diese Experimentierfreude sei neben der weitverbreiteten, aber falschen Wahrnehmung, dass solchen Erzeugnissen bei der Raucherentwöhnung eine Rolle zukomme, indem die Erzeugnisse häufig als alternative Tabakerzeugnisse vermarktet werden, ein Zeichen für einen sehr gefährlichen neuen Verbrauchertrend, der verhindert werden sollte.

2.2. Würdigung

(18) Es 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.[8] 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 sie zu einer Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen gehören, die als solche in dem Mitgliedstaat, in dem sie vermarktet werden, legal sind.“[9]

(19) Gemäß dieser Rechtsprechung betrifft die mitgeteilte Maßnahme, mit der das Inverkehrbringen von Kautabak und Schnupftabak verboten werden soll, einen Aspekt, der nicht durch die Richtlinie 2014/40/EU harmonisiert wird.

---

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

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

(20) Gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU muss die Kommission jedoch prüfen, ob die vorgeschlagenen 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.

(21) Diesbezüglich merkt die Kommission an, dass aus der Mitteilung eindeutig hervorgeht, dass die vorgeschlagene Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen werden soll. In der Mitteilung erläutern die griechischen Behörden die Gesundheitsrisiken im Zusammenhang mit dem Konsum von Kautabak und Schnupftabak. Die griechischen Behörden betonen ferner, dass die vorgeschlagene Maßnahme darauf abzielt, die Rechtsvorschriften zur Eindämmung des Tabakkonsums zu stärken und durch die Eindämmung des Tabakkonsums ein hohes Gesundheitsschutzniveau in Griechenland zu gewährleisten.

(22) Aus der Mitteilung Griechenlands geht zudem hervor, dass die nationalen Vorschriften durch die spezifischen Gegebenheiten in Griechenland begründet sind. Aus den von den griechischen Behörden zur Untermauerung der mitgeteilten Maßnahme vorgelegten Informationen geht hervor, dass der Konsum von Kautabak und Schnupftabak in diesem Mitgliedstaat zunimmt und möglicherweise in Zukunft zunehmen wird. Eine solche Zunahme deutet darauf hin, dass die Möglichkeit einer künftigen Marktentwicklung im Sinne des Erwägungsgrunds 54 der Richtlinie 2014/40/EU besteht, was möglicherweise zu erheblichen Risiken für die öffentliche Gesundheit führen und die zugunsten der griechischen Bevölkerung unternommenen Bemühungen zur Tabakentwöhnung behindern könnte. Darüber hinaus geht aus den Informationen der griechischen Behörden hervor, dass auf dem griechischen Markt Erzeugnisse unter dem Deckmantel von Kautabak und Schnupftabak in Verkehr gebracht werden, mit denen das Verbot von Tabak zum oralen Gebrauch umgangen wird.

(23) In dieser Hinsicht wird dieses Verbot für geeignet gehalten, das Ziel, den unrechtmäßigen Verkauf von Tabak zum oralen Gebrauch in Griechenland einzudämmen, zu unterstützen und zu verhindern, dass sich Kau- und Schnupftabakerzeugnisse, die in Griechenland weniger etabliert sind, in diesem Mitgliedstaat ausbreiten. Das Verbot würde den Zugang zu diesen Erzeugnissen beschränken und damit das Risiko von Sucht und Abhängigkeit verringern.

(24) Darüber hinaus wird konstatiert, dass die vorgeschlagene Maßnahme, mit der das Inverkehrbringen von Kautabak und Schnupftabak verboten wird, als für das angestrebte Ziel als notwendig erachtet werden kann, und dass das angestrebte Ziel nicht mit einer weniger restriktiven Maßnahme hätte erreicht werden können. In diesem Zusammenhang merkt die Kommission an, dass bezüglich des Ziels, Sucht und Abhängigkeit von Kautabak und Schnupftabak, die nicht zu den von der griechischen Bevölkerung traditionell konsumierten Erzeugnissen gehören, 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 Erzeugnissen ansetzt, wäre weniger effektiv, weil es erwiesenermaßen sehr viel schwieriger ist, eine einmal entstandene Abhängigkeit einzudämmen oder zu überwinden. Aus dem Suchtpotenzial von Tabakerzeugnissen ergibt sich die Notwendigkeit und Berechtigung für die Mitgliedstaaten, rechtzeitig Präventivmaßnahmen zu ergreifen, insbesondere vor dem Hintergrund, 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 und Schnupftabak als berechtigt und verhältnismäßig gelten kann.

(26) Außerdem vertritt die Kommission auf der Grundlage der von den griechischen Behörden übermittelten Informationen die Auffassung, dass kein Grund für die Annahme besteht, dass das Verbot von Kautabak und Schnupftabak ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, da das Verbot sowohl für inländische als auch für eingeführte Erzeugnisse gleichermaßen gelten würde.

III. SCHLUSSFOLGERUNG

(27) Auf der Grundlage der vorstehenden Überlegungen und in Anbetracht der von den griechischen 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 und Schnupftabak als mit Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie in Einklang stehend gelten.

(28) Die nationalen Maßnahmen, mit denen das Inverkehrbringen von Kautabak und Schnupftabak verboten werden, sollten daher gebilligt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

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

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Hellenische Republik gerichtet.

Brüssel, den 27.2.2020

Für die Kommission
Stella KYRIAKIDES
Mitglied der Kommission

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG
Für die Generalsekretärin

Jordi AYET PUIGARNAU
Direktor der Kanzlei
EUROPÄISCHE KOMMISSION