

Per E-Mail an: <u>dm@bag.admin.ch</u> tabakprodukte@bag.admin.ch

Zürich, 12. März 2018

Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPG) (Vernehmlassung); Stellungnahme der Zürcher Handelskammer

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 laden Sie interessierte Kreise dazu ein, sich zum zweiten Vorentwurf des Bundesgesetzes über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPG) zu äussern. Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt als Wirtschaftsorganisation die Interessen der Unternehmen der Kantone Zürich, Zug und Schaffhausen und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst geringen Einschränkungen ein.

Weil der erste Vorentwurf zum TabPG weit von diesen Grundwerten abgewichen war, hat ihn die ZHK abgelehnt. Anstoss dazu gaben vor allem die deutlich zu weit gehenden Werbeeinschränkungen und die unverhältnismässige Verschärfung der Abgabepolitik. Wir haben es in diesem Sinne begrüsst, dass der erste Vorentwurf vom Parlament zurückgewiesen wurde, unter anderem mit dem Auftrag, im TabPG auf Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings mit Ausnahme eines griffigen Jugendschutzes zu verzichten und die wichtigsten Punkte der Tabakverordnung in das Gesetz zu überführen. Schliesslich sollen mit dem Gesetz Alternativprodukte wie E-Zigaretten, Tabakprodukte zum Erhitzen und Snus differenziert geregelt werden. Die ZHK misst nun den vorliegenden Entwurf an der Umsetzung dieser Aufträge. Wir erlauben uns, im Folgenden zum Vorhaben Stellung zu nehmen und danken für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

# Allgemeine Bemerkungen

Die gesundheitlichen Risiken des Tabakkonsums sind ebenso erwiesen wie bekannt. In einem freiheitlichen Rechtsstaat wie der Schweiz muss es indes jedem mündigen Bürger offen stehen, selbst über sein Konsumverhalten zu bestimmen, solange keine Gesetze verletzt oder andere geschädigt werden. Die Abgabe und der Konsum von Tabakprodukten sind in der Schweiz legal. Entsprechend zurückhaltend müssen rechtliche Einschränkungen ausgestaltet sein.

Sollen dennoch neue Regulierungen erlassen werden, ist zwingend deren Wirksamkeit zu berücksichtigen. Die Tabakpolitik der Schweiz soll nicht an der Anzahl Verbote, sondern an ihren

Ergebnissen gemessen werden. Es ist daher auch unerheblich, dass die Schweiz – wie im erläuternden Bericht mehrmals erwähnt – nicht alle Regulierungen der (von ihr nicht ratifizierten) WHO-Tabakkonvention umsetzt. Betrachtet man die Wirkung der aktuellen Tabakpolitik in der Schweiz, offenbart sich kein akuter Handlungsbedarf auf Bundesebene. Die überwiegende Mehrheit der Kantone trägt dem Jugendschutz bereits umfassend Rechnung.

Soweit das TabPG gegenüber heute keine verschärften Regulierungen enthält, ist das neue Gesetz zu begrüssen. Es bietet die Chance, die Vermarktung der bis anhin unter dem Lebensmittelrecht verbotenen alternativen Tabakprodukte zu legalisieren, denn es ist nicht einsehbar, weshalb gewisse Alternativprodukte wie E-Zigaretten oder Snus mit gleichwertigem oder gar minderem Schädigungspotential verboten sein sollen, während herkömmliche Tabakwaren legal sind. Neben einer sauberen Abtrennung der Tabakprodukteregulierung vom Lebensmittelrecht verringert das TabPG auch die Regulierungsdichte. Geregelt wird nur noch das Bereitstellen der Tabakprodukte und der nikotinhaltigen E-Zigaretten auf dem Markt. Für die Herstellung, Durchfuhr oder Ausfuhr braucht es keine spezifischen Massnahmen für Tabakprodukte, weshalb diese Etappen richtigerweise nicht mehr separat geregelt werden. Schliesslich ist der Ersatz der Positivliste für Zusatzstoffe in der Tabakverordnung mit einer Liste der verbotenen Zutaten zweckreich und sinnvoll.

Gegenüber dem ersten Vorentwurf sind in der aktuellen Vorlage hinsichtlich der Werbe- und Verkaufsbeschränkungen klare Verbesserungen ersichtlich. Dennoch geht der vorliegende Entwurf in verschiedenen Bereichen noch immer zu weit. Der an sich klar formulierte Rückweisungsantrag des Parlaments wurde zu wenig konsequent umgesetzt. So sind darin noch immer über den Jugendschutz hinaus gehende Verbote und Einschränkungen enthalten.

Die ZHK stimmt dem vorliegenden E-TabPG unter der Bedingung der Berücksichtigung folgender Anträge zu.

### Bemerkungen zu den einzelnen Regelungsbereichen

#### Werbeeinschränkungen

Werbung ist als Kommunikationsmittel zwischen Produzenten und Konsumenten ein unverzichtbarer Bestandteil einer freien Marktwirtschaft. Wer ein legales Produkt vertreibt, soll dieses auch bewerben können. Werbeverbote hingegen können gesellschaftliche Probleme nicht lösen und entbinden Konsumenten von Selbstverantwortung. Sie sollen entsprechend nur sehr zurückhaltend erlassen werden.

Unter dem TabPG verboten werden soll speziell an Minderjährige gerichtete Werbung. So wie wir bei mündigen Personen für möglichst uneingeschränkte Eigenverantwortung plädieren, unterstützen wir auch einen griffigen Schutz von Minderjährigen vor den gesundheitsschädlichen Auswirkungen des Tabakkonsums. Demnach unterstützen wir ein Verbot von speziell an Minderjährige gerichteter Werbung. Ein solches ist bereits heute in der Tabakverordnung (TabV) enthalten und zeigt in der Praxis Wirkung. Einer Ausweitung der geltenden Bestimmungen stehen wir jedoch kritisch gegenüber, insbesondere weil die zusätzlich vorgelegten Verbote über das Zielpublikum der Minderjährigen hinausschiessen. Die Formulierung eines Verbots von Tabakwerbung "in kostenlosen Zeitungen, Zeitschriften und anderen Publikationen, die für Minderjährige zugänglich sind" (Art. 17 Abs. 2 Bst. a E-TabPG) öffnet Tür und Tor für ein grossflächiges Werbeverbot. Die Zugänglichkeit alleine rechtfertigt keineswegs ein generelles Werbeverbot und

damit den Ausschluss des volljährigen Zielpublikums bei diesen Medien. Genauso abwegig ist ein Verbot von Tabakwerbung im Internet (Art. 17 Abs. 2 Bst. b E-TabPG). Das Internet an sich ist kein eigenes Medium, sondern eine Plattform für die digitale Übermittlung verschiedenster Inhalte. Es ist zwar für Minderjährige in der Regel frei zugänglich, richtet sich jedoch nicht "speziell an Minderjährige". Adäquat wäre es, Tabakwerbung nur auf Internetseiten mit explizit minderjährigem Zielpublikum zu verbieten. Auf den übrigen Internetseiten sollte, wie im Zeitschriftenmarkt auch, die Werbung erlaubt bleiben. Auch die Vorschrift, dass an den Verkaufsstellen keine Werbung neben Süssigkeiten oder unter 1.2 Meter Höhe platziert werden darf, übersteigt die Verhältnismässigkeit des Gesetzes. Sie verursacht vor allem viel Bürokratie in der Umsetzung und Kontrolle, während die Wirkung in der Praxis marginal sein dürfte.

Schliesslich weisen wir auf die zwischen der Schweizerischen Lauterkeitskommission und dem Branchenverband Swiss Cigarette vereinbarte Selbstregulierung hin, die bereits heute weiter geht als die gesetzlichen Vorschriften. So ist die Verpflichtung, Tabakwerbung nicht mit berühmten Persönlichkeiten für Minderjährige attraktiv zu machen, bereits Teil dieser Vereinbarung. Funktionierende Selbstregulierungen sollen prinzipiell nicht durch staatliche Regulierungen verdrängt werden.

### Antrag:

Art. 17 Abs. 2 E-TabPG ist ersatzlos zu streichen.

### Anforderungen an die Produkte und ihre Verpackungen

Das Verbot, auf der Verpackung den Nikotin-, Teer- der Kohlenmonoxidgehalt der Emissionen des Produkts anzugeben (Art. 11 Abs. 1 Bst. b E-TabPG) ist nicht nachvollziehbar. Im erläuternden Bericht wird diese Angleichung an die EU-Richtlinie 2014/40 mit dem Täuschungsschutz begründet, doch bei diesen Hinweisen ist keine reale Täuschungsgefahr ersichtlich. Solche Produkteinformationen weisen mündige Konsumenten auf das Schädigungspotential der Tabakprodukte hin und sollten deshalb weiterhin zur Deklarationspflicht gehören.

Zudem lässt der Vorentwurf bei den Anforderungen an die Produkte und Verpackungen eine Differenzierung zwischen herkömmlichen Tabakprodukten und neuen Alternativprodukten vermissen. Weil solche Alternativprodukte wie E-Zigaretten und erhitzte Tabakprodukte erwiesenermassen weniger Toxizität aufweisen, wäre es in Anbetracht des Zwecks des neuen Bundesgesetztes legitim, dass Hersteller die geringere Gesundheitsgefährdung dieser Produkte positiv hervorheben können.

## Antrag:

Art. 9 E-TabPG ist dermassen zu ergänzen, dass der Nikotin-, Teer- oder Kohlenmonoxidgehalt der Emissionen des Tabakprodukts zu den obligatorischen Angaben auf den Verpackungen gehört. Art. 11 Abs. 1 Bst. b E-TabPG ist zu streichen. Das E-TabPG ist dahingehend anzupassen, dass es zulässig ist, auf Verpackungen von Alternativprodukten wie E-Zigaretten und erhitzten Tabakprodukten auf die geringere Toxizität gegenüber herkömmlichen Tabakprodukten hinzuweisen.

### Abgabeverbot an Minderjährige

Im Sinne eines konsequenten Jungendschutzes befürwortet die ZHK ein Verkaufsverbot von Tabakprodukten an unter 18-Jährige. Ein solches ist sowohl von der breiten Bevölkerung als auch von der Tabakindustrie akzeptiert.

## Verwaltungsrechtliche Pflichten für Unternehmen

Die ZHK setzt sich für eine möglichst umfassende Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips (CdD-Prinzip) ein, da dies dem Abbau von Handelshemmnissen dient. Wir sind der Überzeugung, dass nur möglichst uneingeschränkte Handelsmöglichkeiten und nie Marktabschottung den Wohlstand der Schweiz begründet haben und ihn weiter sichern können. Wir begrüssen deshalb, dass bei den Tabakprodukten unter dem TabPG die verschärften Bestimmungen des Lebensmittelrechts entfallen und damit das CdD-Prinzip grundsätzlich ohne Bewilligungs- oder Meldeverfahren angewendet werden kann.

Unverständlich ist jedoch, warum bei nikotinhaltigen E-Zigaretten, Tabakprodukten zum Erhitzen sowie bei pflanzlichen Rauchprodukten dennoch ein Meldeverfahren gelten soll. In ihrer Stellungnahme zur Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) vom 12. Februar 2018 hat die ZHK die Einführung eines Meldeverfahrens bei der Einfuhr von Lebensmitteln abgelehnt. Ein solches ist überflüssig, da die Sicherheit von in der EU zugelassenen Produkten bereits durch EU-Recht sichergestellt wird. Dies spricht auch gegen ein Meldeverfahren bei alternativen Tabakprodukten. Es ist im Weiteren nicht einzusehen, warum solche Alternativprodukte umfassenderen verwaltungsrechtlichen Auflagen unterliegen sollen als klassische Tabakprodukte. Eine Registrierung des gesundheitsgefährdenden Potentials dieser (im Inoder Ausland hergestellten) Produkte bezweckt bereits Art. 25 E-TabPG, indem er eine Meldung der Zusammensetzung und Emissionen der Produkte an das Bundesamt für Gesundheit vorsieht. Eine zusätzliche Marktüberwachung ist nicht nötig, weshalb auf die administrativen Hürden eines separaten Meldeverfahrens zu verzichten ist. Generell ist die Anzahl der Ausnahmen vom CdD-Prinzip möglichst gering zu halten.

### Antrag:

Art. 23 und Art. 24 E-TabPG sind ersatzlos zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Zürcher Handelskammer

Dr. Regine Sauter

Direktorin

Mariø Senn

Leiter Wirtschaftspolitik