



Verordnung vom 27. Oktober 2004 über Tabakerzeugnisse und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen (Tabakverordnung, TabV, SR 817.06)

Erläuterungen

Einleitung

Mit dieser Revision, deren Ziel die Verbesserung der Brandsicherheit in der Schweiz ist, sollen insbesondere die Anzahl der zigarettenbedingten Brandverletzten und -toten gesenkt werden.

In das schweizerische Recht wird eine Brandsicherheitsvorschrift aufgenommen, die ab dem 17. November 2011 für die in der EU in Verkehr gebrachten Zigaretten anwendbar ist. Damit ermöglicht diese Revision nicht nur, einem bestehenden Brandrisiko in der Schweiz entgegenzuwirken und das schweizerische Recht an das europäische anzupassen, sondern auch den in der Produktesicherheitsgesetzgebung festgelegten Standard zu erfüllen, der ein Sicherheitsniveau vorschreibt, das dem Stand des Wissens und der Technik entspricht.

Ausserdem werden gewisse Details an das EU-Recht angepasst und einige Fehler korrigiert.

Brandrisiko durch Tabakprodukte in der Schweiz

Ein vom BAG in Auftrag gegebener Bericht¹ vom September 2010 der Firma Bianchi Beratungen in Burgdorf hat folgende Risiken im Zusammenhang mit Brandunfällen und Tabakprodukten ergeben:

In 3 % aller Brandfälle sind Raucherwaren der Auslöser und führen zu 4 % der Gebäudeschäden in der Schweiz. Das ergibt jährlich ca. 530 Fälle auf Grund von Raucherwaren, von total 17'200 Brandfällen aller Ursachen. Die Schadenbelastung für die Gebäude beträgt jährlich CHF 14 Mio. von total CHF 325 Mio. für Schäden aller Ursachen².

In Folge von Bränden oder Brandverletzungen aller Ursachen sterben in der Schweiz insgesamt 64 Personen pro Jahr³. Infolge von Brandfällen, die durch Raucherwaren ausgelöst werden, sterben 6 Menschen pro Jahr in Gebäuden. Auf dem Transport ins Spital oder im Spital sterben weitere 6 Personen. Das sind durchschnittlich 12 Tote pro Jahr.

¹ R. Bianchi, Brandprävention und Tabakprodukte - Situation in der Schweiz, Bianchi Beratungen GmbH, Burgdorf, 20. September 2010
(<http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00041/00615/02511/index.html?lang=de>).

² Aus 10-Jahresstatistik VKF / IRV 1999 – 2008.

³ VKF- und BFS-Statistiken der Jahre 2000 – 2007.

Über Verletzte infolge Brand liegen in der Schweiz keine aussagekräftigen Statistiken vor. Die vorhandenen Angaben aus der Schweiz und Kanada deuten darauf hin, dass in der Schweiz pro Jahr mit 26 bis 75 Verletzten gerechnet werden muss, wovon 4 bis 12 Fälle schwerer Natur sind.

Die Ausführungen zeigen, dass von Tabakprodukten ein erhebliches Brandrisiko ausgeht. Da Zigaretten mit einem Anteil von 92 % aller gerauchten Tabakprodukte⁴ die am weitesten verbreitete Produktkategorie darstellen, ist davon auszugehen, dass sie auch die Hauptursache dieser Brandfälle sind.

Der rechtliche Rahmen

Produktesicherheitsvorschriften in der EU

Mit dem Beschluss 2008/264/EG⁵ legte die EU-Kommission die Anforderungen fest, auf deren Grundlage das Normungsgremium CEN (Centre Européen de Normalisation) eine entsprechende Prüfnorm erarbeiten konnte. Der Durchführungsbeschluss 2011/496/EU⁶ stellt fest, dass zwei CEN-Normen geeignet sind, die Sicherheitsanforderungen⁷ und das Prüfverfahren⁸ gemäss Produktsicherheitsrichtlinie⁹ zu erfüllen und legt den 17. November 2011 als Datum fest, ab wann die neuen Standards in der EU gelten. Die Normen regeln, dass Zigaretten so hergestellt werden müssen, dass sie - einmal angezündet - in nicht mehr als 25% aller Fälle selbstständig von Anfang bis Ende abbrennen.

Internationale Produktesicherheitsvorschriften

Ähnliche Bestimmungen existieren in Australien, Finnland, Kanada, Südafrika und Teilen der USA.

Produktesicherheitsgesetz in der Schweiz

In der Schweiz gilt seit Juli 2010 das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009¹⁰ über die Produktesicherheit (PrSG). Das Gesetz regelt die Sicherheit sämtlicher Produkte und setzt damit einen Minimalstandard; es fallen grundsätzlich alle Produkte darunter, für die es nicht bereits eine spezifische sektorielle Regelung, die dasselbe Ziel verfolgt, gibt (Art. 1 Abs. 3 PrSG). Die Lebensmittelgesetzgebung enthält einzelne Sicherheitsvorschriften, die dem PrSG vorgehen. Ein Beispiel für eine bestehende Regelung ist die Brennbarkeitsvorschrift für textile Materialien in der Verordnung über Gegenstände für den Humankontakt¹¹ (Art. 16 bis 18).

⁴ Der Tabakkonsum der Schweizer Wohnbevölkerung in den Jahren 2001 bis 2009. Zusammenfassung des Forschungsberichts 2010, Tabakmonitoring – Schweizerische Umfrage zum Tabakkonsum, S. 6, Mai 2010.

⁵ Beschluss 2008/264/EG der Kommission vom 25. März 2008 über Brandsicherheitsanforderungen, denen Europäische Normen für Zigaretten gemäss der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates genügen müssen, ABl. L 83 vom 26.3.2008, S. 35.

⁶ Durchführungsbeschluss 2011/496/EU der Kommission vom 9. August 2011 betreffend die Übereinstimmung der Norm EN 16156:2010 „Zigaretten – Beurteilung der Zündneigung – Sicherheitsanforderung“ und der Norm EN ISO 12863:2010 „Normprüfverfahren zur Beurteilung der Zündneigung von Zigaretten“ mit der allgemeinen Sicherheitsanforderung der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und die Veröffentlichung der Verweise auf die Normen EN 16156:2010 „Zigaretten – Beurteilung der Zündneigung – Sicherheitsanforderung“ und EN ISO 12863:2010 „Normprüfverfahren zur Beurteilung der Zündneigung von Zigaretten“ im *Amtsblatt der Europäischen Union*, ABl. L 205 vom 10.8.2011, S. 31 (Art. 2).

⁷ EN 16156:2010 Zigaretten - Beurteilung der Zündneigung - Sicherheitsanforderung.

⁸ EN ISO 12863:2010 Normprüfverfahren zur Beurteilung der Zündneigung von Zigaretten (ISO 12863:2010).

⁹ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktesicherheit, ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) 596/2009, ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 14.

¹⁰ SR 930.11

¹¹ SR 817.023.41

Umsetzung der Anforderungen in der Tabakverordnung

Die obenerwähnten CEN-Normen¹² stellen seit ihrer Publikation den Stand des Wissens und der Technik (Art. 3 Abs. 2 PrSG) und damit den Massstab für die Sicherheit von Zigaretten dar. Sie wurden in der Zwischenzeit auch in das Schweizer Normenwerk aufgenommen¹³. Mit der Aufnahme der neuen Brandsicherheitsanforderungen in der Tabakverordnung wird der technisch bekannte höhere Sicherheitsstandard rechtlich vorgeschrieben. Die Konsumentinnen und Konsumenten von Tabakprodukten aber auch Drittpersonen werden mit der neuen Bestimmung besser vor Brandrisiken geschützt.

Zu den Änderungen

Ingress

In den Ingress werden ebenfalls Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 38 Absatz 2 LMG aufgenommen, die in den Delegationsnormen irrtümlicherweise nicht aufgeführt wurden.

Die Einführung der Brandsicherheitsvorschriften in die TabV stützt sich insbesondere auf Artikel 38 Absatz 2 LMG, aber auch auf eine neue rechtliche Grundlage, das PrSG. Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 7, 9 und 14 Absatz 1 PrSG müssen als Delegationsnormen aufgeführt werden.

Der Verweis auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG)¹⁴ wird hinzugefügt, da diese gesetzliche Grundlage auch für die Tabakprodukte anwendbar ist.

Artikel 6 Absatz 3

Die Bewilligungen für weitere Stoffe durch das BAG werden für eine bessere Transparenz im Internet veröffentlicht.

Artikel 8a

Mit Artikel 8a wird die Verpflichtung eingeführt, das Zündpotential von Zigaretten so zu reduzieren, dass von einer Stichprobe geprüfter Zigaretten nicht mehr als 25% auf ihrer gesamten Länge abbrennen. Der Inhalt dieser Bestimmung wird aus Artikel 3 des Beschlusses 2008/264/EG¹⁵ über Brandsicherheitsanforderungen, denen Europäische Normen für Zigaretten gemäss der Richtlinie 2001/95/EG¹⁶ genügen müssen, übernommen. Diese Vorschrift gilt in den Mitgliedstaaten ab dem 17. November 2011. Überdies wurde die Terminologie in Artikel 8a aus dem Beschluss 2008/264/EG übernommen, um die Übereinstimmung mit dem EU-Recht sicherzustellen.

Artikel 8a ermöglicht, dem im PrSG festgelegten Standard zu entsprechen. Artikel 3 Absatz 2 PrSG sieht vor, dass die in Verkehr gebrachten Produkte im Fall, dass der Bundesrat keine Sicherheitsanforderungen festgelegt hat, dem Stand des Wissens und der Technik entsprechen müssen.

Artikel 8b

In einem neuen Artikel 8b wird die sog. *Vermutungswirkung* in Analogie zu Art. 5 PrSG eingefügt, wonach davon ausgegangen wird, dass Produkte welche die bezeichneten Prüfnormen erfüllen auch die grundlegende Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen erfüllen und damit die Anforderungen der Artikel 8 und 8a.

¹² Vgl. Fussnoten Nr. 7 und 8.

¹³ Neue Schweizer Normen, Schweizerischen Normenverein SNV, Februar 2011.

¹⁴ SR **946.51**

¹⁵ Beschluss 2008/264/EG (vgl. Fussnote Nr. 6).

¹⁶ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktesicherheit (ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:011:0004:0017:FR:PDF>).

Die Inverkehrbringer können die Produkte jedoch auch mit anderen Mitteln als den in den Anhängen 1 und 2 aufgeführten Methoden überprüfen, müssen dann aber nachweisen können, dass die Produkte auf andere Weise ein gleiches Sicherheits- und Gesundheitsniveau erreichen (Abs. 3).

Artikel 9 Titel, Absatz 1 Einleitungssatz, Absatz 3, 4 und 5

Im Titel und im Einleitungssatz von Absatz 1 wurden die bereits aufgeführten Messungen des Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalts um die Brennbarkeitsprüfungen im Sinne von Artikel 8a ergänzt, damit die Prüflaboratorien auch in der Lage sind, diese Prüfungen durchzuführen.

Die Anforderung nach Absatz 3 wird auf die Prüfung des Zündpotenzials des neuen Artikels 8a ausgedehnt. Zudem wurde die Formulierung so angepasst, dass sie mit der geltenden Standardterminologie übereinstimmt (vgl. Art. 3 Abs. 2 PrSG).

Absatz 4 sieht die Schaffung von neuen Anhängen vor, welche die technischen Normen enthalten, die für die Durchführung der Prüfungen und Messungen gemäss Artikel 8 und 8a in Frage kommen. Die Schaffung von Anhängen sorgt für mehr Transparenz und erlaubt, auf eine Veröffentlichung der Normen im Bundesblatt und im Lebensmittelbuch zu verzichten. Die neue Lösung ist pragmatischer.

Der neue Absatz 5 sieht eine Kompetenzdelegation an das BAG vor. Dieses hat im Einvernehmen mit dem SECO die technischen Normen festzulegen, die in die Anhänge 1 und 2 aufgenommen werden. Diese Zusammenarbeit mit dem SECO ist in Artikel 6 Absatz 1 PrSG vorgesehen. Der Inhalt dieses Absatzes wird erinnerungshalber in der TabV aufgenommen. Diese Kompetenz des BAG ist nicht neu, da sie schon für die Bezeichnung der bestehenden technischen Normen zur Konkretisierung des Artikels 8 besteht. In Übereinstimmung mit Art. 6, Absatz 2 des Produktesicherheitsgesetzes sollen möglichst international harmonisierte Normen bezeichnet werden.

Artikel 10

Der Termin für die jährliche Meldung der den Tabakerzeugnissen hinzugefügten Stoffen wird an den in der EU geltenden Termin angepasst. Artikel 6 der Richtlinie 2001/37/EG¹⁷ legt fest, dass die erforderlichen Angaben jährlich bis spätestens am 31. Dezember übermittelt werden müssen. Dank dieser Harmonisierung wird eine Differenz zum EU-Recht aufgehoben, welche mit dem Cassis-de-Dijon-Prinzip sowieso obsolet wurde.

Artikel 11 Buchstabe f

Damit der Warnhinweis gemäss Artikel 12 Absatz 6, der vor allem für Schnupftabak bestimmt ist, auch als obligatorischer Warnhinweis gemäss Artikel 11 gilt, müssen die einschränkenden Begriffe "allgemeinen" und „ergänzenden“ gestrichen werden.

Artikel 21a

Um die Einfuhr und die Herstellung an die neuen Anforderungen bezüglich Brennbarkeit der Zigaretten anpassen zu können, wird eine Übergangsfrist von sechs Monaten gewährt. Da die neuen Anforderungen in der EU zum Zeitpunkt des Inkrafttretens in der Schweiz bereits angewendet werden, sollte die Anpassung an die neue Vorschrift von der Tabakindustrie ohne besondere Probleme vorgenommen werden können. Die vorgesehene Übergangsfrist ist daher ausreichend.

Zudem kann der Handel die Lagerbestände an Zigaretten, die nach bisherigem Recht hergestellt wurden, ohne zeitliche Einschränkung aufbrauchen.

Anhänge 1 und 2

¹⁷ 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; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:194:0026:0034:FR:PDF>).

Die neuen Anhänge 1 und 2 bestehen aus Listen mit den technischen Normen, mit denen die Anforderungen nach Artikel 8 und 8a erfüllt werden können. Die Schaffung dieser Anhänge schafft eine bessere Transparenz.

Die technischen Normen, die als Grundlage für die Durchführung der Messungen nach Artikel 8 dienen, werden schon lange verwendet. Sie waren Inhalt eines Informationsschreibens¹⁸, das den verschiedenen Fachverbänden, den Grossunternehmen der Tabakindustrie sowie einigen Grossverteilern, die Tabakerzeugnisse abgeben, zugestellt wurde. Diese Normen sind nun in Anhang 1 mit den neusten Versionen (konsolidierte Version resp. ältere Version mit Korrigendum) aufgeführt.

¹⁸ Informationsschreiben Nr. 111 des BAG vom 23. Dezember 2005
(<http://www.bag.admin.ch/themen/lebensmittel/04865/04894/index.html?lang=fr>).