



Ausarbeitung

**Anknüpfungspunkte für ein unionsrechtliches Verbot sogenannter
Einweg-E-Zigaretten**

Anknüpfungspunkte für ein unionsrechtliches Verbot sogenannter Einweg-E-Zigaretten

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 007/23
Abschluss der Arbeit: 10. März 2023
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Vorbemerkung	4
2.	Problemaufriss Einweg-E-Zigaretten	4
2.1.	Aufbau von E-Zigaretten	4
2.2.	Umweltbelastung	5
2.3.	Gesundheitliche Risiken	6
3.	Zur Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904	6
4.	Zum Entwurf der Ökodesign-Verordnung	10
5.	Zum Entwurf der Batterieverordnung in der Trilog-Fassung	13
6.	Zur Tabakprodukttrichtlinie 2014/40/EU	15

1. Fragestellung und Vorbemerkung

Der Fachbereich Europa ist gebeten worden, Möglichkeiten für die Ausgestaltung eines zeitnahen Verbots von elektronischen Einweg-Zigaretten, sog. Vapes (von Vaporizer – Verdampfer), im Sekundärrecht der Europäischen Union (EU) zu ermitteln.

Mit der vorliegenden Ausarbeitung wird untersucht, ob bestehende oder im Gesetzgebungsprozess befindliche Sekundärrechtsakte der EU Anknüpfungspunkte für ein europaweites direktes oder indirektes Verbot von Einweg-E-Zigaretten aufweisen.

Hierbei werden zunächst Sekundärrechtsakte untersucht, mit denen der umweltschädigende Aspekt einer verbreitet unsachgemäßen Entsorgung der lediglich einmal verwendbaren, batteriebetriebenen E-Zigaretten verfolgt werden kann. Während die Analyse der Möglichkeiten für eine Regelung über die sog. Einwegkunststoff-Richtlinie eher auf mögliche Schwierigkeiten hindeutet (Tz. 3), lassen die beiden aktuell im EU-Gesetzgebungsprozess befindlichen Rechtsakte der sog. Ökodesign-Verordnung (Tz. 4) und der sog. Batterie-Verordnung (Tz. 5) durchaus Regelungsoptionen im Sinne des obigen Auftrags erkennen. Dies jedoch mit deutlichen Unterschieden bei der Frage des zeitlichen Wirksamwerdens eines Verbots.

Weiterer Untersuchungsgegenstand ist die Tabakproduktrichtlinie aus dem Jahr 2014, mit der der Unionsgesetzgeber Regelungen zum Schutz der Gesundheit getroffen hat. Soweit sich spezifische Gesundheitsgefahren gerade im Zusammenhang mit dem Gebrauch von Einweg-E-Zigaretten nachweisen lassen, wäre ein Anknüpfen an die Tabakproduktrichtlinie zu erwägen. (Tz. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

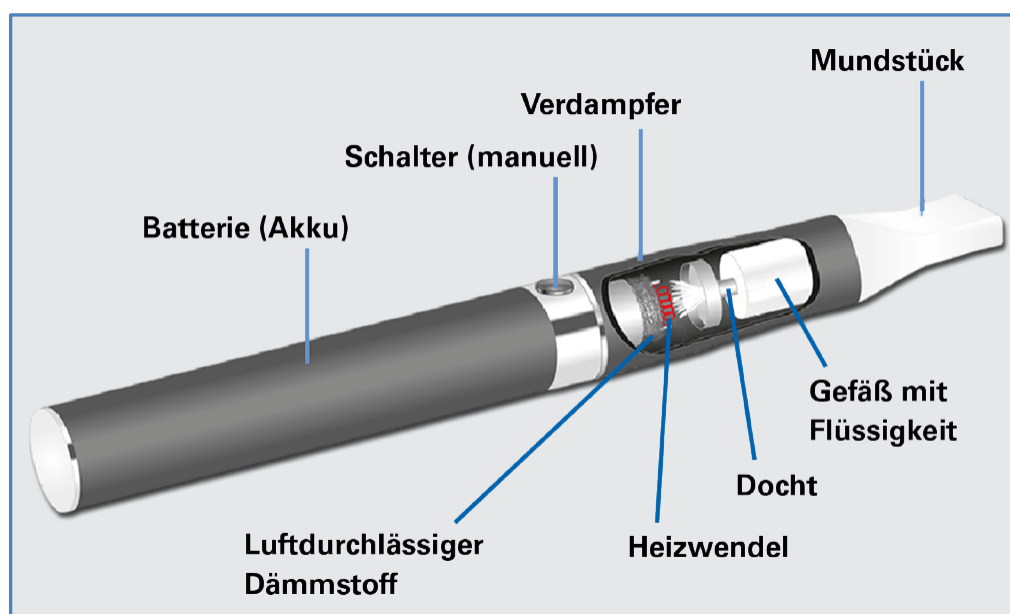
Mit der hier vorgenommenen Untersuchung entwickelt der Fachbereich Europa gemäß seinen Arbeitsgrundsätzen weder Gesetzentwürfe noch politische Konzeptionen.¹

2. Problemaufriss Einweg-E-Zigaretten

2.1. Aufbau von E-Zigaretten

Trotz teils erheblicher Unterschiede im Erscheinungsbild folgen elektronische Zigaretten einem grundlegenden Aufbauschema; sie setzen sich aus einer Energiequelle (Lithium-Ionen-Akkumulator – Li-Ionen-Akku), einem elektrisch betriebenen Heizelement, einem Flüssigkeitsbehälter sowie einem Mundstück zusammen.

1 Ziff. 1.1.1 [Leitfaden für den Fachbereich Europa](#) vom 26. Juni 2013.



(Abb. 1 Aufbauschema einer E-Zigarette; Quelle: [Deutsches Krebsforschungszentrum Heidelberg, 2013](https://www.krebsforschung.de/2013/03/01/e-zigaretten-alle-andere-als-harmlos/))

Durch das Ansaugen am Mundstück oder die Betätigung einer Taste wird das Heizelement aktiviert und die Flüssigkeit (Liquid) wird unter Wärmeeinwirkung zumeist bei Temperaturen zwischen 150 °C und 200 °C verdampft.² Der dabei entstehende, als feiner Dampf sichtbare Nebel wird vom Raucher eingeatmet. Zwischen den Zügen oder bei Loslassen der Aktivierungstaste wird kein Dampf erzeugt.

Bei mehrfach verwendbaren E-Zigaretten ist es dem Konsumenten möglich, den Flüssigkeitsbehälter mittels Nachfüllflüssigkeiten oder durch den Austausch von Flüssigkeitskartuschen nach Verbrauch wieder aufzufüllen sowie den Lithium-Ionen-Akkumulator wieder aufzuladen.

Bei Einweg-E-Zigaretten ist herstellerseitig dagegen nicht vorgesehen, dass der Flüssigkeitsbehälter wieder aufgefüllt und/oder die Energiequelle wieder aufgeladen werden, wenngleich sich die als Energiequelle eingesetzten Li-Ionen-Akkus grundsätzlich zum mehrfachen Wiederaufladen eignen. Vielmehr sind Einweg-E-Zigaretten nach Entleerung zur Entsorgung bestimmt.

2.2. Umweltbelastung

Aus dieser Bestimmung zum einmaligen Gebrauch ergeben sich auch die wesentlichen, in der aktuellen Debatte vorgetragenen umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Kritikpunkte am Produkt der Einweg-E-Zigarette. Diese beziehen sich zum einen auf den – angesichts der massenhaften Produktion – erheblichen Verbrauch wertvoller Ressourcen, die für die Fertigung insbesondere der Li-Ionen-Akkus benötigt würden und deren Verwendung in einem Einmalprodukt in einem Missverhältnis zu ihrem tatsächlichen Einsatzpotential stehe. Zum anderen wird kritisiert,

² Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Wie funktioniert eine E-Zigarette?, in: E-Zigaretten - alles andere als harmlos, 2021, online abrufbar unter: <https://www.bfr.bund.de/cm/343/e-zigaretten-alles-andere-als-harmlos.pdf> (zul. abgerufen am 9. März 2023).

dass die Einweg-E-Zigaretten überwiegend unsachgemäß³ als Siedlungsabfall entsorgt oder achtlos weggeworfen würden. Dies berge zum einen erhebliche Brandgefahren durch die fest eingebauten Akkus. Zum anderen würden sie hierdurch dem auf Wiedergewinnung wertvoller Sekundärrohstoffe ausgerichteten Recycling-Kreislauf entzogen. Dies unterminiere die umweltpolitischen Ziele der Kreislaufwirtschaft, insbesondere hinsichtlich der effizienten Rohstoffnutzung und Ressourcenschonung.⁴

2.3. Gesundheitliche Risiken

Ein im Auftrag der Bundesregierung vorgelegter Evaluierungsbericht⁵ vom Dezember 2021 kommt zu der Feststellung, dass bisher noch kein abschließendes Urteil über die Gesundheitsrisiken von E-Zigaretten gefällt werden kann. Die Schwierigkeit in der Einschätzung der Gesundheitsrisiken entstehe durch die unterschiedlichen Herstellungsarten und Zusammensetzungen der verschiedenen Marken von E-Zigaretten und Liquids. Es seien großangelegte Langzeitstudien notwendig, um die Risiken sowie Vor- und Nachteile genau einschätzen zu können. Ergebnisse solcher Studien lägen gegenwärtig noch nicht vollständig vor, weshalb die langfristigen Folgen des E-Zigarettenkonsums auf die Gesundheit derzeit unbekannt seien. Den Forschungsbedarf hinsichtlich durch die Aromen in den Liquids ausgelöster Gesundheitsrisiken unterstreicht auch das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) in einer Stellungnahme vom April 2022.⁶

3. Zur Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904

Der Ansatz, ein Verbot für Einweg-E-Zigaretten auf Grundlage der Einwegkunststoffrichtlinie (EWKRL)⁷ umzusetzen, wird insbesondere durch die Bundesratsinitiative Bayerns vom 23. Januar 2023 verfolgt.⁸ Darin wird beantragt, die Bundesregierung möge sich auf Unionsebene für ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten einsetzen. Ein solches Verbot sei aus Sicht der bayerischen Landesregierung aus umweltpolitischen Gesichtspunkten gerechtfertigt und mittels einer Änderung der EWKRL umsetzbar.

-
- 3 E-Zigaretten sind nach dem Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG) sog. Elektro- und Elektronik-Altgeräte (EAG) und müssen zum Zwecke der Entsorgung bei einem zur Sammlung berechtigten Akteur, hierzu zählen Hersteller, kommunale Sammelstellen oder Händler, übergeben werden.
 - 4 Beispielhaft hierfür BR-Drs. 3/23 sowie BR-Drs. 3/1/23, BT-Drs. 20/4209, Frage 146; Nicolai, B., Das Müllproblem der Einweg-E-Zigaretten, Die Welt v. 14. Oktober 2022.
 - 5 [BT Drs. 20/412](#), Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht über die Evaluierung des Gesetzes zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Gefahren des Konsums von elektronischen Zigaretten und elektronischen Shishas, S. 3.
 - 6 [Stellungnahme Nr. 043/2021 des BfR](#) vom 28. Dezember 2021. Eine Übersicht über die zu untersuchenden Gesundheitsrisiken gibt die Präsentation des BfR vom 28. April 2022, [Einführung in die Thematik der E-Zigarette und gesundheitliche Risikobewertung von E-Zigaretten](#).
 - 7 [Richtlinie \(EU\) 2019/904](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt.
 - 8 Antrag des Freistaates Bayern, Entschließung des Bundesrates für ein Verbot von Einwegkunststoff-Elektrozigaretten vom 10. Januar 2023, BT-Drs. 3/23, abrufbar unter; https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksaachen/2023/0001-0100/3-23.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Die EWKRL trat im Juli 2019 in Kraft und hat zum Ziel, die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft mit innovativen und nachhaltigen Geschäftsmodellen, Artikeln und Werkstoffen zu fördern, um auf diese Weise auch zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen.⁹ Die EWKRL konzentriert sich laut ihren Erwägungsgründen insbesondere auf Abhilfemaßnahmen gegen solche Umweltverschmutzungen, die durch die am häufigsten an den Stränden der Union vorkommenden Einwegkunststoffartikel verursacht werden.¹⁰ So geht beispielsweise aus Erwägungsgrund 5 der EWKRL hervor, dass Müllzählungen an europäischen Stränden ergaben, dass mindestens 80 % des Meeresmülls in der Union Kunststoffe sind, wobei es sich zu 50 % um Einwegkunststoffartikel und 27 % um Gegenstände handelt, die mit der Fischerei zusammenhängen. Für diese Abfallkategorien sowie für Artikel aus oxo-abbaubarem Kunststoff¹¹ sieht die EWKRL daher u.a. die folgenden Maßnahmen vor:

- Verbrauchsminderung (Art. 4 EWKRL),
- Beschränkungen des Inverkehrbringens (Art. 5 EWKRL),
- Vorgaben zur Produktgestaltung (Art. 6 EWKRL),
- Kennzeichnungsvorschriften (Art. 7 EWKRL) und auch
- Erweiterte Herstellerverantwortung (Art. 8 EWKRL)

Die Bundesratsinitiative des Freistaates Bayern zieht in Betracht, ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten auf Grundlage der Bestimmung von Art. 5 EWKRL durchsetzen zu können, nach der die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen der in Teil B des Richtlinien-Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikel und von Artikeln aus oxo-abbaubarem Kunststoff verbieten.

In Teil B des Anhangs zur EWKRL werden entsprechend bestimmte Einwegkunststoffartikel (zum Beispiel Wattestäbchen, Besteck, Trinkhalme) gelistet, die nicht in den Verkehr gebracht werden dürfen und damit in der EU grundsätzlich verboten sind. Die gelisteten Abfallprodukte sind solche, die am Häufigsten an der Küste der Union vorgefunden werden und damit schwerwiegend zur Umweltverschmutzung beitragen. Zudem gibt es für die verbotenen Einwegprodukte bereits geeignete, nachhaltigere und zudem erschwingliche Alternativen.¹² Deutschland hat das Verbot des Inverkehrbringens nach Art. 5 EWKRL durch die Einwegkunststoffverbotsverordnung¹³ in nationales Recht umgesetzt.

9 Art. 1 EWKRL.

10 Vgl. ErwG 7 EWKRL, wonach „[d]ie Einwegkunststoffartikel, die unter Maßnahmen im Rahmen dieser Richtlinie fallen, machen Schätzungen zufolge etwa 86 % aller Einwegkunststoffe aus, die bei Müllzählungen an Stränden in der Union vorgefunden wurden“.

11 Dabei handelt es sich um Kunststoffe, die Zusatzstoffe enthalten, die durch Oxidation den Zerfall der Kunststoffe in Mikropartikel oder einen chemischen Abbau herbeiführen.

12 Vgl. ErwG 15 EWKRL.

13 Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff ([Einwegkunststoffverbotsverordnung](#)) vom 20. Januar 2021 (BGBl. I S. 95).

Das europaweite Verbot des Inverkehrbringens nach Art 5 EWKRL beschränkt sich auf die in Teil B des Anhangs aufgeführten Einwegprodukte. Eine Erweiterung dieser Verbotsliste um die Einweg-E-Zigarette müsste durch den europäischen Gesetzgeber erfolgen.¹⁴ Ein entsprechendes Verbot innerhalb der EWKRL könnte dann im Rahmen der Einwegkunststoffverbotsverordnung auf nationaler Ebene umgesetzt werden.

Für eine Einschätzung, ob Einweg-E-Zigaretten im Rahmen der EWKRL durch (bloße) Erweiterung des Anhangs und ohne weitere Folgeänderungen verboten werden könnten, ist zunächst entscheidend, ob es sich bei diesen Produkten um „Einwegkunststoffartikel“ im Sinne der Richtlinie handelt. Der Begriff des „Einwegkunststoffartikels“ ist in Art. 3 Abs. 1 Ziff. 2 EWKRL definiert als:

[...] ein ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehender Artikel, der nicht konzipiert, entwickelt und in Verkehr gebracht wird, um während seiner Lebensdauer mehrere Produktkreisläufe zu durchlaufen, indem er zur Wiederbefüllung oder Wiederverwendung zum ursprünglichen Verwendungszweck an einen Hersteller zurückgegeben wird.

Da das Gehäuse von Einweg-E-Zigaretten in der Regel zumindest auch aus Kunststoff bestehen dürfte und deren Verwendungszweck im einmaligen Gebrauch liegt, ist bei den gängigen Modellen von einem „Einwegkunststoffartikel“ im Sinne der EWKRL auszugehen.¹⁵

In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob Einweg-E-Zigaretten in den Anwendungsbereich der EWKRL fallen. Eine Verbotsregelung innerhalb der EWKRL würde sich dann nicht aufdrängen, wenn dieses Einwegprodukt aufgrund der Zielrichtung der Richtlinie nicht erfasst wird. Diesbezüglich wird darauf verwiesen, dass sich die EWKRL auf Maßnahmen in Bereichen konzentrieren soll, in denen sie am stärksten benötigt werden. Laut Erwägungsgrund 7 der EWKRL beschränkt sich der Anwendungsbereich der Richtlinie auf die am häufigsten an den Stränden der Union vorkommenden Einwegkunststoffartikel sowie für Fanggeräte, die Kunststoff enthalten, und Artikel aus oxo-abbaubarem Kunststoff. Dementsprechend sind andere Einwegkunststoffprodukte, wie Getränkebehälter aus Glas und Metall ausdrücklich nicht Gegenstand der Richtlinie, da sie nicht zu den am häufigsten an den Stränden der Union vorkommenden Einwegkunststoffartikeln

14 Eine Überprüfung der Richtlinie u.a. im Hinblick auf die Frage, ob der Anhang angesichts der Überwachung der Meeresvermüllung in der Union überprüft werden muss und der Geltungsbereich der Richtlinie auf andere Einwegartikel ausgeweitet werden kann, ist in ErwG 32 ausdrücklich vorgesehen.

15 Vgl. dazu ErwG 5 EWKRL, wonach Einwegkunststoffartikel „eine breite Palette gängiger kurzlebiger Gebrauchsartikel [umfassen], die nach einmaliger Verwendung zum vorgesehenen Zweck weggeworfen und nur selten recycelt werden und somit leicht zu Abfall werden“; siehe für eine Begriffsbestimmung ferner ErwG 12 sowie die unverbindlichen Leitlinien der Europäischen Kommission ([2021/C 216/01](#)) über Einwegkunststoffartikel in Übereinstimmung mit der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt vom 7. Juni 2021.

zählen.¹⁶ Demgegenüber werden kunststoffhaltige Filter für Tabakprodukte von der Richtlinie erfasst, da sie am zweithäufigsten an den Stränden der Union vorgefunden werden.¹⁷ Insbesondere aus Erwägungsgrund 16 der EWKRL geht hervor, dass:

[d]ie enormen Umweltauswirkungen von Abfällen von Tabakprodukten mit kunststoffhaltigen Filtern, die nach dem Konsum der Produkte entstehen und unmittelbar in die Umwelt entsorgt werden, verringert werden [müssen].

Dementsprechend sieht die EWKRL für Tabakprodukte Kennzeichnungsvorschriften (Art. 7), erweiterte Herstellerverantwortungen (Art. 8) sowie Sensibilisierungsmaßnahmen (Art. 10) vor. Da (Einweg-)E-Zigaretten kein Tabakprodukt im Sinne der EWKRL darstellen,¹⁸ ist nicht davon auszugehen, dass sie vom Geltungsbereich der Richtlinie erfasst werden.¹⁹

Wie häufig ein Einwegabfallprodukt an den europäischen Stränden vorgefunden wird, scheint daher insgesamt maßgebliches Kriterium dafür zu sein, ob es vom Anwendungsbereich der EWKRL erfasst wird. Dafür spricht auch der Wortlaut des Art. 1 EWKRL, wonach das Ziel der Richtlinie ist, die Auswirkungen nur von ganz „bestimmten“ Kunststoffprodukten auf die Umwelt zu mindern. Daraus folgt, dass es möglicherweise für die Aufnahme in die Verbotsliste des Art. 5 EWKRL nicht ausreichend ist, dass Einweg-E-Zigaretten durch achtloses Wegwerfen (sog. Littering) eine erhebliche Umweltbedrohung darstellen, solange sie nicht auch maßgeblich zur Meeresverschmutzung beitragen. Vielmehr müsste möglicherweise der Anwendungsbereich der Richtlinie insgesamt ausgeweitet werden.

Jedenfalls zu beachten wäre bei einer Verbotsregelung von Einweg-E-Zigaretten innerhalb der EWKRL, dass sich der Anwendungsbereich der Richtlinie auf (Einweg-)Kunststoffprodukte beschränkt. Sollten Hersteller künftig Einweg-E-Zigaretten aus Kunststoff durch solche aus anderen (ökologisch nachteiligen) Materialien, wie etwa Aluminium, ersetzen, könnte eine Verbotsregelung innerhalb der EWKRL leicht umgangen werden. Das Ziel, Einweg-E-Zigaretten aufgrund des enthaltenen Lithium-Ionen-Akkus zu verbieten, wäre damit nicht erreicht.

Zudem müsste eine Aufnahme von Einweg-E-Zigaretten in die Verbotsliste des Art. 5 in Verbindung mit Anhang B der EWKRL in jedem Fall den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren und diskriminierungsfrei erfolgen. Dabei würde eine entsprechende Verbotsregelung für Einweg-E-Zigaretten, nicht aber für wiederverwendbare E-Zigaretten, zwar eine Ungleichbehandlung

16 Vgl. dazu ErwG 7 und 12 EWKRL.

17 S. ErwG 16 EWKRL.

18 Vgl. Begriffsbestimmung gemäß Art. 3 Abs. 1 Ziff. 18 mit Verweis auf Art. 2 Nummer 4 der Richtlinie 2014/40/EU, wonach ein Tabakerzeugnis „ein Erzeugnis [ist], das konsumiert werden kann und das, auch teilweise, aus genetisch verändertem oder genetisch nicht verändertem Tabak besteht“.

19 So geht die Europäische Kommission in ihren (rechtlich unverbindlichen) Leitlinien zur Auslegung und Umsetzung der EWKRL nicht davon aus, dass zumindest wiederverwendbare E-Zigaretten oder Vape-Produkte in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Begründet wird dies auch damit, dass diese Produkte selbst keinen Tabak enthalten, vgl. Leitlinien der Europäischen Kommission ([2021/C 216/01](#)) über Einwegkunststoffartikel in Übereinstimmung mit der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt vom 7. Juni 2021, Ziff. 4.11, S. 42-44.

zweier vergleichbarer Produkte darstellen, könnte jedoch womöglich mit dem Argument unterschiedlicher Umweltbelastungen durch die Produkte gerechtfertigt werden.

4. Zum Entwurf der Ökodesign-Verordnung

Diskutiert wird darüber hinaus die Möglichkeit, ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten auf Grundlage der künftigen Ökodesign-Verordnung (ESPR)²⁰ durchzusetzen. Hierfür sprach sich das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) aus und verwies darauf, dass Einweg-E-Zigaretten vom Anwendungsbereich des Entwurfs der EU-Ökodesign-Verordnung umfasst seien und die Bundesregierung sich bei der Erarbeitung des Arbeitsplans zur Ökodesign-Verordnung dafür einsetzen werde, dass Einweg-E-Zigaretten als eine der ersten Produktgruppen reguliert und Anforderungen an die Austauschbarkeit von Batterie und Flüssigkeit gestellt werden. Damit werde erreicht, dass Einweg-E-Zigaretten nicht mehr in Verkehr gebracht werden können.²¹

Auch die zuständigen Ausschüsse des Bundesrats, die sich mit der Bundesratsinitiative Bayerns zum Verbot von Einweg-E-Zigaretten befassten, sind überwiegend der Ansicht, dass eine Verbotregelung insbesondere auf die Ökodesign-Verordnung zu stützen sei.²² Auf Grundlage ihrer Empfehlung hat der Bundesrat am 3. März 2023 seinerseits eine Entschließung für ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten angenommen.²³ Darin fordert er die Bundesregierung auf, sich auf nationaler und EU-Ebene für ein wirkungsvolles Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten einzusetzen. Für eine mögliche Verbotregelung auf EU-Ebene würde sich nach Ansicht des Bundesrats insbesondere – aber nicht ausschließlich – die geplante Ökodesign-Verordnung anbieten.

Der in Rede stehende ESPR-Verordnungsentwurf (E-ESPR), wurde von der Europäischen Kommission am 30. März 2022 vorgelegt und wird derzeit in den Gremien der Ko-Gesetzgeber beraten.²⁴

Mit der ESPR soll ein Rechtsrahmen für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für bestimmte Produktkategorien geschaffen werden, um deren Kreislauffähigkeit, die Energieeffizienz

20 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG vom 30. März 2022, [COM\(2022\) 142 final/2](#) (ESPR, engl.: Ecodesign for Sustainable Products Regulation).

21 [BT-Drs. 20/4209](#), Frage 146. Zur Regelungsabsicht des BMUV vgl. a. ProSieben, [Interview der Bundesministerin Lemke](#) vom 12. Januar 2023.

22 Vgl. [BR-Drs. 3/1/23](#). Der Empfehlung des federführenden Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, der Ausschuss für Fragen der Europäischen Union und der Wirtschaftsausschuss solle der Bundesrat die Bundesregierung auffordern, sich für ein wirkungsvolles Verbot des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten auf nationaler und EU-Ebene einzusetzen und zum Ausdruck bringen, dass sich auf EU-Ebene unter anderem – jedoch nicht ausschließlich – die Ausrichtung der geplanten Ökodesign-Verordnung auf die Kreislaufwirtschaft und den Ressourcenschutz dafür eignen könne, Anforderungen an E-Zigaretten in nachgeschalteten produktgruppenspezifischen Verordnungen zu präzisieren und dadurch das Inverkehrbringen von Einweg-E-Zigaretten zu verhindern“.

23 Beschluss des Bundesrats in seiner 1031. Sitzung am 03. März 2023, [BR-Drs. 3/23 \(B\)](#).

24 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren 2022/0095(COD). Vgl. Europäisches Parlament, [OEIL](#) und [Rat der EU](#).

und andere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit zu verbessern.²⁵ Mit Inkrafttreten der Ökodesign-Verordnung soll die geltende Ökodesign-Richtlinie²⁶ abgelöst werden.

Die Ökodesign-Verordnung ist nach ihrem Entwurf als sog. Rahmenverordnung²⁷ konzipiert, d.h. die Verordnung selbst wird keine konkreten Produkthanforderungen enthalten, sondern schafft vielmehr die Rechtsgrundlage für deren späteren Erlass durch die Europäische Kommission.²⁸ Diese nachgeschalteten Verordnungen in Form von delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) enthalten präzisierende Ökodesign-Anforderungen, die auf ein bestimmtes Produkt oder eine genau festgelegte Produktgruppe ausgerichtet sind.²⁹

Mit dem Begriff Ökodesign-Anforderung sind Leistungs- oder Informationsanforderung gemeint, die darauf abzielen, ein Produkt ökologisch nachhaltiger zu gestalten.³⁰ So können u.a. die folgenden Produktaspekte mittels Ökodesign-Anforderungen reguliert werden (Art. 5 Abs. 1 E-ESPR):

- Haltbarkeit und Zuverlässigkeit von Produkten (Buchst. a und b),
- Wiederverwendbarkeit von Produkten (Buchst. c),
- Nachrüstbarkeit, Reparierbarkeit, Wartung und Überholung von Produkten (Buchst. d, e und f),
- das Vorhandensein besorgniserregender Stoffe in Produkten (Buchst. g),
- Energie- und Ressourceneffizienz von Produkten (Buchst. h und i),
- Rezyklatanteil in Produkten (Buchst. j),
- Wiederaufarbeitung und Recycling von Produkten sowie Materialverwertung (Buchst. k und l),
- Umweltauswirkungen, einschließlich CO₂-Fußabdruck und Umweltfußabdruck (Buchst. m),
- Menge der voraussichtlich entstehenden Abfallstoffe (Buchst. n).

25 Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Nachhaltige Produkte zur Norm machen vom 30. März 2022, COM(2022) 140 final, S. 5.

26 Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte. Hinweis: Bis zur Schaffung des erweiterten Regelungsrahmens durch Erlass der E-ESPR wird die Europäische Kommission ihre Arbeiten im Rahmen der geltenden Ökodesign-Richtlinie fortsetzen.

27 Vgl. Art. 1 E-ESPR, wonach mit „dieser Verordnung [...] ein Rahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit von Produkten und zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt geschaffen“ wird.

28 Vgl. Art. 4 E-ESPR für die Befugnisübertragung an die Europäische Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte.

29 Gemäß Art. 5 Abs. 2 E-ESPR werden Ökodesign-Anforderungen jeweils für eine bestimmte Produktgruppe festgelegt. Weisen jedoch zwei oder mehr Produktgruppen technische Ähnlichkeiten auf, die eine Verbesserung eines Produktaspekts auf der Grundlage einer gemeinsamen Anforderung ermöglichen, so können für diese Produktgruppen Ökodesign-Anforderungen horizontal festgelegt werden.

30 Für eine Begriffsbestimmung von „Ökodesign-Anforderungen“ s. Art. 2 Abs. 1 Ziff. 7 E-ESPR und speziell für Leistungsanforderungen (Art. 6 E-ESPR) sowie für Informationsanforderungen (Art. 7 E-ESPR).

Während die Ökodesign-Richtlinie im Anwendungsbereich derzeit noch auf energieverbrauchsrelevante Produkte beschränkt ist (Art. 1 Abs. 1), sieht der Entwurf der Ökodesign-Verordnung künftig eine Ausweitung des Anwendungsgegenstands auf nahezu alle Produkte vor.³¹ Werden Ökodesign-Anforderungen in einem delegierten Rechtsakt für ein bestimmtes Produkt festgelegt, darf es nur in den Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden, wenn es diese nachweislich erfüllt.³²

Für welche Produkte Ökodesign-Anforderungen zuerst erarbeitet werden, wird von der Europäischen Kommission gemäß Art. 16 E-ESPR in einem Arbeitsplan für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren im Vorfeld festgelegt. Dieser Arbeitsplan enthält eine unverbindliche Liste von Produktgruppen, die die Europäische Kommission in den kommenden Jahren angehen will. Bei ihrer Entscheidung, welche Produktgruppen priorisiert werden, muss die Europäische Kommission eine Reihe von Kriterien und insbesondere den potenziellen Beitrag der Produkte zur Verwirklichung der Klima-, Umwelt- und Energieeffizienzziele der Union berücksichtigen, wobei der Öffentlichkeit und den Wirtschaftsteilnehmern keine unverhältnismäßige Kosten entstehen dürfen.³³ Bei der Erstellung und Aktualisierung des Arbeitsplans konsultiert die Europäische Kommission auch das sog. Ökodesign-Forum, bei dem es sich um eine Sachverständigen-gruppe handelt, in dem Vertreter der Mitgliedstaaten und andere Interessenvertreter zusammentreten (Art. 17 E-ESPR).³⁴ Dieses trägt insbesondere auch zur Entwicklung von Ökodesign-Anforderung bei, sodass auch an dieser Stelle mitgliedstaatliche Interessen berücksichtigt werden können.³⁵

Denkbar wäre, dass sich die Bundesregierung – entsprechend dem Vorschlag des BMUV – im Rahmen des Ökodesign-Forums für die Aufnahme der Einweg-E-Zigarette in den Arbeitsplan gemäß Art. 16 E-ESPR einsetzt. Sollte das Einwegprodukt in den Arbeitsplan der Europäischen Kommission entsprechend aufgenommen werden, könnte die Einweg-E-Zigarette als eines der ersten Produktgruppen durch Ökodesign-Anforderungen reguliert werden. Insbesondere könnten Produkthanforderungen an die Austauschbarkeit, Wiederaufladbarkeit und/oder Wiederauffüllbarkeit von Batterie und Flüssigkeit gestellt und somit das Inverkehrbringen von Einweg-

31 Vgl. Art. 1 Abs. 2 E-ESPR, wonach die Verordnung „für alle physischen Waren, die in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden, einschließlich Bauteile und Zwischenprodukte“ gilt. Wenige Ausnahmen (bspw. Lebensmittel, Futtermittel, Humanarzneimittel) werden in Art. 1 Abs. 2 S. 2 E-ESPR gelistet.

32 S. Art. 3 Abs. 1 E-ESPR.

33 Vgl. ErwG 42 und Art. 16 Abs. 1 und 2 E-ESPR.

34 S. dazu die Begründung des Ökodesign-Verordnungsentwurfs, wonach: „In Fortführung des erfolgreichen Beispiels des bestehenden Konsultationsforums im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie wird mit dem Vorschlag ein Ökodesign-Forum eingerichtet, an dem Vertreter der Mitgliedstaaten und alle interessierten Kreise wie die Industrie, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen und des Handwerks, Gewerkschaften, Groß- und Einzelhändler, Importeure, Umweltschutzverbände und Verbraucherorganisationen, in ausgewogener Weise beteiligt sind. Das Ökodesign-Forum beschränkt sich darauf, der Europäischen Kommission Fachwissen über den Arbeitsplan und die Ausarbeitung von Ökodesign-Anforderungen zur Verfügung zu stellen, bevor die Europäische Kommission ihre ihr übertragenen Befugnisse förmlich ausübt“ [COM(2022) 142 final/2, S. 10.]

35 Vgl. Art. 5 Abs. 4 Buchst. d E-ESPR.

E-Zigaretten in der EU verhindert werden.³⁶ Entsprechende Ökodesign-Anforderungen müssten dabei die in Art. 5 Abs. 5 E-ESPR festgelegten Kriterien erfüllen. So darf beispielsweise die Funktionsweise des Produkts (Buchst. a) oder deren Erschwinglichkeit für die Verbraucher (Buchst. c) nicht beeinträchtigt werden.

Insgesamt stehen die Kriterien und Rahmenbedingungen der vorgeschlagenen Ökodesign-Richtlinie einer Regulierung von Einweg-E-Zigaretten mittels entsprechender Ökodesign-Anforderungen an die Austauschbarkeit, Wiederaufladbarkeit und/oder Wiederauffüllbarkeit von Batterien und Flüssigkeiten nicht entgegen. Diese Einschätzung steht unter dem Vorbehalt möglicher Änderungen des Verordnungsvorschlags der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament und den Rat im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens³⁷.

5. Zum Entwurf der Batterieverordnung in der Trilog-Fassung

Ebenfalls in den Diskurs über die Möglichkeit eines Verbots von Einweg-E-Zigaretten einbezogen werden sollten Bestimmungen der künftigen Batterieverordnung. Die – noch formell anzunehmende – Verordnung enthält Regelungen, mit denen das Inverkehrbringen von Einweg-E-Zigaretten – in der hier vertretenen Lesart des bisher verhandelten Verordnungstextes – künftig faktisch unterbunden würde.

Die Europäische Kommission legte am 10. Dezember 2020 ihren Verordnungsvorschlag³⁸ vor, über den sich die Gremien der beiden am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren³⁹ beteiligten Ko-Gesetzgeber inzwischen mit einem Kompromisstext⁴⁰ politisch geeinigt haben. Dieser im Ergebnis der sog. Trilogverhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der EU und der Europäischen Kommission gefundene Kompromiss (Trilog-Fassung – TF-BattVO) wurde inzwischen vom Ausschuss der Ständigen Vertreter gebilligt und erwartet nun die förmliche Annahme durch das Plenum des Europäischen Parlaments und durch den Rat der EU in jeweils erster Lesung.⁴¹

Durch die Batterieverordnung soll der EU-Rechtsrahmen für Batterien modernisiert werden, der zu den integralen Bestandteilen des Grünen Deals der Union gehört, die wiederum darauf abzielt, eine moderne, ressourceneffiziente und wettbewerbsfähige Wirtschaft in der Union zu schaffen.

36 In Betracht kämen als Anknüpfungspunkte die Regulierung folgender Produktaspekte gemäß Art. 5 Abs. 1 E-ESPR: Wiederverwendbarkeit (Buchst. c), Ressourcennutzung oder Ressourceneffizienz (Buchst. i), Rezyklatanteil (Buchst. j), Möglichkeit der Wiederaufarbeitung und des Recyclings (Buchst. k), Möglichkeit der Verwertung von Materialien (Buchst. l) und Umweltauswirkungen, einschließlich des CO₂-Fußabdrucks und des Umweltfußabdrucks (Buchst. m).

37 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren 2022/0095(COD), s. Fn. 24.

38 Europäische Kommission, Vorschlag [\[COM\(2020\) 798 final\]](#) vom 10. Dezember 2020 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Batterien und Altbatterien, zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020.

39 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren 2020/0353(COD). Vgl. Europäisches Parlament, [OEIL](#) und [Rat der EU](#).

40 Ratsdok-Nr. [5469/23](#), S. 2 ff.

41 Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses der Ständigen Vertreter (Teil 1) vom 18. Januar 2023, Ratsdok-Nr. [5469/23](#).

Die Rechtsetzungsinitiative verfolgt drei eng miteinander verknüpfte Ziele: Erstens soll das Funktionieren des Binnenmarkts, einschließlich der Märkte für Produkte, Verfahren, Altbatterien und Recyclate, durch die Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen mithilfe eines gemeinsamen Regelwerks gestärkt werden. Zweitens soll die Kreislaufwirtschaft gefördert werden und schließlich sollen, drittens, die ökologischen und sozialen Auswirkungen in allen Phasen des Lebenswegs von Batterien verringert werden.⁴²

Relevanz für die Frage des Inverkehrbringens von Einweg-E-Zigaretten könnten die Bestimmungen der künftigen Batterieverordnung in Art. 11 TF-BattVO entfalten, mit denen das Design von Produkten geregelt wird, die Gerätebatterien enthalten. Art. 11 Abs. 1 UA 1 TF-BattVO verpflichtet die Hersteller und Importeure⁴³ von Produkten, die Gerätebatterien enthalten, dafür zu sorgen, dass diese Batterien an jedem Punkt des Lebenszyklus des Produkts durch den Endverbraucher leicht entfernt und ausgetauscht werden können. Art. 11 Abs. 1 UA 1 TF-BattVO lautet im Originaltext der Trilogfassung:

“From 42 months after entry into force of the Regulation, any natural or legal person that places on the market products incorporating portable batteries shall ensure that those batteries are readily removable and replaceable by the end-user at any time during the lifetime of the product. The first sentence shall only apply to batteries as a whole, and not to individual cells or other parts included in the batteries.”

Vorliegend wird davon ausgegangen, dass die Formulierung „at any time during the lifetime of the product“ in der Vorschrift von Art. 11 Abs. 1 UA 1 TF-BattVO auch das Ende der Lebenszeit der Geräte mit erfasst.⁴⁴ Damit könnten Einweg-E-Zigaretten mit ihren fest integrierten Gerätebatterien und ihrer Nutzungsausrichtung zum einmaligen Gebrauch diese Anforderung an die Produkteigenschaften nicht erfüllen. Die derzeit für Einweg-E-Zigaretten angewandte Bauweise schließt die Entfernbareit und Austauschbarkeit der verwendeten Batterie durch den Endverbraucher aus. Folglich könnten Einweg-E-Zigaretten der beschriebenen Bauweise mit Wirksamwerden der Bestimmung aus Art. 11 Abs. 1 UA 1 TF-BattVO nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Jedoch wird dies erst nach einer Übergangsfrist von 42 Monaten nach Inkrafttreten⁴⁵ der Batterieverordnung der Fall sein (Art. 11 Abs. 1 UA 1 S. 1 TF-BattVO).

42 Vgl. Europäische Kommission, COM(2020) 798 final, S. 2.

43 Art. 11 Abs. 1 TF-BattVO verpflichtet hier die Inverkehrbringer: „...any natural or legal person that places on the market products incorporating portable batteries ...“ und erfasst dabei insbesondere die Importeure (vgl. ErWG 55 TF-BattVO).

44 Dies wäre gesondert zu überprüfen. Anlass für den Prüfvorbehalt bildet die Abweichung der Formulierung in Art. 11 Abs. 1 UA 1 TF-BattVO „at any time during the lifetime of the product“ von der Formulierung „during the lifetime of the appliance, if the batteries have a shorter lifetime than the appliance, or at the latest at the end of the lifetime of the appliance“, die unterschiedslos im Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission, wie auch in den Trilog-Verhandlungsmandaten des Europäischen Parlaments und des Rates verwendet wurde. (vgl. Ratsdok. [6410/23](#), S. 237). Es wäre durch Prüfung abzusichern, dass das Ende der Lebenszeit der mit Gerätebatterien versehenen Produkte von der Vorschrift des Art. 11 Abs 1 UA 1 TF-BattVO erfasst wird, um auszuschließen, dass verbrauchte Produkte aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift herausfallen.

45 Hiermit wird noch im ersten Halbjahr 2023 gerechnet (vgl. EBA, [Fostering the global leadership of the European battery industry in the face of the Inflation Reduction Act and other recent challenges](#), 2023).

6. Zur Tabakproduktrichtlinie 2014/40/EU

In der öffentlichen Diskussion wird vereinzelt auf die Tabakproduktrichtlinie (TPD) als Anknüpfungspunkt eines Verbots von Einweg-E-Zigaretten hingewiesen.⁴⁶ Die TPD trat im Mai 2014 in Kraft und hat zum Ziel, die Vorschriften für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse in der Union zu harmonisieren, den Gesundheitsschutz zu verbessern und insbesondere Jugendliche vom Einstieg in den Konsum abzuhalten.⁴⁷ Der Anwendungsbereich der Richtlinie ergibt sich aus deren Art. 1:

Ziel dieser Richtlinie ist die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für

- a) die Inhaltsstoffe und Emissionen von Tabakerzeugnissen und die damit verbundenen Meldepflichten, einschließlich der Emissionshöchstwerte von Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid von Zigaretten;
- b) bestimmte Aspekte der Kennzeichnung und Verpackung von Tabakerzeugnissen, unter anderem die gesundheitsbezogenen Warnhinweise, die auf den Packungen und den Außenverpackungen von Tabakerzeugnissen erscheinen müssen, sowie die Rückverfolgbarkeit und die Sicherheitsmerkmale, die für Tabakerzeugnisse angewendet werden, um ihre Übereinstimmung mit dieser Richtlinie zu gewährleisten;
- c) das Verbot des Inverkehrbringens von Tabak zum oralen Gebrauch;
- d) den grenzüberschreitenden Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz;
- e) die Pflicht zur Meldung neuartiger Tabakerzeugnisse;
- f) das Inverkehrbringen und die Kennzeichnung bestimmter Erzeugnisse, die mit Tabakerzeugnissen verwandt sind, nämlich elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter sowie pflanzliche Raucherzeugnisse,

damit – ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen — das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse erleichtert wird und die Verpflichtungen der Union im Rahmen des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Framework Convention on Tobacco Control, im Folgenden „FCTC“) eingehalten werden.

Um diese Ziele zu erreichen, macht die TPD bestimmte Vorgaben an die Inhaltsstoffe und Emissionen von Tabakerzeugnissen sowie deren Kennzeichnung und Verpackung. Die TPD wurde in

46 So etwa MdB Weisgerber und MdB Simon, vgl. EUWID, „Umweltministerin Lemke will Einweg-E-Zigaretten einen Riegel verschieben“ vom 02. Februar 2023, abrufbar unter: <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/umweltministerin-lemke-will-einweg-e-zigaretten-einen-riegel-verschieben-020223/> (zul. abgerufen am 9. März 2023).

47 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 (TPD engl.: Tobacco Products Directive).

Deutschland mit dem Tabakerzeugnisgesetz⁴⁸ und der Tabakerzeugnisverordnung⁴⁹ umgesetzt, die seit dem 20. Mai 2016 gelten.

Neben klassischen Tabakerzeugnissen⁵⁰ werden gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 16 TPD auch nikotinhal- tige (Einweg-)E-Zigaretten und deren Nachfüllbehälter erfasst.⁵¹ Die Bestimmungen in Bezug auf E-Zigaretten finden sich unter Titel III und insbesondere in Art. 20 TPD. Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 20 Abs. 1 TPD dafür sorgen, dass (Einweg-)E-Zigaretten und Nachfüllbehälter nur dann in den Verkehr gebracht werden, wenn sie der TPD und allen anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der EU genügen.⁵² Die Anforderungen der TPD umfassen insbesondere Ge- sundheits-, Sicherheits- und Qualitätsvorgaben. So sieht beispielsweise Art. 20 Abs. 2 TPD eine Meldepflicht für Hersteller und Importeure von elektronischen Zigaretten an die zuständigen na- tionalen Behörden vor, bevor diese Produkte in den Verkehr gebracht werden. Zudem reguliert Abs. 3 derselben Vorschrift die Inhaltsstoffe der nikotinhal- tigen Flüssigkeiten. Die Richtlinie er- möglicht zudem in Art. 20 Abs. 11 TPD unter bestimmten Voraussetzungen ein Verbot von E-Zi- garetten aus gesundheitlichen Gründen:

Falls eine zuständige Behörde bei elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern, die den Anforderungen dieses Artikels entsprechen, feststellt oder hinreichend Anlass zur Besorgnis hat, dass bestimmte elektronische Zigaretten oder bestimmte Nachfüllbehälter oder eine Art von elektronischer Zigarette oder von Nachfüllbehälter eine ernsthafte Gefahr für die mensch- liche Gesundheit darstellen könnte, kann sie geeignete vorläufige Maßnahmen ergreifen. [...] Wurde das Inverkehrbringen bestimmter elektronischer Zigaretten oder bestimmter Nachfüll- behälter oder einer Art von elektronischer Zigarette oder von Nachfüllbehältern in Anwen- dung von Unterabsatz 1 dieses Absatzes in mindestens drei Mitgliedstaaten aus hinreichend berechtigten Gründen verboten, so wird der Kommission die Befugnis übertragen, gemäß Art. 27 delegierte Rechtsakte zu erlassen, um dieses Verbot auf alle Mitgliedstaaten auszudeh- nen, sofern die Ausdehnung gerechtfertigt und verhältnismäßig ist.⁵³

Die Europäische Kommission hat hierzu 2016 in einem Bericht über die potenziellen Gesund- heitsrisiken im Zusammenhang mit dem Gebrauch von nachfüllbaren elektronischen Zigaretten vier Hauptrisiken ermittelt: 1) Vergiftung durch Einnahme nikotinhal- tiger E-Liquids (insbeson- dere bei Kleinkindern), 2) Hautreaktionen bei Hautkontakten mit E-Liquids, die Nikotin und an-

48 Gesetz über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Tabakerzeugnisgesetz - TabakerzG) vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569), zul. geä. durch Art. 2 Abs. 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752).

49 Verordnung über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Tabakerzeugnisverordnung - TabakerzV) vom 27. April 2016 (BGBl. I S. 980), zul. geä. durch Art. 4 des Gesetzes vom 22. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2229).

50 Unter klassischen Tabakerzeugnissen werden beispielsweise Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen, Pfeifentabak, Zigarren, Zigarillos oder auch rauchlose Tabakerzeugnisse verstanden.

51 Auf Grundlage einer Änderung des TabakerzG fallen in Deutschland seit dem 01. Januar 2021 auch nikotinfreie Nachfüllflüssigkeiten unter die tabakrechtlichen Anforderungen, mehr dazu: https://www.bvl.bund.de/Shared-Docs/Fachmeldungen/03_verbraucherprodukte/2020/2020_11_16_Fa_Aenderung_Tabak_dt_engl.html;jsessionid=F8EF70EEB7CD0B7D3FB330C7922CED41.internet992?nn=11028518.

52 Siehe auch ErwG 37 der TPD.

53 Unterstreichung hinzugefügt; vgl. auch ErwG 46 TPD.

dere Hautreizstoffe enthalten, 3) Risiken im Zusammenhang mit individuellen Verschnitten sowie 4) Risiken bei der Verwendung von nicht geprüften E-Liquid-Kombinationen und Geräte- oder Hardware-Anpassungen.⁵⁴ Spezifische gesundheitliche Risiken, die sich aus der Nutzung von Einweg-E-Zigaretten ergeben, werden in dem Bericht nicht genannt. Für einzelne Fallkonstellationen ergibt sich das Risiko gerade daraus, dass die E-Zigaretten nachfüllbar und daher das E-Liquid individuell gemischt werden kann.

Aus der TPD ergeben sich keine Vorgaben, die der Abfallvermeidung und Nachhaltigkeit dienen (z. B. Beschaffenheit der Batterien, Wiederverwendbarkeit). Angesichts der Tatsache, dass Gegenstand der TPD Aspekte sind, die sich spezifisch auf Tabakerzeugnisse beziehen (Inhaltsstoffe, Emissionshöchstwerte, gesundheitsbezogene Warnhinweise), nicht jedoch Umweltaspekte (Nachhaltigkeit, Abfallvermeidung) dürfte die Überlegung, ein unionsrechtliches Verbot im Kontext der TPD zu regeln, eher fern liegen und möglicherweise Fragen der Ungleichbehandlung und Kohärenz aufwerfen.⁵⁵

Soweit ein solches Verbot im Hinblick auf spezifische gesundheitliche Gefahren erfolgen soll, wäre ein Anknüpfen an die TPD zu erwägen. Allerdings müsste der europäische Gesetzgeber für ein unionsweites Verbot, das sich ausschließlich auf die Einweg-E-Zigarette bezieht, darlegen, dass von der Einwegvariante der E-Zigarette spezifische gesundheitliche Gefahren ausgehen.⁵⁶

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die TPD im Rahmen ihres Anwendungsbereichs⁵⁷ die entsprechenden nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften harmonisiert und daher eine rechtliche Sperrwirkung entwickelt, sodass die Mitgliedstaaten keine davon abweichenden nationalen Regelungen erlassen können, vgl. Art. 24 Abs. 1 TPD:

(1) Die Mitgliedstaaten dürfen [...] das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen, die dieser Richtlinie entsprechen, nicht aus Gründen untersagen oder beschränken, die in dieser Richtlinie geregelte Gesichtspunkte betreffen.

Indes steht es den Mitgliedstaaten frei, zu Aspekten, die nicht durch die Richtlinie geregelt werden, nationale Rechtsvorschriften aufrechtzuerhalten oder aufzustellen, sofern diese Vorschriften mit dem AEUV vereinbar sind sowie die Anwendung der TPD nicht gefährden.⁵⁸ Beispielsweise können die Mitgliedstaaten Bestimmung zu rauchfreien Zonen einführen sowie heimische Verkaufsmodalitäten, heimische Werbung oder die Festsetzung von Altersgrenzen für (Einweg-)E-Zigaretten regulieren.⁵⁹ Auch wird den Mitgliedstaaten weiterhin die Verantwortung für den Erlass von Regelungen für Aromen in E-Zigaretten überlassen.⁶⁰ Die TPD sieht diesbezüglich gemäß

54 [KOM\(2016\) 269 endg.](#)

55 Im Verhältnis von EWKRL und TPD hat der Unionsgesetzgeber klargestellt, dass in Bezug auf Maßnahmen zur Verbrauchsminderung, Produkthanforderungen, Kennzeichnungsvorschriften und erweiterte Herstellerverantwortung die EWKRL die TPD ergänzt (ErwG 10 EWKRL).

56 Vgl. auch die Hinweise zur Datenlage unter Ziff. 2.3.

57 Siehe Art. 2 TPD für den genauen Regelungsgegenstand der Richtlinie.

58 Vgl. ErwG 55 der TPD, vgl. dazu auch EuGH, Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u.a., C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325, Rn. 90.

59 Vgl. ErwGe 47 und 48 der TPD.

60 Vgl. ErwG 47.

Art. 24 Abs. 3 TPD unter engen Voraussetzungen die Möglichkeit vor, Verbotsregelungen hinsichtlich Tabakerzeugnissen oder verwandte Erzeugnissen zu treffen:

(3) Ein Mitgliedstaat kann ferner eine bestimmte Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen verbieten, wenn dies durch die spezifischen Gegebenheiten in dem betreffenden Mitgliedstaat und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unter Berücksichtigung des hohen mit dieser Richtlinie erzielten Schutzes der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt ist. Solche nationalen Vorschriften sind der Kommission zusammen mit den Gründen für ihren Erlass mitzuteilen. Die Kommission hat nach Eingang einer Mitteilung nach diesem Absatz sechs Monate Zeit, um die nationalen Vorschriften zu billigen oder abzulehnen; hierzu prüft sie unter Berücksichtigung des hohen mit dieser Richtlinie erzielten Schutzes der menschlichen Gesundheit, 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. Trifft die Kommission innerhalb des Zeitraums von sechs Monaten keine Entscheidung, so gelten die nationalen Vorschriften als gebilligt.⁶¹

Ob ein ausschließlich auf Einweg-E-Zigaretten gerichtetes nationales Verbot, das zum Zwecke des Gesundheitsschutzes erlassen wird, neben weiteren unionsrechtlichen Anforderungen die strengen Voraussetzungen des Art. 24 Abs. 3 TPD, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁶² wahren würde, könnte nur im Licht der konkreten Ausgestaltung geprüft werden. Dies gilt gleichfalls für das Vorliegen „spezifischer Gegebenheiten“ im Sinne des Art. 24 Abs. 3 TPD. Diese könnten beispielsweise dann gegeben sein, wenn der Konsum von Einweg-E-Zigaretten in Deutschland im europäischen Vergleich einen besonders starken Anstieg verzeichnen⁶³ oder die Einweg-E-Zigarette in Deutschland nachweislich den Einstieg insbesondere junger Konsumenten in den Tabakkonsum fördern würde. Die bereits erwähnte Notfallregelung des Art. 20 Abs. 11 TPD zielt nur auf vorläufige Abhilfemaßnahmen bei unvorhergesehenen Risiken für die menschliche Gesundheit ab und dürfte als Grundlage für ein dauerhaftes Verbot von Einweg-E-Zigaretten auf mitgliedstaatlicher Ebene ungeeignet sein.

Fachbereich Europa

-
- 61 Vgl. ErwG 54 der TPD, wonach die Mitgliedstaaten ferner die Möglichkeit haben sollten, „eine bestimmte Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen unter Hinweis auf die besondere Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat zu verbieten, sofern dies durch die Notwendigkeit, die öffentliche Gesundheit zu schützen, gerechtfertigt ist, wobei zu berücksichtigen ist, dass mit dieser Richtlinie bereits ein hohes Gesundheitsschutzniveau erreicht wird. Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission derartige strengere einzelstaatliche Vorschriften mitteilen“.
- 62 Vgl. ErwG 59 der TPD, wonach sichergestellt werden muss, „dass die den Herstellern, Importeuren und Vertreibern von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen auferlegten Verpflichtungen nicht nur ein hohes Gesundheits- und Verbraucherschutzniveau gewährleisten, sondern auch alle anderen Grundrechte wahren und mit Blick auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts verhältnismäßig sind“.
- 63 Vgl. im Hinblick auf nationale Verbotsregelungen betr. Kau- und Schnupftabak die entsprechenden Genehmigungen der Europäischen Kommission: für Österreich, „Commission Implementing Decision“ vom 1. Dezember 2016, [C\(2016\) 7685 final](#); zu Finnland, „Commission Implementing Decision“ vom 26. Juli 2016, [C\(2016\) 4592 final](#), und für Griechenland, „Commission Implementing Decision“ vom 27. Februar 2020, [C\(2020\) 1066 final](#).