EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.6.2022
COM(2022) 279 final

BERICHT DER KOMMISSION

betreffend die Feststellung einer wesentlichen Änderung der Umstände bei erhitzten Tabakerzeugnissen gemäß der Richtlinie 2014/40/EU

1. Einführung

In Artikel 2 Absatz 28 der Richtlinie 2014/40/EU[1] (im Folgenden „Richtlinie“) wird eine „wesentliche Änderung der Umstände“ als Anstieg der Absatzmengen in einer Erzeugniskategorie um mindestens 10 % in mindestens fünf Mitgliedstaaten definiert, belegt durch Verkaufsdaten, die gemäß Artikel 5 Absatz 6 der Richtlinie zu übermitteln sind, oder als Anstieg des Niveaus der Verbreitung der Verwendung in der Verbrauchergruppe der unter 25-Jährigen um mindestens fünf Prozentpunkte in mindestens fünf Mitgliedstaaten in der jeweiligen Erzeugniskategorie, belegt durch den Eurobarometer-Sonderbericht 385 vom Mai 2012 oder durch gleichwertige Prävalenzstudien. Derselben Bestimmung zufolge gilt eine wesentliche Änderung der Umstände als nicht eingetreten, wenn die Verkaufsmenge der Erzeugniskategorie auf Einzelhandelsebene nicht mehr als 2,5 % des Gesamtverkaufs von Tabakerzeugnissen in der Union ausmacht. Nach Artikel 7 Absatz 12 und Artikel 11 Absatz 6 der Richtlinie muss die Kommission eine wesentliche Änderung der Umstände für eine bestimmte Erzeugniskategorie in einem Bericht feststellen.

Der vorliegende Bericht enthält Angaben über Marktentwicklungen, die für die Bewertung einer wesentlichen Änderung der Umstände bei erhitzten Tabakerzeugnissen von Belang sind. Erhitzte Tabakerzeugnisse sind neuartige Tabakerzeugnisse, die erhitzt werden, um Nikotin und andere Chemikalien freizusetzen, die dann von den Nutzern inhaliert werden, und die je nach ihren Eigenschaften den rauchlosen Tabakerzeugnissen im Sinne von Artikel 2 Absatz 5 der Richtlinie oder den Rauchtabakerzeugnissen im Sinne von Artikel 2 Absatz 9 der Richtlinie zugerechnet werden. Die in diesem Bericht vorgestellte Analyse beruht auf Daten, die gemäß Artikel 5 Absatz 6 der Richtlinie durch das einheitliche elektronische Portal der EU („EU-CEG“) übermittelt wurden, auf Daten, die durch das gemäß Artikel 15 der Richtlinie eingerichtete EU-Rückverfolgbarkeitssystem für Tabakerzeugnisse erhoben wurden, sowie auf Daten aus „Euromonitor International Passport Tobacco 2021“. Bei Letzterem handelt es sich um einen kommerziellen Datensatz, den die Kommission von Euromonitor International erworben hat. Dieser Euromonitor-Datensatz enthält keine Daten für LU, MT und CY (wo weniger als 0,5 % der EU-Bevölkerung leben). Er wird aber dennoch als repräsentativer Näherungswert für die Verkäufe in der EU-27 herangezogen.

2. Analyse der wesentlichen Änderung der Umstände für erhitzte Tabakerzeugnisse

2.1 Die erste Bedingung für die wesentliche Änderung der Umstände:

Damit die erste Bedingung für die wesentliche Änderung der Umstände erfüllt ist, muss einer der beiden folgenden Umstände festgestellt werden.

2.1.1 Anstieg des Niveaus der Verbreitung der Verwendung in der Verbrauchergruppe der unter 25-Jährigen um mindestens fünf Prozentpunkte in mindestens fünf Mitgliedstaaten

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

Im Eurobarometer-Sonderbericht 506[2] wurde kein Anstieg des Niveaus der Verbreitung der Verwendung in der Verbrauchergruppe der unter 25-Jährigen um mindestens fünf Prozentpunkte in mindestens fünf Mitgliedstaaten festgestellt.

2.1.2 Anstieg der Absatzmengen der betreffenden Erzeugnisse um mindestens 10 % in mindestens fünf Mitgliedstaaten

In Tabelle 1, die auf EU-CEG-Daten beruht, ist der Anstieg der Absatzmengen erhitzter Tabakerzeugnisse im Einzelhandel während der Jahre 2018 bis 2020 in denjenigen Mitgliedstaaten dargestellt, in denen der betreffende Anstieg bei mehr als 10 % lag.

Tabelle 1: Absatzmengen erhitzter Tabakerzeugnisse in Millionen Sticks (2018-2020)

Mitglied-staat	2018 Absatz-menge	2019 Absatz-menge	2020 Absatz-menge	2019-2018 prozentualer Anstieg	2020-2019 prozentualer Anstieg	2020-2018 prozentualer Anstieg
CY	44,590	96,660	147,260	117 %	52 %	230 %
CZ	0,859	1 284,094	1 744,400	Über 999 %	39 %	Über 999 %
FR	36,796	78,215	186,009	113 %	138 %	406 %
GR	0,007	1 159,804	1 443,958	Über 999 %	25 %	Über 999 %
HR	0,003	219,072	289,592	Über 999 %	32 %	Über 999 %
IT	0,042	3 571,016	5 819,033	Über 999 %	63 %	Über 999 %
NL	28,262	43,120	71,618	53 %	66 %	153 %
PL	0,010	1 206,171	2 466,150	Über 999 %	104 %	Über 999 %
PT	338,022	637,649	944,977	89 %	48 %	180 %
RO	486,239	671,053	837,587	38 %	25 %	72 %
EU-27	**934,854**	**12 332,655**	**19 716,820**	**1 219 %**	**60 %**	**2 009 %**

Quelle: EU-CEG-Daten

Aus den oben angeführten Daten geht somit hervor, dass die Absatzmengen von erhitzten Tabakerzeugnissen im Einzelhandel im Zeitraum von 2018 bis 2020 in mehr als fünf Mitgliedstaaten um über 10 % angestiegen sind.

In dieser Hinsicht ist die erste Bedingung für eine wesentliche Änderung der Umstände bei erhitzten Tabakerzeugnissen erfüllt.

2.2 Die zweite Bedingung für die wesentliche Änderung der Umstände: Die Verkaufsmenge der betreffenden Erzeugnisse auf Einzelhandelsebene macht mehr als 2,5 % des Gesamtverkaufs von Tabakerzeugnissen in der Union aus

Der Marktanteil der erhitzten Tabakerzeugnisse auf Einzelhandelsebene wurde berechnet, indem ihre Jahresverkaufsmenge durch die Gesamtverkaufsmenge sämtlicher

[2] Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes - February 2021 - - Eurobarometer survey (europa.eu)

Tabakerzeugnisse in der Union geteilt wurde. Um eine solide Berechnung sicherzustellen, wurden alternative Datenquellen ausgewertet.

2.2.1 Die Verkaufsmenge erhitzter Tabakerzeugnisse auf Einzelhandelsebene

In Tabelle 2 wird die Verkaufsmenge erhitzter Tabakerzeugnisse in der EU-27 im Jahr 2020 anhand von zwei verschiedenen, voneinander unabhängigen Datenquellen dargestellt.

Tabelle 2: Verkaufsmengen erhitzter Tabakerzeugnisse in der EU-27 in Millionen Sticks (2020)

Datenquelle	**Verkaufsmenge 2020**
EU-CEG	19 717
Euromonitor	20 766

Aus der Tabelle geht hervor, dass die von Euromonitor angegebene Verkaufsmenge etwas über der Verkaufsmenge laut EU-CEG liegt. Nach dem für diesen Bericht gewählten konservativen Ansatz wurde die niedrigste Verkaufsmenge (d. h. diejenige von EU-CEG) als Zähler für die Berechnung des Marktanteils der erhitzten Tabakerzeugnisse gewählt. Dieser Zähler steht für das jährliche Marktvolumen im Jahr 2020, das mit der gesamten Menge der in der EU-27 im Jahr 2020 verkauften Tabakerzeugnisse verglichen wird.

2.2.2 Die Gesamtverkaufsmenge von Tabakerzeugnissen in der Union

Tabelle 3 beruht auf Euromonitor-Daten. Darin ist die Gesamtverkaufsmenge von Tabakerzeugnissen, einschließlich der Gesamtverkäufe von Zigaretten, Zigarren, Zigarillos, Drehtabak, Pfeifen- und Kautabak sowie erhitzten Tabakerzeugnissen im Jahr 2020 dargestellt.

Tabelle 3: Gesamtverkaufsmengen von Tabakerzeugnissen (2020)

Zigaretten (in Millionen Sticks)	**Zigarren (in Millionen Stück)**	**Zigarillos (in Millionen Stück)**	**Drehtabak (in Millionen Sticks)***	**Pfeifen- und Kautabak** (Anpassung)**	**erhitzter Tabak (in Millionen Sticks)**	**Gesamt-verkäufe von Tabaker-zeugnissen (in Millionen Stick-Äquiva-lenten)**
408 279	1006	8459	108 059	3908	20 766	550 478

* Euromonitor-Bericht: Die Drehtabakerzeugnisse wiegen 75 641 Tonnen. In der Analyse wird der Berechnung des Äquivalents von Drehtabaksticks die Annahme zugrunde gelegt, dass 0,7 Gramm einem Stick entsprechen.
** Da es keine standardisierte Methode für die Quantifizierung der Verkaufsmengen von Pfeifen- und Kautabak in Sticks gibt, wurde die Gesamtverkaufsmenge der Tabakerzeugnisse in der Analyse angepasst, indem der entsprechende Anteil des Marktwertes in der EU-27, der sich 2020 auf 0,71 % belief, hinzugerechnet wurde (das heißt das Äquivalent von 550 478 * 0,71 % = 3908 Millionen Stick-Äquivalente).
Quelle: Euromonitor International Passport Tobacco 2021

Seit Mai 2019 bietet das EU-Rückverfolgbarkeitssystem für Tabakerzeugnisse den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Marktflüsse von Zigaretten und Drehtabak zu verfolgen.

In Tabelle 4 werden die Verkaufsmengen von Zigaretten und Drehtabak für das Jahr 2020 dargestellt, die aufgrund von Daten des EU-Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse berechnet wurden. Dabei wurden zwei alternative Ansätze berücksichtigt, die jeweils leicht abweichende Zeitspannen erfassen, worin sich die Zeit widerspiegelt, die die Erzeugnisse benötigen, um die Vertriebskette zu durchlaufen. Weil die Daten auf der Herstellerebene erfasst werden, wird eine einmonatige Verzögerung angenommen, bis das Erzeugnis auf der Einzelhandelsebene angekommen ist („zeitlich bereinigte Produktionszahlen").

Da in der Rückverfolgbarkeitsdatenbank keine Packungsgrößen erfasst werden, wurden bei der Analyse die Daten aus der Rückverfolgbarkeitsdatenbank anhand der eindeutigen Produktkennung (TP-ID) mit jenen der EU-CEG-Datenbank abgeglichen, um die Anzahl der Zigaretten je Packung festzustellen, die im EU-CEG-Bericht für jede Tabakprodukterkennung gemeldet wurde.

Tabelle 4: Produktion von Zigaretten und Drehtabak 2020[3]

Zigaretten		**Drehtabak**	
Zeitlich bereinigte Produktionszahlen (in Millionen Sticks)	**Zeitlich nicht bereinigte Produktionszahlen** (in Millionen Sticks)	**Zeitlich bereinigte Produktionszahlen** (in Millionen Stick-Äquivalenten)	**Zeitlich nicht bereinigte Produktionszahlen** (in Millionen Stick-Äquivalenten)
436 123	434 164	121 239	122 341

Zeitlich bereinigte Produktionszahlen beziehen sich auf den Zeitraum Dez. 2019 – Nov. 2020.
Zeitlich nicht bereinigte Produktionszahlen beziehen sich auf den Zeitraum Jan. 2020 – Dez. 2020.
Quelle: EU-Rückverfolgbarkeitssystem für Tabakerzeugnisse

Für die Zwecke der hier angewandten konservativen Berechnungsmethode wird in dem Bericht die jeweils höhere der beiden Zahlen für die jeweiligen Kategorien berücksichtigt (d. h. die zeitlich bereinigten Produktionszahlen für Zigaretten und die zeitlich nicht bereinigten Produktionszahlen für Drehtabak).

Da im Rahmen der Richtlinie die Rückverfolgbarkeit für andere Kategorien von Tabakerzeugnissen auf 2024 verschoben wurde, werden in Tabelle 5 die Daten für Zigaretten und Drehtabak aus dem Rückverfolgbarkeitssystem für Tabakerzeugnisse mit den entsprechenden Euromonitor-Daten für andere Kategorien von Tabakerzeugnissen kombiniert.

[3] Zur Schätzung der Verkaufsmenge von Drehtabak wurde davon ausgegangen, dass jedes im Rückverfolgbarkeitssystem für Tabakerzeugnisse registrierte Päckchen Drehtabak 50 Gramm Tabak enthält, d. h. ein Äquivalent von ungefähr 71 Sticks (unter der Annahme von 0,7 Gramm Tabak je Stick).

Tabelle 5: Gesamtverkäufe von Tabakerzeugnissen (2020)

Daten des Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse		**Euromonitor-Daten**			**An-passung**	**Daten des Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse + Euromonitor-Daten**
Zigaretten (Millionen Stück)	**Drehtabak** (1 eindeutige Produktkennung = 50 Gramm) (Millionen Stick-Äquivalente)	**Zigarren** (Millionen Stück)	**Zigarillos** (Millionen Stück)	**Erhitzte Tabakerzeugnisse** (Millionen Sticks)	**Pfeifen- und Kautabak *** (Anpassung)	**Tabakwaren insgesamt** (in Millionen Stick-Äquivalenten)
436 123	122 341	1006	8459	20 766	4210	**592 904**

** Da eine Quantifizierung der Verkaufsmengen von Pfeifen- und Kautabak in Sticks nicht möglich ist, wurde die Gesamtverkaufsmenge der Tabakerzeugnisse in der Analyse angepasst, indem der entsprechende Anteil des Marktwertes in der EU-27, der sich 2020 auf 0,71 % belief, hinzugerechnet wurde (das heißt 592 904 * 0,71 % = 4210 Millionen Stick-Äquivalente).

Quelle: EU-Rückverfolgbarkeitssystem für Tabakerzeugnisse, Euromonitor International Passport Tobacco 2021

Zur Berechnung des genauen Anteils der Verkäufe erhitzter Tabakerzeugnisse auf Einzelhandelsebene an den Gesamtverkäufen von Tabakerzeugnissen in der EU wurden in der Analyse die höchsten Verkaufsmengen (d. h. die Kombination aus den Daten des Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse und von Euromonitor) als Nenner verwendet.

2.2.3 Verkaufsmengen der erhitzen Tabakerzeugnisse auf Einzelhandelsebene im Verhältnis zum Gesamtverkauf von Tabakerzeugnissen in der Union

Wie bereits erläutert wurde zur Berechnung des genauen Anteils der Verkäufe erhitzter Tabakerzeugnisse auf Einzelhandelsebene an den Gesamtverkäufen von Tabakerzeugnissen in der EU der niedrigste Zähler – die Verkaufsmenge laut EU-CEG (d. h. 19 717 Millionen Sticks) – in Verbindung mit dem höchsten Nenner der Mengen aus dem Rückverfolgbarkeitssystem für Tabakerzeugnisse und Euromonitor (d. h. 592 904 Millionen Stick-Äquivalente) verwendet.

Nach diesem konservativen Ansatz entsprach die Verkaufsmenge der erhitzten Tabakerzeugnisse auf Einzelhandelsebene **3,33 %** der Gesamtverkaufsmenge sämtlicher Tabakerzeugnisse in der Union im Jahr 2020.

Da dieser Wert über der Schwelle von 2,5 % liegt, ist auch die zweite Bedingung für eine wesentliche Änderung der Umstände bei erhitzten Tabakerzeugnissen erfüllt.

2.2.4 Verkaufswert der erhitzen Tabakerzeugnisse auf Einzelhandelsebene im Verhältnis zum Gesamtverkauf von Tabakerzeugnissen in der Union

Die Analyse des Verkaufswertes ist ein alternativer Maßstab für den Marktanteil der erhitzen Tabakerzeugnisse im Jahr 2020, wobei auch die restlichen, geringfügigen Kategorien von Tabakerzeugnissen berücksichtigt werden können, die nicht in Sticks messbar sind, nämlich

Pfeifen- und Kautabak (die in der Hauptanalyse der Verkaufsmengen zur Anpassung verwendet wurden).

Die nachstehende Tabelle zeigt den Gesamtverkaufswert für jede Erzeugniskategorie in allen Mitgliedstaaten der EU-27 in Milliarden Euro.

Tabelle 6: Verkaufswert der einzelnen Erzeugniskategorien (2020)

Erzeugniskategorien	**Einzelhandelswert Milliarden EUR**	**Marktanteil (%) an den Gesamtverkäufen in der Union**
Zigaretten	109,88	81,38 %
Zigarillos	2,33	1,73 %
Zigarren	2,05	1,52 %
Tabak-Feinschnitt (Drehtabak)	15,06	11,15 %
Pfeifentabak	0,93	0,69 %
Kautabak	0,02	0,02 %
Erhitzter Tabak	4,74	**3,51 %**
Tabakwaren insgesamt	135,01	100,00 %

Quelle: Euromonitor International Passport Tobacco 2021

Diese Daten zeigen also, dass der Verkaufswert der erhitzten Tabakerzeugnisse auf Einzelhandelsebene**3,51 %** des Gesamtverkaufs sämtlicher Tabakerzeugnisse in der Union im Jahr 2020 entsprach. Dies ist eine weitere Bestätigung der auf den Verkaufsmengen beruhenden Hauptanalyse.

3. Schlussfolgerung

In Anbetracht der Tatsache, dass die Absatzmengen der erhitzten Tabakerzeugnisse

- in mindestens fünf Mitgliedstaaten um mindestens 10 % angestiegen sind und
- die Verkaufsmengen der erhitzen Tabakerzeugnisse auf Einzelhandelsebene mehr als 2,5 % des Gesamtverkaufs von Tabakerzeugnissen in der Union ausmachen,

stellt der vorliegende Bericht die wesentliche Änderung der Umstände bei erhitzten Tabakerzeugnissen fest.