Mitteilung 785

Mitteilung der Kommission - TRIS/(2025) 3405

Richtlinie (EU) 2015/1535

Notifizierung: 2025/7022/XI

Weiterverbreitung einer von einem Mitgliedstaat (Portugal) empfangenen ausführlichen Stellungnahme (Artikel 6 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie (EU) 2015/1535). Diese ausführliche Stellungnahme verlängert die Stillhaltefrist bis zum 18-02-2026.

Detailed opinion - Avis circonstancié - Ausführliche Stellungnahme - Подробно становище - Podrobné stanovisko - Udførlig udtalelse - Εμπεριστατωμένη γνώμη - Dictamen circunstanciado - Üksikasjalik arvamus - Yksityiskohtainen lausunto - Detaljno mišljenje - Részletes vélemény - Parere circostanziato - Išsamiai išdėstyta nuomonė - Sīki izstrādāts atzinums - Opinjoni dettaljata - Uitvoerig gemotiveerde mening - Opinia szczegółowa - Parecer circunstanciado - Aviz detaliat - Podrobné stanovisko - Podrobno mnenje - Detaljerat yttrande

Extends the time limit of the status quo until 18-02-2026. - Prolonge le délai de statu quo jusqu'au 18-02-2026.- Die Laufzeit des Status quo wird verlängert bis 18-02-2026.- Удължаване на крайния срок на статуквото до 18-02-2026. - Prodlužuje lhůtu současného stavu do 18-02-2026. - Fristen for status quo forlænges til 18-02-2026. - Παρατείνει την προθεσμία του status quo 18-02-2026. - Amplía el plazo de statu quo hasta 18-02-2026. - Praeguse olukorra tähtaega pikendatakse kuni 18-02-2026. - Jatkaa status quon määräaikaa 18-02-2026 asti. - Produžuje se vremensko ograničenje statusa quo do 18-02-2026. - Meghosszabbítja a korábbi állapot határidejét 18-02-2026-ig. - Proroga il termine dello status quo fino al 18-02-2026. - Status quo terminas pratęsiamas iki 18-02-2026. - Pagarina “status quo” laika periodu līdz 18-02-2026. - Jestendi t-terminu tal-istatus quo sa 18-02-2026. - De status-quoperiode wordt verlengd tot 18-02-2026. - Przedłużenie status quo do 18-02-2026. - Prolonga o prazo do statu quo até 18-02-2026. - Prelungește termenul status quo-ului până la 18-02-2026. - Predlžuje sa lehota súčasného stavu do 18-02-2026. - Podaljša rok nespremenjenega stanja do 18-02-2026. - Förlänger tiden för status quo fram till 18-02-2026.

The Commission received this detailed opinion on the 28-11-2025. - La Commission a reçu cet avis circonstancié le 28-11-2025. - Die Kommission hat diese ausführliche Stellungnahme am 28-11-2025 empfangen. - Комисията получи настоящото подробно становище относно 28-11-2025. - Komise obdržela toto podrobné stanovisko dne 28-11-2025. - Kommissionen modtog denne udførlige udtalelse den 28-11-2025. - Η Επιτροπή έλαβε αυτή την εμπεριστατωμένη γνώμη στις 28-11-2025. - La Comisión recibió el dictamen circunstanciado el 28-11-2025. - Komisjon sai üksikasjaliku arvamuse 28-11-2025. - Komissio sai tämän yksityiskohtaisen lausunnon 28-11-2025. - Komisija je zaprimila ovo detaljno mišljenje dana 28-11-2025. - A Bizottság 28-11-2025-án/-én kapta meg ezt a részletes véleményt. - La Commissione ha ricevuto il parere circostanziato il 28-11-2025. - Komisija gavo šią išsamiai išdėstytą nuomonę 28-11-2025. - Komisija saņēma šo sīki izstrādāto atzinumu 28-11-2025. - Il-Kummissjoni rċeviet din l-opinjoni dettaljata dwar il-28-11-2025. - De Commissie heeft deze uitvoerig gemotiveerde mening op 28-11-2025 ontvangen. - Komisja otrzymała tę opinię szczegółową w dniu 28-11-2025. - A Comissão recebeu o presente parecer circunstanciado em 28-11-2025. - Comisia a primit avizul detaliat privind 28-11-2025. - Komisia dostala toto podrobné stanovisko dňa 28-11-2025. - Komisija je to podrobno mnenje prejela dne 28-11-2025. - Kommissionen mottog detta detaljerade yttrande om 28-11-2025. - Fuair an Coimisiún an tuairim mhionsonraithe sin maidir le 28-11-2025.

MSG: 20253405.DE

1. MSG 785 IND 2025 7022 XI DE 18-02-2026 28-11-2025 PT DO 6.2(2) 18-02-2026

2. Portugal

3A. Ministério da Economia

Instituto Português da Qualidade, I.P. Rua António Gião, n.º 2 2829-513 Caparica Telefone: + 351 21 294 81 00 Fax: + 351 21 294 82 23 Correio eletrónico: not1535@ipq.pt site: www.ipq.pt

3B. Ministério da Economia e Coesão Territorial
Direção-Geral das Atividades Económicas
Av. Visconde Valmor, 72 – 1069-041 LISBOA
Website: www.dgae.gov.pt

4. 2025/7022/XI - X60M - Tabak

5. Artikel 6 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie (EU) 2015/1535

6. AUSFÜHRLICHE STELLUNGNAHME PORTUGALS ZUR TRIS-NOTIFIKATION 2025/7022/XI

Am 14. August 2025 hat das Vereinigte Königreich (UK) der Europäischen Union (EU) seinen Gesetzentwurf zu Tabak und Verdampfungsgeräten vorgelegt, der ein Verbot des Verkaufs und der Vermarktung von Tabakprodukten an alle Staatsbürger vorsieht, die am oder nach dem 1. Januar 2009 geboren sind.

Obwohl Portugal die Besorgnis über die gesundheitlichen Folgen des Tabakkonsums unter jungen Menschen und den akuten Bedarf einer verbesserten Gesetzgebung zur Regulierung des Tabakkonsums teilt, ist es offensichtlich, dass der Gesetzgebungsvorschlag des Vereinigten Königreichs einen klaren Verstoß gegen die Grundsätze der Verträge sowie gegen den Windsor-Rahmen darstellt, an den Nordirland gebunden und verpflichtet ist.

Portugal weist ausdrücklich darauf hin, dass die Union gemäß Artikel 26 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarkts erlässt, der einen Raum ohne Binnengrenzen umfasst und in dem die Warenverkehrsfreiheit gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist. Der darin verankerte Grundsatz des freien Warenverkehrs ist einer der Eckpfeiler des EU-Binnenmarktes, nach dem ungerechtfertigte Beschränkungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten (und gemäß dem Windsor-Rahmen auch Nordirland) nicht zulässig sind. Die Umsetzung dieses Grundsatzes wird durch das Verbot mengenmäßiger Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen und die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse durch die Harmonisierung abweichender nationaler Rechtsvorschriften erreicht. Es werden gemeinsame Regeln vereinbart, um den freien Warenverkehr zu gewährleisten.

Für die Anwendung der Ausnahmeregelung nach Artikel 36 AEUV gilt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), dass sie nur in eng definierten Situationen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit in Anspruch genommen werden darf. Es obliegt dem Mitgliedstaat (und gemäß dem Windsor-Rahmen auch Nordirland), der sich auf die Ausnahmeregelung beruft, im Einzelfall nachzuweisen, dass die vorgeschlagenen Beschränkungen gerechtfertigt sind, d. h. zur Erreichung dieses Ziels erforderlich und verhältnismäßig sind. Demzufolge gibt es in solch einem Ausnahmefall keine weniger restriktiven Maßnahmen, mit denen die betreffenden Ziele zu erreichen sind, und die Maßnahmen gehen nicht über das zum Erreichen dieser Ziele unbedingt erforderliche Maß hinaus.

Der EuGH erkennt an, dass Maßnahmen, die mengenmäßige Beschränkungen des freien Warenverkehrs darstellen, aus Gründen des Schutzes der menschlichen Gesundheit und des Lebens als gerechtfertigt angesehen werden können, soweit die Beschränkung für den wirksamen Schutz des betreffenden rechtlichen Interesses gerechtfertigt, erforderlich und verhältnismäßig ist. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen umfasst eine Analyse der tatsächlichen und rechtlichen Umstände, so dass gesundheitliche Bedenken eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 34 AEUV rechtfertigen können. Es ist erforderlich, dass eine solche Maßnahme weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten (und gemäß dem Windsor-Rahmen auch Nordirland) darstellt, wie es Artikel 36 AEUV vorschreibt.

Die Anwendung von Artikel 36 AEUV durch die Mitgliedstaaten muss auf der Wahrung des Grundsatzes der

Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahmen beruhen. Selbst wenn die Maßnahme nach einer der Ausnahmen des Artikels 36 gerechtfertigt ist, darf sie kein Mittel zur willkürlichen oder verschleierten Diskriminierung im Handel zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Daher setzt eine nach Artikel 36 AEUV als gerechtfertigt anzusehende Maßnahme voraus, dass die gewählten Mittel auf das Maß beschränkt werden, das

unbedingt erforderlich ist, um sicherzustellen, dass das angestrebte Ziel erreicht wird, und muss in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel stehen. Somit besteht die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in der Anwendung alternativer Maßnahmen, die weniger Handelshemmnisse darstellen. Der Mitgliedstaat ist verpflichtet, die am wenigsten einschränkende Alternative zu wählen, und die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dar. Der Mitgliedstaat ist ebenfalls verpflichtet, die geltend gemachten Ziele kohärent und systematisch zu verfolgen und Unstimmigkeiten zwischen den gewählten und den nicht gewählten Maßnahmen zu vermeiden.

Die Mitgliedstaaten (und gemäß dem Windsor-Rahmen auch Nordirland) dürfen nur gemäß Artikel 36 AEUV (beziehungsweise in Ausnahmefällen) von den grundlegenden Bestimmungen der Artikel 30, 34 und 35 AEUV abweichen. Dabei sind sie jedoch an die strengen Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit (einschließlich Eignung) und Kohärenz gebunden. Somit handelt es sich bei einer nichtdiskriminierenden Maßnahme um eine Maßnahme, die inländische Erzeugnisse und Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten gleichermaßen betrifft, sowohl rechtlich als auch faktisch.

Artikel 34 AEUV sieht vor, dass mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten sind. Dem liegt ein Abwehrrecht zugrunde, das bei nationalen Maßnahmen geltend gemacht werden kann, die ungerechtfertigte Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel schaffen. Beispiele für solche Maßnahmen sind ein Totalverbot oder ein Quotensystem. Somit fällt selbst eine verschleierte Quotenregelung in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV. In der Tat betont der EuGH im Fall Dassonville, in der Rechtssache Cassis de Dijon bestätigt, dass das wichtigste Element bei der Feststellung, ob eine nationale Maßnahme unter Artikel 34 AEUV fällt, ihre Wirkung ist, „[..] die geeignet ist, den Handel in der Gemeinschaft unmittelbar oder mittelbar, gegenwärtig oder potentiell zu behindern [..]“, und ist der Auffassung, dass nicht nur offenkundig diskriminierende Maßnahmen Hemmnisse für den Handel zwischen Mitgliedstaaten schaffen.

Das Verbot der Vermarktung eines Erzeugnisses ist die restriktivste Maßnahme, die ein Mitgliedstaat unter dem Gesichtspunkt des freien Warenverkehrs ergreifen kann. Zur Rechtfertigung dieser strengen Maßnahmen, für die sich der Mitgliedstaat (und gemäß dem Windsor-Rahmen auch Nordirland) auf das Ziel des Gesundheitsschutzes nach Artikel 36 AEUV beruft und die ein nationales Verbot für ein Erzeugnis oder einen Stoff vorsehen, wird von diesem Mitgliedstaat der eindeutige Nachweis gefordert, dass die Maßnahme notwendig ist und dass die Vermarktung der betreffenden Erzeugnisse eine ernste Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt, und dass die Beschränkung den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit entsprechen muss (Rechtssache C-270/02, Kommission/Italien).

Die Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung ist einer der Eckpfeiler des freien Warenverkehrs, und der Gerichtshof der Europäischen Union hat im Urteil Cassis de Dijon den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsvorschriften auch im nicht harmonisierten Bereich bekräftigt. Im Rahmen der Harmonisierung dürfen die Mitgliedstaaten nur gemäß Artikel 36 AEUV von den Bestimmungen der Artikel 30, 34 und 35 AEUV abweichen und sind daher an die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Erforderlichkeit, der Verhältnismäßigkeit (einschließlich der Eignung) und der Einheit gebunden und auf diese beschränkt.

Portugal weist darauf hin, dass Tabakerzeugnisse in der EU durch die Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 einer flächendeckenden Harmonisierungsregelung unterliegen. Deshalb verhindert ein vollständiges Verbot des Konsums und der Vermarktung von Tabak für Staatsbürger, die

am oder nach dem 1. Januar 2009 in Nordirland geboren sind, dass in anderen Mitgliedstaaten der EU rechtmäßig hergestellte und vermarktete Waren in Verkehr gebracht werden. Dies führt zu Rechtsunsicherheit für Hersteller und Händler.

Portugal weist darauf hin, dass in Anhang 2 des Windsor-Rahmens („Bestimmungen des Unionsrechts gemäß Artikel 5 Absatz 4“) unter Nummer 47 (Sonstiges) der 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 festgestellt wird, dass der derzeitige Gesetzgebungsvorschlag des Vereinigten Königreichs mit unmittelbarer Anwendung in Nordirland für ein vollständiges Verbot des Konsums und des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an nach 2009 geborene Staatsbürger nach dem derzeitigen Rahmen der Richtlinie für Tabakerzeugnisse, die auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV vollständig harmonisiert ist, nicht möglich ist. Darüber hinaus enthält Artikel 24 Absatz 1 dieser Richtlinie eine Freihandelsklausel, wonach die Mitgliedstaaten, und aufgrund ihrer umfassenden Auslegung auch Nordirland, die Vermarktung von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen, die der Richtlinie entsprechen, nicht aus Gründen verbieten oder beschränken dürfen, die sich auf die von der Richtlinie erfassten Aspekte beziehen.

Portugal betont, dass jede Einschränkung der Grundfreiheiten der EU den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) beachten muss. Restriktive Maßnahmen müssen zur Erreichung ihrer Ziele geeignet, auf das notwendige Maß beschränkt und im strengen Sinne verhältnismäßig sein und zeigen, dass die positiven Auswirkungen der Maßnahme ihre negativen Auswirkungen überwiegen.

Portugal betont, dass die Beweislast für die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme bei deren Befürworter liegt, im Einklang mit dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-456/10, in dem es heißt, dass die vorgelegten Begründungen eine konkrete Analyse der Eignung und Verhältnismäßigkeit enthalten müssen.

Portugal ist der Auffassung, dass im Gesetzentwurf des Vereinigten Königreichs, der auch für Nordirland gilt, nicht nachgewiesen wird, dass das Generationsverbot das einzige wirksame Mittel zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ist, insbesondere da weniger restriktive Alternativen wie verstärkte Sensibilisierungskampagnen, gezielte Steuererhöhungen oder Programme zur Raucherentwöhnung nicht bewertet werden. Dies stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dar.

Portugal wirft ein, dass es bei der Entscheidung, die Maßnahme auf am oder nach dem 1. Januar 2009 geborene Staatsbürger anzuwenden, an objektiven und fundierten Kriterien mangelt, da es sich um eine willkürliche Unterscheidung zwischen Personen auf der Grundlage des Geburtsjahres handelt, die Fragen der Diskriminierung aufwerfen und einen potenziellen Verstoß gegen Artikel 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union darstellen könnte.

Portugal möchte darauf hinweisen, dass die Maßnahme grenzüberschreitende Handelsverzerrungen zur Folge haben könnte, da Verbraucher in Nordirland möglicherweise Tabakwaren in der Republik Irland kaufen und somit den illegalen Handel fördern würden.

Portugal möchte daran erinnern, dass die Richtlinie für Tabakerzeugnisse einen harmonisierten Rahmen für die Regulierung von Tabak- und Nikotinprodukten schafft. Mit dem vollständigen

Verbot würde man sich über diese Harmonisierung hinwegsetzen und ein unnötiges Hindernis für den freien Verkehr von kommerziellen Dienstleistungen und Informationen zwischen der EU und Nordirland schaffen.

Folglich bekräftigt Portugal, dass der notifizierte Entwurf gegen den Windsor-Rahmen verstößt, da die Richtlinie für Tabakerzeugnisse in Nordirland unmittelbare Anwendung findet.

Portugal möchte darauf hinweisen, dass nationale Maßnahmen, mit denen nationale Vorschriften unter Verstoß gegen das Unionsrecht umgesetzt werden sollen, Teil der Bestimmungen sind, die gegen EU-Vorschriften verstoßen.

Portugal kommt daher zu dem Schluss, dass das Vereinigte Königreich keine adäquate Begründung für die Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Auflagen vorgelegt und nicht nachgewiesen hat, dass das Ziel des Schutzes der Gesundheit junger Menschen nicht durch Maßnahmen erreicht werden kann, die den innergemeinschaftlichen Handel

weniger einschränken.

Darüber hinaus schränkt Artikel 114 AEUV, der als Rechtsgrundlage für den Binnenmarkt dient, den Ermessensspielraum des Vereinigten Königreichs bei der Verhängung eines Verkaufsverbots für bestimmte Generationen weiter ein.

Portugal legt seine ausführliche Stellungnahme vor und fordert die Behörden des Vereinigten Königreichs auf, diese zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften im Einklang mit dem geltenden Unionsrecht erlassen und angewandt werden, da es der Auffassung ist, dass die Grundsätze der Verträge und des Windsor-Rahmens missachtet werden und dass mengenmäßige Beschränkungen und gleichwertige Maßnahmen existieren.

****
Europäische Kommission
Allgemeine Kontaktinformationen Richtlinie (EU) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu