EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.3.2024
C(2024) 1673 final

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 18.3.2024

zu von Belgien mitgeteilten nationalen Vorschriften über das Verbot des Inverkehrbringens von elektronischen Einwegzigaretten

(Nur der französische und der niederländische Text sind verbindlich)

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 18.3.2024

zu von Belgien mitgeteilten nationalen Vorschriften über das Verbot des Inverkehrbringens von elektronischen Einwegzigaretten

(Nur der französische und der niederländische Text sind verbindlich)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die 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[1], insbesondere auf Artikel 24 Absatz 3,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHLAGE

(1) Am 9. Dezember 2022 teilte Belgien der Kommission gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU einen Gesetzentwurf zum Verbot des Inverkehrbringens elektronischer Einwegzigaretten (Königlicher Erlass zur Änderung des Königlichen Erlasses vom 28. Oktober 2016 über die Herstellung und das Inverkehrbringen von elektronischen Zigaretten) mit. Der mitgeteilte Gesetzentwurf verbietet das Inverkehrbringen von elektronischen Einwegzigaretten, unabhängig davon, ob sie Nikotin enthalten oder nicht. Der Mitteilung waren Erläuterungen und Daten zur Rechtfertigung der vorgeschlagenen Maßnahme beigefügt. Zugleich übermittelten die belgischen Behörden der Kommission den oben genannten Gesetzentwurf gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft[2] (Notifizierung 2022/851/B).

(2) Da die Kommission der Auffassung war, dass die Mitteilung unvollständig war, richtete sie am 2. März 2023 an die belgischen Behörden ein Ersuchen um zusätzliche Informationen zu den Gründen für die Einführung der fraglichen Maßnahme. Am 19. September 2023 legten die belgischen Behörden die verlangten Auskünfte vor.

1.1 Mitteilungsverfahren nach Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU

(3) Gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU kann ein Mitgliedstaat eine bestimmte Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen verbieten, sofern die in diesem Artikel genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Insbesondere muss ein solches Verbot mit den spezifischen Gegebenheiten in dem betreffenden Mitgliedstaat begründet und durch den Schutz der öffentlichen Gesundheit unter

[1] ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1.
[2] ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1.

Berücksichtigung des mit der Richtlinie 2014/40/EU erzielten hohen Schutzes der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt sein. Ein Mitgliedstaat, der ein solches Verbot verhängen möchte, muss der Kommission die betreffenden nationalen Vorschriften und die Gründe für deren Erlass mitteilen.

(4) Des Weiteren ist in Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU vorgesehen, dass die Kommission nach Eingang der Mitteilung, der die erforderliche Begründung beigefügt sein muss, sechs Monate Zeit hat, um den Entwurf der nationalen Vorschriften zu billigen oder abzulehnen; hierzu prüft sie, 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. Da die Mitteilung im Sinne von Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU erst nach der Übermittlung zusätzlicher Informationen durch die belgischen Behörden am 19. September 2023 vollständig war, beginnt die Frist von sechs Monaten ab diesem Zeitpunkt.

1.2 Rechtsvorschriften der Union

(5) Die Richtlinie 2014/40/EU regelt die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen, die in der Union in Verkehr gebracht werden oder dazu bestimmt sind, in Verkehr gebracht zu werden.

(6) Gemäß Artikel 20Absatz 1 der Richtlinie 2014/40/EU müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn sie dieser Richtlinie und allen anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Union entsprechen.

(7) Gemäß der Begriffsbestimmung in Artikel 2 Nummer 16 der Richtlinie 2014/40/EU bezeichnet der Ausdruck „elektronische Zigarette“ ein Erzeugnis, das zum Konsum nikotinhaltigen Dampfes mittels eines Mundstücks verwendet werden kann, oder jeden Bestandteil dieses Produkts, einschließlich einer Kartusche, eines Tanks, und des Gerätes ohne Kartusche oder Tank. Nach dieser Bestimmung können elektronische Zigaretten Einwegprodukte oder mittels eines Nachfüllbehälters oder eines Tanks nachfüllbar sein oder mit Einwegkartuschen nachgeladen werden.

1.3 Mitgeteilte nationale Vorschriften

(8) Laut Mitteilung soll die folgende Vorschrift in den Königlichen Erlass vom 28. Oktober 2016 eingefügt werden: *„Das Inverkehrbringen elektronischer Einwegzigaretten ist verboten. Eine elektronische Einwegzigarette ist ein mit einer Flüssigkeit vorgefülltes, nicht nachfüllbares Erzeugnis*.“ Die vorgeschlagene Maßnahme würde für elektronische Einwegzigaretten mit und ohne Nikotin gelten.

(9) Darüber hinaus schlagen die belgischen Behörden vor, eine Übergangszeit vorzusehen, wonach die mitgeteilten Vorschriften für Einzelhändler erst sechs Monate nach ihrer Veröffentlichung im belgischen Amtsblatt gelten würden.

II. BEWERTUNG

2.1. Umfang der Bewertung

(10) Einleitend sei darauf verwiesen, dass der Gerichtshof in der Rechtssache C-547/14 *Philip Morris Brands und andere* befunden hat, dass das Ziel der Richtlinie 2014/40/EU nicht die Einmischung in die Politik der Mitgliedstaaten zur Legalität von Tabakerzeugnissen als solchen ist. Der Gerichtshof stellte klar, dass Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU einen Aspekt der Regulierung von

Tabakerzeugnissen betrifft, der nicht Gegenstand der durch diese Richtlinie festgelegten Harmonisierungsmaßnahmen war[3]. Der Gerichtshof befand: „*Artikel 24 Absatz 3 [...] bezweckt somit, den Anwendungsbereich dieser Richtlinie abzugrenzen, und stellt klar, dass Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, die mit den Anforderungen dieser Richtlinie im Einklang stehen, im Binnenmarkt frei gehandelt werden können, sofern sie zu einer Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen gehören, die als solche in dem Mitgliedstaat, in dem sie vermarktet werden, legal sind.*“[4]

(11) Gemäß dieser Rechtsprechung betrifft die mitgeteilte Maßnahme, mit der das Inverkehrbringen von elektronischen Einwegzigaretten verboten werden soll, einen Aspekt, der nicht durch die Richtlinie 2014/40/EU harmonisiert wird.

(12) Das vorgeschlagene Verbot würde für elektronische Einwegzigaretten mit und ohne Nikotin gelten. Da nur das Inverkehrbringen nikotinhaltiger elektronischer Einwegzigaretten unter die Richtlinie 2014/40/EU fällt, ist der Anwendungsbereich dieses Beschlusses gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU auf derartige elektronische Einwegzigaretten beschränkt.

(13) Soweit die vorgeschlagene Maßnahme elektronische Einwegzigaretten ohne Nikotin betrifft, unterliege sie dem Verfahren gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 (Notifizierung 2022/851/B).

2.2 Der Standpunkt Belgiens

(14) In ihrer Mitteilung legen die belgischen Behörden dar, dass das Verbot des Inverkehrbringens von elektronischen Einwegzigaretten aus Gründen der öffentlichen Gesundheit notwendig ist. Sie betonen, dass es die Dringlichkeit und Komplexität des Problems der Verwendung von elektronischen Einwegzigaretten in Belgien, das ein eindeutiges Risiko für die öffentliche Gesundheit und insbesondere für die junge Generation und Nichtraucher in Belgien darstellt, mit sich bringen, dass ein vollständiges Verbot des Inverkehrbringens dieser Erzeugnisse aus Gründen der öffentlichen Gesundheit verhängt werden muss.

(15) Die belgischen Behörden heben hervor, dass ein solches Verbot elektronischer Einwegzigaretten eine der in ihrer „Interföderalen Strategie 2022-2028 für eine rauchfreie Generation“ vorgeschlagenen Maßnahmen und für die Erreichung ihrer Ziele unerlässlich ist. Das Verbot stünde auch im Einklang mit den Empfehlungen des belgischen Hohen Gesundheitsrates und dem Beschluss FCTC/COP6(9) der Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) von 2013.

(16) Die interföderale Strategie Belgiens und die elektronische Zigaretten betreffende Politik basierten auf dem Vorsorgeprinzip und dem Gedanken, dass Kinder und Jugendliche, junge Erwachsene und Nichtraucher so weit wie möglich vor Nikotinabhängigkeit und den noch unbekannten langfristigen gesundheitlichen Auswirkungen elektronischer Zigaretten geschützt werden sollten, wobei gleichzeitig sicherzustellen sei, dass elektronische Zigaretten als mögliche Hilfe für die Raucherentwöhnung verfügbar bleiben.

(17) Die belgischen Behörden betonen, dass bestimmte elektronische Einwegzigaretten Nikotin, einen sehr stark abhängig machenden Stoff, enthalten, oft in hoher

---

[3] Urteil, *Philip Morris Brands und andere*, C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325, Rn. 90.

[4] Ebd., Rn. 91.

Konzentration, und dass das Gehirn bei jungen Menschen und Jugendlichen besonders anfällig für Sucht ist. Darüber hinaus heben die belgischen Behörden hervor, dass Nikotin sich nachteilig auf die Entwicklung des Gehirns auswirkt, insbesondere während des Heranwachsens, was mit einer Beeinträchtigung der kognitiven Funktion, der Aufmerksamkeit und des Kurzzeitgedächtnisses einhergeht. Da eine elektronische Einwegzigarette außerdem mehreren Packungen herkömmlicher Zigaretten entspreche, könnten junge Menschen stark von Nikotin abhängig werden, ohne es überhaupt zu merken.

(18) Die belgischen Behörden weisen auch auf spezifische Gesundheitsrisiken im Zusammenhang mit elektronischen Einwegzigaretten hin. Das erste spezifische Gesundheitsrisiko sei das Risiko einer Überdosis, da der tatsächliche Nikotingehalt auf elektronischen Einwegzigaretten trotz der diesbezüglichen rechtlichen Vorgaben oft nicht klar oder genau angegeben werde. Außerdem werde bei elektronischen Einwegzigaretten häufiger als bei anderen elektronischen Zigaretten der Höchstgehalt an Nikotin von 20 mg/ml oder das maximale Tankvolumen (2 ml) nicht eingehalten.

(19) Das zweite spezifische Gesundheitsrisiko sei das Risiko in Verbindung mit den von elektronischen Einwegzigaretten stammenden Abfällen. Diesbezüglich betonen die belgischen Behörden, dass Gesundheit und Umwelt untrennbar miteinander verbunden sind und dass eine verschmutzte Umwelt eine Belastung für die öffentliche Gesundheit darstellt. Mikroplastik und Chemikalien, die aus weggeworfenen elektronischen Zigaretten freigesetzt werden, verschmutzten die Böden, Wasserläufe, Fauna und Flora und stellten somit eine Bedrohung für den Menschen dar. Darüber hinaus könnten die Lithiumbatterien Brände verursachen, wenn sie in einem Müllsammelfahrzeug oder einer Abfallbehandlungsanlage zerkleinert werden. Wenn weniger elektronische Einwegzigaretten verwendet würden, würde sich die Abfallmenge erheblich verringern. Die Lebensdauer einer nachfüllbaren elektronischen Zigarette könne leicht zwischen sechs und sieben Monaten betragen, während eine elektronische Einwegzigarette bereits nach einem bis fünf Tagen in den Abfall gelange.

(20) Die belgischen Behörden heben hervor, dass ein Verbot von nikotinhaltigen elektronischen Einwegzigaretten notwendig ist, um insbesondere junge Menschen vor den suchterzeugenden und gefährlichen Wirkungen dieser Erzeugnisse zu schützen. Ihr niedriger Preis, das attraktive Design und die Benutzerfreundlichkeit, die Vielfalt der Aromen, ihre Verfügbarkeit in verschiedenen Verkaufsstellen und im Internet sowie die gezielte Vermarktung an junge Menschen führten zusammen zu einer alarmierenden Beliebtheit dieser Erzeugnisse bei jungen Menschen und zu einer falschen Wahrnehmung des damit verbundenen Risikos.

(21) Insbesondere legen die belgischen Behörden dar, dass die Gestaltung elektronischer Einwegzigaretten diese besonders attraktiv macht, da sie sehr leicht zu gebrauchen sind. Anders als bei einigen anderen Kategorien elektronischer Zigaretten seien vor ihrer Verwendung weder Kenntnisse noch technische Handgriffe erforderlich. Darüber hinaus richte sich die Gestaltung vieler elektronischer Einwegzigaretten durch attraktive Farben und Verpackungen sowie durch die Nachahmung anderer Erzeugnisse oder beliebter Merkmale an junge Menschen.

(22) Die belgischen Behörden erläutern ferner, dass sich junge Menschen elektronische Einwegzigaretten aufgrund ihres niedrigen Preises eher leisten können. Man müsse nur ein einziges Erzeugnis kaufen, dessen billigste Version auf dem belgischen Markt etwa 6 EUR koste, d. h. weniger als eine Zigarettenpackung. Im Vergleich dazu zahle

man für den ersten Kauf einer nachfüllbaren elektronischen Zigarette (Gerät und Flüssigkeit) rund 35 EUR. Diese niedrige finanzielle Schwelle erhöhe die Gefahr, dass junge Menschen und Nichtraucher dazu angehalten werden, zum ersten Mal elektronische Zigaretten auszuprobieren.

(23) Die belgischen Behörden betonen ferner, dass elektronische Einwegzigaretten auf dem belgischen Markt in vielen Verkaufsstellen sehr leicht erhältlich sind. Darüber hinaus weisen die belgischen Behörden auf die besorgniserregende Online- und Social-Media-Vermarktung von elektronischen Einwegzigaretten hin, die sich in erster Linie an junge Menschen richtet. Das Internet und die sozialen Netzwerke seien auch von belgischen Jugendlichen als zweitbekannteste Quelle für den Kauf von elektronischen Einwegzigaretten genannt worden.

(24) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen machen die belgischen Behörden geltend, dass elektronische Einwegzigaretten eine neue Generation von Nikotinabhängigen schaffen können und dass es unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Gesundheit dringend erforderlich ist, Präventionsmaßnahmen zu ergreifen und ein Verbot des Inverkehrbringens von elektronischen Einwegzigaretten zu verhängen.

(25) Die belgischen Behörden machen geltend, dass die Gründe für die vorgeschlagene Maßnahme mit den spezifischen Gegebenheiten in Belgien zu tun hätten. Die belgischen Behörden verweisen zunächst auf einen besorgniserregenden und kontinuierlichen Anstieg des Marktanteils von elektronischen Einwegzigaretten auf dem belgischen Markt trotz der für Belgien spezifischen Marktzugangskontrollen und der spezifischen intensiven Produktkontrollen sowie der verhängten Sanktionen und Beschlagnahmen. In diesem Zusammenhang verweisen die belgischen Behörden auf die zunehmende Zahl der Meldungen von elektronischen Einwegzigaretten im gemeinsamen elektronischen Portal der EU (EU-CEG)[5]. Im Einzelnen heben die belgischen Behörden hervor, dass die Zahl der Meldungen von elektronischen Einwegzigaretten zwischen Januar 2021 und Januar 2022 um 245,5 % gestiegen ist. Bis Januar 2023 sei ihre Zahl gegenüber Januar 2022 weiter um 44,6 % gestiegen (bei wiederaufladbaren und nachfüllbaren elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern sei dieser Anstieg mit 0,85 % im ersten Zeitraum und 8,1 % im zweiten Zeitraum deutlich geringer gewesen). Bis Mitte August 2023 seien im EU-CEG für Belgien rund 8200 Meldungen von elektronischen Einwegzigaretten eingegangen, was 69 % aller Meldungen von elektronischen Zigarettengeräten entspreche, während der Anteil der nachfüllbaren und wiederaufladbaren Geräte nur 31 % betragen habe.

(26) Sodann heben die belgischen Behörden auf einen besorgniserregenden Anstieg der Beliebtheit und des tatsächlichen Gebrauchs elektronischer Einwegzigaretten ab, insbesondere bei jungen Menschen in Belgien, wie aus den durchgeführten Erhebungen und Berichten hervorgehe. Die belgischen Behörden betonen, dass laut der vom belgischen Fonds des Affections Respiratoires (FARES) im Juni 2022 bei 11- bis 24-Jährigen in Belgien durchgeführten Umfrage die Mehrheit der befragten jungen

[5] Eingerichtet durch den Durchführungsbeschluss 2015/2186/EU der Kommission vom 25. November 2015 zur Festlegung eines Formats für die Bereitstellung und Verfügbarmachung von Informationen über Tabakerzeugnisse (ABl. L 312 vom 27.11.2015, S. 5).

Menschen (65 %) von elektronischen Einwegzigaretten wusste. Von denjenigen, die von elektronischen Einwegzigaretten wussten, verwendeten 24 % diese de facto[6].

(27) Auch Ärzte und Wissenschaftler[7], Fachleute und Fachärzte im Bereich der Nikotinabhängigkeit, Eltern und Schulen sowohl auf der Primar- als auch der Sekundarstufe zeigten sich über die zunehmende Beliebtheit und den zunehmenden Gebrauch von elektronischen Einwegzigaretten durch junge Menschen in Belgien alarmiert. Sie ließen den belgischen Behörden Klagen und Belege über den zunehmenden Gebrauch elektronischer Einwegzigaretten durch Schülerinnen und Schüler zukommen, der auf ihre Zugänglichkeit und ihren niedrigen Preis sowie auf eine falsche Wahrnehmung des mit ihnen verbundenen Risikos zurückzuführen sei. Die zunehmende Beliebtheit von elektronischen Einwegzigaretten, insbesondere in und um Schulen, sei auch in der belgischen Presse regelmäßig thematisiert worden.

(28) Darüber hinaus übermittelten die belgischen Behörden die Ergebnisse der in Belgien im Zeitraum 2021/2022 im Rahmen der Studie zum Gesundheitsverhalten von Kindern im Schulalter (Health Behaviour in School-aged Children, HBSC) durchgeführten Erhebung. Diese Erhebung, an der 20 000 junge Menschen in Flandern im Alter zwischen 11 und 18 Jahren teilnahmen, habe einen deutlichen Anstieg der Verwendung elektronischer Zigaretten im Vergleich zur vorherigen Erhebung im Jahr 2018 gezeigt. Die Zahl der jungen Menschen, die elektronische Zigaretten „täglich“ und „immer“ verwenden, sei gestiegen, und die regelmäßige Verwendung elektronischer Zigaretten habe sich sogar verdoppelt. Im Jahr 2022 hätten 11,9 % der befragten jungen Menschen angegeben, in den letzten 30 Tagen eine elektronische Zigarette verwendet zu haben (aktueller Gebrauch), was einer Verdoppelung gegenüber 5,1 % im Jahr 2018 entspricht. Der aktuelle Gebrauch von elektronischen Zigaretten nehme insbesondere in den Altersgruppen der 15- bis 16-Jährigen und der 17- bis 18-Jährigen zu. Dieser Anstieg spiegele sich auch in der jüngsten Erhebung unter Schülerinnen und Schülern wider, die vom *Vlaams expertisecentrum Alcohol en andere Drugs* (VAD) im Zeitraum 2021/2022 durchgeführt wurde und an der etwa 7500 Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe im Alter von 12 bis 18 Jahren teilnahmen. Von diesen hätten 23,3 % irgendwann einmal elektronische Zigaretten ausprobiert[8], und der regelmäßige Gebrauch (5,1 %) habe sich im Vergleich zur vorherigen Erhebung in den Jahren 2018/2019 verdoppelt. Der jüngsten Erhebung zufolge betrage das Durchschnittsalter der erstmaligen Verwendung elektronischer Zigaretten in Belgien 15,3 Jahre. Auch die Eurobarometer-Umfrage 506 habe ergeben, dass 33 % der jungen Menschen in Belgien (im Alter von 15 bis 24 Jahren) eine elektronische Zigarette ausprobiert hatten, was über dem Unionsdurchschnitt (25 %) liege.

(29) Die belgischen Behörden betonen, dass zwar einige dieser Erhebungen nicht speziell nach der Kategorie der verwendeten elektronischen Zigaretten fragten, dass aber die derzeitige alarmierende Entwicklung der Zunahme der Verwendung (einschließlich

---

6 44 % verwendeten elektronische Einwegzigaretten mit Nikotin, 17 % elektronische Einwegzigaretten sowohl mit als auch ohne Nikotin und 32 % elektronische Einwegzigaretten ohne Nikotin; 7 % wussten nicht, welche sie verwendeten.

7 In einem offenen Brief an den Minister für öffentliche Gesundheit und den Minister für Umwelt und nachhaltige Entwicklung forderte die belgische Stiftung zur Krebsbekämpfung (*Stichting tegen Kanker*) im Namen mehrerer Ärzte und Wissenschaftler, dass elektronische Einwegzigaretten umgehend vom Markt genommen werden. Siehe: https://kanker.be/press-release/open-brief-aan-ministers-vandenbroucke-en-khattabi/.

8 Weniger als die Hälfte von ihnen hat den Konsum seitdem eingestellt, die Mehrheit setzte ihn fort und davon die meisten regelmäßig.

der regelmäßigen Verwendung) elektronischer Zigaretten mit dem exponentiellen Anstieg des Anteils der elektronischen Einwegzigaretten auf dem belgischen Markt einhergeht.

(30) Darüber hinaus weisen die belgischen Behörden in Bezug auf die besondere Lage in Belgien darauf hin, dass ihre Marktüberwachungsbehörden bei routinemäßigen intensiven Produktkontrollen eine wesentlich höhere Quote der Verstöße gegen die Vorschriften für nikotinhaltige elektronische Einwegzigaretten festgestellt haben als bei anderen Kategorien elektronischer Zigaretten, insbesondere in Bezug auf die Kennzeichnung und das Verbot des Verkaufs an Minderjährige (Kinder unter 18 Jahren). Eine spezielle Kontrollkampagne im Jahr 2022 habe ergeben, dass hinsichtlich der Kennzeichnung der Anteil nicht konformer Erzeugnisse bei elektronischen Einwegzigaretten (56 %) fast viermal höher als bei wiederaufladbaren und nachfüllbaren elektronischen Zigaretten (15 %) war und hinsichtlich der illegalen Verkäufe an Minderjährige mehr als fünfmal höher. Die belgischen Behörden betonen, dass von Januar bis Mitte Juni 2023 98 % der den Verkauf an Minderjährige betreffenden Verstöße mit dem Verkauf von elektronischen Einwegzigaretten im Zusammenhang standen. Im Jahr 2022 habe diese Zahl bei 75 % gelegen.

(31) Die belgischen Behörden heben ferner hervor, dass trotz eines umfassenden Werbeverbots für elektronische Einwegzigaretten und der Tatsache, dass die zuständigen belgischen Behörden ihrer Durchsetzung große Bedeutung beimessen, das Problem der Attraktivität und Beliebtheit dieser Erzeugnisse in Belgien weiterhin besteht. Gezielte Werbung finde zunehmend online und in privaten Gruppen in den sozialen Medien statt (die meist von jungen Menschen genutzt würden), wo es besonders schwierig sei, zu ermitteln und zu kontrollieren, und die Erzeugnisse verbreiteten sich weiterhin unter den jungen Menschen, was zu einer Form von Mund-zu-Mund-Werbung mit oder ohne Gruppenzwang führe.

(32) In Bezug auf die erwartete Wirkung des vorgeschlagenen Verbots betonen die belgischen Behörden, dass sich die Abschaffung des Angebots an elektronischen Einwegzigaretten positiv auf die Häufigkeit des Gebrauchs elektronischer Einwegzigaretten, insbesondere bei jungen Menschen, auswirken und das Risiko, dass junge Menschen mit dem Rauchen beginnen, verringern wird.

(33) Schließlich erläutern und veranschaulichen die belgischen Behörden die alternativen Maßnahmen, die umgesetzt oder sorgfältig geprüft wurden, um den zunehmenden Absatz, die Beliebtheit und den Konsum von elektronischen Einwegzigaretten in Belgien zu bekämpfen, kommen aber zu dem Schluss, dass diese Maßnahmen keinen ausreichenden Schutz bieten bzw. bieten würden. Keine dieser Maßnahmen hätte die notwendige Wirkung des vorgeschlagenen Verbots des Inverkehrbringens elektronischer Einwegzigaretten.

(34) Im Besonderen nennen die belgischen Behörden alternative Maßnahmen wie diejenigen in Bezug auf die Meldepflicht, die Verschärfung der Sanktionen und Durchsetzungsverfahren, die Einführung strengerer Vorschriften für die Zusammensetzung und Verpackung elektronischer Einwegzigaretten, die Anwendung strengerer Verkaufsmodalitäten und eine strengere Durchsetzung des Verbots des Online-Verkaufs von elektronischen Einwegzigaretten und der Online-Werbung dafür. Belgien ist jedoch der Auffassung, dass diese Maßnahmen nicht die gewünschte Wirkung erzielen würden. Nach Angaben Belgiens ist eine Entfernung dieser Erzeugnisse vom Markt die einzige angemessene Reaktion, um der derzeitigen alarmierenden Entwicklung der zunehmenden Verwendung elektronischer

Einwegzigaretten entgegenzuwirken und die Entstehung einer neuen Generation von Nikotinabhängigen zu verhindern.

(35) Schließlich betonen die belgischen Behörden, dass es sich bei der vorgeschlagenen Maßnahme um eine Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Gesundheit handelt, die in nichtdiskriminierender Weise auf alle Hersteller und Vertreiber angewandt wird. Sie erwarten begrenzte Auswirkungen auf die Tätigkeiten von Unternehmen, deren Schwerpunkt derzeit auf der Herstellung und/oder dem Vertrieb von elektronischen Einwegzigaretten liegt. Diese Unternehmen könnten weiterhin nachfüllbare und wiederaufladbare elektronische Zigaretten in Belgien anbieten, und wären nicht daran gehindert, elektronische Einwegzigaretten im Ausland zu vermarkten.

2.3 Würdigung

(36) Gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU muss die Kommission prüfen, ob die beabsichtigten nationalen 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.

(37) Gestützt auf die ausführlichen Informationen, die Belgien in seiner Mitteilung übermittelt hat, erkennt die Kommission an, dass die vorgeschlagene Maßnahme aus Gründen der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt ist, da es sich um eine Maßnahme handelt, mit der die erheblichen Gesundheitsrisiken im Zusammenhang mit dem Konsum von elektronischen Einwegzigaretten, die Nikotin, einen stark suchterzeugenden und toxischen Stoff, enthalten, angegangen werden sollen. Da eine einzelne elektronische Einwegzigarette mehreren Packungen herkömmlicher Zigaretten entspricht, können junge Menschen stark von Nikotin abhängig werden, ohne es überhaupt zu merken. Wie die belgischen Behörden hervorgehoben haben, kann Nikotin neben seiner suchterzeugenden Wirkung die Entwicklung des Gehirns beeinträchtigen, insbesondere bei jungen Menschen[9]. Die Verwendung elektronischer Einwegzigaretten birgt auch die Gefahr, dass junge Menschen und Nichtraucher zum traditionellen Tabakkonsum verleitet werden. Aus den von den belgischen Behörden vorgelegten Daten und Informationen geht hervor, dass der Marktanteil und der Konsum von elektronischen Einwegzigaretten in Belgien, insbesondere bei jungen Menschen, erheblich zugenommen haben.

(38) Laut der Spezial-Eurobarometer-Umfrage Nr. 539 bevorzugt die Mehrzahl der Nutzer elektronischer Zigaretten in der Union nachfüllbare Geräte. Doch gehört Belgien zu den Ländern, in denen Nutzer elektronischer Zigaretten am häufigsten Einweggeräte verwenden (75 %), und liegt damit an dritter Stelle unter den Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang werden nachfüllbare und wiederaufladbare elektronische Zigaretten von Erwachsenen bevorzugt, während elektronische Einwegzigaretten eher von jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren verwendet werden. Dies gilt insbesondere für Belgien, wo 87 % der 15- bis 24-Jährigen angaben, elektronische Einwegzigaretten zu verwenden, was deutlich über dem Unionsdurchschnitt bei dieser Altersgruppe (49 %) liegt.

(39) Mit der vorgeschlagenen Maßnahme würde auch das sich aus der Verwendung elektronischer Einwegzigaretten ergebende Umweltrisiko angegangen, das wiederum ein Risiko für die öffentliche Gesundheit darstellt (siehe auch Erwägungsgrund *

[9] Siehe auch die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ (SCHEER) vom 16. April 2021, S. 52 ff.

MERGEFORMAT (19)). Im Gegensatz zu anderen Kategorien elektronischer Zigaretten erzeugen elektronische Einwegzigaretten nach der vollständigen Verwendung Kunststoffabfälle, E-Abfälle (wegen ihrer Schaltkreise und Lithium-Ionen-Batterien) und gefährliche Abfälle (da sie Nikotin und andere Chemikalien enthalten), was in diesen Bereichen zu einem deutlich höheren Abfallaufkommen führt.

(40) Aus der Mitteilung geht hervor, dass sich die vorgeschlagenen nationalen Vorschriften auf Gründe stützen, die mit der besonderen Lage in Belgien zusammenhängen, wo der Konsum von elektronischen Zigaretten bei (sehr) jungen Menschen vergleichsweise hoch ist (siehe Erwägungsgründe * MERGEFORMAT (25) bis * MERGEFORMAT (29)).

(41) In diesem Zusammenhang zeigen die verfügbaren Daten und Informationen, die von den belgischen Behörden zur Stützung der mitgeteilten Maßnahme vorgelegt wurden, einen erheblichen und steigenden Marktanteil von elektronischen Einwegzigaretten auf dem belgischen Markt und dies trotz der Maßnahmen zur Kontrolle des Marktzugangs speziell für Belgien und der intensiven Produktkontrollen. Im EU-CEG wurden bis August 2023 mehr als 8000 elektronische Einwegzigaretten[10] für den belgischen Markt gemeldet (was 69 % aller Meldungen von elektronischen Zigarettengeräten für Belgien entspricht), wobei zwischen 2021 und 2022 ein Anstieg um 245,5 % zu verzeichnen war. Laut Daten von Euromonitor[11] stieg der wertmäßige Marktanteil elektronischer Einwegzigaretten von 2017 bis 2022 exponentiell um etwa [...]% (bei nachfüllbaren und wiederaufladbaren elektronischen Zigaretten zusammengenommen betrug dieser Anstieg nur rund [...]%), und der prozentuale Marktanteil der elektronischen Einwegzigaretten stieg von weniger als [...]% auf rund [...]%. Dieser Anstieg zeigt, dass es zu einer Marktentwicklung gemäß Erwägungsgrund 54 der Richtlinie 2014/40/EU gekommen ist, die zu erheblichen Risiken für die öffentliche Gesundheit und insbesondere zu einem verstärkten Konsum von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen, insbesondere bei jungen Menschen und Nichtrauchern, geführt hat.

(42) Die von den belgischen Behörden übermittelten Informationen deuten auch auf einen erheblichen Anstieg des Konsums und der Beliebtheit von elektronischen Zigaretten und insbesondere von elektronischen Einwegzigaretten vor allem bei jungen Menschen in Belgien hin (siehe Erwägungsgründe 26 bis 29). Dies wurde durch die Spezial-Eurobarometer-Umfrage Nr. 539 bestätigt, nach der 87 % der Nutzer elektronischer Zigaretten im Alter von 15 bis 24 Jahren in Belgien angaben, elektronische Einwegzigaretten zu verwenden, was deutlich über dem Unionsdurchschnitt von 49 % liegt. Zudem werden in Belgien elektronische Einwegzigaretten von fast 50 % der Nutzer elektronischer Zigaretten täglich oder wöchentlich verwendet, während der Unionsdurchschnitt 18 % beträgt.

(43) Darüber hinaus ergaben die von den belgischen Behörden durchgeführten routinemäßigen intensiven Kontrollen eine wesentlich höhere Quote der Verstöße gegen die Vorschriften bei elektronischen Einwegzigaretten als bei anderen Kategorien elektronischer Zigaretten, insbesondere in Bezug auf die Kennzeichnung

---

[10] Davon waren rund 400 elektronische Einwegzigaretten ohne Nikotin. Die Meldung von elektronischen Einwegzigaretten ohne Nikotin im EU-CEG wurde in Belgien erst nach Mitte Juli 2023 verlangt.

[11] Quelle: Euromonitor International, Tabak, Branchenausgabe 2023. Die Branchenausgaben von Euromonitor International ändern sich Jahr für Jahr, und obwohl alle Anstrengungen unternommen wurden, um Genauigkeit und Zuverlässigkeit sicherzustellen, kann Euromonitor International nicht für Auslassungen oder Fehler in früheren Zahlen oder Analysen verantwortlich gemacht werden.

und das Verbot des Verkaufs an Minderjährige, und dies trotz der von den belgischen Behörden unternommenen erheblichen Anstrengungen zur Durchsetzung und der bislang verhängten Sanktionen und Beschlagnahmen im Falle nicht konformer und unrechtmäßiger Verkäufe.

(44) In Belgien gilt auch ein umfassendes Werbeverbot für elektronische Einwegzigaretten, und die belgischen Behörden unternehmen erhebliche Anstrengungen, um dieses Verbot durchzusetzen. Gezielte Online-Werbung, die zunehmend in privaten Gruppen in sozialen Medien genutzt wird und stattfindet, ist jedoch besonders schwer zu ermitteln und zu kontrollieren (siehe auch Erwägungsgrund 50). Den von den belgischen Behörden übermittelten Informationen zufolge nutzen junge Menschen die sozialen Medien am intensivsten. Die negativen Auswirkungen der Werbung in den sozialen Medien sind daher bei dieser bestimmten Gruppe am offenkundigsten. Außerdem wurden viele elektronische Einwegzigaretten auf den belgischen Markt gebracht, die allein schon aufgrund ihres Designs und ihrer Aromen an eine sehr junge Bevölkerung gerichtet sind.

(45) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass das vorgeschlagene Verbot geeignet ist, das Ziel zu unterstützen, zu verhindern, dass elektronische Einwegzigaretten in Belgien, insbesondere bei jungen Menschen, weiter Fuß fassen. Das Verbot würde den Zugang zu diesen Erzeugnissen beseitigen und damit das Risiko der Entstehung einer Nikotinsucht und -abhängigkeit, insbesondere bei jungen Menschen, verringern.

(46) Darüber hinaus erkennt die Kommission an, dass die vorgeschlagene Maßnahme zum Verbot des Inverkehrbringens elektronischer Einwegzigaretten im Hinblick auf das verfolgte Ziel notwendig ist und dass dieses Ziel nicht durch eine weniger einschneidende alternative Maßnahme erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang weist die Kommission im Hinblick auf das Ziel, die Entstehung einer Sucht und einer Abhängigkeit von nikotinhaltigen elektronischen Einwegzigaretten, insbesondere bei jungen Menschen, zu verhindern, darauf hin, dass Nikotin ein besonders suchterzeugender toxischer Stoff ist. Eine sonstige Maßnahme, die weniger ist als eine Präventivmaßnahme, wie sie das geplante Verbot darstellt, das in einem Stadium vor der Abhängigkeit von solchen Erzeugnissen ansetzt, wäre weniger effektiv, weil es erwiesenermaßen sehr viel schwieriger ist, eine einmal entstandene Abhängigkeit einzudämmen oder zu überwinden. Die suchterzeugende Wirkung von Nikotin verdeutlicht, dass Belgien gezwungen und berechtigt ist, rechtzeitig Präventivmaßnahmen zu ergreifen, insbesondere in einem Kontext, in dem nachweislich das Risiko einer künftigen weitverbreiteten Verwendung und Abhängigkeit besteht.

(47) In diesem Zusammenhang erkennt die Kommission auf der Grundlage der von den belgischen Behörden übermittelten Informationen an, dass alternative Maßnahmen, die Belgien ergriffen oder in Erwägung gezogen hat, um den steigenden Konsum elektronischer Einwegzigaretten einzudämmen und so die Entstehung von Sucht und Abhängigkeit, insbesondere bei jungen Menschen, zu verhindern, nicht zu demselben Ergebnis führen und die öffentliche Gesundheit nicht so wirksam und rechtzeitig schützen würden.

(48) Zunächst stimmt die Kommission mit den belgischen Behörden darin überein, dass die Erhebung einer höheren Meldegebühr für elektronische Einwegzigaretten als für andere elektronische Zigaretten nicht gerechtfertigt wäre, da die Gebühren für die Entgegennahme, Speicherung, Handhabung, Analyse und Veröffentlichung der

Informationen angemessen sein müssen[12]. Die Kommission teilt auch die Auffassung, dass es wirksamer ist, den Markt zu regulieren, als den Besitz oder die Verwendung elektronischer Einwegzigaretten durch junge Menschen zu verbieten, zumal ein solches Verbot Probleme bei der Durchsetzung mit sich bringt.

(49) Dies zeigt sich an den erheblichen Schwierigkeiten, mit denen Belgien bei der Durchsetzung des Verbots des Verkaufs an Minderjährige konfrontiert ist. Obwohl die Kontrollen vor Ort und die Durchsetzung bereits verstärkt wurden, gelingt es jungen Menschen immer noch, sich elektronische Einwegzigaretten zu verschaffen (z. B. über Freunde, die die Altersgrenze schon überschritten haben, oder über Online-Verkäufe). Außerdem schützt ein solches Verbot nicht die gesamte junge Generation und andere Nichtraucher, auf die die betreffenden Erzeugnisse ebenfalls eine Anziehung ausüben.

(50) Wie Belgien gleichermaßen erläuterte, hat sich die wirksame Durchsetzung des Verbots des Online-Verkaufs von elektronischen Einwegzigaretten sowie des Verbots der Werbung für diese Erzeugnisse (die zunehmend online und in geschlossenen Gruppen in sozialen Medien erfolgt) in der Praxis als sehr schwierig erwiesen. Die belgischen Behörden führen bereits eine regelmäßige Überwachung von Online-Plattformen durch. Angesichts des Umfangs der Online-Werbung und der Schwierigkeit, alle Plattformen und Social-Media-Gruppen kontinuierlich zu überwachen, wird die Wirkung solcher Maßnahmen jedoch als unzureichend angesehen, was der Verwirklichung des Ziels Belgiens im Bereich der öffentlichen Gesundheit entgegensteht.

(51) Darüber hinaus betont die Kommission, dass die von Belgien vorgelegten Informationen zeigen, dass die zunehmende Beliebtheit von elektronischen Einwegzigaretten in Belgien, insbesondere bei jungen Menschen, eine kumulative Folge mehrerer Faktoren ist, wie z. B. ihres niedrigen Preises, ihres attraktiven Designs und ihrer Benutzerfreundlichkeit, der Vielfalt der Aromen, ihrer weitverbreiteten Verfügbarkeit in vielen Verkaufsstellen sowie ihrer intensiven gezielten Vermarktung an junge Menschen (siehe Erwägungsgründe 20 bis 23).

(52) Angesichts all dieser Faktoren erkennt die Kommission an, dass die von Belgien in Betracht gezogenen alternativen Maßnahmen in der besonderen Lage Belgiens nicht unbedingt die zunehmende Verwendung elektronischer Einwegzigaretten in Belgien einschränken und die öffentliche Gesundheit wirksam schützen würden. Diesbezüglich trägt die Kommission der Tatsache Rechnung, dass unter den vom Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union geschützten Gütern und Interessen die Gesundheit und das Leben des Menschen den höchsten Rang einnehmen und dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, zu bestimmen, auf welchem Niveau sie den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung gewährleisten wollen und auf welche Art und Weise dieses Niveau erreicht werden soll[13].

(53) Auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen und unter Berücksichtigung des hohen Schutzniveaus im Bereich der menschlichen Gesundheit, das mit der Richtlinie 2014/40/EU erreicht wurde, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass das vorgeschlagene Verbot des Inverkehrbringens von nikotinhaltigen elektronischen Einwegzigaretten gerechtfertigt und notwendig ist sowie in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ziel steht, die öffentliche Gesundheit zu schützen.

---

[12] Siehe auch Artikel 5 Absatz 8 der Richtlinie 2014/40/EU.

[13] Siehe z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 5. Dezember 2023, *Nordic Info* gegen *Belgische Staat*, C-128/22, ECLI:EU:C:2023:951, Rn. 78.

(54) Schließlich vertritt die Kommission auf der Grundlage der von den belgischen Behörden übermittelten Informationen die Auffassung, dass kein Grund zu der Annahme besteht, dass das Verbot von elektronischen Einwegzigaretten ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, da das Verbot sowohl für inländische als auch für eingeführte Erzeugnisse gleichermaßen gelten würde. In Anbetracht der Tatsache, dass das Verbot sowohl für inländische als auch für eingeführte Erzeugnisse gilt, besteht kein Grund zu der Annahme, dass die Maßnahme von besonderem Nutzen für inländische Hersteller und Vertreiber ist.

III. SCHLUSSFOLGERUNG

(55) Auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen und in Anbetracht der von den belgischen Behörden vorgelegten Informationen und Daten sowie unter Berücksichtigung des Ziels der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus im Bereich der menschlichen Gesundheit, das mit der Richtlinie 2014/40/EU erreicht wird, kann das nationale Verbot des Inverkehrbringens von nikotinhaltigen elektronischen Einwegzigaretten als mit den Anforderungen von Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie in Einklang stehend angesehen werden.

(56) Daher sollte die nationale Maßnahme, mit der das Inverkehrbringen von nikotinhaltigen elektronischen Einwegzigaretten verboten wird, gebilligt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2014/40/EU vom Königreich Belgien mitgeteilten nationalen Vorschriften zum Verbot des Inverkehrbringens von nikotinhaltigen elektronischen Einwegzigaretten werden gebilligt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an das Königreich Belgien gerichtet.

Brüssel, den 18.3.2024

Für die Kommission
Stella KYRIAKIDES
Mitglied der Kommission