COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.3.2024
C(2024) 1673 final

DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 18.3.2024

relative aux dispositions nationales notifiées par la Belgique interdisant la mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi.)

DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 18.3.2024

relative aux dispositions nationales notifiées par la Belgique interdisant la mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi.)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE[1], et notamment son article 24, paragraphe 3,

considérant ce qui suit:

I. LES FAITS

(1) Le 9 décembre 2022, la Belgique a notifié à la Commission, en vertu de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE, un projet de législation interdisant la mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables (arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 octobre 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des cigarettes électroniques). Le projet de législation notifié interdit la mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables, que celles-ci contiennent ou non de la nicotine. La notification était accompagnée d'explications et de données justifiant la mesure envisagée. Parallèlement, les autorités belges ont notifié le projet de législation susmentionné à la Commission en vertu de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information[2] (notification 2022/851/B).

(2) Considérant que la notification était incomplète, la Commission a adressé, le 2 mars 2023, aux autorités belges une demande d'informations complémentaires concernant les motifs justifiant l'instauration de la mesure en question. Le 19 septembre 2023, les autorités belges ont communiqué les informations demandées.

1.1 Procédure de notification au titre de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE

(3) En vertu de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE, un État membre peut interdire une certaine catégorie de produits du tabac ou de produits connexes sous réserve des conditions prévues audit article. En particulier, une telle interdiction doit être fondée sur des motifs relatifs à la situation spécifique de l'État membre concerné et doit être justifiée par la nécessité de protéger la santé publique, compte tenu du

[1] JO L 127 du 29.04.2014, p. 1.
[2] JO L 241 du 17.9.2015, p. 1.

niveau élevé de protection de la santé humaine qu'assure la directive 2014/40/UE. Tout État membre souhaitant instaurer une telle interdiction est tenu de notifier à la Commission les dispositions nationales concernées et les motifs justifiant leur instauration.

(4) L'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE dispose, en outre, que, dans un délai de six mois à compter de la date de réception de la notification, accompagnée de la justification requise, la Commission doit approuver ou rejeter les dispositions nationales en cause après avoir déterminé si elles sont ou non justifiées, nécessaires et proportionnées ou si elles constituent ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre les États membres. Étant donné que la notification, au sens de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE, a été complétée à la suite de la transmission d'informations complémentaires par les autorités belges le 19 septembre 2023, le délai de six mois court à partir de cette date.

1.2 Législation de l'Union

(5) La directive 2014/40/UE réglemente la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes mis sur le marché de l'Union ou destinés à l'être.

(6) Aux termes de l'article 20, paragraphe 1, de la directive 2014/40/UE, les États membres veillent à ce que les cigarettes électroniques et les flacons de recharge ne soient mis sur le marché que s'ils sont conformes à ladite directive et à l'ensemble de la législation de l'Union en la matière.

(7) L'article 2, point 16, de la directive 2014/40/UE définit la «cigarette électronique» comme un produit, ou tout composant de ce produit, y compris une cartouche, un réservoir et le dispositif dépourvu de cartouche ou de réservoir, qui peut être utilisé, au moyen d'un embout buccal, pour la consommation de vapeur contenant de la nicotine. Conformément à ladite disposition, les cigarettes électroniques peuvent être soit jetables, soit rechargeables au moyen d'un flacon de recharge et un réservoir ou au moyen de cartouches à usage unique.

1.3 Dispositions nationales notifiées

(8) Conformément à la notification, il est proposé d'insérer la disposition suivante dans l'arrêté royal du 28 octobre 2016: «*Il est interdit de mettre sur le marché des cigarettes électroniques sous la forme d'un produit jetable intégral. Un produit jetable intégral est un produit qui est prérempli avec un liquide et qui n'est pas remplissable*.» La mesure proposée s'appliquerait aux cigarettes électroniques jetables avec et sans nicotine.

(9) En outre, les autorités belges proposent de prévoir une période transitoire, de sorte que les dispositions notifiées ne s'appliqueraient aux détaillants que six mois après leur publication au Moniteur belge.

II. ÉVALUATION

2.1. Portée de l'évaluation

(10) Au départ, il convient de rappeler que dans l'affaire C-547/14, *Philip Morris Brands e.a.*, la Cour de justice a estimé que la directive 2014/40/UE n'avait pas pour objet d'interférer avec les politiques des États membres en matière de licéité des produits du tabac en tant que tels. La Cour a précisé que l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE portait sur un aspect de la réglementation du tabac qui ne faisait pas

l'objet des mesures d'harmonisation arrêtées par la directive[3]. La Cour a dit pour droit que l'article 24, paragraphe 3 «*vise ainsi à délimiter le champ d'application de cette directive en clarifiant le fait que les produits du tabac et les produits connexes qui sont conformes aux exigences posées par ladite directive peuvent circuler librement sur le marché intérieur, pour autant que ces produits relèvent d'une catégorie de produits du tabac ou de produits connexes qui est, en tant que telle, licite dans l'État membre de leur commercialisation*»[4].

(11) Conformément à cette jurisprudence, la mesure notifiée, qui prévoit l'interdiction de la mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables, porte sur un aspect non harmonisé par la directive 2014/40/UE.

(12) L'interdiction proposée s'appliquerait aux cigarettes électroniques jetables avec et sans nicotine. Étant donné que seule la mise sur le marché des cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine relève de la directive 2014/40/UE, le champ d'application de la présente décision rendue au titre de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE se limite aux cigarettes électroniques jetables de ce type.

(13) La mesure proposée en tant qu'elle concerne les cigarettes électroniques jetables sans nicotine a fait l'objet de la procédure au titre de la directive (UE) 2015/1535 (notification 2022/851/B).

2.2 La position de la Belgique

(14) Dans leur notification, les autorités belges expliquent que l'interdiction de la mise sur le marché des cigarettes électroniques jetables est fondée sur des motifs de santé publique. Elles soulignent que l'urgence et la complexité du problème que pose l'utilisation des cigarettes électroniques jetables en Belgique, qui présentent un risque manifeste pour la santé publique, en particulier pour les jeunes générations et les non-fumeurs en Belgique, imposent d'instaurer une interdiction totale de la mise sur le marché de ces produits, et ce, pour des raisons de santé publique.

(15) Les autorités belges soulignent que cette interdiction des cigarettes électroniques jetables est l'une des mesures proposées dans leur «Stratégie interfédérale 2022-2028 pour une génération sans tabac» et est essentielle à la réalisation de ses objectifs. L'interdiction serait également conforme à l'avis du Conseil supérieur de la santé belge et à la décision FCTC/COP6 (9) rendue en 2013 par la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT).

(16) La stratégie interfédérale de la Belgique et sa politique en matière de cigarettes électroniques reposent sur le principe de précaution et sur l'idée qu'il convient de protéger autant que possible les enfants, les adolescents, les jeunes adultes et les non-fumeurs contre la dépendance à la nicotine et les effets à long terme encore inconnus des cigarettes électroniques sur la santé et, en même temps, de veiller à ce que les cigarettes électroniques restent disponibles en tant qu'aide potentielle au sevrage tabagique.

(17) Les autorités belges insistent sur le fait que certaines cigarettes électroniques jetables contiennent, souvent en forte concentration, de la nicotine, une substance hautement addictive, et que le cerveau des jeunes et des adolescents est particulièrement vulnérable à la dépendance. En outre, les autorités belges soulignent que la nicotine a un effet néfaste sur le développement cérébral, en particulier pendant l'adolescence,

[3] Arrêt dans l'affaire *Philip Morris Brands e.a.*, C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325, point 90.
[4] Idem, point 91.

avec une perte de fonction cognitive, d'attention et de mémoire à court terme. De plus, étant donné qu'une seule cigarette électronique jetable équivaut à plusieurs paquets de cigarettes classiques, les jeunes peuvent développer une forte dépendance à la nicotine sans même s'en rendre compte.

(18) Les autorités belges attirent également l'attention sur les risques sanitaires spécifiques associés aux cigarettes électroniques jetables. Le premier risque spécifique pour la santé est le risque de surdosage, la teneur réelle en nicotine n'étant souvent pas indiquée de manière claire ou précise sur les cigarettes électroniques jetables, malgré les exigences légales en la matière. En outre, le non-respect de la teneur maximale en nicotine (20 mg/ml) et du volume maximal du réservoir (2 ml) est plus fréquent pour les cigarettes électroniques jetables que pour les autres cigarettes électroniques.

(19) Le deuxième risque spécifique pour la santé est le risque associé aux déchets provenant des cigarettes électroniques jetables. À cet égard, les autorités belges soulignent que la santé et l'environnement sont inextricablement liés et qu'un environnement pollué constitue un obstacle à la santé publique. Les microplastiques et les produits chimiques libérés par les cigarettes électroniques jetables usagées polluent le sol, les cours d'eau, la faune et la flore, et présentent donc un danger pour l'être humain. En outre, les batteries au lithium peuvent provoquer des incendies lorsqu'elles sont broyées dans un véhicule de ramassage des ordures ou une station de traitement des déchets. Si l'utilisation de cigarettes électroniques jetables diminuait, la quantité de déchets serait considérablement réduite. La durée de vie des cigarettes électroniques rechargeables peut facilement atteindre six à sept mois, tandis qu'une cigarette électronique jetable se retrouve parmi les ordures au bout d'un à cinq jours.

(20) Les autorités belges soulignent que l'interdiction des cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine est nécessaire pour protéger en particulier les jeunes contre l'effet de dépendance et les dangers de ces produits. Leur faible prix, leur design attrayant et leur facilité d'utilisation, ainsi que le large choix d'arômes, la disponibilité dans divers points de vente et en ligne et le marketing ciblé sur les jeunes concourent à une popularité alarmante de ces produits chez les jeunes et à une fausse perception des risques qui leur sont associés.

(21) En particulier, les autorités belges expliquent que la conception des cigarettes électroniques jetables fait que celles-ci sont particulièrement attrayantes car très faciles à utiliser. Contrairement à d'autres catégories de cigarettes électroniques, elles ne nécessitent aucune connaissance ni manipulation technique préalablement à leur utilisation. En outre, le design de nombreuses cigarettes électroniques jetables s'adresse aux jeunes en adoptant des couleurs et des emballages attrayants et en évoquant d'autres produits ou personnages populaires.

(22) De plus, les autorités belges expliquent que le faible prix des cigarettes électroniques jetables rend leur achat plus accessible aux jeunes. Il suffit d'acheter un seul produit, dont la version la moins chère sur le marché belge coûte environ 6 EUR, soit moins qu'un paquet de cigarettes. À titre de comparaison, le premier achat d'une cigarette électronique rechargeable (comprenant l'appareil et le liquide) coûte environ 35 EUR. La faiblesse de ce seuil financier augmente encore les chances que des jeunes et des non-fumeurs soient encouragés à essayer la cigarette électronique pour la première fois.

(23) Les autorités belges insistent en outre sur le fait que les cigarettes électroniques jetables sont facilement accessibles dans de nombreux points de vente sur le marché belge. De plus, les autorités belges attirent l'attention sur le phénomène préoccupant

de la commercialisation en ligne et via les médias sociaux de cigarettes électroniques jetables, ciblant principalement les jeunes. Ainsi, l'internet et les réseaux sociaux ont été mentionnés par les jeunes belges comme étant la deuxième source la plus connue pour l'achat de cigarettes électroniques jetables.

(24) Sur la base de ce qui précède, les autorités belges affirment que les cigarettes électroniques jetables peuvent donner naissance à une nouvelle génération de nicotinomanes et que, pour des raisons de santé publique, il est urgent de mener des actions de prévention et d'instaurer une interdiction de la mise sur le marché des cigarettes électroniques jetables.

(25) Les autorités belges font valoir que les motifs qui sous-tendent la mesure proposée sont liés à la situation spécifique en Belgique. Les autorités belges font tout d'abord référence à une augmentation alarmante et continue de la part de marché des cigarettes électroniques jetables sur le marché belge, malgré des contrôles de l'accès au marché spécifiques à la Belgique et des inspections de produits spécifiques et intensives, et malgré l'application de sanctions et de saisies. À cet égard, les autorités belges se réfèrent au nombre croissant de notifications concernant des cigarettes électroniques jetables effectuées via le point d'entrée électronique commun de l'UE (PEC-UE)[5]. Plus précisément, les autorités belges soulignent que le nombre de notifications de cigarettes électroniques jetables a augmenté de 245,5 % entre janvier 2021 et janvier 2022. En janvier 2023, leur nombre avait encore augmenté de 44,6 % par rapport à janvier 2022 (alors que pour les cigarettes électroniques rechargeables à cartouche et à réservoir et les flacons de recharge, l'augmentation avait été bien moindre, à raison de 0,85 % au cours de la première période et de 8,1 % au cours de la seconde). À la mi-août 2023, environ 8 200 notifications de cigarettes électroniques jetables avaient été introduites via le PEC-UE pour la Belgique, ce qui représente 69 % de l'ensemble des notifications relatives aux appareils de tabagisme électronique, tandis que la part des dispositifs rechargeables à cartouche et à réservoir n'était que de 31 %.

(26) Ensuite, les autorités belges insistent sur l'augmentation alarmante de la popularité et de l'utilisation effective des cigarettes électroniques jetables, en particulier chez les jeunes en Belgique, ainsi qu'il ressort des enquêtes et des rapports réalisés. Les autorités belges soulignent que, d'après l'enquête menée en juin 2022 par le Fonds des affections respiratoires (FARES), une association belge, auprès de jeunes âgés de 11 à 24 ans en Belgique, la majorité des jeunes interrogés (65 %) avaient connaissance des cigarettes électroniques jetables. Parmi ceux qui connaissaient ce type de cigarettes, 24 % en faisaient effectivement usage[6].

(27) Face à la popularité et à l'utilisation croissante de cigarettes électroniques jetables par les jeunes en Belgique, des médecins et des universitaires[7], des spécialistes de l'addiction au tabac et des médecins traitants, des parents et des écoles, tant dans

---

5 Institué par la décision d'exécution (UE) 2015/2186 de la Commission du 25 novembre 2015 établissant un modèle pour la transmission et la mise à disposition d'informations relatives aux produits du tabac (JO L 312 du 27.11.2015, p. 5).

6 Ils consommaient des cigarettes électroniques avec nicotine (44 %), des cigarettes avec et sans nicotine (17 %), des cigarettes sans nicotine (32 %) ou ignoraient quel type de cigarettes ils consommaient (7 %).

7 Dans une lettre ouverte adressée au ministre de la santé publique et à la ministre de l'environnement et du développement durable, la Fondation belge contre le cancer a demandé, au nom de médecins et d'universitaires de divers horizons, que les cigarettes électroniques jetables soient retirées d'urgence du marché. Voir https://cancer.be/press-release/la-lettre-ouverte-aux-ministres-vandenbroucke-et-khattabi/.

l'enseignement primaire que secondaire, sonnent également l'alarme. Ils adressent des plaintes et des témoignages aux autorités belges au sujet de l'augmentation de l'utilisation des cigarettes électroniques jetables parmi les élèves, une augmentation due à l'accessibilité et au faible prix de ces cigarettes, mais aussi à la fausse perception des risques qui leur sont associés. La popularité croissante des cigarettes électroniques jetables, en particulier dans les écoles et leurs environs, a aussi régulièrement été débattue dans la presse belge.

(28) En outre, les autorités belges ont présenté les résultats de l'enquête menée en Belgique en 2021-2022 dans le cadre de l'étude sur le comportement de santé des enfants d'âge scolaire (HBSC). Cette enquête, menée auprès de 20 000 jeunes âgés de 11 à 18 ans en Flandre, a montré une augmentation significative de l'utilisation des cigarettes électroniques par rapport à l'enquête précédente de 2018. Le nombre de jeunes qui sont «fumeurs quotidiens» de cigarettes électroniques ou ont «essayé une fois» a augmenté, et l'utilisation régulière de cigarettes électroniques a même doublé. Plus précisément, en 2022, 11,9 % des jeunes interrogés ont déclaré avoir utilisé une cigarette électronique au cours des 30 derniers jours (utilisation actuelle), soit une proportion double par rapport aux 5,1 % observés en 2018. L'utilisation actuelle de cigarettes électroniques est en augmentation, en particulier dans les tranches d'âge des 15-16 et 17-18 ans. Cette augmentation ressort également de la dernière enquête réalisée auprès d'élèves par le *Vlaams expertisecentrum Alcohol en andere Drugs* (VAD) en 2021-2022, qui a porté sur environ 7 500 élèves de l'enseignement secondaire âgés de 12 à 18 ans. Parmi eux, 23,3 % avaient essayé les cigarettes électroniques à un moment donné[8], et l'utilisation régulière (5,1 %) avait doublé par rapport à l'enquête précédente de 2018-2019. D'après la dernière enquête, l'âge moyen de la première utilisation de cigarettes électroniques en Belgique est de 15,3 ans. En outre, l'Eurobaromètre spécial 506 a constaté que 33 % des jeunes Belges (âgés de 15 à 24 ans) avaient essayé une cigarette électronique, ce qui était supérieur à la moyenne de l'Union (25 %).

(29) Les autorités belges insistent sur le fait que, même si certaines de ces enquêtes ne se sont pas spécifiquement intéressées à la catégorie de cigarettes électroniques utilisée, la tendance alarmante actuelle à l'augmentation de l'utilisation (et notamment de l'utilisation régulière) de cigarettes électroniques est concomitante à la croissance exponentielle de la part de marché des cigarettes électroniques jetables sur le marché belge.

(30) En outre, et en ce qui concerne la situation spécifique en Belgique, les autorités belges soulignent que, dans le cadre d'inspections de routine intensives portant sur les produits, leurs autorités de surveillance du marché ont constaté un taux de non-conformité réglementaire beaucoup plus élevé pour les cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine que pour les autres catégories de cigarettes électroniques, en particulier en ce qui concerne l'étiquetage et l'interdiction de la vente aux mineurs (enfants de moins de 18 ans). D'après une campagne de surveillance spécifique menée en 2022, la proportion de produits non conformes était, pour ce qui est de l'étiquetage, près de quatre fois plus élevée parmi les cigarettes électroniques jetables (56 %) que parmi les cigarettes électroniques rechargeables à cartouche et à réservoir (15 %) et, pour ce qui est de la vente illégale aux mineurs, plus de cinq fois plus élevée. Les autorités belges insistent sur le fait qu'entre janvier et mi-juin 2023,

[8] Moins de la moitié avait entre-temps cessé d'en consommer, tandis que la majorité avait continué, et ce, de manière régulière pour la plupart.

98 % des cas de non-conformité liés à la vente aux mineurs concernaient la vente de cigarettes électroniques jetables. En 2022, ce chiffre était de 75 %.

(31) Les autorités belges soulignent également que, malgré l'interdiction générale de la publicité pour les cigarettes électroniques jetables et la grande importance qu'attachent les autorités compétentes belges au respect de cette interdiction, l'attractivité et la popularité de ces produits continue de poser problème en Belgique. La publicité ciblée est de plus en plus pratiquée en ligne et au sein de groupes privés sur les médias sociaux (principalement utilisés par les jeunes), où il est particulièrement malaisé d'en établir le constat et de la contrôler, et les produits continuent de circuler parmi les jeunes, faisant ainsi l'objet d'une sorte de publicité par le bouche-à-oreille, avec ou sans pression des congénères.

(32) En ce qui concerne l'incidence attendue de l'interdiction proposée, les autorités belges soulignent que l'élimination de l'offre de cigarettes électroniques jetables aura une incidence positive sur la prévalence de l'utilisation de cigarettes électroniques jetables, en particulier chez les jeunes, et réduira le risque que les jeunes commencent à fumer.

(33) Enfin, les autorités belges expliquent et illustrent les autres mesures, mises en œuvre ou examinées avec soin, ayant pour objet de lutter contre l'augmentation des ventes, de la popularité et de la consommation de cigarettes électroniques jetables en Belgique, mais concluent qu'elles n'offrent, ou n'offriraient, pas une protection suffisante. Aucune de ces mesures ne produirait l'incidence nécessaire, à savoir celle qu'aurait l'interdiction proposée de la mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables.

(34) Plus précisément, les autorités belges s'intéressent à d'autres mesures telles que celles concernant l'obligation de notification, le renforcement des sanctions et des procédures répressives, l'imposition de règles plus strictes en ce qui concerne la composition et l'emballage des cigarettes électroniques jetables, l'application de modalités de vente plus strictes et le contrôle plus strict du respect de l'interdiction de la vente en ligne et de la publicité pour les cigarettes électroniques jetables. La Belgique estime toutefois que ces mesures n'aboutiraient pas à l'effet souhaité. Selon la Belgique, le retrait de ces produits du marché est la seule disposition adéquate permettant de contrecarrer la tendance alarmante actuelle à l'augmentation de l'utilisation de cigarettes électroniques jetables et d'éviter l'émergence d'une nouvelle génération de nicotinomanes.

(35) Enfin, les autorités belges soulignent que la mesure proposée est une mesure de protection de la santé publique qui sera appliquée de manière non discriminatoire à tous les producteurs et distributeurs. Elles s'attendent à une incidence limitée sur les activités des entreprises qui concentrent actuellement leur activité sur la production et/ou la distribution de cigarettes électroniques jetables. Néanmoins, ces entreprises pourront toujours proposer des cigarettes électroniques rechargeables à cartouche et à réservoir en Belgique, et rien ne les empêchera de commercialiser des cigarettes électroniques jetables à l'étranger.

2.3 Évaluation

(36) Conformément à l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE, la Commission doit vérifier si les dispositions nationales proposées sont justifiées, nécessaires et proportionnées au vu de leur objectif et si elles constituent ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre États membres.

(37) Eu égard aux informations détaillées fournies par la Belgique dans sa notification, la Commission admet que la mesure proposée est justifiée pour des motifs de santé publique, en tant que mesure destinée à remédier aux risques importants que présente pour la santé la consommation de cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine, une substance toxique hautement addictive. Étant donné qu'une seule cigarette électronique jetable équivaut à plusieurs paquets de cigarettes classiques, les jeunes peuvent développer une forte dépendance à la nicotine sans même s'en rendre compte. Comme l'ont souligné les autorités belges, outre son effet de dépendance, la nicotine peut avoir un effet néfaste sur le développement cérébral, en particulier chez les jeunes[9]. L'utilisation de cigarettes électroniques jetables risque également de servir de passerelle vers le tabagisme traditionnel chez les jeunes et les non-fumeurs. Les données disponibles et les informations communiquées par les autorités belges montrent une augmentation significative de la part de marché des cigarettes électroniques jetables et de leur consommation en Belgique, en particulier chez les jeunes.

(38) Selon l'Eurobaromètre spécial 539, la majorité des utilisateurs de cigarettes électroniques dans l'Union préfèrent un appareil rechargeable. Toutefois, la Belgique est l'un des pays, devancé seulement par deux États membres, où les utilisateurs de cigarettes électroniques sont le plus susceptibles d'utiliser un appareil jetable (75 %). Dans ce contexte, les cigarettes électroniques rechargeables à cartouche et à réservoir sont préférées par les adultes, tandis que les cigarettes électroniques jetables sont davantage utilisées par les jeunes âgés de 15 à 24 ans. Cela vaut particulièrement pour la Belgique, où 87 % des utilisateurs âgés de 15 à 24 ans ont déclaré utiliser des cigarettes électroniques jetables, ce qui est nettement supérieur à la moyenne de l'Union pour ce groupe d'âge (49 %).

(39) La mesure proposée s'attaquerait également au risque environnemental qui résulte de l'utilisation de cigarettes électroniques jetables, et qui a pour corollaire un risque pour la santé publique [voir aussi le considérant(19)]. Contrairement à d'autres catégories de cigarettes électroniques, les cigarettes électroniques jetables engendrent des déchets plastiques, des déchets électroniques (à cause des circuits et des batteries lithium-ion incorporés) et des déchets dangereux (car elles contiennent de la nicotine et d'autres substances chimiques) après chaque utilisation complète, d'où une production de déchets sensiblement plus fréquente et plus abondante.

(40) Il ressort de la notification que les dispositions nationales proposées reposent sur des motifs liés à la situation spécifique de la Belgique, où la consommation de cigarettes électroniques chez les (très) jeunes est relativement élevée [voir considérants (25) à (29) ci-dessus].

(41) À cet égard, les données disponibles et les informations communiquées par les autorités belges à l'appui de la mesure notifiée révèlent que les cigarettes électroniques jetables représentent une part de marché significative et en augmentation sur le marché belge, et ce, malgré des mesures spécifiques à la Belgique pour contrôler l'accès au marché, et malgré des inspections de produits intensives. Dans le PEC-UE, plus de 8 000 cigarettes électroniques jetables[10] ont été notifiées pour le marché belge en août 2023 (soit 69 % de l'ensemble des notifications concernant des appareils de

---

9 Voir aussi l'avis du Comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents (CSRSEE) du 16 avril 2021 sur les cigarettes électroniques, p. 52 et passim.

10 Parmi celles-ci, environ 400 étaient des cigarettes électroniques jetables sans nicotine. La notification des cigarettes électroniques jetables sans nicotine dans le PEC-UE n'est obligatoire que depuis mi-juillet 2023 en Belgique.

tabagisme électronique pour la Belgique), avec une augmentation de 245,5 % entre 2021 et 2022. Selon les données d'Euromonitor[11], entre 2017 et 2022, la part de marché en valeur des cigarettes électroniques jetables a augmenté exponentiellement d'environ [...]% (pour les cigarettes électroniques rechargeables à cartouche et à réservoir confondues, cette augmentation n'a été que d'environ [...]%) et la part de marché en pourcentage des cigarettes électroniques jetables a sensiblement augmenté, passant de moins de [...]% à environ [...]%. Cette augmentation montre qu'il s'est produit une évolution du marché au sens du considérant (54) de la directive 2014/40/UE, entraînant d'importants risques pour la santé publique, et notamment une utilisation accrue de produits du tabac et de produits connexes, en particulier chez les jeunes et les non-fumeurs.

(42) Les informations communiquées par les autorités belges indiquent également une augmentation importante de la consommation et de la popularité des cigarettes électroniques et en particulier des cigarettes électroniques jetables, surtout chez les jeunes en Belgique [voir les considérants (26) à (29) ci-dessus]. Cette évolution a été confirmée par l'Eurobaromètre spécial 539, selon lequel 87 % des utilisateurs de cigarettes électroniques âgés de 15 à 24 ans en Belgique ont déclaré utiliser des cigarettes électroniques jetables, ce qui représente un pourcentage beaucoup plus élevé que la moyenne de l'Union (49 %). En outre, en Belgique, des cigarettes électroniques jetables sont utilisées de façon quotidienne ou hebdomadaire par près de 50 % des utilisateurs de cigarettes électroniques, tandis que la moyenne de l'Union est de 18 %.

(43) De plus, les inspections de routine intensives menées par les autorités belges ont révélé un taux de non-conformité réglementaire nettement plus élevé pour les cigarettes électroniques jetables que pour les autres catégories de cigarettes électroniques, en particulier en ce qui concerne l'étiquetage et l'interdiction de la vente aux mineurs, malgré les efforts considérables des autorités belges en matière répressive, et malgré les sanctions et les saisies infligées jusqu'à présent en cas de ventes non conformes et illégales.

(44) En Belgique, il existe également une interdiction générale de la publicité pour les cigarettes électroniques jetables, et les autorités belges consacrent des efforts considérables à faire respecter cette interdiction. Toutefois, la publicité en ligne ciblée, qui est de plus en plus utilisée et se pratique dans des groupes privés sur les médias sociaux, est particulièrement malaisée à constater et à contrôler [voir aussi le considérant (50)]. Selon les informations communiquées par les autorités belges, les jeunes sont ceux qui utilisent les médias sociaux le plus intensivement. C'est donc pour ce groupe particulier que les effets négatifs de la publicité déployée sur les médias sociaux sont les plus flagrants. En outre, de nombreuses cigarettes électroniques jetables qui, par leur conception et leurs arômes, ciblent déjà une population très jeune ont été mises sur le marché belge.

(45) Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que l'interdiction proposée est appropriée pour appuyer l'objectif consistant à éviter que la cigarette électronique jetable ne s'implante davantage en Belgique, en particulier chez les jeunes. L'interdiction supprimerait l'accès à ces produits, réduisant ainsi le risque d'apparition d'une addiction et d'une dépendance à la nicotine, en particulier chez les jeunes.

---

[11] Source: Euromonitor International, Tabac, édition 2023 par secteurs d'activité. Les éditions sectorielles annuelles d'Euromonitor International sont susceptibles de modifications d'année en année et, malgré tous les efforts pour en garantir l'exactitude et la fiabilité, Euromonitor International ne peut être tenue responsable d'omissions ou d'erreurs dans les données ou analyses historiques.

(46) En outre, la Commission admet que la mesure proposée interdisant la mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables est nécessaire au regard de l'objectif poursuivi et que celui-ci ne peut être atteint par une autre mesure moins restrictive. Dans ce contexte, pour ce qui est de l'objectif consistant à éviter le développement d'une addiction et d'une dépendance aux cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine, en particulier chez les jeunes, la Commission rappelle que la nicotine est une substance toxique hautement addictive. Toute mesure offrant un niveau de prévention inférieur à celui de l'interdiction proposée, qui vise à agir à un stade antérieur à la dépendance à ces produits, serait moins efficace, étant donné qu'il est à l'évidence nettement plus difficile de réduire ou de faire cesser une dépendance une fois que celle-ci est installée. Le caractère addictif de la nicotine met en relief à quel point il est nécessaire et justifié que les États membres prennent des mesures préventives en temps opportun, en particulier dans un contexte où il existe un risque potentiel d'utilisation et de dépendance généralisées à l'avenir.

(47) À cet égard, sur la base des informations communiquées par les autorités belges, la Commission admet que d'autres mesures mises en œuvre ou envisagées par la Belgique pour freiner la consommation croissante de cigarettes électroniques jetables et empêcher ainsi le développement d'une addiction et d'une dépendance, en particulier chez les jeunes, n'aboutiraient pas au même résultat et ne protégeraient pas la santé publique de manière aussi efficace et rapide.

(48) Tout d'abord, la Commission partage l'avis des autorités belges selon lequel la perception d'une redevance de notification plus élevée pour les cigarettes électroniques jetables que pour les autres cigarettes électroniques ne serait pas justifiée, car les redevances doivent être proportionnées au regard de la réception, du stockage, du traitement, de l'analyse et de la publication des informations[12]. La Commission convient également qu'il est plus efficace de réglementer le marché que d'interdire la détention ou l'utilisation de cigarettes électroniques jetables par les jeunes, en particulier parce qu'il est problématique de faire respecter une telle interdiction.

(49) En témoignent les difficultés importantes de la Belgique à faire respecter l'interdiction de la vente aux mineurs. Bien que les inspections sur le terrain et le contrôle du respect de la législation aient déjà été renforcés, les jeunes parviennent toujours à obtenir des cigarettes électroniques jetables (par exemple par l'intermédiaire d'amis ayant dépassé la limite d'âge ou via la vente en ligne). En outre, une telle interdiction ne protège pas l'ensemble de la jeune génération et les autres non-fumeurs qui sont également attirés par les produits concernés.

(50) De même, comme la Belgique l'a expliqué, faire respecter l'interdiction de la vente en ligne de cigarettes électroniques jetables, ainsi que l'interdiction de la publicité pour ces produits (qui se pratique de plus en plus en ligne et au sein de groupes fermés sur les réseaux sociaux) s'est révélé très difficile dans la pratique. Les autorités belges assurent déjà un suivi régulier des plateformes en ligne. Toutefois, compte tenu de l'ampleur de la publicité en ligne et de la difficulté à surveiller en permanence toutes les plateformes et tous les groupes de médias sociaux, ces mesures sont considérées comme ayant une incidence insuffisante et ne permettent donc pas à la Belgique d'atteindre l'objectif de santé publique.

(51) En outre, la Commission souligne que les informations communiquées par la Belgique révèlent que la popularité croissante des cigarettes électroniques jetables en Belgique,

[12] Voir aussi l'article 5, paragraphe 8, de la directive 2014/40/CE.

en particulier chez les jeunes, est une conséquence cumulative de plusieurs facteurs, tels que leur faible prix, leur design attrayant et leur facilité d'utilisation, la variété de leurs arômes, leur large disponibilité dans de nombreux points de vente, ainsi que leur commercialisation intensive ciblée sur les jeunes [voir les considérants (20) à (23) ci-dessus].

(52) Compte tenu de tous ces facteurs, la Commission admet que, dans la situation spécifique de la Belgique, les autres mesures envisagées par celle-ci n'auraient pas nécessairement pour effet de freiner suffisamment l'utilisation croissante de cigarettes électroniques jetables en Belgique et de protéger efficacement la santé publique. À cet égard, la Commission tient compte du fait que la santé et la vie des personnes occupent le premier rang parmi les biens et les intérêts protégés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qu'il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique et la manière dont ce niveau doit être atteint[13].

(53) Sur la base des considérations exposées ci-dessus et compte tenu du niveau élevé de protection de la santé humaine qu'assure la directive 2014/40/UE, la Commission conclut que l'interdiction proposée de la mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine est justifiée, nécessaire et proportionnée à l'objectif de protection de la santé publique.

(54) Enfin, sur la base des informations fournies par les autorités belges et étant donné que l'interdiction s'appliquerait aussi bien aux produits nationaux qu'aux produits importés, la Commission considère qu'il n'y a aucune raison de conclure que l'interdiction des cigarettes électroniques jetables constituerait un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre les États membres. Étant donné que l'interdiction s'appliquerait aussi bien aux produits nationaux qu'aux produits importés. il n'y a aucune raison de considérer que la mesure serait particulièrement avantageuse pour les producteurs ou les distributeurs nationaux.

III. CONCLUSION

(55) Sur la base des considérations qui précèdent, eu égard aux informations et données transmises par les autorités belges et compte tenu de l'objectif d'assurer un niveau élevé de santé publique qu'assure la directive 2014/40/UE, l'interdiction nationale de mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine peut être considérée comme conforme aux exigences de l'article 24, paragraphe 3, de ladite directive.

(56) Il convient donc d'approuver la mesure nationale interdisant la mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les dispositions nationales interdisant la mise sur le marché de cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine, notifiées par le Royaume de Belgique conformément à l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE, sont approuvées.

---

[13] Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 5 décembre 2023, *Nordic Info / Belgische Staat*, C-128/22, ECLI:EU:C:2023:951, point 78.

Article 2

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 18.3.2024

Par la Commission
Stella KYRIAKIDES
Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale

Martine DEPREZ
Directrice
Prise de décision & Collégialité
COMMISSION EUROPÉENNE