

# Folgenabschätzung

## 1 Einleitung

Tabakrauchen ist die häufigste Ursache für Krankheiten und vorzeitigen Tod in Norwegen. Die Verwendung von E-Zigaretten birgt auch Risiken für schwere Gesundheitsschäden. Kinder und Jugendliche sind besonders anfällig für die schädlichen Auswirkungen von Tabakerzeugnissen und anderen Nikotinprodukten. Mit diesem Vorschlag für neue Verordnungen über standardisierte elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter will das Ministerium den Zugang von Kindern zu E-Zigaretten und Nachfüllbehältern verringern.

Das norwegische Gesetz zur Eindämmung des Tabakgebrauchs enthält das langfristige Ziel einer rauchfreien Gesellschaft. Es ist auch ein Ziel in der Strategie der Regierung zur Eindämmung des Tabakgebrauchs, eine rauch- und nikotinfreie Generation zu schaffen. In einem Bericht der WHO von 2019 wird empfohlen, dass die Länder Maßnahmen ergreifen, um den Einstieg in den Konsum von E-Zigaretten bei jungen Menschen zu verhindern, darunter Vorschriften wie Aromaverbot und standardisierte Verpackungen.

1989 führte Norwegen ein allgemeines Verbot der Einfuhr und des Verkaufs von neuartigen Tabak- und Nikotinprodukten ein, das auch elektronische Zigaretten (E-Zigaretten) und Nachfüllbehälter mit Nikotin umfasst. Im Zusammenhang mit der laufenden Umsetzung der TRL in Norwegen wurde das allgemeine Verbot im Juli 2021 aufgehoben und durch ein Genehmigungssystem ersetzt, das weitgehend auf Artikel 19 der TRL beruht. Als Übergangsregelung wurde jedoch das Verbot von E-Zigaretten und Nachfüllbehältern mit Nikotin fortgesetzt. Als EFTA-Staat hat Norwegen die Richtlinie 2014/40/EU über Tabakerzeugnisse (im Folgenden „TRL“) noch nicht umgesetzt, aber die Richtlinie wird voraussichtlich in Norwegen in naher Zukunft in Kraft treten.

## 2 Hintergrund

### 2.1 Nationale Strategie zur Eindämmung des Tabakgebrauchs

Die oben genannte Strategie der Regierung zur Eindämmung des Tabakkonsums wurde in das im März 2023 vorgelegte Weißbuch über die öffentliche Gesundheit aufgenommen. Auf der Grundlage des langfristigen Ziels einer rauchfreien Gesellschaft hat die Regierung in der Strategie folgende Hauptziele festgelegt:

- Der Anteil der täglichen Raucher und Konsumenten von Tabak zum oralen Gebrauch (Snus) sollte in allen Alters- und Bildungsgruppen unter 5 % liegen.
- Kinder, die 2010 oder später geboren wurden, dürfen keine Tabak- oder Nikotinprodukte verwenden.
- Jedem, der mit dem Rauchen aufhören möchte, wird kostenlose Hilfe angeboten.

- Der Zugang zu Tabak- und Nikotinerzeugnissen wird zum Schutz von Kindern und Jugendlichen erheblich eingeschränkt.
- Niemand darf durch Passivrauchen beeinträchtigt werden.
- Im Einklang mit unseren internationalen Verpflichtungen darf die Tabakindustrie nicht in der Lage sein, die Tabakpolitik zu beeinflussen.

Die Aufnahme von Nikotinprodukten ist neu und eine Folge der Produktentwicklung. Nikotinprodukte beziehen sich auf nicht-medizinische Nikotinprodukte.

## **2.2 Gesundheitsrisiken durch die Nutzung der E-Zigaretten**

Im Jahr 2021 gab der Wissenschaftliche Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ (SCHEER) eine Stellungnahme zu elektronischen Zigaretten mit folgender Schlussfolgerung ab:

*„SCHEER kommt zu dem Schluss, dass bei gesundheitlichen Auswirkungen*

*a) Für Nutzer elektronischer Zigaretten*

*1. das Gesamtgewicht der Evidenz für das Risiko lokaler irritativer Schäden an den Atemwegen der Nutzer elektronischer Zigaretten aufgrund der kumulativen Exposition gegenüber Polyolen, Aldehyden und Nikotin moderat ist. Die insgesamt gemeldete Inzidenz ist jedoch gering.*

*2. Die Beweiskraft der Risiken langfristiger systemischer Auswirkungen auf das Herz-Kreislauf-System ist mäßig.*

*3. Das Gesamtgewicht der Evidenz für Risiken einer Karzinogenität der Atemwege aufgrund langfristiger kumulativer Exposition gegenüber Nitrosaminen und aufgrund der Exposition gegenüber Acetaldehyd und Formaldehyd ist schwach bis mäßig. Das Gewicht der Evidenz für Risiken nachteiliger Auswirkungen, insbesondere der Karzinogenität, aufgrund von Metallen in Aerosolen ist schwach.*

*4. Die Beweiskraft der Risiken anderer langfristiger gesundheitsschädlicher Auswirkungen, wie z. B. Lungenerkrankungen ZNS und fortpflanzungsgefährdende Auswirkungen auf der Grundlage der Gefahrenidentifizierung und Erfahrungen bei Menschen ist schwach, und weitere konsistente Daten sind erforderlich.*

*5. Bisher liegen keine spezifischen Daten vor, wonach bestimmte Aromen, die in der EU verwendet werden, Gesundheitsrisiken für Nutzer elektronischer Zigaretten nach wiederholter Exposition darstellen.*

6. Das Gesamtgewicht der Evidenz für Vergiftungsrisiken und Verletzungen durch Verbrennungen und Explosionen ist stark. Die Inzidenz ist jedoch gering.

b) Für Personen, die einer Passivrauchbelastung ausgesetzt sind

1. Die Beweiskraft des Risikos einer lokalen Reizschädigung der Atemwege ist vor allem aufgrund der Exposition gegenüber Glykolen mäßig.

2. Die Beweiskraft des Risikos systemischer kardiovaskulärer Wirkungen bei Personen, die einer Passivrauchbelastung aufgrund einer Exposition gegenüber Nikotin ausgesetzt sind, ist schwach bis mäßig.

3. Das Gesamtgewicht der Evidenz für ein krebserzeugendes Risiko aufgrund der kumulativen Exposition gegenüber Nitrosaminen ist schwach bis mäßig.

Elektronische Zigaretten sind relativ neu in Bezug auf die Exposition gegenüber Menschen. Es ist mehr Forschung erforderlich, insbesondere zu langfristigen gesundheitlichen Auswirkungen.

In Bezug auf die Rolle der elektronischen Zigaretten als Tor zum Rauchen/zur Einführung des Rauchens, insbesondere für junge Menschen, kommt der SCHEER zu dem Schluss, dass es moderate Beweise dafür gibt, dass elektronische Zigaretten ein Tor zum Rauchen für junge Menschen sind. Es gibt starke Evidenz dafür, dass Nikotin in E-Flüssigkeiten an der Suchtentwicklung beteiligt ist und dass Aromen einen relevanten Beitrag zur Attraktivität der Verwendung elektronischer Zigaretten und zur Initiierung leisten.“

In Bezug auf die Rolle elektronischer Zigaretten bei dem Aufhören mit dem Rauchen herkömmlicher Tabakwaren kommt der SCHEER zu dem Schluss, dass es schwache Beweise für die Wirksamkeit elektronischer Zigaretten bei der Raucherentwöhnung gibt, während die Beweise für die Reduzierung des Rauchens als schwach bis mäßig bewertet werden.“<sup>1</sup>

Im Jahr 2022 veröffentlichte das norwegische Institut für öffentliche Gesundheit einen Bericht, in dem es feststellte, dass die Nutzung der E-Zigaretten das Risiko für Atemwegserkrankungen (wie COPD), Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Erkrankungen des Mund- und Rachenraums, Missbildungen bei Neugeborenen,

---

<sup>1</sup> SCHEER (Wissenschaftlicher Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“), *Wissenschaftlicher Stellungnahme zu elektronischen Zigaretten*, 16. April 2021. [https://health.ec.europa.eu/document/download/50b3adac-5451-47c1-8427-ea67e874c970\\_en](https://health.ec.europa.eu/document/download/50b3adac-5451-47c1-8427-ea67e874c970_en)

Vergiftungen und Verletzungen sowie möglicherweise Krebs und psychische Störungen erhöhen kann.<sup>2</sup>

Ebenfalls im Jahr 2022 veröffentlichte der Dänische Rat für Gesundheit und Krankheitsprävention einen Bericht, in dem festgestellt wird, dass Kinder und Jugendliche besonders anfällig für die negativen Auswirkungen von Nikotin sind.<sup>3</sup> Neue Studien haben gezeigt, dass Nikotin das Gehirn von Kindern und Jugendlichen viel stärker beeinflusst als bisher angenommen. Das Gehirn ist erst im Alter von 25 bis 30 Jahren vollständig entwickelt, und der Konsum von Nikotin während der Adoleszenz wirkt sich in mehreren Bereichen negativ auf die Entwicklung des Gehirns aus. Neben der Entstehung von Sucht erhöht Nikotin das Risiko, von Zigaretten und anderen Substanzen im Allgemeinen abhängig zu werden. Infolgedessen scheint Nikotin einen sogenannten „Gateway-Effekt“ zu haben. Darüber hinaus kann Nikotin schädliche Auswirkungen auf kognitive Funktionen wie Aufmerksamkeit und Motivation, die Entwicklung der Selbstkontrolle, die psychische Gesundheit, eine erhöhte Stressempfindlichkeit und einen entzündungsähnlichen Zustand im Gehirn haben, der den Reifungsprozess des Gehirns stören kann.

## **2.2 Konsum von Tabakerzeugnissen und E-Zigaretten in Norwegen**

Gemäß der Erhebung von Statistics Norway (SSB) über den Tabakkonsum in der Bevölkerung (im Alter von 16–74 Jahren) im Jahr 2023 rauchten 7 % täglich und 9 % gelegentlich. Bei jungen Menschen (im Alter von 16 bis 24 Jahren) rauchten nur 3 % täglich, aber 17 % rauchten gelegentlich. Der Anteil der täglichen Raucher hat sich in den letzten zehn Jahren mehr als halbiert, aber in den letzten Jahren ist der Anteil der täglichen Raucher in den jüngeren Altersgruppen leicht gestiegen.

In Bezug auf Snus konsumierten 20 % der Bevölkerung Snus, davon 16 % täglich. Bei erwachsenen Männern konsumierten 26 % Snus (21 % täglich) und bei erwachsenen Frauen 15 % Snus (11 % täglich). Bei jungen Menschen (im Alter von 16 bis 24 Jahren) konsumierten 30 % Snus (20 % täglich). In der Altersgruppe der 16- bis 24-Jährigen konsumierten 30 % der jungen Männer Snus (22 % täglich), während bei den jungen Frauen 26 % Snus (17 % täglich) konsumierten. In der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen konsumierten 38 % der Männer Snus

---

<sup>2</sup> Norwegisches Institut für öffentliche Gesundheit. *Adverse health effects of electronic cigarette use: an umbrella review and toxicological evaluation [Unerwünschte gesundheitliche Auswirkungen des Konsums von elektronischen Zigaretten: eine Übersichtsarbeit und toxikologische Bewertung]*. Oslo, 2022.

[https://www.fhi.no/contentassets/5ddc2c84f7d04995bd419344cbc55628/final8-adverse-health-effects-of-electronic-cigarette-use\\_110522.pdf](https://www.fhi.no/contentassets/5ddc2c84f7d04995bd419344cbc55628/final8-adverse-health-effects-of-electronic-cigarette-use_110522.pdf)

<sup>3</sup> Rat für Gesundheit und Krankheitsprävention. *Nicotine use among children and young people – consequences and prevention [Nikotinkonsum bei Kindern und Jugendlichen – Folgen und Prävention]*, Kopenhagen, 2022: 1-96.

[https://vidensraad.dk/sites/default/files/node/field\\_downloads/vff\\_nicotine\\_rapport\\_DIGI\\_sp\\_read\\_01.pdf](https://vidensraad.dk/sites/default/files/node/field_downloads/vff_nicotine_rapport_DIGI_sp_read_01.pdf)

(34 % täglich) und bei den Frauen konsumierten 27 % der Frauen Snus (23 % täglich).

Trotz des norwegischen Verkaufsverbots für nikotinhaltige E-Zigaretten zeigen Daten des SSB/Norwegisches Instituts für öffentliche Gesundheit, dass der Anteil der regelmäßigen Nutzer von E-Zigaretten unter den Jüngsten (16-24 Jahre) mit etwa 4 % am höchsten und unter den Ältesten (65-74 Jahre) mit etwa 2 % am niedrigsten ist.

Im Rahmen des Europäischen Schulerhebungsprojekts zu Alkohol und anderen Drogen (ESPAD) gaben 10 % der norwegischen Jugendlichen im Alter von 15 bis 16 Jahren an, in den letzten 30 Tagen im Jahr 2019 E-Zigaretten konsumiert zu haben. Dies liegt unter dem europäischen Durchschnitt (14 %), ist aber höher als beispielsweise in Schweden (6 %).

Die Ungdata-Umfrage 2023 unter Jugendlichen im Alter von 12 bis 19 Jahren in der Hauptstadt ergab, dass die Nutzung von E-Zigaretten bei Schülern in Schulen der Sekundarstufe I und Sekundarstufe II in Oslo seit der vorherigen Umfrage im Jahr 2021 erheblich zugenommen hat.<sup>4</sup> Während 15 % im Jahr 2021 E-Zigaretten ausprobiert hatten, hat sich die Zahl im Jahr 2023 auf 31 % mehr als verdoppelt. Im Jahr 2021 gaben 2 % der Jugendlichen an, gelegentlich E-Zigaretten zu nutzen, während im Jahr 2023 14 % einen solchen Konsum meldeten. Es gab auch eine klare Mehrheit der Mädchen, die gelegentlich E-Zigaretten nutzten.

Die nationale Jugenderhebung aus dem Jahr 2024 zeigte einen ähnlichen Anstieg des Konsums von E-Zigaretten; 2021 nutzten 5 % der Jugendlichen täglich oder gelegentlich E-Zigaretten, 2024 waren es 14 %.<sup>5</sup>

## **4 Vorschriften über standardisierte E-Zigaretten usw.**

### **4.1 Einleitung**

Das Ministerium für Gesundheit und Pflege legte einen Gesetzentwurf vor, in dem die gesetzliche Befugnis für die Einführung standardisierter E-Zigaretten und Nachfüllbehälter im Jahr 2023 vorgeschlagen wird, vgl. vorherige Mitteilung 2023/9003/N. Der Gesetzentwurf wurde im November 2023 vom Parlament angenommen.

Der vorliegende Vorschlag enthält neue Vorschriften für standardisierte Verpackungen für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter mit und ohne Nikotin. Standardisierte Verpackungen beziehen sich auf die einheitliche Gestaltung und

---

<sup>4</sup> NOVA/OsloMet, *Ung i Oslo 2023*:  
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3065089/NOVA-Rapport-6-2023.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

<sup>5</sup> NOVA/OsloMet, *Ungdata 2024 - Nasjonale resultater [Nationale Ergebnisse]*:  
[https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3145138/Ungdata2024\\_NasjonaleResultater\\_UU.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3145138/Ungdata2024_NasjonaleResultater_UU.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Kennzeichnung aller Verpackungen. Die Standardisierung bedeutet, dass die Verpackungen eine einheitliche Farbe haben und die Anwendung von Markennamen und abweichenden Namen sowie Herstellerinformationen in Bezug auf Farbe, Platzierung, Schriftart und Größe standardisiert sein sollte. Daher ist die Verwendung von herstellereigenen Logos, Marken, Symbolen, Bildern, Farben oder anderen Formen der Werbung auf der Verpackung nicht zulässig.

Der Vorschlag enthält auch Vorschriften über die Farbe von E-Zigaretten, das Design von Nachfüllbehältern, die Farbe von E-Liquid und bestimmte andere Elemente wie Barcodes und Verpackungsmaterial.

## **4.2 Hintergrund**

Eines der Ziele der norwegischen Politik zur Eindämmung des Tabakkonsums ist es, Kinder und Jugendliche vom Konsum von E-Zigaretten abzuhalten. In mehreren Berichten der letzten Jahre wurden die Gesundheitsrisiken im Zusammenhang mit der Nutzung von E-Zigaretten hervorgehoben, vgl. Kapitel 2.1 oben. Trotz des derzeitigen in Norwegen geltenden Verbots nikotinhaltiger E-Zigaretten nimmt die Nutzung der E-Zigaretten bei jungen Menschen in Norwegen wesentlich zu, vgl. Kapitel 2.2 oben.

Im Tabakbericht 2019 der WHO wird den Ländern empfohlen, Maßnahmen zur Verhinderung des Konsums von E-Zigaretten bei jungen Menschen zu ergreifen, einschließlich der Anforderungen an standardisierte Verpackungen. Das Norwegische Institut für öffentliche Gesundheit hat 2018 die Forschungsliteratur zur Produktregulierung von Tabakerzeugnissen und E-Zigaretten überprüft. Es kam zu dem Schluss, dass die Unterschiede in der Gestaltung von Tabakerzeugnissen und ihrer Verpackung zu falschen Vorstellungen über den Schaden dieser Erzeugnisse beitragen. In Bezug auf E-Zigaretten gibt es erhebliche Unterschiede in der Gestaltung und der Verpackung. Einige E-Zigaretten sind mit Glitzer-Diamanten, Zeichentrickfiguren usw. oder als Spielzeug gestaltet – Elementen, die besonders junge Menschen ansprechen.

In einem "Aufruf zum Handeln" aus dem Jahr 2023 forderte die WHO die nationalen Behörden nachdrücklich auf, rasch wirksame Maßnahmen umzusetzen, um Kinder und Jugendliche vor den gesundheitlichen Schäden von E-Zigaretten zu schützen.<sup>6</sup> Die WHO betont, dass der Gebrauch von E-Zigaretten bei jungen Menschen zugenommen hat, dass E-Zigaretten keinen Netto-Nutzen für die öffentliche Gesundheit bieten und dass E-Zigaretten keine wirksame Hilfe zur Rauchentwöhnung sind. Die WHO empfiehlt, dass Länder mit einem Verbot von E-Zigaretten die Überwachung und Durchsetzung des Verbots verstärken und dass Länder, die E-Zigaretten als Konsumprodukt zulassen, strenge Vorschriften zur Verringerung der Attraktivität und der Gesundheitsrisiken dieser Produkte sicherstellen, einschließlich eines Verbots von Aromen, Nikotingehaltsbeschränkungen und spezifischer Steuern.

---

<sup>6</sup> WHO, Pressemitteilung vom 14. Dezember 2023: <https://www.who.int/news/item/14-12-2023-urgent-action-needed-to-protect-children-and-prevent-the-uptake-of-e-cigarettes>

### **4.3 Rechts grundlage**

Die TRL enthält unter anderem Bestimmungen zur Herstellung, Aufmachung und zum Verkauf von E-Zigaretten und Nachfüllbehältern. Es regelt jedoch nicht die Aufmachung oder das Design von E-Zigaretten oder Nachfüllbehältern. Darüber hinaus gilt die Richtlinie nicht für nikotinfreie E-Zigaretten. Nach Artikel 24 Absatz 1 der TRL dürfen die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen, die der Richtlinie entsprechen, aus Gründen, die die in der Richtlinie geregelten Aspekte betreffen, nicht verbieten oder beschränken. Ausnahmen hierzu sind in Artikel 24 Absatz 2 für die Standardisierung von Tabakverpackungen festgelegt, sofern solche Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sind.

In Norwegen gilt derzeit ein nationales Verbot der Einfuhr und des Verkaufs von nikotinhaltigen E-Zigaretten und Nachfüllbehältern. Dieses Verbot wird durch ein neues Registrierungssystem ersetzt, wenn die TRL in Norwegen in Kraft tritt, vgl. § 34a des norwegischen Gesetzes zur Eindämmung des Tabakgebrauchs und Artikel 20 der TRL. Das Registrierungssystem in Norwegen wird auch nikotinfreie E-Zigaretten umfassen.

Nach Abschnitt 30 Absatz 1 des norwegischen Gesetzes zur Eindämmung des Tabakgebrauchs ist es derzeit verboten, Tabakverpackungen und Tabakerzeugnisse ohne standardisiertes Design einzuführen oder zu verkaufen. Die Standardisierung kann für Farbe, Form, Aufmachung, Material und Kennzeichnung gelten. Ausführliche Bestimmungen zur Standardisierung sind in der Verordnung Nr. 141 vom 6. Februar 2003 über den Inhalt, die Kennzeichnung und die Gestaltung von Tabakerzeugnissen enthalten, in der festgelegt ist, dass diese Anforderungen nur für Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Snus gelten, vgl. § 17 der Verordnung.<sup>7</sup>

### **4.4 Regulierung in anderen Ländern**

#### **Dänemark**

Im Jahr 2020 verabschiedete Dänemark Rechtsvorschriften, die vorschreiben, dass eine standardisierte Verpackung für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter mit und ohne Nikotin vorschreibt. Die Anforderung trat am 1. Oktober 2022 in Kraft. Das dänische Gesundheitsministerium begründete diese Verordnung damit, dass Kinder und Jugendliche empfindlicher auf Marken, Logos usw. reagieren und dass die Standardisierung die Werbewirkung von Verpackungen verringert.

Gemäß dem Gesetz Nr. 426 vom 18. Mai 2016 über elektronische Zigaretten, Abschnitt 9a, müssen Verkäufer in Dänemark sicherstellen, dass alle Einzel- und Außenverpackungen ein standardisiertes Design haben.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Verordnung Nr. 141 vom 6. Februar 2003 über den Inhalt, die Kennzeichnung und die Gestaltung von Tabakerzeugnissen: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-02-06-141?q=tobakk>

<sup>8</sup> BEK Nr. 699 vom 19.4.2021 (*Bekendtgørelse om standardisering af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin*): <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/699>

Detaillierte Anforderungen an die Standardisierung sind in den Verordnungen zur Standardisierung von E-Zigaretten festgelegt. Dazu gehören Spezifikationen für Farbe, Verpackungselemente und Oberflächengestaltung von Innen- und Außenverpackungsmaterialien für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter. Darüber hinaus schreibt die Verordnung eine Kennzeichnung auf Verpackungen vor, wie Gesundheitswarnungen, Markennamen und abweichende Namen, Barcodes und Chargennummern.

## **Finnland**

Finnland hat am 1. Mai 2023 standardisierte Verpackungen für Tabakerzeugnisse, E-Zigaretten und Nachfüllbehälter eingeführt. Die Anforderung gilt sowohl für nikotinhaltige als auch für nikotinfreie E-Zigaretten.

Die finnischen Vorschriften unterscheiden sich vom dänischen Modell dadurch, dass sie Bestimmungen über die Nachfüllbehälter selbst, wie ihre Form, Farbe und Oberflächengestaltung enthalten.<sup>9</sup> Nachfüllbehälter müssen zylindrisch sein und eine trichterförmige Düse haben. Sie müssen durchsichtig, farblos und glatt sein. Die Kappe muss transparent, weiß oder schwarz sein, wobei alle Kennzeichnungen eine standardisierte Farbe aufweisen müssen. Darüber hinaus sehen die finnischen Vorschriften vor, dass E-Liquids gelblich oder farblos sein müssen und sich nicht von anderen E-Liquids abheben dürfen. Diese Anforderung gilt nur für nikotinhaltige E-Liquids und zielt darauf ab, die Verwendung von Farbe als verkaufsförderndes Merkmal zu verhindern.

## **Niederlande**

Die Niederlande führten 2020 standardisierte Tabakverpackungen ein und weiteten 2022 die Anforderung auf E-Zigaretten und Nachfüllbehälter aus. Ein Konsultationspapier aus dem Jahr 2020 rechtfertigte standardisierte Verpackungen für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter mit der Aussage, dass sie die Attraktivität für junge Menschen verringern und das Bewusstsein für Gesundheitsrisiken schärfen. Ziel der Maßnahme ist es, sowohl Jugendliche als auch Erwachsene vor Nikotinabhängigkeit zu schützen.

Die niederländischen Behörden betonten, dass die Nutzung von E-Zigaretten bei jungen Menschen weit verbreitet ist und dass es entscheidend ist, zu verhindern, dass sie von einem Produkt abhängig werden, das schädlich ist und als Einstieg in den Konsum von Tabakerzeugnissen dienen könnte. Sie stellten fest, dass E-Zigarettenverpackungen oft attraktive Farben, Glitzer, Prägungen und ansprechende Slogans aufweisen, was diese Produkte besonders für junge Menschen attraktiv macht.

---

<sup>9</sup> Social- och hälsovårdsministeriets förordning om märkning och utformningen i övrigt av tobaksprodukter och relaterade produkter och av deras detaljhandelsförpackningar [Verordnung des Sozial- und Gesundheitsministeriums über die Kennzeichnung und sonstige Gestaltung von Tabakerzeugnissen und verwandten Produkten sowie ihrer Einzelhandelsverpackungen] (591/2016); <https://valvira.fi/sv/tobak/detaljhandelsforpackningar-for-elektroniska-cigaretter>

## **4.5 Die Bewertungen und Vorschläge des Ministeriums**

Artikel 30 des norwegischen Gesetzes zur Eindämmung des Tabakgebrauchs gilt derzeit in Bezug auf standardisierte Verpackungen nur für Tabakerzeugnisse. Das Parlament hat die Ausweitung dieser Bestimmung auf E-Zigaretten und Nachfüllbehälter gebilligt.

Die Anforderung an die Standardisierung gilt für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter mit oder ohne Nikotin, um zu verhindern, dass Kinder und Jugendliche von diesen Produkten angezogen werden. Eine einheitliche Regulierung wird auch die Produktaufsicht vereinfachen.

Wie die Anforderung einer standardisierten Gestaltung von Tabakerzeugnissen gilt die Standardisierung auch für eingeführte Erzeugnisse und Verkaufsstellen, einschließlich des abgabefreien Warenverkaufs und der Fachgeschäfte.

Gemäß Abschnitt 30 Absatz 1 kann die Standardisierung für Farbe, Form, Aufmachung, Material und Kennzeichnung gelten, einschließlich der Verwendung von Marken, Logos und anderen Elementen im Zusammenhang mit dem Markenaufbau. Dies ist keine erschöpfende Liste, was bedeutet, dass auch andere Elemente standardisiert werden können.

Der aktuelle Verordnungsentwurf für die standardisierte Gestaltung von E-Zigaretten und Nachfüllbehältern basiert auf den bestehenden norwegischen Vorschriften zur Standardisierung von Tabakerzeugnissen sowie den dänischen und finnischen Vorschriften zur Standardisierung von E-Zigaretten und Nachfüllbehältern.

### **4.5.1 Begriffsbestimmungen**

Der Verordnungsentwurf Abschnitt 1 enthält mehrere Begriffsbestimmungen, die für die Vorschriften zur Standardisierung relevant sind, darunter Begriffsbestimmungen von Einzelverpackungen, Markennamen, Verpackungsmaterial, Außenflächen usw.

### **4.5.2 Allgemeine Bestimmungen über Markenanforderungen und Ausnahmen**

Für Tabakerzeugnisse besteht eine Ausnahme von den Anforderungen an die Standardisierung für das Kontingent von Waren, die Reisende nach Norwegen legal zoll- und steuerfrei oder in kleinen Mengen für den persönlichen Gebrauch als Reiseartikel einführen dürfen. Das Ministerium schlägt eine ähnliche Ausnahme für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter vor, vgl. den Verordnungsentwurf Abschnitt 2.

### **4.5.3 Farbe von E-Zigaretten und Verbot einer Gestaltung, die auf Kinder ansprechend wirkt**

Die dänischen und finnischen Vorschriften enthalten keine Bestimmungen, die die

Farbe der E-Zigarette selbst regeln. Im Vergleich dazu müssen Tabakzigaretten weiß sein, mit der Möglichkeit einer Korkfarbe von dem Zigarettenfilter.

Das Ministerium hält es für wichtig, die E-Zigarette als solche zu regulieren. Im Gegensatz zu Tabakerzeugnissen behalten und tragen E-Zigaretten-Nutzer selten die Verpackung, in der das Erzeugnis verkauft wird, im Gegensatz zu einer Zigarettenpackung oder einer Snusbox. Dies gilt insbesondere für nachfüllbare E-Zigaretten. Das Ministerium weist darauf hin, dass es erhebliche Unterschiede im Design von E-Zigaretten gibt, wobei viele davon helle und glänzende Farben haben, die sehr auffällig sind. Einige E-Zigaretten sind auch mit Glitzer, Diamanten, Zeichentrickfiguren und ähnlichen Elementen verziert. Bei Einweg-E-Zigaretten weist die Farbe häufig auf den Geschmack hin, z. B. die rote Farbe weist auf den Erdbeergeschmack hin. Das Ministerium ist der Ansicht, dass die Farbe von E-Zigaretten so weit wie möglich standardisiert werden sollte. Mit einer solchen Regulierung werden E-Zigaretten den Kindern und Jugendlichen weniger attraktiv erscheinen.

Daher schlägt das Ministerium vor, dass E-Zigaretten in neutralen Farben wie Schwarz, Silbergrau, Weiß oder Pantone 448 C matt gestaltet werden sollten, vgl. den Verordnungsentwurf Abschnitt 3.

Derzeit gibt es auf dem Weltmarkt eine erhebliche Produktvielfalt, darunter E-Zigaretten, die als Spielzeugfiguren konzipiert sind. Es gibt gute Gründe, solche Designs, die auf Kinder ansprechend wirken, zu verbieten. So wird in dem Verordnungsentwurf in Abschnitt 3 Satz 2 ein Verbot eines solchen Designs vorgeschlagen. Das Ministerium bittet um Rückmeldung, ob weitere Anforderungen an die Gestaltung von E-Zigaretten oder zugehörigen Elementen gestellt werden sollten und wie diese aussehen sollten.

#### **4.5.4 Farbe und Glanz der Außenverpackung**

Im Zusammenhang mit der Einführung standardisierter Tabakerzeugnisse und -verpackungen in Norwegen wurde auf Verbraucherumfragen aus Australien zur Farbwahl verwiesen. Das Ministerium fand es gut dokumentiert, dass die Farbe Pantone 448 C dazu beitragen würde, das Ziel der Regulierungen zu erreichen.

Das Ministerium ist der Ansicht, dass die gleiche Farbe für die Verpackung von E-Zigaretten und Nachfüllbehältern verwendet werden sollte, wie in Abschnitt 4 Absatz 1 des Verordnungsentwurfs vorgeschlagen. Dadurch wird eine einheitliche Regulierung von Tabakerzeugnissen und nikotinhaltigen Erzeugnissen gewährleistet. Die Farbe Pantone 448 C wird mit Tabakerzeugnissen in Verbindung gebracht und signalisiert, dass die Nutzung von E-Zigaretten ebenfalls gesundheitsschädliche Auswirkungen hat. Darüber hinaus wird eine einheitliche Regulierung von Tabakerzeugnissen und nikotinhaltigen Erzeugnissen die Aufsicht für die Behörden vereinfachen. Die gleiche Farbe wurde auch in Dänemark und Finnland gewählt.

Für die Innenflächen von Verpackungen ist festgelegt, dass diese weiß matt oder Pantone 448 C matt für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen sein sollten. In den dänischen Vorschriften ist auch Silbergrau erlaubt. Das Ministerium hat auf dieser Grundlage in den Verordnungsentwurf Abschnitt 4, Absatz 2, Silbergrau für die Verpackung von E-Zigaretten und Nachfüllbehältern aufgenommen.

#### **4.5.5 Farbe und Form von Nachfüllbehältern und E-Liquid**

Das Ministerium verweist auf die finnischen Vorschriften über die Gestaltung und Farbe von Nachfüllbehältern, einschließlich der Anforderungen an die Farbe von E-Liquid, und ist der Ansicht, dass ähnliche Anforderungen in den norwegischen Verordnungsentwurf aufgenommen werden sollten.

Das Ministerium stellt fest, dass der Nachfüllbehälter, wie die Verpackung, in der er geliefert wird, keine Aufmerksamkeit von Kindern und Jugendlichen erregen oder für sie interessant sein sollte. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass es Fälle von Nikotinvergiftung bei kleinen Kindern gegeben hat. Mit einem neutralen Design des Nachfüllbehälters ist die Wahrscheinlichkeit geringer, dass kleine Kinder versuchten, den Inhalt des Behälters zu trinken. Durch die Standardisierung der Form des Nachfüllbehälters wird auch die Möglichkeit beseitigt, dass er sich von anderen Produkten abhebt. Das Ministerium schlägt daher vor, dass Nachfüllbehälter zylindrisch, transparent und farblos sein sollten, vgl. den Verordnungsentwurf Abschnitt 5. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass die Oberfläche glatt und ohne Prägung sein sollte und dass der Deckel transparent, weiß oder schwarz sein sollte. Jegliche Kennzeichnung sollte die gleiche Farbe wie die Verpackung des Produkts haben.

Das Ministerium stellt fest, dass das E-Liquid ebenfalls reguliert werden sollte, damit es nicht künstlich gefärbt werden kann, damit seine Attraktivität für Kinder und Jugendliche verringert wird. In den finnischen Vorschriften ist festgelegt, dass E-Liquid gelblich oder farblos sein kann. Das Ministerium ist ferner der Auffassung, dass Farbzusätze oder andere Elemente, die den Charakter des E-Liquids verändern können, wie Glitzer, verboten werden sollten. Siehe Verordnungsentwurf Abschnitt 6.

#### **4.5.6 Verpackungsoberflächen, Verpackungsmaterial und Barcode**

In Bezug auf die Oberflächen der Verpackungen ähnelt die vorgeschlagene Verordnung den geltenden Verordnungen für Tabakerzeugnisse, d. h., dass sowohl die Oberflächen der Außen- als auch der Innenverpackung flach und glatt sein müssen, ohne unregelmäßige Elemente, vgl. den Verordnungsentwurf, Abschnitt 7. Eine entsprechende Ausnahme ist jedoch, wie in der dänischen Verordnung, für Elemente vorgesehen, die zum Falten des Materials erforderlich sind.

In Bezug auf das Verpackungsmaterial ähnelt die vorgeschlagene Verordnung den geltenden Vorschriften für Tabakerzeugnisse und auch den dänischen E-Zigaretten-Verordnungen, vgl. den Verordnungsentwurf, Abschnitt 8. Das

Ministerium schlägt auch eine ähnliche Regulierung von Aufreißblaschen vor wie in den dänischen Verordnungen, vgl. den Verordnungsentwurf Abschnitt 8 Absatz 2.

Was den Barcode betrifft, verlangen die dänischen Vorschriften, dass der Code an der Unterseite oder seitlich auf der Packung platziert ist, wenn die Packung quaderförmig ist. Das Ministerium hält es für ausreichend, zu regeln, dass der Barcode nicht auf der Vorderseite angebracht werden kann, wie dies bereits für Tabakerzeugnisse geregelt ist, vgl. den Verordnungsentwurf Abschnitt 9.

#### **4.5.7 Produkt-ID**

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass die Außen- und Einzelverpackungen, die E-Zigaretten und Nachfüllbehälter enthalten, eine Produkt-ID (EC-ID) tragen sollten, ähnlich wie in den dänischen Vorschriften, die Anforderungen an Schriftgröße, Schriftart, Farbe usw. festlegen, vgl. den Verordnungsentwurf, Abschnitt 10.

#### **4.5.8 Beilagen**

Das Ministerium schlägt ein ähnliches Verbot für Beilagen in die Packung von E-Zigaretten und Nachfüllbehältern vor, wie es bereits für Tabakerzeugnisse geregelt ist, mit einer Ausnahme für den Beipackzettel, vgl. den Verordnungsentwurf Abschnitt 11.

#### **4.5.9 Verbot bestimmter Verpackungselemente**

Für Tabakerzeugnisse dürfen keine Verpackungselemente verwendet werden, die Geräusche oder Gerüche freisetzen, und keine Verpackungselemente, die sich nach dem Verkauf verändern. Ein ähnliches Verbot wird für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter vorgeschlagen, vgl. den Verordnungsentwurf Abschnitt 12.

#### **4.5.10 Material und Form der Einzel- und Außenverpackung**

In den finnischen Vorschriften ist festgelegt, dass Einzelverpackungen für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter quaderförmig und aus Kartonpapier sein müssen. Das Ministerium ist der Auffassung, dass ähnliche Anforderungen an E-Zigaretten und Nachfüllbehälter für den norwegischen Markt gelten sollten, vgl. den Verordnungsentwurf Abschnitt 13. Dadurch wird eine einheitliche Gestaltung von Einzel- und Außenverpackungen gewährleistet.

#### **4.5.11 Kennzeichnung von E-Zigaretten und Verpackungen**

Die norwegischen Vorschriften für Tabakerzeugnisse, wenn es um Markennamen und abweichende Namen auf der Verpackung geht, sind den dänischen Vorschriften für E-Zigaretten sehr ähnlich. Das Ministerium schlägt in den Verordnungsentwürfen eine ähnliche Regelung in Abschnitt 14 vor.

Das Ministerium stellt fest, dass in den dänischen Verordnungen festgelegt ist, dass nur die Buchstaben „a“ bis „å“ und die Zahlen „0“ bis „9“ verwendet werden dürfen. Das Ministerium schlägt vor, Formulierungen zu verwenden, die

der dänischen Verordnung ähneln, um klarzustellen, welche Zeichen/Symbole für die Kennzeichnung der Verpackung verwendet werden können.

Darüber hinaus umfasst die dänische Verordnung auch die Verwendung von Bindestrich-, Apostroph- und Akutsymbolen (accent aigu). Dies ist in der derzeitigen Verordnung über standardisierte Tabakverpackungen nicht enthalten, und das Ministerium sieht keine Notwendigkeit, diese für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter aufzunehmen.

#### **4.5.12 Herstellerinformationen**

Herstellerinformationen sind auf der Verpackung von Tabakerzeugnissen zulässig. Eine ähnliche Bestimmung wird in Abschnitt 15 des Verordnungsentwurfs vorgeschlagen.

#### **4.5.13 Übergangszeitraum**

Derzeit dürfen in Norwegen nur nikotinfreie E-Zigaretten und Nachfüllbehälter verkauft werden. Das Ministerium ist der Auffassung, dass ein Übergangszeitraum von einem Jahr ab Inkrafttreten der vorgeschlagenen Standardisierungsbestimmungen der Industrie ausreichend Zeit geben wird, sich an die neuen Kennzeichnungsvorschriften anzupassen, die Produktion zu überarbeiten und die Lagerbestände von Produkten, die die neuen Anforderungen nicht erfüllen, auszuverkaufen. Das Ministerium stellt fest, dass auch bei der Einführung der Anforderungen an standardisierte Tabakerzeugnisse in Norwegen im Jahr 2017 eine einjährige Übergangsfrist festgelegt wurde.

Was nikotinhaltige E-Zigaretten und Nachfüllbehälter betrifft, sind diese Produkte derzeit in Norwegen nicht zum Verkauf zugelassen und daher nicht auf dem Markt erhältlich. Das Ministerium sieht daher keine Notwendigkeit einer Übergangsfrist für diese Produkte, vgl. den Verordnungsentwurf Abschnitt 16.

#### **4.5.14 Aufsicht und Sanktionen**

Die norwegische Direktion Gesundheit ist für die Überwachung der Einhaltung des Gesetzes zur Eindämmung des Tabakgebrauchs und seiner Vorschriften zuständig. Darüber hinaus sind die Kommunen für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen an den Verkaufsstellen zuständig.

In Bezug auf Sanktionen können die Aufsichtsbehörden Korrekturen verlangen und Zwangsgelder für Verstöße gegen die Vorschriften verhängen, wie im norwegischen Gesetz zur Eindämmung des Tabakgebrauchs Abschnitt 36 festgelegt. Darüber hinaus können die Gemeinden und die Direktion Gesundheit Einzelhändlern und Großhändlern ein Verkaufsverbot auferlegen, wenn sie feststellen, dass gegen Bestimmungen des Gesetzes verstoßen wurde, vgl. das Gesetz zur Eindämmung des Tabakgebrauchs Abschnitt 36 b. Ein Verkaufsverbot kann auch für bestimmte Produkte oder Produktchargen gemäß Absatz 2 derselben Bestimmung verhängt werden. Eine Bestimmung über die Erhebung

von Gebühren für den Verstoß gegen die Rechtsvorschriften ist im Gesetz Abschnitt 36a festgelegt. Diese Bestimmung ist noch nicht in Kraft getreten.

Gemäß Abschnitt 43 des Gesetzes können Tabakersatzstoffe und Tabakzubehör, die unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Gesetzes zur Eindämmung des Tabakgebrauchs oder damit zusammenhängender Vorschriften eingeführt, ausgeführt oder hergestellt werden, zurückgehalten, beschlagnahmt und vernichtet werden. E-Zigaretten und Nachfüllbehälter fallen unter diese Bestimmung. Bei der Einfuhr ist es die Zollbehörde, die die Produkte kontrolliert.

## **5 Wirtschaftliche Auswirkungen des Vorschlags**

Aus Sicht des Ministeriums wird der Vorschlag für ein standardisiertes Design für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter bescheidene wirtschaftliche und administrative Folgen haben. Da E-Zigaretten mit Nikotin derzeit in Norwegen nicht eingeführt und verkauft werden dürfen, werden die neuen Standardisierungsanforderungen nur für die derzeitigen Einzelhändler von nikotinfreien E-Zigaretten von praktischer Bedeutung sein. Das Ministerium hat Bestimmungen für Übergangsfristen vorgeschlagen, um Unternehmen Zeit zu geben, ihre Bestände zu verkaufen.

## **6 Bewertung des Zusammenhangs der Vorschläge zur Tabakrichtlinie**

Die TPD enthält Bestimmungen u. a. über die Herstellung, Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und E-Zigaretten. Artikel 24 Absatz 1 der TRL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf Angelegenheiten, die durch die Richtlinie geregelt sind, Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, die den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, nicht verbieten oder einschränken dürfen. Ausnahmen hierzu gibt es in Artikel 24 Absatz 2 für die Standardisierung von Tabakverpackungen und Artikel 24 Absatz 3 für das Verbot bestimmter Produktkategorien.

Die derzeitigen Vorschläge des Ministeriums betreffen Vorschriften, die nach Ansicht des Ministeriums über den Anwendungsbereich der TPD hinausgehen. Im Erwägungsgrund 55 der TPD heißt es:

*„Einem Mitgliedstaat sollte es weiterhin freistehen, für alle auf seinem nationalen Markt in Verkehr gebrachten Produkte nationale Rechtsvorschriften zu Aspekten beizubehalten oder einzuführen, die nicht durch diese Richtlinie geregelt sind, sofern sie mit dem AEUV vereinbar sind und die vollständige Anwendung dieser Richtlinie nicht gefährden.“*

Das Ministerium weist darauf hin, dass die TRL eine Reihe von Produkthanforderungen an E-Zigaretten mit Nikotin in Bezug auf Inhaltsstoffe, Funktion, Kennzeichnung von Inhaltsstoffen und gesundheitsbezogene Warnhinweise festlegt, vgl. Artikel 20. Die TPD gilt nicht für E-Zigaretten ohne Nikotin. Darüber hinaus gilt für E-Zigaretten Artikel 13 der TPD über die Produktaufmachung, mit Ausnahme der Nikotinkennzeichnung und der Angabe

des Geschmacks. Es gibt jedoch keine Regelung des Aussehens oder der Gestaltung von E-Zigaretten, so wie es für Tabakerzeugnisse keine solche Regelung gibt. Nach Artikel 24 Absatz 2 der TRL hindert die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran, standardisierte Tabakverpackungen einzuführen, solange sie im Interesse der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sind. Für E-Zigarettenverpackungen gibt es keine entsprechende Regelung. Das Ministerium stellt fest, dass Dänemark, Finnland und die Niederlande standardisierte Verpackungen für E-Zigaretten eingeführt haben.

Schließlich verweist das Ministerium auf den Erwägungsgrund 53 der TRL, in dem klargestellt wird, dass die Richtlinie die Regulierung von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen nicht vollständig harmonisiert:

*„Für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, die den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen, sollten der freie Warenverkehr gelten. Da mit dieser Richtlinie nicht in allen Fällen ein gleiches Maß an Harmonisierung erreicht wird, sollten die Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen jedoch weiterhin befugt sein, in bestimmten Bereichen weitere Anforderungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit festzulegen. Dies gilt für Elemente der Aufmachung und Verpackung – einschließlich der Farbgebung – von Tabakerzeugnissen, die keine gesundheitsbezogenen Warnhinweise sind und für die diese Richtlinie eine erste Zusammenstellung grundlegender gemeinsamer Vorschriften vorgibt. Folglich könnten die Mitgliedstaaten beispielsweise Vorschriften zur weiteren Standardisierung der Verpackungen von Tabakerzeugnissen aufstellen, sofern diese Vorschriften mit dem AEUV und den WTO-Vorschriften vereinbar sind und die vollständige Anwendung dieser Richtlinie nicht behindern.“*

Die vorgeschlagenen Verordnungen über standardisierte Verpackungen für E-Zigaretten usw. sind eine Angelegenheit, die durch die TRL nicht harmonisiert wird und in der die Mitgliedstaaten das Recht haben, nationale Vorschriften einzuführen. Auf dieser Grundlage ist das Ministerium der Auffassung, dass der Legislativvorschlag nicht gegen die TRL verstößt, sondern gemäß Artikel 11 und Artikel 13 des EWR-Abkommens bewertet werden muss.

## **7 Bewertung des Zusammenhangs der Vorschläge mit den Artikeln 11 und 13 des EWR-Abkommens**

Das EWR-Abkommen sieht in Artikel 11 ein Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen und anderer Maßnahmen mit gleicher Wirkung vor. Bei dem vorliegenden Vorschlag handelt es sich um Produkthanforderungen und die das Ministerium geht davon aus, dass der Vorschlag grundsätzlich gegen Artikel 11 des EWR-Abkommens verstößt. Es stellt sich die Frage, ob die Maßnahme nach Artikel 13 des EWR-Abkommens dennoch rechtmäßig ist.

Der Konsum von E-Zigaretten kann zu ernsthaften Gesundheitsrisiken führen. Dies gilt insbesondere für gefährdete Gruppen wie Kinder und Jugendliche, Menschen mit Herzerkrankungen und Schwangere. Norwegen hat sich für ein sehr hohes Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit entschieden, insbesondere im Tabakbereich, und die Regierung arbeitet auf das Ziel einer nikotinfreien Generation hin. Der vorliegende Vorschlag zielt darauf ab, die Nutzung von E-Zigaretten bei Kindern und Jugendlichen zu verhindern, indem die Produkte weniger attraktiv gemacht werden, und die Maßnahmen sind daher im Interesse der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt. Dies ist eine rechtliche Erwägung gemäß Artikel 13.

Angesichts des starken Anstiegs des Snuskonsums bei jungen Menschen in den letzten Jahren und des Risikos einer ähnlichen Entwicklung, wenn E-Zigaretten auf den norwegischen Markt gelangen, hält es das Ministerium für besonders wichtig, Maßnahmen zu ergreifen, um E-Zigaretten weniger attraktiv für Kinder und Jugendliche zu machen.

Es ist ständige Rechtsprechung, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, das Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit und die Art und Weise, wie dieser Schutz erreicht werden soll, festzulegen.<sup>10</sup> Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen, dass dieser Handlungsspielraum jedoch im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden muss. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung besteht aus zwei Hauptelementen: Eignung und Erforderlichkeit. Bei näherer Betrachtung muss berücksichtigt werden, dass die isolierte Wirkung verschiedener Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums schwer zu messen ist, da die Wirkung oft nach einiger Zeit eintritt und die Maßnahmen Teil eines umfassenden Pakets von Maßnahmen sind, die sich gegenseitig untermauern und die Wirkung verstärken.

#### *Beurteilung der Eignung*

Das Ministerium ist der Ansicht, dass die vorgeschlagene Maßnahme geeignet ist, die durch den Konsum von E-Zigaretten verursachten Gesundheitsschäden zu verringern, insbesondere indem sie zu einem geringeren Einstieg in ihren Konsum bei jungen Menschen beiträgt. Das Ziel des Vorschlags ist es, E-Zigaretten für Kinder und Jugendliche weniger attraktiv zu machen.

Mit der Regulierung standardisierter E-Zigaretten-Packungen wird die Werbewirkung dieser Packungen reduziert werden. Darüber hinaus wird das Risiko, dass die Gestaltung der Packung irreführende Informationen über Gesundheitsrisiken enthalten kann, minimiert.

Das Ministerium geht davon aus, dass die Maßnahme dazu beitragen wird, den Konsum von E-Zigaretten in der Gesellschaft zu reduzieren und zu entnormalisieren, insbesondere bei jungen Menschen. Das Erfordernis der

---

<sup>10</sup> C-151/17 *Swedish Match*, Randnr. 54, C-221/10 *Artegodan gegen die Kommission*, Randnr. 99

Eignung bedeutet, dass es „vernünftig sein muss zu glauben, dass die Maßnahme zum Schutz der menschlichen Gesundheit beitragen könnte“, vgl. Rechtssache E-16/10 *Philip Morris* Rn. 83. Dies gilt auch dann, wenn wissenschaftliche Unsicherheiten über die Eignung und Notwendigkeit der Maßnahme bestehen.

Die vorgeschlagene Maßnahme ist eine natürliche Erweiterung anderer Maßnahmen zur Eindämmung des Rauchens, wie z. B. das Verbot der Darstellung von Tabakwaren, das Werbeverbot und die standardisierte Tabakverpackung sowie das aktuelle Verbot von E-Zigaretten und Nachfüllbehältern mit Nikotin in Norwegen. Die Maßnahme ist Teil einer kohärenten und konsistenten Tabakpolitik seit Anfang der 1970er Jahre. Auf dieser Grundlage ist das Ministerium der Auffassung, dass die Maßnahmen der Eignungsanforderung gemäß Artikel 13 des EWR-Abkommens entsprechen.

#### *Beurteilung der Erforderlichkeit*

Als nächstes stellt sich die Frage, ob die Maßnahmen erforderlich sind, um die Ziele zu erreichen, oder ob sie mit weniger einschneidende Maßnahmen ebenso wirksam erreicht werden können. Entscheidend ist, ob alle Ziele mit alternativen Mitteln gleichermaßen effektiv erreicht werden können.

Das Ministerium ist sich dessen bewusst, dass die vorgeschlagene Maßnahme besonders einschneidend gegenüber den Herstellern von E-Zigaretten ist. Solche Maßnahmen werden nur erforderlich sein, um die Ziele bis zum gewählten Schutzniveau zu erreichen. Bei der Bewertung muss darauf hingewiesen werden, dass Norwegen seit mehreren Jahrzehnten ein besonders hohes Schutzniveau im Tabakbereich mit umfangreichen Rechtsvorschriften zur Eindämmung des Tabakkonsums und anderen Maßnahmen gewählt hat. Dieser Ansatz wird nun auf E-Zigaretten angewendet, die in naher Zukunft auf den norwegischen Markt kommen werden. Das Ministerium ist besorgt, dass E-Zigaretten unter jungen Menschen weit verbreitet werden könnten und zu einem Mittel für den Einstieg in die Nikotinabhängigkeit und möglicherweise zu einem späteren Tabakkonsum werden. Es ist in dem Ziel des Gesetzes zur Eindämmung des Tabakgebrauchs angegeben, dass das langfristige Ziel der norwegischen Tabakpolitik darin besteht, eine rauchfreie Gesellschaft zu schaffen, und in der Strategie der Regierung zur Eindämmung des Tabakkonsums ist es das Ziel einer nikotinfreien Generation. Das Ministerium geht davon aus, dass die vorgeschlagenen Verordnungen über standardisierte E-Zigaretten-Verpackungen ein wichtiger Bestandteil eines größeren Pakets von Maßnahmen sind, die darauf abzielen, die schädlichen Auswirkungen des Tabakkonsums und des Konsums von E-Zigaretten zu verringern und zu verhindern. Die Maßnahmen greifen ineinander und bringen sie uns dem Ziel einer tabakfreien Gesellschaft mit der Zeit einen Schritt näher.

Das Ministerium hat weniger einschneidende Maßnahmen in Betracht gezogen, wie etwa die Regulierung bestimmter spezifischer Verpackungs- und Produktelemente, die als besonders ansprechend für junge Menschen gelten. Auf der Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen aus der öffentlichen

Konsultation kam das Ministerium zu dem Schluss, dass nur eine vollständige Standardisierung die Werbewirkung der Verpackungsgestaltung beseitigen und das Ziel, E-Zigaretten und Nachfüllbehälter für junge Menschen weniger attraktiv zu machen, erreichen kann.

*Schlussfolgerung*

Das Ministerium kommt zu dem Schluss, dass der Vorschlag nicht gegen das EWR-Recht verstößt. Das Ministerium geht davon aus, dass diese Initiative dazu beitragen wird, Kinder und Jugendliche daran zu hindern, E-Zigaretten zu konsumieren.