



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.10.2025

C(2025) 6889 final

Le ministre David van Weel
Ministre des affaires étrangères
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
NL - 2500 EB Den Haag

Objet: **Notification n° 2025/0400/NL**

Sur le projet d'arrêté du secrétaire d'État à la santé, au bien-être et aux sports modifiant l'arrêté relatif au tabac et aux produits du tabac dans le cadre de l'introduction d'un emballage normalisé pour les cigares et les dispositifs électroniques de vapotage

Émission d'un avis circonstancié et d'observations conformément à l'article 5, paragraphe 2, et à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535.

Monsieur,

Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535¹, les autorités néerlandaises ont notifié à la Commission, le 22 juillet 2025, le projet d'arrêté du secrétaire d'État à la santé, au bien-être et aux sports modifiant l'arrêté relatif au tabac et aux produits du tabac dans le cadre de l'introduction d'un emballage normalisé pour les cigares et les dispositifs électroniques de vapotage (ci-après «le projet notifié»).

Selon le message de notification, le projet notifié vise à imposer des exigences supplémentaires concernant l'emballage des cigares et des dispositifs électroniques de vapotage, dans le cadre des mesures de politique de lutte contre le tabagisme destinées à protéger la santé publique. Cela signifie que l'emballage de ces produits ne pourrait avoir qu'une apparence normalisée. Par conséquent, il ne serait plus possible d'attirer davantage l'attention sur ces produits au moyen de couleurs ou de signes figuratifs les rendant particulièrement attrayants pour les jeunes et d'autres groupes vulnérables.

¹ 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 (texte codifié), JO L 241 du 17.9.2015, p. 1.

L'examen du projet notifié a motivé la Commission à émettre l'avis circonstancié et les observations suivantes.

1. AVIS CIRCONSTANCIÉ

L'article 3.6, paragraphe 3, point c), de l'arrêté relatif au tabac et aux produits du tabac, tel que modifié par l'article I, point A, du projet notifié, prévoit qu'une unité de conditionnement ou un emballage extérieur de cigares:

«ne contient aucun ingrédient comportant des arômes ou des saveurs, ni aucun ingrédient qui, au moyen d'éléments techniques, est susceptible de modifier l'odeur, le goût ou l'intensité de la fumée du cigare concerné».

Conformément à l'article 7, paragraphe 7, de la directive 2014/40/UE 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 ²:

Les États membres interdisent la mise sur le marché de produits du tabac contenant des arômes dans l'un de leurs composants tels que les filtres, le papier, le conditionnement et les capsules, ou tout dispositif technique permettant de modifier l'odeur ou le goût des produits du tabac concernés ou leur intensité de combustion. Les filtres, le papier et les capsules ne doivent pas contenir de tabac ni de nicotine.»

L'article 7, paragraphe 12, de la directive 2014/40/UE, telle que modifiée par la directive déléguée (UE) 2022/2100 de la Commission ³, dispose que:

«Les produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler sont exemptés des interdictions visées aux paragraphes 1 et 7. La Commission adopte des actes délégués conformément à l'article 27 pour retirer cette exemption pour une catégorie particulière de produits en cas d'évolution notable de la situation établie par un rapport de la Commission.»

Il s'ensuit que les cigares sont exemptés de l'interdiction prévue à l'article 7, paragraphe 7, de la directive 2014/40/UE pour ce qui est de la présence d'arômes dans leurs composants, tels que les emballages ou toute caractéristique technique permettant d'en modifier l'odeur, le goût ou l'intensité de la fumée. Un éventuel retrait de cette exemption relève de la compétence de la Commission, qui ne peut intervenir que par voie d'acte délégué, conformément aux conditions fixées à l'article 7, paragraphe 12, de la directive 2014/40/UE.

La Commission rappelle qu'en vertu de l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2014/40/UE, les États membres ne peuvent, pour des motifs liés à des aspects

² 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, JO L 127 du 29.4.2014, p. 1.

³ Directive déléguée (UE) 2022/2100 de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés, JO L 283, 3.11.2022, p. 4.

réglementés par ladite directive, et sous réserve des paragraphes 2 et 3 dudit article, interdire ou restreindre la mise sur le marché de produits du tabac ou de produits connexes conformes à cette directive.

Par conséquent, l'article 3.6, paragraphe 3, point c), de l'arrêté relatif au tabac et aux produits du tabac, tel que modifié par l'article I, point A, du projet notifié, qui étendrait l'interdiction en question aux cigares, est incompatible avec l'article 7, paragraphe 12, de la directive 2014/40/UE, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 7, de ladite directive.

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission émet l'avis circonstancié prévu à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, indiquant que l'article 3.6, paragraphe 3, point c), de l'arrêté relatif au tabac et aux produits du tabac, tel que modifié par l'article I, point A, du projet notifié, contreviendrait à l'article 7, paragraphe 12, de la directive 2014/40/UE, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 7, de ladite directive, s'il devait être adopté sans tenir dûment compte des observations ci-dessus.

La Commission rappelle au gouvernement néerlandais qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, l'émission d'un avis circonstancié entraîne pour l'État auteur d'un projet de règle technique l'obligation de reporter son adoption de six mois à compter de la date de sa communication.

Ledit délai prend donc fin le 23 janvier 2026.

La Commission voudrait également attirer l'attention du gouvernement néerlandais sur le fait que, en vertu de cette disposition, l'État membre destinataire d'un avis circonstancié est tenu d'informer la Commission de la suite qu'il a l'intention de donner à de tels avis circonstanciés.

La Commission invite en outre le gouvernement néerlandais à lui communiquer l'adoption du texte définitif du projet de règlement technique concerné conformément à l'article 5, paragraphe 3 de la directive (UE) 2015/1535.

Si le gouvernement néerlandais ne respecte pas les obligations prévues par la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet de règle technique à l'examen est adopté sans prendre en considération les objections susmentionnées, ou s'il est autrement en violation du droit de l'Union, la Commission peut engager une procédure conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. OBSERVATIONS

Emballage et étiquetage des cigares et des dispositifs électroniques de vapotage

Le projet notifié établit des exigences détaillées concernant l'emballage et l'étiquetage des cigares et des dispositifs électroniques de vapotage, définis à l'article 1er, paragraphe 1, de la loi sur le tabac et les produits du tabac ⁴ comme «*cigarettes électroniques, flacons de recharge, cigarettes électroniques sans nicotine, flacons de recharge sans nicotine et cartouches sans nicotine*».

⁴ Texte soumis par les Pays-Bas avec la notification.

Le chapitre II du titre II de la directive 2014/40/UE fixe des règles harmonisées relatives à certains aspects de l'étiquetage et de l'emballage des produits du tabac. Les dispositions concernant l'étiquetage et l'emballage des cigarettes électroniques⁵ et des flacons de recharge⁶ figurent à l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2014/40/UE.

En vertu de l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2014/40/UE, les États membres ne peuvent, pour des considérations relatives à des aspects régis par cette directive et sous réserve, en particulier, de son article 24, paragraphe 2, interdire ou restreindre la mise sur le marché de produits du tabac ou de produits connexes qui sont conformes à ladite directive. L'article 24, paragraphe 2, de la directive 2014/40/UE dispose que:

La présente directive n'affecte pas le droit d'un État membre de maintenir ou d'instaurer de nouvelles exigences, applicables à tous les produits mis sur son marché, en ce qui concerne la standardisation des conditionnements des produits du tabac, lorsque cela est justifié pour des motifs de santé publique, compte tenu du niveau élevé de protection de la santé humaine qu'assure la présente directive. Ces mesures sont proportionnées et ne sauraient constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre les États membres. Ces mesures sont notifiées à la Commission, accompagnées des motifs justifiant leur maintien ou leur instauration.»

Les autorités néerlandaises sont invitées à veiller à ce que les exigences du projet notifié n'aient pas pour effet d'interdire ou de restreindre, pour des considérations relatives à des aspects régis par la directive 2014/40/UE, la mise sur le marché de produits du tabac ou de produits connexes conformes à ladite directive, sauf si ces exigences constituent d'autres prescriptions applicables à tous les produits mis sur le marché néerlandais concernant la normalisation de l'emballage des produits du tabac, et si elles sont justifiées par des motifs de santé publique, compte tenu du niveau élevé de protection de la santé humaine atteint par ladite directive, proportionnées et ne constituant ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée au commerce entre États membres. Cela concerne les exigences relatives à l'emballage et à l'étiquetage prévues dans le projet notifié pour les cigares et, dans la mesure où elles s'appliquent également aux cigarettes électroniques et aux flacons de recharge au sens de l'article 2, points 16 et 17, de la directive 2014/40/UE, pour les dispositifs électroniques de vapotage.

Dans la mesure où les dispositions du projet notifié s'appliquent à des aspects non régis par la directive 2014/40/UE, elles pourraient néanmoins constituer des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation au sens de l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ces mesures pourraient toutefois être considérées comme justifiées pour des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes (article 36 TFUE), pour autant qu'elles soient appropriées et nécessaires pour atteindre cet objectif et qu'elles demeurent proportionnées. La Commission invite

⁵ L'article 2, paragraphe 16, de la directive 2014/40/UE définit la «cigarette électronique» comme suit:

«cigarette électronique», 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. Les cigarettes électroniques peuvent être jetables ou rechargeables au moyen d'un flacon de recharge et un réservoir ou au moyen de cartouches à usage unique».

⁶ Le «flacon de recharge» est défini à l'article 2, paragraphe 17, de la directive 2014/40/UE comme «un récipient renfermant un liquide contenant de la nicotine, qui peut être utilisé pour recharger une cigarette électronique».

donc les autorités néerlandaises à veiller au respect des exigences susmentionnées en ce qui concerne les dispositions du projet notifié, dans la mesure où elles s'appliquent à de tels aspects.

Arômes et caractéristiques techniques dans les emballages des cigarettes électroniques

L'article 3.10a, paragraphe 1, point c), de l'arrêté relatif au tabac et aux produits du tabac, tel que modifié par l'article I, point C, du projet notifié, prévoit qu'un paquet ou un emballage extérieur de dispositifs électroniques de vapotage:

«ne contient aucun composant comportant des arômes ni aucun composant qui pourrait, au moyen d'éléments techniques, modifier l'odeur, le goût ou l'intensité de la vapeur».

La Commission note que le projet notifié réglemente les arômes des cigarettes électroniques et des flacons de recharge, en particulier ceux de leur emballage, domaine dans lequel la responsabilité d'adopter des règles demeure du ressort des États membres⁷. La Commission souhaite toutefois attirer l'attention des autorités néerlandaises sur le fait que la directive 2014/40/UE contient certaines règles harmonisées relatives aux ingrédients des cigarettes électroniques, auxquelles il convient de se conformer (voir notamment l'article 20, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE).

Cigares mis sur le marché avant le 20 mai 2016

Le point 3.2 du chapitre I des notes explicatives, qui font partie intégrante du projet notifié, est rédigé comme suit:

«Conformément à l'article 3.2, paragraphe 2, et à l'article 3.4, paragraphe 3, du décret, les cigares commercialisés immédiatement avant le 20 mai 2016 sont exemptés de l'obligation de comporter une image dissuasive (faisant partie de l'avertissement sanitaire combiné) sur l'emballage extérieur et sur le paquet, ainsi que des règles dites "anti-strass et glamour". Ces emballages doivent comporter un avertissement général, un message d'avertissement textuel et une référence aux informations d'aide au sevrage tabagique. Cette exception ne s'applique pas aux cigarillos. L'avertissement sanitaire combiné et les règles anti-strass et glamour s'appliquent aux cigares commercialisés après le 20 mai 2016. Par la présente réglementation, l'emballage de tous les cigares, quelle que soit leur date de mise sur le marché, adoptera une apparence normalisée. Dans l'intérêt de la santé publique, il n'y a aucune raison d'exclure des règles d'emballage standardisé les cigares commercialisés avant le 20 mai 2016. Les exigences relatives à l'emballage standardisé sont sans préjudice des exigences relatives à l'avertissement sanitaire (combiné) applicable aux cigares. Cela signifie que les cigares commercialisés au plus tard avant le 20 mai 2016 et notifiés dans le portail commun d'enregistrement conformément à l'article 4.1 du décret demeureront, conformément à l'article 3.2, paragraphe 2, du décret, exemptés de l'image dissuasive sur l'emballage. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, ces emballages doivent comporter un avertissement général, un message d'avertissement textuel et une référence aux informations d'aide au sevrage tabagique. Pour les cigares mis sur le marché après le 20 mai 2016, l'emballage

⁷ Voir également le considérant 47 de la directive 2014/40/UE.

doit comporter, conformément à l'article 3.2, paragraphe 1, du décret, un avertissement général, un message d'information et un avertissement sanitaire combiné.»

La Commission relève que le point 3.2 du chapitre I des notes explicatives décrit des règles fixées dans le décret relatif au tabac et aux produits du tabac, qui ne font pas partie du projet notifié. Elle attire néanmoins l'attention des autorités néerlandaises sur l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2014/40/UE. En vertu de cette disposition, chaque unité de conditionnement et tout emballage extérieur des produits du tabac destinés à être fumés doivent porter des avertissements sanitaires combinés répondant aux conditions énoncées aux points a) à g) de cet article et comportant notamment, en vertu du point a), l'un des avertissements textuels figurant à l'annexe I de ladite directive ainsi qu'une photographie en couleur correspondante figurant dans la photothèque de l'annexe II. La directive 2014/40/UE ne contient aucune disposition permettant à un État membre d'exempter les cigares commercialisés avant le 20 mai 2016 de l'obligation de porter un avertissement sanitaire combiné conformément à l'article 10, paragraphe 1, de cette directive, lu en combinaison avec ses annexes I et II. En particulier, une telle exemption ne saurait se fonder sur l'article 30 de ladite directive, qui permettait aux États membres d'autoriser la mise sur le marché de certains produits non conformes à la directive jusqu'au 20 mai 2017.

Les autorités néerlandaises sont invitées à tenir compte de ces observations.

Veillez croire, Monsieur, à l'assurance de ma haute considération.

Pour la Commission

Olivér VÁRHELYI
Membre de la Commission