Mitteilung 201

Mitteilung der Kommission - TRIS/(2025) 1959

Richtlinie (EU) 2015/1535

Notifizierung: 2025/0044/ES

Weiterverbreitung der Antwort des notifizierenden Mitgliedstaates (Spain) auf von Romania.

MSG: 20251959.DE

1. MSG 201 IND 2025 0044 ES DE 28-07-2025 22-07-2025 ES ANSWER 28-07-2025

2. Spain

3A. Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación
DG de Coordinación del Mercado Interior y Otras Políticas Comunitarias
SDG de Asuntos Industriales, Energéticos, de Transportes y Comunicaciones y de Medio Ambiente
Plaza del Marqués de Salamanca,8 28006

3B. Unidad de Prevención y Control del Tabaquismo
Subdirección General de Promoción, Prevención y Equidad en Salud
D.G. de Salud Pública y Equidad en Salud
Ministerio de Sanidad
Paseo del Prado, 18-20, 28071 – Madrid
prevenciondeltabaquismo@sanidad.gob.es

4. 2025/0044/ES - X60M - Tabak

5.

6. Spanien dankt den rumänischen Behörden für die Übermittlung ihrer Stellungnahme zum notifizierten Entwurf des Königlichen Dekrets. Im Interesse einer stärkeren Koordinierung der Politiken zur Eindämmung des Tabakkonsums innerhalb der Europäischen Union und im Rahmen der gemeinsamen Arbeit zur Bekämpfung dieser Epidemie, zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten, übermittelt das Königreich Spanien weitere Informationen über die Herkunft, die Motivation und den inhaltlichen Umfang der auf nationaler Ebene vorgeschlagenen Maßnahmen.

Die aktuelle Sachlage in Spanien.

Derzeit expandiert der Markt für Tabak und verwandte Produkte in Spanien rasant, wobei sich das bestehende Angebot ständig weiterentwickelt und durch umfangreiche Kommunikations- und Marketingkampagnen, die von den produzierenden Unternehmen organisiert werden, ein erheblicher Zugang zu allen Arten von Verbrauchern besteht. So wurde die Durchdringung dieser Produkte bei einer Vielzahl von Unternehmen beobachtet, die den Markt auf regionaler und lokaler Ebene innerhalb des Vertriebs- und Dienstleistungsbereichs gegenüber dem Endverbraucher bilden. Das bedeutet, dass diese Produkte für die breite Öffentlichkeit leichter zugänglich sind, da sie an Orten verkauft werden, die von den Menschen regelmäßig besucht werden, wie z. B. Unterhaltungs- und Freizeiteinrichtungen, Lebensmittelgeschäfte, Kosmetik- und Schönheitsgeschäfte, Zeitungsläden und Geschäfte des täglichen Bedarfs. Erwähnenswert ist die Leichtigkeit des Zugangs zu Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen aufgrund der großen Vielfalt an Bewirtungs- und Catering-Einrichtungen im gesamten nationalen Hoheitsgebiet.

Nach Angaben des Nationalen Instituts für Statistik (INE) für das Jahr 2024 verfügt Spanien über insgesamt 514.441

Betriebe des Gastgewerbes, womit das Land an der Spitze des verfügbaren Angebots in der Europäischen Union steht (vgl. Betriebe nach Autonomen Gemeinschaften, Haupttätigkeit (CNAE-Gruppen 2009)). Kombinierte Positionen 56, Lebensmittel- und Getränkedienstleistungen, Position 561, Restaurants und Lebensmittelstände, Position 563, Getränkebetriebe). https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=294&L=0

In diesem Sinne und gemäß den Daten von Eurostat 2022 zur Zahl der Unternehmen, die Dienstleistungen im Bereich Beherbergung und Gastronomie (statistische Systematik der Wirtschaftszweige (NACE) Abschnitt I) erbringen, steht Spanien mit insgesamt 296,3 gegenüber 329,1 in Italien bzw. 288,9 in Frankreich an zweiter Stelle (Zahlen in Tausend) (Schlüsselindikatoren, Beherbergung und Gastronomie (NACE-Abschnitt I) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Businesses_in_the_accommodation_and_food_services_sector).

Andererseits weist die derzeit in Spanien geltende Gesetzgebung erhebliche Mängel auf, da seit der Verabschiedung des Gesetzes 42/2010 vom 30. Dezember 2010 und des Königlichen Dekrets 639/2010 vom 14. Mai 2010 seit mehr als 15 Jahren keine umfassende, an die nationale Situation angepasste Aktualisierung erfolgt ist. Seitdem wurde die Richtlinie 2014/40/EU im Bereich Tabak und verwandte Erzeugnisse erst 2017 in das Königliche Dekret 579/2017 vom 9. Juni 2017 umgesetzt, das derzeit aktualisiert wird. Diese Umsetzung erfolgte streng buchstabengetreu und unter ausschließlicher Beachtung des Inhalts der europäischen Verordnungen, ohne zusätzliche Anpassungen an den nationalen Rahmen vorzunehmen. Dasselbe geschah kürzlich, im Jahr 2024, mit der Umsetzung der Delegierten Richtlinie (EU) 2022/2100 der Kommission vom 29. Juni 2022 in das Königliche Dekret 47/2024 zur Änderung des Königlichen Dekrets 579/2017.

Nach mehr als einem Jahrzehnt ohne Überarbeitung der Verordnungen und angesichts der enormen Dynamik des Marktes für Tabak und verwandte Erzeugnisse sind die nationalen Verordnungen nun stark veraltet und müssen dringend aktualisiert werden, da sie nicht an die aktuelle Situation des Marktes für Tabak und verwandte Erzeugnisse in Spanien angepasst sind.

Es sei darauf hingewiesen, dass das Fehlen einer angemessenen Regulierung von Erzeugnissen mit gemischten Eigenschaften, mit oder ohne Tabak oder Nikotin, dazu geführt hat, dass sie ohne Bewertung durch die Behörden oder die einschlägigen Gesundheitsgarantien in Verkehr gebracht wurden, wodurch die Gesundheit der Verbraucher sowie ihre diesbezügliche Information und Wahrnehmung gefährdet wurden. Dies gilt auch für nikotinfreie elektronische Zigaretten, Nikotinbeutel und erhitzte Kräuterprodukte. Der notifizierte Entwurf eines königlichen Dekrets zielt darauf ab, die sich aus dieser Situation ergebenden Probleme zu lösen, indem er eine Reihe von gesundheitsbezogenen Anforderungen und Verpflichtungen festlegt, die für die ordnungsgemäße Kontrolle und Überprüfung dieser Produkte erforderlich sind.

Diese Situation des weitverbreiteten Zugangs, der unzureichenden Regulierung oder der Deregulierungspraxis hat gegebenenfalls zu einem Anstieg des Verbrauchs und damit zu einer ernsthaften Beeinträchtigung der öffentlichen Gesundheit geführt, die dringendes Handeln auf nationaler Ebene erfordert, da es darüber hinaus keinen aktualisierten Rechtsrahmen auf europäischer Ebene gibt. Ebenso hat die fehlende Regulierung ein falsches Sicherheitsgefühl und eine falsche Risikowahrnehmung der Bevölkerung in Bezug auf neue Produkte begünstigt, was wiederum den Zugang zu Tabak und verwandten Produkten für gefährdete Bevölkerungsgruppen wie Kinder und Jugendliche erleichtert hat.
Die im Rahmen amtlicher Gesundheitserhebungen verfügbaren Prävalenzdaten über den Konsum von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen in Spanien sind nachstehend aufgeführt:
Erstens, in Bezug auf das Alter des Beginns des Konsums, haben wir verschiedene aktuelle Studien in Spanien.

Gemäß der Erhebung zum Drogenkonsum in Sekundarschulen in Spanien (ESTUDES) (https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/ESTUDES_2023_Informe.pdf) aus dem Jahr 2023, die bei Schülerinnen und Schülern im Alter von 14 bis 18 Jahren durchgeführt wurde, liegt das Anfangsalter für den Tabakkonsum bei 14,1 Jahren (14,1 Jahre für Mädchen und 14,1 Jahre für Jungen). Das Einstiegsalter für den täglichen Tabakkonsum liegt bei 14,6 Jahren (14,6 Jahre bei Mädchen und 14,7 Jahre bei Jungen). Erweitert man darüber hinaus die Zielgruppe der Erhebung, wie es in der Piloterhebung über Drogenkonsum und -abhängigkeit unter 12- und 13-jährigen Sekundarschülern in der ersten und zweiten Klasse der obligatorischen Sekundarschule in Spanien (ESTUDES 2023-

Pilotstudie,https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/publicaciones/catalogo/catalogoPNSD/publicaciones/pdf/2023_OEDA_InformePilotoESTUDES_1y2_ESO.pdf) geschehen ist, so stellt man fest, dass das Einstiegsalter bei Jungen auf 11,8 Jahre und bei Mädchen auf 11,9 Jahre sinkt, während der tägliche Konsum im Durchschnitt mit 11,5 Jahren bei Jungen und 12,2 Jahren bei Mädchen beginnt. Mit anderen Worten, das Durchschnittsalter des Konsumbeginns sinkt, wenn wir die Altersgrenze für die befragte Bevölkerungsgruppe senken. Wenn wir die Altersspanne der Befragten weiter verringern, besteht die Möglichkeit, dass diese Zahl noch weiter sinkt. Im Fall von ESTUDES stagniert die Entwicklung im Alter des Beginns des Verbrauchs. Seit Beginn der Aufzeichnungen im Jahr 1996 ist das Alter bei Beginn des Konsums von 13,9 auf 14,1 Jahre im Jahr 2023 gestiegen, und das Alter bei Beginn des täglichen Konsums bleibt zwischen den beiden Aufzeichnungen konstant bei etwa 14,6 Jahren.
Andererseits wurde in der Studie Health Behaviour in School-aged Children-Spain (HBSC) von 2022, die an mehr als 30.000 schulpflichtigen Jugendlichen im Alter zwischen 11 und 18 Jahren durchgeführt wurde, ein früher Beginn des Tabakkonsums (13 Jahre oder früher) bei rund 11 % in den Jahren 2018 und 2022 beobachtet, wodurch der Abwärtstrend, der 2002 begann, gebrochen
wurde.https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/entornosSaludables/escuela/estudioHBSC/2022/home.htm

Betrachtet man die in der Erhebung über Alkohol und andere Drogen in Spanien (EDADES) 2024 (https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/2024_Informe_EDADES.pdf) erhobenen Daten, deren Altersspanne der Teilnehmer zwischen 15 und 64 Jahren liegt, so stellt man fest, dass das in dieser Studie ermittelte Einstiegsalter für den Tabakkonsum bei 16,6 Jahren und der tägliche Konsum bei 18,5 Jahren liegt. Der Trend der Studie hat sich seit den letzten Jahrzehnten fortgesetzt, da 1997 der Beginn des Konsums (sporadisch und täglich) in 16,5 Jahren war und die Daten im Jahr 2011 bei 18,5 Jahren lagen.
In Bezug auf die Prävalenz des Tabakkonsums in der Allgemeinbevölkerung sehen wir unter Betrachtung historischer Daten aus der Nationalen Gesundheitsumfrage in Spanien von 2017 (ENSE,https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaNacional/encuestaNac2017/ENSE17_pres_web.pdf) und der Europäischen Gesundheitsumfrage in Spanien 2020 (EESE,https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/EncuestaEuropea/Enc_Eur_Salud_en_Esp_2020_datos.htm) sowohl in einer Bevölkerung zwischen 15 und 99 Jahren einen allmählichen Rückgang von 38,35 % im Jahr 1987 (55,2 % Männer und 22,93 % Frauen) auf 25,35 % im Jahr 2014 (30,43 % Männer und 20,50 % Frauen). Es wird beobachtet, dass dieser Rückgang bei Männern stärker ausgeprägt ist als bei Frauen, obwohl sie auch von einer Position mit höherer Prävalenz ausgingen. Ab 2014 stabilisierte sich der Rückgang jedoch und sank innerhalb eines Jahrzehnts um nur noch 5 %.
Der EDADES-Erhebung 2024 zufolge ist ein ähnliches Muster beim Rückgang des Tabakkonsums festzustellen. Die Prävalenz des Tabakkonsums bei Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren ist von 46,8 % im Jahr 1997 (55,0 % bei Männern und 38,7 % bei Frauen) auf 40 % im Jahr 2011 (44,8 % bei Männern und 37,0 % bei Frauen) gesunken. Danach stagnierte der Rückgang auf 39,0 % im Jahr 2022. Zwar war in der letzten Studie im Jahr 2024 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen, wobei die Prävalenz des aktuellen Konsums bei 36,8 % lag (40,9 % Männer und 32,7 % Frauen).
In beiden Fällen wird darauf hingewiesen, dass umfassende regulatorische Änderungen erforderlich sind, um die jüngere Bevölkerungsgruppe zu erreichen, die den Verbrauch im aktuellen Kontext weiterhin aufrechterhält.
Die ESTUDES-Erhebung, die sich auf die Prävalenz des Tabakkonsums in den frühesten Altersgruppen konzentriert, begann 1994 mit einem alarmierenden Wert von 60,6 % bei Sekundarschülern im Alter von 14 bis 18 Jahren (56,6 % bei Jungen und 65,1 % bei Mädchen), während in der ESTUDES-Erhebung 2023 33,4 % festgestellt wurden (30,0 % bei Jungen und 36,8 % bei Mädchen). In diesem Fall war der Rückgang des Verbrauchs allmählich und kontinuierlich und ging in 30 Jahren um 27 Prozentpunkte zurück. Wie wir weiter unten sehen werden, ist der Grund dafür, dass der Rückgang der Prävalenz in dieser Altersgruppe in den letzten Jahren nicht stagniert hat, darin zu suchen, dass sie zu neuen Formen des Konsums übergegangen sind, wie z. B. zu elektronischen Zigaretten.

Andererseits wird in der HBSC-Studie 2022 (https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/entornosSaludables/escuela/estudioHBSC/2022/home.htm) festgestellt, dass 4,8 % der Jugendlichen im Alter von 11 bis 18 Jahren in Spanien täglich Zigaretten rauchen, wobei 13,3 % Zigaretten bereits bei 17 bis 18 Jahren rauchen (14 % Mädchen und 12,2 % Jungen), sodass weiterhin ein Verbesserungsbedarf bei den Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit besteht, um diese Bevölkerungsgruppe zu erreichen. Obwohl der tägliche Tabakkonsum zwischen 2002 (14,7 %) und 2022 (4,8 %) um ein Drittel

zurückgegangen ist, ist in den letzten Jahren eine Stabilisierung sowohl in der Gesamtstichprobe als auch in den verschiedenen spezifischen Gruppen nach Geschlecht, Alter und Kaufkraft der Familie zu beobachten. Darüber hinaus ist beunruhigend, dass in den letzten Jahren ein Anstieg bei den Mädchen (5,3 % im Jahr 2022 gegenüber 4,1 % im Jahr 2018) und in der Altersgruppe der 17- bis 18-Jährigen (13,3 % im Jahr 2022 gegenüber 11,1 % im Jahr 2018) zu verzeichnen war.

Interessant ist auch, dass, wie aus diesen Daten hervorgeht, die Prävalenz des Tabakkonsums bei Jugendlichen bei Mädchen höher ist als bei Jungen. Dies hängt damit zusammen, dass Frauen erst später im Leben mit dem Rauchen beginnen, da sie sich derzeit in der dritten Phase des epidemiologischen Modells des Rauchens befinden, sowie mit spezifischen, auf Frauen ausgerichteten Marketingstrategien.

Ebenso stellen wir weiterhin ein soziales Gefälle beim Tabakkonsum bei Jugendlichen fest, so dass die Prävalenz des täglichen Tabakkonsums bei 6,4 % in Familien mit geringer Kaufkraft gegenüber 3,9 % bei Jugendlichen in Familien mit hoher Kaufkraft liegt.

Daher wird die Gestaltung von Politiken mit strukturellen und regulatorischen Maßnahmen auch zum Abbau gesundheitlicher Ungleichheiten und zur Minimierung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen auf die Rauchepidemie beitragen, die, wie frühere Daten zur Konsumprävalenz zeigen, mit besonderem Interesse für junge und weibliche Bevölkerungsgruppen angegangen werden sollte, und zwar durch Maßnahmen, die darauf abzielen, die Attraktivität dieser neuen Geräte und Produkte zu verringern, da die überwiegende Mehrheit von ihnen unter Verwendung von Farben, Formen, Aromen und Geschmacksrichtungen konzipiert wurde, die speziell auf diese Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind.

Was elektronische Zigaretten betrifft, so sehen wir, dass der Konsum dieser Produkte bei jüngeren Menschen in den letzten Jahren zugenommen hat. Die ESTUDES-Umfrage 2023 ergab, dass 55 % der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe eletronische Zigaretten getestet haben. Davon gaben die meisten an, es mit nikotinfreien Kartuschen (60,7 %), 14,9 % mit Nikotin und die restlichen 24,4 % mit Kartuschen oder Flüssigkeiten der beiden Typen verwendet zu haben. In der Erhebung von 2021 wurde jedoch ein leichter Abwärtstrend beobachtet (https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/ESTUDES_2022_Informe.pdf), der wahrscheinlich darauf zurückzuführen ist, dass die durch COVID-19 verursachte epidemiologische Situation zu einer Verzerrung der Daten geführt hat. In der aktualisierten Erhebung von 2023, nach dem Ende der COVID-19-Pandemie, wurde bei allen Konsummustern ein starker Aufschwung beobachtet. Im Gegensatz dazu sagen mehr als 10 % der Allgemeinbevölkerung, dass sie sie irgendwann in ihrem Leben benutzt haben, ein viel geringerer Prozentsatz als Studenten. Das Problem besteht darin, dass die historische Reihe der ESTUDES-Umfrage zeigt, dass sich der Konsum dieser Produkte zwischen 2015 und 2022 verdoppelt hat, und zwar von 20,1 % auf 54,6 % der Schüler, die mindestens einmal in ihrem Leben elektronische Zigaretten benutzt haben.
Tabakverwandte Produkte wie elektronische Zigaretten oder Nikotinbeutel haben sich als Einfallstor zum Konsum anderer Tabakerzeugnisse erwiesen. Wie mehrfach wissenschaftlich nachgewiesen wurde, stellt dies ein ernstes Problem für die öffentliche Gesundheit dar, das besondere Aufmerksamkeit bei der Verbesserung der derzeitigen Regulierung dieser Geräte erfordert, die, versteckt unter dem Anschein harmloser und attraktiver Farben und Formen, zur Normalisierung und zum Einstieg junger Menschen in den Nikotinkonsum beitragen und das Risiko einer langfristigen Abhängigkeit erhöhen (Adermark, L., Galanti, M.R., Ryk, et al (2020) Prospective association between use of electronic cigarettes and use of conventional cigarettes: a systematic review and meta-analysis. ERJ Open Research 2021 7(3): 00976-2020; DOI: https://doi.org/10.1183/23120541.00976-2020; Plurphanswat, N., Hughes, J. R., Fagerström, K., & Rodu, B. (2020). Erste Informationen über ein neuartiges Nikotinprodukt. The American journal on addictions, 29(4), 279–286. https://doi.org/10.1111/ajad.13020).

Darüber hinaus können elektronische Zigaretten gesundheitsgefährdende chemische Substanzen sowie Schwermetalle aus Widerständen und Batterien enthalten. Eine Krankheit, die mit dem Gebrauch von elektronischen Zigaretten in Verbindung gebracht wird, EVALI (E-cigarette or Vaping product use associated lung injury), wurde ebenfalls beschrieben, die eine akute Lungenschädigung verursacht und mit mehreren Ursachen in Zusammenhang stehen kann. All dies spricht dafür, dass die Regulierung von tabakbezogenen Produkten die Überwachung der mit ihrem Konsum verbundenen

Risiken erleichtert.
Für die neuesten Produkte (Nikotinbeutel, erhitzte Kräuter usw.), die noch nicht lange auf dem Markt sind, liegen noch keine Verbrauchsdaten aus Bevölkerungserhebungen in Spanien oder in Europa oder historische Daten vor, da es sich um neue Produkte handelt. Die Beweise für die Zunahme dieses Phänomens beruhen unter anderem auf Studien wie denjenigen aus den Vereinigten Staaten, die alarmierende Daten über den Mischkonsum von Tabak und anderen Produkten zeigen, sowie auf anderen nationalen und internationalen Studien, die die Zunahme der Probleme beim Mischkonsum von Tabak und elektronischen Zigaretten belegen (Han D, Harlow AF, Miech RA, et al. Nicotine Pouch and E-Cigarette Use and Co-Use Among US Youths in 2023 and 2024). JAMA Netw Open. 2025; 8 (4): e256739. https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2833331; Cornelius, M. E., Loretan, C. G., Wang, T. W., Jamal, A. und Homa, D. M. (2022). Tobacco product use among adults – United States, 2020. MMWR Recommendations and Reports, 71 (11), 397 - 405.
https://doi.org/10.15585/mmwr.mm7111a1 Adriaens, K., Van Gucht, D. und Baeyens, F. (2017). Differences between dual users and switchers center around vaping behavior and its experiences rather than beliefs and attitudes. International Journal of Environmental Research and Public Health, 15(1). https://doi.org/10.3390/ijerph15010012 ; Coleman, S. R. M., Piper, M. E., Byron, M. J. & Bold, K. W. (2022). Dual use of combustible cigarettes and e-cigarettes: A narrative review of current evidence. Current Addiction Reports, 9(4), 353-362. doi:10.1007/s40429-022-00448-1 ; Ayesta, J., Peruga, A., Rebollar, A.,et al. (2024). What does Harm Reduction in Tobacco Use means to Public Health. Revista espanola de salud publica (Spanische Zeitschrift für öffentliche Gesundheit 98, e202405037)
Ebenso gab es eine beträchtliche Zunahme der Verkaufsstellen, an denen diese Produkte vermarktet werden, die von Null auf Tausende gestiegen sind (staatliche Geschäfte, Tankstellen, Fachgeschäfte usw.), sowie die Förderung und Werbung für diese Produkte in allen möglichen Medien wie sozialen Netzwerken, öffentlichen Veranstaltungen usw. Dies zeigt sich auch in der Beobachtung der Verbrauchsmuster, indem diese Produkte wieder an rauchfreien Orten konsumiert werden, an denen Tabak nicht mehr konsumiert wurde, und jetzt werden all diese neuen Alternativen unter Umgehung der Vorschriften der Bereiche konsumiert, in denen das Rauchen verboten ist. Auch die von der Branche selbst durchgeführten Marktstudien zeigen alarmierende Wachstumsprognosen, insbesondere in Ermangelung einer klaren Regulierung neuer Nikotinprodukte (spanischer Markt für Nikotinbeutel: nach Typ, nach Nikotingehalt, nach Kategorie, nach Verbrauchergruppe, nach Vertriebskanal - Prognose, 2025-2034
https://www.gminsights.com/es/industry-analysis/spain-nicotine-pouches-market).

In ähnlicher Weise ergab die HBSC-Studie aus dem Jahr 2022, dass 12,1 % der Jugendlichen im Alter von 11 bis 18 Jahren mindestens einmal elektronische Zigaretten konsumiert hatten, wobei die Nutzung mit zunehmendem Alter zunahm und bei den 17- bis 18-Jährigen 18,8 % erreichte (20,6 % bei Mädchen und 18,9 % bei Jungen).
Als Reaktion auf diese Daten, insbesondere im Bereich der minderjährigen und jungen Bevölkerung, arbeitet Spanien an der Kontrolle und Prävention des Konsums nicht nur von Tabakerzeugnissen, sondern auch von neuen verwandten Produkten.

Daher wurde im April 2024 der umfassende Plan zur Prävention und Bekämpfung des Tabakkonsums 2024-2027 genehmigt, in dem die strategischen Ausrichtungen, Ziele und Ziele festgelegt sind, die in den kommenden Jahren umgesetzt werden sollen.
Konkret ist die als Gesetzesänderung vorgelegte Maßnahme Teil der Entwicklung eines ihrer fünf Ziele, nämlich „Ziel 1. Verhinderung des Beginns des Tabakkonsums und der Nutzung verwandter Produkte.“ So sieht der Plan im Rahmen dieses Ziels und der diesbezüglich vereinbarten Legislativstrategie mit allen betroffenen Sektoren auf nationaler Ebene konkret Folgendes vor:

• Regulierung des Verkaufs und des Konsums von Tabakerzeugnissen.
• Verbot von Zusatzstoffen zur Aromatisierung von Tabak und verwandten Erzeugnissen.

Mitgliedstaaten, die den Inhalt des genehmigten Gesamtplans analysieren und weiter untersuchen möchten, können dies über den Link tun, der in dem entsprechenden Abschnitt der Website des spanischen Gesundheitsministeriums veröffentlicht ist.
(https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/tabaco/legislacionAcuerdosDenuncia/docs/planIntegralPrevencionyControlTabaquismo(PIT)2024_2027.pdf)

Es sei darauf hingewiesen, dass der Plan von verschiedenen sozialen Sektoren, der Verwaltung und den Wissenschaftlern vereinbart wurde und im Einklang mit den Ausführungen in dieser Antwort die Notwendigkeit beinhaltet, verschiedene Verbesserungen einzuführen, die aufgrund der erheblichen Veränderungen, die sowohl in Bezug auf die Epidemiologie und das Konsumverhalten als auch in der derzeitigen Konfiguration des Marktes für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse in unserem Land stattgefunden haben, noch nicht durch harmonisierte EU-Vorschriften abgedeckt sind.

Begründung für die Notwendigkeit der Aktualisierung der Verordnung.
Die Begründung für die Notwendigkeit einer Aktualisierung des Königlichen Dekrets 579/2017 im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Rauchens in Spanien beruht schließlich auf der Entwicklung der Tabakerzeugnisse und verwandten Erzeugnisse und der Notwendigkeit, die Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, insbesondere bei jungen Menschen, zu verstärken.

Der Schutz der öffentlichen Gesundheit stellt eines der vorrangigen allgemeinen Interessen innerhalb der Rechtsordnung der Europäischen Union dar. Insbesondere wird den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 168 AEUV die Befugnis übertragen, nationale Maßnahmen in diesem Bereich zu erlassen, sofern diese verhältnismäßig, nichtdiskriminierend und hinreichend begründet sind.

Die mit der Aktualisierung der spanischen Verordnung eingeführten Maßnahmen entsprechen den in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten Rechtfertigungskriterien (Artikel 36 und 168 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)), die Ausnahmen von den Artikeln 34 und 35 AEUV und verhältnismäßige, nichtdiskriminierende und gerechtfertigte nationale Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit ermöglichen.

Auch der Vorschlag für ein königliches Dekret steht im Einklang mit den europäischen Richtlinien und widerspricht ihnen nicht; er ergänzt sie und ist in einigen Fällen restriktiver, was auch zugegeben wird. Sein Hauptziel ist der Schutz der öffentlichen Gesundheit, und die Maßnahmen werden als dem angestrebten Ziel angemessen angesehen, da sie darauf abzielen, den Konsum von Tabak und verwandten Erzeugnissen einzuschränken, die Aufnahme des Konsums zu verhindern, insbesondere bei gefährdeten Gruppen wie Minderjährigen und jungen Menschen, und die Information der Verbraucher zu verbessern, insbesondere bei neuartigen Erzeugnissen, die zunehmend auf dem Markt vertreten sind und für die es keinen harmonisierten Rechtsrahmen auf europäischer Ebene gibt. All dies dient letztlich dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und dem Auftreten von Krankheiten im Zusammenhang mit der Verwendung und dem Missbrauch dieser Produkte. Um die Verhältnismäßigkeit des Vorhabens zu verdeutlichen, ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen das Ergebnis des oben erwähnten Prozesses der Ausarbeitung des umfassenden Plans sind und das Ergebnis der harten Arbeit der Bewertung, Analyse und Studie, die während der Ausarbeitung dieses Plans durchgeführt wurde. Diese Arbeit umfasste die fachliche Beteiligung der Sachverständigengruppe für Rauchen an der Koordinierung zwischen den Autonomen Gemeinschaften und dem Gesundheitsministerium. Darüber hinaus werden die Maßnahmen des Plans von den verschiedenen Gesundheitsverbänden und verwandten Einrichtungen auf nationaler Ebene, die an der Ausarbeitung des Plans mitgewirkt haben, sowie von allen zuständigen Ministerien wissenschaftlich unterstützt. So wurden in den verschiedenen im Vorfeld stattfindenden Fachsitzungen sowie bei der Erstellung der vielfältigen Entwürfe des Plans die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Tabakepidemie in Spanien identifiziert, zusammen mit den verschiedenen bestehenden Alternativen, die von der am wenigsten restriktiven bis zur weitreichendsten reichen. Schließlich ist zu erwähnen, dass der endgültige Text, der unter dem in dieser Antwort angegebenen Link veröffentlicht ist, von den technischen Diensten des Ministerrats, dem ersten institutionellen Organ der Regierung des Königreichs Spanien, analysiert und auf gemeinsamen Vorschlag des Gesundheitsministers und des Finanzministers auf der Sitzung vom 30. April 2024 auf seine Verhältnismäßigkeit hin geprüft wurde.

Darüber hinaus weist der Gesundheitssektor auf internationaler Ebene auf die Notwendigkeit hin, in der regulatorischen Regulierung von Tabak und verwandten Erzeugnissen voranzukommen, sich an die Entwicklung des Marktes anzupassen und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, sowohl für die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen als auch als wesentliches Handlungsfeld bei der Prävention nicht übertragbarer Krankheiten.
In diesem Zusammenhang haben die EU-Mitgliedstaaten im Vorfeld des Gipfeltreffens der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums (COP 10), das im Februar 2024 in Panama stattfindet, während des spanischen EU-Ratsvorsitzes ein gemeinsames Positionspapier für die COP 10 ausgearbeitet, das als

gemeinsamer Standpunkt vereinbart wurde, eine Reihe von Punkten bezüglich der notwendigen Regulierung aller neuartigen Tabakerzeugnisse, elektronischen Einwegzigaretten mit und ohne Nikotin sowie Nikotinbeuteln und anderen tabakfreien Nikotinerzeugnissen streng reguliert werden, was ihr Verbot zum Schutz insbesondere von Kindern und Jugendlichen einschließen könnte, und in Zukunft regelmäßig überwacht werden. Dazu gehört auch die notwendige Überprüfung und Regulierung von Süßungsmitteln, Zusatzstoffen und Aromen, die diese Produkte attraktiv machen, indem sie ihr Suchtpotenzial erhöhen. Angesichts der besorgniserregenden Tendenzen bei der Beliebtheit innerhalb dieser Altersgruppe und bei Nichtrauchern hält er es für wichtig, den Tabakkonsum, einschließlich neuer und neu aufkommender Tabakerzeugnisse, streng zu regulieren und kontinuierlich zu überwachen, insbesondere unter jungen Menschen. Dieses Dokument (Interinstitutionelles Dossier: 2023/0313(NLE)) wurde als LIMITE eingestuft, so dass es der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist, aber den Mitgliedstaaten steht dieses Dokument zur Konsultation zur Verfügung (Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC) – Zehnte Tagung der Konferenz der Vertragsparteien (COP10) a) Beschluss des Rates über die im Namen der Europäischen Union auf der zehnten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC) zu vertretenden Standpunkte – Annahme b) Standpunkte und gemeinsame Standpunkte der Union – Billigung. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil:ST_14761_2023_REV_1)

Auf dem COP10-Gipfel der Vertragsparteien (https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/fctc-cop10(26) -report-of-the-tenth-session-of-the-conference-of-the-parties-to-the-who-framework-convention-on-tobacco-control) einigten sich die Unterzeichner schließlich auf der Grundlage des von der EU mit dem oben genannten Dokument vertretenen gemeinsamen Standpunkts darauf, auf neuartige Produkte (ENDS (elektronische Zigaretten), HTP (erhitzte Tabakerzeugnisse) und Nikotinbeutel) denselben Rechtsrahmen anzuwenden, der bereits für herkömmliche Zigaretten gilt. Dies schließt alle Bestimmungen des FCTC-Übereinkommens ein, z. B. die Kennzeichnung mit gesundheitsbezogenen Warnhinweisen, Steuern, Werbebeschränkungen oder das Verbot ihrer Verwendung im öffentlichen Raum. Die Länder wurden aufgefordert, ein vollständiges oder restriktives Verbot dieser Produkte, ein Verbot von Aromen, die Jugendliche ansprechen, Beschränkungen oder ein Verbot der kommerziellen Vermarktung sowie eine strenge Kontrolle oder ein Verbot von Einwegprodukten (D ENDS) und Nikotinbeuteln zu erwägen, wobei der Schwerpunkt auf deren Umweltauswirkungen und dem Konsum durch Jugendliche liegen sollte.

Spanien beteiligt sich aktiv an verschiedenen Gemeinsamen Aktionen, darunter die zur Eindämmung des Tabakkonsums, mit der Räume für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten über die Regulierung von Produkten geschaffen werden, die nicht unter die Richtlinie über Tabakerzeugnisse (Richtlinie 2014/40/EU) fallen. Auf der Grundlage dieser Zusammenarbeit wurden verschiedene Fortschrittsberichte erstellt, in denen die Entwicklung und die Merkmale der neuen verwandten Produkte, die auf dem Markt entstanden sind, analysiert wurden.

Darüber hinaus ist Spanien Teil der Gemeinsamen Aktion „Prävention nicht übertragbarer Krankheiten und Krebs“, in deren Rahmen verschiedene Aktivitäten entwickelt werden, wie z. B. das Arbeitspaket 5 (WP5), das sich auf die Stärkung der Steuer- und Regulierungspolitik gegen die wichtigsten Risikofaktoren nicht übertragbarer Krankheiten konzentriert. Im Bereich Tabak und verwandte Erzeugnisse trägt sie zur vergleichenden Analyse gesetzlicher Rahmenbedingungen, zur Entwicklung steuerlicher Maßnahmen zur Förderung gesünderer Verhaltensweisen und zur Unterstützung bei der Umsetzung politischer Maßnahmen zur Verringerung der Auswirkungen einer schädlichen Vermarktung bei. Diese Beteiligung ermöglicht es, bewährte Verfahren auf europäischer Ebene auszutauschen und die nationalen Strategien zur Eindämmung des Tabakkonsums zu stärken, und zwar nicht nur für herkömmliche Produkte, sondern für alle neuen Produkte, die ein Risiko für die Gesundheit und die Nikotinsucht darstellen können (Report-on-regulation-of-novel-tobacco-products-and-e-cigarettes-in-different-EU-Member-States.pdf https://jaotc.eu/wp-content/uploads/2023/10/D7.1; JA Prevent NCD. Arbeitspaket 05: Steuer- und Regulierungspolitik. https://preventncd.eu/work-packages/wp-05/).

1. Begründung für die Festlegung eines Grenzwerts von 0,99 Milligramm pro Nikotinbeutel
Die Festlegung von Grenzwerten für den Nikotingehalt in Nikotinbeuteln ist eine gesundheitspolitische Maßnahme, die in Anbetracht der potenziell toxischen und süchtig machenden Wirkung dieser Substanz auf den Menschen getroffen wurde und für die es zahlreiche wissenschaftliche Belege gibt. Aufgrund dieses giftigen und süchtig machenden Potenzials steht die Begrenzung dieses Stoffes zum Schutz der öffentlichen Gesundheit der Anwendung von Artikel 36 AEUV „Die

Bestimmungen der Artikel 34 und 35 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- oder Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sittlichkeit und der öffentlichen Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren, zur Erhaltung von Pflanzen, zum Schutz des nationalen künstlerischen, historischen oder archäologischen Erbes oder zum Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind.“ Daher ist die Anwendung der in dem Vorschlag enthaltenen Grenzwerte, die im Folgenden erläutert werden, gerechtfertigt.

Unabhängig vom Verabreichungssystem hat Nikotin gut dokumentierte gesundheitliche Auswirkungen. Dazu gehören eine erhöhte Herzfrequenz und ein erhöhter Blutdruck, die zu Arteriosklerose beitragen können, sowie neurotoxische Schäden am sich entwickelnden jugendlichen Gehirn, die die Schaltkreise verändern können, die Aufmerksamkeit, Lernen und Stimmung steuern. Nikotin ist auch ein bekannter reproduktionstoxischer Stoff, der für den sich entwickelnden Fötus schädlich ist. Obwohl es von der Internationalen Agentur für Krebsforschung (IARC) nicht als krebserregend eingestuft wird, deuten einige Untersuchungen darauf hin, dass es als Tumorpromotor wirken kann.
Die spanischen Behörden haben es in Ausübung ihrer Befugnisse auf dem Gebiet des Schutzes der öffentlichen Gesundheit für angemessen gehalten, einen Höchstgehalt von 0,99 mg Nikotin pro Beutel festzulegen. Diese Entscheidung beruht auf technischen, wissenschaftlichen und ordnungsrechtlichen Kriterien in Anwendung des Vorsorgeprinzips (Art. 191 AEUV) und im Einklang mit den bestehenden gesundheitsrechtlichen Vorschriften.
Spanien erkennt an, dass Vorsicht geboten ist, wenn es um ein kürzlich eingeführtes Produkt geht, das nur begrenzte wissenschaftliche Erkenntnisse und keine Verwendungsgeschichte aufweist, die eine Bewertung seiner mittel- und langfristigen Auswirkungen ermöglichen würde. Verschiedene Studien haben jedoch gezeigt, dass mit der Verwendung von Nikotinbeuteln erhebliche Toxizitäts- und Suchtrisiken verbunden sind. Europäische Einrichtungen wie die Europäische Chemikalienagentur und die Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 klassifizieren Nikotin für akute Inhalation, orale und dermale Toxizität (H330, H310 und H300).

Die durch Nikotin hervorgerufene Toxizität und Abhängigkeit wurde in verschiedenen wissenschaftlichen Studien dokumentiert. Studien wie die von Lunell et al. (2020) haben gezeigt, dass die Verwendung von Beuteln mit 6 mg Nikotin zu einem signifikanten Anstieg der Herzfrequenz (bis zu 10,5 Schläge pro Minute) und zu ähnlichen Plasmanikotinwerten wie bei Snus führt, was die unmittelbare physiologische Wirkung belegt (Lunell E, Fagerström K, Hughes J, Pendill R. Pharmacokinetic Comparison of a Novel Non-tobacco-Based Nicotine Pouch (ZYN) With Conventional, Tobacco-Based Swedish Snus and American Moist Snuff. Nicotine Tob Res. 2020 Oct 8;22(10):1757-1763https://doi.org/10.1093/ntr/ntaa068).
McEwan et al. haben ihrerseits (2022) beobachtet, dass Plasmaspitzen ähnlich denen nach dem Verzehr einer traditionellen Zigarette mit Konzentrationen von 6 bis 10 mg erreicht wurden, was ihre Fähigkeit zur Erzeugung von Abhängigkeit verstärkte (McEwan, M., Azzopardi, D., Gale, N., Camacho, O. M., Hardie, G., Fearon, I. M., & Murphy, J. (2022). Eine randomisierte Studie zur Untersuchung der Nikotinpharmakokinetik von oralen Nikotinbeuteln und einer brennbaren Zigarette. European journal of drug metabolism and pharmacokinetics, 47(2), 211-221. https://doi.org/10.1007/s13318-021-00742-9).

Allerdings haben auch Produkte mit niedrigeren Dosen gezeigt, dass diese Produkte nicht ohne Risiko sind, da Nikotin das kardiovaskuläre Risiko erhöht, insbesondere bei jungen Menschen und Menschen mit genetischer Veranlagung (Benowitz, N. L., & Burbank, A. D. (2016). Kardiovaskuläre Toxizität von Nikotin: Auswirkungen auf den Konsum elektronischer Zigaretten. Trends in der Herz-Kreislauf-Arzneimittel, 26(6), 515-523. https://doi.org/10.1016/j.tcm.2016.03.001).
Darüber hinaus wurden klinische Fälle von akuter Toxizität beschrieben, wie beispielsweise der Fall eines 21-jährigen Nichtrauchers, der ins Krankenhaus eingeliefert werden musste, nachdem er innerhalb von 12 Stunden 15 Nikotinbeutel mit jeweils 10,9 mg Nikotin konsumiert hatte, um sich auf eine Prüfung am nächsten Tag vorzubereiten. (Kent, J. T., Mok, G., & Austin, E. (2025)). Nicotine Toxicity From Repeat Use of Nicotine Pouches. Nicotine & tobacco research: official journal of the Society for Research on Nicotine and Tobacco, 27(4), 767-768. https://doi.org/10.1093/ntr/ntae111).
Aus Sicht der öffentlichen Gesundheit gibt der Konsum dieser Produkte unter Jugendlichen und jungen Menschen aufgrund ihres hohen Gehalts an freiem Nikotin und ihrer attraktiven Aufmachung zunehmend Grund zur Sorge (Stanfill, S., Tran, H., Tyx, R., Fernandez, C., Zhu, W., Marynak, K., King, B., Valentín-Blasini, L., Blunt, B. C., & Watson, C. (2021).

Characterization of Total and Unprotonated (Free) Nicotine Content of Nicotine Pouch Products. Nicotine & tobacco research: official journal of the Society for Research on Nicotine and Tobacco, 23(9), 1590–1596. https://doi.org/10.1093/ntr/ntab030).

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass diese Produkte bei jungen Menschen und Doppelkonsumenten auf besonderes Interesse stoßen, was sowohl eine Eskalation des Konsums als auch den Einstieg in den Konsum bei Nichtrauchern begünstigen könnte (Plurphanswat, N., Hughes, J. R., Fagerström, K., & Rodu, B. (2020). Erste Informationen über ein neuartiges Nikotinprodukt. The American journal on addictions, 29(4), 279–286. https://doi.org/10.1111/ajad.13020). Obwohl sie als „risikoarme“ Alternativen zu herkömmlichem Tabak vermarktet werden, wurde in neueren Analysen in einigen dieser Nikotinbeutel das Vorhandensein potenziell toxischer Verbindungen einschließlich tabakspezifischer Nitrosamine (TSNA), die für ihre Kanzerogenität bekannt sind, nachgewiesen (Mallock N, Schulz T, Malke S, et al. Levels of nicotine and tobacco-specific nitrosamines in oral nicotine pouches). Tobacco Control 2024;33:193-199. https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/33/2/193.full.pdf).
Insgesamt lassen die derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisse den Schluss zu, dass Nikotinbeutel, insbesondere wenn sie nicht reguliert sind, ein reales Risiko akuter Toxizität, der Exposition gegenüber krebserregenden Verbindungen und eines hohen Suchtpotenzials bergen. Diese Ergebnisse rechtfertigen voll und ganz die Notwendigkeit, strenge Grenzen für ihre Zusammensetzung, Dosis und Vermarktung festzulegen.
Spanien ist nicht der einzige Mitgliedstaat, der sich für eine Beschränkung dieser Produkte einsetzt, die derzeit ohne jegliche Gesundheitsregulierung auf dem Markt sind. In diesem Zusammenhang halten wir es für wichtig, auch die Erfahrungen von Ländern wie Frankreich, den Niederlanden, Belgien, Deutschland, Dänemark, Litauen, Lettland und Norwegen zu berücksichtigen, die restriktive oder direkt prohibitive Maßnahmen für diese Produkte ergriffen haben.
Frankreich befindet sich wie Spanien in der Bemerkungsphase des TRIS-Verfahrens seiner übermittelten Rechtsverordnung, insbesondere am 24. Februar 2025 (TRIS/(2025)0538). Mit diesem vorgeschlagenen Dekret wird Folgendes festgelegt: Ein Verbot von Nikotinprodukten zum oralen Gebrauch, insbesondere in Form von Dosierbeuteln oder porösen Beuteln, Paste, Pellets, Kaugummi, Lutschtabletten, Streifen oder einer Kombination dieser Formen".
Außerdem wird Folgendes hinzugefügt: „Der Dekretentwurf definiert Nikotinprodukte zum Einnehmen als Produkte, die zum Verzehr durch Einnahme oder Absorption bestimmt sind, insbesondere in Form von Dosierbeuteln oder porösen Beuteln, Pasten, Bonbons, Pellets, Flüssigkeiten, Kaugummi, Lutschtabletten, Streifen oder einer Kombination dieser Formen. Er bestimmt, dass diese Erzeugnisse im gesamten Inland einem Verbot unterliegen, soweit sie für den französischen Markt in den betroffenen Metropolgebieten und Überseegebieten bestimmt sind, und zwar hinsichtlich Herstellung, Erzeugung, Transport, Einfuhr, Ausfuhr, Besitz, der Verbreitung, Weitergabe oder Erwerbs sowie ihren Vertrieb und der Verwendung.“ Der Text sieht eine Ausnahme von diesem Verbot für Arzneimittel und Rohmaterialien für pharmazeutische Zwecke vor.

In den Niederlanden (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) wurden diese Produkte ab dem 1. Januar 2025 in den Geltungsbereich des Gesetzes über Tabak und Tabakerzeugnisse aufgenommen, indem ihr vollständiges Verbot ab diesem Datum festgelegt wurde. Zuvor war der Nikotingrenzgehalt pro Beutel auf höchstens 0,035 mg festgesetzt worden. Darüber hinaus haben die Niederlande sogar die Orte begrenzt, an denen diese Produkte aufgrund des Schadens, den sie verursachen können, konsumiert werden können.
Belgien, das bei der Regulierung dieser Produkte an vorderster Front steht, war das erste Land, das Nikotinbeutel verboten hat. Diese Maßnahme wurde im Oktober 2023 genehmigt und rechtfertigt dieses Verbot nicht nur wegen der Toxizität dieser Erzeugnisse, sondern weil sie einen Einfuhrweg für den Konsum von Tabak und anderen verwandten Erzeugnissen darstellen.
Deutschland hat eine andere Regelung als die übrigen Mitgliedstaaten, was die Einstufung dieser Art von Produkten angeht, da es sie als Lebensmittel (Novel Food) betrachtet. Obwohl es auf regulatorischer Ebene keine spezifische Grenze für den Nikotingehalt festlegt, hat das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) 2022 einen Bericht über die Risikobewertung von Nikotinbeuteln (siehe unten) (Bundesinstitut für Risikobewertung) erstellt. (2022). Health Risk Assessment of Nicotine Pouches: Updated BfR Opinion No. 023/2022 of 7 October 2022. In BfR-Stellungnahmen (Bd. 2022, Heft 23). Bundesinst. für Risikobewertung. https://doi.org/10.17590/20220204-105615).

Unter den nordischen Ländern hat Dänemark seinerseits den übrigen Mitgliedstaaten über das Ministerium für Inneres und Gesundheit mitgeteilt, dass die Begrenzung der Nikotinkonzentration in Nikotinbeuteln auf 9,0 mg am 1. April 2025

in Kraft getreten ist. Es sieht die vollständige Umsetzung dieser Beschränkung bis 2026 vor. Norwegen seinerseits verbietet den Verkauf dieser Produkte, hat aber keine spezifische Beschränkung eingeführt.
In den baltischen Staaten sind in Litauen seit 2024 Nikotinbeutel verboten, in Lettland wird seit Januar 2025 der Grenzwert von 4 mg für den maximalen Nikotingehalt festgelegt.
Es ist erwähnenswert, dass viele EU/EWR-Mitgliedstaaten nicht nur strenge steuerliche Maßnahmen ergriffen haben, um vom Konsum dieser Produkte abzuschrecken, sondern auch Gesundheitswarnungen, die über die Gefahren des Konsums dieser Produkte informieren.
In Spanien und unter uneingeschränkter Achtung der Vielfalt der Regulierungsansätze innerhalb der Europäischen Union möchten wir unsere Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zum Dialog bei der Suche nach gemeinsamen Regulierungsrahmen bekräftigen, die den Schutz der Gesundheit, insbesondere von Minderjährigen, Nichtrauchern oder Menschen mit Herz-Kreislauf-Erkrankungen, gewährleisten.
In Ermangelung eines harmonisierten Rahmens für diese Produkte in der EU wurden zahlreiche Vorschläge für ihre nationale Regulierung auf der Grundlage von Studien, Beiträgen der Zivilgesellschaft, wissenschaftlicher Gesellschaften, Patientenorganisationen, Verbänden von Angehörigen der Gesundheitsberufe usw. geprüft, die nach Konsultationen, Anhörungen und der Unterrichtung der Öffentlichkeit im Rahmen der nationalen Verfahren gesammelt wurden. Nach einer langen Diskussion wurde festgestellt, dass angesichts der Merkmale dieser Produkte, der vorgesehenen Verwendung und des potenziellen Risikos für die menschliche Gesundheit diese Produkte reguliert und begrenzt werden sollten. Die Festlegung des Grenzwertes von 0,99 mg/Beutel in Spanien basiert auf einem technischen Kriterium, das mit den bestehenden Gesundheitsvorschriften übereinstimmt.

Der von Spanien vorgeschlagene Grenzwert bezieht sich auf die Existenz von nikotinabgebenden Präparaten, die unter die so genannte „Nikotinersatztherapie (TIS)“ fallen und nach einem nationalen Verfahren als Arzneimittel zugelassen sind. Diese Produkte, von denen die meisten Nikotin in Form von Nikotinbitartrat-Dihydrat enthalten, wurden für das Inverkehrbringen zugelassen, nachdem die zuständigen Sachverständigenausschüsse nach Vorlage von Daten über Wirksamkeit, Sicherheit und Qualität eine positive Stellungnahme zu den Risiken und dem Nutzen abgegeben hatten. Darüber hinaus sind sie, wie in ihren technischen Datenblättern angegeben, für folgende Indikationen zugelassen: „Behandlung der Tabakabhängigkeit durch Linderung von Nikotinentzugssymptomen, einschließlich Angstzuständen bei Nikotinabhängigkeit, als Hilfe bei der Raucherentwöhnung oder zur Erreichung einer schrittweisen Verringerung des Tabakkonsums bei Rauchern, die motiviert sind, das Rauchen aufzugeben. Der endgültige Verzicht auf das Rauchen ist das oberste Ziel.“ Zu den in Spanien als TIS zum oralen Gebrauch zugelassenen Arzneimitteln gehören Aufmachungen von 1 mg, 2 mg, 4 mg Rauzen, 2 mg und 4 mg Kaugummi und 1 mg Mundspray (Technisches Datenblatt Nicotinell Mint 1 mg Rauzen). CIMA-Datenbank (AEMPS): https://cima.aemps.es/cima/dochtml/ft/63795/FT_63795.html Technisches Datenblatt: Nicotinell Mint 2 mg Lutschtabletten. CIMA-Datenbank (AEMPS): https://cima.aemps.es/cima/dochtml/ft/65407/FT_65407.html Technisches Datenblatt: NiQuitin 4 mg Lutschtabletten. CIMA-Datenbank (AEMPS): https://cima.aemps.es/cima/dochtml/ft/70554/FT_70554.html Technisches Datenblatt Nicotinell Fruit 2 mg medizinisches Kaugummi. CIMA-Datenbank (AEMPS): https://cima.aemps.es/cima/dochtml/ft/65587/FT_65587.html Technisches Datenblatt Nicotinell Fruit 4 mg medizinisches Kaugummi. CIMA-Datenbank (AEMPS): https://cima.aemps.es/cima/dochtml/ft/65586/FT_65586.html Technisches Datenblatt: Nicorette Bucomist 1 mg/Spritz-Applikationsspritze für Zubereitungen zum Einnehmen. CIMA-Datenbank (AEMPS): https://cima.aemps.es/cima/dochtml/ft/76185/FT_76185.html ; Königliches Gesetzesdekret 1/2015 vom 24. Juli 2015 zur Genehmigung des geänderten Textes des Gesetzes über Garantien und rationelle Verwendung von Arzneimitteln und Medizinprodukten. (2015). „BOE“ (Amtsblatt) Nr. 177 vom 25. Juli 2015 Abrufbar unter: https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8343-consolidado.pdf).

Da es sich bei Nikotinbeuteln gemäß der im Entwurf des Königlichen Dekrets vorgeschlagenen Definition um „ein Erzeugnis zum oralen Gebrauch ohne Tabak handelt, das ganz oder teilweise aus synthetischem oder natürlichem Nikotin besteht, das mit pflanzlichen Fasern oder einem gleichwertigen Substrat vermischt ist und in Form von Pulver, Fasern, Partikeln oder Paste oder einer Kombination dieser Formen dargeboten wird, in Einzeldosisbeuteln, porösen Beuteln, Tabletten oder einer gleichwertigen Form, ohne zum Rauchen bestimmt zu sein“, und in Anbetracht der möglichen Ähnlichkeit in Bezug auf den Verabreichungsweg und den Nikotingehalt sollte ihr Freizeitkonsum auf keinen Fall die Nikotinmengen der oben genannten zugelassenen Arzneimittel überschreiten.
Die fehlende Regulierung und Kontrolle dieser Produkte stellt ein Risiko für die öffentliche Gesundheit dar, da die

Zusammenfassung der Merkmale des Arzneimittels (SmPC) für diese Medikamente, die in der NRT (Nikotinersatztherapie) verwendet werden, nicht nur eine Reihe von Vorsichtsmaßnahmen enthält, die zu berücksichtigen sind, sondern auch vor den Risiken warnt, die mit Missbrauch oder Überdosierung verbunden sind. Diese Kontrolle im TSN kann durchgeführt werden, da es sich um Arzneimittel handelt, die in Apotheken mit entsprechender Kontrolle durch pharmazeutisches Personal verkauft werden, in denen vor den Risiken des Konsums gewarnt wird und in denen die vom medizinischen Personal vorgeschriebenen Leitlinien für die Verwendung festgelegt sind. Bei Nikotinbeuteln wird diese pharmazeutische Kontrolle nicht durchgeführt, so dass es dringend erforderlich ist, einen niedrigeren Grenzwert als den TSN festzulegen, insbesondere das zugelassene Produkt mit der niedrigsten Dosis, die 1 mg Lutschtabletten entspricht.
Da Nikotinbeutel klein sind, ist es auch notwendig, einen niedrigen Nikotingrenzwert (in unserem Fall 0,99 mg) festzulegen, da eine Überdosierung bei kleinen Kindern tödlich sein kann. Laut dem technischen Datenblatt der für TSN zugelassenen Arzneimittel kann es bei Erwachsenen zusätzlich zu Herzbeschwerden, die bei Menschen mit Pathologien schwer oder sehr schwerwiegend sein können, zu Schwäche, Schwitzen, Blässe, Hyperhidrose, Speichelfluss, Brennen im Hals, Übelkeit, Erbrechen, Durchfall, Bauchschmerzen, Seh- und Hörstörungen, Kopfschmerzen, Tachykardie, Herzrhythmusstörungen, Dyspnoe, Schwindel, Schläfrigkeit, Verwirrung und Asthenie kommen. Zudem können unter schweren Bedingungen Hypotonie, Kreislaufkollaps, Koma, Atemversagen und terminale Krampfanfälle auftreten.
Neben anderen vorgesehenen, weniger restriktiven Maßnahmen wurden die folgenden Szenarien in Betracht gezogen, die aus folgenden Gründen abgelehnt wurden:

• Festlegung eines Nikotindosisgrenzwerts von 20 mg/Beutel für elektronische Zigaretten: in Spanien wurde die Auffassung vertreten, dass Nikotindosen zwischen Nikotinbeuteln und elektronischen Zigaretten aus verschiedenen Gründen nicht vergleichbar sein können (durch die TPD festgelegte Grenzwerte von 20 mg/ml). Die Formate sind nicht ähnlich. Während es sich bei Nikotinbeuteln um feste Formen handelt, deren Nikotinaufnahme hauptsächlich oral und sublingual erfolgt und bei denen eine anhaltende Freisetzung nicht nachgewiesen wurde, werden bei elektronischen Zigaretten mit einer Konzentration von 20 mg/ml (40 mg Inhalt in den gesamten 2 ml) etwa 0,05 und 0,07 mg pro Inhalation (Inhalationsweg) in etwa 600-800 Zügen freigesetzt. Daher ist die Freisetzung von Nikotin in Nikotinbeuteln bei gleicher Dosis akut und birgt ein höheres Toxizitätsrisiko als die gleiche Nikotindosis in E-Zigaretten, bei denen die Freisetzung geringer und fraktioniert ist und ein Teil ausgeatmet wird. Daher wurde dieser Dosisgrenzwert verworfen.

• Festsetzung des Grenzwerts für die Nikotindosis auf 16,6 mg/Beutel, wie vom deutschen Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) vorgeschlagen, da diese Dosis von 16,6 mg Nikotin pro Beutel der durchschnittlichen Nikotinbelastung beim Rauchen einer Tabakzigarette entsprechen könnte. In demselben Bericht wird jedoch anerkannt, dass mindestens 50 % des Nikotins im Beutel schnell von der Mundschleimhaut absorbiert werden, wodurch Plasmakonzentrationen entstehen, die in einigen Fällen über denen des Zigarettenkonsums liegen, insbesondere in Nikotinbeuteln mit höheren Dosen (Bundesinstitut für Risikobewertung). (2022). Health Risk Assessment of Nicotine Pouches: Updated BfR Opinion No. 023/2022 of 7 October 2022. In BfR-Stellungnahmen (Bd. 2022, Heft 23). Bundesinst. für Risikobewertung. https://doi.org/10.17590/20220204-105615). Die Geschwindigkeit der Absorption und der daraus resultierende rasche Anstieg des Nikotinspiegels im Blut sind Schlüsselfaktoren für das Suchtpotenzial dieser Aufmachungen, ein besonders besorgniserregendes Risiko, wenn die Produkte mit attraktiven Aromen versehen sind und sich an ein junges Publikum richten.
Darüber hinaus basiert diese Studie auf einer theoretischen Berechnung, die von einem 30-mg-Präparat extrapoliert wurde, wobei von einer ähnlichen Absorption ausgegangen wurde, was unserer Meinung nach die Variabilität zwischen Produkten und Anwendern nicht genau wiedergibt. Außerdem konzentriert sie sich ausschließlich auf die akute Toxizität von Nikotin, ohne die Auswirkungen eines längeren Konsums oder individuelle Unterschiede in der Empfindlichkeit und Metabolisierung der Substanz zu berücksichtigen.

Eine besonders relevante Tatsache aus dem BfR-Bericht ist schließlich, dass mehr als die Hälfte der analysierten Beutel tabakspezifische Nitrosamine enthielten, bei denen es sich um genotoxische Karzinogene handelt, die von der Internationalen Agentur für Krebsforschung (IARC) und in der Datenbank der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) als karzinogen 1B H350 vorgeschlagen wurden. Das Vorhandensein dieser Stoffe in Produkten, die nicht direkt Tabak enthalten, zeigt einen Mangel an Reinheit und Qualitätskontrolle bei Freizeitprodukten, die nicht den pharmazeutischen Anforderungen unterworfen wurden.

• Festlegung eines Grenzwerts für die Nikotindosis von 4 mg/Beutel, der mit der zulässigen Höchstdosis für Nikotinkaugummis, die als Arzneimittel für die Nikotinersatztherapie verwendet werden, und mit dem von Ländern wie Lettland festgelegten Grenzwert übereinstimmt. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die tatsächliche Freisetzung von Nikotin in Kaugummi aufgrund von Unterschieden in der Formulierung und der Absorptionskinetik erheblich geringer ist als in Nikotinbeuteln (Azzopardi, D., Ebajemito, J., McEwan, M., Camacho, O. M., Thissen, J., Hardie, G., Voisine, R., mullard, G., Cohen, Z., & Murphy, J. (2022). A randomised study to assess the nicotine pharmacokinetics of an oral nicotine pouch and two nicotine replacement therapy products. Scientific reports, 12 (1), 6949. https://doi.org/10.1038/s41598-022-10544-x). Daher bietet auch diese Option keine objektive Sicherheit gegenüber dem endgültig vorgeschlagenen Schwellenwert.
Parallel dazu wurden auch restriktivere Maßnahmen, einschließlich eines vollständigen Verbots, geprüft, wie sie bereits von Ländern wie Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Norwegen umgesetzt wurden. Die Maßnahme, die als die verhältnismäßigste und gerechtfertigtste angesehen wird, wurde jedoch auf der Grundlage des spanischen und europäischen Rechts- und Gesundheitsrahmens und der bekannten Risiken festgelegt.
Kurz gesagt: Während Artikel 34 AEUV Beschränkungen des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt verbietet, lässt Artikel 36 Ausnahmen zu, wenn sie auf dem Schutz der öffentlichen Gesundheit beruhen. Die Bestimmungen des Entwurfs des königlichen Dekrets entsprechen dieser Ausnahme: Sie beruhen auf legitimen Gründen, sind angemessen, um den Einstieg in den Konsum und die Nikotinabhängigkeit bei gefährdeten Gruppen zu verhindern, und führen nicht zu versteckter Diskriminierung oder unverhältnismäßigen Handelsbeschränkungen.

2. Möglichkeit des Erlasses weniger restriktiver Maßnahmen

Rumänien weist darauf hin, dass Spanien keine weniger restriktiven Optionen geprüft hat, wie z. B. ein Verbot des Verkaufs dieser Produkte an Minderjährige, eine Maßnahme, die Spanien im Jahr 2024 eingeführt hat. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Option in Spanien bereits angewandt wird und seit 2014 in Kraft ist, da in den spanischen Rechtsvorschriften für Minderjährige ein großer Schutzsspielraum anerkannt ist. So wurde fast zehn Jahre zuvor, im Jahr 2005, ein umfassendes Verbot aller Produkte eingeführt, die das Rauchen imitieren oder dazu verleiten, wobei diese Einschränkung auch für Süßigkeiten wie klassische Schokoladenzigaretten oder andere Gegenstände gilt, die die Form von Tabakerzeugnissen haben und für Minderjährige attraktiv sein können.
Artikel 3.2 (https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-21261) des Gesetzes 28/2005 vom 26. Dezember 2005 über Gesundheitsmaßnahmen gegen das Rauchen und zur Regelung des Verkaufs, der Lieferung, des Konsums und der Werbung für Tabakerzeugnisse sieht Folgendes vor:
„(2) Es ist verboten, Tabakerzeugnisse oder andere Produkte, die das Rauchen imitieren und dazu anregen, an Personen unter 18 Jahren zu verkaufen oder zu liefern. Insbesondere ist der Verkauf von Süßigkeiten, Snacks, Spielzeug oder anderen Gegenständen, die die Form von Tabakerzeugnissen haben und für Minderjährige attraktiv sein könnten, verboten. Der Verkauf von Tabak durch Personen unter 18 Jahren ist ebenfalls verboten.
Die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen muss einen ausdrücklichen Hinweis auf das Verbot des Verkaufs an Personen unter 18 Jahren enthalten".

Diese Maßnahme wurde 2014 durch das Gesetz 3/2014 vom 27. März 2014 zur Änderung der konsolidierten Fassung des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der Verbraucher und Nutzer und anderer ergänzender Gesetze, genehmigt durch das Königliche gesetzesvertretende Dekret 1/2007 vom 16. November 2007, weiter verlängert.https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3329Mit dieser Verordnung wurde eine zusätzliche zwölfte Bestimmung in die zuvor bestehende Regelung aufgenommen, die sich auf Tabakerzeugnisse beschränkt, um sie an die Entwicklungen anzupassen, die auf dem Markt durch das Aufkommen neuartiger Produkte wie elektronischer Zigaretten und ähnlicher oder verwandter Produkte zu verzeichnen sind. Die zusätzliche zwölfte Bestimmung erhält folgende Fassung:

„Zwölfte Zusatzbestimmung. Verbrauch und Verkauf von Nikotinliefergeräten und ähnlichen Produkten an Minderjährige.
Erstens. Für den Konsum von Nikotinliefergeräten und ähnlichen Erzeugnissen gelten dieselben Bestimmungen für den Tabakkonsum gemäß Artikel 6 sowie die in Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 3 Absatz 3 genannten Bestimmungen.
Diese Maßnahme des Verbots des Verkaufs an Minderjährige unter 18 Jahren ist unzureichend, da Minderjährige trotz der Tatsache, dass der Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen an Minderjährige bereits verboten ist,

auf unterschiedliche Weise Zugang zu den verschiedenen Tabakerzeugnissen haben, wie im vorstehenden Absatz erläutert (tatsächliche Situation in Spanien). Dies wird durch neuartige rezeptfreie Produkte im Internet und auf anderen Märkten noch erheblich verschärft, so dass die Kontrolle durch die Behörden sehr viel komplizierter ist.

Einige der weniger restriktiven Alternativen, die geprüft, aber als unzureichend angesehen wurden, sind:
• Aufklärung allein ist nicht ausreichend: Öffentliche Aufklärungskampagnen sind zwar wichtig, können aber oft nichts gegen aggressives Marketing und die Attraktivität von aromatisierten Produkten mit hohem Nikotingehalt, insbesondere für junge Menschen, ausrichten.

• Stärkung der Altersüberprüfung: Altersbeschränkungen sind zwar von entscheidender Bedeutung, werden aber häufig umgangen (z. B. durch Social Selling oder Online-Schlupflöcher). Die Einschränkung der Produktmerkmale (Aromen, Nikotin) zielt auf das Angebot ab und verringert die Attraktivität der Produkte, so dass es für junge Menschen schwieriger wird, süchtig zu werden, selbst wenn sie die Produkte kaufen.

• Selektive Anwendung: Während eine rigorose Durchsetzung bestehender Vorschriften erforderlich ist, stellen Beschränkungen auf Produktebene ein universelles Hindernis dar.
Weniger restriktive Maßnahmen wurden auch in Bezug auf den Nikotin-Grenzwert pro Nikotinbeutel bewertet (siehe Ziffer 1). Begründung für die Festlegung eines Grenzwertes von 0,99 mg pro Nikotinbeutel).

3. Verbot von anderen Aromen als Tabak für alle Kategorien von elektronischen

Zigaretten, einschließlich Zigaretten ohne Nikotin, und ihre Vereinbarkeit mit den Artikeln 34 und 36 AEUV und Artikel 20 Absatz 4 der Richtlinie über Tabakerzeugnisse (Gesetz über die Angabe von Nikotin und Aromen auf der Verpackung)
Die im Entwurf des königlichen Dekrets vorgesehene Maßnahme verfolgt ein legitimes Ziel zum Schutz der öffentlichen Gesundheit im Einklang mit Artikel 168 AEUV und wird als verhältnismäßig, nicht diskriminierend und gerechtfertigt angesehen. Das Verbot von anderen Aromen als Tabak zielt insbesondere darauf ab, den Einstieg in den Konsum dieser Produkte bei Minderjährigen, Jugendlichen und Nichtrauchern/Konsumenten zu verhindern, also bei Gruppen, die besonders anfällig für die Aufnahme neuer Produkte mit attraktiven Aromen sind, wie im Abschnitt über die derzeitige Situation in Spanien erläutert.

Mehrere wissenschaftliche Studien sowie internationale Organisationen wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) haben gewarnt, dass fruchtige, süße oder mentholhaltige Aromen die Risikowahrnehmung vermindern und die Wahrscheinlichkeit eines experimentellen und gewohnheitsmäßigen Konsums bei Jugendlichen und Jugendlichen erheblich erhöhen (National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion (US) Office on Smoking and Health). (2016). E-Cigarette Use Among Youth and Young Adults: A Report of the Surgeon General. (CDC, USA); Tsai, J., Walton, K., Coleman, B. et al. (2018). Reasons for Electronic Cigarette Use Among Middle and High School Students – National Youth Tobacco Survey, Vereinigte Staaten, 2016. MMWR 67(6), 196–200. https://doi.org/10.15585/mmwr.mm6706a5 ; UN Nachrichten. (2025, 7. Mai). New alert report on the economic impact of the drought in Central America and Mexico. UN Nachrichten. https://news.un.org/es/story/2025/05/1539106).

Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass die Verfügbarkeit von Geschmacksrichtungen einer der entscheidendsten Faktoren für die Annahme dieser Produkte durch neue Konsumenten ist (Notley C, Gentry S, Cox S, et al. Youth use of e-liquid flavours: a systematic review exploring patterns of use of e-liquid flavours and associations with continued vaping, tobacco smoking uptake or cessation. Addiction. 2022;117(5):1258-72; Zare S., Nemati M., Zheng Y. A systematic review of consumer preference for e-cigarette attributes: Flavour, nicotine, strength, and type. PLoS One. 2018;13(3):e0194145).

Systematische Übersichtsarbeiten und Meta-Analysen randomisierter kontrollierter Studien kommen übereinstimmend zu dem Schluss, dass die Evidenz zur Rolle von Aromen bei der Raucherentwöhnung nicht eindeutig ist. (Notley C, Gentry S, Cox S, et al. Youth use of e-liquid flavours: a systematic review exploring patterns of use of e-liquid flavours and associations with continued vaping, tobacco smoking uptake or cessation. Addiction. 2022 Mai;117(5):1258-1272. doi: 10.1111/zus.15723. Epub 2021 Nov 22; Liber AC, Knoll M, Cadham CJ, et al. The role of flavored electronic nicotine delivery systems in smoking cessation: a systematic review. Drug Alcohol Depend Rep. 2023;7:100143 doi:

10.1016/j.dadr.2023.100143; Meernik C, Baker HM, Kowitt SD, et al. Impact of non-menthol flavours in e-cigarettes on perceptions and use: an updated systematic review. BMJ Open. 2019; 9(10):e031598. doi: 10.1136/bmjopen-2019-031598).
Dazu gehören auch Sekundäranalysen der Daten aus dem Cochrane-Review, die keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Verwendung von Aromen in elektronischen Zigaretten und der Raucherentwöhnung oder dem langfristigen Gebrauch von elektronischen Zigaretten ergaben (Lindson N, Livingstone-Banks J, Butler AR, et al. An update of a systematic review and meta-analyses exploring flavours in studies of e-cigarettes for smoking cessation. Addiction. 2024. doi: 10.1111/add.16736).

Dies spiegelt den Mangel an qualitativ hochwertigen, speziell auf die Beantwortung dieser Frage ausgerichteten ECA-Daten wider. In einer systematischen Übersichtsarbeit aus dem Jahr 2023 wurde den Ergebnissen über den Erfolg bei der Aufgabe von Gewohnheiten gerade wegen dieser Probleme ein sehr niedriger Grad an Sicherheit zugewiesen (Wang L, Chen R, Xu Y, Deng J, et al. The effectiveness of electronic cigarettes for smoking cessation: a systematic review and meta-analysis of randomised controlled trials. Arch Public Health. 2023 Apr 20;81(1):69. doi: 10.1186/s13690-023-01091-6).
Die Evidenz ist ebenso begrenzt, wenn man die Wirksamkeit von Aromaverboten bei der Verringerung des Dampfens bei jungen Menschen mit der Wirksamkeit alternativer Maßnahmen vergleicht. Mit anderen Worten: Selbst wenn die alternativen Maßnahmen weniger handelsbeschränkend wären, gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass sie das Dampfen unter jungen Menschen ebenso wirksam eindämmen würden.

Unter diesem Gesichtspunkt ist die vorgesehene Maßnahme völlig angemessen, da sie direkt auf eines der Elemente einwirkt, die die Aufnahme des Konsums am meisten begünstigen. Sie ist auch notwendig und verhältnismäßig, da das Produkt selbst nicht verboten ist, sondern ein sekundäres Merkmal (Aroma). Die Verfügbarkeit von Tabakaromen stellt sicher, dass die Produkte für erwachsene Verbraucher zugänglich bleiben, die sie als Alternative zu herkömmlichem Tabak verwenden.

Darüber hinaus verbietet die Richtlinie 2014/40/EU bereits jetzt die charakteristischen Aromen in Zigaretten und in Tabak zum Selbstdrehen und erkennt damit deren Rolle bei der Anregung des Konsums an. Auch wenn sich dieses Verbot nicht systematisch auf tabakähnliche Produkte erstreckt, so liefert es doch einen Präzedenzfall dafür, dass es wünschenswert ist, diejenigen Elemente zu begrenzen, die die Attraktivität potenziell süchtig machender Produkte erhöhen.
In diesem Sinne haben Länder wie Dänemark, Litauen, die Niederlande und Belgien restriktive Maßnahmen zur Verwendung von Aromastoffen ergriffen, und die WHO fordert andere Mitgliedstaaten auf, diesem Beispiel im Rahmen einer Strategie für die öffentliche Gesundheit zu folgen, die darauf abzielt, den Anstieg des Konsums bei den Jüngsten einzudämmen (WHO, 29. Mai 2025). Die WHO fordert dringende Maßnahmen zum Verbot von aromatisierten Tabak- und Nikotinerzeugnissen.
https://www.who.int/es/news-room/30-05-2025-who-calls-for-urgent-action-to-ban-flavoured-tobacco-and-nicotine-products).

In diesem Zusammenhang steht die im Entwurf des königlichen Dekrets vorgesehene nationale Maßnahme im Einklang mit den Zielen der Richtlinie und dem den Mitgliedstaaten eingeräumten Handlungsspielraum zum Schutz der öffentlichen Gesundheit.

Auch wenn Artikel 34 Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels verbietet, sieht Artikel 36 Ausnahmen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit vor. Im vorliegenden Fall sind die vorgeschlagenen Maßnahmen aus Gründen des Allgemeininteresses (Gesundheitsschutz) gerechtfertigt, sie sind geeignet und erforderlich, um das Risiko des Einstiegs in den Nikotinkonsum und der Abhängigkeit bei gefährdeten Gruppen zu begrenzen, und stellen keine versteckte Diskriminierung oder willkürliche Handelsbeschränkung dar. Sie sind daher vom EU-Rechtsrahmen erfasst.

4. Beschränkung von Farben und Gestaltungselementen, die „auffällig werden können“, und Änderungen der Kennzeichnung von Produkten, die durch die Richtlinie 2014/40/EU geregelt und nicht geregelt sind, und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen

Rumänien hat darauf hingewiesen, dass die Beschränkung von Farben und Gestaltungselementen, die „geeignet sind, die Aufmerksamkeit [...] auf sich zu ziehen“, eine unverhältnismäßige Einschränkung des Handels darstellt, was einem faktischen Verbot von Marken und Logos in Spanien gleichkommt.

Mit dem Verordnungsvorschlag werden zwei Änderungen hinsichtlich der Kennzeichnung und Aufmachung verwandter Erzeugnisse eingeführt. Einerseits enthält sie Kennzeichnungspflichten und gesundheitsbezogene Warnhinweise für Produkte, die nicht in der Richtlinie 2014/40/EU geregelt sind, d. h. elektronische Zigaretten ohne Nikotin, Nikotinbeutel und erhitzte pflanzliche Produkte. In allen Fällen sind diese Verpflichtungen mit denen der in der Richtlinie geregelten Produkte identisch, mit dem Gedanken, alle Arten von Produkten auszurüsten.
Die zweite Änderung betrifft die Ausweitung einiger Beschränkungen für die Verpackung von elektronischen Zigaretten mit und ohne Nikotin. Diese verbieten die Aufnahme von Bildern, mit Ausnahme der vorgeschriebenen Sicherheitspiktogramme, sowie von Farbkombinationen, die aufgrund ihres Inhalts oder ihrer Gestaltung die besondere Aufmerksamkeit oder das Interesse von Verbrauchern, insbesondere von Minderjährigen, erregen können.
Spanien geht davon aus, dass Produkte, die sich an Erwachsene richten und deren Verkauf an Minderjährige ausdrücklich verboten ist, keinen Grund haben, Verpackungen zu tragen, die auf diese Altersgruppen ausgerichtet sind. Diese Maßnahme zielt darauf ab, die Attraktivität dieser Produkte für die am stärksten gefährdeten Altersgruppen zu reduzieren.
Darüber hinaus enthält der vorliegende Entwurf eines Königlichen Dekrets keine Änderungen der Maßnahmen, die in der Delegierten Richtlinie (EU) 2022/2100 über die Kennzeichnung von erhitzten Tabakerzeugnissen vorgesehen sind.

Schließlich beinhaltet der Entwurf folgende Beschränkung für Nikotinbeutel und erhitzte pflanzliche Produkte: „Verpackungseinheiten und Außenverpackungen dürfen keine Elemente enthalten, die aufgrund ihres Inhalts oder ihrer Gestaltung geeignet sind, die besondere Aufmerksamkeit oder das Interesse von Minderjährigen zu wecken.“ (Artikel 53 Absatz 3 des vorgeschlagenen königlichen Dekrets). Auch hier ist Spanien wie im vorherigen Fall der Ansicht, dass es keinen Raum für die Vermarktung von Designs gibt, die sich an Minderjährige und Kinder richten, in Produkten, deren Verkauf verboten ist.

Es ist zu bedenken, dass diese Ausweitung der Beschränkungen für Verpackungen auf die starke Zunahme von Produkten auf dem Markt zurückzuführen ist, die ein Kinderthema haben oder sich eindeutig an Kinder richten. Dies ist ein Aspekt, der für Spanien und andere Mitgliedstaaten Anlass zu großer Besorgnis gibt. Daher wird die Auffassung vertreten, dass eine Maßnahme zur Verhinderung solcher Gestaltungen unter Berücksichtigung des Schutzes der öffentlichen Gesundheit und Minderjähriger notwendig und verhältnismäßig erscheint.

Dies ist ein Aspekt, der für Spanien und andere Mitgliedstaaten Anlass zu großer Besorgnis gibt. Daher wird die Auffassung vertreten, dass eine Maßnahme zur Verhinderung solcher Gestaltungen unter Berücksichtigung des Schutzes der öffentlichen Gesundheit und Minderjähriger notwendig und verhältnismäßig erscheint.
Darüber hinaus wurde beobachtet, dass tabakbezogene Produkte wie elektronische Zigaretten oder Nikotinbeutel als Einstieg in den Konsum herkömmlicher Tabakerzeugnisse dienen können, insbesondere bei Jugendlichen, was die Normalisierung des Nikotinkonsums begünstigt und das Risiko einer langfristigen Abhängigkeit erhöht (Adermark, L., Galanti, M.R., Ryk, Ch., et al. (2020) Prospective association between use of electronic cigarettes and use of conventional cigarettes: a systematic review and meta-analysis. ERJ Open Research 2021 7(3): 00976-2020; DOI: https://doi.org/10.1183/23120541.00976-2020; Plurphanswat, N., Hughes, J. R., Fagerström, K., & Rodu, B. (2020). Erste Informationen über ein neuartiges Nikotinprodukt. The American Journal on Addictions, 29(4), 279–286. https://doi.org/10.1111/ajad.13020).

5. Das Fehlen einer Übergangsfrist für Nikotinbeutel und ihre Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (C-309/02, Radlberger)
Im Gegensatz zu anderen ordnungsgemäß regulierten und zugelassenen traditionellen Erzeugnissen finden sich Nikotinbeutel auf dem spanischen Markt ohne eine solche Gesundheitsverordnung. Aus diesem Grund wurde die Auffassung vertreten, dass es nicht erforderlich war, einen Übergangszeitraum für die Anpassung vorzusehen.
In Anbetracht der von Rumänien vorgebrachten Argumente und der Argumentation in Bezug auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wird es jedoch für notwendig erachtet, dieselbe Übergangsfrist wie für die anderen

Erzeugnisse anzuerkennen, und der endgültige Text des Königlichen Dekrets wird entsprechend geändert.

6. Zum angeblichen Verstoß gegen die Artikel 16 und 17 der Charta der Grundrechte (Geschäftsfreiheit und Eigentumsrecht) und gegen das TRIPS-Übereinkommen der WTO, das Markenbeschränkungen ohne triftige Rechtfertigung verbietet.
Diese Bemerkung scheint sich auf die Tatsache zu beziehen, dass das Ziel des Textes darin besteht, generische oder neutrale Verpackungen in Spanien einzuführen. Es sollte klargestellt werden, dass die Absicht dieses Entwurfs des Königlichen Dekrets nicht die Einführung dieser Maßnahme impliziert.

****

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