

欧盟 TPD 法规修订动态（2026）：评估结论与政策方向

欧盟委员会依据《烟草制品指令》（Directive 2014/40/EU，简称 TPD）第 28 条的要求，完成对该指令及《烟草广告指令》（Directive 2003/33/EC，简称 TAD）的实施评估，评估期覆盖 2012 年至 2025 年。评估采用有效性、效率、相关性、一致性、欧盟附加价值五项标准。基于评估结论，欧盟委员会已启动立法修订程序。

一、现行法规实施成效

● 传统烟草管控成效显著

2012 年至 2023 年，欧盟传统烟草产品销售总量下降 15.45%。吸烟率从 28% 降至 24%，其中 15-24 岁年轻人群从 29% 降至 22%。烟草相关死亡人数下降约 8.6%。在电视、广播、报刊等传统媒体渠道，烟草及电子烟的广告和促销显著减少。针对传统烟草（香烟、手卷烟草）及加热烟草制品（HTPs）的健康警示、产品溯源、特征风味禁令等措施执行良好。

● 支撑国际履约与内部市场

法规体系有效支撑欧盟履行《世界卫生组织烟草控制框架公约》（FCTC）相关义务。统一的产品成分申报、标签、溯源等规则，消除了成员国间的贸易壁垒，促进了欧盟内部市场平稳运行。

二、现行法规主要漏洞与短板

● 监管产品范围存在空白

- 无尼古丁电子烟（ENNDs）、尼古丁袋（nicotine pouches）、加热草本产品（heated herbal products）未纳入 TPD 监管。

- 加热烟草制品（HTPs）存在归类漏洞——由于法规对“燃烧”（combustion）缺乏明确定义，有些企业倾向于将 HTPs 申报为“无烟烟草”，从而适用较小尺寸的纯文字健康警示（而非图文结合的综合健康警示），削弱了风险提示效果。

● 风味管控规则不完善，一次性电子烟问题突出

- TPD 仅禁止香烟、手卷烟草及 HTPs 的“特征风味”（characterising flavour），电子烟尚无欧盟统一的风味禁令。水果味、甜味等调味产品是吸引青少年尝试电子烟的主要因素。

- 同时，一次性电子烟因设计新颖、口味丰富、价格低廉，在 15-24 岁人群中使用率显著上升。比利时、法国、保加利亚等成员国已依据 TPD 第 24(3) 条自行采取禁售措施。

- “特征风味”的认定程序繁琐、耗时，且企业可通过微调产品配方规避禁令，导致不合规产品延迟下架。

● 广告营销监管存在盲区

现行规则难以有效覆盖社交媒体、网红推广、用户原创内容（UGC）等数字营销形式。品牌宣传、非直接产品推广等方式可能不构成现行法规定义的“广告”，形成监管漏洞。

● 技术规则与落地执行缺陷

- 现行电子烟 20mg/mL 尼古丁浓度上限，可能不足以涵盖新出现的各种形式的尼古丁（部分合成尼古丁可能具有更强或更快的成瘾效应）。

- 线上跨境销售的年龄验证系统流于形式：约 80% 的零售商仅采用“自我申报”方式，未成年人仍可轻易购买。

- 欧盟统一成分申报系统（EU-CEG）被企业反映“复杂”“耗时”。

- **区域性豁免引发生衍生问题**

瑞典依据其加入欧盟的条约获得口含烟草（鼻烟，snus）的法定豁免，导致周边成员国（芬兰、爱沙尼亚、丹麦等）出现走私、仿冒及尼古丁袋替代使用等问题，使禁售令难以有效执行。

三、欧盟委员会拟考虑的政策修订方向

根据 2026 年 5 月发布的“证据征集”文件，欧盟委员会将围绕以下六个方面制定政策选项（所列选项不排除出现其他替代方案的可能）

1. 对指令目前涵盖的烟草及相关产品引入进一步的要求

如加强现有规则执行力度、填补技术漏洞等

2. 扩大法规范围以覆盖新型产品，并引入更多灵活性以应对产品快速迭代

将尼古丁袋、无尼古丁电子烟、加热草本装置等此前脱管品类纳入管控，统一申报、标签等基本要求，消除成员国监管差异。

3. 针对电子烟、加热烟草装置以及其他新型产品（如尼古丁袋、无尼古丁电子烟）引入与口味相关的规则

拟针对电子烟所使用的各种口味（如水果味、薄荷味、甜味等）制定专门监管要求，可能包括限制或禁止非烟草口味。

4. 加强当前的标签和包装规则，包括推行简易包装（平装）

扩大标准化包装适用范围，更新并统一图文健康警示内容，补齐加热草本、尼古丁袋等产品的警示短板，要求其警示规格与传统香烟保持一致。

5. 加强当前的数字营销和广告规则

针对社交媒体、网红推广、线上赛事、折扣活动等线上场景出台管控规则；强化面向未成年人的广告限制及年龄验证要求。

6. 简化指令中的某些条款，以降低复杂性和资源消耗

优化 EU-CEG 成分申报系统及产品电子追溯系统，简化产品通报与数据上报流程，减轻企业合规与成员国行政负担。

四、时间表

- **证据征集：**2026 年 5 月 18 日至 6 月 15 日
- **公众咨询：**2026 年 6 月至 8 月 14 日
- **立法提案计划时间：**2026 年年底（“证据征集”文件指示性时间为 2026 年 12 月）

五、依据文件：

- 欧盟委员会工作文件 SWD(2026) 111 final (TPD/TAD 评估报告，2026 年 4 月 2 日)
- 欧盟委员会“证据征集”文件 (Call for Evidence, 2026 年 5 月 18 日发布)

建议电子烟及新型烟草产品制造商持续关注立法动态，提前评估可能受影响的业务范围，为全面合规做好准备。Element 将为您提供最新资讯与合规支持。

联系电话：0755-28506411

邮箱地址：service@element-testing.com

网址：<http://www.element-testing.com>

深圳市元素检测有限公司（简称 Element）专注于为电子雾化器企业提供检测及合规服务。

Element 实验室配备了数十台先进的检测仪器设备，如进口模拟抽烟机(VapingMachine)、液相色谱—三重串联四级杆液质联用仪(LC-MSMS)、电感耦合等离子体质谱仪(ICP-MS)、气相色谱-质谱联用仪(GC-MS)、电感耦合等离子体发射光谱仪(ICP-OES)、高效液相色谱仪(HPLC-DAD)、气相色谱仪(GC-FID/ECD/TCD)、离子色谱仪(IC)、X 射线荧光光谱分析仪(XRF)、电子烟寿命测试机、泄压安全测试仪、泄压安全仪、灼热丝测试仪、针焰测试仪、IPX3、IPX4 测试箱、盐雾测试箱、恒温恒湿箱、力学测试系统、电池组跌落堆码测试机、静电放电（ESD）测试仪等。

Element 实验室工作人员均具有本科及以上学历，并在检测及合规服务领域工作多年，其中电子雾化器项目的工程师是国内第一批从事电子雾化器检测及合规服务的资深专家。

Element 坚持法律法规及检测标准研究，持续向客户传递最新的法律法规资讯，第一时间完成新检测标准的方法验证并将其应用于相关产品的检测。