

Verslag op hoofdlijnen internetconsultatie neutrale verpakkingen sigaretten en shagtabak

Via www.internetconsultatie.nl is van 25 april 2019 tot en met 26 mei 2019 aan een ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het ontwerp van een wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: amvb) en de bijbehorende nota van toelichting over het voorschrijven van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak. Op 8 oktober tot en met 20 november 2019 werd eveneens via www.internetconsultatie.nl de concept ministeriële regeling tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling (hierna: mr) met bijbehorende toelichting ter internetconsultatie voorgelegd met daarin een concept van de gedetailleerde uitwerking van de standaardverpakkingseisen voor sigaretten en shagtabak.

In dit verslag op hoofdlijnen wordt een samenvatting van de reacties van de respondenten op beide internetconsultaties weergegeven.

AMVB

Bij de internetconsultatie van de amvb stond de volgende vraag centraal: "Wat is uw reactie op het voornemen om de standaardverpakking voor sigaretten en shag in te voeren teneinde een rookvrije generatie te realiseren?"

Er zijn 301 reacties binnengekomen van organisaties, zorgprofessionals en particulieren op de amvb. De organisaties zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, organisaties uit de tabaksindustrie, organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten en organisaties die actief zijn in de elektronische sigarettenbranche. Bij de consultatie is aangegeven dat bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, rekening wordt gehouden met artikel 5.3 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Dat betekent dat reacties afkomstig van organisaties uit de tabaksindustrie en organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten niet worden meegenomen voor zover het beleidskeuzes betreft.

Voor:

Veel respondenten zijn vóór invoering van een standaardverpakking voor sigaretten en shag. Deze respondenten bestaan voornamelijk uit particulieren, zorgprofessionals en organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid. Zij geven aan het een heel goed initiatief te vinden. De redenen die worden aangevoerd zijn onder andere dat elk middel om te voorkomen dat jongeren op een heel kwetsbare leeftijd verslaafd raken, wordt gesteund. Ook wordt aangevoerd dat een roker ook aan het merk, de verpakking en de kleur van de verpakking gehecht is en een standaardverpakking met foto's de roker zal kunnen helpen te stoppen. Het is nu immers alom bekend dat bijvoorbeeld een sigaret een zeer schadelijk product is voor de gezondheid van mensen. Het paste voorheen bij een stoer imago dat werd versterkt door het uiterlijk van de pakjes sigaretten en shag. Door deze respondenten wordt dan ook verwacht dat neutrale verpakkingen niet meer stoer zullen worden gevonden. Alles wat helpt om roken te ontmoedigen wordt door deze groep respondenten gesteund.

Tegen:

Andere respondenten zijn tegen de invoering van een standaardverpakking voor sigaretten en shag. Deze respondenten bestaan voornamelijk uit organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten, organisaties uit de tabaksindustrie, organisaties die actief zijn in de elektronische sigarettenbranche en veel particulieren. De redenen die worden aangevoerd zijn onder andere dat verdere betutteling door de overheid contraproductief werkt. Verder wordt genoemd dat het de zoveelste maatregel van de overheid is en dat de maatregel zorgt voor extra kosten voor fabrikanten. Organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten verwachten dat het meer tijd in beslag neemt om sigaretten en shag te verkopen, omdat neutrale verpakkingen het onderscheid tussen de verschillende pakjes bemoeilijkt. Door organisaties uit de tabaksindustrie wordt opgemerkt dat de maatregel inbreuk zou maken op het merkenrecht. Ook

wordt opgemerkt dat de huidige "afschrikkende" plaatjes al niet effectief zijn en dat veel rokers hun sigaretten in een kunststof of metalen doosjes bewaren. Deze maatregel zou daarom weinig toevoegen. Het aantal rokers zal volgens deze respondenten niet verminderen, omdat deze maatregel in hun ogen geen effect zal hebben op de rookverslaving.

Er wordt niet tegemoetgekomen aan de opvattingen van deze groep respondenten.

Met de partijen die zijn betrokken bij het Nationaal Preventieakkoord¹ is afgesproken dat in 2040 een rookvrije generatie wordt gerealiseerd. Hierbij is gekeken welke effectieve maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2040 geen jongere meer rookt en minder dan 5% van de volwassenen weleens rookt. Het RIVM heeft geconcludeerd dat een samenhangend pakket dat bestaat uit een forse accijnsverhoging, een uitstalverbod, rookvrije schoolterreinen, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod, uitbreiding van het rookverbod, in combinatie met intensieve campagnes effectief is om een rookvrije generatie te bereiken. De invoering van neutrale verpakkingen is een belangrijk onderdeel van een bredere aanpak om het roken in de samenleving te ontmoedigen. Het zorgt ervoor dat tabaksproducten minder aantrekkelijk worden, zowel onder volwassenen en jongeren. Tevens wordt het bewustzijn van de schadelijkheid van het roken vergroot. De neutrale verpakking is al ingevoerd in verschillende andere landen. In Australië is de maatregel ook als onderdeel van een samenhangend pakket maatregelen al in 2012 ingevoerd en is de rookprevalentie met name onder jongeren gedaald². De maatregel is inmiddels ook ingevoerd in Frankrijk (2016), Verenigd Koninkrijk (2017), Noorwegen (2017), Ierland (2017), Nieuw-Zeeland (2017), Hongarije (2018) en onlangs in België (2020). Andere landen zijn bezig met de voorbereidingen ervan.

Een klein deel van de respondenten staat ambivalent tegenover de maatregel. Dit zijn voornamelijk particulieren. Zij zijn meestal van mening dat de maatregel waarschijnlijk geen 'zin' heeft. Dikwijls wordt ook aangegeven dat het effectiever is om het aantal verkooppunten te verminderen om roken te ontmoedigen. Op deze opmerking wordt verder niet ingegaan, omdat dit buiten de reikwijdte van de gestelde vraag over het geconsulteerde ontwerpbesluit valt.

De ontvangen reacties van de respondenten op het ontwerpbesluit geven geen aanleiding het onderhavige ontwerp van een wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit aan te passen.

MR

In de internetconsultatie van de concept mr in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak werd de volgende vraag gesteld: "Denkt u dat de voorgenomen verpakkingseisen technisch haalbaar en uitvoerbaar zijn?"

Voor alle belanghebbenden en geïnteresseerden gold dat er kon worden gereageerd op de uitvoerbaarheid en de technische gevolgen van de nadere regels. Ook hier werd benadrukt dat wanneer u verbonden bent aan de tabaksindustrie u wordt verzocht om alleen een reactie te geven die strekt tot technische opmerkingen. Bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, wordt rekening gehouden met artikel 5.3 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.

Er zijn 10 reacties binnengekomen van organisaties en particulieren. De organisaties zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, een organisatie in de gezondheidszorg, organisaties uit de tabaksindustrie en een organisatie die belang heeft bij de verkoop van tabaksproducten. De reacties zijn onder te verdelen in 'algemene opmerkingen' en 'opmerkingen met betrekking tot de technische haal- en uitvoerbaarheid'.

Algemene opmerkingen

Een organisatie die zich inzet voor tabaksontmoediging en gezondheid en waarin 32 organisaties met elkaar samenwerken, is een groot voorstander van de invoering van neutrale verpakkingen. Uit de beoordeling van de mogelijke impact van het Nationaal Preventieakkoord door het

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/11/23/nationaal-preventieakkoord>.

² Factsheet Generieke tabaksverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2019.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu blijkt dat de invoering een noodzakelijk onderdeel is van een integraal pakket van maatregelen om te komen tot een Rookvrije Generatie. Ook zien zij het als positief dat de huidige limitatieve lijst van verboden beperkingen wordt omgezet naar een regeling waarin expliciet wordt opgenomen wat nog wél mag. Zo wordt voorkomen dat de industrie alsnog aantrekkelijke elementen zal plaatsen op de verpakkingen. Verder wordt het positief bevonden dat Nederland door landen waar neutrale verpakkingen al eerder zijn ingevoerd als voorbeeld te kiezen, voor uniformiteit in het uiterlijk van de verpakkingen kiest.

Zij merken verder op om binnenkort ook neutrale verpakkingen voor sigaren en e-sigaretten in te voeren en eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten te stellen. Hier wordt niet op ingegaan, omdat dit geen antwoord op de vraag in deze internetconsultatie is.

Een organisatie in de gezondheidszorg is van mening dat er álles aan moet worden gedaan om te voorkomen dat kinderen het aantrekkelijk vinden om te gaan roken. Uit onderzoek is overtuigend gebleken dat 'plain packaging' hierbij enorm helpt. Naast deze maatregel moet de overheid maatregelen nemen om de prijs van sigaretten te verhogen en het aantal verkooppunten te verlagen. Ook op deze laatste reacties wordt niet ingegaan, omdat deze reacties buiten de vraag uit de internetconsultatie valt.

Particulieren die hebben gereageerd op de consultatie zijn of voor- of tegenstander van de maatregel. De meeste argumenten die door deze respondenten worden aangedragen vallen buiten de vraag in deze internetconsultatie.

Opmerkingen met betrekking tot de technische haal- en uitvoerbaarheid

Ten aanzien van verschillende in de conceptregeling opgenomen nadere verpakkingseisen, is door organisaties uit de tabaksindustrie en organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten, aangegeven dat deze vanuit uitvoeringstechnisch oogpunt niet haalbaar en uitvoerbaar zijn.

Onderstaand zullen eerst de reacties van de respondenten worden besproken waar niet aan tegemoet is gekomen. Vervolgens komen de verzoeken aan bod, waar wel aan tegemoet wordt gekomen. Tot slot komen nog enkele vragen aan bod, waar een bevestigend antwoord op kan worden gegeven.

Opmerkingen waar niet aan tegemoet wordt gekomen

Een organisatie die belang heeft bij de verkoop van tabaksproducten is van mening dat neutrale verpakkingen de deur kan openen voor fraude met de verpakking wat gezondheidsconsequenties in de hand kan werken. Hierover wordt het volgende opgemerkt. Nederland heeft naast het terugdringen van verslavende tabaksproducten in het belang van de volksgezondheid, ook het terugdringen van de illegale handel in tabak hoog op de agenda staan. In dit kader is het vanaf 23 januari 2020 onder andere verplicht om op verpakkingen van tabaksproducten een unieke identificatiecode en een veiligheidskenmerk te plaatsen. Aan de hand hiervan kunnen verpakkingen van tabaksproducten herleid worden en gecontroleerd worden op echtheid. De standaardverpakkingseisen die met deze regeling worden voorgeschreven, doen hier niets aan af. Het risico op fraude doordat er een situatie ontstaat dat standaardverpakkingen eenvoudiger te vervalsen zijn, wordt daarom al voldoende ondervangen.

Een andere opmerking waar niet aan tegemoet wordt gekomen, heeft betrekking op het verzoek om het onbedrukte cellofaan, waar verpakkingen mee omhuld kunnen worden, te voorzien van bedrukkingen of stickers. Zo wordt door een organisatie uit de tabaksindustrie verzocht om de buitenverpakking van sigaretten en shagtabak bestaande uit doorzichtig onbedrukte cellofaan te mogen voorzien van een neutrale sticker met de product en producenteninformatie. Ook wordt door twee respondenten verzocht om de barcode op het cellofaan van de verpakkingseenheid van sigaretten te mogen printen. Hoewel er begrip is voor het verzoek vanuit milieu- en duurzaamheidsoverwegingen, zal hier in de regeling niets aanvullends voor worden geregeld om een en dezelfde reden. Artikel 3.7, vierde lid, verplicht onbedrukt, ongekleurd en doorzichtig cellofaan. Indien ervoor wordt gekozen dit cellofaan te bedrukken met bijvoorbeeld product- en producenteninformatie of barcodes, al dan niet met behulp van een sticker, dan is ingevolge de definitie van 'buitenverpakking' in artikel 1, eerste lid, van de wet, sprake van een buitenverpakking. Deze buitenverpakking moet vervolgens aan álle vereisten voldoen die voor

buitenverpakkingen gelden op grond van de wet, het besluit en de regeling. Zo dient op dat cellofaan dan onder andere de gecombineerde gezondheidswaarschuwing te worden vermeld. Ook wordt door deze organisaties uit de tabaksindustrie verzocht de merkvariant op alle verpakkingen in lettergrootte 12 in plaats van lettergrootte 10 weer te mogen geven. Ook hieraan wordt niet tegemoetgekomen. In het merendeel van de landen, zowel andere Europese landen, zoals Frankrijk en Ierland als in Australië en Nieuw-Zeeland is ook voor tekengrootte 10 voor de merkvariant gekozen. Nederland kiest ervoor om aan te sluiten bij deze landen.

Aan het verzoek om op cilindervormige verpakkingen de merknaam en de merkvariant ook op de tegenovergestelde zijde van de verpakking te mogen vermelden, wordt eveneens niet tegemoetgekomen. Het argument dat vanwege de ronde vorm het tweemaal vermelden van de merknaam en de merkvariant op de verpakkingen in de rede ligt, wordt niet gevolgd. Voor deze categorie verpakkingen wordt geen uitzondering gemaakt op het uitsluitend eenmaal mogen vermelden van de merknaam en de merkvariant op de verpakking van sigaretten en shagtabak. Ik ben voor een gelijk speelveld voor verpakkingen van alle rookwaren. Een uitzondering voor een specifieke verpakking geeft ruimte voor onduidelijkheid en werkt een slechte naleving in de hand.

Omdat het technische niet mogelijk is de onderzijde van cilindervormige en balkvormige shagverpakkingen in een andere kleur dan de binnenzijde te produceren verzoekt een respondent verzoek wordt ook niet gehonoreerd. Op grond van artikel 3.7, vijfde lid dient de onderkant de kleur Pantone 448C met een matte en gladde afwerking te bevatten. Hier lijken oplossingen voor handen te zijn, bijvoorbeeld door de onderzijde te beplakken met een niet verwijderbare sticker in de kleur Pantone 448C.

Tot slot wordt het verzoek van een respondent om op de verpakkingen van dutyfree sigaretten en shag 'duty free' te mogen vermelden om onderscheid te maken met de verkoop van reguliere producten, ook niet ingewilligd. Ook zal het woord sigaretten niet mogen worden vervangen door het Engelse cigarettes of Cigarettes bij deze verkooppunten. Verkooppunten waar dutyfree rookwaren worden verkocht worden al duidelijk aangegeven op luchthavens. Het is daarbij niet nodig om het op de verpakking van sigaretten te herhalen. En net als de gezondheidswaarschuwing en de gecombineerde waarschuwing in het Nederlands gesteld blijven, zal dat ook blijven gelden voor de overige teksten op het pakje, zoals het woord sigaretten. Dit geldt ook voor de vermelding Made in the EU. Uit de Nederlandse informatie over de producent blijkt al voldoende waar het product geproduceerd is.

Opmerkingen waar wel aan tegemoet wordt gekomen

Organisaties uit de tabaksindustrie verzoeken om een sticker te mogen gebruiken op de deksel van een verpakkingseenheid bestemd voor het zelf maken van sigaren, omdat het bedrukken van de deksel niet haalbaar en uitvoerbaar is. Aan dit verzoek wordt tegemoetgekomen, in artikel 3.7, negende lid, mits de sticker niet kan worden verwijderd. Daarnaast wordt door twee respondenten verzocht om het e-teken – een verplichting opgenomen in het Warenwetbesluit hoeveelheden voorverpakking en Richtlijn 76/211/EEG – ook te vermelden op de verpakking van shagtabak. Ook hieraan wordt tegemoetgekomen in artikel 3.7, zesde lid, onderdeel b. Verder wordt door een respondent verzocht om de barcode op cilindervormige verpakkingen op de onderzijde van de verpakking te mogen aanbrengen, terwijl de fabrikantgegevens op de tegenovergestelde zijde van de merknaam en merkvariant worden afgedrukt. Dit is toegestaan en verduidelijkt in de toelichting.

Ook het verzoek van organisaties uit de tabaksindustrie om een andere inwerkingtredingsdatum te hanteren, omdat een inwerkingtredingstermijn op 1 juli 2020 niet haalbaar is, wordt gehonoreerd. Er is begrip voor het feit dat het hier gaat om een zeer complex proces. Er moeten genoeg maanden voor worden uitgetrokken om aan de gestandaardiseerde verpakkingseisen te voldoen. De wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit alsmede de wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling zullen in plaats van met in gang van 1 juli 2020, met ingang van 1 oktober 2020 in werking treden, zodat alle partijen voldoende tijd hebben om aan de nieuwe eisen te voldoen.

Vragen waar bevestigend op kan worden geantwoord

Tot slot wordt op enkele vragen een bevestigend antwoord gegeven. Zo wil een organisatie uit de tabaksindustrie een bevestiging van het feit dat het niet verplicht is om alle fabrikantgegevens op de verpakking te vermelden. Dat wordt hierbij bevestigd.

Verder vraagt deze partij of bij het gebruik van een afkorting de letters allemaal met een hoofdletter mogen worden geschreven. Dit is toegestaan. Tussen de gebruikte hoofdletters op de verpakking dienen dan geen spaties te worden opgenomen. Dit is een specifieke eis uit de regeling en in de toelichting verduidelijkt.

Een respondent vraagt verder of de traditionele aluminiumfolie alsmede de aluminium verzegeling en binnenvoering van rooktabaksverpakkingen voldoen aan de voorgestelde eis van een onbedrukt, mat en gladde afwerking. Dat wordt hierbij bevestigd.

Op de vraag of de zijrandjes van de deksel van diverse shagverpakkingen transparant mogen blijven, wordt ook bevestigend geantwoord, omdat de kleur van de verpakking daaronder zichtbaar is. De toelichting is hierop aangepast.

De vraag of de unieke identificatiecode en veiligheidskenmerken onverminderd van kracht blijven, kan ook bevestigend worden beantwoord. Deze coderingen blijven in de huidige zwart/wit vermeldingen bestaan.

Samengevat wordt opgemerkt dat enkele ontvangen reacties op de concept wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling aanleiding hebben gegeven tot aanpassing van deze concept wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling en de bijbehorende toelichting.