



## VERENIGING NEDERLANDSE SIGARETTEN- & KERFTABAKFABRIKANTEN

De leden van Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK) nemen met veel belangstelling deel aan de internetconsultatie betreffende de conceptregeling *houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling*.

Gezien de praktische en financiële implicaties van de voorziene aanpassingen alsmede de daarmee gemoeide modificaties met betrekking tot de productieprocessen, achten wij het noodzakelijk onze opmerkingen in dit document nader toe te lichten.

VSK is van mening dat van de overheid mag worden verwacht dat zij voor zorgvuldige en deugdelijk onderbouwde wetgeving zorgdraagt. Dit algemene principe betekent in de allereerste plaats dat bij de voorbereiding van wetgeving de overheid zich dient te informeren over alle relevante feiten en omstandigheden, en alle belangen kent die mogelijk geraakt worden door die wetgeving.

Internetconsultatie is een middel om “meer mensen, bedrijven en instellingen” (website [internetconsultatie.nl](http://internetconsultatie.nl)) te betrekken bij voorgenomen wetgeving. Indien een internetconsultatie nodig wordt geacht door de overheid in het kader van zorgvuldigheid, nodigt zij eenieder uit om te reageren op concrete vragen en om een algemene reactie te geven op de wetgeving in voorbereiding.

In het geval van de regeling houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling, wordt die mogelijkheid om te reageren echter voor één specifieke groep, de tabaksindustrie, beperkt. In de bekendmaking staat daarover het volgende geschreven: *“Daarbij wordt opgemerkt dat wanneer u verbonden bent aan de tabaksindustrie u wordt verzocht om alleen een reactie te geven die strekt tot technische opmerkingen”*.

Indien de tabaksindustrie geen aandacht kan vragen voor, en de overheid zich niet kan of wil informeren over, al haar belangen (waaronder haar bedrijfseconomische, financiële, organisatorische, sociale belangen, enzovoorts, enzovoorts) dan kan die overheid niet evenwichtig en zorgvuldig besluiten over nieuwe wetgeving. Dit klemt te meer nu het belang van de tabaksindustrie bij uitstek geraakt wordt door de wijziging van dit besluit. Verder ontbreekt een juridische onderbouwing waarom een dergelijke ingrijpende beperking - voor alleen deze groep - van deelname aan het democratische proces gerechtvaardigd zou zijn.

In zoverre de overheid onvoldoende zelf onderzoek heeft verricht naar alle relevante feiten, omstandigheden en belangen en voorts weigert kennis te nemen van feiten, omstandigheden en belangen die door de tabaksindustrie zelf worden aangedragen, zal de vaststelling van de regeling houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling op onvoldoende feitelijke basis berusten en onzorgvuldig zijn vastgesteld.

### **Vraag 1**

*Wat vindt u ervan dat online verkooppunten vanaf 2022 uitsluitend tekstueel rookwaren voor verkoop mogen aanbieden?*

Ten einde jeugdroken te voorkomen is geschikte regelgeving essentieel, zo ook met betrekking tot internetverkoop. Dergelijke regelgeving kan de toegang van minderjarigen tot tabaksproducten voorkomen, en kan ervoor zorgdragen dat er geen producten worden verhandeld waarvan de toepasselijke accijns en belastingen niet zijn afgedragen. Desalniettemin is het instellen van een uitstalverbod op internetverkoop niet effectief in het behalen van deze doelstellingen.

Het Ministerie heeft voor deze maatregel geen enkel bewijs geleverd dat een verbod op het tonen van pictogrammen van tabaksproducten op het internet de verkoop aan minderjarigen zal voorkomen of verminderen. Voor deze doeleinden zijn leeftijdscontroles middels betaalmiddelen en op moment van bezorging van de producten vele malen effectiever. Geschikte regelgeving dient zijn doel te dienen op een wijze die modern, effectief, proportioneel, operationeel, voorspelbaar en zo eenvoudig mogelijk is. Ontstentenis van enige effectbeoordeling omtrent deze maatregel resulteert in het feit dat haar formulering niet voldoet aan de vereisten omtrent regeltechnische kwaliteit en werkbaarheid.

### **Vraag 2**

*Wat vindt u ervan dat in lijn met het uitstalverbod het voor speciaalzaken niet meer is toegestaan rookwaren in de etalage uit te stallen?*

De leden van Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK) zijn van mening dat een uitstalverbod ongeschikt is als middel voor een effectief ontmoedigingsbeleid. Voor verdere uitwerking hiervan verwijzen wij u graag naar onze antwoorden in de consultatie betreffende het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Tabaks- en Rookwarenbesluit.

### **Vraag 3**

*Wat vindt u van het voorstel dat het zelf pakken van rookwaren uit bijvoorbeeld zogenaamde graaibakken niet meer is toegestaan vanaf 2022?*

De leden van VSK zijn van mening dat terhandstelling door middel van tussenkomst van een verstrekkende persoon de hantering van de leeftijdsgrens ten goede zal komen en hebben om deze reden geen bezwaar tegen deze maatregel.

### **Vraag 4**

*Wat vindt u van de nadere eisen aan verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van sigaretten, shagtabak, (water)pijptabak en cigarillo's?*

### **Inleiding**

Volgens de Staatssecretaris zouden de nadere verpakkingseisen slechts betrekking hebben op die elementen die volgens het ministerie de aantrekkelijkheid van een verpakking zouden vergroten. Deze

regels zouden niet verder gaan dan strikt noodzakelijk.<sup>1</sup> De huidige formulering van de eisen hebben echter vergaande onvoorziene effecten. De eisen hebben namelijk niet alleen invloed op het ontwerp van de verpakking, maar beperken de producent tevens in het gebruik van functionele materialen die noodzakelijk zijn ten behoeve van bijvoorbeeld het behouden van de versheid van het product. In deze gevallen is het gebruik van het huidige materiaal gebaseerd op haar functionele eigenschappen en niet ter invulling van ontwerpdoeleinden.

### **Werkingsfeer**

De ontwerpregeling zou feitelijk slechts mogen beperken wat een fabrikant op het voor hem beschikbare gedeelte van de buitenzijde van de verpakking kan vermelden. Het overige gedeelte van de verpakking is gereserveerd voor de vereiste gezondheidswaarschuwingen. Wij verzoeken u graag te verduidelijken dat alle beperkingen die aan tabaksverpakkingen worden gesteld slechts doelen op het 35% oppervlak dat vrij door de fabrikanten te bedrukken is.

De nota van toelichting van de conceptregeling stelt dat er geen andere toevoegingen dan tabaksproducten aan de verpakking van voor roken bestemde tabaksproducten toegestaan zijn, met uitzondering van “een omhullende folie dat aan de binnenzijde van de verpakkingseenheid wordt gebruikt om de sigaretten vers te houden, voor zover dit folie onbedrukt is, er geen kleur op aangebracht is en het geopend en gesloten kan worden door middel van een (eenvoudig) vouwsysteem”. VSK veronderstelt dat traditionele aluminiumfolies alsmede de aluminium verzegeling en binnenvoering van rooktabaksverpakkingen aan deze vereisten voldoen.

Aangezien de conceptregeling stelt dat onder meer het gebruik van glanzende materialen niet langer zal worden toegestaan, zal dit effectief betekenen dat onder andere zilverkleurige materialen niet langer mogen worden gebruikt. Wij wijzen u erop dat de folies van sigaretten- en rooktabaksverpakkingen aluminium kunnen bevatten of een transparante laklaag kunnen hebben ter bescherming van het product tegen permeatie van elementen van buitenaf. Vanwege deze eigenschappen zouden dergelijke materialen mogelijk als zilverkleurig of glanzend kunnen worden beschouwd. Het gebruik van het aluminium materiaal of laklaag in de folies is essentieel voor de bescherming van het product tegen inktmigratie en verhoogde luchtvochtigheid waar producten tijdens opslag en transport aan kunnen worden blootgesteld. Daarnaast kunnen de folies vanwege het gebruik van deze materialen niet glad worden afgewerkt. Om deze redenen is het gebruik van dergelijke materialen ook in markten waar verplichte standaardverpakkingen zijn ingevoerd toegestaan. Zodoende verzoeken wij u de betreffende folies buiten de werkingssfeer van het verbod op het gebruik van glanzende materialen en tevens buiten het vereiste op een gladde afwerking te houden.

### **Intellectueel eigendom**

Een aantal geregistreerde merken en logo's bevatten kleuren die onder de werkingssfeer van de regeling zullen vallen. Door het verbod op deze specifieke kleuren wordt er inbreuk gepleegd op de geregistreerde merkenrechten van de fabrikanten. Daarnaast kunnen deze merken en logo's niet zonder financiële en administratieve gevolgen worden gewijzigd. Om dit te voorkomen verzoeken wij u deze eis zo te formuleren dat reeds geregistreerde merken en logo's buiten de werkingssfeer van de regeling vallen.

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 32011, 52*

## Transitie

Zoals medegedeeld in ons schrijven van 24 oktober 2016 is het aanpassen van tabaksverpakkingen een complex proces dat diverse stadia dient te doorlopen en derhalve de nodige tijd in beslag neemt alvorens de verpakkingen voldoen aan de nieuwe vereisten en op de markt kunnen worden gebracht. U moet dan denken aan de volgende zaken:

- Het ontwikkelen van artwork gericht op het aanpassen van het ontwerp, inclusief het selecteren van nieuwe kleuren conform de nog in de Staatscourant te publiceren eisen;
- Het testen van nieuwe materiaalsoorten door R&D laboratoria, zoals papier en karton in combinatie met de nieuwe inktkleuren, het testen van de printmachines op de nieuwe verpakkingsmaterialen en met de nieuwe inktkleuren, en uiteindelijk het testen van de nieuw geselecteerde materialen en verpakkingen in de werkelijke productieomgeving op 'high speed' verpakkingsmachines;
- Het bestellen van de nieuw ontworpen en geteste verpakkingen. Het tijdsverloop tussen het bestelmoment en de levering van de nieuwe materialen aan de fabrikant wordt bepaald door de capaciteit van leveranciers (papier, karton, folie, geprinte verpakkingen, etc.). Het aantal gespecialiseerde toeleveranciers van tabaksverpakkingen is zeer beperkt en omdat de verpakkingen van een aanzienlijk deel van de in Nederland op de markt gebrachte tabaksproducten vrijwel tegelijkertijd aangepast moet worden kan dit tot grote vertragingen in het productieproces leiden.
- De laatste fase is het bevoorraden van de distributieketen. Het betreft de productie van tabaksproducten met nieuwe verpakkingen in zodanige volumes dat niet het risico mag worden gelopen om uit voorraad te raken. Vervolgens moet logistiek alles zodanig worden ingericht dat de tabaksproducten in nieuwe verpakkingen tijdig naar de groothandel worden overgebracht om van daaruit aan de tabaksverkooppunten geleverd te kunnen worden.

Daar het wijzigen van verpakkingen een complex proces is welke administratieve lasten met zich meebrengt, is het van belang dat het aantal momenten waarop aanpassingen moeten worden doorgevoerd zoveel mogelijk tot een minimum worden behouden. De leden van VSK wijzen u erop dat, conform de vereisten van de tabaksproductenrichtlijn, de verpakkingen van tabaksproducten per 20 mei 2018 moeten worden geproduceerd met de nieuwe set gezondheidswaarschuwingen. Om deze redenen verzoeken wij u dringend de inwerkingtredingsdatum voor de bepalingen uit de conceptregeling te laten aansluiten bij het verandermoment omtrent de gezondheidswaarschuwingen.

## Subjectiviteit als uitgangspunt van beleid

Tijdens de Tweede Kamer vergadering betreffende de ontwerpregeling stelde de Staatssecretaris al dat de eisen arbitraire elementen zouden bevatten.<sup>2</sup> De eisen zijn namelijk slechts gebaseerd op subjectieve inschattingen van het Ministerie naar de voor jongeren aantrekkelijkste elementen. Zo stelt de nota van toelichting bijvoorbeeld dat *“relief op een verpakking kan [...] uitlokken tot spelen”*, zonder voor deze conclusie een redelijke onderbouwing te geven of bron voor te vermelden. Daarnaast bleek uit de schriftelijke vragenronde dat de Staatssecretaris slechts op basis van overleg tussen ambtenaren van het Ministerie, het Trimbos Instituut, het RIVM en de NVWA, een beslissing heeft gemaakt omtrent welke kleuren een aantrekkelijk effect zouden hebben. Ook uit deze vragenronde bleek dat er voor het vaststellen van deze elementen in Nederland geen afdoende onderzoek is gedaan. Inmiddels wordt er in

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 42e vergadering, donderdag 19 januari 2017

dit verband in de voorliggende ontwerpregeling gesteld dat er geen glanzende elementen gebruikt kunnen worden, zonder dat er naar een onderzoek wordt verwezen waarin onderbouwd wordt dat deze toepassing aantrekkelijk is voor jongeren. Zodoende is er geen sprake van op bewijsmateriaal gebaseerd beleid en lijken de beginselen van kwaliteit van regelgeving, alsmede de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet in acht te zijn genomen.

### **Rechtszekerheid**

De Staatssecretaris stelt in de ontwerptoelichting dat, daar de regels die met deze regeling worden vastgesteld reeds op 19 januari 2017 in de Tweede Kamer zijn besproken, de verpakkingsindustrie bijtijds op de hoogte zou zijn geweest van de aanstaande wijzigingen. Deze stelling is op zijn zachts gezegd curieus, aangezien bedrijven uitsluitend kunnen acteren op basis van geldende wet- en regelgeving. Ter illustratie van dit punt behoeft men slechts de in de vergadering besproken maatregelen naast de huidige conceptregeling te leggen. Bijvoorbeeld, waar in de vergadering werd gesproken over het verbieden van het gebruik van bepaalde kleuren, is er in de ontwerpregeling tevens gekozen voor het vereisen van een matte afwerking. Indien bedrijven zich hadden gebaseerd op de in de vergadering besproken maatregelen, waren ze nu niet in staat te voldoen aan de beoogde maatregelen in de conceptregeling. Zodoende moge duidelijk zijn dat Kamer besprekingen geen rechtszekerheid bieden, en kan de verstreken periode tussen de vergadering in de Kamer en de inwerkingtreding van de uiteindelijke regeling geenszins als transitieperiode beschouwd worden. De transitieperiode zal derhalve pas van kracht kunnen gaan vanaf het moment dat de uiteindelijke regeling in de Staatscourant is gepubliceerd.

### **Vraag 5**

*Wat vindt u van de uitvoerbaarheid van de nieuwe regels over de elektronische sigaret zonder nicotine (EZN)?*

De leden van VSK brengen geen elektronische sigaretten zonder nicotine op de markt en onthouden zich derhalve van commentaar op deze vraag.

### **Vraag 6**

*Wat vindt u van de uitvoerbaarheid van de nieuwe regels over nieuwe of gewijzigde producten?*

#### **Wat wordt er bedoeld met “een exemplaar”?**

De conceptregeling stelt dat het RIVM bij kennisgeving van een nieuw of gewijzigd product of een nieuwsoortig tabaksproduct niet later dan de termijn die voor de kennisgeving geldt een exemplaar dient te ontvangen ten einde tot analyse van het product over te kunnen gaan. Het is ons onduidelijk wat er hier bedoeld wordt met “een exemplaar”, met andere woorden, of het hier een afgewerkt product betreft, of dat het een representatief of ontwerpproduct kan zijn. Gelet op de complexe processen die gepaard gaan met het ontwikkelen van nieuwe producten zou het voor producenten verkieslijk zijn om door middel van het verschaffen van een representatief (buitenlands) product of een ontwerpproduct aan deze eis te kunnen voldoen.

Daarnaast stelt de ontwerptoelichting dat het RIVM een exemplaar dient te ontvangen ten einde deze te analyseren en het resultaat van de analyse in de beoordeling mee te nemen. VSK is van mening dat in het geval van een gewijzigd product de plicht tot toezending enkel zou moeten gelden in het geval dat er wijzigingen zijn aangebracht welke invloed hebben op de emissieniveaus. Voor alle overige wijzigingen zou enkel een notificatie in het EU-CEG moeten volstaan.

### **Termijnen kennisgeving artikel 4.1 Tabaks- en Rookwarenbesluit**

Op dit moment staat in de toelichting van artikel 4.1. dat bij een redelijke termijn voor de kennisgeving moet worden gedacht aan ongeveer 4 maanden indien het gaat over een hele serie producten en 1 maand indien het slechts gaat om 1 product. Indien wordt vastgehouden aan het nieuwe vereiste van toezending van een feitelijk product samen met de kennisgeving, is een termijn van 4 maanden niet haalbaar. Op dat moment is er nog geen feitelijk product beschikbaar.

Het is op voorhand niet mogelijk aan te geven of de termijn van 1 maand in de praktijk haalbaar is. De reden is het feit dat op dit moment de scope van een gewijzigd product en derhalve welke precieze informatie inzake de kennisgeving aangaande artikel 4.1 Tabaks- en Rookwarenwet aangeleverd dient te worden onduidelijk is. Graag treedt VSK in overleg met uw Ministerie om over de termijnen voor kennisgeving een in de praktijk uitvoerbare afspraak te maken.

### **Wijziging tabaksverpakking is geen nieuw of gewijzigd product**

Daarnaast stelt de ontwerptoelichting dat een nieuwe verpakking wordt aangemerkt als een wijziging van het tabaksproduct en het voordat het op de markt wordt gebracht bij het RIVM dient te worden aangemeld. Dit is afwijkend van de huidige regelgeving, aangezien dit geen deel uitmaakt van de verplichte informatie rapportage van producenten en importeurs van tabaksproducten aan bevoegde autoriteiten overeenkomstig de vereisten uit artikel 5 van de tabaksproductenrichtlijn en artikel 4.1 van het tabaks- en rookwarenbesluit. Daarom zijn wij van mening dat een wijziging van een tabaksverpakking geen wijziging van een tabaksproduct is en niet behoeft te worden aangemeld bij het RIVM.

Daarnaast is het ons onduidelijk welk resultaat dit vereiste moet bewerkstelligen – de onderbouwing in de ontwerptoelichting richt zich enkel op notificatie van nieuwe of gewijzigde producten of nieuwsoortige tabaksproducten, en verschaft geen verdere onderbouwing over waarom het Ministerie het noodzakelijk acht dat het RIVM nieuwe en gewijzigde verpakkingen ontvangt.

### **Vertrouwelijkheid**

Lidstaten zijn verplicht vertrouwelijke gegevens zoals handelsgeheimen voorzien door fabrikanten te beveiligen. De analyseresultaten van het RIVM moeten eveneens onder dezelfde verplichting vallen, daar deze handelsgeheimen zoals receptuur kunnen bevatten.

Daarnaast verzoeken wij u alle exemplaren en informatie welke worden verschaft voordat de producten daadwerkelijk verkocht worden als strikt vertrouwelijk te behandelen. Het openbaar maken van dergelijke informatie kan serieuze commerciële gevolgen hebben. Graag verzoeken wij u te bevestigen dat het RIVM geschikte procedures en voldoende personeel ter beschikking heeft ten einde deze zeer gevoelige informatie en product exemplaren te beveiligen.

Den Haag, 1 september 2017