

Consultatieverslag Tabaks- en rookwarenbesluit

Het ontwerpbesluit is van 21 juli tot 6 september 2015 via internet geconsulteerd. In totaal zijn 48 reacties binnengekomen van organisaties en particulieren. De organisaties zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, organisaties uit de tabaksindustrie, organisaties die indirect belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten en organisaties die actief zijn in de elektronische sigarettenbranche. De openbare reacties zijn in te zien via www.internetconsultatie.nl/rookwarenbesluit.

In de Tabaksproductenrichtlijn staan bindende voorschriften waarvan Nederland niet mag afwijken en voorschriften waarbij Nederland keuzevrijheid heeft. Bij de internetconsultatie is gevraagd alleen inhoudelijk te reageren op de onderwerpen waarbij keuzevrijheid bestaat. Er is een vragenlijst opgesteld waarbij per beleidskeuze een reactie kon worden gegeven. De vragenlijst treft u als bijlage bij dit consultatieverslag.

Hieronder wordt per beleidskeuze toegelicht wat door de geconsulteerde partijen is aangedragen en in hoeverre dit tot aanpassingen heeft geleid. Er wordt niet ingegaan op reacties op bindende voorschriften. Aangezien de Tabaksproductenrichtlijn inmiddels is vastgesteld, is het immers niet meer mogelijk naar aanleiding van de reacties wijzigingen door te voeren.

Opgemerkt wordt dat commerciële en gevestigde belangen van de tabaksindustrie, gelet op artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, geen invloed hebben op de beleidskeuzes. Dergelijke belangen zijn daarom niet meegenomen in deze paragraaf. Wel wordt ingegaan op uitvoeringstechnische punten van de tabaksindustrie.

Maximumemissieniveaus voor shagtabak

Met dit besluit is ervoor gekozen om maximumemissieniveaus vast te stellen voor teer, nicotine en koolmonoxide in shagtabak. In de meeste reacties op de internetconsultatie wordt steun uitgesproken voor deze beleidskeuze. In een aantal reacties wordt gewaarschuwd dat maximumemissieniveaus een onterecht gevoel van veiligheid kunnen geven en wijzen erop dat shag een schadelijk product blijft. Vanuit de branche voor elektronische sigaretten is aangedragen dat een maximumemissieniveau voor nicotine niet relevant is. Zij gaan ervan uit dat een lager gehalte aan nicotine ertoe leidt dat mensen meer gaan roken. In enkele reacties vanuit de tabaksindustrie wordt aangegeven dat er uitvoeringstechnische problemen zijn bij het meten van de maximumemissieniveaus van shag. De consument heeft namelijk invloed op deze niveaus, bijvoorbeeld door variaties in de hoeveelheid shag die wordt gerold. Er wordt gesteld dat er geen adequate meetmethode voorhanden is.

De regering acht het instellen van maximumemissieniveaus voor shag nodig om de schadelijkheid van het product te beperken en de uniformiteit tussen maximumemissieniveaus van verschillende tabaksproducten te vergroten. Uiteraard wordt daarnaast ingezet op tabaksontmoediging. De metingen van de maximumemissieniveaus voor shag vinden plaats via gestandaardiseerde ISO-methoden, die worden aangewezen in de ministeriële regeling.

Verplichting informatieve boodschap en gecombineerde gezondheidswaarschuwing

De richtlijn geeft de keuzevrijheid aan lidstaten om andere voor roken bestemde tabaksproducten dan sigaretten, shagtabak en waterpijptabak vrij te stellen van de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing. In het besluit dat ter consultatie is voorgelegd is in geen gebruik gemaakt van deze vrijstelling. Er was veel steun voor deze keuze vanuit het idee dat alle tabaksproducten even schadelijk zijn en dat daarom gelijke regels dienen te gelden. Vanuit de branche van sigaren en pijptabak kwam veel verzet op het voornemen om geen uitzondering te hanteren. Uit de reacties vanuit de sigarenbranche kwam ook naar voren dat er uitvoeringstechnische bezwaren zijn bij het plaatsen van een gecombineerde gezondheidswaarschuwing op verpakkingen van sigaren.

Het formaat van de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen op grote verpakkingen zou zeer groot worden, doordat de Tabaksproductenrichtlijn geen ruimte biedt om voor de gecombineerde gezondheidswaarschuwing bij grote sigarenverpakkingen een maximumformaat in te stellen.

Daardoor zou het niet mogelijk zijn om machinaal te stickeren. Dit maakt het plaatsen van een gecombineerde gezondheidswaarschuwing op grote verpakkingen technisch onhaalbaar.

Vanwege de uitvoeringstechnische problemen heeft de regering besloten sigaren, niet zijnde cigarillo's, die nu in de handel zijn, uit te zonderen van de verplichting een gecombineerde gezondheidswaarschuwing te gebruiken. Een belangrijke overweging hierbij is dat sigaren hoofdzakelijk worden gebruikt door oudere consumenten, zoals in de reacties veelvuldig is aangedragen. Voor overige overwegingen bij deze keuze wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting. Deze uitzondering geldt niet voor pijptabak en cigarillo's, omdat tijdens de internetconsultatie voor verpakkingen van pijptabak en cigarillo's geen uitvoeringstechnische bezwaren naar voren zijn gekomen.

Aanvullende rapportageverplichtingen

Met dit besluit worden voornamelijk geen aanvullende rapportageverplichtingen opgelegd aan producenten en importeurs, bovenop de gegevens die producenten en importeurs al moeten verstrekken op grond van de Tabaksproductenrichtlijn. Uit het merendeel van de reacties blijkt

instemming met deze beslissing. Genoemd werd dat zinloze rapportageverplichtingen en gegevensvergaring moet worden voorkomen. In enkele reacties werd wel gevraagd om aanvullende rapportageverplichtingen, maar zonder aan te geven welke informatie zou moeten worden opgevraagd.

Beoordeling door onafhankelijke wetenschappelijke instantie

Een groot deel van de respondenten kon zich vinden in de beleidskeuze om verslagen over additieven, die door producenten van sigaretten en shagtabak moeten worden ingediend, te laten beoordelen door een onafhankelijke wetenschappelijke instantie. In enkele reacties wordt voorgesteld om de beoordeling op Europees niveau te regelen, zodat geen discrepantie ontstaat over de validiteit. De lidstaten onderzoeken de mogelijkheid om op Europees niveau samen te werken bij de uitvoering van taken in het kader van de Tabaksproductenrichtlijn, waaronder op het gebied van onafhankelijke wetenschappelijke beoordeling van verslagen.

Registratieplicht grensoverschrijdende verkoop op afstand

In de Tabaksproductenrichtlijn wordt lidstaten de keuze geboden om grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten te verbieden of om een registratieplicht met leeftijdsverificatiesysteem te hanteren. Een deel van de reacties is positief over de keuze voor de registratieplicht. Met name vanuit de branche voor elektronische sigaretten is ook kritiek geuit op de registratie. Aangezien het alternatief van een verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand de elektronische sigarettenindustrie harder zou treffen dan een registratieplicht, wordt er vanuit gegaan dat een registratieplicht toch hun voorkeur verdient.

Een deel van de reacties gaat in op de effectiviteit van het leeftijdsverificatiesysteem. In dit besluit is een bepaling opgenomen dat bij ministeriële regeling nadere regels gesteld worden met betrekking tot het leeftijdsverificatiesysteem. Hierbij worden de reacties over het leeftijdsverificatiesysteem in overweging genomen. Verder wordt gevraagd of de registratie op EU-niveau kan worden geregeld. Lidstaten onderzoeken de mogelijkheid om op Europees niveau samen te werken bij de uitvoering van taken in het kader van de Tabaksproductenrichtlijn, waaronder de registratie bij grensoverschrijdende verkoop op afstand.

Retributies

In de consultatieversie van dit besluit waren verschillende retributiebepalingen opgenomen. Dit zal uiteindelijk bij ministeriële regeling worden geregeld. In de toelichting bij deze regeling zal worden ingegaan op de reacties uit de consultatie van dit besluit op dit punt.

Regeldruk en overige punten

In verschillende reacties is aangegeven dat de regeldruk te laag is ingeschat. De verwachte regeldruk is daarom naar boven bijgesteld. Ook zijn in enkele reacties wetstechnische punten aangestipt. Deze zijn, indien nodig, verwerkt.

Bijlage bij Consultatieverslag

Vragenlijst consultatie Tabaks- en rookwarenbesluit

Vraag 1

In de huidige Nederlandse wetgeving zijn maximumemissieniveaus vastgesteld voor emissies van teer, nicotine en koolmonoxide in sigaretten. Voor shagtabak is op dit moment alleen een maximumemissieniveau voor teer vastgesteld.

Met dit conceptbesluit is ervoor gekozen om, in artikel 2.1, tweede lid, voor shagtabak ook maximumemissieniveaus vast te stellen voor de emissies van nicotine en koolmonoxide (artikel 3, derde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn). Dit vermindert de schadelijkheid van het product en vergroot de uniformiteit tussen maximumemissieniveaus van verschillende tabaksproducten.

Bent u het hiermee eens? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

Vraag 2

De artikelen 9 en 10 van de Tabaksproductenrichtlijn bepalen verdergaande verpakkingseisen voor tabaksproducenten door een informatieve boodschap en gecombineerde gezondheidswaarschuwing op de verpakkingen te eisen. De gecombineerde gezondheidswaarschuwing bestaat uit een afschrikwekkende illustratie en tekst. De richtlijn geeft echter de keuzevrijheid aan lidstaten om andere voor roken bestemde tabaksproducten dan sigaretten, shagtabak en waterpijptabak vrij te stellen van de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing.

In dit conceptbesluit is, in artikel 3.2, eerste lid, geen gebruik gemaakt van deze vrijstelling. Een gedifferentieerde aanpak ten aanzien van de verpakking van verschillende tabaksproducten kan namelijk onbedoeld de indruk wekken dat het ene product minder schadelijk voor de gezondheid is dan het andere. Dit moet worden voorkomen.

Bent u het hiermee eens? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

Vraag 3

De Tabaksproductenrichtlijn stelt diverse rapportageverplichtingen aan producenten en importeurs van tabaksproducten en elektronische sigaretten. Daarnaast geeft artikel 6, vierde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn ruimte aan lidstaten om aanvullende informatie te vragen.

Met dit conceptbesluit worden voornamelijk geen aanvullende rapportageverplichtingen opgelegd aan producenten en importeurs, bovenop de gegevens die producenten en importeurs al moeten verstrekken op grond van de Tabaksproductenrichtlijn. Pas als blijkt dat aanvullende informatie noodzakelijk is en de gegevens ook doeltreffend door de bevoegde autoriteit kunnen worden verwerkt, zal van deze beleidskeuze gebruik worden gemaakt.

Bent u het hiermee eens? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

Vraag 4

In het voorgestelde artikel 4.3, derde lid, van het conceptbesluit wordt bepaald dat verslagen over additieven, die door producenten van sigaretten en shagtabak moeten worden ingediend, worden beoordeeld door een onafhankelijke wetenschappelijke instantie (artikel 6, vierde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn). Hier wordt gebruik van gemaakt, zodat de verslagen objectief worden beoordeeld.

Bent u het hiermee eens? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

Vraag 5

In de artikelen 18 en 20 van de Tabaksproductenrichtlijn wordt lidstaten de keuze geboden om grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten te verbieden of om een registratieplicht met leeftijdsverificatiesysteem te hanteren.

Met dit conceptbesluit wordt, in de artikelen 5.5, 5.6 en 5.7, gekozen voor het invoeren van een registratieplicht en leeftijdsverificatiesysteem bij grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten. Hieronder valt ook grensoverschrijdende internetverkoop. De registratieplicht houdt in dat detaillisten die grensoverschrijdend tabaksproducten en/of elektronische sigaretten verkopen, zich dienen te registreren en een leeftijdsverificatiesysteem dienen te hanteren. Met een registratieplicht wordt het aanbod voor grensoverschrijdende verkoop op afstand zichtbaar en daardoor reguleerbaar. Bij een verbod is dit niet het geval. Daarom wordt voorgesteld te kiezen voor een registratieplicht.

Bent u het hiermee eens? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

Vraag 6

De Tabaksproductenrichtlijn geeft lidstaten de ruimte om producenten en importeurs van tabaksproducten en aanverwante producten evenredige vergoedingen in rekening te brengen voor de verwerking en beoordeling van aangeleverde gegevens. Dit betekent dat producenten en importeurs een geldbedrag moeten betalen voor de onkosten die de overheid maakt om hun gegevens te verwerken en beoordelen.

Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt, vanwege het profijtbeginsel. Producenten en importeurs hebben namelijk (financieel) voordeel bij het in de handel brengen van tabaksproducten en aanverwante producten. Het vaststellen van deze kostenvergoedingen (retributies) is in lijn met het rapport Maat houden II.

Bent u het hiermee eens? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

Vraag 7

In paragraaf 5 van de nota van toelichting wordt een inschatting gemaakt van de regeldruk (administratieve lasten) voor de sector die zou kunnen ontstaan bij vaststelling van het conceptbesluit. Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.

Bent u het eens met de inschatting van de genoemde lasten? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet en heeft u concrete suggesties ter verbetering?