

Antwoord Vraag 2 Internetconsultatie Besluit Uitvoering Tabakswet

Tot onze verbijstering en tegen de afspraken in die daarover in 2013 namens het kabinet met het Parlement zijn gemaakt wordt door VWS voorgesteld om artikel 11 van de Europese Tabaksproductenrichtlijn niet om te zetten. Het niet omzetten van artikel 11 zou dramatische gevolgen hebben en een direct gevaar vormen voor het voortbestaan van de sigarenindustrie in Nederland.

Artikel 11 regelt de etikettering van 'andere voor roken bestemde tabaksproducten dan sigaretten, shagtabak en waterpijptabak', dat wil zeggen van sigaren, cigarillo's en pijptabak. De EU geeft daarbij de volgende overweging mee (overweging 26): *"Voor andere voor roken bestemde tabaksproducten dan sigaretten en shagtabaksproducten, die hoofdzakelijk worden gebruikt door oudere consumenten en kleine delen van de bevolking, moet het mogelijk zijn om verder vrijstelling te verlenen van sommige etiketteringsvoorschriften zolang er zich geen aanzienlijke verandering voordoet in de omstandigheden wat het volume van de verkoop aan of het consumptiepatroon van jongeren betreft. Voor de etikettering van die andere tabaksproducten moeten specifieke regels gelden"*.

Wat betreft *"zolang er zich geen aanzienlijke verandering voordoet in de omstandigheden wat het volume van de verkoop aan of het consumptiepatroon van jongeren betreft"* is er in de nieuwe Tabaksproductenrichtlijn een procedure opgenomen op basis waarvan de uitzondering voor sigaren, cigarillo's en pijptabak kan worden ingetrokken. Door bij voorbaat vooruit te lopen op een mogelijk risico dat de voorkeur van gebruikers zou veranderen worden de sigaren- en pijptabakindustrie en hun volwassen consumenten op voorhand gestraft voor een situatie die zich in de toekomst eventueel zou kunnen voordoen.

Met betrekking tot het overnemen van artikel 11 zei de staatssecretaris van VWS in 2013 hierover in de Tweede Kamer onder andere: *"Dat is een afweging van de Europese Commissie tussen gezondheid en proportionaliteit. De Europese Commissie heeft voor de plaatjes gekozen om vooral jongeren te ontmoedigen. Dat dit op korte termijn effect heeft, is wetenschappelijk aangetoond. Dat geldt voor 95%. De overige 5% betreft pijptabak, pruimtabak en sigaren. Het is dan de vraag of het proportioneel is om ook daarbij te werken met plaatjes. Ik kan mij in die redenering wel vinden"*.

In werkelijkheid stelt de sigarenindustrie zelfs nog minder dan 1% van de totale tabaksmarkt voor en wordt deze niet alleen gekenmerkt door kleine en middelgrote familiebedrijven, maar ook door veel verschillende modellen (zoals de cigarillo, senioritas, panatella en corona), veel verpakkingsvarianten (zoals blik, karton en hout) en -formaten plus, last but not least, slechts volwassen consumenten. Gezien de brede assortimenten en kleine verkoopvolumes worden sigaren in kleine series geproduceerd waarbij land specifieke gezondheidswaarschuwingen pas op het laatste moment en door middel van stickers op de verpakkingen aangebracht. Artikel 11 van de richtlijn houdt rekening met de kenmerken van de sigarenindustrie, bijvoorbeeld doordat de waarschuwingen op grote kistverpakkingen qua grootte gestandaardiseerd zijn op 45 cm². Indien artikel 11 niet wordt omgezet gelden artikel 9 en 10 van de richtlijn. Deze artikelen zijn echter geschreven voor verpakkingen van sigaretten en shag, niet voor sigarenverpakkingen. Dat blijkt onder andere uit het feit dat de kleurenfoto's exact 65% van het desbetreffende oppervlak moeten beslaan, zonder maximum in cm². Omdat verpakkingen van sigaren tot wel 1.200 cm² groot kunnen zijn beslaat 65% een oppervlak 780 cm², dat wil zeggen bijvoorbeeld 20 x 39 cm, ruim 20 keer zo groot als de kleurenfoto's op een sigarettenverpakking! Het machinaal aanbrengen van dit soort absurd grote stickers is bovendien volstrekt onmogelijk. Ook is het onmogelijk om de twee kleurenfoto's (65%) plus de twee verplichte tekstwaarschuwingen (50%) samen (= 115%) op tubes aan te brengen voor sigaren die per stuk worden verkocht.

Dat artikel 9 & 10 niet voor sigaren en cigarillo's en pijptabak geschreven zijn blijkt ook uit het feit dat het voor de lidstaten en de Commissie niet duidelijk is hoe artikel 9 en 10 moeten worden toegepast op verpakkingen van sigaren, cigarillo's en pijptabak. Tijdens het derde overleg van de 'Expert Group

on Tobacco Policy' in Brussel op 2 juli 2015 is hier het volgende over gezegd (bron: website DG SANTE): *"Secondly, the Commission stressed that there have been some questions from national regulators and industry stakeholders as regards the placement of the general warning and information message on products other than cigarettes, roll-your own tobacco and water-pipe tobacco in the case they would have to comply with the combined health warnings regimes. It was underlined that TPD (Tobacco Product Directive) is silent on the positioning in this case, but that the Commission is currently reflecting on how to facilitate the implementation of Article 9 for 'other' products. Participants welcomed the idea for further discussion on this and it was suggested to involve an external contractor in this work"*. Op grond van bovenstaande quote kan worden afgeleid dat het de Commissie en de lidstaten duidelijk is dat de richtlijn niets zegt ('is silent') over de wijze waarop artikel 9 en 10 in het geval van sigaren, cigarillo's en pijptabak ('other' products) moet worden toegepast. De Commissie gaat dit verder onderzoeken en wellicht een extern onderzoeksbureau inschakelen, waarna verdere discussie zal plaatsvinden. Hoe kan van de sigarenindustrie worden verwacht dat zij artikel 9 en 10 op al vóór 20 mei 2016 gaat toepassen, terwijl deze artikelen 'silent' zijn over de wijze waarop dit dient te gebeuren en ook de lidstaten en de Commissie op dit moment niet weten hoe dit zou moeten?

Ook qua kostenimpact zijn de consequenties desastreus. De investeringen die we moeten doen om zo goed mogelijk aan de eisen van artikel 9 en 10 te voldoen zouden in het eerste jaar ruim €4.000.000,- bedragen met jaarlijks terugkerende extra kosten van zeker €800.000,-. Dat betekent een kostenstijging van ruim 15%(!). En zeker geen 0,01 euro per verpakking zoals het aangegeven wordt in paragraaf 5 van de nota van toelichting! (Zelfs als artikel 11, dat reeds een verzwaaring ten opzichte van het huidige regime voorstelt, één-op-één wordt overgenomen krijgen we al te maken met een aanzienlijke kostenstijging als direct gevolg van de nieuwe Tabaksproductenrichtlijn). Mochten art. 9 & 10 voor sigaren en cigarillo's in Nederland van toepassing worden, zal dat als direct gevolg hebben dat een aantal van de kleinere bedrijven niet langer economisch rendabel kan produceren en hun deuren zal moeten sluiten.

Die bedrijven die zich deze investeringen wel kunnen permitteren worden gedwongen een groot aantal van hun verpakkingen die slechts in kleine volumes worden verkocht te saneren. De gevolgen daarvan zullen ook verderop in de keten zichtbaar worden: tabaksspecialzaken die zich nu nog van andere tabaksverkooppunten zoals supermarkten en benzinestations kunnen onderscheiden door hun brede aanbod zullen dit onderscheid grotendeels zien verdwijnen. Verkooppunten aan de grens met België en Duitsland zullen hun klanten bovendien zien verdwijnen naar die landen, waar ze als volwassen rokers niet met de kleurenfoto's worden geconfronteerd.

Samenvattend: de Europese tabaksproductenrichtlijn heeft ten doel om met name jongeren op de risico's van het roken te wijzen. Omdat sigaren, cigarillo's en pijptabak niet door jongeren worden gerookt*, en hoofdzakelijk door MKB bedrijven worden geproduceerd biedt de richtlijn lidstaten de mogelijkheid om voor die producten een 'lichter' etiketteringsregime toe te passen. Nederland heeft dat lichtere regime tijdens de onderhandelingen in Brussel van het begin af aan ondersteund. Door de Europese richtlijn juist voor de sigarenindustrie te intensiveren, wordt de Nederlandse sigarenindustrie disproportioneel getroffen met dramatische gevolgen. Het kan toch niet de bedoeling zijn om de Nederlandse sigarenindustrie harder te treffen dan die van sigaretten terwijl TPD2 uitgerekend sigaren een milder regime gunt! Voor de sigarettenindustrie is de aanpassing aan TPD2 relatief eenvoudig, voor de sigarenindustrie bijna onmogelijk.

Voor een gedetailleerdere en completere uiteenzetting van alle problematieken verwijzen we naar de bijlage (in dit document) met daarin de reactie van de Nederlandse Vereniging voor de Sigarenindustrie (NVS)** waarbij wij ons volledig aansluiten.

Royal Agio Cigars, Wolverstraat 3, 5525AR Duizel

*** Het gebruik van sigaren, cigarillo's en pijptabak**

Sigaren, cigarillo's en pijptabak zijn tabaksproducten die worden gebruikt door oudere consumenten en kleine delen van de bevolking. Dit wordt ondersteund door onafhankelijk onderzoek zoals de recente (mei 2015) Special Eurobarometer 82.4 "Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes" en het door TNS-NIPO uitgevoerde "Continu Onderzoek Rookgewoonten 2014".

Volgens het Eurobarometer rapport 82.4 voor Nederland rookt slechts 5% van de Nederlandse rokers dagelijks een sigaar en slechts 2% dagelijks een cigarillo of een pijp. Ter vergelijking: 49% van de Nederlandse rokers rookt dagelijks sigaretten en 44% rookt dagelijks shag.

Kortom: op grond van het ten opzichte van 2012 onveranderde consumentenprofiel bestaat er op dit moment geen enkele reden om af te wijken van het uitgangspunt van de richtlijn dat er voor de etikettering van andere tabaksproducten dan sigaretten en shag specifieke regels moeten gelden. Het op dit moment afwijken van dat uitgangspunt komt bovendien niet overeen met het in 2013 door Staatssecretaris Van Rijn en de Kamer overeengekomen standpunt.

**** Zie hierna volgende pagina's voor NVS reactie op internetconsultatie TPD2**

****Bijlage NVS reactie op internetconsultatie TPD2**

Internetconsultatie Besluit uitvoering Tabakswet

De Nederlandse Vereniging voor de Sigarenindustrie maakt graag gebruik van de gelegenheid om te reageren op het Ontwerp Besluit uitvoering Tabakswet.

Onze reactie heeft hoofdzakelijk betrekking op vraag 2 en vraag 7 van de internetconsultatie. De Nederlandse Vereniging voor de Sigarenindustrie heeft namelijk met ontzetting kennisgenomen van artikel 3.2 van het conceptbesluit Tabaksproductenrichtlijn, dat wil zeggen van het voornemen van de regering om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om andere voor roken bestemde tabaksproducten dan sigaretten, shagtabak en waterpijptabak vrij te stellen van de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing. Ons bezwaar op dit voornemen kan als volgt worden samengevat:

Samenvatting reactie op vraag 2 en vraag 7

- Het voornemen komt niet overeen met het uitgangspunt van de richtlijn dat voor de etikettering van pijptabak, sigaren en cigarillo's specifieke regels moeten gelden;
- Op grond van het onveranderde consumentenprofiel bestaat er op dit moment geen enkele reden om van dit uitgangspunt dat er specifieke regels moeten gelden af te wijken;
- Het voornemen om qua etikettering geen onderscheid te maken tussen sigaretten en shag enerzijds en sigaren, cigarillo's en pijptabak anderzijds komt niet overeen met het eerder door de Staatssecretaris met de Eerste en Tweede Kamer overeengekomen standpunt om dit wel te doen;
- De nieuwe Tabaksproductenrichtlijn bevat een procedure op basis waarvan de uitzondering voor sigaren, cigarillo's en pijptabak kan worden ingetrokken indien er zich een aanzienlijke verandering in de omstandigheden zou voordoen;
- Door bij voorbaat vooruit te lopen op een mogelijk risico dat de voorkeur van gebruikers zou veranderen worden de sigaren- en pijptabakindustrie en hun volwassen consumenten op voorhand gestraft voor een situatie die zich in de toekomst eventueel zou kunnen voordoen;
- Indien geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om pijptabak, sigaren en cigarillo's vrij te stellen van de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing bedragen de kosten van de nieuwe verpakkingseisen een veelvoud van de in de nota van toelichting gepresenteerde kosten: de eenmalige kosten voor de sigarenindustrie in Nederland worden ingeschat op ruim € 11 miljoen, de jaarlijks terugkerende kosten op ruim € 3 miljoen;
- Indien Nederland gebruik zou maken van de uitzondering van artikel 11 vallen de kosten beduidend lager uit;
- Artikel 9 en 10 van de richtlijn houden volstrekt geen rekening met de specifieke kenmerken van de sigarenindustrie. Het voornemen is niet proportioneel en heeft desastreuze gevolgen voor de veelal MKB aanbieders van sigaren op de Nederlandse markt;
- Ook voor de lidstaten en de Commissie is niet duidelijk hoe artikel 9 en 10 moeten worden toegepast op verpakkingen van sigaren, cigarillo's en pijptabak. Tijdens het derde overleg van de 'Expert Group on Tobacco Policy' in Brussel op 2 juli 2015 is hier het volgende over gezegd (bron: website DG SANTE): "Secondly, the Commission stressed that there have been some questions from national regulators and industry stakeholders as regards the placement of the general warning and information message on products other than cigarettes, roll-your own tobacco and water-pipe tobacco in the case they would have to comply with the combined health warnings regimes. It was underlined that TPD is silent on the positioning in

this case, but that the Commission is currently reflecting on how to facilitate the implementation of Article 9 for 'other' products. Participants welcomed the idea for further discussion on this and it was suggested to involve an external contractor in this work”;

- Op grond van bovenstaande quote kan worden afgeleid dat het de Commissie en de lidstaten duidelijk is dat de richtlijn niets zegt ('is silent') over de wijze waarop artikel 9 en 10 in het geval van sigaren, cigarillo's en pijptabak ('other' products) moet worden toegepast. De Commissie gaat dit verder onderzoeken en wellicht een extern onderzoeksbureau inschakelen, waarna verdere discussie zal plaatsvinden
- Hoe kan van de sigarenindustrie worden verwacht dat zij artikel 9 en 10 op al vóór 20 mei 2016 gaat toepassen, terwijl deze artikelen 'silent' zijn over de wijze waarop dit dient te gebeuren en ook de lidstaten en de Commissie op dit moment niet weten hoe dit zou moeten;
- België en Duitsland hebben inmiddels aangegeven artikel 11 van de richtlijn wel te zullen omzetten. De gevolgen van het Nederlandse besluit om dit niet te doen zullen derhalve ook verderop in de keten zichtbaar worden. Niet alleen zullen tabaksspecialzaken die zich nu nog van andere tabaksverkooppunten zoals supermarkten en benzinstations kunnen onderscheiden door hun brede aanbod dit onderscheid grotendeels zien verdwijnen, maar bovendien zullen verkooppunten aan de grens met België en Duitsland hun klanten zien verdwijnen naar die landen waar ze als volwassen rokers niet met de kleurenfoto's worden geconfronteerd.

Wij verzoeken de regering dringend om het conceptbesluit zodanig aan te passen dat artikel 11 van de Tabaksproductenrichtlijn wordt geïmplementeerd. In het vervolg van deze notitie lichten wij onze bezwaren nader toe.

Reactie op de overige vragen van de internetconsultatie

Vraag 3: wij onderschrijven het besluit om (vooralsnog) geen aanvullende rapportageverplichtingen op te leggen aan producenten en importeurs, bovenop de gegevens die producenten en importeurs al moeten verstrekken op grond van de Tabaksproductenrichtlijn.

Vraag 6: wij zijn het niet eens met het in rekening brengen van vergoedingen voor de verwerking en beoordeling van aangeleverde gegevens, zeker gezien het feit dat die vergoedingen bij ministeriële regeling zullen worden vastgesteld. Het is op dit moment derhalve volstrekt onbekend aan wat voor soort bedragen moet worden gedacht. Bovendien is het onduidelijk of en zo ja, in welke mate, rekening zal worden gehouden met het feit dat de sigarenindustrie hoofdzakelijk uit kleine en middelgrote ondernemingen met (zeer) brede assortimenten en een beperkt financieel draagvlak bestaat.

Vraag 7: in aanvulling op hetgeen in het vervolg van deze notitie zal worden beschreven omtrent de kosten / administratieve lasten van het onderhavige conceptbesluit merken wij tenslotte graag op dat de in de richtlijn opgenomen overgangsbepalingen (20 mei 2016 – 20 mei 2017) op dit moment, gezien de grote onduidelijkheid binnen Europa en de brede sigarenassortimenten, voor de sigarenindustrie feitelijk al niet meer praktisch haalbaar zijn. Wij verzoeken u dringend om dit onderwerp met de Europese Commissie en de overige lidstaten te willen bespreken (en zeker niet akkoord te gaan met een verdere verkorting van de 1-jaars overgangperiode zoals deze door sommige andere partijen wordt voorgesteld).

Uitgebreide reactie NVS op vraag 2 en vraag 7 van de internetconsultatie

Uitgangspunt van de nieuwe Tabaksproductenrichtlijn

Volgens de nota van toelichting beoogt de nieuwe Tabaksproductenrichtlijn “de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten teneinde de interne markt voor tabaksproducten en aanverwante producten beter te doen functioneren. Hierbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor **jongeren**”.

In het oorspronkelijke Commissievoorstel (COM(2012) 788 d.d. 19 december 2012) werden pijptabak, sigaren en cigarillo's uitgezonderd van de verplichte gezondheidswaarschuwingen in de vorm van afbeeldingen. In zijn begeleidende persbericht stelde Tonio Borg, toenmalig EU commissaris voor Gezondheid en Consumentenbeleid: “Aangezien 70% van de rokers begint met roken voordat zij 18 zijn, heeft het vandaag gepresenteerde voorstel tot doel tabaksproducten en het roken minder aantrekkelijk te maken en jongeren ervan te weerhouden met roken te beginnen.” Het voorstel richt zich dan ook in eerste instantie op sigaretten en shag”. Voor wat betreft sigaren, cigarillo's en pijptabak schreef de Commissaris: "Beginnende rokers grijpen momenteel echter weinig naar pijptabak, sigaren en cigarillo's. Derhalve behelst het voorstel voor deze producten minder strenge regels, bv. geen verplichte gezondheidswaarschuwingen in de vorm van afbeeldingen en geen verbod op kenmerkende aroma's. Deze vrijstelling komt te vervallen in geval van substantiële wijziging van de omstandigheden (wat verkochte hoeveelheden of de mate van gebruik onder jongeren betreft” (bron: MEMO/12/1005).

Pas in de laatste fase van het onderhandelingsproces tussen de lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie werd deze ‘verplichte’ uitzondering omgezet in een ‘optionele’. Echter, voor wat betreft de etikettering van sigaren, cigarillo's en pijptabak (“andere voor roken bestemde tabaksproducten dan sigaretten, shagtabak en waterpijptabak”) bleef het uitgangspunt ongewijzigd:

Overweging (26) Tabaksproductenrichtlijn: “Voor andere voor roken bestemde tabaksproducten dan sigaretten en shagtabaksproducten, die hoofdzakelijk worden gebruikt door oudere consumenten en kleine delen van de bevolking, moet het mogelijk zijn om verder vrijstelling te verlenen van sommige etiketteringsvoorschriften zolang er zich geen aanzienlijke verandering voordoet in de omstandigheden wat het volume van de verkoop aan of het consumptiepatroon van jongeren betreft. Voor de etikettering van die andere tabaksproducten moeten specifieke regels gelden”.

Het gebruik van sigaren, cigarillo's en pijptabak

Sigaren, cigarillo's en pijptabak zijn tabaksproducten die worden gebruikt door oudere consumenten en kleine delen van de bevolking. Dit wordt ondersteund door onafhankelijk onderzoek zoals de recente (mei 2015) Special Eurobarometer 82.4 "Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes" en het door TNS-NIPO uitgevoerde "Continu Onderzoek Rookgewoonten 2014".

Volgens het Eurobarometer rapport 82.4 voor Nederland rookt slechts 5% van de Nederlandse rokers dagelijks een sigaar en slechts 2% dagelijks een cigarillo of een pijp. Ter vergelijking: 49% van de Nederlandse rokers rookt dagelijks sigaretten en 44% rookt dagelijks shag. Verder is het nog van belang op te merken dat het Eurobarometer rapport voor de EU als geheel constateert dat verhoudingsgewijs veel rokers van sigaren, cigarillo's en pijptabak inmiddels zijn gestopt: "A higher proportion of ex-smokers than current smokers have tried cigars (20% vs. 7%), cigarillos (18% vs. 7%) or pipes (15% vs. 5%)".

Volgens het Factsheet "Continu Onderzoek Rookgewoonten 2014" zijn sigaretten het meest gebruikte tabaksproduct: "15% van de Nederlandse bevolking vanaf 15 jaar rookt sigaretten. Daarna volgen shag (10%), zelfgemaakte sigaretten (met filterhulzen; 7%) en sigaren of cigarillos (4%). Pijptabak wordt het minst gerookt (0,5%)". Verder roken mannen minder vaak sigaretten dan vrouwen: "Ook voor mannen en vrouwen apart geldt dat sigaretten het meest gerookt worden, hoewel meer vrouwen sigaretten roken (17%) dan mannen (13%). Mannen roken vaker shag (12%) en sigaren of cigarillo's (6%) dan vrouwen (8% respectievelijk 1%)".

Kortom: op grond van het ten opzichte van 2012 onveranderde consumentenprofiel bestaat er op dit moment geen enkele reden om af te wijken van het uitgangspunt van de richtlijn dat er voor de etikettering van andere tabaksproducten dan sigaretten en shag specifieke regels moeten gelden. Het op dit moment afwijken van dat uitgangspunt komt bovendien niet overeen met het in 2013 door Staatssecretaris Van Rijn en de Kamer overeengekomen standpunt.

Parlementaire behandeling

In 2013 is Staatssecretaris Van Rijn met de Kamer overeengekomen om sigaren, cigarillo's en pijptabak, dat wil zeggen producten die hoofdzakelijk door oudere consumenten worden gebruikt, vrij te stellen van de verplichting om "afschrikwekkende afbeeldingen" op verpakkingen aan te brengen.

In zijn brief aan de Eerste Kamer van 26 februari 2013 betreffende de "Richtlijn tabak en tabaksproducten" met als kenmerk VGP-3155128 gaf de Staatssecretaris aan dat het kabinet de argumentatie van de Europese Commissie op dit punt deelde: "De Commissie heeft in haar Impact Assessment de verschillende opties afgewogen en ervoor gekozen die producten die hoofdzakelijk door oudere consumenten worden gebruikt van een aantal bepalingen vrij te stellen. Volgens de Commissie is deze vrijstelling gerechtvaardigd omdat het voorstel zich met name richt op het ontmoedigen van jeugdroken en het marktaandeel van de vrijgestelde producten zeer beperkt is. De vrijstelling moet echter worden opgeheven wanneer zich een aanzienlijke verandering voordoet in de omstandigheden". **"Het kabinet ondersteunt de gekozen invalshoek van de richtlijn om met name jongeren tegen de gevaren van roken te beschermen.** Onderzoek toont aan dat afschrikwekkende afbeeldingen op plaatjes effectief kunnen zijn in het communiceren van gezondheidsrisico's aan kinderen, jongeren en laaggeletterden. Daarnaast dragen ze bij aan het verminderen van de aantrekkelijkheid van tabaksproducten. Omdat het hier een maatregel betreft die zich met name richt op de initiatie van roken door jongeren, deelt het kabinet de argumentatie van de Europese Commissie op dit punt. Wel hecht het kabinet eraan dat de marktontwikkelingen van de andere producten worden gemonitord".

Het door de Europese Commissie gemaakte onderscheid tussen sigaretten en shag enerzijds en sigaren, cigarillo's en pijptabak anderzijds kwam ook aan de orde tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 28 februari 2013. Op de constatering van mevrouw Pia Dijkstra (D66) dat sigaren, cigarillo's en pijptabak werden uitgezonderd van het voorstel om 65% van de verpakking te bedekken met foto's en tekstwaarschuwingen, antwoordde de Staatssecretaris: "Dat is een afweging van de Europese Commissie tussen gezondheid en proportionaliteit. De Europese Commissie heeft voor de plaatjes gekozen om vooral jongeren te ontmoedigen. Dat dit op korte termijn effect heeft, is wetenschappelijk aangetoond. Dat geldt voor 95%. De overige 5% betreft pijptabak, pruimtabak en sigaren. Het is dan de vraag of het proportioneel is om ook daarbij te werken met plaatjes. Ik kan mij in die redenering wel vinden" .. "Bij de plaatjes die zijn gericht op ontmoediging, gaat het dus om een redenering gebaseerd op proportionaliteit .. Die redenering van de Commissie kunnen wij wel volgen". Mevrouw Pia Dijkstra (D66): "Die redenering begrijp ik ook wel, maar ik ben er bang voor dat dit ertoe leidt dat mensen op die andere producten overstappen". Staatssecretaris Van Rijn: "Dat moeten we scherp in de gaten houden. Een richtlijn schrijf je niet voor eeuwig. In Europees verband zullen we heel goed bekijken of dit tot verschuivingen aanleiding geeft. We kunnen in die zin altijd nog tot bijstelling overgaan".

Aanzienlijke verandering in de omstandigheden

Zoals reeds eerder werd gemeld verwijst overweging (26) van de Tabaksproductenrichtlijn naar de procedure in het geval er zich een aanzienlijke verandering in de omstandigheden zou voordoen. Ook door de Staatssecretaris is in zijn overleg met de Eerste en Tweede Kamer naar deze procedure verwezen.

In artikel 2.28 van de richtlijn is het begrip “aanzienlijke verandering in de omstandigheden” als volgt gedefinieerd: een stijging van het verkoopvolume per productcategorie van ten minste 10 % in ten minste vijf lidstaten, op basis van overeenkomstig artikel 5, lid 6, meegedeelde gegevens; of een verhoging van de gebruiksprevalentie in de groep consumenten jonger dan 25 jaar met ten minste vijf procentpunten in ten minste vijf lidstaten voor de respectieve productcategorie, op basis van de speciale Eurobarometer nr. 385 van mei 2012 of gelijkwaardige prevalentiestudies; een stijging van het verkoopvolume voor de productcategorie in de detailhandel van niet meer dan 2,5 % van de totale verkoop van tabaksproducten op Unieniveau wordt in geen geval aangemerkt als een aanzienlijke verandering in de omstandigheden”.

Kortom, de nieuwe Tabaksproductenrichtlijn bevat een procedure op basis waarvan de uitzondering voor sigaren, cigarillo's en pijptabak (artikel 11 van de richtlijn) kan worden ingetrokken indien daar aanleiding toe mocht bestaan.

Als reden om artikel 11 van de richtlijn niet te implementeren wordt in de nota van toelichting genoemd “het risico dat de voorkeur van (jonge) gebruikers zal veranderen”. Zoals gezegd is ons geen enkele studie bekend waaruit zou blijken dat een dergelijke ontwikkeling op dit moment waarneembaar zou zijn.

Door bij voorbaat vooruit te lopen op een mogelijk risico dat de voorkeur van gebruikers zou veranderen worden de sigaren- en pijptabakindustrie en hun volwassen consumenten op voorhand gestraft voor een situatie die zich in de toekomst eventueel zou kunnen voordoen.

Kosten van de nieuwe verpakkingseisen

De inschatting van de kosten zoals deze is opgenomen in paragraaf 5 van de nota van toelichting is volstrekt onjuist. Uit de "Marktgids Tabak2day 2015 – 2016" blijkt dat de daar vermelde 9 fabrikanten en importeurs van sigaren in Nederland, wat overigens lang niet alle fabrikanten en importeurs van sigaren op de Nederlandse markt zijn, in totaal 707 verschillende verpakkingen (SKU's) op de markt brengen.

In verband met het feit dat de logo's en dergelijke verplaatst moeten worden zijn alle lege verpakkingen die op 20 mei 2016 nog op voorraad liggen niet meer te gebruiken. Wij schatten in dat er per SKU gemiddeld nog 5.000 verpakkingen op voorraad liggen en dat de gemiddelde prijs per verpakking € 0,50 bedraagt. De eenmalige kosten voor het vernietigen van oude verpakkingen bedragen derhalve: $707 \times 5.000 \times € 0,50 = € 1.767.500$.

In verband met het feit dat de logo's en dergelijke verplaatst moeten worden moeten alle verpakkingen opnieuw ontworpen worden. Gemiddeld kost dit € 2.500 per verpakking. De eenmalige kosten voor het ontwerpen van nieuwe verpakkingen bedragen: $707 \times € 2.500 = € 1.767.500$.

Waar de waarschuwingstickers voorheen alleen op de voor en achterzijde van de verpakking aangebracht moesten worden, moet dat nu ook op de beide zijanten en, in voorkomende gevallen, de binnenzijde. De kosten van de machines die hiertoe in staat zijn bedragen € 425.000 per stuk. De leden van de NVS plus de andere in de Marktgids genoemde aanbieders hebben naar onze inschatting gezamenlijk 15 verpakkinglijnen speciaal voor de Nederlandse markt nodig, zodat de eenmalige kosten bedragen: $15 \times € 425.000 = € 6.375.000$. De 15 op dit moment bestaande verpakkinglijnen zullen, omdat zij niet meer gebruikt kunnen worden, in één keer moeten worden afgeschreven. De kosten daarvan schatten wij (conservatief!) in op € 100.000 per lijn, dat wil zeggen € 1.500.000 in totaal.

Voor het overige sluiten wij graag aan bij de door u gemaakte inschatting van de kosten, waardoor het totaal aan eenmalige kosten er voor de 9 genoemde aanbieders van sigaren als volgt uit komt te zien:

	Totaal
Vernietigen oude verpakkingen	€ 1.767.500
Ontwerpen nieuwe verpakkingen	€ 1.767.500
Aanschaffen nieuwe verpakkingmachines	€ 6.375.000
Afschrijving bestaande verpakkingmachines	€ 1.500.000
Aanpassen software	€ 16.200
Testen software	€ 26.640
TOTAAL EENMALIGE KOSTEN	€ 11.452.840

Ook de structurele kosten vallen vele malen hoger uit dan in de nota van toelichting wordt ingeschat. Voor verpakkingen waarop de waarschuwingen worden voorbedrukt heeft dit de volgende achtergrond. Waar de deksels en bodems van sigarenblikjes en doosjes op dit moment tijdens hun productie 'at random' kunnen worden samengevoegd, kan dat in de toekomst niet meer ten gevolge van de eis dat de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen op de voor- en achterzijde exact dezelfde dienen te zijn. Aangezien er jaarlijks 14 verschillende gecombineerde gezondheidswaarschuwingen vermeld moeten worden, moet een bestelling van bijvoorbeeld 14.000 blikjes worden 'opgeknipt' in 14 series van 1.000 blikjes. Dit effect wordt nog versterkt door het feit dat de 14 gecombineerde gezondheidswaarschuwingen elkaar gedurende drie jaar jaarlijks dienen af te wisselen. Waar men bij een relatief klein product op dit moment voor drie jaar bijvoorbeeld in één keer 4.200 dezelfde verpakkingen bestelt, moet dit volume nu worden 'opgeknipt' in $3 \times 14 = 42$ series van 100 verpakkingen. Naar onze inschatting gaan de structurele kosten van voorbedrukte sigarenverpakkingen ten gevolge van de veel kleinere series gemiddeld met 25% omhoog.

Voor verpakkingen waarop de waarschuwingen met stickers worden aangebracht gelden niet alleen de in de nota van toelichting genoemde kosten voor extra inkt, maar speelt ook mee dat het aanbrengen van 4 of zelfs 5 waarschuwingen (conform artikel 9 en 10 TPD2) vele malen gecompliceerder is dan het aanbrengen van 2 waarschuwingen (conform artikel 11 TPD2). Dit

betekent dat de snelheid van het aanbrengen van stickers gemiddeld met 50% zal dalen en de kosten derhalve met 50% zullen stijgen.

Uitgaande van circa 380 miljoen verkochte sigaren in 2014 (bron: Marktgid Tabak2day 2015 – 2016) en gemiddeld 20 sigaren per verpakking bedraagt het aantal sigarenverpakkingen op de Nederlandse markt jaarlijks 19 miljoen stuks. Uitgaande van 7 miljoen voorbedrukte verpakkingen en 12 miljoen verpakkingen met stickers bedragen de structurele kosten jaarlijks:

	Totaal
Kleinere series voorbedrukte verpakkingen	€ 1.200.000
Lagere snelheid door aanbrengen 4 of 5 stickers	€ 1.700.000
Extra inkt 2x gecombineerde waarschuwing	€ 380.000
TOTAAL STRUCTURELE KOSTEN	€ 3.280.000

Kortom: alleen al voor de 9 in de Marktgid genoemde aanbieders van sigaren op de Nederlandse markt bedragen de eenmalige en structurele kosten van de nieuwe verpakkingseisen, indien geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om andere voor roken bestemde tabaksproducten dan sigaretten, shagtabak en waterpijptabak vrij te stellen van de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing, een veelvoud van de in de nota van toelichting gepresenteerde kosten. Door de enorm toegenomen kosten zal de sigarenindustrie een groot aantal niet langer rendabele SKU's zien verdwijnen en daarnaast enorme investeringen dienen te doen in het aanpassen van verpakkingen en verpakkingslijnen voor die SKU's die wel aan artikel 9 en 10 aangepast zouden kunnen worden.

In opdracht van DG SANCO werd in 2010 reeds door Rand Europe geconcludeerd dat de kosten van van gecombineerde gezondheidswaarschuwingen voor de sigarenindustrie disproportioneel hoog zouden zijn: 'It is important to note that whereas total costs accruing to cigarette manufacturers are much larger than those accruing to cigar manufacturers, the relative burden of compliance (e.g. costs per revenue) is much higher for cigar manufacturers as cigar manufacturers' brands are typically of much smaller quantities. Costs therefore fall on a much smaller number of units sold' (bron: "Assessing the Impacts of Revising the Tobacco Products Directive", Rand Europe, September 2010).

Indien Nederland gebruik zou maken van de uitzondering van artikel 11 vallen de kosten beduidend lager uit. De waarschuwingen op grond van artikel 11 kunnen in het algemeen namelijk op de bestaande verpakkingen worden aangebracht, zodat er weinig of geen oude verpakkingen weggegooid zouden hoeven worden en er ook weinig of geen nieuwe verpakkingsdesigns ontworpen hoeven te worden. De grootste kostenpost wordt in dat geval gevormd door het aanschaffen van nieuwe verpakkingsmachines waarmee de bijkomende waarschuwing op verpakkingseenheden met een scharnierend deksel aan de binnenzijde van het deksel kan worden aangebracht.

Gevolgen voor de sigarenindustrie

De sigarenindustrie wordt gekenmerkt door een groot aantal MKB (familie)bedrijven, veel verschillende modellen (zoals de cigarillo, senioritas, panatella en corona), veel verpakkingsvarianten (zoals blik, karton en hout) en -formaten. Gezien de brede assortimenten en kleine verkoopvolumes (Nederlandse markt in 2014: 380 miljoen sigaren versus 9,9 miljard sigaretten (bron: Marktgid Tabak2day 2015 – 2016)) worden sigaren hoofdzakelijk in kleine series geproduceerd. In het algemeen worden de landspecifieke gezondheidswaarschuwingen pas op het laatste moment (als de verpakkingen al gevuld zijn met sigaren!) en door middel van stickers op de verpakkingen aangebracht.

Artikel 11 van de Tabaksproductenrichtlijn houdt rekening met de kenmerken van de sigarenindustrie, bijvoorbeeld doordat de waarschuwingen op grote kistverpakkingen qua grootte gestandaardiseerd zijn op 45 cm². Uit de volgende voorbeelden mag blijken dat artikel 9 en 10 van de richtlijn hier volstrekt geen rekening mee houden:

- Volgens artikel 10 dienen de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen 65% van het desbetreffende oppervlak te beslaan. Standaardisatie van de waarschuwingstickers is derhalve niet meer mogelijk;
- Aangezien het vooraanzicht van verpakkingen van sigaren tot wel 1.200 cm² groot kan zijn beslaat 65% een oppervlak 780 cm², dat wil zeggen bijvoorbeeld 20 x 39 cm, ruim 20 keer zo groot als op een standaard sigarettenverpakking;
- Het machinaal aanbrengen van dit soort enorme stickers is niet mogelijk;
- Ook is het volstrekt onmogelijk om de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen (65%) en informatieve boodschap (50%) samen (= 115% van het desbetreffende oppervlak) op tubes voor de stuksgewijze verkoop van sigaren aan te brengen;
- Op grond van artikel 10 lid 1 sub e van de richtlijn gelden er voor een periode van drie jaar bepaalde vrijstellingen in verband met het aanbrengen van een accijnszegel aan de bovenkant van een van karton gemaakte verpakkingseenheid en een verpakkingseenheid gemaakt van zacht materiaal. Dezelfde problematiek doet zich echter voor bij bepaalde sigarenverpakkingen die van blik zijn gemaakt. Aangezien de vrijstelling alleen geldt voor kartonnen c.q. zachte verpakkingen, die hoofdzakelijk in de sigarettenindustrie worden gebruikt, is hier sprake van pure discriminatie van andere verpakkingstypes, die slechts in de sigarenindustrie worden gebruikt;
- De algemene waarschuwing en de informatieve boodschap dienen 50% te beslaan van de zijoppervlakte waarop zij zijn aangebracht. Aangezien het deksel en de bodem van kartonnen klepdozen in het algemeen even groot zijn komt 50% van de zijkant overeen met 100% van de zijkant van het deksel of de bodem. Machines die stickers met een dergelijke precisie kunnen aanbrengen bestaan op dit moment nog niet;
- Zoals reeds eerder werd aangegeven kunnen de deksels en bodems van sigarenblikjes en doosjes met voorbedrukte waarschuwingen op dit moment tijdens de productie 'at random' worden samengevoegd. Op grond van artikel 9 en 10 gaat dit niet meer omdat de gecombineerde waarschuwingen op de voor- en achterzijde exact dezelfde dienen te zijn. Productieseries van verpakkingen worden daardoor met een factor 14 of zelfs 42 verkleind;
- Het aanbrengen van de 4 of zelfs 5 waarschuwingen conform artikel 9 en 10 is vele malen gecompliceerder dan het aanbrengen van de 2 waarschuwingen conform artikel 11. Dit betekent dat de snelheid van het aanbrengen van waarschuwingstickers gemiddeld met 50% zal dalen en de kosten derhalve met 50% zullen stijgen;
- Omdat er in het geval van dozen met een scharnierend deksel ook een waarschuwingsticker moet worden aangebracht op de binnenkant van het bovenoppervlak dat zichtbaar wordt als de verpakkingseenheid open is, terwijl de doos al is gevuld met sigaren, neemt het risico op het beschadigen van de sigaren toe;

- Het aanbrengen van een sticker aan de binnenkant van het bovenoppervlak is extra moeilijk in het geval van handgemaakte sigaren, vaak afkomstig uit Latijns Amerika, aangezien kisten met dergelijke sigaren vaak al door middel van een zegel, spijker of nietje zijn verzegeld;
- Door het consortium dat door de Europese Commissie werd ingehuurd om artikel 9 en 10 nader uit te werken zijn 8 verschillende typen verpakkingen van sigaren onderscheiden. Tijdens het overleg met DG SANTE in Brussel op 27 april 2015 is hierover het volgende gezegd (bron: website DG SANTE): "The contractor noted that stakeholders had indicated that the eight different pack types presented for cigars and cigarillos only represented a limited sample of the enormous variety of cigar and cigarillo package shapes, and this was clearly a more complex category";
- Tijdens het derde overleg van de 'Expert Group on Tobacco Policy' in Brussel op 2 juli 2015 is er eveneens gesproken over de complexiteit van sigaren, cigarillo en pijptabakverpakkingen (bron: website DG SANTE): "Secondly, the Commission stressed that there have been some questions from national regulators and industry stakeholders as regards the placement of the general warning and information message on products other than cigarettes, roll-your own tobacco and water-pipe tobacco in the case they would have to comply with the combined health warnings regimes. It was underlined that TPD is silent on the positioning in this case, but that the Commission is currently reflecting on how to facilitate the implementation of Article 9 for 'other' products. Participants welcomed the idea for further discussion on this and it was suggested to involve an external contractor in this work".
- Op grond van bovenstaande quote kan worden afgeleid dat het de Commissie en de lidstaten duidelijk is dat de richtlijn niets zegt ('is silent') over de wijze waarop artikel 9 en 10 in het geval van sigaren, cigarillo's en pijptabak ('other' products) moet worden toegepast. De Commissie gaat dit verder onderzoeken en wellicht een extern onderzoeksbureau inschakelen, waarna verdere discussie zal plaatsvinden
- Hoe kan van de sigarenindustrie worden verwacht dat zij artikel 9 en 10 op al vóór 20 mei 2016 gaat toepassen, terwijl deze artikelen 'silent' zijn over de wijze waarop dit dient te gebeuren en ook de lidstaten en de Commissie op dit moment niet weten hoe dit zou moeten?
- België en Duitsland hebben inmiddels aangegeven artikel 11 wel te zullen omzetten. De gevolgen van het Nederlandse voornemen om dit niet te doen zullen derhalve ook verderop in de keten zichtbaar worden. Niet alleen zullen tabaksspecialzaken die zich nu nog van andere tabaksverkooppunten zoals supermarkten en benzinstations kunnen onderscheiden door hun brede aanbod dit onderscheid grotendeels zien verdwijnen, maar bovendien zullen verkooppunten aan de grens met België en Duitsland hun klanten bovendien zien verdwijnen naar die landen waar ze als volwassen rokers niet met de kleurenfoto's worden geconfronteerd.

Conclusie: artikel 9 en 10 van de richtlijn houden volstrekt geen rekening met de specifieke kenmerken van de sigarenindustrie. Noch het TPD consortium, noch de industrie, noch de Commissie en noch de lidstaten weten op dit moment of en zo ja hoe artikel 9 en 10 kunnen worden toegepast.

De sigarenindustrie zal een groot aantal SKU's zien verdwijnen en daarnaast enorme investeringen dienen te doen in het aanpassen van verpakkingen en verpakkinglijnen voor die SKU's die wel aan artikel 9 en 10 aangepast zouden kunnen worden. Het voornemen is niet proportioneel en heeft desastreuze gevolgen voor de veelal MKB aanbieders van sigaren op de Nederlandse markt.

3 september 2015

Nederlandse Vereniging voor de Sigarenindustrie
Postbus 4076
5004 JB Tilburg