

WIJ WILLEM ALEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met invoering van standaardverpakking voor sigaretten en shagtabak

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van....., kenmerk ;

Gelet op artikel 2, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , RvS., no. , RvS.);

Gezien het nader rapport van , ;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Aan artikel 3.4, eerste lid, van het **Tabaks- en rookwarenbesluit** wordt een zin toegevoegd luidende: "Voor sigaretten en shagtabak wordt daarmee een standaard verpakkingseenheid en een standaard buitenverpakking voorgeschreven."

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

## **Nota van toelichting**

### **Algemeen deel**

#### **1. Inleiding**

Het doel van dit voorstel is het minder aantrekkelijk maken van tabaksverpakkingen zodat minder jongeren beginnen met roken. Er worden daarom standaardverpakkingen ingevoerd. Met dit voorstel wordt een delegatiegrondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de standaardverpakkingen van sigaretten en shag waardoor de marketing van verpakkingen van deze tabaksproducten wordt beperkt tot uitsluitend het vermelden van de merknaam en de merkvariant. De regels voor deze standaardverpakkingen, ook wel neutrale verpakking en in internationale bewoordingen "plain packaging" genoemd, laten de geldende regels voor de informatieve boodschap, de gezondheidswaarschuwing, de gecombineerde gezondheidswaarschuwing op verpakkingen onverlet.

Door deze regels krijgen de verpakkingen van sigaretten en shag hetzelfde standaard uiterlijk. Dit heeft tot gevolg dat er op basis van kleuren en beeldmerken geen mogelijkheid meer is extra aandacht te trekken voor het product, waarmee het product extra aantrekkelijk wordt voor in het bijzonder jongeren. Hierdoor worden jongeren beschermd tegen een nicotineverslaving door het gebruik van deze producten, met ernstige gevolgen voor de gezondheid en een grote kans op voortijdig overlijden tot gevolg. De regering is van mening dat de aantrekkelijkheid van sigaretten en shag sterk verminderd moet worden. Ook sigaren en aanverwante producten, zoals e-sigaretten kunnen zeer aantrekkelijk zijn of worden voor jongeren waardoor het gebruik van deze producten door jongeren aantrekkelijk blijft of zelfs kan toenemen. In een separaat traject zal een grondslag worden gecreëerd om ook voor deze producten een standaardverpakking verplicht te kunnen stellen. Deze nota van toelichting besteedt voornamelijk aandacht aan het beschermen van jongeren. De regering is echter van mening dat niet alleen jongeren moeten worden beschermd: neutrale verpakkingen strekken er ook toe om te bewerkstelligen dat alle rokers (jong en oud) stoppen met roken, gestopt blijven en meerroken door jong en oud wordt voorkomen.

#### **2. Aanleiding**

Het merendeel van de volwassen rokers is voor zijn 18e jaar begonnen met roken. Voorkomen dat jongeren beginnen met roken levert dan ook de meeste winst op in het tabaksontmoedigingsbeleid. Jongeren zijn beïnvloedbaar en de hersenen van jongeren zijn vatbaarder voor de belonende effecten van nicotine in vergelijking met de hersenen van volwassenen. Die belonende prikkels spelen een belangrijke rol bij het doorgaan met roken en de ontwikkeling van nicotine afhankelijkheid. Jongeren reageren doorgaans sterker op beloning dan volwassenen doordat het beloningscentrum in de hersenen een belangrijke rol speelt.

Verskillende maatregelen en initiatieven zijn daarom de afgelopen jaren genomen om met name jongeren te beschermen. Insteek is daarbij steeds het gebruik van tabaks- en aanverwante producten te denormaliseren en onaantrekkelijk te maken. Voorbeelden hiervan zijn het invoeren van een reclameverbod in 2002, de verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar in 2014, de sociale normcampagne NIX 18, het invoeren van afschrikwekkende afbeeldingen op tabaksverpakkingen per 20 mei 2016 en het per 1 juli 2018 invoeren van nadere verpakkingseisen om glitter en glamour verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten te voorkomen. In 2020 worden rookvrije schoolterreinen en een uitstalverbod ingevoerd.

Hoewel het aantal jongeren dat rookt de afgelopen jaren is gedaald, heeft 31% van de 16-jarigen ooit gerookt, heeft 15,4% de afgelopen maand gerookt en rookt 4,1% van de 16-jarigen dagelijks. In het

MBO en HBO heeft 53% van de 16-18 jarigen wel eens gerookt, 33% de afgelopen maand en 18% dagelijks.

Met de partijen die zijn betrokken bij het Nationaal Preventie Akkoord 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 forse accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod, uitbreiding van het rookverbod, in combinatie met intensieve campagnes effectief is om de doelstelling op jongeren en volwassenen te bereiken. Uit een recente studie over tabaksproducten waarin beschikbare wetenschappelijke onderzoeken worden gewogen (Cochrane), blijkt dat er voldoende bewijs is om te stellen dat neutrale verpakkingen de aantrekkelijkheid van een rookwaar verminderen, zowel voor volwassenen als voor jongeren. Ook vergroten ze het bewustzijn van de schadelijkheid van het roken. Dit is uiteindelijk van invloed op het rookgedrag. In landen als Australië, Ierland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk maakt de neutrale verpakking deel uit van een breder pakket aan samenhangende maatregelen om tabaksgebruik tegen te gaan.

Met dit voorstel wordt daarom een delegatiegrondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling nadere eisen te kunnen stellen aan de standaardverpakkingen van sigaretten en shagtabak. Dit is van belang omdat met de huidige verpakkingsmogelijkheden producenten nog steeds doelgroepen, met name jongeren, kunnen aanspreken. Naast de gecombineerde gezondheidswaarschuwing op de verpakking, blijft momenteel nog 35% van de voor- en achterzijde over voor merkuitingen. Daarnaast kunnen nu ook woord- en beeldmerken worden geplaatst op de zijkanten naast de algemene waarschuwing en informatieve boodschap en op de boven- en onderzijde. Producenten gebruiken deze ruimte voor het tonen van het woord- en beeldmerk, de producentengegevens en de barcode. De vigerende nadere verpakkingseisen om glitter en glamourverpakkingen te voorkomen zullen worden vervangen door de verdergaande regels. Met deze regels, die op het niveau van ministeriële regeling zullen worden ingevuld, zal een eenduidige standaard worden voorgeschreven hoe verpakkingen van sigaretten en shag er enkel nog uit mogen zien.

### **3. Standaardverpakkingen**

Merken zijn een belangrijk middel waarmee bedrijven hun producten kunnen onderscheiden van die van andere producenten. Merken hebben tevens een reclame- en marketingfunctie. Het woordmerk bestaat uit de naam van een organisatie of product. Wanneer een woordmerk ook grafische elementen bevat, zoals een bepaald lettertype en/of logo, is sprake van een woord-beeldmerk. Merken die uitsluitend uit grafische elementen bestaan, zoals logo's, zijn beeldmerken. Door invoering van een eenduidige standaard verpakking wordt de reclame- en marketingfunctie ingeperkt.

Producenten geven tabaksverpakkingen een strakke vormgeving, herkenbare kleuren en logo's, afbeeldingen van idolen, opvallende lettertypes en lettergroottes, hologrammen en andere visuele effecten. Jongeren blijken gevoelig te zijn voor deze kenmerken. Om de reclamewerking van deze kenmerken te beperken, zijn per juli 2018 nadere verpakkingseisen ingesteld, waarbij bijvoorbeeld afbeeldingen van idolen, hologrammen en andere visuele effecten zijn verboden. Dit laat in de visie van de regering echter nog veel ruimte voor marketing via de verpakking. Met de partijen die het Nationaal Preventie Akkoord hebben ondertekend is op basis van wetenschappelijke inzichten gekeken wat de meest effectieve wijze is om een rookvrije generatie te realiseren. Gebleken is dat de neutrale verpakking effectief is om het gebruik van tabaksproducten te ontmoedigen en dus is besloten om verder te gaan dan de huidige regels voor nadere verpakkingseisen. Het invoeren van de neutrale verpakking is volgens deze partijen een noodzakelijke maatregel, als onderdeel van een breder pakket, om deze rookvrije generatie te realiseren.

Standaardverpakkingen worden gekenmerkt door de afwezigheid van woord-beeldmerken (combinatie van letters en vormgeving) en beeldmerken. Een standaardverpakking kan, naast de verplichte gezondheidswaarschuwingen, enkel de merknaam, de merkvariant, de producentgegevens en de barcode in een vastgestelde kleur, lettertype en lettergrootte bevatten. Met de standaardverpakking wordt eenheid bereikt in de uitstraling van verpakkingen van sigaretten en shagtabak, waardoor reclame voor deze tabaksproducten via de verpakking niet meer mogelijk is.

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat deze standaardverpakkingen:

- minder aantrekkelijk worden gevonden, in het bijzonder door jongeren;
- meer aandacht genereren voor de afschrikwekkende afbeelding op de verpakking;
- het bewustzijn van de schadelijkheid van tabaksproducten vergroten, en
- de intentie om tabak te gaan kopen verminderen.

Ook blijkt uit dit onderzoek dat er aanwijzingen zijn dat standaardverpakkingen rokers stimuleren minder te roken dan wel te stoppen met roken.

#### **4. Ontwikkelingen op het gebied van standaardverpakkingen**

Het vaststellen van een standaardverpakking voor sigaretten en shagtabak in Nederland is geregeld bediscussieerd in de Tweede Kamer. De regering heeft bij de onderhandelingen over richtlijn 2014/40/EU (hierna: Tabaksproductenrichtlijn) ingezet op de vrije keuze voor lidstaten om verdergaande verpakkingseisen te stellen, naast de informatieve boodschap en de verplichte gezondheidswaarschuwingen. De regering heeft meermalen aangegeven dat standaardverpakkingen een middel zijn om rookwaren onaantrekkelijk te maken, maar dat deze maatregel eerst zorgvuldig doordacht moet worden.

Op 19 januari 2016 is een petitie aan de Tweede Kamer aangeboden met ruim 30.000 handtekeningen voor een eerlijke standaardverpakking voor sigaretten. Ook blijkt uit een peiling van KWF/TNS NIPO dat 49% van de Nederlanders van 18 jaar en ouder voorstander is van de standaardverpakking. Hieruit blijkt dat al sinds 2016 maatschappelijk draagvlak bestaat voor de standaardverpakking.

Vervolgens zijn tijdens de behandeling van het wetsvoorstel ter implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn op 28 januari 2016 meerdere amendementen en moties ingediend om tot standaardverpakkingen te komen. De standaardverpakking voor met name sigaretten en shagtabak is daarmee een terugkerend onderwerp in de Tweede Kamer geweest. De regering heeft in reactie op de amendementen en moties aangegeven dat de juridische haalbaarheid van standaardverpakkingen een belangrijk element is. Uiteindelijk is de motie van Volp/Bruins Slot aangenomen om nadere verpakkingseisen te stellen aan tabaksverpakkingen teneinde te voorkomen dat verpakkingen aantrekkelijk zijn voor jongeren. Het invoeren van de neutrale verpakking kon op dat moment niet op voldoende draagvlak in de Tweede Kamer rekenen. In de regelgeving over de nadere verpakkingseisen is een limitatieve lijst opgenomen met kenmerken die aantrekkelijk zijn voor jongeren en dus niet meer op of in de verpakking van tabaksproducten mogen voorkomen.

In de korte tijd dat deze regelgeving van kracht is, is gebleken dat het lastig is voor de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) om als toezichthouder de regelgeving over deze kenmerken te handhaven. De lijst van uitingen die verboden zijn is op dit moment limitatief: daardoor is dat wat niet expliciet is verboden, op dit moment nog toegestaan om aan te brengen op standaardverpakkingen. Zo zijn er sinds de inwerkingtreding nieuwe verpakkingen in omloop die vanwege de kleurstelling een duurzame en gezondere indruk maken. Het is dan ook niet ondenkbaar dat tabaksfabrikanten andere aantrekkelijke elementen - die met de huidige wettelijke beperkingen niet voorzien waren - bedenken

en plaatsen op verpakkingen. Het risico bestaat daarmee dat de jongeren door deze elementen alsnog in de verleiding worden gebracht om tabaksproducten te gebruiken.

De regering wil met het Nationaal Preventie Akkoord een rookvrije generatie in 2040 realiseren waarbij geen enkele jongere meer tabaks- of aanverwante producten gebruikt. Op dit moment beginnen per week honderden jongeren met roken en het ontwikkelen van een zeer schadelijke nicotineverslaving. Van de huidige rokers is twee derde begonnen voor zijn of haar achttiende levensjaar. Van de volwassen rokers overlijdt ruim de helft uiteindelijk aan de gevolgen van roken. Eén op de vier volwassen rokers haalt zijn pensioen niet. Roken zorgt voor veel maatschappelijke kosten; denk aan ziekteverzuim, armoede, verminderde kwaliteit van leven. Er is dan ook veel winst te behalen als jongeren niet meer beginnen met roken en er een rookvrije generatie wordt gerealiseerd.

Met maatschappelijke organisaties en experts is bekeken hoe deze rookvrije generatie op de meest effectieve wijze gerealiseerd kan worden en daarmee te voorkomen dat jongeren beginnen met roken. De neutrale verpakking maakt onderdeel uit van een effectieve aanpak en is reeds (in combinatie met andere maatregelen om roken tegen te gaan) ingevoerd in verschillende landen zowel binnen als buiten Europa, waarover verderop meer, waar de rookprevalentie met name onder jongeren daalt. In het Nationaal Preventie Akkoord is opgenomen dat sigaren, shag, e-sigaretten en sigaren moeten worden verpakt in neutrale verpakkingen. Voor sigaretten geldt dit vanaf 2020 en voor sigaren en e-sigaretten wordt overwogen dit in 2022 in te laten gaan. Met deze amvb wordt een neutrale verpakking voor sigaretten en shag verplicht gesteld. Neutrale verpakkingen voor sigaren en e-sigaretten zullen in een andere amvb verplicht worden gesteld. De verschillende inwerkingtredingsdata van deze producten scheppen de mogelijkheid voor de regering om zich verder te verdiepen in de neutrale verpakkingen voor sigaren en e-sigaretten.

Ook is in het Nationaal Preventieakkoord opgenomen dat in het kader van neutrale verpakkingen neutrale eisen aan het uiterlijk van sigaretten en sigaren zelf worden gesteld. Mocht hiertoe worden besloten dan worden die eisen uitgewerkt op basis van een wetsvoorstel.

Bij ministeriële regeling zullen standaardverpakkingen en standaard buitenverpakkingen voor sigaretten en shag worden gedefinieerd waarbij regels worden vastgesteld over:

- de kleur van de binnen- en buitenzijde van de verpakkingseenheid, de buitenverpakking en het folie in een verpakkingseenheid;
- de kleur, het lettertype en de lettergrootte van de toegestane aanduidingen op de verpakkingseenheid en de buitenverpakking;
- de wijze van vermelden van de merknaam, de merkvariant, de barcode en de producentengegevens;
- de vormgeving van de verpakkingseenheid en de buitenverpakking;
- andere elementen van de verpakkingseenheid en de buitenverpakking.

## **5. Internationaal perspectief**

Bij de uitwerking van de criteria voor standaardverpakkingen van sigaretten en shag zal worden aangesloten bij de regels voor standaardverpakkingen zoals die gelden in Australië, Nieuw- Zeeland, Noorwegen, Ierland, Hongarije, Groot-Brittannië en Frankrijk, waar deze maatregel recent is ingevoerd, zodat daarmee zoveel mogelijk uniformiteit wordt bereikt in het uiterlijk van standaardverpakkingen in de Europese Unie en daarbuiten.

In het Verenigd Koninkrijk hebben twee internetconsultaties en een impact assessment plaats gevonden voorafgaand aan de totstandkoming van de regelgeving voor standaardverpakkingen. Het Verenigd Koninkrijk heeft deze input verwerkt in hun regelgeving. Met het onderhavige besluit is aangesloten bij de regelgeving in het Verenigd Koninkrijk. Australië, Nieuw-Zeeland en Ierland hebben

de neutrale verpakking toegepast op alle tabaksproducten, inclusief de rookloze producten, zoals de e-sigaret. Hongarije, Frankrijk, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk hebben de neutrale verpakking verplicht gesteld voor sigaretten en shag. Noorwegen heeft dit ook gedaan voor snus. In Noorwegen en Ierland is de wetgeving over neutrale verpakkingen respectievelijk in juli en september 2017 goedgekeurd.

In voornoemde landen maakt de neutrale verpakking deel uit van een breder pakket aan samenhangende maatregelen om tabaksgebruik tegen te gaan. In Australië is de neutrale verpakking al in 2012 van kracht geworden tezamen met het verplicht worden van afschrikwekkende foto's. Deze maatregelen hebben een forse daling van het aantal rokers tot gevolg gehad. Het absolute effect van alleen de invoering van de neutrale verpakking kon daarom in Australië niet worden gemeten.

Ook in Nederland worden neutrale verpakkingen voor sigaretten en shag samen met andere tabaksmaatregelen (zoals substantiële accijnsverhogingen, alomvattende rook- en reclameverboden en het uitstalverbod) ingevoerd. Het primaire doel is het realiseren van een rookvrije generatie waarbij geen enkele jongere meer begint met roken. Een combinatie van wettelijke maatregelen samen met bijvoorbeeld maatregelen op het gebied van voorlichting heeft in de visie van de regering de grootste kans van slagen om rokers te laten stoppen met roken en te zorgen dat jongeren niet beginnen met roken. Neutrale verpakkingen dienen dan ook als noodzakelijk onderdeel van een samenhangend pakket aan maatregelen te worden gezien.

Met dit besluit wordt een grondslag gecreëerd die het mogelijk maakt bij ministeriële regeling eisen aan de standaardverpakking voor te schrijven. Met dit besluit wordt dit voor sigaretten en shagtabak verplicht gesteld, vanwege de aantrekkelijkheid van de verpakkingen van deze producten voor met name jongeren en het feitelijke gebruik ervan onder jongeren. Het voornemen van de regering is om deze regels per 2020 in werking te laten treden.

Zoals hierboven aangegeven wordt de neutrale verpakking voor sigaren en elektronische dampwaar op een later moment ingevoerd. Overwogen wordt om dit in 2022 in te laten gaan. Hierbij speelt mee dat van de zeven landen met neutrale verpakkingen voor sigaretten en shag (het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Hongarije, Noorwegen, Australië en Nieuw-Zeeland) drie van deze landen (Ierland, Australië en Nieuw-Zeeland) de neutrale verpakking ook hebben ingevoerd voor sigaren. De ervaring van deze landen zal worden meegenomen bij het vaststellen van de eisen voor sigaren en een exacte invoeringstermijn. Ook zal tijd worden genomen om passende eisen te stellen aan verpakkingen van elektronische dampwaar.

De regering benadrukt dat het uitdrukkelijk niet het voornemen van de regering is om neutrale verpakkingen voor andere producten dan tabaksproducten en aanverwante producten te gaan voorschrijven. Precedentwerking buiten het bereik van de Tabaks- en rookwarenregelgeving is met deze maatregel niet beoogd. Tabaksproducten en aanverwante producten zijn vanwege de schadelijkheid voor de gezondheid, de verslavende werking van nicotine en het grote aantal doden per jaar door aan tabak gerelateerde ziekten van een andere orde dan andere consumentenproducten.

## **6. Verhouding tot hoger recht**

Internationaal gaat het invoeren van neutrale verpakkingen door de overheid dikwijls gepaard met juridische procedures, in gang gezet door tabaksproducenten. In deze paragraaf wordt aangetoond dat neutrale verpakkingen in de visie van de regering in lijn zijn met onder andere het WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, de Tabakproductenrichtlijn, uitspraken van het Europese Hof van Justitie (hierna: Hof van Justitie), het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (hierna: TRIPS-verdrag) en ook overeenkomstig het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM).

- a. WHO -Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging

Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging verplicht verdragspartijen om maatregelen te treffen om het gebruik van tabaksproducten te ontmoedigen. Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd. Artikel 13 van het verdrag regelt het reclameverbod voor tabaksproducten. In het vijfde lid worden verdragspartijen aangemoedigd verdergaande nationale maatregelen te treffen om reclame voor tabaksproducten te voorkomen. In de Richtsnoeren bij artikel 13 wordt toegelicht, dat hierbij gedacht moet worden aan het invoeren van standaardverpakkingen voor tabaksproducten. Verder stimuleert de WHO verdragspartijen met diversie beleidspublicaties om de standaardverpakking te implementeren.

#### b. Tabaksproductenrichtlijn

Artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn maakt het de lidstaten mogelijk om onder bepaalde voorwaarden verdere voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de verpakking voor tabaksproducten te handhaven of in te voeren, voor zover het aspecten betreft die niet zijn geharmoniseerd door de richtlijn. Eisen over bijvoorbeeld gezondheidswaarschuwingen op verpakkingen zijn wel geharmoniseerd. Daar kunnen lidstaten derhalve geen nadere eisen over stellen. Rekening houdend met uitgangspunten zoals proportionaliteit en het belang van bescherming van de volksgezondheid, hebben lidstaten wel de mogelijkheid om eisen te stellen aan dat deel van de verpakking dat nog niet is geharmoniseerd. Een belangrijke reden voor het stellen van vergaande eisen is het beschermen van de volksgezondheid van jongeren. Per week beginnen honderden jongeren met roken, met alle schadelijke gevolgen van dien. Om die reden kunnen bijvoorbeeld neutrale verpakkingen door lidstaten verplicht worden gesteld.

In een aantal zaken voor het Hof van Justitie is de uitleg en de geldigheid van de Tabaksproductenrichtlijn aan de orde geweest. Zo heeft het Hof bevestigd dat bovenstaande uitleg van artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn in lijn is met het VWEU. Het Hof overweegt daarnaast dat bij elk optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid moet worden verzekerd.

In artikel 11 van het Handvest van de Europese Unie (hierna: Handvest) is de vrijheid van meningsuiting opgenomen. Over artikel 13, eerste lid, van de richtlijn overweegt het Hof van Justitie dat het niet verder gaat dan noodzakelijk ter verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling en het niet strijdig is met noch artikel 11 van het Handvest, noch het evenredigheidsbeginsel. Ook de Franse rechter heeft prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voorgelegd over (onder andere) de voorwaarden waaronder een lidstaat gebruik kan maken van de mogelijkheid die artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn biedt. Die vragen zijn nog niet beantwoord.

Verder is aangevoerd dat artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn in strijd zou zijn met het intellectuele eigendomsrecht zoals dat is neergelegd in artikel 17 van het Handvest. Daarover heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het gewaarborgde eigendomsrecht, waarvan het intellectuele eigendomsrecht deel uitmaakt, geen absoluut recht is en dat de uitoefening ervan kan worden onderworpen aan beperkingen voor zover die worden gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang die door de Europese Unie worden nagestreefd. Het gebruik van het eigendomsrecht kan worden beperkt, mits de opgelegde beperkingen werkelijk beantwoorden aan de door de Unie nagestreefde doeleinden van algemeen belang en, gelet op het nagestreefde doel, niet te beschouwen zijn als een onevenredige en onaanvaardbare ingreep, waardoor het gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast. De Tabaksproductenrichtlijn voldoet daaraan, aldus het Hof.

In een recentere zaak is onder meer de geldigheid van artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn aan de orde geweest. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de in artikel 13 opgenomen verpakkingseisen voor tabaksproducten, ook al beperken ze het vermelden van feitelijk juiste informatie en daarmee soms het gebruik van een merk (wanneer dit in strijd is met artikel 13, omdat het bijvoorbeeld naar een geur of smaak verwijst of een verkeerde indruk wekt over de risico's van

het product), niet in strijd zijn met de het recht op (intellectuele) eigendom zoals dat is opgenomen in artikel 17 van het Handvest.

c. Het vrij verkeer van goederen

Deze wijziging van het besluit om een grondslag in te voeren die het voorschrijven van neutrale verpakkingen mogelijk maakt kan worden beschouwd als kwantitatieve invoerbeperking of maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het VWEU. Op grond van artikel 36 van het VWEU is het lidstaten toegestaan een dergelijke beperking in te voeren indien aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Naar het oordeel van de regering zijn de maatregelen met betrekking tot neutrale verpakkingen, als die al handelsbelemmerend zouden zijn, gerechtvaardigd met het oog op een dwingende reden van algemeen belang, te weten de bescherming van de volksgezondheid. Artikel 36 van de VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming. De regering wil inzetten op een hoog beschermingsniveau: in 2040 een rookvrije generatie. De in dit besluit voorgeschreven neutrale verpakkingen zijn geschikt om dit nagestreefde doel van een rookvrije generatie te waarborgen en te voorkomen dat jongeren nog beginnen met roken. Neutrale verpakkingen maken onderdeel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen dat met het Nationaal Preventie Akkoord is voorgesteld; waarbij het Rijk samen met maatschappelijke organisaties en experts heeft gekeken wat op basis van de wetenschappelijke literatuur de meest effectieve manier is om een rookvrije generatie te realiseren. De bij ministeriële regeling te stellen regels zullen het snelst van toepassing worden op verpakkingen van sigaretten en shagtabak, namelijk in 2020. Vervolgens zal in een andere amvb en ministeriële regeling regels voor elektrische dampwaar en sigaren worden opgesteld. Omdat verpakkingen van tabaksproducten een belangrijk marketingmiddel zijn, ook al voldoen zij aan de vigerende nadere verpakkingseisen, is het niet mogelijk de aantrekkelijkheid van deze producten voor jongeren op een andere manier te verkleinen. Aan het vereiste van kenbaarheid en voorspelbaarheid wordt met dit voorstel tot wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit voldaan. Ten slotte zullen de nadere verpakkingseisen gaan gelden voor alle sigaretten en shag die in Nederland in de handel zijn of worden gebracht, waardoor de maatregel zonder discriminatie wordt toegepast. Op grond van het voorgaande acht de regering deze maatregel in overeenstemming met de Europese regels met betrekking tot het vrij verkeer van goederen.

d. Vrijheid van meningsuiting

Naast het vrij verkeer van goederen moeten de nieuwe regels ook worden getoetst aan artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) waarin het recht op vrijheid van meningsuiting is neergelegd. Een verplichting tot het hebben van neutrale verpakkingen kan een inbreuk vormen op de vrijheid van meningsuiting; het begrenst immers de vrije keuze van vormgeving. Uit artikel 10 EVRM blijkt dat voorwaarden en beperkingen aan de vrijheid van meningsuiting mogen worden opgelegd, onder een aantal voorwaarden. Een voorwaarde is dat de maatregel bij wet moet zijn voorzien. Daaraan zal met dit besluit in combinatie met de ministeriële regeling waarin de eisen worden uitgewerkt, worden voldaan. Voorts is de maatregel in het belang van de volksgezondheid, welk belang is genoemd in artikel 10, tweede lid, van het EVRM. De eisen die aan de verpakkingen zullen worden gesteld worden enkel gesteld om dit volksgezondheidsbelang te beschermen. Gelet op het zwaarwegende belang van de bescherming van de volksgezondheid, valt deze maatregel binnen de beoordelingsvrijheid van nationale staten. De maatregel is noodzakelijk in een democratische samenleving, omdat het legitieme doel, namelijk het realiseren van een rookvrije generatie in 2040 waarbij geen jongere nog begint met roken, het tegengaan van meerroken in het algemeen en dat zij die reeds roken daarmee stoppen, niet gerealiseerd kan worden zonder de aantrekkelijkheid van verpakkingen en daarmee de reclamemogelijkheden van verpakkingen vergaand in te dammen. De eisen die op grond van dit besluit aan verpakkingen kunnen worden gesteld, zijn in het licht van de bescherming van de



volksgezondheid niet onevenredig belastend. De regering vindt deze inmenging in de vrijheid van meningsuiting daarom gerechtvaardigd en in overeenstemming met artikel 10 EVRM.

e. Intellectueel eigendomsrecht

Het merkenrecht is een intellectueel eigendomsrecht waarmee producenten hun waren en diensten van die van andere producenten kunnen onderscheiden. Het is mogelijk om de bedrijfsnaam, productnaam, productvariant, lettertype, logo (of een combinatie hiervan) te beschermen met een geregistreerd merk. Ook kunnen merken een bepaalde productkwaliteit garanderen. In artikel 1, Eerste Protocol bij het EVRM is het beginsel van ongestoord genot van eigendom, bescherming tegen de ontneming van eigendom en de mogelijkheid van regulering van eigendom, opgenomen. Inmenging van de overheid kan gerechtvaardigd zijn als deze voorzienbaar is bij wet, in het algemeen belang en proportioneel is.

Aan het vereiste dat de maatregel bij wet moet zijn voorzien, zal met dit besluit, in combinatie met de ministeriële regeling die erop gebaseerd zal worden, worden voldaan. Het gerechtvaardigd algemeen belang dat wordt gediend is de bescherming van de volksgezondheid. Voorts is er een "fair balance" tussen het belang van de bescherming van de gezondheid en het belang van tabaksproducenten. Het voorstel reguleert het eigendomsrecht weliswaar door –vergaande- eisen aan verpakkingen, maar deze regulering van de verpakkingen van sigaretten en shag is in het streven naar een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk. Vanwege de verslavende werking van het product en de ernstige gezondheidsschade die vroegtijdig overlijden tot gevolg kan hebben kan in ieder geval het tegengaan van de aantrekkelijkheid van de verpakkingen helpen het roken voor jongeren onaantrekkelijk te maken. De regering is van mening dat de inperking proportioneel is. Het feit dat bij de ontwikkeling van neutrale verpakkingen rekening kan worden gehouden met de nieuwe voorschriften en dat alle producenten van sigaretten en shag worden geraakt door deze maatregel, draagt bij aan de proportionaliteit van de maatregel. Opgemerkt wordt dat bij ministeriële regeling ook overgangsmatregelen zullen worden vastgesteld.

Alles overziend voldoet deze beperking van het eigendomsrecht aan de eisen die op grond van het EVRM gelden.

Naast het EVRM is voor intellectuele eigendomsrechten, waar merken een onderdeel van zijn, het TRIPS-verdrag relevant. Uit dit verdrag vloeit onder meer voort dat de eigenaar het exclusieve recht heeft dat merk te gebruiken; derden mogen het merk, of een merk dat er teveel op lijkt, niet gebruiken zonder diens toestemming. Verdragspartijen zijn gehouden de registratie van merken niet onmogelijk te maken en intellectuele eigendomsrechten vanuit andere landen niet anders te behandelen dan die van eigen bodem. Tegelijkertijd biedt het verdrag de mogelijkheid om uitzonderingen te maken op de verworven rechten, waarbij uiteraard de legitieme belangen van de merkhouders in acht worden genomen.

Neutrale verpakkingen zijn niet gericht op het veranderen van de typen tabaksproducten, merknamen of merkvarianten. Het blijft toegestaan op de verpakkingen de namen te vermelden, zodat onderscheid gemaakt kan worden naar de verschillende producten in het economische verkeer. De maatregel bestaat ook niet uit het afschaffen van merken of het verbieden van registratie ervan, maar uit een beperking van het mogen tonen van bepaalde elementen ervan op de verpakking. Het voorstel laat uitingen van het logo in reclame in speciaalzaken, die onder de uitzonderingen van het uitstalverbod vallen, of in vakbladen onverlet. Na inwerkingtreding van de op dit besluit te baseren ministeriële regeling, krijgen verpakkingen van sigaretten en shag hetzelfde standaard uiterlijk, maar met behoud van vermelding van de merknaam, merkvariant, producentengegevens en barcode. Het blijft voor rokers op de verpakking leesbaar welk tabaksproduct in de verpakking zit. Het voorstel gaat daarmee niet verder dan nodig is om jongeren te beschermen tegen de marketingelementen op verpakkingen van tabaksproducten en aanverwante producten.

Disputen over de uitleg van het TRIPS-verdrag kunnen worden voorgelegd aan een geschillencommissie van de World Trade Organization (hierna: WTO). Deze geschillencommissie heeft op 18 juni 2018 in een uitspraak vastgesteld dat de plain packaging-wetten in Australië proportioneel zijn, de handel niet méér belemmeren dan strikt noodzakelijk is voor het legitieme doel om de volksgezondheid te beschermen, en dat ze geen enkele relevante bepaling ter bescherming van intellectueel eigendom schenden. Eerder besliste de hoogste rechter van Australië al dat de wetgeving op het gebied van neutrale verpakkingen in dat land het gebruik van merken als marketinginstrumenten weliswaar reguleerde, maar dat geen sprake was van ontneming van eigendom.

In dezelfde zaak als hierboven beschreven over de uitleg van artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn, noemde het Hof van Justitie dat het intellectuele eigendomsrecht geen absolute gelding heeft, maar in relatie tot zijn sociale functie moet worden beschouwd. Volgens het Hof is het in relatie tot artikel 13 relevant dat de beperking van het merkenrecht (wanneer het merk in strijd is met artikel 13, omdat het bijvoorbeeld naar een geur of smaak verwijst of een verkeerde indruk wekt over de risico's van het product) alleen betrekking heeft op het gebruik door de fabrikanten van hun merken op de etikettering van verpakkingseenheden, op de buitenverpakking en op het tabaksproduct zelf, zonder afbreuk te doen aan het wezen van hun merkrecht. Daarnaast zou de beperking van het gebruik van merken in dit geval bijdragen aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang door bij te dragen aan het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid.

De regering benadrukt nogmaals dat het uitdrukkelijk niet het voornemen van de regering is om neutrale verpakkingen voor andere producten dan tabaksproducten en aanverwante producten te gaan voorschrijven. Bij een beperking van grondrechten dient een zorgvuldige belangenafweging te worden gemaakt. In het specifieke geval van tabaksproducten en aanverwante producten valt deze afweging vanwege de schadelijkheid voor de gezondheid, de verslavende werking van nicotine en het grote aantal doden per jaar door aan tabak gerelateerde ziekten anders uit dan bij andere consumentenproducten.

## **7. Toetsing en consultatie**

### a. Notificatie

Het besluit is op **PM** 2019 gemeld aan de Europese Commissie, ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij

(codificatie) (PbEU 2015, L 241). De notificatie bij de Europese Commissie is noodzakelijk aangezien de neutrale verpakkingseis mogelijkwerwijs een technisch voorschrift is in de zin van Richtlijn (EU) 2015/1535.

### b. Gevolgen voor toezicht en handhaving

**PM** UHT toets.

### c. Gevolgen voor de rechterlijke macht

In de landen waar standaardverpakkingen voor tabaksproducten zijn ingevoerd hebben tabaksproducenten juridische procedures aangespannen tegen standaardverpakkingen en mogelijk verlies van rechten, zoals het merkenrecht. Hoewel deze procedures in die landen niet tot aanpassing van de regels voor standaardverpakkingen hebben geleid is het mogelijk dat de tabaksproducenten in

Nederland ook dergelijke procedures zullen gaan aanspannen. Het zal in dat geval gaan om enkele procedures van de grootste tabaksproducenten die wellicht doorprocederen tot de hoogste rechter.

#### d. Gevolgen voor de Rijksbegroting

### PM

Eventuele juridische procedures tegen standaardverpakkingen zullen extra kosten met zich meebrengen voor de procesvertegenwoordiging en rechterlijke macht.

#### e. Gevolgen voor de regeldruk

Dit besluit leidt op zichzelf niet tot regeldruk voor burgers, professionals of bedrijven. De eisen die gesteld worden aan de standaardverpakkingen van sigaretten en shag zullen omschreven worden in een ministeriële regeling. In die ministeriële regeling worden dan ook de gevolgen voor de regeldruk omschreven voor bedrijven die verband houden met de eisen op het gebied van standaardverpakkingen van deze producten. Het voorstel voor standaardverpakkingen leidt voor gemiddeld 225 tabaksproducenten tot een eenmalige aanpassing van de software en het testen ervan (€1.065.000 totaal). In verband met de verschillende wetgevingstrajecten van de Tabaks- en rookwarenwet, adviseert het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) in de nota van toelichting aandacht te besteden aan het voor de regeldruk minder belastende alternatief van de (geleidelijke) introductie van een algeheel rookverbod voor de doelgroep van de voorgenomen maatregelen. In het Nationaal Preventieakkoord is gekozen voor een breed pakket aan maatregelen om het gebruik van tabaks- en aanverwante producten op meerdere manieren te ontmoedigen en een rookvrije generatie te realiseren. De invoering van neutrale verpakkingen voor sigaretten en shag maakt onderdeel uit van deze effectieve aanpak die op voldoende maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Voor een algeheel rookverbod voor de gehele Nederlandse bevolking, zoals het ATR met zoveel woorden voorstelt, is politiek en maatschappelijk gezien niet voldoende draagvlak.

#### f. Impact analyse

Het doel van het voorstel is om met standaardverpakkingen het pakket aan maatregelen te versterken, dat gericht is op het voorkomen dat jongeren tabaksproducten gaan gebruiken. Het is aannemelijk dat standaardverpakkingen gevolgen hebben voor het bedrijfsproces van de tabaksproducenten en importeurs, met mogelijk op termijn minder productie van deze producten voor de Nederlandse markt als gevolg van een afnemende vraag bij Nederlandse verkooppunten. Deze gevolgen sluiten echter aan bij het doel van het tabaksontmoedigingsbeleid en zijn te rechtvaardigen vanwege het te bereiken hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid. Van de 1087 merken van sigaretten en shagtabak die bij het RIVM staan geregistreerd zal in ieder geval de verpakking moeten worden aangepast. De bedrijfseffecten die hiermee gepaard gaan voor tabaksproducenten en importeurs, zoals mogelijke prijsdalingen, zullen worden opgenomen in de ministeriële regeling waarin de nadere eisen aan de neutrale verpakkingen zullen worden omschreven. In de ministeriële regeling zal tevens een uitverkoopregeling worden opgenomen met een termijn die redelijk is om de bestaande voorraden te kunnen verkopen.

Uit de bij het RIVM geregistreerde data van producenten blijkt dat er in 2015 375 merkvarianten van sigaretten en 241 merkvarianten van shagtabak in Nederland in de handel zijn. De verwachting is dat producenten alle verpakkingen dienen aan te passen om aan de gestandaardiseerde verpakkingseisen te voldoen.

#### g. Internetconsultatie

Hoewel maatschappelijk draagvlak voor de maatregel van standaardverpakkingen al in 2016 is gebleken, zie hiervoor het algemene deel van de nota van toelichting, heeft de regering er

desalniettemin voor gekozen om de wijziging van de algemene maatregel van bestuur (AMvB) ter consultatie voor te leggen. Internetconsultatie vergroot de transparantie van het proces, de mogelijkheden voor publieke participatie en levert een bijdrage aan de kwaliteit van wetgeving. De technische uitwerking van de standaardverpakkingen wordt bij ministeriële regeling vastgesteld, die ook ter internetconsultatie zal worden voorgelegd. Zie het algemene deel van deze nota van toelichting voor de criteria die daarin worden opgenomen.

## **Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel I*

Met artikel I wordt artikel 3.4 van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit) gewijzigd. Het huidige artikel 3.4 van het besluit bevat een grondslag voor het stellen van eisen aan dat deel van de verpakkingseenheid en buitenverpakking waarop niet de algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gezondheidswaarschuwing zijn weergegeven die zijn voorgeschreven in de Tabaksproductenrichtlijn. Artikel 3.4 vormt daarmee een aanvulling op de artikelen 3.1 tot en met 3.3 van het besluit. In de Tabaks- en rookwarenregeling (hierna: regeling) zijn de eisen uitgewerkt; deze eisen staan ook wel bekend als het "verbod op glitter & glamour". Ze bevatten bijvoorbeeld een verbod op het gebruik van opvallende kleuren op de verpakkingen. Met onderhavige wijziging wordt de grondslag uitgebreid, zodat ten aanzien van sigaretten en shagtabak verdergaande regels zullen worden gesteld, namelijk regels die inhouden dat de verpakkingen van die producten enkel nog het gestandaardiseerde uiterlijk mogen hebben dat bij ministeriële regeling wordt omschreven.

Daartoe wordt het eerste lid aangevuld met de notie dat de eisen aan verpakkingseenheden en buitenverpakkingen, voor wat betreft het gedeelte dat niet in beslag wordt genomen door de algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gezondheidswaarschuwing, gestandaardiseerde eisen zullen zijn (artikel 3.4 is daarmee nog steeds een aanvulling op de artikelen 3.1 tot en met 3.3. van het besluit). Een gestandaardiseerde verpakking wil zeggen dat enkel nog de kleur, de elementen, de aanduidingen, enzovoorts, zijn toegestaan, die zijn beschreven in de ministeriële regeling. Hierdoor krijgen alle verpakkingen hetzelfde uiterlijk, afgezien van de op gestandaardiseerde wijze vermelde productspecifieke informatie, zoals de merknaam, de eventuele merkvariant, producentengegevens en barcode. De huidige regels gebaseerd op artikel 3.4, eerste lid, gaan uit van verbodsbepalingen, waardoor in feite 'alles wat niet verboden is nog mag'. In de nieuwe regels wordt dit principe omgedraaid: enkel de voorgeschreven vormgeving van verpakkingen zal nog zijn toegestaan.

In paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting is beschreven welke nadere verpakkingseisen gesteld zullen worden. Daar waar mogelijk zal worden aangesloten bij de verpakkingseisen die in andere landen al gelden. Deze eisen zullen betrekking hebben op onder meer de kleur en de aanduidingen op verpakkingen, zoals genoemd in het tweede lid van artikel 3.4. Dit lid biedt al genoeg ruimte om alle soorten eisen aan de verpakkingen te kunnen stellen die nodig zijn om een standaard uiterlijk te realiseren en hoeft daarom niet te worden aangevuld.

Uit artikel 2, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet volgt dat voor de verschillende producten verschillende eisen kunnen worden gesteld. Dat zal in de ministeriële regeling die gebaseerd wordt op het aangevulde artikel 3.4 van het besluit ook zo zijn. Daarnaast blijven de bestaande nadere verpakkingseisen voor ándere voor roken bestemde tabaksproducten gelden, totdat ook voor die producten gestandaardiseerde verpakkingen worden ingevoerd.

### *Artikel II*

Het voornemen is het gewijzigde artikel 3.4, eerste lid, met ingang van 1 januari/ juli **PM** 2020 in werking te laten treden, gelijktijdig met de nog te ontwikkelen ministeriële regeling. Vanaf die datum

mogen voor de Nederlandse markt voor sigaretten en shagtabak alleen nog standaardverpakkingen in de handel worden gebracht. Desalniettemin zal in de ministeriële regeling met een overgangsbepaling een uitverkoopregeling worden opgenomen voor een termijn die redelijk is om de voorraden van al geproduceerde producten te kunnen verkopen. Op een later moment volgen andere producten, zoals e-sigaretten en sigaren.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,

Paul Blokhuis