

24 mei 2019



# BIJDRAGE VOOR DE CONSULTATIE MET BETREKKING TOT HET ONTWERPBESLUIT VOOR STANDAARDVERPAKKINGEN VOOR SIGARETTEN EN SHAG

Japan Tobacco International (JTI) is een toonaangevend internationaal tabaksbedrijf met activiteiten in meer dan 130 landen. JTI is wereldwijd eigenaar van zowel Winston, het nummer twee sigarettenmerk ter wereld, als Camel (buiten de VS), en heeft het grootste aandeel in de verkoop van beide merken. Andere merken zijn onder meer Mevius en LD. Met haar internationaal erkende merk Logic is JTI ook een belangrijke speler op de elektronische sigarettenmarkt en is sinds 2011 met Ploom aanwezig in de categorie verwarmde tabak. Het hoofdkantoor is gevestigd in Genève, Zwitserland. JTI heeft ca. 45.000 mensen in dienst en ontving vijf opeenvolgende jaren de Global Top Employer prijs. JTI is lid van de Japan Tobacco Group of Companies. Voor meer informatie, kijk op [www.jti.com](http://www.jti.com).

# 1. Beknopte samenvatting

1.1. JTI maakt dankbaar gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de openbare consultatie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (**het Ministerie**) over het ontwerpbesluit om het Tabaks- en Rookwarenbesluit betreffende de invoering van neutrale verpakkingen voor sigaretten en shagtabak (**het ontwerpbesluit**) en de begeleidende nota van toelichting (**de nota van toelichting**) te wijzigen.

1.2. JTI is van mening dat kinderen niet zouden moeten roken en geen toegang tot tabaksproducten of andere gerelateerde producten zouden moeten hebben. Wij maken ons er derhalve hard voor het roken onder de jeugd in Nederland en elders te bestrijden. Centraal in onze Gedragscode, onze *Global Marketing Principles*, ons operationele beleid en de manier waarop we zaken doen, is ook de essentie van JTI's overtuiging dat iedereen goed geïnformeerd moet zijn over de gezondheidsrisico's van roken.

1.3. Overeenkomstig de beginselen van betere regelgeving van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (**OECD**) die JTI en de Nederlandse overheid onderschrijven, *blijven wij een open, transparante dialoog voeren met overheidsinstanties en stellen wij meer rationele, proportionele en doelgerichte alternatieve maatregelen voor, die bewezen hebben daadwerkelijke gezondheidsvoordelen te bieden, omdat wij van mening zijn dat de voorstellen voor regelgeving gebrekkig zijn en zijn gestoeld op speculatief bewijs.*

**1.4. JTI is en blijft faliekant tegen neutrale verpakkingen van tabaksproducten, aangezien dit een ongeoorloofde aanval vormt op een legale industrie. De maatregel zal niet de beoogde gezondheidsvoordelen tot gevolg hebben en zal enkel negatieve consequenties met zich meebrengen.**

1.5. Neutrale verpakkingen, op zichzelf of zelfs in de context van een alomvattend kader voor de bestrijding van het tabaksgebruik, zijn niet effectief in het voorkomen van jeugdroken, noch deden zij de prevalentie van het roken afnemen daar waar het reeds is ingevoerd. In plaats daarvan zullen neutrale verpakkingen de legitieme concurrentie verstoren, volwassenen die een geïnformeerde keuze hebben gemaakt om te roken stigmatiseren, het investeringsklimaat belemmeren en bovendien nieuwe mogelijkheden voor illegale handel en andere criminele activiteiten creëren. **Met neutrale verpakkingen verliest iedereen, behalve criminelen!**

1.6. Het is teleurstellend dat deze openbare consultatie er alle schijn van heeft dat het slechts gedaan wordt om "goede sier" te maken.

- Nederland heeft recentelijk een aantal beleidsinitiatieven ten behoeve van tabaksontmoediging ingevoerd, waaronder de vereisten van de EU Tabaksproductenrichtlijn 2014/40/EU (TPD2), aanvullende verpakkingseisen ter beperking van de "glitter en glamour"-elementen op verpakkingen, en een uitstalverbod van tabaksproducten bij verkooppunten, hetgeen nog moet worden geïmplementeerd. Deze maatregelen zijn bedoeld om bij te dragen aan dezelfde doelstellingen die de nota van toelichting van dit ontwerpbesluit stelt te willen behalen met neutrale verpakkingen. Echter, en desondanks het feit dat de effecten en de veronderstelde effectiviteit van deze maatregelen nog moeten worden geobserveerd en geëvalueerd, is het Ministerie nu alweer nieuwe, vergaande maatregelen aan het consulteren.
- Daarbij komt het stuitende feit dat over het Nationaal Preventieakkoord, dat een compleet pakket aan tabaksontmoedigingsmaatregelen bevat (waaronder een indoor- en outdoor advertentieverbod voor tabaksspecialzaken en een verbod op automaten), nog niet eens in de Tweede Kamer is gedebatteerd.
- Naast de aannames waarop de nota van toelichting grotendeels is gebaseerd, probeert het Ministerie neutrale verpakkingen te rechtvaardigen door te verwijzen naar een literatuuronderzoek dat geen enkel bewijs levert dat het daadwerkelijk werkt.

- Het Ministerie houdt zich mogelijk bewust volledig stil met betrekking tot de ondubbelzinnige gegevens die uit Australië, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk naar voren komen en die aantonen dat neutrale verpakkingen (alleen of in combinatie met andere maatregelen) er niet in slagen het aantal rokers te verminderen.
  - Neutrale verpakkingen hebben in Australië, het eerste land dat met deze maatregel experimenteerde, niets bijgedragen om de reeds dalende rokersprevalentie te versnellen. **De daling van het aantal rokers is aldaar op lange termijn zelfs gestopt**, een jaar na de invoering van neutrale verpakkingen en andere maatregelen die op hetzelfde moment werden ingevoerd: *“While smoking rates have been a long-term downward trend, for the first time in over two decades, the daily smoking rate did not significantly decline over the most recent 3-year period (2013 – 2016).”*
  - Op vergelijkbare wijze hebben neutrale verpakkingen geen invloed gehad op het tabaksgebruik in Frankrijk en geen impact op de rokersprevalentie in het Verenigd Koninkrijk gehad. Daarentegen zijn de maatregelen wel geassocieerd met juist een verhoging van het tabaksgebruik in het Verenigd Koninkrijk.
- Desalniettemin laat het Ministerie niet zien of en hoe de invoering van neutrale verpakkingen het werkelijke rookgedrag zou veranderen en zou leiden tot een lager aantal mensen dat begint met roken of een hoger aantal mensen dat stopt met roken.

1.7. De simplistische aanpak in de beleidsvorming van het Ministerie door simpelweg te experimenteren met de ene na de andere ineffectieve maatregel is onacceptabel voor een land dat de vrijhandel, buitenlandse investeringen en intellectueel eigendom hoog in het vaandel heeft staan. Desondanks het feit dat het Ministerie stelt dat het met de intentie om neutrale verpakkingen in te voeren geen precedent wil scheppen voor andere consumentenproducten, is de implementatie van neutrale verpakkingen voor tabaks- en aanverwante producten een vlek op de reputatie van Nederland als handelsland en zal resulteren in negatieve economische consequenties, waaronder een verlies van het Nederlandse concurrentievermogen.

1.8. Er bestaat bovendien geen passende rechtsgrondslag om neutrale verpakking in Nederland in te voeren. Het Ministerie interpreteert het lopende geschil binnen het WTO selectief en als finaal, en interpreteert EU-wetgeving verkeerd. Het maken van statements over de compatibiliteit van neutrale verpakkingen met de internationale verplichtingen van Nederland, terwijl het geschil bij de WTO nog onder beroep ligt, laat zien dat het Ministerie de WTO geschillenbeslechtingsprocedure niet respecteert. Het is immers niet passend om op het werk van de WTO beroepsinstantie vooruit te lopen.

1.9. Het is ook evident dat het Ministerie zelf niet gelooft dat neutrale verpakkingen zullen werken als een tabaksontmoedigingsbeleid, want het heeft ervoor gekozen om tegelijkertijd significante prijsverhogingen in te voeren via een agressieve accijnsverhoging (samen met een aantal andere maatregelen die een onnodige impact zullen hebben op de handel en geïnformeerde volwassen rokers). **Deze laatste maatregel zal een impact hebben op de legale verkoop van tabaksproducten, hetgeen vervolgens zal worden gebruikt om te kunnen claimen dat neutrale verpakkingen succesvol waren.** Echter, resultaten uit andere landen laten juist zien dat deze daling in de legale verkoop ten goede kwam aan de illegale handel en smokkel, aangezien consumenten op zoek zullen gaan naar goedkopere en derhalve illegale alternatieven.

1.10. In plaats van het invoeren van niet bewezen maatregelen die niets zullen doen om de jeugdroken in Nederland te voorkomen, zou de focus moeten liggen op het verbeteren van de handhaving van de minimumleeftijd (een probleem dat door het Ministerie zelf wordt erkent) en het invoeren van andere bewezen maatregelen welke de toegang tot minderjarigen tot tabaksproducten voorkomen.

1.11. In een breder perspectief **moet de overheid ook zijn voorlichtingscampagnes en op maat gesneden onderwijsinitiatieven versterken en uitbreiden** die mensen effectief informeren en eraan herinneren dat roken een oorzaak is van ernstige ziekten en dat ze kunnen stoppen met roken als ze vastbesloten zijn om dat te doen.

## 2. Een verkeerde benadering om het probleem van jeugdroken aan te pakken

1.12. In Nederland mogen minderjarigen op grond van bestaande wetgeving terecht geen tabaksproducten kopen, en binnenkort zal niemand zelfs meer tabaksproducten bij verkooppunten kunnen zien als gevolg van het aanstaande uitstalverbod.

1.13. Het is daarom een sprong in het duister om te beweren dat door tabaksverpakkingen neutraal te maken, er *“minder jongeren geneigd zullen zijn om te beginnen met roken”*.

1.14. Dit houdt in dat:

- Er nog grote verbeteringen mogelijk zijn door strengere handhaving van de wettelijke minimumleeftijd, een feit dat door het Ministerie zelf wordt onderkend, maar uit evaluatie niet naar voren kwam als een alternatief voor invoering van deze verstrekkende maatregelen; en
- het in plaats daarvan streeft naar een gebrekkig alternatief dat voorbijgaat aan de goed gedocumenteerde risicofactoren van roken onder jongeren.

1.15. Professor Laurence Steinberg, een vooraanstaand expert op het gebied van besluitvorming en het nemen van risico's bij adolescenten, stelt dat de beslissing om al dan niet te beginnen met roken wordt beïnvloed door een reeks goed gedocumenteerde externe factoren die niets te maken hebben met merkverpakkingen. De besluitvorming van minderjarigen wordt met name gekenmerkt door een verhoogde gevoeligheid voor beloning ten opzichte van het risico en de neiging zich te richten op de onmiddellijke gevolgen van een beslissing in plaats van op de langere termijn. Voor wat betreft het beginnen met roken betekent dit dat, hoewel uit onderzoek steeds weer blijkt dat minderjarigen zich goed bewust zijn van de gezondheidsrisico's van roken, velen toch ervoor kiezen om te roken omdat ze zich focussen op de kortetermijnbeloningen in plaats van op de gezondheidsrisico's op langere termijn.

1.16. Dit werd ook erkend door Australische deskundigen in het WHO-geschil over de Australische wetgeving inzake neutrale verpakkingen: *“het is zeer onwaarschijnlijk dat een adolescent met belangstelling voor roken een sigaret van een vriend zal afslaan vanwege de verpakking”* en *“jonge mensen geven geen aandacht aan informatie over risico's”*.

1.17. Zelfs als het doel is om *“alle rokers (jong en oud) ervan te overtuigen om te stoppen met roken, om niet weer te beginnen met roken”*, laten de feitelijke gegevens uit landen die neutrale verpakkingen hebben ingevoerd duidelijk zien dat dit, op zichzelf of in combinatie met andere maatregelen ter bestrijding van het tabaksgebruik, het rookgedrag en de prevalentie van roken niet heeft veranderd (zie uitvoeriger hierna, hoofdstuk 3).

- In Australië, het eerste land dat experimenteerde met neutrale verpakkingen vanaf 2012, bleven rokers op dezelfde manier als voorheen tabaksproducten gebruiken, ongeacht hun pakjes met “saaie” kleuren en logo's in gestandaardiseerde lettertypes en afmetingen.
- Vergelijkbare resultaten waren te zien in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk waar neutrale verpakkingen later werden ingevoerd.

1.18. In plaats daarvan moet de nadruk worden gelegd op beleid dat de mogelijkheden van minderjarigen om tabaksproducten te verkrijgen beperkt, dat waarschijnlijk de meeste invloed zal hebben op jeugdroken: *“Het is van essentieel belang dat jongeren ervan worden weerhouden tabaksproducten te verkrijgen en dat de invloed van leeftijdsgenoten wordt tegengegaan door tabaksproducten uit de netwerken van leeftijdsgenoten te verwijderen”*.

1.19. Evenzo moeten maatregelen die gericht zijn op het rookgedrag van volwassenen zich richten op het besluitvormingsproces van volwassenen, waarbij terdege rekening moet worden gehouden met de analyse die zij toepassen wanneer zij beslissingen nemen ten aanzien van risico's.

1.20. In een poging de invoering van neutrale verpakkingen te rechtvaardigen, wordt in de nota van toelichting ook gesteld dat branding of merkverpakkingen *“een reclame- en marketingfunctie”* hebben.

**1.21. Er bestaan significante verschillen tussen het reclame maken voor producten en de branding van de verpakking zelf.**

- Binnen de marketingtheorie wordt de verpakking beschouwd als een aspect van het product zelf met zowel functionele als informatieve oogmerken, terwijl reclame puur een promotioneel hulpmiddel is. Dit versterkt de verschillen tussen merkverpakking voor tabaksproducten en traditionele reclame.
- Het Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (**FCTC**) van de Wereldgezondheidsorganisatie (**WGO**) behandelt reclame en promotie van tabaksproducten (artikel 13) en hun etikettering en verpakking (artikel 11) afzonderlijk.
- Zoals ook erkend in de nota van toelichting, is tabaksreclame sinds 7 november 2002 in Nederland verboden.

**1.22. De stelling in de nota van toelichting dat branding puur een marketingfunctie heeft, is ook onjuist.**

- Merkverpakkingen stellen bedrijven niet alleen in staat om op een rechtmatige manier *“hun producten te onderscheiden van die van andere fabrikanten”* (zoals ook werd erkend in de nota van toelichting), maar het is ook een belangrijk middel voor bestaande volwassen rokers om merken snel te identificeren en er onderscheid tussen merken te maken en hun mogelijkheden te verkennen.
- Merken bieden consumenten ook vertrouwen over wat zij zullen ervaren, omdat branding de verantwoordelijkheid voor het product toekent aan een bepaalde fabrikant, waardoor een geloofwaardig merk een bepaald niveau aan kwaliteit en prestaties aangeeft.
- Ten slotte is het gebruik van kleur en 'gestileerde elementen' van branding een belangrijke factor in het voorkomen van vervalsing, aangezien vervalsers aanzienlijk zouden moeten investeren in geavanceerde machines om deze elementen te kopiëren.

**1.23. Ondanks de verwijzing naar “wetenschappelijk inzicht”, bevat de nota van toelichting geen enkele verwijzing naar betrouwbaar bewijs dat dit gebrekkige beleid zou kunnen rechtvaardigen.** De bewering dat *“neutrale verpakkingen effectief [zijn] om het gebruik van tabaksproducten te ontmoedigen”* is derhalve niet onderbouwd.

**1.24. En dus, op basis van onbekend “wetenschappelijk onderzoek” vertrouwt het Ministerie uitsluitend op ongegronde aannames, namelijk dat “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.*

Het enige onderzoek dat in de nota van toelichting wordt genoemd is het “Cochrane”-onderzoek met betrekking tot literatuur over neutrale verpakkingen, dat werd uitgevoerd door bekende voorstanders van tabaksontmoediging en waarvan onder andere is gebleken dat het *“wetenschappelijk niet valide is”*.

**1.25. Sterker nog, geen van de 51 studies die de Cochrane-reviewers in overweging namen, kon op geloofwaardige wijze aantonen dat neutrale verpakkingen het roken en het tabaksgebruik hebben verminderd of zullen verminderen.** De belangrijkste gegevens die door de Australische overheid vijf jaar na de invoering van neutrale verpakkingen zijn gepubliceerd, bevestigen dit (zie hierna, hoofdstuk 3).

**1.26. Het Cochrane-onderzoek kan zelfs niet worden beschouwd als een onafhankelijk onderzoek aangezien twee van de auteurs van dit onderzoek (Hammond en Bauld) samen 17 van de 51 papers in de recensie hebben geschreven en daarom “hun eigen huiswerk hebben beoordeeld” of het werk van onderzoekers waarmee ze regelmatig samenwerken.**

1.27. Afgezien van de onbetrouwbaarheid van het Cochrane-onderzoek, kunnen de hierboven genoemde “aannames” op zich geen rechtvaardiging vormen voor een regeling, omdat **ze onvoldoende specifiek geformuleerd zijn, niet in staat zijn om het rookgedrag te veranderen en bestaande regelingen onnodig dupliceren.**

1.28. **Voorts strookt de bewering dat neutrale verpakkingen rokers ertoe aanzetten minder te roken of helemaal niet meer te roken, niet met de werkelijkheid:**

- In het licht van het beweerde “toegenomen” aantal telefoontjes naar Quitline, de hulplijn voor mensen die willen stoppen met roken, toont het rapport van het Australian Institute of Health and Welfare (**AIHW**) uit 2016 duidelijk aan dat pogingen om te stoppen met roken niet significant toenamen: *“In 2013 deed 47% van de volwassen rokers een poging om met roken te stoppen, ongeveer gelijk aan het percentage van 45% uit 2010”.*
- Zelfs als men zou aannemen dat het aantal telefoontjes naar de Quitline in Australië is toegenomen, zoals sommige onderzoeken hebben gepoogd aan te tonen, dan zou de belangrijkste vraag nog steeds zijn of deze bellers ook echt hebben geprobeerd om te stoppen. De gegevens uit Australië over de prevalentie van het roken na de invoering van neutrale verpakkingen, laat duidelijk zien dat dit niet het geval was (zie hierna, hoofdstuk 3).

1.29. Ten slotte laat de intentie om neutrale verpakkingen toe te passen op elektronische sigaretten duidelijk de behoefte van de overheid zien om het gebruik van deze producten door de huidige rokers niet aan te moedigen. Hierdoor negeert de overheid de benadering die is gekozen in andere landen (bijv. het Verenigd Koninkrijk, Canada, Nieuw-Zeeland, en in zekere zin ook de Verenigde Staten en Frankrijk) om de overstap op elektronische sigaretten aan te moedigen als het doel ook is om het roken terug te dringen of rokers te helpen met stoppen.

### 3. Het gebrek aan “effectiviteit” van neutrale verpakkingen

1.30. De nota van toelichting legt meer nadruk op wettelijke en procedurele vereisten in landen die neutrale verpakkingen reeds hebben ingevoerd dan op feitelijke gegevens uit Australië, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, waaruit duidelijk blijkt dat neutrale verpakkingen, alleen of in combinatie met andere maatregelen, het roken niet hebben kunnen verminderen.

1.31. De enige aanname die in de nota van toelichting wordt gedaan is (zonder ook maar enig bewijs hiervoor aan te halen) dat de invoering van neutrale verpakkingen samen met grotere grafische gezondheidswaarschuwingen, *“een forse daling van het aantal rokers tot gevolg hebben gehad”*... Echter, meteen daarna komt de caveat dat “het absolute effect van alleen de invoering van de neutrale verpakking in Australië niet [kon] worden gemeten.”

1.32. JTI is van mening dat deze aanname is gebaseerd op de *Post-Implementation Review* van de Australische neutrale verpakkingen wetgeving (**PIR**) die in februari 2016 door de Australische overheid werd uitgebracht en waarvan is aangetoond dat deze is gebaseerd op een gebrekkige statistische analyse.

1.33. Voor wat betreft de bewering dat de Australische wetgeving *“heeft geresulteerd in een aanzienlijke afname van het aantal rokers”*, **spreken onderstaande feiten voor zich.**

#### ***Het neutrale-verpakkingenexperiment van Australië***

1.34. Omdat de Australische overheid de vermeende “effectiviteit” van zijn wetgeving inzake neutrale verpakkingen niet heeft aangetoond, noch op zichzelf, noch in combinatie met andere maatregelen (d.w.z. excessieve belastingverhogingen en grotere grafische gezondheidswaarschuwingen), heeft de Australische overheid ervoor gekozen om neutrale verpakkingen als een langetermijnmaatregel in zijn PIR op te nemen: *“Neutrale tabaksverpakkingen bereiken hun doel om de volksgezondheid in Australië te verbeteren en **zullen naar verwachting in de toekomst substantiële resultaten op het gebied van de volksgezondheid opleveren**”* [nadruk toegevoegd].

1.35. Echter, in tegenstelling tot de PIR-vereisten, erkende de Australische overheid dat het onmogelijk was om het volledige effect van neutrale verpakkingen te analyseren, aangezien er tegelijkertijd ook een aantal regelgevende maatregelen van kracht waren geworden.

1.36. In plaats daarvan was de PIR grotendeels gebaseerd op een twijfelachtige selectie van rapporten en gegevens om de effectiviteit van de wetgeving inzake neutrale verpakkingen te rechtvaardigen.

- Bijvoorbeeld, door te stellen dat: ***“[ijn het licht van al dit bewijs, de PIR concludeert dat neutrale tabaksverpakkingen hun doel bereiken om de volksgezondheid in Australië te verbeteren en naar verwachting in de toekomst substantiële resultaten op het gebied van de volksgezondheid zullen opleveren”*** [nadruk toegevoegd], baseerde de PIR zich op studies en consumentenonderzoeken die waren opgesteld door voorstanders van tabaksontmoediging, maar toonde het niet aan dat deze kritisch waren beoordeeld. Deze onderzoeken en enquêtes onderzoeken over het algemeen wat de hypothetische reacties van mensen op neutrale verpakkingen zouden kunnen zijn, in plaats van hun werkelijke rookgedrag te meten (d.w.z. ze meten niet de effecten van het beginnen, gebruiken en stoppen m.b.t. roken). Het is duidelijk dat hypothesen geen betrouwbaar bewijs kunnen vormen om een beleid te rechtvaardigen. De conclusie van dit consumentenonderzoek is namelijk dat ***“geen betrouwbaar bewijs levert dat neutrale verpakkingen effectief zullen zijn in een verdere afname van roken of een toename van het stoppen met roken”***.
- Belangrijker nog, om zijn belangrijkste conclusie te ondersteunen dat ***“veranderingen in de verpakking hebben bijgedragen tot een afname van de prevalentie van het roken”***, baseerde de PIR zich op een rapport van dr. Tasneem Chipty (gepubliceerd samen met de PIR).

Op basis van de Roy Morgan Single Survey (RMSS), een particuliere commerciële dataset over de periode van 1 januari 2001 tot en met 30 september 2015 (die niet openbaar was op het moment dat het rapport van dr. Chipty werd gepubliceerd), betoogde dr. Chipty dat de vereisten voor neutrale verpakkingen, in combinatie met de grotere gezondheidswaarschuwingen op tabaksverpakkingen, hadden geleid tot ***“een statistisch significante afname van de prevalentie van het roken met 0,55 procentpunt in de periode na invoering van de wetgeving, in vergelijking met de prevalentie die het resultaat zou zijn geweest zonder de veranderingen in de verpakking”***.

Een deel van de RMSS-data die in dr. Chipty's analyse werden gebruikt, werden vervolgens in mei 2016 beschikbaar gesteld door het Australische ministerie van Gezondheid in antwoord op een Freedom of Information-verzoek.

Dr. Andrew Lilico, een gerenommeerd econoom, heeft de gegevens en de analyse van dr. Chipty bestudeerd en is tot de conclusie gekomen dat er sinds 2001 twee eerdere statistisch significante *breaks* zijn geweest, die, wanneer deze in aanmerking worden genomen, tot gevolg hebben dat het door dr. Chipty gerapporteerde effect wordt opgeheven.

Wanneer deze analyse wordt toegepast, **vervalt de basis voor de suggestie dat er een statistisch significante afname in de prevalentie van het roken is geweest sinds de invoering van neutrale verpakkingen in Australië.**

Niet alleen dr. Lilico, maar ook andere vooraanstaande economen hebben serieuze kritiek geuit op de analyse van dr. Chipty.

Naast het niet-isoleren van het specifieke effect dat neutrale verpakkingen of eventuele grotere grafische gezondheidswaarschuwingen zouden hebben gehad op de prevalentie van roken en het weglaten van de sigarettenprijzen in het model van dr. Chipty, is een andere duidelijke tekortkoming van deze analyse dat er geen conclusies zijn getrokken met betrekking tot het effect van neutrale verpakkingen op de prevalentie van roken bij minderjarigen in Australië. Dit is vreemd aangezien dr. Chipty toegang lijkt te hebben gehad tot de RMSS-data voor 14- tot 17-jarigen.

Ondanks al deze tekortkomingen werd een identieke, gebrekkige analyse door dr. Chipty aanvaard door het WHO-panel voor geschillenbeslechting (**het WHO-panel**) in zijn verslag van juni 2018. Kortom, op basis van de gebrekkige analyse van dr. Chipty en het overige voorspellende bewijs dat door Australië naar voren werd gebracht, concludeerde het WHO-panel dat neutrale verpakkingen samen met grotere gezondheidswaarschuwingen de prevalentie en consumptie van het roken hebben teruggebracht in de eerste drie jaar na invoering ervan.

1.37. De PIR, de analyses van dr. Chipty en als gevolg daarvan het besluit van het WHO-panel worden echter alle tegengesproken door de National Drug Strategy Household Survey (NDSHS) uit 2016 *die de Australische overheid in 2017 uitbracht – **het meest duidelijke bewijs afkomstig uit Australië**, nadat de WHO-zaak was ingediend en behandeld.*

1.38. De NDSHS-data tonen duidelijk aan dat neutrale verpakkingen (op zichzelf of in combinatie met andere maatregelen) niets hebben gedaan om het rookgedrag te veranderen c.q. er niet in zijn geslaagd de rookconsumptie in Australië te verlagen.

1.39. Deze tonen veeleer aan dat **na de invoering van de neutrale verpakkingen de historische daling van de prevalentie van het roken tot stilstand is gekomen: “Terwijl de rookpercentages op de lange termijn een neerwaartse trend vertonen, is voor het eerst in meer dan twee decennia het dagelijkse rokerspercentage de afgelopen drie jaar (2013 tot 2016) niet significant gedaald”.**

1.40. Ook al is het lastig vast te stellen hoe neutrale verpakkingen op zichzelf of als onderdeel van een ineffectieve stapeling van regelingen daadwerkelijk tot deze mislukking hebben bijgedragen, blijven rokers in Australië duidelijk tabaksproducten consumeren, ongeacht de “*onaantrekkelijke*” verpakkingen met grotere en “opvallendere” gezondheidswaarschuwingen of zelfs de authenticiteit van deze producten!

1.41. De uitspraak van het WHO-panel waarnaar de nota van toelichting, zij het selectief (JTI stelt hierover meer in hoofdstuk 4 hierna), verwijst, heeft niet dit belangrijke bewijsstuk in aanmerking genomen, dat vijf jaar na de invoering van de maatregel in Australië naar voren kwam. **De opkomst ervan stelt de besluitvormers nu echter in staat om duidelijke conclusies te trekken over het feitelijke gebrek aan effect van dit beleid.**

1.42. Recent nog werd gemeld dat het tabaksgebruik in Australië “*voor het eerst in meer dan tien jaar is gestegen*”.

1.43. Het is derhalve niet verrassend dat sommige Australische deskundigen op het gebied van volksgezondheid nu openlijk het falen van hun het nationale beleid op het gebied van de bestrijding van het tabaksgebruik beginnen te erkennen: “*bestraffende en dwangmaatregelen*” neergelegd in beleid om het roken terug te dringen “*raken uitgeput*”.

1.44. Helaas blijft het Australische experiment de drijvende kracht achter de uitbreiding van dit gebrekkige beleid naar andere landen en heeft het ernstige negatieve gevolgen, en Nederland zal geen uitzondering zijn als het deze maatregel invoert (zie hierna, hoofdstuk 5).

### ***De ervaring van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk***

1.45. Terwijl de Australische ervaring de belangrijkste indicator blijft voor de werkelijke effecten van neutrale verpakkingen (gezien de aanzienlijke tijd die na de invoering ervan is verstreken en de bewering dat neutrale verpakkingen een maatregel voor de lange termijn zijn), wijzen **de gegevens die uit de eerste stadia van de invoering van neutrale verpakkingen in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk naar voren komen, in dezelfde richting:**

- Analyse van Europe Economics geeft aan dat de combinatie van neutrale verpakkingen en de EU Tabaksproductenrichtlijn 2014/40/EU (TPD2) heeft geen enkel merkbaar effect gehad op de tabaksproducten zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Frankrijk.
- Dit is ook in overeenstemming met de door de Franse overheid gepubliceerde gegevens waaruit blijkt dat het aantal sigaretten dat in 2017 naar de detailhandelaren werd verzonden grotendeels ongewijzigd is gebleven (-0,7%), terwijl de hoeveelheid shagtabak (RYO- and MYO-tabak) met 5,1% is gedaald als gevolg van de grote accijnsverhogingen in februari en november 2017.
- Eerder, in november 2017, citeerde **de Franse minister van Volksgezondheid officiële gegevens toen zij bevestigde dat neutrale verpakkingen niet bijdroegen aan het terugdringen van de tabaksverkoop in Frankrijk. Tegelijkertijd erkende zij ook dat neutrale verpakkingen “rokers er niet toe brengen te stoppen met roken”.**



1.46. Kort gezegd, **neutrale verpakkingen, op zichzelf of in combinatie met andere maatregelen, verminderden en verminderen het roken in deze landen niet.**

1.47. **Niet op basis van ongefundeerde aannames maar op basis van feitelijk bewijs uit Australië, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, is duidelijk dat neutrale verpakkingen niet het juiste beleid zijn om in Nederland in te voeren.**

## 4. Procedurele gebreken en juridische overwegingen

### *Het niet meten van het resultaat/ de effectiviteit van bestaande regelgeving*

1.48. Overeenkomstig de beginselen van betere regelgeving (*better regulation principles*) moet een regelgevingsvoorstel aan bepaalde normen voldoen alvorens te worden voortgezet:

- de regelgever moet de bestaande wetgeving (met inbegrip van de vraag of deze effectief wordt gehandhaafd) en andere opties toetsen en evalueren alvorens verder te reguleren;
- de doelstelling(en) van de voorgestelde regelgeving moet(en) legitiem en duidelijk omschreven zijn;
- evenzo dienen de aard en omvang van het probleem dat de ontwerpregelgeving beoogt aan te pakken, duidelijk te worden gedefinieerd;
- er moet duidelijk bewijs zijn ter ondersteuning van de ontwerpregelgeving;
- de effectrapportages bij de voorgestelde regeling moeten nauwkeurig en volledig zijn;
- de ontwerpregelgeving moet een degelijke juridische grondslag hebben; en
- de ontwerpregelgeving moet doeltreffend kunnen worden nageleefd en gehandhaafd.

1.49. **Noch het ontwerpbesluit, noch de nota van toelichting voldoet aan deze normen.**

1.50. In de nota van toelichting wordt erkend dat tabaksproducten in Nederland sterk gereguleerd zijn en dat de laatste jaren een breed scala aan maatregelen is ingevoerd.

- Met de omzetting van de TPD2 naar de Tabaks- en Tabaksproductenwet in mei 2016 is een reeks nieuwe bepalingen ingevoerd (waaronder grotere gezondheidswaarschuwingen voor 65% van de tabaksverpakkingen) om een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen. **Er is echter geen poging gedaan om de resultaten van de TPD2-invoering in Nederland, die nu al drie jaar van kracht is, te bestuderen.**
- Bovendien werden nog geen jaar geleden (vanaf juli 2018) aanvullende verpakkingseisen ingevoerd om “*glitter and glamour*”-elementen op verpakkingen te beperken. In de nota van toelichting bij de aanvullende verpakkingseisen staat dat: “*als blijkt dat het stellen van nadere verpakkingseisen niet langer doeltreffend is ter voorkoming van extra aandacht voor tabaksproducten, zal in het uiterste geval in de toekomst verplichte standaardverpakkingseenheden en -buitenverpakkingen worden overwogen. [...] Er zal dan worden onderzocht of deze maatregel **proportioneel** is en wat **de gevolgen daarvan zijn voor intellectuele eigendomsrechten**.* [nadruk toegevoegd].
- **In de nota van toelichting van het ontwerpbesluit voor neutrale verpakkingen is geen enkel analytisch aspect of evaluatie te vinden om aan te tonen dat de bovenstaande maatregelen niet effectief zijn.** Toch wordt het nu al voorgesteld als een mislukking.
- Daarbij komt dat het Ministerie op een gehaaste manier overlegt over neutrale verpakkingen, terwijl de Nationale Preventieakkoord nog niet eens in het parlement is besproken.
- Als het Nationaal Preventieakkoord wordt goedgekeurd, zal in 2021 een verbod op binnen- en buitenreclame voor tabakswinkels worden ingevoerd en wordt voor 2022 een verbod op verkoopautomaten voorzien. Bovendien zullen met de geleidelijke invoering van het beoogde uitstalverbod in de detailhandel vanaf 2020 de verpakkingen niet meer zichtbaar zijn in het verkooppunt. Als deze maatregelen worden goedgekeurd, moeten ze eerst worden geëvalueerd

voordat verdere maatregelen worden overwogen, waaronder de invoering van neutrale verpakkingen.

1.51. Dit betekent dat **deze consultatie slechts een afvinkexercitie lijkt te zijn en geen objectieve evaluatie van de kwestie.**

1.52. Daarbij komt dat op basis van een enkele survey, de nota van toelichting stelt dat er voldoende draagvlak is in de samenleving om neutrale verpakkingen in te voeren: *“49% van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder voorstander is van neutrale verpakkingen”*. Echter, zulke drastische maatregelen kunnen niet met een enkele survey worden gerechtvaardigd.

1.53. Uit onderzoek uitgevoerd door JTI en gevalideerd door het vooraanstaande en onafhankelijke onderzoeksbureau Motivaction bleek dat meer dan 68% van de Nederlandse bevolking geen voorstander is van het invoeren van neutrale verpakkingen. Dit blijkt ook uit de vele reacties die op het moment worden ingediend tijdens de internetconsultatie: op het moment van schrijven (24/05/2019) zijn dit er meer dan 200 en staat meer dan 80% van de reacties nadrukkelijk negatief tegenover de maatregel. Kortom, er bestaat in Nederland geen draagvlak voor de maatregel standaardverpakkingen.

1.54. Uit een analyse geplaatst in een artikel van HP de Tijd getiteld *‘Internetconsultatie: het onbekende broertje van het referendum’* (d.d. 20/02/2018) wordt aangegeven dat sinds het door de overheid initiëren van internetconsultaties vanaf 2009 er bij meer dan de helft van de consultaties slechts vijf reacties werden ingediend. Dit lage aantal in vergelijking met de meer dan 200 reacties inzake de onderhavige consultatie over de invoering van standaardverpakkingen geeft duidelijk aan dat dit onderwerp sterk leeft onder de Nederlandse bevolking en betrokken organisaties. Nogmaals, van deze 200 reacties geeft meer dan 80% aan tegen invoering van standaardverpakkingen te zijn (zie 4.6). Dit sterke signaal vanuit de samenleving kan en mag niet genegeerd worden. Indien de overheid daadwerkelijk serieus meent dat de reacties op de consultatie *bijdragen tot het verbeteren van wet- en regelgeving*, zoals vermeld op haar website internetconsultie.nl, dan moet zij standaardverpakkingen voor sigaretten en shag niet doorzetten, maar ervoor kiezen om andere meer effectieve regelgeving in te zetten (zie hieromtrent Hoofdstuk 6).

1.55. De nota van toelichting bevat geen passende kosten-batenanalyse om aan te tonen dat dit een beleid is dat in verhouding staat tot de beoogde doelen. De “impactanalyse” is niets meer dan een onjuiste en onvolledige berekening van de kosten van een aantal onbekende softwareaanpassingen. Het is niet duidelijk waarop dit is gebaseerd, want de invoering van neutrale verpakkingen gaat duidelijk niet zozeer over software, maar over het ontwerp van verpakkingen en de daaropvolgende aanpassing van verpakkingen en verpakkingsmachines.

1.56. Het is ook verrassend dat deze schatting is gebaseerd op het aantal van “225 tabaksfabrikanten” (en het is niet duidelijk waar dit aantal vandaan komt) en niet op de “1087 merken van sigaretten en shagtabak”, of de “375 sigarettenmerken en 241 shagtabaksmerken” die daadwerkelijk worden verkocht zoals in de nota van toelichting wordt gesteld.

1.57. Al met al is een dergelijke **simplistische benadering van een hervorming van de regelgeving en het enthousiasme om te experimenteren door de ene ineffektieve laag regelgeving na de andere toe te voegen onaanvaardbaar voor een land waar de bevordering van vrijhandel, buitenlandse investeringen en intellectuele eigendom hoog op de agenda van de overheid staan.**

### ***Geen adequate wettelijke basis voor de invoering van neutrale verpakkingen in Nederland***

#### *Het WHO Kaderverdrag (FCTC)*

1.58. In een poging de invoering van neutrale verpakkingen te rechtvaardigen, verwijst de nota van toelichting naar de FCTC van de WHO, waarbij wordt gesteld dat neutrale verpakkingen in overeenstemming zijn met het Verdrag.

- Ook al raad de FCTC nadere maatregelen aan die verder gaan dan de verplichtingen van de partijen, toch gaat het nogal ver om te beweren dat neutrale verpakkingen, die ten tijde van de vaststelling van de FCTC in 2003 nog niet bestonden, een dergelijke maatregel zouden zijn.

- De niet-bindende richtlijnen voor de invoering van de artikelen 11 en 13 van de FCTC zijn evenmin gebaseerd op daadwerkelijk bewijs, aangezien zij in 2008 zijn vastgesteld toen geen enkel land nog neutrale verpakkingen had ingesteld.

### TPD2 en EU-wetgeving

1.59. Met betrekking tot TPD2 en andere Europese wetgeving waarnaar in de nota van toelichting wordt verwezen, merkt JTI het volgende op:

- Artikel 24, lid 2, van de TPD2 staat de lidstaten van de EU toe strengere voorwaarden in te voeren met betrekking tot neutrale verpakkingen van tabaksproducten en alleen met betrekking tot die aspecten van de verpakking die niet door de TPD2 zijn geharmoniseerd, **mits de maatregelen voldoen aan de eisen inzake proportionaliteitstoetsing, geen verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen en niet in strijd zijn met het WHO-recht.**
- Volgens de TPD2 dient Nederland de noodzaak van neutrale verpakkingen te rechtvaardigen: *“...op grond van redenen van volksgezondheid, rekening houdend met het hoge niveau van bescherming van de menselijke gezondheid dat met deze Richtlijn wordt bereikt...”* en aan te tonen dat neutrale verpakkingen *“...proportioneel zijn en geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.”* In de overwegingen wordt verduidelijkt dat neutrale verpakkingen *“verenigbaar moeten zijn met het Verdrag betreffende de werking van de EU (TFEU), met de WHO-verplichtingen en de volledige toepassing van deze Richtlijn niet in het gedrang [mogen] brengen”* (overweging 53). **Zoals in deze bijdrage wordt aangetoond, wordt een dergelijke rechtvaardiging in de nota van toelichting niet gegeven.**
- Aangezien deze onderwerpen niet naar behoren worden behandeld, hoewel dit wel vereist is op basis van de TPD2 en de algemene beginselen van het EU-recht en in de huidige regelgeving uitdrukkelijk is bepaald dat dergelijke onderwerpen zullen worden behandeld, is de voorgestelde maatregel niet in overeenstemming met de algemene rechtsbeginselen, te weten het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel (op grond van de verklaring dat de maatregelen alleen zullen worden ingevoerd indien de huidige maatregelen niet meer effectief zijn) en het verbod op willekeur (aangezien de staat onvoldoende rekening houdt met de belangen van de onevenredig benadeelde partijen) (Hoge Raad 18 januari 1991, NJ 1992/638 (*Leffers*)).
- Naast deze inhoudelijke voorwaarden, waaraan niet kan worden voldaan, is Nederland ook verplicht het voorstel voor neutrale verpakkingen bij de Europese Commissie aan te melden: *“...samen met de motivering voor de handhaving of invoering [van de maatregel]”*.
- Het is ook belangrijk op te merken dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (**CJEU**) de geldigheid van de TPD2, met inbegrip van artikel 24, lid 2, heeft bevestigd, maar dat het arrest niet ingaat op de wettigheid van neutrale verpakkingen als zodanig. *Een lidstaat die overweegt om neutrale verpakkingen in te voeren, zou nog steeds moeten aantonen dat neutrale verpakkingen niet in strijd zijn met onder meer zijn nationale grondwet en het EU-recht.*
- Bovendien is een van de ernstigste nalatigheden van de nota van toelichting met betrekking tot het doel van de overheid om neutrale verpakkingen ook voor elektronische sigaretten in te voeren, dat deze laatste producten duidelijk buiten de werkingssfeer van artikel 24, lid 2, vallen, aangezien zij geen “tabaksproducten” zijn, zoals bedoeld in artikel 2 van de TPD2.

### Onbekendheid met de fundamentele rechten en vrijheden alsmede met de algemene beginselen van het EU-recht

1.60. *Vrij verkeer van goederen*: Neutrale verpakkingen vallen duidelijk onder het verbod van artikel 34 TFEU. Maatregelen die een inbreuk vormen op het vrije verkeer van goederen zijn onrechtmatig op grond van het EU-recht, tenzij zij gerechtvaardigd kunnen worden. Zij mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie, noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. Zoals in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 van deze bijdrage wordt aangetoond, zijn de veronderstellingen dat neutrale verpakkingen tot de gewenste “rookvrije generatie” zouden leiden (wanneer uit het bewijsmateriaal dat naar voren komt uit landen waar de maatregel van kracht is, blijkt dat neutrale verpakkingen geen invloed hebben op het beginnen en stoppen met roken) en dat verpakkingen een belangrijk reclame- en marketinginstrument vormen, onjuist en rechtvaardigen deze geen schending van dit fundamentele recht.

JTI merkt in dit verband ook op dat een groot aantal lidstaten uitvoerig gemotiveerde meningen (*detailed opinions*; **DOs**) heeft uitgebracht over eerdere voorstellen inzake neutrale verpakkingen. De DOs doen vragen rijzen over de verenigbaarheid van een dergelijk voorstel met de beginselen van het vrije verkeer van goederen.

1.61. *Vrijheid van meningsuiting*: JTI is ook van mening dat maatregelen inzake neutrale verpakkingen in strijd zijn met de rechten en vrijheden die worden gewaarborgd door artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU (**Handvest**) en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (**EVRM**). Verpakkingen zijn geen reclame-instrument en, zoals hieronder wordt uiteengezet, kan niet worden aangevoerd dat neutrale verpakkingen noodzakelijk zijn en voldoen aan de wettelijke eisen van proportionaliteit.

1.62. Neutrale verpakkingen zijn ook een inbreuk op het **recht** van JTI **om vrijelijk zaken te doen**, dat wordt gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest.

#### Proportionaliteitsbeginsel

1.63. Krachtens het proportionaliteitsbeginsel (artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie; **TEU**) mag de verordening niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de wet te verwezenlijken. Wanneer er een keuze kan worden gemaakt tussen verschillende passende maatregelen, moet de minst bezwarende maatregel worden genomen. Zoals in hoofdstuk 6 hieronder wordt uiteengezet, zijn er andere, minder handelsbeperkende, meer gerichte en proportionele maatregelen om een wezenlijke bijdrage te leveren aan de belangrijkste reden van de regelgever voor neutrale verpakkingen, namelijk het voorkomen van roken door minderjarigen. Daarom kan niet worden aangevoerd dat de belangen zorgvuldig tegen elkaar zouden worden afgewogen en dat neutrale verpakkingen zouden voldoen aan de wettelijke eisen van proportionaliteit.

1.64. Daarnaast erkennen de WHO-regels het recht van de WHO-leden om maatregelen te nemen die “noodzakelijk” zijn om de gezondheid van hun burgers te beschermen. Zoals de appelinstantie van de WHO consequent heeft uitgelegd, moeten dergelijke maatregelen een wezenlijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de genoemde doelstelling op het gebied van de volksgezondheid, die niet kan worden verwezenlijkt door alternatieve, minder handelsbeperkende maatregelen.

#### Het WHO-geschil over de Australische wetgeving

1.65. **In de nota van toelichting wordt ten onrechte gesteld dat het besluit van het WHO-panel van juni 2018 definitief is, wanneer de geschillenbeslechtsingsprocedure nog moet worden afgerond, na het instellen van beroep tegen het rapport van het panel** door Honduras en de Dominicaanse Republiek van 19 juli en 23 augustus 2018.

1.66. Het aanvoeren van een verklaring over de verenigbaarheid van neutrale verpakkingen met de internationale verplichtingen van Nederland, terwijl het geschil over neutrale verpakkingen in de fase van beroep is bij de WHO, toont een gebrek aan respect aan jegens de WHO-geschillenbeslechtsingsprocedure. Het is dan ook niet gepast dat de overheid vooruitloopt op de werkzaamheden van de beroepsinstantie van de WHO voordat de definitieve uitspraak is gedaan.

1.67. Het is ook belangrijk op te merken dat de uitspraak van het panel van juni 2018 alleen van toepassing is op Australië, d.w.z. dat het panel geen uitspraak doet over de wettigheid van neutrale verpakkingen in andere rechtsgebieden. De beroepsinstantie van de WHO heeft er zelf op gewezen dat de uitspraken van de WHO “*niet bindend zijn, behalve wat betreft de beslechting van het specifieke geschil tussen de partijen bij dat geschil*”.

1.68. **Zelfs al zou de beroepsinstantie van de WHO uiteindelijk in het voordeel van Australië beslissen, dan nog zou het overweldigende bewijs van Australië (nadat de zaak was ingediend en gehoord), evenals van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, aantonen dat het beleid in Australië weliswaar legaal is volgens WHO-regels, maar dat dit beleid nog steeds niet de bescherming van de gezondheid, met inbegrip van de preventie van het roken onder jongeren, zou garanderen.**

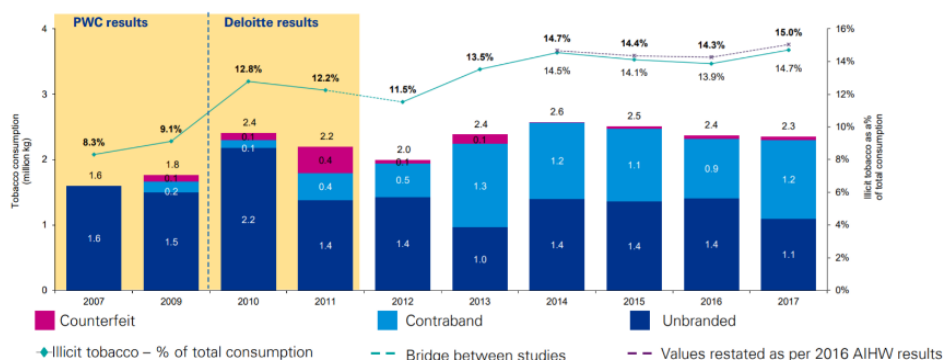
## 5. De onvermijdelijke negatieve gevolgen van neutrale verpakkingen

1.69. Zoals voorspeld door JTI en vele deskundigen en nu bevestigd door feitelijk bewijsmateriaal, hebben neutrale verpakkingen aanzienlijke negatieve gevolgen.

2. In Australië heeft het ineffectieve stapelen van maatregelen (dezelfde aanpak die de Nederlandse overheid wil volgen) **geen verandering gebracht in het aantal mensen die roken, maar wel in wat ze roken, zoals aangetoond door het toenemende gebruik van gesmokkelde sigaretten, losse tabak en andere ongereguleerde en illegale producten.**

- Het beschikbare bewijsmateriaal over verbruik en prevalentie toont aan dat het totale aantal legaal in Australië verkochte sigaretten aanvankelijk nog steeds in hetzelfde tempo daalde als voorheen en de laatste jaren feitelijk gestabiliseerd is, wat erop wijst dat de omvang van de markt niet beïnvloed wordt door neutrale verpakkingen (samen met andere maatregelen).
- Sterker nog, het marktaandeel van laaggeprijsde sigaretten is, mede door de overstap op goedkopere sigaretten (*downtrading*), die versnelde na een aantal aanzienlijke belastingverhogingen, neutrale verpakkingen en grotere gezondheidswaarschuwingen, aanzienlijk toegenomen ten koste van het middensegment- en hoogwaardige sigarettencategorieën, wat een negatieve invloed heeft gehad op de legale concurrentie en de houders van hoogwaardige merken.
- Het valt niet te ontkennen dat **de prijs een belangrijke drijfveer is geworden voor de keuze van tabaksproducten in Australië**, aangezien er voor legitieme fabrikanten geen andere middelen meer over zijn om onderscheid te maken tussen sigaretten en beschikbare varianten. Dit werd versterkt door Euromonitor toen zij meldden dat neutrale verpakkingen “bijdragen tot aankoopbeslissingen van de consument die grotendeels of uitsluitend door de prijs worden gemotiveerd”.
- Het belangrijkste is dat de beschikbare gegevens laten zien **dat het illegale tabaksverbruik in Australië is toegenomen** na de invoering van neutrale verpakkingen, grotere gezondheidswaarschuwingen en aanzienlijke belastingverhogingen in 2012 en de jaren daarna.
  - Nieuwe illegale merken, die eruit zien alsof het legitieme “neutrale pakjes”, zijn aangetroffen in Australië. Wat de “merkpakjes” betreft, waren de pakjes van Chinese en Indonesische oorsprong in 2017 goed voor het grootste deel van de niet-binnenlandse stromen naar Australië.
  - Het niveau van illegaal tabaksverbruik is sinds de invoering van neutrale verpakkingen en andere maatregelen aanzienlijk toegenomen. In 2017 bereikte het 15% van het totale verbruik (het hoogste niveau in het land ooit), gestegen van 11,5% in 2012. Als de illegale tabak die in Australië in 2017 was verbruikt legaal was verkocht, zou het een geschatte accijnswaarde van AUD 1,91 miljard hebben vertegenwoordigd.

Consumption of illicit tobacco products by category and as a percentage of overall consumption, 2007 – 2017<sup>(1)(2)(3)(4)(a)(b)</sup>



Bron: KPMG 2017 Jaarrapport “Illicit Tobacco in Australia”

- De Australische douaneautoriteiten zelf melden dat de illegale handel in tabak exponentieel toeneemt, alleen al in de gewone post met 10 tot 15% per jaar. In de periode van juni tot december 2016 heeft de *Australian Border Force (ABF)* bijvoorbeeld 145 ton illegale tabaksproducten in beslag genomen bij het **International Mail Centre** in Western Sydney, wat neerkomt op AUD 21 miljoen aan gedeferde overheidsinkomsten.

- Het is niet verwonderlijk dat de *Treasurer* in mei 2018 de oprichting van een nieuwe “Tabak Taskforce” bestaande uit verschillende diensten heeft aangekondigd om misdaadsyndicaten aan te pakken en “*illegale tabakleveringsketens te ontmantelen*”.

2.1. Wat andere landen betreft die de maatregel al enige tijd toepassen, valt op dat de hoeveelheid nagemaakte producten in Frankrijk in 2018 verdrievoudigd is vergeleken met gegevens over 2017, met een vergelijkbare situatie in het Verenigd Koninkrijk op basis van *Empty Pack Surveys*. Opvallend is ook dat de Britse autoriteiten al een maand nadat neutrale pakjes in de schappen van de detailhandelaren waren verschenen, vervalste “neutrale” pakjes hebben ontdekt: “*Na een tip werd aan Retail Express een nagemaakt neutraal pakje van een hoogwaardig merk verkocht door een krantenwinkel in Londen voor £10,50. De winkelier nam een echt pakje uit de stelling en verwisselde dit met een namaakpakje, terwijl hij de kaarttransactie verwerkte.*”

2.2. **De toenemende criminaliteit heeft een aanzienlijke invloed gehad op Australische detailhandelaren gemeten naar de winst en de belastingen die zij betalen.** Ze “*verliezen sigarettenverkopen en betalen hogere verzekerings- en beveiligingskosten omdat ze steeds vaker het doelwit zijn van gewapende overvallers die op zoek zijn naar hun reguliere sigarettenvoorraden vanwege de lucratieve zwarte markt*”. Hun opbrengsten worden “*verwoest*” door meer dan 600 georganiseerde door criminaliteit gesteunde illegale sigaretten- en tabakswinkels die tot AUD 5 miljard per jaar aan gedeelde winst en betaalde belastingen kosten.

2.3. Daarnaast ging de invoering van neutrale verpakkingen gepaard met langere transactietijden en met verwarring en frustratie van de consument bij verkooppunten.

2.4. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat de invoering van neutrale verpakkingen in Nederland vergelijkbare effecten zal hebben, d.w.z. **dat het geen gezondheidswinst zal opleveren, maar wel een aantal onbedoelde gevolgen zal hebben**, waaronder:

- **Een bedreiging voor de legale handel met andere negatieve gevolgen.** Neutrale verpakkingen zullen het bestaande niveau van illegale handel opdrijven, met alle negatieve gevolgen van dien voor de samenleving en de belastinginkomsten van de overheid. De situatie is des te alarmerender met de invoering van neutrale verpakkingen bovenop het aanstaande uitstalverbod in de detailhandel, aangezien de perceptie tussen legale en illegale tabaksproducten zal vervagen en de groei van de illegale handel daardoor verder zal worden aangewakkerd. Dit zal de door de overheid nagestreefde doelstellingen op het gebied van de volksgezondheid ondermijnen en de aanzienlijke inspanningen die tot nu toe in de strijd tegen illegale tabaksproducten zijn geleverd, teniet doen.
- **Een bedreiging voor de meest waardevolle activa van legitieme bedrijven.** Onze merken, onze meest waardevolle activa, blijven van het grootste belang voor de differentiatie van onze producten, ten opzichte van elkaar en ten opzichte van die van onze concurrenten, en om ons concurrentievoordeel te behouden. De verpakkingen van JTI bevatten een aantal onderscheidende branding-elementen die bijdragen aan het overbrengen van de in het verleden opgebouwde, consistente kwaliteit van onze producten en zijn dus in de loop der jaren ontwikkeld en beschermd. Neutrale verpakkingen zullen ongerechtvaardigd de fundamentele wettelijke rechten van JTI en andere legitieme fabrikanten schenden, waaronder het recht op vrijheid van meningsuiting, het eigendomsrecht en het recht op vrije handel, zoals beschermd in de Benelux merkenwet. Daarnaast zullen de premium merkhouders het meest worden getroffen aangezien is aangetoond dat consumenten op zoek gaan naar goedkopere en zelfs illegale producten. Dit is zeker relevant voor Nederland aangezien de markt voor een groot deel uit premium merken bestaat.
- **Schade aan legitieme bedrijven en premiummerkeigenaren met andere negatieve gevolgen.** Uit de ervaring in Australië blijkt dat bij gebrek aan een andere productdifferentiatie, de prijs het belangrijkste criterium voor productselectie zal worden. Als gevolg hiervan leiden neutrale verpakkingen tot *down trading* naar producten van lagere kwaliteit, waardoor het aandeel van het segment van het premiummerk afneemt en het segment van 'waar voor je geld' toeneemt. Dit is met name het geval in Nederland, omdat de sigarettenmarkt grotendeels bestaat uit topmerken. Met de onvermijdelijke down trading kunnen bestaande rokers overstappen naar goedkopere legale merken of, zeer waarschijnlijk, naar de goedkoopste illegale tabaksmerken. Dit zou een negatieve invloed hebben op JTI en andere houders van premiummerken, de belastinginkomsten van de staat, en de inspanningen van de overheid ondermijnen om het roken onder jongeren te bestrijden.

- **Ongerechtvaardigde gevolgen voor detailhandelaren.** Hoewel dit werd genegeerd in de nota van toelichting, is JTI van mening dat de introductie van neutrale verpakkingen bovenop het aanstaande uitstalverbod voor detailhandelaren een negatieve invloed zal hebben op de detailhandel in termen van verlengde transactietijden, verwarring bij de consument en detailhandelaar, het risico van overvallen en illegale handelsgerelateerde kwesties, zoals in Australië het geval was.
- **Ongerechtvaardigde inmenging in de keuze van volwassenen.** In een economisch systeem waarin individuen, en niet overheden, de meerderheid van de beslissingen over economische activiteiten en transacties nemen, vormen verpakkingen een belangrijk middel waarmee de consument zijn aankooprechten vrijelijk kan uitoefenen. De vrije uitoefening van economische aankooprechten is afhankelijk van het bestaan van keus, en roken is de geïnformeerde keus van volwassenen. Door de invoering van neutrale verpakkingen in Nederland, waar andere communicatiekanalen nog beperkter zullen zijn (waaronder het aanstaande beoogde uitstalverbod), wordt het voor volwassen rokers bijna onmogelijk om geïnformeerd te worden over de producten die ze kopen en zal dit leiden tot frustratie bij de consument.

In tegenstelling tot het Ministerie gelooft JTI in de vrijheid voor volwassen rokers om een geïnformeerde keuze te maken uit een breed scala aan sterk gereguleerde en legale producten en in hun keuzemogelijkheid om te roken, te dampen, of te stoppen met roken.

- **Een bedreiging voor andere bedrijven en toekomstige investeringen.** De nota van toelichting stelt terecht dat de overheid niet zou moeten overgaan tot neutrale verpakkingen voor andere consumentenproducten, die ook makkelijk toegankelijk zijn voor jongeren, zoals alcohol, fastfood en suikerproducten. Dit demonstreert eens te meer dat de maatregel slechts wordt overwogen voor tabaksproducten, niet omdat de overheid ervan overtuigd is dat het effectief zal zijn – in zulks geval zou het immers een geloofwaardig beleidsinstrument zijn om ook bij andere productgroepen toe te passen – maar omdat het de keuzes van geïnformeerde volwassen rokers wil stigmatiseren. Ongeacht de bewering in de nota van toelichting dat de overheid niet van plan is om neutrale verpakkingen voor andere consumentenproducten in te voeren, zou de invoering van neutrale verpakkingen voor tabak en aanverwante producten de reputatie van Nederland als een plaats om zaken te doen in gevaar brengen en leiden tot negatieve economische gevolgen, waaronder een verlies van het concurrentievermogen op de wereldmarkt.

2.5. Het is ook evident dat het Ministerie zelf niet gelooft dat neutrale verpakkingen zullen werken als een tabaksontmoedigingsbeleid, want het heeft ervoor gekozen om tegelijkertijd significante prijsverhogingen in te voeren via een agressieve accijnsverhoging (samen met een aantal andere maatregelen die een onnodige impact zullen hebben op de handel en geïnformeerde volwassen rokers). **Deze laatste maatregel zal een impact hebben op de legale verkoop van tabaksproducten, hetgeen vervolgens zal worden gebruikt om te kunnen claimen dat neutrale verpakkingen succesvol waren.** Echter, resultaten uit andere landen laten juist zien dat deze daling in de legale verkoop ten goede kwam aan de illegale handel en smokkel, aangezien consumenten op zoek zullen gaan naar goedkopere alternatieven.

## 6. Een betere weg

2.6. Het is passend een regeling aan te nemen die proportioneel is en effectief is gebleken bij het bestrijden van roken onder jongeren en het verbeteren van de volksgezondheid. Neutrale verpakkingen die in Australië en in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk echter al meer dan zes jaar in gebruik zijn, zijn noch proportioneel noch effectief.

2.7. In het licht van de gestelde doelstelling om het roken onder jongeren in Nederland te bestrijden, waar JTI zich ook hard voor maakt, moet **de nadruk worden gelegd op betere handhaving van de wetgeving betreffende de wettelijke minimumleeftijd en de invoering van andere maatregelen ter voorkoming van de toegang van jongeren tot tabaksproducten**, als een belangrijk middel om de toegang van minderjarigen tot tabaksproducten en de mogelijkheid deze te verkrijgen, te beperken.

2.8. In een breder perspectief **moet de overheid ook zijn voorlichtingscampagnes en op maat gesneden onderwijsinitiatieven versterken en uitbreiden** die mensen effectief informeren en eraan

herinneren dat roken een oorzaak is van ernstige ziekten en dat ze kunnen stoppen met roken als ze vastbesloten zijn om dat te doen.

2.9. Zoals in de toelichting wordt erkend, kunnen educatieve campagnes een belangrijk middel zijn om de prevalentie van het roken in Nederland terug te dringen en het stoppen met roken te bevorderen, en **is het niet nodig om neutrale verpakkingen in te voeren om deze efficiënter te maken.**

2.10. **Het beschikbare bewijs uit landen die geen neutrale verpakkingen hebben ingevoerd, bevestigt dat:**

- De Amerikaanse *Food and Drug Administration (FDA)* verklaart dat haar onderwijscampagne “the Real Cost” een groot aantal tieners hielp te voorkomen dat zij in de VS met roken begonnen.
- De tabaksverkopen zijn gedaald in Duitsland, waar de overheid voorlichtingscampagnes en op maat gesneden voorlichtingsinitiatieven heeft opgezet en waar rokers kunnen kiezen uit alternatieven voor sigaretten. Zoals de federal commissaris voor drugs in Duitsland het stelde: *“De positieve ontwikkelingen die we hebben bereikt op het gebied van bijvoorbeeld alcohol en tabak maken het duidelijk: het is de moeite waard om preventieprogramma's te ontwikkelen die gericht zijn op specifieke groepen en deze op de langere termijn te implementeren”.*
- Sinds de afgelopen 20 jaar hanteert IJsland een op de gemeenschap gebaseerde preventieaanpak om het drugs-, alcohol- en tabaksgebruik door jongeren te bestrijden. Volgens het Trimbos-instituut zijn de resultaten succesvol. In 1998 was 42% van IJslands 15- en 16-jarigen in de afgelopen 30 dagen dronken geweest. In 2017 was dit slechts 5%. Een vergelijkbare afname was te zien in IJsland voor roken en drugsgebruik.

2.11. Daarnaast, in overeenstemming met de beginselen van betere regelgeving, mag **geen enkele regelgevende maatregel worden ingevoerd zonder een passende beoordeling van de potentiële effecten ervan op de consumptie en prevalentie van roken en de onbedoelde gevolgen die het kan hebben.**

2.12. In dit kader dient duidelijk te worden aangetoond (en niet aangenomen op basis van ongegronde verklaringen) in welke mate neutrale verpakkingen de prevalentie van roken in Nederland kan terugdringen. Dit is slechts mogelijk wanneer de (in)effectiviteit van reeds bestaande- en beoogde maatregelen uit het Nationaal Preventieakkoord en de als gevolg hiervan zijnde eventuele veranderingen in het rookniveau van de afgelopen en toekomstige jaren grondig zijn geanalyseerd.

**24 mei 2019**



## Endnotes