

Reactie van Imperial Tobacco op de internetconsultatie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport m.b.t. de “standaardverpakking voor sigaretten en shag”

1. Introductie

Imperial Tobacco verwelkomt de mogelijkheid om te reageren op het voorstel van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met betrekking tot het voornemen tot invoering van de “standaardverpakking voor sigaretten en shag”.

Wij zijn van mening dat wetgeving waarbij uitgebreide beperkingen worden opgelegd aan een legaal product een sterke onderbouwing vereist, en een heldere kennis van de uitwerking en effectiviteit in de praktijk noodzaakt. Helaas is deze (wetenschappelijke) onderbouwing niet aanwezig, en ontbreekt de onderbouwing van de beoogde effecten.

Wij zijn dan ook van oordeel dat het Ministerie de standaardverpakking voor sigaretten en shag niet mag invoeren omwille van de volgende redenen:

- De voorgestelde maatregel is niet bewezen effectief
- Voorgaande maatregelen die hetzelfde doel voor ogen hadden werden niet geëvalueerd
- De maatregel zal verschillende negatieve en ongewenste neveneffecten hebben
- Er zijn alternatieve mogelijkheden die wel bewezen effectief zijn

2. Over Imperial Tobacco

Imperial Tobacco, onderdeel van Imperial Brands, produceert, distribueert en verkoopt een breed assortiment van tabak, sigaretten, shag, rookloze tabaksproducten, sigaren en papier. Onze producten zijn te koop in meer dan 160 landen. We hebben wereldwijd 47 fabrieken en tellen 37.000 medewerkers.

Imperial Tobacco wil constructief in gesprek gaan met de Nederlandse overheid over inhoudelijke beleidskwesties, zodat er goede regelgevende beslissingen worden genomen. We steunen degelijke, wetenschappelijk onderbouwde, redelijke en uitvoerbare regelgeving voor tabaksproducten.

3. De voorgestelde maatregel is niet bewezen effectief

Het doel van dit voorstel is het minder aantrekkelijk maken van tabaksverpakkingen zodat minder jongeren beginnen met roken.

Imperial Tobacco deelt de mening van het Ministerie dat jongeren niet mogen roken en er maatregelen moeten genomen worden om jeugdroken tegen te gaan. Wij zijn van mening dat de beslissing om tabaksproducten te gebruiken een keuze is voor volwassenen. We willen niet dat kinderen roken of tabaksproducten gebruiken.

De vraag is echter of het invoeren van een standaardverpakking bijdraagt aan dit doel en een effectieve, wetenschappelijk onderbouwde maatregel is. Wij betwijfelen dit.

In de toelichting op het besluit wordt verwezen naar een recente studie over tabaksproducten waarin beschikbare wetenschappelijke onderzoeken worden gewogen. Daaruit zou blijken dat er voldoende bewijs is om te stellen dat neutrale verpakkingen de aantrekkelijkheid van rookwaar verminderen, zowel voor volwassenen als voor jongeren.

De conclusies van deze studies komen echter niet overeen met de realiteit in landen waar standaardverpakkingen reeds werden ingevoerd:

- in het **Verenigd Koninkrijk** is er geen statistisch significante invloed op het aantal rokers door de invoering van standaardverpakkingen. Dit blijkt uit cijfers van de maandelijkse Smoking Toolkit Study¹, die wordt uitgevoerd door de University College London, met de steun van het Britse ministerie van Volksgezondheid.
- Een jaar na de invoering van de neutrale verpakking in **Frankrijk** bleek dat de verkoop van tabak met slechts 0,7% was verminderd in Frankrijk. De Franse Minister Agnès Buzyn gaf eveneens al toe dat *“de neutrale verpakkingen niet hebben bijgedragen tot de daling van de officiële tabaksverkoop”*. Een stelling die ook werd overgenomen door vooraanstaande wetenschappers die nochtans initieel voorstander waren van de invoering van de gestandaardiseerde verpakking.

Een recente **Franse** studie van het onafhankelijke Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies², toont zeer duidelijk dat neutrale verpakking weinig impact heeft bij jongeren. Zo zegt 85% van de jonge rokers dat *“de verpakking geen enkel belang heeft, maar dat het de smaak is die het verschil maakt”*. En amper 1/3 van de jongeren zegt dat *“bepaalde verpakkingen zin geven om meer te roken”*. Maar wat misschien de interessantste resultaten van deze studie zijn, is enerzijds het feit dat slechts 35% van jongeren voorstander is van geneutraliseerde verpakking en dat nog geen 41% van de jongeren van mening is dat de invoering van geneutraliseerde verpakking jongeren kan helpen om niet te roken, een aandeel dat nog daalt tot 28% bij jongeren die roken.

¹ <http://www.smokinginengland.info/>

² Tendances n° 125, OFDT, Mai 2018, Tabagisme et paquet de cigarettes : opinions des adolescents de 17 ans

- In **Australië**, dat als eerste land dit systeem introduceerde, blijkt dat de rokersprevalentie slechts zeer lichtjes daalde tussen 2013 en 2017, van 12,8% naar 12,2%, volgens de officiële cijfers³. Dit is een evolutie die zich reeds verschillende decennia doorzet en niet significant versnelde door de invoering van neutrale verpakkingen. Volgens een onderzoek van de AIHW (Australian Institute of Health and Welfare) steeg het aantal rokers tussen 12 en 17 jaar na de invoering van neutrale verpakkingen van 2,5% dagelijkse rokers in 2010 tot 3,4% dagelijkse rokers in 2013. Het feit dat het aantal jongere rokers (12-17 jaar) niet is verminderd door de invoering van neutrale verpakkingen wordt ook bevestigd door een uitvoerig rapport van de Universiteit van Zurich⁴.

In de toelichting bij het voorliggende ontwerpbesluit geeft het kabinet ook toe dat "het absolute effect van alleen de invoering van de neutrale verpakking kon daarom in Australië niet worden gemeten"⁵

De conclusies komen daarenboven ook niet overeen met andere onafhankelijke studies uit Europa:

- Een Belgisch onderzoek uit 2012⁶ bevestigt dat de verpakking één van de minst bepalende factoren is.
- Ook de Eurobarometer⁷ (onderzoek in opdracht van de Europese Commissie) van 2012 toont aan dat Nederlanders vooral starten met roken door de vriendengroep (76%), en de ouders die roken (27%). De verpakking daarentegen, is de minst bepalende factor om te starten met roken (slechts 1%).

Ten slotte is het frappant dat er, ter onderbouwing van het voorstel, geen analyse werd uitgevoerd door het RIVM.

Uit het enige onderzoek onder rokers, dat Pharos in opdracht van uw ministerie heeft uitgevoerd, blijkt dat rokers aangeven dat zij niet zullen stoppen door maatregelen zoals een accijnsverhoging, verpakkingseisen of minder verkooppunten⁸.

Er is kortom geen enkel bewijs dat standaard verpakkingen, in Australië, in Frankrijk, in het Verenigd Koninkrijk en ook niet in Nederland hebben geleid of zullen leiden tot een verminderd rookgedrag.

³ Cijfers van het Australian Institute of Health and Welfare

⁴ Samenvatting: <http://www.econ.uzh.ch/static/workingpapers.php?id=828> / Volledig rapport: <http://www.econ.uzh.ch/static/wp/econwp149.pdf>

⁵ P. 6 Nota van Toelichting

⁶ G. van Hal en anderen, Flemish adolescents' perceptions of cigarette plain packaging; a qualitative study with focus group discussions, in BMJ open, november 2012

⁷ TNS OPNION & SOCIAL at the request of DG HEALTH AND CONSUMERS, Special Eurobarometer 385, Attitudes of Europeans towards tobacco, European Commission, Mei 2012.

⁸ Zie antwoord op vraag 122 van de schriftelijke vragen over het Nationaal Preventie Akkoord

4. Voorgaande maatregelen die hetzelfde doel voor ogen hadden werden niet geëvalueerd

In juli 2018 werden “aanvullende verpakkingseisen” geïmplementeerd. In de toelichting bij het besluit van 19 september 2017, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met nadere eisen aan verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten ter voorkoming dat de verpakking tot extra aandacht voor deze producten leidt, werd het volgende opgenomen:

“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. Dit sluit aan bij de toelichting op het aangenomen amendement bij de wijziging van de Tabakswet ter implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten, van Bruins Slot/Volp waarin is aangegeven dat standaardverpakkingen op termijn noodzakelijk zijn. Er zal dan worden onderzocht of deze maatregel proportioneel is en wat de gevolgen daarvan zijn voor intellectuele eigendomsrechten. Wanneer daartoe wordt besloten, zal de in artikel 3.4 van het besluit opgenomen delegatiegrondslag in die zin worden gewijzigd dat op grond daarvan bij ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld met betrekking tot standaardverpakkingen.”

Bij gebrek aan grondige evaluatie van de aanvullende verpakkingseisen, een grondig onderzoek naar de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel, alsook naar de gevolgen voor de intellectuele eigendomsrechten, zijn wij dan ook van oordeel dat het invoeren van de standaardverpakking zonder degelijke onderbouwing zou neerkomen op een daad van onbehoorlijk bestuur.

Naar onze mening zou uw Ministerie beter een voorbeeld nemen aan de grondige evaluatie die de Europese Commissie onderneemt m.b.t. de Europese Tabaksproductenrichtlijn die ook in Nederland in 2016 werd geïmplementeerd en waarvan de impact tot dusver eveneens niet werd geëvalueerd.

5. De maatregel zal verschillende negatieve en ongewenste neveneffecten hebben

De ervaring uit andere landen die standaardverpakkingen hebben geïntroduceerd leert dat standaardverpakkingen de illegale handel stimuleren en bijgevolg een impact hebben op de staatsinkomsten (gemiste accijnzen en BTW).

- In **Australië** was het aandeel van illegale tabaksproducten in de totale consumptie sinds 2010 aan het zakken, maar steeg opnieuw nadat plain packaging werd ingevoerd. Dat aandeel steeg van 11,5% in 2012 naar 14,7% in 2014 en zelfs 15,0% in 2017⁹. Dit is een verlies van 1,91 miljard AUD voor de staatsinkomsten komende van accijnzen in 2017.
- In het **Verenigd Koninkrijk** werden snel na de invoering, de eerste nagemaakte neutrale verpakkingen in de handel teruggevonden. In 2017 zou de illegale markt met 33% zijn gestegen wat overeenkomt met een inkomstendering van 2,4 miljard £ voor de Staat¹⁰.

⁹ KPMG, Illicit tobacco in Australia – 2017 Full Year Report

¹⁰ <https://www.betterretailing.com/first-fake-plain-packs-discovered>

Zelfs officiële instanties hebben hierover hun bezorgdheden geuit. Zo had de Britse Douanediensdienst op voorhand gewaarschuwd dat de invoering van standaard verpakkingen welbepaalde gevolgen zou kunnen hebben¹¹, zoals

- Rokers die meer geneigd zouden zijn om illegale sigaretten uit te proberen, aangezien de prijs een nog belangrijkere factor zal zijn in hun keuze aangezien er geen onderscheid meer is in de verpakking
- De markt van 'illicite whites' zou nog verder toenemen, aangezien illegale circuits meer en meer aanvaard worden door de bevolking, zeker bij de jongere generaties zoals blijkt uit consumentenonderzoek
- De invoering van plain packaging zal diegenen die geneigd zijn om te beginnen met roken, vooral jongeren, meer leiden naar illegale merken

Waar Nederland de afgelopen jaren al een toename kent van het aantal illegale tabaksfabrieken en illegale verkoop van (illegale) tabaksproducten via sociale media (zoals gerapporteerd door Imperial Tobacco), valt te verwachten dat dit alleen maar zal toenemen na de invoering van standaardverpakkingen.

6. Er zijn alternatieve mogelijkheden die bewezen effectief zijn

In het kader van de ontwikkeling van nieuwe wetgeving is het de taak van het Ministerie om na te gaan of er andere alternatieven voor gestandaardiseerde verpakkingen bestaan. Naar ons oordeel doet het Ministerie dit onvoldoende.

Imperial Tobacco stelt daarom de volgende alternatieve benaderingen voor gestandaardiseerde verpakkingen voor:

Handhaving en versterking van de bestaande wetgeving:

Het Ministerie moet de handhaving van de leeftijdsgrens (verder) versterken en extra middelen ter beschikking stellen om handhavingsinstanties en detailhandelaren te ondersteunen bij hun inspanningen om het roken door minderjarigen aan te pakken. Verder zou het ministerie verdere maatregelen moeten nemen om de illegale handel, die geen scrupules heeft om tabak aan minderjarigen te verkopen, aan te pakken.

Onderwijsprogramma's - Duits model:

Duitsland, dat reclame voor, en het uitstellen van, tabaksproducten toestaat en geen plannen heeft om gestandaardiseerde verpakkingen in te voeren, heeft een laag percentage rokers onder jongeren. Volgens het "Nationale Drug- en Verslavingsverslag" ("Drogen- und Suchtbericht"¹²), gepubliceerd door het Duitse ministerie van Volksgezondheid, is het percentage jongeren dat rookt de laatste 10 tot 15 jaar met twee derde gedaald. De Duitse strategie voor de bestrijding van het tabaksgebruik, met

¹¹ The Introduction of Standardised Packaging for Tobacco; HMRC's Assessment of the Potential Impact on the Illicit Market, augustus 2014;

¹² https://www.drogenbeauftragte.de/fileadmin/dateien-dba/Drogenbeauftragte/Drogen_und_Suchtbericht/pdf/DSB-2018.pdf

een focus op intelligente onderwijsprogramma's, levert dus bewezen resultaten op. Deze programma's richten zich op de factoren die jongeren ertoe aanzetten om te gaan roken - opstandigheid, laag zelfrespect, groepsdruk en ouderlijk voorbeeld.