

18 september 2020



BIJDRAGE VOOR DE CONSULTATIE MET BETREKKING TOT HET ONTWERPBESLUIT STANDAARDVERPAKKINGEN VOOR SIGAREN EN ELEKTRONISCHE DAMPWAAR

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 is lid van de Japan Tobacco Group of Companies. Voor meer informatie, kijk op www.jti.com.

Vraag 1: Wat is uw mening over de conceptregelgeving?

JTI heeft met veel interesse kennisgenomen van de openbare consultatie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport betreffende het besluit houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar en de regulering van elektronische verhittingsapparaten.

JTI brengt geen sigaren of elektronische verhittingsapparaten op de Nederlandse markt en zal zich om die reden onthouden van enig commentaar op de voorgestelde maatregelen daaromtrent.

Aangezien JTI sinds 2019 elektronische sigaretten en navulverpakkingen, op de Nederlandse markt brengt, maken wij graag gebruik van deze mogelijkheid om u bij de totstandkoming van enige regelgeving omtrent deze categorie van onze inzichten te voorzien.

Passende maatregelen gericht op het gebruik van e-sigaretten

Het gebruik van elektronische sigaretten (“dampen”) is niet zonder risico voor de gezondheid. Iedereen dient aldus goed te worden geïnformeerd over deze risico's. Minderjarigen behoren noch te roken, noch te dampen. Zodoende behoren zij geen tabak of e-sigaretten te kunnen verkrijgen. Goed geïnformeerde volwassenen, die zich bewust zijn van de risico's maar toch besluiten om e-sigaretten te gebruiken, dienen echter in staat te zijn en de vrijheid te hebben om te kiezen uit een reeks legale producten die aan hun verschillende behoeften voldoen. Deze basisprincipes staan centraal in onze Gedragscode, onze *Global Marketing Principles*, ons operationele beleid en de manier waarop JTI zaken doet.

JTI ondersteunt passende maatregelen die erop gericht zijn het gebruik van e-sigaretten onder minderjarigen te voorkomen en ervoor zorgdragen dat uitsluitend veilige producten van gegarandeerde kwaliteit op de markt worden gebracht. Er zijn echter specifieke zorgen en aandachtsgebieden die onzes inziens onvoldoende zijn overwogen in de totstandkoming van dit ontwerpbesluit.

Onduidelijkheid over minder schadelijke alternatieven

Er bestaat wetenschappelijke consensus dat e-sigaretten, ook al zijn deze niet risicovrij, een minder schadelijk alternatief zijn voor roken.¹ De verpakking van elektronische sigaretten, net als elke andere verpakking van consumentengoederen, stelt de volwassen roker en damper in staat om merken te herkennen, te onderscheiden en om een keuze te kunnen maken.²

Dampers dienen onderscheid te kunnen maken tussen de op de markt beschikbare producten, door middel van duidelijke merkdifferentiatie en informatie die op of in de verpakking getoond wordt. Productverpakkingen die een sterke merkidentiteit stimuleren kunnen volwassen rokers motiveren om over te stappen op de verschillende alternatieven voor roken. Zodoende ondersteunt JTI praktische, effectieve en proportionele regelgeving voor verpakkingen en etikettering die ertoe dient de volwassen roker en damper passende informatie te bieden.

Het is van belang dat deze producten worden gezien als geschikte alternatieven voor rokers die volledig over willen stappen naar een minder schadelijk alternatief. Aangezien deze productcategorie nog redelijk nieuw is, zou er zonder goede communicatie en een goede verpakkingsdifferentiatie sprake zijn van een negatief effect op de transitie van roken naar

¹ Zie e.g. Trimbos Instituut *Factsheet Elektronische Sigaretten (E-Sigaretten)*, of *Public Health England: Vaping in England: 2020 evidence update summary (March 2020)*

² Zie Silayoi and Spence “*Packaging and purchase decisions: An exploratory study on the impact of involvement level and time pressure*” *European Journal of Marketing* 2004, 106:607–628.

dampen. Zodoende kan het gebrek aan gedifferentieerde verpakkingen ertoe leiden dat rokers ontmoedigd raken om over te stappen op minder schadelijke e-sigaretten.

Landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk onderschrijven de noodzaak om rokers te ondersteunen in hun overstap naar minder schadelijke alternatieven. Dit blijkt uit de huidige verplichtingen op het gebied van regelgeving voor verpakkingen in deze landen. Beide lidstaten, de twee grootste EU-markten voor e-sigaretten, hebben e-sigaretten uitgezonderd van de standaardverpakkingsvoorschriften voor traditionele tabaksproducten, waarmee zij de noodzaak erkennen van een aangepaste, aparte behandeling en tegelijkertijd de rol van informatievoorziening aan de consument over deze minder schadelijke producten waarborgen.

In het Verenigd Koninkrijk schat Public Health England (PHE) in dat dampen ongeveer 95% minder schadelijk is dan roken. In haar laatste *evidence review*, gepubliceerd in maart 2020, erkent PHE dat minder dan 1% van de jongeren die nog nooit gerookt hebben, huidige gebruikers van e-sigaretten zijn. In het verslag wordt ook opgemerkt dat jongeren en volwassenen de relatieve schade van dampen in vergelijking met roken veel te hoog inschatten. De invoering van standaardverpakkingen voor e-sigaretten, en daarmee een soortgelijk regelgevingskader voor verpakkingen dat van toepassing is op tabaksproducten, zou deze misvattingen over de relatieve schade van dampen verder aanwakkeren, terwijl het wetenschappelijk bewijs het tegenovergestelde aantoont.

Effectieve maatregelen om prevalentie onder minderjarigen aan te pakken

JTI wenst te allen tijde te voorkomen dat minderjarigen beginnen met roken of dampen. Dit is één van de zes *Core Principles* van JTI.³ Kinderen behoren immers niet te roken of te dampen. JTI ondersteunt proportionele en effectieve maatregelen die erop gericht zijn om dit te voorkomen.

De drijfveren om te beginnen met roken of dampen zijn complex en verschillen sterk van persoon tot persoon. Hier zijn verschillende factoren bij betrokken, waarbij onder meer het psychologische profiel, genetische factoren, groepsdruk, de invloed van familie en de sociale context worden genoemd als redenen waarom er met roken wordt gestart.⁴

Momenteel is er geen bewijs beschikbaar dat neutrale verpakkingen een positieve invloed zouden hebben op de prevalentie van roken en de consumptie van dampdeeltjes door jongeren. Deze maatregel is ook voor traditionele tabaksproducten nog relatief nieuw. Daarbij komt dat deze in geen van de Europese lidstaten is ingevoerd voor e-sigaretten. Met dit ontwerpbesluit zou Nederland afwijken van het beleid dat andere landen zowel binnen als buiten de EU hanteren.

Neutrale verpakkingen zijn in Nederland voornamelijk voor reguliere tabaksproducten niet volledig zichtbaar in de markt, omdat de uiterste uitverkooptermijn op detailhandelniveau is gesteld op oktober 2021. JTI stelt dan ook voor om alvorens deze maatregel uit te breiden naar e-sigaretten, eerst de effectiviteit van deze maatregel voor vermindering van het rookgebruik en het voorkomen dat jongeren traditionele tabaksproducten gaan roken te beoordelen. Deze benadering zal de doelstelling van de Nederlandse overheid om bewezen effectief preventiebeleid te implementeren ten goede komen.

JTI erkent de uitdaging voor beleidsmakers om de juiste balans te vinden tussen enerzijds de benodigde regulering om te voorkomen dat jongeren beginnen met dampen, en anderzijds ervoor te zorgen dat volwassen rokers passende product- en veiligheidsinformatie met betrekking tot elektronische sigaretten tot hun beschikking hebben, daar deze laatstgenoemde productcategorie

³ JTI's Core Principles, click [here](#).

⁴ Zie pagina 69 van het rapport 'Attitudes of Europeans towards tobacco' zie

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf

bij kan dragen aan een aanzienlijke afname van het percentage rokers in Nederland en binnen de EU.

Een dergelijke balans kan worden bereikt door het invoeren van bewezen effectief beleid, waaronder:

- (i) Doelgerichte handhaving van de huidige regelgeving. JTI is ervan overtuigd dat het verscherpen van de handhaving een verdere verhoging in de naleving van de leeftijdsgrens zal bewerkstelligen. Wij benadrukken in dit verband dat de Tabaks- en rookwarenwet reeds voldoende handvatten bevat ten behoeve van de handhaving van de minimumleeftijdsgrens, waaronder de zogeheten "3 strikes out" maatregel. Wij zijn ervan overtuigd dat het verscherpen van de handhaving grote kansen biedt voor een verhoogde naleving van de leeftijdsgrens en het voorkomen van jeugdroken of dampen, zoals ook is gebleken bij de succesvolle handhaving van het rookverbod in de horeca;
- (ii) Het bestraffen van de aankoop van tabaksproducten en elektronische sigaretten door volwassenen voor minderjarigen (zogeheten "proxysales");
- (iii) Het bestraffen van de aankoop, poging tot aankoop, of het gebruik van tabaksproducten en elektronische sigaretten door minderjarigen, zoals reeds van toepassing op alcoholhoudende dranken conform de huidige Drank- en Horecawet;
- (iv) Het ontwikkelen van een positieve lijst van feitelijk correcte en uitsluitend op volwassenen gerichte smaakbeschrijvingen (tabak, menthol/munt, fruit, kruid en specerijen, enz.) om ervoor zorg te dragen dat deze geen elementen bevatten die doelbewust kunnen worden gebruikt om de aantrekkingskracht op minderjarigen te vergroten.

De hierboven genoemde maatregelen kunnen dienen als alternatief voor standaardverpakkingen voor elektronische sigaretten. JTI verzoekt de betrokken beleidsmakers binnen het Ministerie om dit in overweging te nemen.

Toename van illegale producten

Merkverpakkingen en gedifferentieerde verpakkingen voegen een mate van complexiteit toe die de productie van namaakverpakkingen helpt te voorkomen. De invoering van gestandaardiseerde verpakkingen zal de illegale handel stimuleren, aangezien standaardverpakkingen gemakkelijker na te maken zijn. Dit vergroot de kans dat criminelen deze illegale producten aan kinderen en volwassenen verkopen, en winstkansen creëren voor georganiseerde criminele bendes. Elektronische sigaretten vallen bovendien buiten zowel het Internationale Protocol tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten, als het Track & Trace systeem, hetgeen verdere vragen oproept of het Ministerie VWS deze problematiek wel voldoende heeft onderzocht en meegewogen in haar besluitvorming.

De geschiedenis leert namelijk dat het verbieden van een product waar veel vraag naar is, kansen creëert voor georganiseerde criminele bendes. Dit is vooral het geval wanneer de straffen voor het smokkelen van tabak lager zijn dan voor andere vormen van criminele activiteiten, zoals het smokkelen van drugs of wapens, of mensenhandel. De illegale markt stelt de consument bovendien bloot aan producten van lage kwaliteit die niet gereguleerd zijn en niet zijn vervaardigd om aan dezelfde veiligheidsnormen te voldoen als legale producten.

Het gevaar van deze illegale handel bleek des te meer tijdens de EVALI-crisis⁵ (resultierend in 68 dodelijke slachtoffers en meer dan 2800 ziekenhuisopnames), waar illegale e-vloeistoffen met twijfelachtige ingrediënten en verboden stoffen werden gebruikt door dampers, zonder dat de autoriteiten deze konden controleren en de verspreiding ervan konden tegenhouden. Daarentegen bieden merkverpakkingen de mogelijkheid om deze van elkaar te onderscheiden en kunnen deze aldus aan autoriteiten en consumenten meer zekerheid bieden over de veiligheid en de kwaliteit daarvan.

Ontoereikende rechtsgronden

De rechtsgronden voor de invoering van neutrale verpakkingen voor tabaksproducten zijn uiteengezet in artikel 24 lid 2 van de tabaksproductenrichtlijn. Hoewel de tabaksproductenrichtlijn het rechtskader voor alle tabaksproducten en aanverwante rookwaren vaststelt, is het toepassingsgebied van artikel 24 lid 2 strikt genomen beperkt tot 'tabaksproducten', waarbij elektronische sigaretten volgens artikel 2 als zodanig niet onder het toepassingsgebied van artikel 24 lid 2 vallen. Zodoende vallen elektronische sigaretten niet onder het toepassingsgebied voor de invoering van neutrale verpakkingen. Derhalve is de rechtsgrond m.b.t. het voornemen tot introductie van gestandaardiseerde verpakkingen voor elektronische sigaretten ontoereikend en is de Nederlandse overheid niet bevoegd het beoogde beleid eenzijdig door te voeren.

Incompatibel met de grondbeginselen van de EU

Lidstaten mogen strengere eisen invoeren dan de Tabaksproductenrichtlijn (2014/40/EU - TPD) voorschrijft. Dergelijke maatregelen moeten proportioneel zijn en mogen geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

Het voorliggende ontwerpbesluit bevat geen onderbouwing, zorgvuldige argumenten of effectbeoordeling die de invoering van gestandaardiseerde verpakkingen voor elektronische sigaretten zou rechtvaardigen als een passende, noodzakelijke en evenredige maatregel voor de bescherming van de volksgezondheid. Deze rechtvaardiging is echter vereist op grond van artikel 36 VWEU.

Zonder een passende en op bewijs gebaseerde rechtvaardiging gaat een dergelijke maatregel dus verder dan de omzetting van de Tabaksproductenrichtlijn en is deze in strijd met de fundamentele principes van de EU.

Vrij verkeer van goederen

Deze maatregel zal het vrije verkeer van goederen beperken, waardoor er een belemmering zal ontstaan voor andere lidstaten om legaal in andere EU-lidstaten vervaardigde producten in Nederland in te voeren en op de markt te brengen. Een dergelijke beperking zal de toegang van de consument tot elektronische sigaretten drastisch belemmeren en het aanbod van minder schadelijke alternatieven verminderen, wat als zodanig een aanzienlijk negatief effect zal hebben op de bescherming van de volksgezondheid. Zodoende is het op zijn best zeer twijfelachtig of een dergelijke maatregel verenigbaar is met de beginselen van het vrije verkeer van goederen.

De maatregel zal de vrije concurrentie verstoren en de intellectuele-eigendomsrechten van fabrikanten en eigenaars drastisch beperken, wat niet strookt met de bestaande EU-wetgeving (Verordening (EU) 2017/1001 (Handvest van de grondrechten van de EU)). Dit zal

⁵ Zie <https://www.fda.gov/news-events/public-health-focus/lung-injuries-associated-use-vaping-products>

leiden tot een beperking van de intellectuele-eigendomsrechten en tot een tegenstrijdigheid met de bestaande EU-wetgeving.

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel (artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)), mag de verordening niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de wet te verwezenlijken. Wanneer er een keuze is tussen verschillende passende maatregelen, moet de minst bezwaarlijke worden genomen.

Het is daarbij belangrijk op te merken dat alhoewel het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) de geldigheid van TPD2, met inbegrip van artikel 24 lid 2, heeft bevestigd, het arrest niet in ging op de wettigheid van neutrale verpakkingen als zodanig. Elke lidstaat, met inbegrip van Nederland, die overweegt neutrale verpakkingen in te voeren, zal nog steeds moeten aantonen dat neutrale verpakkingen niet in strijd zijn met onder meer zijn nationale grondwet en het EU-recht.

Conclusie

Deze maatregel zal ervoor zorgen dat volwassen rokers en dampers die op zoek zijn naar minder schadelijke alternatieven belemmerd worden in het maken van een geïnformeerde keuze. Er is onvoldoende aandacht besteed aan het effect van de maatregel op de illegale handel en de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid. Naast het feit dat de effectiviteit van de neutrale verpakkingmaatregel voor tabaksproducten nog niet is onderzocht, is er geen onderzoek gedaan naar mogelijke effectievere maatregelen. Er bestaat geen toereikende rechtsgrond voor de introductie van deze maatregel, en de verenigbaarheid met het EU-recht is op zijn best twijfelachtig. De introductie van deze maatregel zou bovendien verder gaan dan alle andere lidstaten van de EU op het gebied van de regelgeving inzake e-sigaretten, hetgeen een negatief effect zal hebben op de volksgezondheid.

In plaats daarvan zou het Ministerie bewezen effectieve maatregelen, zoals bijvoorbeeld het verscherpen van de handhaving, het strafbaar stellen van aanschaf en gebruik door en voor minderjarigen moeten overwegen. Tot slot is JTI bereid om bij te dragen aan de ontwikkeling van een positieve lijst van feitelijk correcte en uitsluitend op volwassenen gerichte smaakbeschrijvingen (tabak, menthol/munt, fruit, kruid en specerijen, enz.), om ervoor zorg te dragen dat deze geen elementen bevatten die doelbewust kunnen worden gebruikt om de aantrekkingskracht op minderjarigen te vergroten.

Om bovenstaande redenen raden wij de invoering van het ontwerpbesluit dan ook ten zeerste af. We zijn gaarne bereid om met uw Ministerie in gesprek te gaan en bij te dragen aan de invoering van toepasselijke, bewezen effectieve alternatieven.