

**Bijdrage van Tobacco Europe aan
de publieke consultatie van de Nederlandse overheid over de
wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling in verband met het invoeren
van standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar.**

**Over Tobacco Europe en onze aanpak van de regulering van nieuwe
nicotineproducten**

Tobacco Europe verwelkomt de mogelijkheid om bij te dragen aan deze publieke consultatie van de Nederlandse overheid. Als vertegenwoordiger van drie van de grootste fabrikanten van tabak en nieuwe nicotineproducten op Europees niveau – British American Tobacco, Imperial Brands en Japan Tobacco International – steunen wij evenwichtige, effectieve en proportionele regelgeving, gebaseerd op bewijsmateriaal, zowel op EU-niveau als in de lidstaten. We zetten ons in om de gezondheidsschade van roken te verminderen door te investeren in innovatieve alternatieven, zoals vapes, die gebruikers blootstellen aan aanzienlijk minder giftige stoffen. Tobacco Europe en haar leden zijn voorstander van het beginsel van een geïnformeerde keuze van volwassenen, waarbij het fundamentele recht op nauwkeurige informatie en de vrijheid om potentieel minder schadelijke opties te kiezen, worden gewaarborgd. Daartoe zijn wij voorstander van regelgevingskaders die de toegang tot nieuwe nicotineproducten zoals vapes mogelijk maken – niet belemmeren – en zo hun potentieel voor de volksgezondheid benutten en innovatie bevorderen.

Tobacco Europe's visie op het Nederlandse voorstel

De huidige tabaksproductenrichtlijn voorziet niet in gestandaardiseerde verpakkingen voor elektronische sigaretten en navulverpakkingen (hierna "vapes" genoemd), en aangezien er een herziening van de richtlijn tabaksproducten loopt, is de timing van het Nederlandse voorstel niet adequaat. Daarnaast beschouwen wij de voorgestelde uitbreiding van gewone verpakkingen tot vapes in Nederland als onevenwichtig, ineffectief en disproportioneel, en niet gebaseerd op bewijs.

Ten eerste is er geen bewijs dat neutrale verpakkingen voordelen voor de volksgezondheid hebben opgeleverd in landen waar ze zijn geïmplementeerd voor brandbare tabaksproducten, zoals geïllustreerd in Australië, Frankrijk en het VK¹. In Nederland heeft de introductie van

¹ Zie: ["Tobacco Plain Packaging: Post-Implementation Review"](#) (Ministerie van Volksgezondheid, Australië) en ["Analyse van de impact van gewone verpakkingen op de tabaksconsumptie in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk"](#) (Luiss Business School)

neutrale verpakkingen voor brandbare producten in 2021 niet bijgedragen aan een daling van het aantal roken².

Ten tweede zou de voorgestelde wetgeving kunnen bijdragen aan de toename van de illegale handel en het verergeren van de groeiende markt van niet-gereguleerde/illegale vapes in Nederland. Uit cijfers voor Nederland blijkt dat het aandeel namaaksigaretten is gestegen van 1,5% sinds de introductie van standaardverpakkingen in 2021 naar 10,5% in 2024³.

Ten derde zijn bepaalde maatregelen van het Nederlandse voorstel onverenigbaar met het EU-recht, met name met een aantal vereisten van de verordening betreffende de indeling, etikettering en verpakking (CLP) (EG nr. 1272/2008). Enerzijds beperkt het Nederlandse voorstel het gebruik van barcodes of QR-codes tot in totaal één barcode op respectievelijk de buitenverpakking of de verpakkingseenheid, wat in strijd is met de CLP-bepaling die fabrikanten en importeurs toestaat digitale etiketten, met inbegrip van QR-codes, te gebruiken om de verplichte informatie op het fysieke etiket te herhalen en/of aanvullende informatie mee te delen die meer details geeft over de informatie op het fysieke etiket, waarbij de Commissie de bevoegdheid krijgt om gedelegeerde handelingen vast te stellen om te eisen dat bepaalde verplichte etiketteringselementen alleen op het digitale etiket worden vermeld. Anderzijds biedt de CLP-verordening fabrikanten of importeurs de mogelijkheid om de verplichte etiketteringselementen aan te brengen op de buitenverpakking van producten waarvan de verpakking te klein is of een vorm heeft die het onmogelijk maakt om aan de CLP-etiketteringsvereisten te voldoen. Niettemin is het nog steeds verplicht om bepaalde etiketteringselementen, zoals een gevarenpictogram of signaalwoord, op elke binnenverpakking aan te brengen, zoals blisterverpakkingen met de elektronische sigaret of navulverpakkingen. Het Nederlandse voorstel verbiedt echter bedrukt foliepapier (synthetische folie) op de binnenverpakking en maakt het daarmee onmogelijk voor fabrikanten of importeurs van e-sigaretten en navulverpakkingen om aan deze CLP-vereiste te voldoen.

Ten vierde verergert het Nederlandse voorstel de versnippering van de etiketterings- en verpakkingsvoorschriften in de EU, wat een van de belemmeringen is die in strijd zijn met de doelstellingen van de EU-strategie voor de interne markt. Volgens deze strategie vergroten de uiteenlopende nationale etiketteringsregels de complexiteit van de informatie die aan consumenten wordt verstrekt en dwingen zij producenten om producten te maken die zijn toegesneden op specifieke lidstaten, in plaats van de hele ééngemaakte markt te bedienen. Dit ondermijnt niet alleen de marktintegratie, maar legt ook onevenredige nalevingslasten op,

² Zie: <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/>

³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/05/29/empty-pack-survey-2024>

met name voor kleine en middelgrote ondernemingen. Dergelijke nationale afwijkingen: 1) gaan verder dan de geharmoniseerde verpakkings- en etiketteringsvereisten voor vapes in het kader van de EUTPD; 2) weerhouden bedrijven ervan de interne markt als hun ééngemaakte thuismarkt te beschouwen; en 3) druisen in tegen het verklaarde doel van de Europese Commissie om een "single rulebook" te ontwikkelen om bedrijven in staat te stellen op te schalen en wereldwijd te concurreren.

Ten slotte gaat het Nederlandse voorstel voorbij aan het substantiële schadebeperkende potentieel van vapes⁴. Volgens Public Health England is vaperen 95% minder schadelijk dan het roken⁵ van sigaretten, een bevinding die wordt onderschreven door andere Britse volksgezondheidsorganisaties, waaronder de British Lung Foundation, Cancer Research UK en de Royal Society of Public Health⁶. Bovendien zijn tal van onafhankelijke deskundigen en organisaties van mening dat dampproducten niet leiden tot meer roken, maar eerder fungeren als een uitgangsweg voor het gebruik van sigaretten en bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van de volksgezondheid⁷.

In plaats van de voorgestelde uitbreiding van standaardverpakkingen tot vapes, willen Tobacco Europe en haar leden dat de Nederlandse regering evenwichtige, effectieve, proportionele en empirisch onderbouwde maatregelen overweegt, zoals gezondheidswaarschuwingen met tekst en het verbod op het uiterlijk van producten en reclame gericht op minderjarigen die mogelijk aantrekkelijk zijn voor minderjarige gebruikers van vapes.

⁴ Zie: 'Nicotine vaperen in Engeland: 2022 evidence update' (UK Office for Health Improvement and Disparities); <https://www.vapingpost.com/2016/12/26/ecigs-win-in-norway-but-at-what-price/>; en <https://dadafo.dk/kraeftens-bekaempelse-e-cigaretter-er-uden-tvivl-mindre-farlige-end-cigaretter/>

⁵ Zie: 'Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018' (Public Health England)

⁶ Zie ook: 'Effectbeoordeling - E-sigaretten: een zich ontwikkelende consensus op het gebied van de volksgezondheid' (Public Health England)

⁷ Zie bijvoorbeeld: Jackson et al (2024), 'Associaties van de prevalentie van het gebruik van e-sigaretten met stoppogingen, Succes met stoppen, gebruik van medicatie om te stoppen met roken en het totale stoppercentage onder rokers in Engeland: een tijdreeksanalyse van bevolkingstrends 2007-2022'; Fagerström, K. (2022), 'Kunnen alternatieve nicotineproducten de laatste nagel aan de rokende doodskist slaan?'; en <https://www.ruv.is/frettir/innlent/ae-fleiri-reykingamenn-snua-ser-ad-veipi>

Contribution of Tobacco Europe to the Dutch government's public consultation on the proposed extension of plain packaging to vaping products

About Tobacco Europe and our approach to the regulation of new nicotine products

Tobacco Europe welcomes the opportunity to contribute to this public consultation of the Dutch government. Representing three of the largest tobacco and new nicotine products manufacturers at the European level – British American Tobacco, Imperial Brands and Japan Tobacco International – we support balanced, effective and proportionate regulation, grounded in evidence, both at the EU level and across Member States. We are committed to reducing the health impact of smoking by investing in innovative alternatives, like vaping, which expose users to significantly fewer toxicants. Tobacco Europe and its members champion the principle of informed adult choice, ensuring the fundamental right to receive accurate information and the freedom to choose potentially less harmful options. To this end, we favour regulatory frameworks that enable – not hinder – access to new nicotine products such as vapes, realising their public health potential and fostering innovation.

Tobacco Europe's views on the Dutch proposal

The Tobacco Products Directive (TPD) currently in place does not envisage standardised packaging for electronic cigarettes and refill containers (hereafter 'vaping products'), and since a review of the TPD is ongoing, the timing of the Dutch proposal is not adequate. Further to this, we consider the proposed extension of plain packaging to vaping products in the Netherlands to be imbalanced, ineffective and disproportionate, and not to be grounded in evidence.

First of all, there is no evidence that plain packaging has generated public health benefits in countries where it has been implemented for combustible tobacco products, as illustrated in Australia, France and the UK⁸. In the Netherlands, the 2021 introduction of plain packaging for combustible products has not contributed towards a decline in smoking incidence⁹.

Secondly, the proposed legislation could help increasing illicit trade and exacerbating the growing market of unregulated/illegal vaping products in the Netherlands. Figures for the

⁸ Please see: '[Tobacco Plain Packaging: Post-Implementation Review](#)' (Department of Health, Australia) and '[Analysis of the impact of Plain Packaging on tobacco consumption in the UK and France](#)' (Luiss Business School)

⁹ Please see: <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/>

Netherlands show that the share of counterfeit cigarettes increased from 1.5% since the introduction of plain packing in 2021 to 10.5% in 2024¹⁰.

Thirdly, certain measures of the Dutch proposal are incompatible with EU law, particularly several requirements under the Classification, Labelling and Packaging (CLP) Regulation (EC No 1272/2008). On the one hand, the Dutch proposal limits the use of barcodes or QR codes to a total of one on the outer packaging or packaging unit, respectively, which conflicts with the CLP provision allowing manufacturers and importers to use digital labels, including QR codes, to repeat the mandatory information on the physical label and/or communicate supplemental information that provides further details to the information on the physical label, with the Commission being empowered to adopt delegated acts to require that certain mandatory label elements are communicated on the digital label only. On the other hand, the CLP Regulation allows manufacturers or importers to display the mandatory labelling elements on the outer packaging of products whose packaging is too small or of a shape that makes it impossible to comply with the CLP labelling requirements. Nevertheless, it is still mandatory to show certain labelling elements, such as any hazard pictogram or signal word, on any inner packaging, such as blisters containing the electronic cigarette or refill containers. The Dutch proposal, however, forbids printed tissue or foil paper (synthetic foil) on the inner packaging and thus makes it impossible for manufacturers or importers of e-cigarettes and refill containers to comply with this CLP requirement.

Fourthly, the Dutch proposal exacerbates the fragmentation of labelling and packaging requirements across the EU, which is one of the barriers singled out as contrary to the objectives of the EU Single Market Strategy. According to the Strategy, diverging national labelling rules increase the complexity of information provided to consumers and force producers to make products tailored for specific Member States, instead of servicing the whole Single Market. This does not only undermine market integration, but also imposes disproportionate compliance burdens, particularly on small and medium-sized enterprises. Such national deviations: 1) go beyond the harmonised packaging and labelling requirements for vaping products under the EUTPD; 2) stop companies from treating the Single Market as their unified home market; and 3) go against the European Commission's declared aim of developing "a single rulebook" to allow businesses to scale up and compete globally.

Finally, the Dutch proposal overlooks the substantial harm-reduction potential of vaping products¹¹. According to Public Health England, vaping is 95% less harmful than smoking

¹⁰ Please see: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/05/29/empty-pack-survey-2024>

¹¹ Please see: 'Nicotine vaping in England: 2022 evidence update' (UK Office for Health Improvement and Disparities); <https://www.vapingpost.com/2016/12/26/ecigs-win-in-norway-but-at-what-price/>; and <https://dadafo.dk/kraeftens-bekaempelse-e-cigaretter-er-uden-tvivl-mindre-farlige-end-cigaretter/>

cigarettes¹², a finding endorsed by other British public health organisations including the British Lung Foundation, Cancer Research UK and the Royal Society of Public Health¹³. In addition, numerous independent experts and organisations maintain that vapour products do not cause increased smoking but rather act as a gateway out of cigarette use, contributing to achieving public health objectives¹⁴.

Instead of the proposed extension of plain packaging to vaping products, Tobacco Europe and its members would like the Dutch government to consider balanced, effective, proportionate and evidence-based measures, such as text health warnings and the prohibition of product appearance and advertisement targeting minors potentially appealing to underage users of vaping products.

¹² Please see: [‘Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018’ \(Public Health England\)](#)

¹³ Please see: [‘Impact assessment - E-cigarettes: A developing public health consensus’ \(Public Health England\)](#)

¹⁴ Please see for instance: Jackson et al (2024), ‘Associations of Prevalence of E-cigarette Use With Quit Attempts, Quit Success, Use of Smoking Cessation Medication and the Overall Quit Rate Among Smokers in England: A Time-Series Analysis of Population Trends 2007-2022’; Fagerström, K. (2022), ‘Can alternative nicotine products put the final nail in the smoking coffin?’; and <https://www.ruv.is/frettir/innlent/ae-fleiri-reykingamenn-snua-ser-ad-veipi>