



VERENIGING NEDERLANDSE SIGARETTEN- & KERFTABAKFABRIKANTEN

## Reactie van de Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten op de internetconsultatie met betrekking tot de wijziging van de tabaks- en rookwarenregeling ter regulering van tabaksverhittingsapparaten en invoering van een standaard uiterlijk voor sigaretten.

### Inleiding

De Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten (VSK)<sup>1</sup>, als vertegenwoordiger van de georganiseerde sigaretten- en shagproducerende industrie in Nederland, reageert op de wijziging van de tabaks- en rookwarenregeling ter regulering van elektronische verhittingsapparaten en in verband met het invoeren van een standaard uiterlijk voor sigaretten.

De leden van VSK zijn ervan overtuigd dat een succesvol preventiebeleid gebaseerd is op maatregelen die bewezen effectief zijn. VSK steunt en draagt graag bij aan effectieve- en proportionele regelgeving die zorgvuldig is gedefinieerd. Middels dit schrijven bieden wij het ministerie van VWS graag onze (uitvoeringstechnische) inzichten met betrekking tot de maatregelen die nu ter consultatie voorliggen.

### Maatregelen gericht op tabaksverhittingsapparaten

De leden van VSK produceren en verkopen geen tabaksverhittingsapparaten bestemd voor de Nederlandse markt en reageren daarom thans uitsluitend op de voorstellen voor een standaard uiterlijk voor sigaretten. Wij benadrukken wel dat productcategorieën anders dan traditionele tabaksproducten (zoals e-sigaretten en rookloze tabaksproducten) een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van een rookvrije generatie. Zodoende dienen deze categorieën niet te worden gelijkgesteld aan traditionele tabaksproducten.

### Principiële overwegingen

In 2020 en 2021 zijn er veel maatregelen uit het Preventieakkoord geïntroduceerd, waaronder gestandaardiseerde verpakkingen en een uitstalverbod. Deze maatregelen zouden er volgens het ministerie voor zorgen dat tabaksproducten minder aantrekkelijk en minder zichtbaar worden en leiden tot een afname van het jeugdroken. Gegeven het feit dat sommige van deze maatregelen pas sinds kort of nog niet volledig in werking zijn getreden, zijn deze niet geëvalueerd op effectiviteit. Juist hierover heeft het Gerechtshof in Den Haag eerder ook verzocht om een deskundige aan te stellen om de effectiviteit van gestandaardiseerde verpakkingen bij het verminderen van de rookprevalentie te evalueren. Zolang deze maatregelen niet zijn beoordeeld en met name het deskundigentraject nog niet is afgerond, is de invoering van deze volgende maatregel op zijn zachtst gezegd prematuur.

---

<sup>1</sup> De leden van VSK bestaan uit: British American Tobacco, Heupink en Bloemen Tabak, Landewyck Tabak Holland, Japan Tobacco International en Imperial Brands

Aangezien ook de nut en noodzaak van deze maatregelen onvoldoende zijn onderbouwd, is deze wijziging van de tabakswet niet in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

### **Ongedifferentieerde concurrentie**

Het standaardiseren van het uiterlijk van sigaretten, naast de reeds gestandaardiseerde verpakkingen en het uitstalverbod, zal leiden tot ongedifferentieerde concurrentie ("commoditisering") op de Nederlandse tabaksmarkt. Zonder enige verschillen in uiterlijke kenmerken tussen legale producten, zal de consument zijn keuzevrijheid volledig worden ontnomen en de intellectuele eigendomsrechten van fabrikanten op ongerechtvaardigde wijze worden geschonden. Het onderscheidend vermogen van de producten zal geheel verdwijnen, waardoor consumenten op zoek zullen gaan naar de goedkoopste alternatieven, hetgeen tot een vermindering van de veiligheid van de consument door een toename van de illegale handel zal leiden.

## **Uitvoeringstechnische inzichten**

### **Interne markt**

Op grond van artikel 24, lid 1, van de Tabaksproducten Richtlijn (2014/40/EU, hierna TPD), mogen de lidstaten het op de markt brengen van tabaksproducten die onder de TPD vallen en in overeenstemming zijn met de bepalingen ervan, niet verbieden. Het voorstel tot invoering van gestandaardiseerde sigaretten is dan ook in strijd met TPD, en zou verhinderen dat legale producten op de markt worden gebracht.

Artikel 24, lid 2 en 3, die beperkte uitzonderingen op deze garantie van vrij verkeer bieden, geldt alleen met betrekking tot "standaardisatie van de **verpakking** van tabaksproducten" of verbodsbepalingen van productcategorieën - geen van beiden is hier van toepassing). Als zodanig is dit voorstel onrechtmatig.

Bovendien vormen de voorstellen, die uniek zijn binnen de interne markt, ook een belemmering voor het vrije verkeer van goederen. In het geval van de EU HvJ zaak *Kanavape*<sup>2</sup> is geoordeeld dat een product dat in een lidstaat rechtmatig is geproduceerd en in de handel gebracht, in een andere lidstaat alleen kan worden verboden als een dergelijke beperking van het vrije verkeer kan worden gerechtvaardigd op basis van "beschikbare wetenschappelijke gegevens" dat (a) een reëel risico voor de volksgezondheid voldoende aantoont, (b) de beperking evenredig is en (c) het algemeen belang consequent en systematisch wordt nagestreefd. Het voorstel is dan ook onvoldoende gemotiveerd, aangezien er een wetenschappelijke evaluatie van de doeltreffendheid van de maatregelen ontbreekt). In de inbreng vorig jaar bij de consultatie rondom het wetsvoorstel hebben de leden van VSK het ministerie verzocht om in de uitwerking van de beoogde maatregelen aan te sluiten bij soortgelijk geldende regelgeving die geldt in lidstaten van de Europese Unie.

In de toelichting bij de voorgestelde maatregelen wordt gesteld dat *'de eisen die met deze regeling worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten, in overeenstemming zijn met de op dit moment meest*

---

<sup>2</sup> CURIA - Documents ([europa.eu](http://europa.eu))

*gangbare praktijk en met de regels die Australië, Frankrijk, Hongarije, Nieuw Zeeland, Noorwegen en Ierland stellen aan het uiterlijk van sigaretten’.*

Uit de voorliggende concept regeling blijkt echter dat Nederland – bewust of onbewust - hiervan wil afwijken, wat tot uitvoeringstechnische problemen zal leiden en bovendien de interne markt zal verstoren. In geen van de vermelde Europese landen worden immers eisen gesteld aan de diameter en de lengte van een sigaret. Daarmee zou Nederland het enige land in Europa zijn welke dergelijke additionele vereisten stelt. De vereisten zouden als zodanig de interne markt verstoren en een ernstige inbreuk op het vrije verkeer van goederen tot gevolg hebben. De voorgestelde maatregel gaat immers verder dan nodig is en aldus is niet voldaan aan de proportionaliteitsvereiste en het subsidiariteitsprincipe. In deze context is het ook relevant te vermelden dat een eerder voorstel van de Europese Commissie om sigaretten met een diameter van minder dan 7,5mm als ‘misleidend te beschouwen’ door de Europese lidstaten<sup>3</sup> én het Europees Parlement<sup>4</sup> expliciet niet werd opgenomen in de huidige TPD.

Dit impliceert dat een individuele lidstaat niet alsnog deze vereisten in de individuele wetgeving zou mogen opnemen om de interne markt niet te verstoren. Het opnemen van de gedetailleerde afmetingen in de voorgestelde regeling gaat dan ook in tegen de Europese afspraken die hierover gemaakt zijn.

Indien er, in tegenstelling tot het bovenstaande, gekozen wordt om af te wijken van de in Europa gangbare praktijk en alsnog eisen te stellen aan de diameter en lengte van een sigaret, stellen de leden van VSK dat er toch nog enigszins aansluiting gezocht zou moeten worden bij andere landen die de standaard sigaret reeds hebben ingevoerd, zoals het ministerie zelf vooropstelt in de toelichting. Naar onze informatie is Nieuw Zeeland het enige land dat de lengte en diameter van een sigaret reguleert. In dat geval stellen wij dan ook voor om effectief aan te sluiten bij de vereisten zoals gesteld in Nieuw Zeeland, waarbij de wetgever een maximale lengte oplegt van 95 mm en een diameter tussen 7 mm en 9 mm.

Daarnaast merken wij op dat de TPD momenteel wordt herzien. Het is mogelijk dat deze herziening ook verdere eisen zal gaan stellen aan het uiterlijk van de sigaret, hetgeen ertoe kan leiden dat deze beoogde wijzigingen mogelijk kort na inwerkingtreding wederom zullen moeten worden aangepast om te kunnen voldoen aan de nieuwe richtlijn. Wij verzoeken het ministerie dan ook om de inwerkingtreding van deze maatregelen uit te stellen, zodat deze kunnen aansluiten bij de maatregelen die zullen voortvloeien uit de herziene richtlijn. VSK stelt voor dat de Nederlandse overheid eerst contact opneemt met de Europese Commissie om deze voorgestelde maatregelen te bespreken en te vernemen wat haar reactie is waar het gaat om deze maatregel en de status van de TPD herziening.

## **Transitie**

Alvorens enige nieuwe eisen in regelgeving worden verwerkt, is het van groot belang dat de VSK leden tijdig en volledig worden geïnformeerd over die eisen. Om er zo goed mogelijk voor te kunnen zorgen dat de betreffende producten voldoen aan de nieuwe vereisten, achten de leden van VSK het van

---

<sup>3</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011483%202013%20INIT/EN/pdf>

<sup>4</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0276\\_EN.pdf?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0276_EN.pdf?redirect)

groot belang dat er onomstotelijke duidelijkheid bestaat over de gestelde eisen. Wij wensen daarom te benadrukken dat bedrijven uitsluitend kunnen acteren op basis van finale en in de Staatscourant gepubliceerde geldende wet- en regelgeving, en niet op basis van conceptteksten, daar deze geen juridisch bindende status hebben en er doorgaans nog wijzigingen worden gemaakt alvorens deze worden gepubliceerd.

Fabrikanten hebben na ontvangst van de finale wet- en regelgeving voldoende tijd nodig om de benodigde aanpassingen te maken ten einde te kunnen voldoen aan de nieuwe vereisten. Het wijzigen van het uiterlijk van de sigaretten is een complex proces waarvoor ingrijpende aanpassingen aan het ontwerp, het gebruik van materialen en productieprocessen nodig zijn. Ook gaan hier substantiële financiële investeringen mee gemoeid. Te denken valt aan de volgende zaken:

- Het aanpassen van het gehele portfolio ten behoeve van het nieuwe standaardontwerp;
- Het aanpassen van de productielijnen, alsook het bestellen van de nieuw ontworpen en geteste materialen. Het tijdsverloop tussen het bestelmoment en de levering van de nieuwe materialen aan de fabrikant wordt bepaald door de capaciteit van leveranciers.
- Het bevoorraden van de distributieketen. Logistiek moet alles zodanig worden ingericht dat de nieuwe tabaksproducten tijdig naar de groothandel worden overgebracht om van daaruit aan de tabaksverkooppunten geleverd te kunnen worden.
- Bovendien is een redelijke overgangperiode voor de verkoop van oude producten in groot- en kleinhandel essentieel.

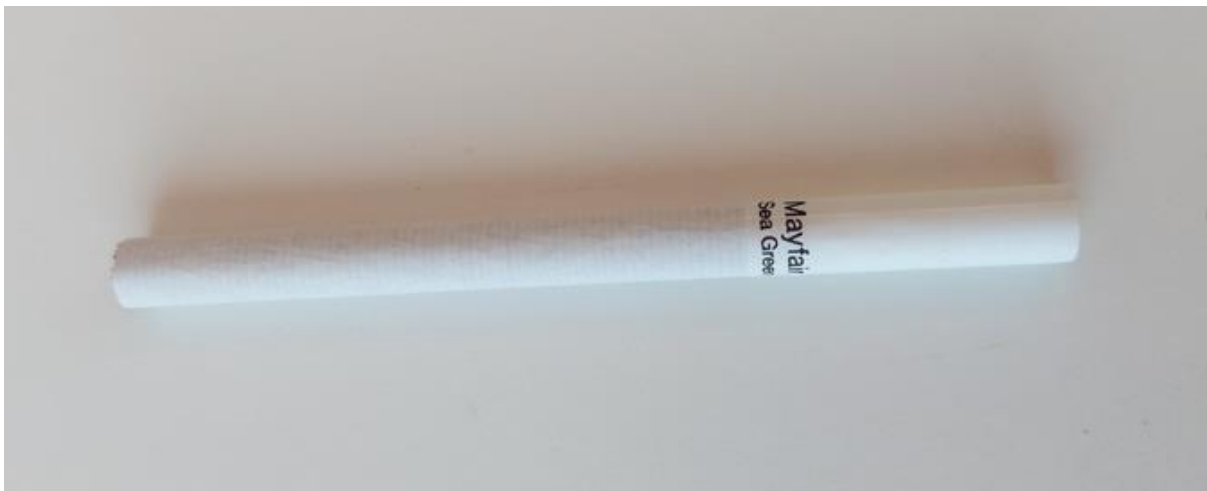
Fabrikanten hebben zes tot negen maanden nodig, na publicatie van de finale wetgeving in de Staatscourant, om te kunnen voldoen aan de nieuwe vereisten. Voor de verkoop van oude producten heeft de handel minstens twaalf maanden nodig.

### **Technische overwegingen**

De leden van VSK lezen voorts in de nota van toelichting dat de eisen die met deze regeling worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten, in overeenstemming zijn met de op dit moment meest gangbare praktijk en met de regels uit verschillende landen, waaronder Ierland. Aangezien de Ierse vereisten met betrekking tot de kleur van het sigarettenpapier, het filterpapier, en alle technische vereisten met betrekking tot de merknaam en merkvariant identiek zijn aan de eisen zoals voorgesteld in deze ontwerpregeling, voegen wij hieronder een aantal foto's van gestandaardiseerde sigaretten uit Ierland toe (Fig. 1, Fig. 2). Wij gaan ervan uit dat sigaretten die gelijk zijn aan de onderstaande uiterlijke kenmerken, specifiek met betrekking tot de uiterlijke kenmerken van het filterpapier (kurkpatroon), vloeipapier en tekst, dan ook in overeenstemming zullen worden geacht met de voorliggende ontwerpregels.



**Fig. 1: Standaardsigaret met kurkpatroon filter naar Ierse vereisten**



**Fig. 2: Standaardsigaret met witgekleurd filter naar Ierse vereisten**