



Advies Raad van State inzake ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaard verpakkingen voor sigaren en elektronisch dampwaar

Nader Rapport

6 januari 2025
4023314-1066527-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaard verpakkingen voor sigaren en elektronisch dampwaar

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 18 november 2024, no. 2024002611, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 december 2024, no. W13.24.00318/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 18 november 2024, no. 2024002611 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaard verpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting (wederom) aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
V.P.G. Karremans.*



Advies Raad van State

No. W13.24.00318/III

's-Gravenhage, 4 december 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 november 2024, no.2024002611, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaard verpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaren en elektronisch dampwaar

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 12 november 2024, kenmerk 3855873-1066527-WJZ;

Gelet op artikel 2, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, no.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van, kenmerk

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Tabaks- en rookwarenbesluit wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 3.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. In aanvulling op het bepaalde in de artikelen 3.1 tot en met 3.3 worden bij ministeriële regeling eisen gesteld met betrekking tot de ruimte op en in de verpakkingseenheid en de buitenverpakking van:
 - a. voor roken bestemde tabaksproducten die niet in beslag wordt genomen door de algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing, bedoeld in artikel 3.2; en
 - b. elektronische dampwaar die niet in beslag wordt genomen door de aanduidingen, bedoeld in artikel 3.3.

2. In het tweede lid, onderdelen b en d, wordt na 'aanduidingen' ingevoegd ' , anders dan bedoeld in artikel 3.3'.

3. Het derde lid vervalt.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2025.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Het Nationaal Preventieakkoord

Met de partijen die zijn betrokken bij het Nationaal Preventieakkoord¹ is de doelstelling afgesproken om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren.² Hierbij is gekeken welke effectieve maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2040 geen jongere meer rookt en nog maximaal 5% van de volwassenen. Volgens de ondertekenaars van het Nationaal Preventieakkoord betekent een rookvrije generatie ook dat kinderen niet in aanraking komen met 'nieuwsoortige' tabaksproducten en elektronische dampwaar.³

Een combinatie van wettelijke maatregelen en intensieve campagnes strekt ertoe om te bewerkstelligen dat alle rokers (jong en oud) en gebruikers van elektronische dampwaar stoppen met roken en dampen, gestopt blijven en dat meer roken en meedampen door jong en oud wordt voorkomen.

Met de onderhavige algemene maatregel van bestuur (hierna: wijzigingsbesluit) wordt uitvoering gegeven aan het Nationaal Preventieakkoord door het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: het besluit) aan te passen. Er wordt een grondslag gecreëerd om voorschriften voor verpakkingseenheden en buitenverpakkingen (hierna: verpakkingen) van sigaren en elektronische dampwaar in de Tabaks- en rookwarenregeling (hierna: regeling) op te nemen, waarmee een standaardverpakking van sigaren en elektronische dampwaar verplicht wordt gesteld.

2. Aanleiding

2.1 Neutrale verpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar

Op 1 oktober 2020 zijn de regels over standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak in werking getreden.⁴ Om samenhang en consistentie van het tabaksontmoedigingsbeleid te bevorderen, is het belangrijk dat deze standaardverpakkingen, ook wel neutrale verpakkingen en in internationale bewoordingen 'plain packaging' genoemd, niet alleen voor sigaretten en shagtabak gelden. Zoals afgesproken in het Nationaal Preventieakkoord, acht het kabinet het noodzakelijk dat ook verpakkingen van sigaren en elektronische dampwaar eveneens fors minder aantrekkelijk worden gemaakt. Verpakkingen van sigaren en elektronische dampwaar kunnen, net als verpakkingen van sigaretten en shagtabak, immers aantrekkelijk zijn of worden gemaakt. De aantrekkelijkheid van deze verpakkingen is een van de aspecten die een rol speelt bij het beginnen en voortzetten van gebruik van tabaksproducten en elektronische dampwaar door jongeren.⁵ Het kabinet maakt zich zorgen over het gebruik van deze producten onder deze doelgroep. De laatste jaren blijven met name e-sigaretten aan populariteit winnen onder een jonge doelgroep in Nederland.⁷ Voorts zijn in het buitenland specifieke dunnere sigaren, de zogenaamde cigarillo's, zeer populair onder jongeren. Voorkomen dient te worden dat cigarillo's ook in Nederland een populair product worden. De traditionele sigaren worden daarnaast door middel van hun verpakking gepresenteerd als luxeproducten en sigarenverpakkingen zelfs als verzamelitems.

Een aantrekkelijke verpakking speelt met name een rol in speciaalzaken die uitgezonderd zijn van het uitstalverbod, de zogenaamde uitgezonderde speciaalzaken.⁸ Omdat het uitstalverbod daar niet van toepassing is, kunnen elektronische dampwaar en sigaren in hun aantrekkelijke verpakking in het zicht

¹ Nationaal Preventieakkoord, november 2018. Bijlage bij Kamerstukken II, 2018/19, 32 793, nr. 339. Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/11/23/nationaal-preventieakkoord>

² Nationaal Preventieakkoord (voetnoot 1), pagina 3.

³ Onder elektronische dampwaar wordt in artikel 1, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet verstaan: elektronische sigaret, navulverpakking, elektronische sigaret zonder nicotine, navulverpakking zonder nicotine en patroon zonder nicotine.

⁴ Besluit van 14 maart 2020, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak (Stb 2020, 109) en de Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 20 april 2020, houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak (Stcrt. 2020, 24728).

⁵ Taylor E, Arnott D, Cheeseman H, et al. Association of Fully Branded and Standardized E-Cigarette Packaging With Interest in Trying Products Among Youths and Adults in Great Britain. JAMA Netw Open. 2023;6(3): e231799. doi:10.1001/jamanetworkopen.2023.1799.

⁶ Moodie C, Hoek J, Hammond D, et al. Plain tobacco packaging: progress, challenges, learning and opportunities Tobacco Control 2022;31:263-271.

⁷ Jongerenmonitor Tabaks- en nicotineproducten. Trimbos-instituut (2023).

⁸ Artikel 5.9 van het besluit.

van alle klanten zijn opgesteld. Het invoeren van standardeisen aan de verpakkingen van sigaren en elektronische dampwaar zal de aantrekkelijkheid van verpakkingen van deze producten en daarmee van de producten zelf verregaand beperken. Een standaardverpakking voor alle elektronische dampwaar en sigaren sluit aan bij de reeds ingevoerde standaardverpakking voor sigaretten en shagtabak.

2.2 Sigaren

Een sigaar bestaat uit tabak opgerold in een huls van tabaksblad. Net als sigarettenrook bevat sigarenrook giftige stoffen en stoffen die kanker veroorzaken. Deze stoffen komen vrij bij de verbranding van tabak.⁹ Sigaren komen in allerlei soorten en maten voor. Zo is er de traditionele, 'dikke' sigaar, met een bruin dekblad. Naast de traditionele sigaar zijn er ook zogenaamde 'cigarillo's' op de markt, een kleiner, dunner type sigaar, met een dikte vergelijkbaar met die van een tabakssigaret.

Net als de sigaren zelf, komen ook de verpakkingen van sigaren in allerlei vormen, kleuren en soorten voor. De verpakkingsmaterialen variëren van karton, blik en plastic of metalen tubes tot houten kistjes. Sigarenverpakkingen hebben allerlei kleuren om de smaak en het aroma van de sigaar tot uitdrukking te brengen. Ook de verpakkingen van cigarillo's hebben een steeds aantrekkelijker uiterlijk gekregen. Dit aantrekkelijke uiterlijk kan jongeren stimuleren tot aankoop.¹⁰ De marketing van de sigaar draagt bij aan de aantrekkelijkheid van het tabaksproduct, bijvoorbeeld door het gebruik ervan te associëren met een luxueuze en succesvolle levensstijl.¹¹ Om de volksgezondheid te beschermen tegen schadelijke en verslavende sigaren wordt met onderhavig wijzigingsbesluit een grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling eisen aan verpakkingen van sigaren te stellen.

In Nederland is het gebruik van cigarillo's nog laag.¹² Echter in andere landen is de cigarillo al een populair product, met name onder jongeren. In bijvoorbeeld de Verenigde Staten worden cigarillo's nagenoeg net zoveel gebruikt als sigaretten onder middelbare scholieren.¹³ Gezien deze potentiële populariteit van cigarillo's, is het noodzakelijk om ook standaardregels te stellen aan de verpakkingen van deze producten. Hiermee wordt tegengegaan dat de tabaksindustrie sigaren, waaronder cigarillo's, via de verpakkingen aantrekkelijker maakt, waardoor jongeren mogelijk zouden kunnen beginnen met het roken van dit tabaksproduct. De populariteit van cigarillo's in de Verenigde Staten onder jongeren laat zien dat de tabaksindustrie alle mogelijkheden benut om jongeren hiertoe te verleiden.

Wanneer in deze nota van toelichting over sigaren wordt gesproken, worden daarmee ook cigarillo's bedoeld.

2.3 Elektronische dampwaar

Een e-sigaret, tegenwoordig vaak een vape genoemd, is een elektronisch apparaat waarmee een verdampte vloeistof met of zonder nicotine wordt geïnhaleerd. Het gebruik van de e-sigaret is met name populair onder jongeren. De verkrijgbaarheid in verschillende kleurtjes, voorheen de verschillende smaakjes, de lage prijs, het voordeel dat het gebruik ervan geen geur teweegbrengt en het gebruiksgemak, maken dat jongeren massaal gebruikmaken van e-sigaretten. In Nederland gebruikte in 2023 21,7% van de jongeren (12 tot en met 25-jarige mensen) een e-sigaret in het laatste jaar en 10,1% van de jongeren gebruikte deze maandelijks.¹⁴ Over de schadelijkheid van de e-sigaret concludeert het Trimbos-instituut dat een e-sigaret veel van de giftige verbrandingsproducten van tabak mist, maar dat in de damp wel schadelijke stoffen vrijkomen, zoals nicotine en giftige en kankerwekkende stoffen die gezondheidsrisico's met zich meedragen op de korte en lange termijn. Uit onderzoek van het RIVM blijkt eveneens dat elektronische dampwaar schadelijk is voor de gebruiker, omdat inhalatie kan leiden tot irritatie en schade aan de luchtwegen, hartkloppingen en een verhoogde kans op kanker.¹⁵

Naast het feit dat elektronische dampwaar schadelijk is voor de gebruiker, zijn deze producten mogelijk een opstap naar het roken van tabaksproducten.¹⁶ ¹⁷ Bovendien gaat het gebruik van

⁹ Rokeninfo.nl/tabaksproducten/sigaar/wat-is-een-sigaar. Website van het Trimbos-instituut. Geraadpleegd op 2 oktober 2023.

¹⁰ Campaign for Tobacco Free Kids. 'Not Your Grandfathers Cigar.' Rutgers Universiteit, 2023.

¹¹ 'National Cancer Institute. Cigars: Health Effects and Trends. Smoking and Tobacco Control Monograph No. 9. Smoking and Tobacco Control Monograph No. 9. Bethesda (MD): National Institutes of Health, National Cancer Institute, 1998, p. 3.

¹² Trimbos.nl/kennis/roken-tabak/sigaar/. Website van het Trimbos-instituut. Geraadpleegd op 16 april 2024.

¹³ Youth and Tobacco Use. CDC, 2023. Geraadpleegd op 10-1-2024 op https://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/fact_sheets/youth_data/tobacco_use/index.htm

¹⁴ Jongerenmonitor Tabaks- en nicotineproducten. Trimbos-instituut (2023).

¹⁵ W.F. Visser et al., 'De gezondheidsrisico's van het gebruik van e-sigaretten', RIVM 2015.

¹⁶ Berry et al., Association of Electronic Cigarette Use with Subsequent Initiation of Tobacco Cigarettes in US Youths, JAMA network open 2019; 2(2), e187794.

¹⁷ Stratton K, Kwan LY, Eaton DL, eds. Public Health Consequences of E-Cigarettes. National Academies Press; 2018.

elektronische dampwaar en tabaksproducten hand in hand. In 2023 gebruikte 69,1% van de jongeren die maandelijks een e-sigaret gebruikte die maand ook een tabaksproduct. Er zijn signalen dat dit zogenaamde duale gebruik schadelijker zou kunnen zijn dan het gebruik van alleen tabakssigaretten of e-sigaretten.^{18 19} Uitgaande van het voorzorgsprincipe is de Nederlandse volksgezondheid het meest gebaat bij ontmoediging van e-sigaretten als consumentenproduct (genotsmiddel). Het product zou in combinatie met gedragsmatige ondersteuning als receptgeneesmiddel beschikbaar gemaakt kunnen worden voor de groep rokers die het echt niet lukt om te stoppen met roken met behulp van medicatie of nicotine-vervangende middelen.²⁰ Om al deze redenen acht het kabinet het noodzakelijk om het gebruik van elektronische dampwaar onder jongeren verder te ontmoedigen. De felle kleuren, glitters en printjes op de verpakkingen maken zowel e-sigaretten als e-vloeistoffen extra aantrekkelijk voor met name jongeren.²¹ Dit kan van invloed zijn op de populariteit van deze producten onder deze doelgroep.

Verschillende maatregelen en initiatieven zijn de afgelopen jaren genomen om volwassenen en jongeren te beschermen tegen het gebruik van elektronische dampwaar. Insteek is daarbij steeds het gebruik van deze aanverwante producten te denormaliseren en onaantrekkelijk te maken, met name voor jongeren. Voorbeelden van eerdere wettelijke maatregelen zijn het invoeren van een verbod op smaakjes in vloeistoffen van e-sigaretten anders dan een tabakssmaak²² per 1 januari 2023, met een overgangstermijn tot 1 januari 2024, en een verbod op de online verkoop van tabaksproducten en e-sigaretten²³ per 1 juli 2023 en van overige aanverwante producten per 1 januari 2024.²⁴

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Algemeen

Met dit wijzigingsbesluit wordt de delegatiegrondslag in artikel 3.4 van het besluit aangevuld, om bij ministeriële regeling nadere eisen aan verpakkingen van sigaren en elektronische dampwaar te stellen. Hierbij zal worden voorgeschreven hoe verpakkingen van sigaren en elektronische dampwaar er enkel nog uit mogen zien. De regels voor deze standaardverpakkingen laten de geldende regels voor de informatieve boodschap, de gezondheidswaarschuwing en de, voor zover van toepassing, gecombineerde gezondheidswaarschuwing op deze verpakkingen onverlet. Hetzelfde geldt voor de regels die zijn gesteld over de aanduidingen op de verpakkingen van e-sigaretten op grond van artikel 3.3 van het besluit. Bij de uitwerking van de criteria voor standaardverpakkingen van sigaren en elektronische dampwaar zal worden aangesloten bij de regels voor standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak die op 1 oktober 2020 zijn ingegaan.²⁵ Bij ministeriële regeling worden in ieder geval eisen gesteld aan de kleur van de verpakking, aanduidingen (zoals letters, cijfers of symbolen), de wijze waarop de kleur en de aanduidingen op de verpakking worden aangebracht en de vormgeving van de verpakking. De regels voor deze standaardverpakkingen gaan gelden voor zowel verpakkingseenheden als buitenverpakkingen. Na inwerkingtreding van de op het gewijzigde besluit te baseren ministeriële regeling, krijgen verpakkingen van sigaren en alle onderdelen van elektronische dampwaar hetzelfde standaard uiterlijk, maar met behoud van in ieder geval de mogelijkheid tot vermelding van de merknaam, de merkvariant, de geur- en smaakstoffen (bij elektronische dampwaar), de producentengegevens, de barcode en de inhoudsindicatie. Daarnaast blijft voor sigaren ook het veiligheidskenmerk en de track and trace code gelden. Het blijft voor verkopers en consumenten op de verpakking leesbaar welk (merk) tabaksproduct, of welk (merk) elektronische sigaret, patroon of reservoir er in de verpakking zit. De eisen die aan de verpakking voor de verschillende typen sigaren en typen elektronische dampwaar worden vastgesteld kunnen verschillen, omdat de verpakkingen van deze producten er verschillend uitzien.

¹⁸ Factsheet elektronische sigaretten (vapes). Trimbo-instituut, 2023.

¹⁹ Song B, Li H, Zhang H, Jiao L, Wu S. Impact of electronic cigarette usage on the onset of respiratory symptoms and COPD among Chinese adults. *Sci Rep.* 2024 Mar 7;14(1):5598. doi: 10.1038/s41598-024-56368-9. PMID: 38454045; PMCID: PMC10920732.

²⁰ Factsheet elektronische sigaretten (vapes). Trimbo-instituut, 2023.

²¹ Hammond D, Reid JL. Plain packaging of e-cigarette products: an experimental study of appeal among youth. *Society for Research on Nicotine & Tobacco Conference* 2021.

²² Besluit van 21 november 2022, houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de regulering van smaken voor e-sigaretten, Stb. 2022, 463.

²³ Besluit van 20 april 2023, houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand, Stb. 2023, 141.

²⁴ Besluit van 14 november 2023, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de grensoverschrijdende verkoop op afstand van aanverwante producten anders dan elektronische sigaretten en navulverpakkingen, Stb. 2023, 416.

²⁵ Besluit van 14 maart 2020, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak (Stb. 2020, 109) en de Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 20 april 2020, houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak (Stcrt. 2020, 24728).

3.2 Sigaren

Sigaren die onmiddellijk vóór 20 mei 2016 in de handel waren, zijn ingevolge artikel 3.2, tweede lid, en artikel 3.4, derde lid van het besluit, uitgezonderd van de verplichting om een afschrikwekkende afbeelding (onderdeel van de gecombineerde gezondheidswaarschuwing) op te nemen op de buitenverpakking en op de verpakkingseenheid²⁶ en van de zogenoemde 'anti-glitter en glamour' regels.²⁷ Deze verpakkingen dienen een algemene waarschuwing, een waarschuwende tekst en een verwijzing naar de informatie over het stoppen met roken te bevatten. Deze uitzondering geldt niet voor cigarillo's. De gecombineerde gezondheidswaarschuwing en de anti-glitter en glamour regels gelden wel voor sigaren die na 20 mei 2016 in de handel waren. Met dit wijzigingsbesluit krijgen de verpakkingen van alle sigaren, ongeacht wanneer deze in de handel zijn gebracht, een gestandaardiseerd uiterlijk. Vanuit het volksgezondheidsbelang is er geen reden om sigaren die vóór 20 mei 2016 in de handel waren uit te zonderen van een standaardverpakking. De eisen voor standaardverpakkingen laten eisen aan de (gecombineerde) gezondheidswaarschuwing voor sigaren onverlet. Dit betekent dat sigaren die uiterlijk vóór 20 mei 2016 in de handel waren en bij Onze Minister zijn aangemeld, ingevolge artikel 3.2, tweede lid, van het besluit, uitgezonderd blijven van de afschrikwekkende afbeelding op de verpakking. Wel dienen deze verpakkingen zoals hierboven vermeld een algemene waarschuwing, een waarschuwende tekst en een verwijzing naar de informatie over het stoppen met roken te bevatten. Voor sigaren die na 20 mei 2016 in de handel waren, blijft, op grond van artikel 3.2, eerste lid, van het besluit, gelden dat de verpakkingen een algemene waarschuwing, een informatieve boodschap en een gecombineerde gezondheidswaarschuwing moeten bevatten.

3.3 Elektronische dampwaar

De eisen aan standaardverpakkingen zullen ook gaan gelden voor elektronische dampwaar.²⁸ Dit betekent dat verpakkingen van e-sigaretten met en zonder nicotine hier onder vallen, alsook verpakkingen van navulverpakkingen met en zonder nicotine en alle verpakkingen van (losse) onderdelen van e-sigaretten met inbegrip van patronen, reservoirs, cartridges of eventuele losse mondstukken.

4. Internationaal perspectief

In Nederland zijn standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak samen met andere maatregelen (zoals substantiële accijnsverhogingen, alomvattende rook- en reclameverboden en het uitstalverbod) ingevoerd. Een combinatie van wettelijke maatregelen samen met het voeren van campagnes heeft de grootste kans van slagen om rokers en dampers te laten stoppen met roken of dampen en te zorgen dat jongeren hier niet mee beginnen.²⁹ Standaardverpakkingen, ook voor sigaren en elektronische dampwaar, dienen dan ook als noodzakelijk onderdeel van een samenhangend pakket aan maatregelen te worden gezien.

Voor sigaren wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de verpakkingseisen die gelden in Israël, Ierland, Nieuw-Zeeland en Australië, waar deze eisen ook zijn ingevoerd voor sigaren³⁰, zodat daarmee zoveel mogelijk uniformiteit wordt bereikt in het uiterlijk van standaardverpakkingen in de Europese Unie en daarbuiten. Ook zal de ervaring van deze landen worden meegenomen bij het vaststellen van de eisen voor sigaren. Bij het stellen van eisen aan standaardverpakkingen voor elektronische dampwaar, worden Denemarken en Israël als voorbeeld genomen. Israël heeft neutrale verpakkingen voor 'rookwaren' ingevoerd, waar zowel verpakkingen van sigaretten, shagtabak, sigaren als van e-sigaretten en e-vloeistoffen bedoeld voor de e-sigaret (navulverpakkingen, reservoirs) onder vallen.³¹ Denemarken heeft op 1 juli 2021 neutrale verpakkingen voor tabak en kruidenrookproducten ingevoerd en op 1 oktober 2021 neutrale verpakkingen voor e-sigaretten en navulverpakkingen.³² Het feit dat de verpakkingseisen die in diverse landen gesteld worden aan verschillende soorten tabaksproducten en aanverwante producten op veel vlakken gelijkenissen vertonen (bijvoorbeeld door specifiek kleurgebruik en lettertype), draagt bij aan een zoveel als mogelijk uniform verpakkingseisenpakket.

²⁶ Besluit van 4 mei 2016, houdende wijziging van het Besluit uitvoering Tabakswet en de bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten, Stb 2016, 176.

²⁷ Besluit van 19 september 2017, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbepsluit in verband met nadere eisen aan verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten ter voorkoming dat de verpakking tot extra aandacht voor deze producten leidt, Stb 2017, 358.

²⁸ Zie voetnoot 3.

²⁹ Janet Chung-Hall, Lorraine Craig, Shannon Gravely, Natalie Sansone, and Geoffrey T. Fong (June 2016). Impact of the WHO Framework Convention on Tobacco Control on the Implementation and Effectiveness of Tobacco Control Measures: A Global Evidence Review. ITC Project. University of Waterloo, Waterloo, Ontario, Canada.

³⁰ Australië: 1 december 2012, Nieuw-Zeeland: 6 juni 2018, Ierland: 20 september 2018.

³¹ Israël: 8 januari 2020.

³² Denmark Adopts Plain Packaging – Tobacco Reporter.

Net als in Nederland maakt de standaardverpakking ook in bovengenoemde landen deel uit van een breder pakket aan samenhangende maatregelen om tabaksgebruik en het gebruik van elektronische dampwaar tegen te gaan. In Australië is bijvoorbeeld de standaardverpakking al in 2012 van kracht geworden. Deze maatregelen hebben een forse daling van het aantal rokers tot gevolg gehad. Het absolute effect van alleen de invoering van de standaardverpakking kan net als in Nederland ook in Australië daarom niet worden gemeten.³³

5. Verhouding tot hoger recht

In dit hoofdstuk wordt beschreven dat standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar in de visie van de regering in lijn zijn met het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Richtlijn 2014/40/EU³⁴ (hierna: Tabaksproductenrichtlijn), het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM) en de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (hierna: TRIPS-verdrag). De overwegingen daarbij stemmen grotendeels overeen met de overwegingen bij het invoeren van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak.

a. WHO -Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging

Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (hierna: WHO-Kaderverdrag) uit 2003 verplicht verdragspartijen om maatregelen te treffen om het gebruik van tabaksproducten, waaronder sigaren, te ontmoedigen.³⁵ In de preambule van het WHO-Kaderverdrag worden zorgen geuit over de wereldwijde toename van roken en andere vormen van tabaksconsumptie. Partijen worden dan ook aangemoedigd strategieën voor tabaksontmoediging te ontwikkelen.³⁶ Daarnaast moedigt het WHO-Kaderverdrag partijen aan om de verplichtingen die uit het WHO-Kaderverdrag voortvloeien als een minimum te beschouwen. In artikel 13 van het WHO-Kaderverdrag is het reclameverbod voor tabaksproducten geregeld. Zo worden verdragspartijen aangemoedigd directe of indirecte aansporingen die de aankoop van tabaksproducten stimuleren te beperken en verdergaande nationale maatregelen te treffen om reclame voor tabaksproducten te voorkomen. In de Richtsnoeren bij dat artikel wordt toegelicht dat hierbij gedacht moet worden aan het invoeren van standaardverpakkingen voor tabaksproducten.³⁷ Verder stimuleert het WHO-Kaderverdrag verdragspartijen met diverse beleidspublicaties om de standaardverpakking te implementeren.³⁸ Het WHO-Kaderverdrag is op dit moment (2023) niet van toepassing op e-sigaretten,³⁹ maar moedigt de verdragspartijen wel aan om verdergaande maatregelen te treffen om de gezondheid van de mens beter te beschermen.⁴⁰ Het is dus aan de verdragspartijen om over een aantal onderwerpen die niet expliciet in het WHO-Kaderverdrag worden geregeld, zelf beleid of regelgeving op te stellen en geschikte mechanismen te ontwikkelen die op de lange termijn de vraag naar tabaksproducten en aanverwante producten kan verminderen. Het voorschrijven van standaardverpakkingen voor elektronische dampwaar (producten die immers ook schadelijk zijn voor de gezondheid en kunnen bijdragen aan nicotine-verslavingen) ligt daarmee in het verlengde van de doelstelling van het WHO-Kaderverdrag. Ook de keuze om sigaren die al op de markt waren vóór 20 mei 2016 niet langer uit te zonderen van de verpakkingregels en daarmee ook onder de regels voor standaardverpakkingen te brengen, is volledig in lijn met de doelstellingen van het WHO-Kaderverdrag.

b. Tabaksproductenrichtlijn

De Tabaksproductenrichtlijn is van toepassing op zowel sigaren als elektronische sigaretten. In het geval van sigaren zijn bepaalde aspecten van de etikettering en verpakking van tabaksproducten gereguleerd en in het geval van elektronische sigaretten zijn eisen gesteld aan de etikettering.⁴¹ De

³³ Factsheet Generieke tabaksverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2019.

³⁴ Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG.

³⁵ WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Geneve, 21 mei 2003 (Trb. 2003, 127). Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd.

³⁶ Artikel 12, onderdeel e, WHO-Kaderverdrag.

³⁷ Guidelines for implementation of article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, decision FCTC/COP3 (12).

³⁸ World Health Organization, Plain Packaging of tobacco products: evidence, design and implementation, 2016.

³⁹ Artikel 3, WHO-Kaderverdrag: Het doel van dit Verdrag en de protocollen daarbij is de huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen de verwoestende gezondheidseffecten en sociale, milieu- en economische gevolgen van tabaksconsumptie en blootstelling aan tabaksrook door een kader te bieden voor maatregelen ten behoeve van tabaksontmoediging die door de Partijen op nationaal, regionaal en internationaal niveau moeten worden uitgevoerd om het wijdverbreide tabaksgebruik en de blootstelling aan tabaksrook permanent en substantieel te verminderen.

Artikel 1, onderdeel f, van het WHO-Kaderverdrag: tabaksproducten: producten die geheel of ten dele vervaardigd zijn uit tabaksblad als grondstof, en die bestemd zijn voor roken, pruimen, kauwen of snuiven.

⁴⁰ Artikel 2, WHO-Kaderverdrag.

⁴¹ Artikel 1, aanhef en onderdelen b en f, van de Tabaksproductenrichtlijn.

Tabaksproductenrichtlijn beoogt geen totaalharmonisatie van alle denkbare regels over tabaksproducten en aanverwante producten, maar regelt enkele aspecten daarvan, omschreven in artikel 1 van de Tabaksproductenrichtlijn. Voor tabaksproducten en aanverwante producten die voldoen aan de voorschriften van de Tabaksproductenrichtlijn dient het vrije verkeer van goederen te gelden. Gezien de verschillende gradaties van harmonisering van deze richtlijn, hebben de lidstaten de mogelijkheid om op bepaalde gebieden aanvullende eisen te stellen ter bescherming van de volksgezondheid. Dit geldt voor de presentatie en de verpakking, met inbegrip van kleuren. Zo mogen de lidstaten bijvoorbeeld voorschriften invoeren voor de verdere standaardisatie van de verpakkingen, mits die voorschriften verenigbaar zijn met het VWEU en de integrale toepassing van de Tabaksproductenrichtlijn niet in de weg staan.⁴²

Artikel 24, eerste lid, van de Tabaksproductenrichtlijn stelt dat het in de handel brengen van producten die voldoen aan de eisen over de aspecten die in de Tabaksproductenrichtlijn worden geregeld, niet mogen worden verboden of beperkt. Artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn staat het de lidstaten toe om onder bepaalde voorwaarden verdere voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de verpakking te handhaven of in te voeren, voor zover het aspecten betreft die niet zijn geharmoniseerd door de richtlijn.⁴³ Eisen over bijvoorbeeld gezondheidswaarschuwingen op verpakkingen zijn wel geharmoniseerd. Daar kunnen lidstaten derhalve geen nadere eisen over stellen. Rekening houdend met uitgangspunten zoals proportionaliteit en het belang van de bescherming van de volksgezondheid, hebben lidstaten wel de mogelijkheid om eisen te stellen aan dat deel van de verpakking dat niet is geharmoniseerd.

In een aantal zaken voor het Hof van Justitie is de uitleg en de geldigheid van de Tabaksproductenrichtlijn aan de orde geweest. Zo heeft het Hof van Justitie bevestigd dat bovenstaande uitleg van artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn in lijn is met het VWEU.⁴⁴ Het Hof overweegt daarnaast dat bij elk optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid moet worden verzekerd.

De Tabaksproductenrichtlijn stelt een aantal eisen aan de verpakkingen van e-sigaretten en voor roken bestemde tabaksproducten, waaronder sigaren.⁴⁵ Een belangrijk voorbeeld is de verplichte gezondheidswaarschuwing.

Op dit moment zijn er geen aanvullende nationale regels gesteld aan de verpakkingen van e-sigaretten, zoals het eerdergenoemde ‘verbod op glitter en glamour’ dat bijvoorbeeld wel voor verpakkingen van sigaren die na 20 mei 2016 in de handel zijn gebracht, geldt.⁴⁶ In hoofdstuk 3 is nader toegelicht dat bepaalde sigaren tot nu toe zijn uitgezonderd van de nadere verpakkingseisen op grond van artikel 3.4, derde lid, van het besluit. Met dit wijzigingsbesluit komt de uitzonderingspositie voor sigaren die in de handel waren vóór 20 mei 2016 voor verpakkingseisen op grond van dit artikel te vervallen. Voor het gedeelte waarop de ingrediënten (voor wat betreft e-sigaretten) en de gezondheidswaarschuwing niet zijn aangebracht wordt met dit wijzigingsbesluit, net zoals dat voor sigaretten en shagtabak het geval is, ook overgegaan tot het voorschrijven van standaardverpakkingen voor zowel sigaren als elektronisch dampwaar. Aangezien in de Tabaksproductenrichtlijn niets is geregeld over het uiterlijk van verpakkingen, kunnen deze nadere eisen op grond van artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn worden gesteld.

c. Het vrij verkeer van goederen

De maatregelen met betrekking tot de standaardverpakkingen voor elektronische sigaretten zonder nicotine hoeven niet te worden getoetst aan de Tabaksproductenrichtlijn. Uit artikel 1 in combinatie met artikel 20 van de Tabaksproductenrichtlijn volgt dat de regels over verpakkingen met betrekking tot elektronische sigaretten zonder nicotine buiten het bereik van de Tabaksproductenrichtlijn vallen. Daarom dient in dit verband te worden gekeken naar het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 34 van het VWEU. Omdat de sigaren en e-sigaretten met nicotine wel onder de reikwijdte van de Tabaksproductenrichtlijn vallen, wordt in dit kader getoetst aan artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn, dat gezien kan worden als een *lex specialis* van artikel 34 VWEU. Beide artikelen worden hierna in samenhang besproken.

⁴² Zie overweging 53 van de Tabaksproductenrichtlijn.

⁴³ Zie ook de punten 53 tot en met 55 van de considerans van de Tabaksproductenrichtlijn.

⁴⁴ Zie ook overweging 53 tot en met 55 van de considerans van de Tabaksproductenrichtlijn. In Zaak C-547/14, Philip Morris Brands e.a., Europees Hof van Justitie, 4 mei 2016, heeft het Europees Hof van Justitie bepaald dat artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn in lijn is met het VWEU.

⁴⁵ Zie voor de eisen voor e-sigaretten artikel 20, Tabaksproductenrichtlijn en voor de eisen voor roken bestemde tabaksproducten de artikelen 8, 9, 10, 11 en 13, Tabaksproductenrichtlijn.

⁴⁶ Zie voetnoot 27.

Op grond van enerzijds artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn en anderzijds artikel 36 van het VWEU is het lidstaten toegestaan een dergelijke beperking in te voeren indien aan een aantal voorwaarden is voldaan.⁴⁷ De voorschriften voor verpakkingen van sigaren en e-sigaretten moeten gerechtvaardigd zijn op grond van de volksgezondheid, evenredig zijn en geen discriminatie of verkapte handelsbeperking tussen de lidstaten vormen. De maatregel voor verpakkingen van elektronische sigaretten zonder nicotine, navulverpakkingen zonder nicotine en van patronen zonder nicotine moet beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, niet verder gaan dan nodig is, kenbaar zijn, voorspelbaar zijn, en zonder discriminatie worden toegepast.

Evenals bij de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak,⁴⁸ zijn de maatregelen met betrekking tot standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar naar het oordeel van de regering, als die al handelsbelemmerend zouden zijn, gerechtvaardigd met het oog op een dwingende reden van algemeen belang. De hoge mate van bescherming van de volksgezondheid vormt deze dwingend reden. In zowel artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn als artikel 36 van de VWEU wordt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond benoemd. Lidstaten hebben grote beleidsvrijheid op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.⁴⁹ In hoofdstuk 1 van deze nota van toelichting is aan bod gekomen dat de regering wil inzetten op een hoog beschermingsniveau en in 2040 een rookvrije generatie wil hebben gerealiseerd. Dat is een ambitie die nog niet eerder zo is gesteld, en waar de ten tijde van het Preventieakkoord geldende regelgeving, onvoldoende bijdrage aan leverde. Het is derhalve noodzakelijk om verdergaande eisen te stellen en daarom worden onder andere de in dit besluit voorgeschreven standaardverpakkingen voorgeschreven.

Het invoeren van een standaardverpakking is een geschikte maatregel omdat verpakkingen in grote mate bepalen hoe aantrekkelijk een product is; en ook bij sigaren en elektronische dampwaar zou het niet aantrekkelijk moeten zijn om tot aankoop over te gaan, vanwege de schadelijkheid van het gebruik aan de eigen gezondheid en de volksgezondheid. Neutrale verpakkingen zijn geschikt omdat het de mogelijkheden voor marketing en aanprijzing vermindert. De huidige verpakkingen zijn vaak aantrekkelijk vormgegeven en geven de sigaren en elektronische dampwaar de uitstraling van een luxeproduct. Bij e-sigaretten wekken de verpakkingen soms zelfs de indruk dat het om een onschuldig product gaat, en zijn deze niet zelden gericht op jongeren. Door standaardverpakkingen zal meer aandacht uitgaan naar de ontmoedigende aanduidingen op de verpakkingen zoals de gezondheidswaarschuwing. Dit vergroot het bewustzijn van de schadelijke risico's van elektronische dampwaar voor de volksgezondheid en kan daarmee bijdragen aan het ontmoedigen van het gebruik. Dit levert, al dan niet op de lange termijn, gezondheidswinst op, mede omdat het een maatregel is die onderdeel is van een samenhangend pakket aan maatregelen, zoals besproken in hoofdstuk 1. Het treffen van meerdere maatregelen die zien op verschillende aspecten en actoren in het tabaksontmoedigingsbeleid, blijkt het meest effectief.⁵⁰

Het is niet mogelijk de aantrekkelijkheid van de verpakkingen van deze producten voor jongeren, rokers, dampers of ex-rokers en ex-dampers op een andere manier te verkleinen: minder vergaande eisen aan het uiterlijk zouden alsnog ruimte laten voor aantrekkelijke kenmerken en afleiden van de gezondheidswaarschuwingen, en daarom niet genoeg bijdragen aan de ambitieuze doelstelling van een rookvrije generatie in 2040. Dat wordt door de regering niet effectief bevonden. Ook acht de regering het niet voldoende om bepaalde sigaren of onderdelen van elektronische dampwaar wel onder de nieuwe regels te brengen, en andere niet: de boodschap dat het niet om normale, maar schadelijke producten gaat, moet onverminderd gelden voor al deze producten, en het gebruik van al deze producten moet worden ontmoedigd. Het vrijstellen van enkele producten, zoals elektronische sigaretten zonder nicotine, of onderdelen zou kunnen suggereren dat het gebruik van die producten of onderdelen niet, of minder schadelijk zou zijn. Hoewel de regering erkent dat het een grote stap is om volledig standaardverpakkingen voor te schrijven, acht zij dit, gezien het volksgezondheidsbelang en gezien het bovenstaande, een proportionele en evenredige stap.

De standaard verpakkingseisen zullen gaan gelden voor alle sigaren en elektronische dampwaar die in Nederland in de handel worden gebracht, ongeacht de herkomst, de productiemethode, het verkooppunt of het merk, waardoor de maatregel zonder discriminatie wordt toegepast.

Tot slot wordt ook aan het kenbaarheidsvereiste en het vereiste van voorspelbaarheid voldaan, door

⁴⁷ HvJ EG 30 november 1995, nr. C-55/94 (Gebhard); HvJ EG 4 juli 2000, nr. C-424/97 (Haim); HvJ EG 1 februari 2001, nr. C-108/96 (Mac Quen e.a.).

⁴⁸ Besluit van 14 maart 2020, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak (Stb 2020, 109), nota van toelichting, hoofdstuk 6, onder c.

⁴⁹ Bijvoorbeeld: Arrest van het Hof van Justitie 13 juli 2004, C-262/02, Commissie t. Frankrijk. overweging 33.

⁵⁰ Zie voetnoot 4.



dit voorstel tot wijziging van het besluit en de hierop gebaseerde ministeriële regeling tijdig te publiceren, zodat men zich erop kan voorbereiden.

Op grond van het voorgaande acht de regering deze maatregel in overeenstemming met het vrij verkeer van goederen zoals opgenomen in artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn en artikel 34 van het VWEU.

d. Vrijheid van meningsuiting

In artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) is het recht op vrijheid van meningsuiting neergelegd. Ingevolge artikel 52, derde lid, van het Handvest heeft dit recht dezelfde inhoud en reikwijdte als het recht op vrijheid van meningsuiting in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Daarnaast fungeert de in artikel 52, eerste lid, van het Handvest beperkingssystematiek op dezelfde wijze als bij het EVRM. Dat wil zeggen dat inperking van rechten alleen is toegestaan indien dit wettelijk wordt geregeld, een legitiem doel dient en evenredig en proportioneel is. In het navolgende wordt toegelicht dat bezien vanuit artikel 10 EVRM hieraan wordt voldaan.

Evenals bij sigaretten en shagtabak kan een verplichting tot standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar een inbreuk vormen op de vrijheid van meningsuiting. De vrije keuze van vormgeving en uitdrukking wordt immers begrenst. Als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, kan aan de vrijheid van meningsuiting voorwaarden en beperkingen worden opgelegd. Een maatregel die beperkend kan zijn voor de vrijheid van meningsuiting, moet bij wet zijn voorzien. De maatregel moet worden gesteld in het belang van een van de belangen die worden genoemd in artikel 10, tweede lid, van het EVRM, en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De regering is van mening dat deze maatregel beantwoordt aan deze voorwaarden en acht deze maatregel daarom in overeenstemming met artikel 10 EVRM.

De voorzienbaarheid bij wet is geborgd door het neerleggen van de regels in dit besluit in en in de ministeriële regeling waarin de eisen worden uitgewerkt.

De maatregel wordt voorts toegepast in het belang van de volksgezondheid, dat wordt genoemd als een van de belangen in artikel 10, tweede lid, EVRM. De eisen die aan de verpakkingen zullen worden gesteld worden enkel gesteld om dit volksgezondheidsbelang te beschermen. Gelet op het zwaarwegende belang van de bescherming van de volksgezondheid, valt deze maatregel binnen de beoordelingsvrijheid van nationale staten.

De noodzaak deze maatregel te treffen in een democratische samenleving staat voor de regering vast. Het legitieme doel kan niet gerealiseerd worden zonder ook de aantrekkelijkheid van deze verpakkingen en daarmee de reclamemogelijkheden van verpakkingen vergaand in te dammen. Het (bijdragen aan het) realiseren van een rookvrije generatie in 2040, waarbij geen jongere nog begint met roken, het tegengaan van meerroken in het algemeen en het bevorderen dat zij die reeds roken of dampen daarmee stoppen, vraagt om een samenstel van maatregelen. Deze maatregelen bestaan onder andere uit wettelijke maatregelen, waaronder het voorschrijven van standaardverpakkingen aan elektronische dampwaar en sigaren. De eisen die op grond van dit besluit aan verpakkingen kunnen worden gesteld, zijn – zoals besproken in hoofdstuk 3 – in het licht van de bescherming van de volksgezondheid dan ook belastend, maar niet onevenredig belastend. En een uitverkooptermijn voor de producten die reeds zijn vervaardigd draagt bijvoorbeeld bij aan de evenredigheid.

e. Merkenrecht

Het merkenrecht is een intellectueel eigendomsrecht waarmee producenten hun waren en diensten kunnen onderscheiden van andere producten. Tevens wordt het merkenrecht gebruikt om een bepaalde productkwaliteit te garanderen. Het is mogelijk om de bedrijfsnaam, productnaam, productvariant, lettertype, logo (of een combinatie hiervan) te beschermen met een geregistreerd merk, zodat kan worden verhinderd dat anderen die aanduidingen zonder toestemming van de merkhouder gebruiken.⁵¹ In artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is het recht op eigendom en de bescherming van het intellectuele eigendom vastgesteld. Daarnaast is in artikel 1, Eerste Protocol bij het EVRM het beginsel van ongestoord genot van eigendom, bescherming tegen de ontneming van eigendom en de mogelijkheid van regulering van eigendom, opgenomen. Inmenging in het ongestoord genot van eigendom door de overheid kan gerechtvaardigd zijn als deze voorzienbaar is bij wet, in het algemeen belang is en als aan het proportionaliteitsvereiste is voldaan.

⁵¹ Het is ook mogelijk om klank-, kleur-, vorm-, patroon-, positie-, hologram-, multimedia- of bewegende merken te registreren.

Naast het EVRM moet voor intellectuele eigendomsrechten de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (hierna: TRIPS-verdrag) genoemd worden.⁵² Uit dit verdrag vloeit onder meer voort dat de eigenaar het exclusieve recht heeft dat merk te gebruiken; derden mogen het merk, of een merk dat er te veel op lijkt, niet gebruiken zonder toestemming van de registratiehouder. Verdragspartijen zijn gehouden de registratie van merken niet onmogelijk te maken en intellectuele eigendomsrechten vanuit andere landen niet anders te

behandelen dan die uit het eigen land. Tegelijkertijd biedt het verdrag de mogelijkheid om uitzonderingen te maken op de verworven rechten, waarbij de belangen van de merkhouder in acht moeten worden genomen.

Aan het vereiste dat de maatregel bij wet moet zijn voorzien, zal met dit besluit, in combinatie met de ministeriële regeling die erop gebaseerd zal worden, worden voldaan.⁵³

Het gerechtvaardigd algemeen belang dat wordt gediend is de bescherming van de volksgezondheid, zoals beschreven in de onderdelen c en d van dit hoofdstuk. Voorts is er sprake van een 'fair balance' tussen het belang van de bescherming van de gezondheid en het belang van tabaksproducenten. Het voorstel reguleert het eigendomsrecht door – vergaande – eisen te stellen aan verpakkingen van sigaren en elektronische dampwaar, maar deze regulering van de verpakkingen is in het streven naar een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk. Vanwege de verslavende werking van sigaren en elektronische sigaretten met nicotine en de ernstige gezondheidsschade van sigaren en elektronische dampwaar, kan in ieder geval het tegengaan van de aantrekkelijkheid van de verpakkingen helpen het roken en dampen onaantrekkelijker te maken.

Evenals bij het vrij verkeer van goederen en de vrijheid van meningsuiting, is de regering van oordeel dat de inperking van het eigendomsrecht proportioneel is. Er wordt niet overgegaan tot het afschaffen van merken, op het (laten) aanpassen van de soort producten, noch van de merknamen of van de merkvarianten of het verbieden van registratie ervan, maar tot een beperking van het mogen tonen van bepaalde elementen. Het blijft toegestaan op de verpakkingen de namen te vermelden, zodat onderscheid gemaakt kan worden naar de verschillende producten in het economische verkeer. De maatregel bestaat slechts uit een beperking van het mogen tonen van bepaalde soorten merken (zoals het beeldmerk en het woordbeeldmerk) op de verpakkingen die in Nederland in de handel worden gebracht. Het voorstel laat daarnaast uitingen van onder meer logo's in reclame in speciaalzaken die onder een van de uitzonderingen op het reclameverbod vallen, en in vakbladen onverlet.⁵⁴ Na inwerkingtreding van de op dit besluit te baseren ministeriële regeling, krijgen verpakkingen van sigaren en alle onderdelen van elektronische dampwaar hetzelfde standaard uiterlijk, maar met behoud van in ieder geval de vermelding van de merknaam en de merkvariant en voor elektronische dampwaar in ieder geval ook de smaak- en geurstof. Het blijft voor verkopers en consumenten op de verpakking leesbaar welk (merk) tabaksproduct, of welk (merk) elektronische sigaret, patroon of reservoir er in de verpakking zit. Net zoals dit voor sigaretten en shagtabak het geval is, betekent dit voor sigaren en elektronische dampwaar een versobering van de presentatie van het product. In de ministeriële regeling die op grond van dit besluit tot stand zal komen, zal dit tot uitdrukking komen. Het feit dat alle producenten van sigaren en elektronische dampwaar worden geraakt door deze maatregel, draagt eveneens bij aan de proportionaliteit van de maatregel, evenals de overgangsmaatregel die bij ministeriële regeling zal worden getroffen, zoals een uitverkoopregeling.

Overigens heeft het beroepsorgaan van de World Trade Organization (hierna: WTO) in 2020 in hoger beroep het oordeel van de geschillencommissie bevestigd dat regels die neutrale verpakkingen voorschrijven (in casu regelgeving van Australië) in de context van het TRIPS-verdrag proportioneel zijn, de handel niet méér belemmeren dan strikt noodzakelijk is voor het legitieme doel om de volksgezondheid te beschermen, en dat geen enkele relevante bepaling ter bescherming van intellectueel eigendom geschonden wordt.⁵⁵

⁵² Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, Marrakesh, 15 maart 1994, bijlage IC, Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (Trb. 1995, 130).

⁵³ Uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het niet nodig is dat het gaat om een wet in formele zin. Van belang is toegang tot de bepalingen die zullen gelden is gewaarborgd, en dat die bepalingen voldoende precisie zijn, zodat de geadresseerde niet voor verrassingen te volstaan. EHRM 26 april 1979, Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk, nr. 6538/74, overwegingen 47 en 49.

⁵⁴ Artikel 5.9 van het besluit.

⁵⁵ World Trade Organization, report of the panels, 28 juni 2018, WT/DS435/R, WT/DS441/R, WT/DS458/R en WT/DS467/R, Australia, Certain measures concerning trademarks, geographical indications and other plain packaging requirements applicable to tobacco products and packaging.

World Trade Organization, Reports of the Appellate Body, 9 juni 2020, WT/DS435/AB/R en WT/DS441/AB/R

Australia, Certain measures concerning trademarks, geographical indications and other plain packaging requirements applicable to tobacco products and packaging. Zie ook https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/435_441abr_e.htm.

Het voorstel gaat daarmee niet verder dan nodig is om jongeren, rokers, ex-rokers en dampers te beschermen tegen de marketingelementen op verpakkingen, en is daarmee in lijn met zowel het TRIPS-verdrag als het EVRM.

6. Gevolgen

a. Bedrijfseffecten

Als onderdeel van het totale pakket aan maatregelen (zoals besproken in hoofdstuk 1) kunnen standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar implicaties hebben voor producenten van sigaren of elektronische dampwaar alsmede voor de verkooppunten hiervan. Deze implicaties zien bijvoorbeeld op het aanpassen van de productiewijze of het productieproces en de kosten die hiermee gemoeid zijn, en een verminderde verkoop. Het kabinet erkent dat het totale pakket aan maatregelen gevolgen voor de industrie kan hebben. Vooral voor producenten van elektronische dampwaar zijn de aanpassingen en de gevolgen hiervan aanwezig, omdat er op dit moment minder eisen aan deze verpakkingen gesteld zijn dan aan verpakkingen van sigaren. Echter, in het belang van de volksgezondheid en om de ambitieuze doelstellingen van het Nationaal Preventieakkoord te bereiken, acht het kabinet het stellen van eisen aan standaardverpakkingen van alle sigaren en elektronische dampwaar noodzakelijk en proportioneel.

b. Gevolgen voor de toezichthouder

Aan de Nederlandse Voedstel en Warenautoriteit (hierna: NVWA) is gevraagd een toets op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid (hierna: UHT-toets) te doen. In haar advies wordt het invoeren van een standaardverpakking voor sigaren en elektronische dampwaar vanuit de handhaving in beginsel onderschreven. De beoordeling of een verpakking wel of niet aan de (standaard) eisen voldoet lijkt volgens de NVWA in theorie eenvoudiger dan het toezicht op de huidige verpakkingseisen die veel ruimte voor interpretatie laten. Tegen een delegatiebepaling die strekt tot het kunnen vaststellen van dergelijke eisen bestaat vanuit handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid dan ook geen bezwaar. Er kunnen aan de hand van dit voorstel nog geen uitspraken worden gedaan over de benodigde capaciteit voor toezicht en uitvoering, omdat dat afhankelijk is van de nadere eisen die bij ministeriële regeling aan de verpakkingen zullen worden gesteld. Bij het vormgeven van deze nadere verpakkingseisen zal de NVWA daarom worden gevraagd opnieuw een uitvoerings- en handhavings-toets uit te voeren. De NVWA geeft in haar advies een aanbeveling om te verduidelijken in de toelichting dat artikel 3.2, tweede lid van het besluit van toepassing blijft. Hieraan is tegemoetgeko-

c. Gevolgen rechterlijke macht

In landen waar standaardverpakkingen zijn ingevoerd⁵⁶ hebben tabaksproducenten (civiele) procedures aangespannen tegen de invoering van deze regels,⁵⁷ bijvoorbeeld omdat de regels in strijd zouden zijn met het intellectuele eigendomsrecht. Ook in Nederland heeft de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak tot procedures geleid. In geen van de landen heeft dat vooralsnog tot het intrekken of aanpassen van de regelgeving geleid. Het ligt in de verwachting dat ook producenten van sigaren en elektronische dampwaar procedures aanspannen en wellicht doorprocederen tot de hoogste rechter. Omdat deze producenten naar verwachting collectief een rechtszaak aanspannen, worden de gevolgen voor de rechterlijke macht aanvaardbaar geacht.

d. Gevolgen voor de regeldruk

Dit wijzigingsbesluit bevat een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling nadere eisen te stellen aan elementen van verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van voor sigaren en e-sigaretten. De nadere verpakkingseisen worden in een ministeriële regeling ingevuld. De daarmee gepaarde regeldrukeffecten zullen derhalve in de desbetreffende ministeriële regeling nader worden toegelicht. Dit wijzigingsbesluit heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers. Wel zullen producenten, importeurs en aanbieders van sigaren en elektronische dampwaar kennis moeten nemen van de grondslagen en van deze nota van toelichting. De regeldrukkosten daarvan worden in de onderstaande tabellen genoemd. Detaillisten van sigaren en elektronische dampwaar bestaan voor een groot deel uit detaillisten met een zeer klein aandeel sigaren en elektronische dampwaar in hun assortiment

⁵⁶ Australië, Verenigd Koninkrijk: 2017, Frankrijk: mei 2016, België, Noorwegen, Ierland: sept. 2018, Nederland: 2020, Nieuw-Zeeland, 6 juni 2018, Noorwegen: 2018, Hongarije: 2018, Uruguay: 2019, Slovenië: 2020, Canada, België, Roemenië, Turkije, Finland, Zweden, Saudi-Arabië, Singapore, Thailand: 2019, Israël: jan. 2020, Denemarken 2022;

Plain packaging of tobacco products: Lessons for the next round of implementing countries (tobaccoinduceddiseases.org).

⁵⁷ Waaronder, Australië, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België en Nederland.

rookwaren, zoals gemakszaken en tankstations. Een ander deel betreft een aantal detaillisten met uitsluitend sigaren of elektronische dampwaar in hun assortiment rookwaren; dit zullen vooral speciaalzaken zijn. De onlineverkoop van zowel sigaren als e-sigaretten is per 1 juli 2023 verboden en van e-sigaretten zonder nicotine per 1 januari 2024. Deze aanbieders zijn derhalve niet in de tabel opgenomen. Ook geldt per 1 juli 2024 een verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en alle horeca-inrichtingen. Met de detaillisten in onderstaand schema worden daarom de detaillisten van tankstations, gemakszaken en (tabaks)speciaalzaken bedoeld.

In onderstaand schema is uitgegaan van de kennisnemingskosten voor producenten en importeurs van sigaren en elektronische dampwaar en van de verkooppunten die deze producten aanbieden. Producenten en importeurs van tabaksproducten en elektronische dampwaar moeten informatie opgeven over hun producten. Dat moeten zij doen aan de landen waarin zij die producten in de handel willen brengen. Deze verplichting is afkomstig uit de Tabaksproductenrichtlijn en geïmplementeerd in het besluit. Uit die gegevens valt op te maken dat er 80 producenten en importeurs van sigaren en cigarillo's zijn (78 producenten en importeurs van sigaren en in veel gevallen ook van cigarillo's en 2 van uitsluitend cigarillo's) en 360 van elektronische dampwaar. De tabaks- en gemaksdetailhandel bestaat uit 1.600 winkels. Voor de verkooppunten van sigaren wordt in onderstaande tabel dan ook uitgegaan van dit aantal. Voor de aanbieders van elektronische dampwaar wordt uitgegaan van 2.094 bemande tankstations, 150 speciaalzaken en 1.600 tabaks- en gemakszaken. Deze laatste gegevens zijn afkomstig uit de nota van toelichting bij het besluit in verband met de regulering van smaken voor elektronische dampwaar.⁵⁸

De tijd die de producenten, importeurs en detaillisten nodig hebben om kennis te nemen van dit wijzigingsbesluit wordt geschat op 1 uur, omdat het slechts gaat om kennisneming van een nieuwe grondslag. De standaard is daarbij bepaald op € 54,— per uur. Het afgeronde bedrag van € 54,— is niet meer dan een pragmatische benadering van wat de benodigde tijd zou kunnen kosten.

Handeling Éénmalig	Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	Totaal
Kennisnemen nieuwe regelgeving	Producenten en importeurs sigaren	1	€ 54,—	80	€ 4.320,—
Kennisnemen nieuwe regelgeving	Producenten en importeurs elektronische dampwaar	1	€ 54,—	360	€ 19.440,—
Kennisnemen nieuwe regelgeving	Detailisten sigaren	1	€ 54,—	1.600	€ 86.400,—
Kennisnemen nieuwe regelgeving	Detailisten elektronische dampwaar	1	€ 54,—	3.844	€ 207.576,—

Deze regeldrukgevolgen zijn onvermijdelijk en noodzakelijk om te bereiken dat in 2040 een rookvrije generatie is gerealiseerd.

Een concept van dit wijzigingsbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR adviseert over vermindering van de regeldruk voor bedrijven en burgers. Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het – met uitzondering van eenmalige kennisnemingskosten – geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

7. Consultatie

Gezien het feit dat een eerder concept van het wijzigingsbesluit en de bijbehorende nota van toelichting reeds via www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenbesluit van 21 augustus 2020 tot en met 18 september 2020 aan eenieder is aangeboden om op te reageren is dit nu niet herhaald. De (materiele) inhoud van de artikelen is immers niet gewijzigd, slechts de nota van toelichting is in de tijd aangepast. Het ligt in de lijn der verwachting dat de reacties van de respondenten om die reden nu niet anders zouden zijn dan destijds.

In het concept van het wijzigingsbesluit was destijds zowel een grondslag voor standaardverpakkingen voor sigaren en voor elektronische dampwaar opgenomen als een grondslag om eisen aan aanduidingen op verpakkingen van elektronische verhittingsapparaten te stellen. Na de internetconsultatie is dat wijzigingsbesluit ten behoeve van de voortgang gesplitst. De vraag waarop kon worden gereageerd, luidde: 'Wat is uw mening over de conceptregeling?' Hieronder worden de reacties van de respondenten van destijds verwoord.

Er waren in totaal 538 reacties binnengekomen van organisaties en particulieren, waarvan 318 reacties

⁵⁸ Staatsblad 2022, 463

openbaar zijn. De organisaties zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, organisaties uit de tabaksindustrie, organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten en organisaties die actief zijn in de elektronische sigarettenbranche. Bij de consultatie is aangegeven dat degenen die verbonden zijn aan de tabaksindustrie worden verzocht om alleen een reactie te geven over de technische uitwerking van het wijzigingsbesluit. Dit houdt verband met artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Uit dit artikel volgt dat verdragspartijen maatregelen moeten nemen om het tabaksontmoedigingsbeleid te beschermen tegen de commerciële belangen van de tabaksindustrie. Bij de weging van de inhoudelijke argumenten is vervolgens rekening gehouden met dit artikel. Dat betekent dat reacties afkomstig van organisaties uit de tabaksindustrie en organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten niet worden meegenomen voor zover het beleidskeuzes betreft.

In dit wijzigingsbesluit zijn de reacties van de internetconsultatie op het wijzigingsbesluit met daarin de grondslag voor standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar verwerkt. De reacties op het wijzigingsbesluit waarin een grondslag is opgenomen om eisen aan aanduidingen op verpakkingen van elektronische verhittingsapparaten te kunnen stellen, zijn in het andere wijzigingsbesluit verwerkt.

Standaardverpakkingen voor sigaren

Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid zijn grote voorstander van standaardverpakkingen voor sigaren. Zij adviseren standaardverpakkingen voor alle tabaksproducten en aanverwante producten verplicht te stellen. Daarnaast zijn deze respondenten van mening dat de neutrale sigaar zo spoedig mogelijk moet worden ingevoerd.

Organisaties uit de tabaksindustrie en organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten zijn tegenstander van standaardverpakkingen voor sigaren. Genoemd wordt dat het roken van sigaren veel minder schadelijk is dan het roken van sigaretten en dat het als een puur genotsmoment moet worden gezien, vergelijkbaar met het roken van pijptabak. Het merendeel van deze respondenten kan zich wel vinden in standaardverpakkingen voor cigarillo's en andere tabaksproducten, omdat deze door jongeren gerookt worden. Grote sigaren dienen dan ook uitgezonderd te worden van de maatregel in navolging van enkele andere Europese landen. Een kleine fabrikant verzoekt daarnaast om een uitzondering voor kleine bedrijven, omdat kleine bedrijven disproportioneel geraakt worden. De regering overweegt hierover als volgt. Sigaren zijn net als andere tabaksproducten en aanverwante producten schadelijke producten; het gebruik van alle sigaren is schadelijk voor de volksgezondheid. De regering kiest er dan ook voor standaardverpakkingen voor te schrijven zowel voor cigarillo's als voor grote sigaren en ook geen onderscheid te maken tussen grote of kleinere bedrijven. Standaardverpakkingen beperken de aantrekkelijkheid van rookwaar en vergroten het bewustzijn van de schadelijkheid van het roken. Hierdoor worden jongeren, maar ook volwassenen beschermd tegen een (nicotine)verslaving door het gebruik van deze producten met ernstige gevolgen voor de gezondheid en een grote kans op voortijdig overlijden tot gevolg. Standaardverpakkingen houden geen verkoopverbod in.

Verder werd door respondenten destijds opgemerkt dat de inwerkingtredingstermijn te kort zou zijn. Met name grote sigaren hebben een lagere consumptieperiode, worden daarom in een lage oplage geproduceerd en ingekocht voor een periode langer dan een jaar. Bij het bepalen van een inwerkingtredingsdatum wordt steeds gekeken naar de periode die nodig is voor producenten om de verpakkingen aan te passen aan de nieuwe regels. Desalniettemin zal voor verpakkingen van sigaren en elektronische dampwaar in de nog op te stellen ministeriële regeling een uitverkooptermijn worden opgenomen die redelijk is om bestaande voorraden te verkopen. Voor sigaren, niet zijnde cigarillo's, zal in die nog op te stellen ministeriële regeling tegemoet worden gekomen aan het verzoek van deze respondenten om oude verpakkingen langer dan een jaar te mogen verkopen. Welke precieze uitverkooptermijn passend is en redelijk wordt geacht, zal worden bepaald bij het opstellen van de ministeriële regeling. Voorts verzoeken deze respondenten om de huidige cederhouten kistjes te mogen behouden. De kwaliteit van het product blijft volgens deze sigarenfabrikanten hierdoor gegarandeerd. Het voornemen is om regels ten aanzien van de kleur en de aanduidingen op de verpakking te stellen, niet ten aanzien van het materiaal van de verpakking. Cederhouten kistjes kunnen met de nieuwe verpakkingsregels derhalve blijven voortbestaan.

In antwoord op reacties van respondenten die vrezen voor illegale handel in verpakkingen van sigaren merkt de regering het volgende op. Naast het terugdringen van het gebruik van verslavende tabaksproducten in het belang van de volksgezondheid, heeft de regering ook het terugdringen van de illegale handel in tabaksproducten hoog op de agenda staan. Nederland heeft daartoe het Internationale Protocol tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten ondertekend wat heeft geleid

tot een wijziging van de wet.⁵⁹ Daarnaast is het vanaf 23 januari 2020 verplicht om op verpakkingen van tabaksproducten een unieke identificatiecode en veiligheidskenmerk te plaatsen.⁶⁰ Vanaf 20 mei 2024 geldt deze verplichting ook voor andere tabaksproducten dan sigaretten en shagtabak.⁶¹ Aan de hand van deze regelgeving is een pakket aan wettelijke maatregelen voorgeschreven dat er samen voor zorgt dat de legale handel in kaart wordt gebracht, in het oog springende illegale activiteiten makkelijker gesignaleerd worden en de illegale handel wordt teruggedrongen. Het risico op fraude doordat er een situatie ontstaat dat standaardverpakkingen eenvoudiger te vervalsen zijn, wordt daarom al voldoende ondervangen.

Standaardverpakkingen voor elektronische dampwaar

Organisaties uit de elektronische dampwaar industrie, zoals fabrikanten, verkopers en gebruikers zijn tegen het invoeren van standaardverpakkingen voor elektronische dampwaar. Het merendeel van de argumenten die zij gebruiken komt voort uit een pleidooi voor het promoten van het gebruik van de e-sigaret als stoppen met roken-middel, omdat e-sigaretten minder schadelijk zouden zijn dan de reguliere sigaret. Indien gebruikers zouden overstappen zou dit gezondheidswinst op kunnen leveren, en om die reden vindt de elektronische dampwaar industrie dat de regering de e-sigaret niet op dezelfde manier moet reguleren als de tabakssigaret. Tabaksproducten en aanverwante producten zouden volgens deze respondenten niet over een kam moeten worden geschoren. Zij vinden dat onderhavige maatregel een willekeurige en ondoordachte maatregel is die onvoldoende rekening houdt met de verschillen in gezondheidsrisico's tussen tabaksproducten en aanverwante producten. In sommige reacties wordt tevens gesteld dat het invoeren van standaardverpakkingen voor elektronische dampwaar een nadelig effect zal hebben op de volksgezondheid doordat het gebruik van traditionele tabaksproducten hiermee in stand wordt gehouden. De regering is van mening dat de grootste gezondheidswinst wordt behaald als rokers volledig stoppen met roken, en in dat proces niet op een vervangend schadelijk product overstappen zoals de e-sigaret. Daarom is het beleid van het kabinet gericht op het stimuleren van rokers om te stoppen met roken. Met het Nationaal Preventieakkoord wordt ingezet op het vergroten van het aantal effectieve stoppogingen. Voor het stoppen met roken zijn verschillende bewezen effectieve en veilige methoden beschikbaar. Over elektronische dampwaar bestaat zorg, onder andere over de gezondheidsschade op langere termijn, het risico op terugval in tabaksgebruik, het ondermijnen van de stopwens, de aantrekkelijkheid voor consumenten die geen tabaksproducten of aanverwante producten gebruiken, en onder de streep, of deze producten werkelijk kunnen bijdragen aan een netto-daling van het aantal rokers. Dit is de reden waarom het gebruik van de e-sigaret (met tabakssmaak) in de ogen van de regering moet worden beperkt tot de groep rokers die het echt niet lukt om te stoppen met de bewezen effectieve hulpmiddelen. Met de invoering van het smaakverbod voor elektronische dampwaar d.d. 1 januari 2023 is per 1 januari 2024 alleen de e-sigaret met tabakssmaak nog op de markt verkrijgbaar. Ondanks het invoeren van standaardverpakkingen voor elektronische dampwaar blijft het product beschikbaar voor mensen die de e-sigaret als laatste redmiddel willen gebruiken om te stoppen met roken. Het beschermen van jongeren tegen de schadelijke effecten van de e-sigaret weegt in de ogen van de regering en de andere ondertekenaars van het preventieakkoord zwaarder dan het waarborgen van de aantrekkelijkheid van het product als een stoppen met roken middel. Daarnaast is er voor fabrikanten, indien zij van mening zijn dat hun product een effectief middel is voor het stoppen met roken, de mogelijkheid een aanvraag te doen het product te laten registreren als geneesmiddel als bedoeld in de Geneesmiddelenwet, of als medisch hulpmiddel als bedoeld in de Wet op de medische hulpmiddelen. In dat geval is de Tabaks- en rookwarenwet niet van toepassing.

Door zowel gebruikers als bedrijven binnen de branche wordt in sommige reacties ook getwijfeld aan het wetenschappelijke onderzoek naar de e-sigaret als onderbouwing voor maatregelen om de e-sigaret te ontmoedigen. De regering heeft het Trimbos-instituut gevraagd het onafhankelijke wetenschappelijke onderzoek naar verschillende aspecten van de e-sigaret samen te vatten.⁶² Op basis van het onderzoek trekt het Trimbos-instituut de conclusie dat uitgaande van het voorzorgsprincipe de Nederlandse volksgezondheid het meest gebaat is bij ontmoediging van het gebruik van elektronische dampwaar en het beperken van het gebruik tot de groep rokers die het echt niet lukt om te stoppen met roken met de bewezen effectieve hulpmiddelen. De regering ziet dit als belangrijke onderbouwing van deze maatregel.

⁵⁹ Wet van 8 april 2020 tot goedkeuring en uitvoering van het op 12 november 2012 te Seoul tot stand gekomen Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten (Trb. 2014, 155).

⁶⁰ Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van voorschriften met betrekking tot het voorkomen van illegale handel in tabak (Stcrt. 2020, 1936).

⁶¹ Stcrt. 2024, 13123.

⁶² J. Schaap, S. Troelstra, E. Croes, M. Willemsen, 'Factsheet elektronische sigaretten', Trimbos-instituut, onderdeel: Nationaal Expertisecentrum Tabaksonthouding, oktober 2023.

Algemeen

Zowel organisaties uit de tabaksindustrie als organisaties die actief zijn in de elektronische dampwaar branche zijn van mening dat rokers van sigaren en gebruikers van elektronische dampwaar met de invoering van standaardverpakkingen naar het buitenland zullen uitwijken om daar fraaie kistjes of verpakkingen van elektronische dampwaar te kopen. Dat rokers van sigaren of dampers naar het buitenland uitwijken om sigaren of elektronische dampwaar te kopen kan een neveneffect zijn van de nieuwe regels. Dit risico bestaat ook op geheel andere terreinen en wordt door de regering niettemin geaccepteerd. Ook wordt door zowel gebruikers van de e-sigaret als door sigarenrokers in sommige reacties twijfel geuit over de effectiviteit van de maatregel. Hierop kan worden geantwoord dat een pakket aan verschillende soorten (wettelijke) maatregelen borg staat voor een vermindering van het aantal rokers. De regulering van de verpakkingen wordt door de regering in het streven naar een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk geacht. Vanwege de verslavende werking van sigaren en elektronische sigaretten met nicotine en de ernstige gezondheidsschade van sigaren en elektronische dampwaar, kan in ieder geval het tegengaan van de aantrekkelijkheid van de verpakkingen helpen het roken en dampen onaantrekkelijk te maken. Hierbij wordt ook verwezen naar de inleiding (hoofdstuk 1) en de paragraaf over de verhouding van deze maatregel met hoger recht (hoofdstuk 5) van het algemene deel van deze nota van toelichting.

Een aantal verkooppunten van zowel sigaren als elektronische dampwaar gaf verder aan dat zij de maatregel niet noodzakelijk vinden met het oog op het uitstalverbod. Het uitstalverbod zorgt ervoor dat de producten in de winkel niet meer zichtbaar zijn. De standaardverpakkingen zorgen er daarnaast voor dat de producten in de verpakking ook buiten de winkel minder aantrekkelijk zijn. Daarnaast bestaat er voor het uitstalverbod een uitzondering voor sommige speciaalzaken. In die winkels zijn de tabaksproducten en aanverwante producten nog wel zichtbaar. Met dit besluit wordt ervoor gezorgd dat de producten op ieder moment en iedere plek minder aantrekkelijk worden, ook wanneer zij nog wel mogen worden getoond in de winkel en ook buiten de winkel. De regering ziet het uitstalverbod en het voorschrijven van standaardverpakkingen dan ook als complementair aan elkaar. Daarnaast gaven sommige verkooppunten aan dat zij denken dat de standaardverpakkingen onduidelijkheid zullen scheppen over producten, omdat deze op elkaar lijken. De regering verwacht dat dit een korte periode van gewenning vraagt, maar dat door de verschillende merknamen het voldoende mogelijk blijft de verpakkingen van elkaar te onderscheiden en daarmee een werkbare situatie in stand te houden. Zo is het ook gegaan met het invoeren van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak. In de regeldrukparagraaf van de nog op te stellen ministeriële regeling zal dit worden meegenomen.

Tot slot zijn er negatieve reacties zonder onderbouwing, niet relevante en algemene reacties afkomstig van particulieren. Opgemerkt wordt bijvoorbeeld dat het hier om betutteling gaat. In een aantal reacties worden suggesties gedaan voor andere maatregelen binnen het terrein van tabaksontmoediging zoals het verminderen van verkooppunten, of het verhogen van de leeftijdsgrens voor tabaksproducten in plaats van het invoeren van standaardverpakkingen. Maar vaker lagen de suggesties van de respondenten op andere terreinen zoals alcohol, drugs, gezonde voeding, CO₂-uitstoot of voedselveiligheid, omdat er in de ogen van de respondenten meer gezondheidswinst behaald kon worden op die terreinen. Deze suggesties en adviezen hebben een veel breder bereik dan het voorstel dat ter consultatie is voorgelegd. Dit wijzigingsbesluit stelt een standaardverpakking voor sigaren en elektronische dampwaar verplicht. Wanneer respondenten andere onderwerpen aan de orde stellen wordt daar in deze internetconsultatie niet op ingegaan.

Verder wordt verwezen naar het verslag van de internetconsultatie dat openbaar is en raadpleegbaar is via www.internetconsultatie.nl/standaardverpakkingen. Dit verslag op hoofdlijnen bevat een samenvatting van alle reacties op de beide wijzigingsbesluiten, zoals geconsulteerd.

Daarnaast is het ontwerpbesluit genotificeerd bij de Europese Commissie. Dit heeft niet geleid tot opmerkingen.

7. Voorhangprocedure

In het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure ingevolge artikel 12 van de Tabaks- en rookwarenwet is het ontwerpbesluit op 7 juni 2024 aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden.⁶³ De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Eerste Kamer heeft in het kader van deze procedure tweemaal een aantal vragen gesteld, waarop in een schriftelijk overleg

⁶³ Kamerstukken II, 2023/24, 32 011, nr. 111.



is gereageerd.⁶⁴ Dit heeft geen aanleiding gegeven tot aanpassingen van het voorgehangen ontwerp-besluit.

8. Inwerkingtreding

Inwerkingtreding is voorzien met ingang van 1 juli 2025.

II Artikelsgewijs

Artikel I

Paragraaf 3 van het besluit bevat verschillende verpakkingseisen. Voor de overzichtelijkheid worden hier in het kort de verschillende artikelen toegelicht.

In artikel 3.1 wordt bepaald dat bij ministeriële regeling ter uitvoering van de Tabaksproductenrichtlijn eisen worden gesteld met betrekking tot de presentatie, verschijningsvorm en inhoud van een verpakkingseenheid en een buitenverpakking van tabaksproducten. Deze grondslag is noodzakelijk om de artikelen 13 en 14 van de Tabaksproductenrichtlijn te implementeren. In artikel 13 zijn een aantal verboden elementen en kenmerken voor de etikettering van verpakkingseenheden en van elke buitenverpakking en het tabaksproduct zelf genoemd. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan het aanprijzen van een tabaksproduct of het aanmoedigen van het verbruik ervan door een verkeerde indruk te wekken over de kenmerken, gevolgen voor de gezondheid, risico's of emissies ervan. Artikel 14 ziet enkel op sigaretten en shagtabak en is daarom in dit verband niet relevant.

Artikel 3.2, eerste lid, van het besluit bepaalt dat verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten de algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing moeten bevatten. Artikel 3.2, tweede lid, maakt daarbij een uitzondering voor verpakkingen van sigaren die onmiddellijk vóór 20 mei 2016 in de handel waren. Die verpakkingen bevatten een algemene waarschuwing, een waarschuwende tekst en een verwijzing naar informatie over het stoppen met roken. Voor deze sigaren geldt derhalve dat er geen afschrikwekkende afbeelding (onderdeel van de gecombineerde gezondheidswaarschuwing) hoeft te worden opgenomen op de verpakking.

Artikel 3.3 van het besluit geeft de grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de aanduidingen op verpakkingen van elektronische dampwaar. Op grond hiervan zijn in de artikelen 3.10 en 3.11 van de Tabaks- en rookwarenregeling regels gesteld die volgen uit de Tabaksproductenrichtlijn. Artikel 3.10 ziet op onder meer op het vermelden van ingrediënten en het nicotinegehalte op de verpakking van deze producten en artikel 3.11 ziet op het vermelden van een gezondheidswaarschuwing.

Met de toevoeging van het verbod op 'glitter en glamour' voor verpakkingen van tabaksproducten in artikel 3.4 aan het Tabaks- en rookwarenbesluit is het mogelijk gemaakt om in aanvulling op voorgaande artikelen bij ministeriële regeling nadere verpakkingseisen te stellen aan de ruimte die op verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten overblijft naast de voorgeschreven algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gecombineerde waarschuwing uit de Tabaksproductenrichtlijn. Hieraan is invulling gegeven met artikel 3.7a van de regeling. Deze bevatten bijvoorbeeld een verbod op het gebruik van geluid, geur- of smaakeffecten op de verpakkingen. Sigaren als bedoeld in artikel 3.2, tweede lid, zijn uitgezonderd van het verbod op deze 'glitter en glamour' regels.

Per 1 oktober 2020 is de grondslag in artikel 3.4 van het besluit uitgebreid en is op grond daarvan in artikel 3.7 van de regeling een standaardverpakking voorgeschreven voor sigaretten en shagtabak.⁶⁵ Een gestandaardiseerde verpakking wil zeggen dat enkel nog de kleur, de elementen, de aanduidingen, enzovoorts, zijn toegestaan, die zijn beschreven in de ministeriële regeling. Hierdoor krijgen alle verpakkingen hetzelfde standaard uiterlijk, afgezien van de op gestandaardiseerde wijze vermelde productspecifieke informatie, zoals de merknaam, de eventuele merkvariant, producentengegevens en barcode. De nadere verpakkingseisen, de zogenoemde glitter en glamour regels, gebaseerd op artikel 3.4 van het besluit gingen uit van verbodsbepalingen, waardoor in feite «alles wat niet verboden is nog mag». Bij een neutrale verpakking wordt dit principe omgedraaid: enkel de voorgeschreven standaard verpakking zal nog zijn toegestaan. Na de inwerkingtreding van artikel 3.7 van de regeling

⁶⁴ Kamerstukken I, 2023/24, 32 011, nr. F en Kamerstukken I, 2024/25, 32 011, nr. G.

⁶⁵ Zie het Besluit van 14 maart 2020, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak (Stb 2020, 109) en de Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 20 april 2020, houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak (Stcrt. 2020, 24728).



was artikel 3.7a van de regeling enkel nog van toepassing op andere tabaksproducten dan sigaretten en shagtabak. Met de inwerkingtreding van dit besluit zal in de regeling worden bepaald dat dit artikel ook niet meer van toepassing is op sigaren.

Met artikel I van dit wijzigingsbesluit wordt de grondslag in artikel 3.4, eerste lid, wederom aangevuld zodat een standaardverpakking ook verplicht wordt gesteld voor sigaren en elektronische dampwaar.

Elektronische dampwaar omvat zowel de elektronische sigaret (met of zonder nicotine) als de navulverpakkingen en reservoirs, en eventuele andere onderdelen. Met betrekking tot de ruimte op de verpakkingen van elektronische dampwaar die niet in beslag wordt genomen door de aanduidingen, bedoeld in artikel 3.3 zullen bij ministeriële regeling een limitatieve set aan regels worden gesteld. Voor de duidelijkheid is in artikel 3.4, tweede lid, van het besluit opgenomen dat de in dat artikel bedoelde aanduidingen anders zijn dan de betreffende aanduidingen als bedoeld in artikel 3.3 van het besluit. Andere kleuren, vormen of aanduidingen, als bedoeld in artikel 3.4, dan die worden beschreven in de ministeriële regeling, zullen niet langer zijn toegestaan. Hierdoor krijgen alle verpakkingen van elektronische dampwaar dezelfde uitstraling. De regels zullen van toepassing zijn op iedere verpakkingseenheid en iedere buitenverpakking.

Eenzelfde systematiek als bij de hierboven beschreven elektronische dampwaar wordt aangehouden voor sigaren: Met betrekking tot de ruimte op de verpakking die niet in beslag genomen wordt door de algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing, bedoeld in artikel 3.2, eerste lid van het besluit wordt limitatief omschreven hoe een verpakking van sigaren eruit mag zien. Dat zullen regels zijn over kleuren, aanduidingen, de plaatsing van verplichte elementen, lettertypes van product specifieke informatie, et cetera. Het resultaat is een gestandaardiseerde verpakking.

Rekening zal worden gehouden met de verschillende type verpakkingen die worden gebruikt voor sigaren, bijvoorbeeld de kartonnen doosjes, houten kistjes en metalen hulzen. In de ministeriële regeling waarin de eisen aan de verpakkingen zullen worden opgenomen, zullen voor de verschillende soort verpakkingen, daar waar dat nodig is, verschillende eisen worden gesteld, bijvoorbeeld omdat het ene product kleiner is dan het andere. Net als bij sigaretten en shagtabak het geval is, zal artikel 3.7a van de regeling bij het invoeren van een standaardverpakking niet langer meer gelden voor sigaren.

Het derde lid van artikel 3.4 van het besluit wordt geschrapt. Het gevolg is dat óók sigaren die vóór 20 mei 2016 op de markt waren moeten voldoen aan de regels over standaardverpakkingen. In hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting is de onderbouwing van deze keuze beschreven.

Artikel II

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Op grond daarvan treedt artikel I in werking met ingang van 1 juli 2025, gelijktijdig met de bijbehorende ministeriële regeling.⁶⁶ Dit betekent dat sigaren en elektronische dampwaar vanaf die datum alleen nog in standaardverpakkingen in de handel mogen worden gebracht. In de ministeriële regeling, waarin de nadere eisen worden gesteld aan de standaardverpakkingen van elektronische dampwaar en sigaren, zal een overgangsbepaling met een uitverkoopregeling worden opgenomen. Deze uitverkoopregeling zal een termijn bevatten die redelijk is om de voorraden van verpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar te kunnen verkopen. Deze termijn kan voor de verschillende producten verschillend worden vastgesteld.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

⁶⁶ Nationaal Preventieakkoord (voetnoot 1), p. 14.