



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak

Nader Rapport

10 maart 2020
1546903-192562-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 standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 januari 2020, no. 2019002732, 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 26 februari 2020, no. W13.19.0420/III, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan.

Bij Kabinetsmissive van 3 januari 2020, no.2019002732, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de 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 invoering van standaard verpakking voor sigaretten en shagtabak, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W13.19.0420/III

- In artikel I, het voorgestelde artikel 3.4, eerste lid, vervangen door: ‘Voor sigaretten en shagtabak wordt daarbij een standaard verpakkingseenheid en een standaard buitenverpakking voorgeschreven.’*
- In de toelichting aandacht geven aan de wijze waarop aan de verplichting tot notificatie op grond van EU Richtlijn 2015/1535 uitvoering wordt gegeven.*

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is gevolg gegeven. In hoofdstuk 6 van de nota van toelichting is een paragraaf toegevoegd (paragraaf f) waarin wordt ingegaan op de technische notificatie van de ministeriële regeling waarmee uitvoering zal worden gegeven aan het gewijzigde artikel 3.4, eerste lid, van Tabaks- en rookwarenbesluit.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de inwerkingtreding van het besluit – met ingang van 1 oktober 2020 – te voorzien in het besluit zelf. Daartoe is artikel II aangepast, evenals de bijbehorende artikelsgewijze toelichting.



Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis.*



Advies Raad van State

No. W13.19.0420/III
's-Gravenhage, 26 februari 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 januari 2020, no.2019002732, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de 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 invoering van standaard verpakking voor sigaretten en shagtabak, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

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



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W13.19.0420/III**

- In artikel I, het voorgestelde artikel 3.4, eerste lid, vervangen door: ‘Voor sigaretten en shagtabak wordt daarbij een standaard verpakkingseenheid en een standaard buitenverpakking voorgeschreven.’
- In de toelichting aandacht geven aan de wijze waarop aan de verplichting tot notificatie op grond van EU Richtlijn 2015/1535¹ uitvoering wordt gegeven.

¹ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241).



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 sigaretten en shagtabak

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

Op de voordracht van van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 20 december 2019, kenmerk 1546913-192562-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 van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van , kenmerk);

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Aan artikel 3.4, eerste lid, van het **Tabaks- en rookwarenbesluit** wordt een zin toegevoegd luidende: 'Voor sigaretten en shagtabak wordt daarmee een standaard verpakkingseenheid en een standaard buitenverpakking voorgeschreven.'

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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

Algemeen deel

1. Inleiding

Het doel van dit voorstel is het minder aantrekkelijk maken van tabaksverpakkingen zodat minder jongeren beginnen met roken. Er worden daarom standaardverpakkingen ingevoerd. Met dit voorstel wordt een delegatiegrondslag aangevuld, om vervolgens bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de standaardverpakkingen van sigaretten en shag waardoor de marketing van verpakkingen van deze tabaksproducten wordt beperkt tot uitsluitend het vermelden van de merknaam en de merkvariant. De regels voor deze standaardverpakkingen, ook wel neutrale verpakkingen, en in internationale bewoordingen 'plain packaging' genoemd, laten de geldende regels voor de informatieve boodschap, de algemene waarschuwing en de gecombineerde gezondheids waarschuwing op verpakkingen onverlet.

Door deze regels krijgen de verpakkingen van sigaretten en shag hetzelfde standaard uiterlijk. Dit heeft tot gevolg dat er op basis van kleuren en beeldmerken geen mogelijkheid meer is extra aandacht te trekken voor het product, waarmee het product extra aantrekkelijk wordt voor in het bijzonder jongeren. Hierdoor worden jongeren beschermd tegen een nicotineverslaving door het gebruik van deze producten, met ernstige gevolgen voor de gezondheid en een grote kans op voortijdig overlijden tot gevolg. De regering is van mening dat de aantrekkelijkheid van sigaretten en shag sterk vermindert moet worden. Ook sigaren en aanverwante producten, zoals e-sigaretten kunnen zeer aantrekkelijk zijn of worden voor jongeren waardoor het gebruik van deze producten door jongeren aantrekkelijk blijft of zelfs kan toenemen. In een separaat traject zal het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit) worden aangepast om ook voor deze producten een standaardverpakking verplicht te kunnen stellen.

Deze nota van toelichting besteedt voornamelijk aandacht aan het beschermen van jongeren. De regering is echter van mening dat niet alleen jongeren moeten worden beschermd: neutrale verpakkingen strekken er ook toe om te bewerkstelligen dat alle rokers (jong en oud) stoppen met roken, gestopt blijven en meer roken door jong en oud wordt voorkomen.

2. Aanleiding

Het merendeel van de volwassen rokers is voor zijn 18e jaar begonnen met roken.¹ Voorkomen dat jongeren beginnen met roken levert dan ook de meeste winst op in het tabaksontmoedigingsbeleid. Jongeren zijn beïnvloedbaar en de hersenen van jongeren zijn vatbaarder voor de belonende effecten van nicotine in vergelijking met de hersenen van volwassenen. Die belonende prikkels spelen een belangrijke rol bij het doorgaan met roken en de ontwikkeling van nicotine-afhankelijkheid. Jongeren reageren doorgaans sterker op beloning dan volwassenen doordat het beloningscentrum in de hersenen een belangrijke rol speelt.²

Verskillende maatregelen en initiatieven zijn daarom de afgelopen jaren genomen om met name jongeren te beschermen. Insteek is daarbij steeds het gebruik van tabaks- en aanverwante producten te denormaliseren en onaantrekkelijk te maken. Voorbeelden hiervan zijn het invoeren van een reclameverbod in 2002, de verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar in 2014, de sociale normcampagne NIX 18, het invoeren van afschrikwekkende afbeeldingen op tabaksverpakkingen per 20 mei 2016 en het per 1 juli 2018 invoeren van nadere verpakkingseisen om zogenoemde glitter en glamourverpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten te voorkomen. In 2020 worden rookvrije schoolterreinen en een uitstalverbod ingevoerd.

Hoewel het aantal jongeren dat rookt de afgelopen jaren is gedaald, heeft 31% van de 16-jarigen ooit gerookt, heeft 15,4% de maand voorafgaand aan het onderzoek gerookt en rookt 4,1% van de 16-jarigen dagelijks.³ Van de 16 tot 18-jarige MBO- en HBO-studenten heeft ruim de helft ooit gerookt, bijna een derde heeft in de maand voorafgaand aan het onderzoek nog gerookt en 17% rookt dagelijks.⁴

Met de partijen die zijn betrokken bij het Nationaal Preventieakkoord⁵ is afgesproken dat in 2040 een rookvrije generatie wordt gerealiseerd. Hierbij is gekeken welke effectieve maatregelen nodig zijn om

¹ Factsheet Kinderen en Roken; een aantal feiten op een rij, Trimbos-instituut, 2017 en HBSC, Universiteit van Utrecht, 2018

² Idem.

³ Idem.

⁴ Middelengebruik onder studenten van 16-18 jaar op het MBO en HBO 2017, Trimbos, 2017

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/11/23/nationaal-preventieakkoord>.



ervoor te zorgen dat in 2040 geen jongere meer rookt en minder dan 5% van de volwassenen weleens rookt. Het RIVM heeft geconcludeerd dat een samenhangend pakket van maatregelen dat bestaat uit forse accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod, uitbreiding van het rookverbod, in combinatie met intensieve campagnes effectief is om de doelstelling voor jongeren en volwassenen te bereiken. Uit een recente review van Cochrane,⁶ een internationale non-profit organisatie die actuele informatie over de effectiviteit van de gezondheidszorg toegankelijk maakt en waarin 51 gevalideerde wetenschappelijke onderzoeken zijn gewogen over neutrale verpakkingen, blijkt het volgende. Er is voldoende bewijs om te stellen dat zowel jongeren als volwassenen neutrale verpakkingen minder aantrekkelijk vinden, dat de smaak en kwaliteit van het product lager wordt ingeschat, dat deze producten schadelijker worden ingeschat dan producten met merkverpakkingen als de neutrale verpakking een donkere kleur heeft, en dat er aanwijzingen zijn dat jongeren minder geneigd zijn met roken te beginnen.⁷ De studie stelt dat er bewijs is dat de neutrale verpakking ertoe kan bijdragen dat de rookprevalentie afneemt.

In opdracht van het Ierse ministerie van Volksgezondheid is in 2014 door de Universiteit van Waterloo onderzoek gedaan naar de effecten van neutrale verpakkingen.⁸ Eén van de conclusies van dit onderzoek is ook dat neutrale verpakkingen minder aantrekkelijk zijn voor met name jongeren en jong volwassenen. Neutrale verpakkingen zijn dus uiteindelijk van invloed op het rookgedrag. In landen als Australië, Ierland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk maakt de neutrale verpakking deel uit van een breder pakket aan samenhangende maatregelen om tabaksgebruik tegen te gaan.

Met dit voorstel wordt daarom de (sub)delegatiegrondslag in artikel 3.4 aangepast, opdat bij ministeriële regeling nadere worden gesteld aan de standaardverpakkingen van sigaretten en shagtabak. Dit is van belang omdat met de huidige verpakkingmogelijkheden producenten nog steeds doelgroepen, met name jongeren, kunnen aanspreken. Naast de gecombineerde gezondheidswaarschuwing op de verpakking, blijft momenteel nog 35% van de voor- en achterzijde over voor merkuitingen. Daarnaast kunnen nu ook woord- en beeldmerken worden geplaatst op de zijanten naast de algemene waarschuwing en informatieve boodschap en op de boven- en onderzijde.⁹ Producenten gebruiken deze ruimte voor het tonen van het woord- en beeldmerk, de producentengegevens en de barcode. De vigerende nadere verpakkingseisen om glitter- en glamourverpakkingen te voorkomen zullen worden vervangen door de verdergaande regels. Met deze regels, die op het niveau van ministeriële regeling zullen worden ingevuld, zal een eenduidige standaard worden voorgeschreven hoe verpakkingen van sigaretten en shag er enkel nog uit mogen zien.

3. Standaardverpakkingen

Merken zijn een belangrijk middel waarmee bedrijven hun producten kunnen onderscheiden van die van andere producenten. Merken hebben tevens een reclame- en marketingfunctie. Het woordmerk bestaat uit de naam van een organisatie of product. Wanneer een woordmerk ook grafische elementen bevat, zoals een bepaald lettertype en/of logo, is sprake van een woord-beeldmerk. Merken die uitsluitend uit grafische elementen bestaan, zoals logo's, zijn beeldmerken. Door invoering van een eenduidige standaard verpakking wordt de reclame- en marketingfunctie ingeperkt.

Producenten geven tabaksverpakkingen een strakke vormgeving, herkenbare kleuren en logo's, afbeeldingen van idolen, opvallende lettertypes en lettergroottes, hologrammen en andere visuele effecten. Jongeren blijken gevoelig te zijn voor deze kenmerken.¹⁰ Om de reclamewerking van deze kenmerken te beperken, zijn per juli 2018 nadere verpakkingseisen ingesteld, waarbij bijvoorbeeld afbeeldingen van idolen, hologrammen en andere visuele effecten zijn verboden. Dit laat in de visie van de regering echter nog veel ruimte voor marketing via de verpakking. Met de partijen die het Nationaal Preventieakkoord hebben ondertekend is op basis van wetenschappelijke inzichten gekeken wat de meest effectieve wijze is om een rookvrije generatie te realiseren. Gebleken is dat de neutrale verpakking mogelijk effectief is om het gebruik van tabaksproducten te ontmoedigen en dus is besloten om verder te gaan dan de huidige regels voor nadere verpakkingseisen. Het invoeren van de neutrale verpakking is volgens deze partijen een noodzakelijke maatregel, als onderdeel van een breder pakket, om deze rookvrije generatie te realiseren.

Standaardverpakkingen worden gekenmerkt door de afwezigheid van woord-beeldmerken (combinatie

⁶ Cochrane: McNeill, A., Gravelly, S., Hitchman, S. C., Bauld, L., Hammond, D., & Hartmann-Boyce, J. (2017). Tobacco packaging design for reducing tobacco use (Review). *Cochrane Database Syst Rev*, 4, CD011244. doi: 10.1002/14651858.CD011244.pub2.

⁷ Zie Main Results in Cochrane, p. 2.

⁸ Standardized Packaging of Tobacco Products Evidence Review, David Hammond, University of Waterloo, maart 2014, URL:<https://www.drugsandalcohol.ie/22106/1/Standardized-Packaging-of-Tobacco-Products-Evidence-Review.pdf>

⁹ De naam van de producent, de productnaam en -variant en logo's zijn de meest gebruikelijke merkuitingen op tabaksverpakkingen. Het is ook mogelijk om klank-, kleur-, vorm-, patroon-, positie-, hologram-, multimedia- of bewegende merken te registreren.

¹⁰ Factsheet Generieke tabaksverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2019



tie van letters en vormgeving) en beeldmerken. Een standaardverpakking kan, naast de verplichte gezondheidswaarschuwingen en andere wettelijke elementen, enkel de merknaam, de merkvariant, de producentgegevens en de barcode in een vastgestelde kleur, lettertype en lettergrootte bevatten.¹¹ Met de standaardverpakking wordt eenheid bereikt in de uitstraling van verpakkingen van sigaretten en shagtabak, waardoor reclame voor deze tabaksproducten via de verpakking niet meer mogelijk is.

Wetenschappelijk onderzoek (zie de eerder aangehaalde studie¹² en de factsheet van het Trimbos-instituut¹³) zegt het volgende over de effectiviteit van standaardverpakkingen:

- Zowel jongeren en volwassenen vinden standaardverpakkingen minder aantrekkelijk dan merkpakjes, dit geldt vooral voor experimentele rokers en niet-rokers.
- De standaardverpakking genereert vermoedelijk meer aandacht voor de afschrikwekkende afbeelding op de verpakking, hoewel de onderzoeksresultaten niet consistent zijn.
- De standaardverpakking roept een slechtere smaak- en kwaliteitsassociatie van het product op, vooral bij experimentele rokers en niet-rokers.
- De standaardverpakking kan het bewustzijn van de schadelijkheid van tabaksproducten vergroten als de neutrale verpakking een donkere kleur heeft;
- De standaardverpakking vermindert de intentie om tabak te gaan kopen.
- Ook zijn er aanwijzingen zijn dat standaardverpakkingen rokers stimuleren minder te roken dan wel te stoppen met roken.

4. Ontwikkelingen op het gebied van standaardverpakkingen

Het vaststellen van een standaardverpakking voor sigaretten en shagtabak in Nederland is geregeld bediscussieerd in de Tweede Kamer. De regering heeft bij de onderhandelingen over richtlijn 2014/40/EU¹⁴ (hierna: Tabaksproductenrichtlijn) ingezet op de vrije keuze voor lidstaten om verdergaande verpakkingseisen te stellen, naast de verplichte informatieve boodschap, de algemene waarschuwing en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing. De regering heeft meermalen aangegeven dat standaardverpakkingen een middel zijn om rookwaren onaantrekkelijk te maken, maar dat deze maatregel eerst zorgvuldig doordacht moet worden. Op 19 januari 2016 is een petitie aan de Tweede Kamer aangeboden met ruim 30.000 handtekeningen voor een eerlijke standaardverpakking voor sigaretten.¹⁵ Ook blijkt uit een peiling van KWF/TNS NIPO dat 49% van de Nederlanders van 18 jaar en ouder voorstander is van de standaardverpakking.¹⁶ Hieruit blijkt dat al sinds 2016 maatschappelijk draagvlak bestaat voor de standaardverpakking.

Vervolgens zijn tijdens de behandeling van het wetsvoorstel ter implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn op 28 januari 2016 meerdere amendementen en moties ingediend om tot standaardverpakkingen te komen.¹⁷ De standaardverpakking voor met name sigaretten en shagtabak is daarmee een terugkerend onderwerp in de Tweede Kamer geweest. De regering heeft in reactie op de amendementen en moties aangegeven dat de juridische haalbaarheid van standaardverpakkingen een belangrijk element is. Uiteindelijk is de motie van Volp/Bruins Slot aangenomen om nadere verpakkingseisen te stellen aan tabaksverpakkingen teneinde te voorkomen dat verpakkingen aantrekkelijk zijn voor jongeren.¹⁸ Het invoeren van de neutrale verpakking kon op dat moment niet op voldoende draagvlak in de Tweede Kamer rekenen.

In de vigerende regelgeving over de nadere verpakkingseisen is een limitatieve lijst opgenomen met kenmerken die aantrekkelijk zijn voor jongeren en dus niet meer op of in de verpakking van tabaksproducten mogen voorkomen. In de korte tijd dat deze regelgeving van kracht is, is gebleken dat het lastig is voor de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) om als toezichthouder de regelgeving over deze kenmerken te handhaven. De lijst van uitingen die verboden zijn is op dit moment limitatief: daardoor is dat wat niet expliciet is verboden, op dit moment nog toegestaan om aan te brengen op standaardverpakkingen. Zo zijn er sinds de inwerkingtreding nieuwe verpakkingen in omloop die vanwege de kleurstelling een duurzame en gezondere indruk maken. Het is dan ook niet ondenkbaar dat tabaksfabrikanten andere aantrekkelijke elementen – die met de huidige wettelijke beperkingen

¹¹ Met de verplichtingen een unieke identificatiecode en een veiligheidskenmerk op grond van de Wet van 4 december 2019 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet houdende implementatie van de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU inzake de procedure en de verkoop van tabaksproducten (Stb. 2019, 478).

¹² Cochrane: McNeill, A., Gravelly, S., Hitchman, S. C., Bauld, L., Hammond, D., & Hartmann-Boyce, J. (2017). Tobacco packaging design for reducing tobacco use (Review). Cochrane Database Syst Rev, 4, CD011244. doi:.

¹³ Factsheet Generieke tabaksverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2019.

¹⁴ Richtlijn 2014/40 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 (Pb 2014, L 127/1).

¹⁵ Persbericht KWF Kankerbestrijding, 19 januari 2016.

¹⁶ Factsheet Generieke tabaksverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2019.

¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 234, nr. 25.

¹⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34234.



niet voorzien waren – bedenken en plaatsen op verpakkingen. Het risico bestaat daarmee dat de jongeren door deze elementen alsnog in de verleiding worden gebracht om tabaksproducten te gebruiken.

De regering wil met het Nationaal Preventieakkoord een rookvrije generatie in 2040 realiseren waarbij geen enkele jongere meer tabaks- of aanverwante producten gebruikt. Op dit moment beginnen per week honderden jongeren met roken en het ontwikkelen van een zeer schadelijke nicotineverslaving. Van de huidige rokers is tweederde begonnen voor zijn of haar achttiende levensjaar. Van de volwassen rokers overlijdt ruim de helft uiteindelijk aan de gevolgen van roken. Eén op de vier volwassen rokers haalt zijn pensioen niet. Roken zorgt voor veel maatschappelijke kosten; denk aan ziekteverzuim, armoede en verminderde kwaliteit van leven. Er is dan ook veel winst te behalen als jongeren niet meer beginnen met roken en er een rookvrije generatie wordt gerealiseerd.

Met maatschappelijke organisaties en experts is bekeken hoe deze rookvrije generatie op de meest effectieve wijze gerealiseerd kan worden en daarmee te voorkomen dat jongeren beginnen met roken. De neutrale verpakking maakt onderdeel uit van een mogelijk effectieve aanpak en is reeds (in combinatie met andere maatregelen om roken tegen te gaan) ingevoerd in verschillende landen zowel binnen als buiten Europa, waarover verderop meer. Uit onderzoeken naar de invoering van de standaardverpakking in Australië blijkt dat er aanwijzingen zijn dat standaardverpakkingen aanzetten tot minder roken en vaker bellen met een telefonische stoppen met roken lijn.¹⁹ In Australië (waar de standaardverpakking gelijktijdig met grotere gezondheidswaarschuwingen, campagnes en accijnsverhogingen is ingevoerd) is de rookprevalentie sterk afgenomen.²⁰ In het Nationaal Preventieakkoord is opgenomen dat sigaren, shag, e-sigaretten en sigaren moeten worden verpakt in neutrale verpakkingen.²¹ Voor sigaretten geldt dit vanaf 2020 en voor sigaren en e-sigaretten wordt overwogen dit in 2022 in te laten gaan. Met deze amvb wordt een neutrale verpakking voor sigaretten en shag verplicht gesteld. Neutrale verpakkingen voor sigaren en e-sigaretten zullen later verplicht worden gesteld. Ook is in het Nationaal Preventieakkoord opgenomen dat in het kader van neutrale verpakkingen neutrale eisen aan het uiterlijk van sigaretten zelf worden gesteld. Die eisen zullen worden uitgewerkt in een wetsvoorstel.

Bij ministeriële regeling zullen standaardverpakkingen en standaard buitenverpakkingen voor sigaretten en shag worden gedefinieerd waarbij regels worden vastgesteld over:

- de kleur van de binnen- en buitenzijde van de verpakkingseenheid, de buitenverpakking en het folie in een verpakkingseenheid;
- de kleur, het lettertype en de lettergrootte van de toegestane aanduidingen op de verpakkingseenheid en de buitenverpakking;
- de wijze van vermelden van de merknaam, de merkvariant, de barcode en de producentengegevens;
- andere elementen van de verpakkingseenheid en de buitenverpakking.

5. Internationaal perspectief

Bij de uitwerking van de criteria voor standaardverpakkingen van sigaretten en shag zal worden aangesloten bij de regels voor standaardverpakkingen zoals die gelden in Australië²², Nieuw-Zeeland²³, Noorwegen²⁴, Ierland²⁵, Hongarije²⁶, Groot-Brittannië²⁷ en Frankrijk²⁸, waar deze maatregel recent is ingevoerd, zodat daarmee zoveel mogelijk uniformiteit wordt bereikt in het uiterlijk van standaardverpakkingen in de Europese Unie en daarbuiten.

In het Verenigd Koninkrijk hebben twee internetconsultaties en een impact assessment²⁹ plaats gevonden voorafgaand aan de totstandkoming van de regelgeving voor standaardverpakkingen. Het Verenigd Koninkrijk heeft deze input verwerkt in hun regelgeving. Met het onderhavige besluit is aangesloten bij de regelgeving in het Verenigd Koninkrijk. Australië, Nieuw-Zeeland en Ierland hebben de neutrale verpakking toegepast op alle tabaksproducten, inclusief de rookloze producten, zoals de

¹⁹ Cochrane: McNeill, A., Gravelly, S., Hitchman, S. C., Bauld, L., Hammond, D., & Hartmann-Boyce, J. (2017). Tobacco packaging design for reducing tobacco use (Review). *Cochrane Database Syst Rev*, 4, CD011244. doi:

²⁰ Factsheet Generieke tabaksverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2019.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339, p 19.

²² 1 oktober 2012.

²³ 14 maart 2018.

²⁴ 1 juli 2017.

²⁵ 30 september 2018.

²⁶ 20 mei 2017.

²⁷ 20 mei 2016.

²⁸ 20 mei 2016.

²⁹ HM Revenue & Customs, The introduction of standardised packaging for tobacco: HMRC's assessment of the potential impact on the illicit market, Risk and Intelligence Service Analysis & Information, accessed February 2015



e-sigaret. Hongarije, Frankrijk, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk hebben de neutrale verpakking verplicht gesteld voor sigaretten en shag. Noorwegen heeft dit ook gedaan voor snus.³⁰ In Noorwegen en Ierland is de wetgeving over neutrale verpakkingen respectievelijk in juli en september 2017 goedgekeurd. In België zal per 1 januari 2020 een neutrale verpakking voor sigaretten, shag en waterpijptabak in werking treden.

In voornoemde landen maakt de neutrale verpakking deel uit van een breder pakket aan samenhangende maatregelen om tabaksgebruik tegen te gaan. In Australië is de neutrale verpakking al in 2012 van kracht geworden tezamen met het verplicht worden van afschrikwekkende foto's. Deze maatregelen hebben een forse daling van het aantal rokers tot gevolg gehad. Het absolute effect van alleen de invoering van de neutrale verpakking kon in Australië echter niet worden gemeten.³¹

Ook in Nederland worden neutrale verpakkingen voor sigaretten en shag samen met andere tabaksmaatregelen (zoals substantiële accijnsverhogingen, alomvattende rook- en reclameverboden en het uitstalverbod) ingevoerd. Een combinatie van wettelijke maatregelen samen met bijvoorbeeld maatregelen op het gebied van voorlichting heeft in de visie van de regering de grootste kans van slagen om rokers te laten stoppen met roken en te zorgen dat jongeren niet beginnen met roken.³² Neutrale verpakkingen dienen dan ook als noodzakelijk onderdeel van een samenhangend pakket aan maatregelen te worden gezien.

Met dit besluit wordt het mogelijk gemaakt bij ministeriële regeling eisen aan de standaardverpakking voor te schrijven. Met dit besluit wordt dit voor sigaretten en shagtabak verplicht gesteld, vanwege de aantrekkelijkheid van de verpakkingen van deze producten voor met name jongeren en het feitelijke gebruik ervan onder jongeren. Het voornemen van de regering is om deze regels per 2020 in werking te laten treden.

Zoals hierboven aangegeven wordt de neutrale verpakking voor sigaren en elektronische dampwaar op een later moment ingevoerd. Overwogen wordt om dit in 2022 in te laten gaan. Hierbij speelt mee dat van de zeven landen met neutrale verpakkingen voor sigaretten en shag (het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Hongarije, Noorwegen, Australië en Nieuw-Zeeland) drie van deze landen (Ierland, Australië en Nieuw-Zeeland) de neutrale verpakking ook hebben ingevoerd voor sigaren. De ervaring van deze landen zal worden meegenomen bij het vaststellen van de eisen voor sigaren en een exacte invoeringstermijn. Ook zal tijd worden genomen om passende eisen te stellen aan verpakkingen van elektronische dampwaar.

De regering benadrukt dat het uitdrukkelijk niet het voornemen van de regering is om neutrale verpakkingen voor andere producten dan tabaksproducten en aanverwante producten te gaan voorschrijven. Precedentwerking buiten het bereik van de Tabaks- en rookwarenregelgeving is met deze maatregel niet beoogd. Tabaksproducten en aanverwante producten zijn vanwege de schadelijkheid voor de gezondheid, de verslavende werking van nicotine en het grote aantal doden per jaar door aan tabak gerelateerde ziekten van een andere orde dan andere consumentenproducten.

6. Verhouding tot hoger recht

Internationaal gaat het invoeren van neutrale verpakkingen door de overheid dikwijls gepaard met juridische procedures, in gang gezet door tabaksproducenten. In deze paragraaf wordt aangetoond dat neutrale verpakkingen in de visie van de regering in lijn zijn met onder andere het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, de Tabakproductenrichtlijn, uitspraken van het Europese Hof van Justitie (hierna: Hof van Justitie), het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (hierna: TRIPS-verdrag) en het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM).

a. WHO -Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging

Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging verplicht verdragspartijen om maatregelen te treffen om het gebruik van tabaksproducten te ontmoedigen.³³ Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd. Artikel 13 van het verdrag regelt het reclameverbod voor tabaksproducten. In het vijfde lid worden verdragspartijen aangemoedigd verdergaande nationale maatregelen te treffen om reclame voor tabaksproducten te voorkomen. In de Richtsnoeren bij artikel 13 wordt toegelicht, dat hierbij gedacht moet worden aan het invoeren van standaardverpakkingen voor tabaksproducten.³⁴

³⁰ Snus is tabak voor oraal gebruik; binnen de Europese Unie alleen toegestaan in Zweden. Zie artikel 3a van de Tabaks- en rookwarenwet, en artikel 17 en overweging 20 van de Tabaksproductenrichtlijn.

³¹ Factsheet Generieke tabaksverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2019.

³² <https://www.who.int/fctc/cop/WHO-FCTC-ITC-Global-Evidence-Review.pdf>.

³³ WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Geneve, 21 mei 2003. Trb. 2003, 127.

³⁴ Guidelines for implementation of article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, decision FCTC/COP3 (12).



Verder stimuleert de WHO verdragspartijen met diverse beleidspublicaties om de standaardverpakking te implementeren.³⁵

b. Tabaksproductenrichtlijn

Artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn maakt het de lidstaten mogelijk om onder bepaalde voorwaarden verdere voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de verpakking voor tabaksproducten te handhaven of in te voeren, voor zover het aspecten betreft die niet zijn geharmoniseerd door de richtlijn.³⁶ 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 bescherming van de volksgezondheid, hebben lidstaten wel de mogelijkheid om eisen te stellen aan dat deel van de verpakking dat nog niet is geharmoniseerd. Een belangrijke reden voor het stellen van vergaande eisen is het beschermen van de volksgezondheid van jongeren. Per week beginnen honderden jongeren met roken, met alle schadelijke gevolgen van dien. Om die reden kunnen bijvoorbeeld neutrale verpakkingen door lidstaten verplicht worden gesteld.

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 bevestigd dat bovenstaande uitleg van artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn in lijn is met het VWEU.³⁷ Het Hof overweegt daarnaast dat bij elk optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid moet worden verzekerd.

In artikel 11 van het Handvest van de Europese Unie (hierna: Handvest) is de vrijheid van meningsuiting opgenomen. Over artikel 13, eerste lid, van de richtlijn overweegt het Hof van Justitie dat het niet verder gaat dan noodzakelijk ter verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling en het niet strijdig is met noch artikel 11 van het Handvest, noch het evenredigheidsbeginsel. Ook de Franse rechter heeft prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voorgelegd over (onder andere) de voorwaarden waaronder een lidstaat gebruik kan maken van de mogelijkheid die artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn biedt. Die vragen zijn nog niet beantwoord.³⁸

Verder is aangevoerd dat artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn in strijd zou zijn met het intellectuele eigendomsrecht zoals dat is neergelegd in artikel 17 van het Handvest. Daarover heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het gewaarborgde eigendomsrecht, waarvan het intellectuele eigendomsrecht deel uitmaakt, geen absoluut recht is en dat de uitoefening ervan kan worden onderworpen aan beperkingen voor zover die worden gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang die door de Europese Unie worden nagestreefd.³⁹ Het gebruik van het eigendomsrecht kan worden beperkt, mits de opgelegde beperkingen werkelijk beantwoorden aan de door de Unie nagestreefde doeleinden van algemeen belang en, gelet op het nagestreefde doel, niet te beschouwen zijn als een onevenredige en onaanvaardbare ingreep, waardoor het gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast⁴⁰. De Tabaksproductenrichtlijn voldoet daaraan, aldus het Hof.

In een recentere zaak is onder meer de geldigheid van artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn aan de orde geweest.⁴¹ Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de in artikel 13 opgenomen verpakkingseisen voor tabaksproducten, ook al beperken ze het vermelden van feitelijk juiste informatie en daarmee soms het gebruik van een merk (wanneer dit in strijd is met artikel 13, omdat het bijvoorbeeld naar een geur of smaak verwijst of een verkeerde indruk wekt over de risico's van het product), niet in strijd zijn met de het recht op (intellectuele) eigendom zoals dat is opgenomen in artikel 17 van het Handvest.

c. Het vrij verkeer van goederen

Het hierboven besproken artikel 24, tweede lid van de Tabaksproductenrichtlijn, dat gezien kan worden als een *lex specialis* van het vrij verkeer van goederen in de zin van artikel 34 van het VWEU, bevat voorwaarden voor het invoeren van nadere verpakkingseisen: de voorschriften moeten gerechtvaardigd zijn op grond van de volksgezondheid, evenredig en geen discriminatie of verkapt handelsbeperking tussen de lidstaten vormen. Ten overvloede wordt ook artikel 34 VWEU besproken. Het

³⁵ https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/207478/9789241565226_eng.pdf;jsessionid=DFBBD68B64AF9D7B956964FCF00146E6?sequence=1.

³⁶ Zie ook de punten 53 tot en met 55 van de considerans van de Tabaksproductenrichtlijn.

³⁷ Zaak C-547/14, Philip Morris Brands e.a., Europees Hof van Justitie, 4 mei 2016.

³⁸ Zaak C-517/18, Federation Fabricants Cigares, verwijzingsbeschikking 26 juni 2017.

³⁹ Zaak C-220/17, Planta Tabak, Europees Hof van Justitie, 30 januari 2019.

⁴⁰ Arrest van 14 mei 1974, Nold/Commissie, 4/73, EU:C:1974:51, punt 14; van 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, punt 21, en van 16 november 2011, Bank Mellî Iran/Raad, C-548/09 P, EU:C:2011:735, punten 113 en 114.

⁴¹ Zaak C-220/17, Planta Tabak, Europees Hof van Justitie, 30 januari 2019.



voorschrijven van neutrale verpakkingen zou namelijk kunnen worden beschouwd als kwantitatieve invoerbeperking of maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het VWEU. Op grond van artikel 36 van het VWEU is het lidstaten toegestaan een dergelijke beperking in te voeren indien aan een aantal voorwaarden is voldaan.⁴² De maatregel moet beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn, niet verder gaan dan nodig is, kenbaar zijn en zonder discriminatie worden toegepast.

Naar het oordeel van de regering zijn de maatregelen met betrekking tot neutrale verpakkingen, als die al handelsbelemmerend zouden zijn, gerechtvaardigd met het oog op een dwingende reden van algemeen belang, te weten de bescherming van de volksgezondheid. Artikel 36 van de VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.⁴³ De regering wil inzetten op een hoog beschermingsniveau: in 2040 een rookvrije generatie. De in dit besluit voorgeschreven neutrale verpakkingen zijn geschikt om dit nagestreefde doel van een rookvrije generatie te waarborgen en te voorkomen dat jongeren nog beginnen met roken. Neutrale verpakkingen maken onderdeel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen dat met het Nationaal Preventieakkoord is voorgesteld; waarbij het Rijk samen met maatschappelijke organisaties en experts heeft gekeken wat op basis van de wetenschappelijke literatuur de meest effectieve manier is om een rookvrije generatie te realiseren. De bij ministeriële regeling te stellen regels zullen het snelst van toepassing worden op verpakkingen van sigaretten en shagtabak, namelijk in 2020. Vervolgens zal in een andere amvb en ministeriële regeling regels voor elektrische dampwaar en sigaren worden opgesteld.

Omdat verpakkingen van tabaksproducten een belangrijk marketingmiddel zijn, ook al voldoen zij aan de vigerende nadere verpakkingseisen, is het niet mogelijk de aantrekkelijkheid van deze producten voor jongeren op een andere manier te verkleinen. Aan het vereiste van kenbaarheid en voorspelbaarheid wordt met dit voorstel tot wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit en de daarop volgende wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling voldaan. Ten slotte zullen de nadere verpakkingseisen gaan gelden voor alle sigaretten en shag die in Nederland in de handel zijn of worden gebracht, waardoor de maatregel zonder discriminatie wordt toegepast. Op grond van het voorgaande acht de regering deze maatregel in overeenstemming met artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn in het bijzonder, en de Europese regels met betrekking tot het vrij verkeer van goederen in het algemeen.

d. Vrijheid van meningsuiting

Naast het vrij verkeer van goederen moeten de nieuwe regels ook worden getoetst aan artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) waarin het recht op vrijheid van meningsuiting is neergelegd. Een verplichting tot het hebben van neutrale verpakkingen kan een inbreuk vormen op de vrijheid van meningsuiting; het begrenst immers de vrije keuze van vormgeving. Uit artikel 10 EVRM blijkt dat voorwaarden en beperkingen aan de vrijheid van meningsuiting mogen worden opgelegd, onder een aantal voorwaarden.

Een voorwaarde is dat dat de maatregel bij wet moet zijn voorzien. Daaraan zal met dit besluit in combinatie met de ministeriële regeling waarin de eisen worden uitgewerkt, worden voldaan. Voorts is de maatregel in het belang van de volksgezondheid, een belang dat is genoemd in artikel 10, tweede lid, van het 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 maatregel is noodzakelijk in een democratische samenleving, omdat het legitieme doel, namelijk het realiseren van een rookvrije generatie in 2040 waarbij geen jongere nog begint met roken, het tegengaan van meer roken in het algemeen en dat zij die reeds roken daarmee stoppen, niet gerealiseerd kan worden zonder de aantrekkelijkheid van verpakkingen en daarmee de reclamemogelijkheden van verpakkingen vergaand in te dammen. De eisen die op grond van dit besluit aan verpakkingen kunnen worden gesteld, zijn in het licht van de bescherming van de volksgezondheid niet onevenredig belastend. De regering vindt deze inmenging in de vrijheid van meningsuiting daarom gerechtvaardigd en in overeenstemming met artikel 10 EVRM.

e. Intellectueel eigendomsrecht

Het merkenrecht is een intellectueel eigendomsrecht waarmee producenten hun waren en diensten

⁴² 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.).

⁴³ Arrest van het Hof van Justitie 13 juli 2004, C-262/02, Commissie t. Frankrijk. overweging 3.



van die van andere producenten kunnen onderscheiden. Het is mogelijk om de bedrijfsnaam, productnaam, productvariant, lettertype, logo (of een combinatie hiervan) te beschermen met een geregistreerd merk.⁴⁴ Ook kunnen merken een bepaalde productkwaliteit garanderen. In artikel 1, Eerste Protocol bij het EVRM is het beginsel van ongestoord genot van eigendom, bescherming tegen de ontneming van eigendom en de mogelijkheid van regulering van eigendom, opgenomen. Inmenging van de overheid kan gerechtvaardigd zijn als deze voorzienbaar is bij wet, in het algemeen belang en proportioneel is.

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.⁴⁵ Het gerechtvaardigd algemeen belang dat wordt gediend is de bescherming van de volksgezondheid. Voorts is er een 'fair balance' tussen het belang van de bescherming van de gezondheid en het belang van tabaksproducenten. Het voorstel reguleert het eigendomsrecht weliswaar door -vergaande- eisen aan verpakkingen, maar deze regulering van de verpakkingen van sigaretten en shag is in het streven naar een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk. Vanwege de verslavende werking van het product en de ernstige gezondheidsschade die vroegtijdig overlijden tot gevolg kan hebben kan in ieder geval het tegengaan van de aantrekkelijkheid van de verpakkingen helpen het roken voor jongeren onaantrekkelijk te maken. De regering is van mening dat de inperking proportioneel is. Het feit dat bij de ontwikkeling van neutrale verpakkingen rekening kan worden gehouden met de nieuwe voorschriften en dat alle producenten van sigaretten en shag worden geraakt door deze maatregel, draagt bij aan de proportionaliteit van de maatregel. Opgemerkt wordt dat bij ministeriële regeling ook overgangsmaatregelen zullen worden vastgesteld.

Alles overziend voldoet deze beperking van het eigendomsrecht aan de eisen die op grond van het EVRM gelden.

Naast het EVRM is voor intellectuele eigendomsrechten, waar merken een onderdeel van zijn, het TRIPS-verdrag relevant.⁴⁶ 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 teveel op lijkt, niet gebruiken zonder diens toestemming. Verdragspartijen zijn gehouden de registratie van merken niet onmogelijk te maken en intellectuele eigendomsrechten vanuit andere landen niet anders te behandelen dan die van eigen bodem. Tegelijkertijd biedt het verdrag de mogelijkheid om uitzonderingen te maken op de verworven rechten, waarbij uiteraard de legitieme belangen van de merkhouder in acht worden genomen.

Neutrale verpakkingen zijn niet gericht op het veranderen van de typen tabaksproducten, merknamen of merkvarianten. 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 ook niet uit het afschaffen of verbieden van tabaksmerken of het verbieden van registratie ervan, maar uit een beperking van het mogen tonen van bepaalde elementen (zoals het beeldmerk) ervan op de verpakkingen die in Nederland in de handel worden gebracht. Het voorstel laat daarnaast uitingen van het logo in reclame in speciaalzaken, die onder de uitzonderingen van het uitstalverbod vallen, of in vakbladen onverlet. Na inwerkingtreding van de op dit besluit te baseren ministeriële regeling, krijgen verpakkingen van sigaretten en shag hetzelfde standaard uiterlijk, maar met behoud van vermelding van de merknaam, merkvariant, producentgegevens en barcode. Het blijft voor rokers op de verpakking leesbaar welk tabaksproduct in de verpakking zit. Het voorstel gaat daarmee niet verder dan nodig is om jongeren te beschermen tegen de marketingelementen op verpakkingen van tabaksproducten en aanverwante producten.

Disputen over de uitleg van het TRIPS-verdrag kunnen worden voorgelegd aan een geschillencommissie van de World Trade Organization (hierna: WTO). Deze geschillencommissie heeft op 18 juni 2018 in een uitspraak vastgesteld dat de plain packaging-wetten in Australië proportioneel zijn, de handel niet méér belemmeren dan strikt noodzakelijk is voor het legitieme doel om de volksgezondheid te beschermen, en dat ze geen enkele relevante bepaling ter bescherming van intellectueel eigendom schenden.⁴⁷ Eerder besliste de hoogste rechter van Australië al dat de wetgeving op het gebied van neutrale verpakkingen in dat land het gebruik van merken als marketinginstrumenten weliswaar

⁴⁴ Het is ook mogelijk om klank-, kleur-, vorm-, patroon-, positie-, hologram-, multimedia- of bewegende merken te registreren.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, Marrakesh, 15 maart 1994, bijlage IC, Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (Trb. 1995, 130).

⁴⁷ Het beroep tegen deze uitspraak over invoering van deze maatregel in Australië loopt overigens nog.



reguleerde, maar dat geen sprake was van ontneming van eigendom.⁴⁸

In dezelfde zaak als hierboven beschreven over de uitleg van artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn, noemde het Hof van Justitie dat het intellectuele eigendomsrecht geen absolute gelding heeft, maar in relatie tot zijn sociale functie moet worden beschouwd.⁴⁹ Volgens het Hof is het in relatie tot artikel 13 relevant dat de beperking van het merkenrecht (wanneer het merk in strijd is met artikel 13, omdat het bijvoorbeeld naar een geur of smaak verwijst of een verkeerde indruk wekt over de risico's van het product) alleen betrekking heeft op het gebruik door de fabrikanten van hun merken op de etikettering van verpakkingseenheden, op de buitenverpakking en op het tabaksproduct zelf, zonder afbreuk te doen aan het wezen van hun merkrecht. Daarnaast zou de beperking van het gebruik van merken in dit geval bijdragen aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang door bij te dragen aan het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid. De regering benadrukt nogmaals dat het uitdrukkelijk niet het voornemen van de regering is om neutrale verpakkingen voor andere producten dan tabaksproducten en aanverwante producten te gaan voorschrijven. Bij een beperking van grondrechten dient een zorgvuldige belangenafweging te worden gemaakt. In het specifieke geval van tabaksproducten en aanverwante producten valt deze afweging vanwege de schadelijkheid voor de gezondheid, de verslavende werking van nicotine en het grote aantal doden per jaar door aan tabak gerelateerde ziekten anders uit dan bij andere consumentenproducten.

7. Gevolgen voor toezicht en handhaving

a. gevolgen voor de toezichthouder

Aan de NVWA is gevraagd een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te doen. In haar advies wordt het invoeren van een neutrale verpakking vanuit de handhaving in beginsel onderschreven. De beoordeling of een verpakking wel of niet aan de (standaard) eisen voldoet lijkt 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. Daar het voorstel zich beperkt tot het aanvullen van een rechtsgrondslag kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over de benodigde capaciteit voor toezicht en uitvoering. Dit zal pas mogelijk zijn in de uitvoerings- en handhavings-toets van de op het voorstel te baseren ministeriële regeling. De NVWA geeft in haar advies vast een aantal aanbevelingen voor die ministeriële regeling waarmee tijdens het voorbereiden van die regeling rekening zal worden gehouden.

b. Gevolgen voor de rechterlijke macht

In de landen waar standaardverpakkingen voor tabaksproducten zijn ingevoerd hebben tabaksproducenten juridische procedures aangespannen tegen standaardverpakkingen en mogelijk verlies van rechten, zoals het merkenrecht. Hoewel deze procedures in die landen niet tot aanpassing van de regels voor standaardverpakkingen hebben geleid is het mogelijk dat de tabaksproducenten in Nederland ook dergelijke procedures zullen aanspannen. Het zal in dat geval gaan om enkele procedures van de grootste tabaksproducenten die wellicht doorprocederen tot de hoogste rechter.

c. Gevolgen voor de Rijksbegroting

Eventuele juridische procedures tegen standaardverpakkingen zullen extra kosten met zich meebrengen voor de procesvertegenwoordiging en rechterlijke macht.

d. Gevolgen voor de regeldruk

Dit besluit leidt op zichzelf niet tot regeldruk voor burgers, professionals of bedrijven. De eisen die gesteld worden aan de standaardverpakkingen van sigaretten en shag zullen omschreven worden in een ministeriële regeling. In die ministeriële regeling worden dan ook de gevolgen voor de regeldruk omschreven voor bedrijven. Het voorstel voor standaardverpakkingen leidt voor gemiddeld 69 tabaksproducenten tot een eenmalige aanpassing van de software, het testen ervan en het herontwerpen van de verpakkingen. Bij de berekening daarvan wordt aangesloten bij de Regeling nadere verpakkingseisen van 26 april 2018 (Staatscourant 2018, 23779). Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) adviseert in de nota van toelichting aandacht te besteden aan het voor de regeldruk minder belastende alternatief van de (geleidelijke) introductie van een algeheel rookverbod voor de doelgroep

⁴⁸ Gevoegde zaken S409/2011 en S389/2011JT, *International SA v Commonwealth of Australia en British American Tobacco Australasia Limited v The Commonwealth*, High Court of Australia, 15 Augustus 2012.

⁴⁹ Zaak C-220/17, *Planta Tabak*, Europees Hof van Justitie, 30 januari 2019.



van de voorgenomen maatregelen. In het Nationaal Preventieakkoord is gekozen voor een breed pakket aan maatregelen om het gebruik van tabaks- en aanverwante producten op meerdere manieren te ontmoedigen en een rookvrije generatie te realiseren. De invoering van neutrale verpakkingen voor sigaretten en shag maakt onderdeel uit van deze mogelijk effectieve aanpak die op voldoende maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Voor een algeheel rookverbod voor de doelgroep is niet voldoende draagvlak.

e. Impact analyse

Het doel van het voorstel is om met standaardverpakkingen het pakket aan maatregelen te versterken, dat gericht is op het voorkomen dat jongeren tabaksproducten gaan gebruiken. Het is aannemelijk dat standaardverpakkingen gevolgen hebben voor het bedrijfsproces van de tabaksproducenten en importeurs, met mogelijk op termijn minder productie van deze producten voor de Nederlandse markt als gevolg van een afnemende vraag bij Nederlandse verkooppunten. Deze gevolgen sluiten echter aan bij het doel van het tabaksontmoedigingsbeleid en zijn te rechtvaardigen vanwege het te bereiken hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid. Van de 616 merken van sigaretten en shagtabak die bij het RIVM staan geregistreerd zal in ieder geval de verpakking moeten worden aangepast. De bedrijfseffecten die hiermee gepaard gaan voor tabaksproducenten en importeurs, zoals mogelijke dalingen van de verkoop, zullen worden opgenomen in de ministeriële regeling waarin de nadere eisen aan de neutrale verpakkingen zullen worden omschreven. In de ministeriële regeling zal tevens een uitverkoopregeling worden opgenomen met een termijn die redelijk is om de bestaande voorraden te kunnen verkopen.

Uit de bij het RIVM geregistreerde data van producenten blijkt dat er in 2015, 375 merkvarianten van sigaretten en 241 merkvarianten van shagtabak in Nederland in de handel zijn. De verwachting is dat producenten alle verpakkingen dienen aan te passen om aan de gestandaardiseerde verpakkingseisen te voldoen.

f. Internetconsultatie

Via www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenbesluit is van 25 april 2019 tot en met 26 mei 2019 aan een ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het onderhavige ontwerp van een wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit en de bijbehorende nota van toelichting, waarbij de volgende vraag is gesteld: 'Wat is uw reactie op het voornemen om de standaardverpakking voor sigaretten en shag in te voeren teneinde een rookvrije generatie te realiseren'? De technische uitwerking van de standaardverpakkingen wordt bij ministeriële regeling vastgesteld, die ook ter internetconsultatie zal worden voorgelegd. Zie het algemene deel van deze nota van toelichting voor de criteria die daarin worden opgenomen.

Er zijn in totaal 302 reacties binnengekomen van organisaties, zorgprofessionals en particulieren. 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 bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, rekening wordt gehouden met artikel 5.3 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Dat betekent dat reacties afkomstig van organisaties uit de tabaksindustrie, organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten en organisaties die actief zijn in de elektronische sigarettenbranche niet worden meegenomen voor zover het beleidskeuzes betreft.

Veel respondenten zijn vóór invoering van een standaardverpakking voor sigaretten en shag. Deze respondenten bestaan voornamelijk uit particulieren, zorgprofessionals en organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid. Zij geven aan het een heel goed initiatief te vinden. De redenen die worden aangevoerd zijn onder andere dat elk middel om te voorkomen dat jongeren op een heel kwetsbare leeftijd verslaafd raken, wordt gesteund. Ook wordt aangevoerd dat een roker ook aan het merk, de verpakking en de kleur van de verpakking gehecht is en een standaardverpakking met foto's de roker zal kunnen helpen te stoppen. Het is nu immers alom bekend dat het een zeer schadelijk product is voor de gezondheid van mensen. Het paste voorheen bij een stoer imago dat werd versterkt door het uiterlijk van de pakjes sigaretten en shag. Verwacht wordt dat neutrale verpakkingen niet meer stoer zullen worden gevonden. Alles wat helpt om roken te ontmoedigen wordt door deze respondenten gesteund.

Andere respondenten zijn tegen de invoering van een standaardverpakking voor sigaretten en shag. Deze respondenten bestaan voornamelijk uit organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten, organisaties uit de tabaksindustrie, organisaties die actief zijn in de elektronische sigarettenbranche en veel particulieren. De redenen die worden aangevoerd zijn onder andere dat verdere betutteling door de overheid contraproductief werkt. Verder wordt genoemd dat het de



zoveelste maatregel van de overheid is en dat de maatregel zorgt voor extra kosten voor fabrikanten. Organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten verwachten dat het meer tijd in beslag neemt om sigaretten en shag te verkopen, omdat neutrale verpakkingen het onderscheid tussen de verschillende pakjes bemoeilijkt. Door organisaties uit de tabaksindustrie wordt opgemerkt dat de maatregel inbreuk zou maken op het merkenrecht. Ook wordt opgemerkt dat de huidige 'afschrikkende' plaatjes al niet effectief zijn en dat veel rokers hun sigaretten in een kunststof of metalen doosjes bewaren. Deze maatregel zou daarom weinig toevoegen. Het aantal rokers zal volgens deze respondenten niet verminderen, omdat deze maatregel in hun ogen geen effect zal hebben op de rookverslaving. De regering kan zich niet in de opvattingen van deze groep respondenten vinden. Met maatschappelijke organisaties en experts is bekeken hoe een rookvrije generatie op de meest effectieve wijze gerealiseerd kan worden om daarmee te voorkomen dat jongeren beginnen met roken. De neutrale verpakking maakt onderdeel uit van een mogelijk effectieve aanpak en is al ingevoerd in verschillende landen. In Australië is de rookprevalentie met name onder jongeren gedaald⁵⁰.

Een klein deel van de respondenten staat ambivalent tegenover de maatregel. Dit zijn voornamelijk particulieren. Zij zijn van mening dat de maatregel geen 'zin' heeft. Dikwijls wordt aangegeven dat het effectiever is om het aantal verkooppunten te verminderen om roken te ontmoedigen. Op deze opmerking wordt niet ingegaan, omdat deze reacties buiten de reikwijdte van de gestelde vraag over het geconsulteerde ontwerpbesluit vallen.

De ontvangen reacties op het ontwerpbesluit geven geen aanleiding het ontwerpbesluit aan te passen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Met artikel I wordt artikel 3.4 van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit) gewijzigd. Het huidige (2019) artikel 3.4 van het besluit bevat een grondslag voor het stellen van eisen aan dat deel van de verpakkingseenheid en buitenverpakking waarop niet de algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing zijn weergegeven die zijn voorgeschreven in de Tabaksproductenrichtlijn. Artikel 3.4 vormt daarmee een aanvulling op de artikelen 3.1 tot en met 3.3 van het besluit. In de Tabaks- en rookwarenregeling (hierna: regeling) zijn de eisen uitgewerkt; deze eisen staan ook wel bekend als het 'verbod op glitter & glamour'.⁵¹ Ze bevatten bijvoorbeeld een verbod op het gebruik van opvallende kleuren op de verpakkingen. Met onderhavige wijziging wordt de grondslag uitgebreid, zodat ten aanzien van sigaretten en shagtabak verdergaande regels zullen worden gesteld, namelijk regels die inhouden dat de verpakkingen van die producten enkel nog het gestandaardiseerde uiterlijk mogen hebben dat bij ministeriële regeling wordt omschreven.

Daartoe wordt het eerste lid aangevuld met de notie dat de eisen aan verpakkingseenheden en buitenverpakkingen, voor wat betreft het gedeelte dat niet in beslag wordt genomen door de algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing, gestandaardiseerde eisen zullen zijn (artikel 3.4 is daarmee nog steeds een aanvulling op de artikelen 3.1 tot en met 3.3. van het besluit). 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 uiterlijk, afgezien van de op gestandaardiseerde wijze vermelde productspecifieke informatie, zoals de merknaam, de eventuele merkvariant, producentengegevens en barcode. De huidige regels gebaseerd op artikel 3.4, eerste lid, gaan uit van verbodsbepalingen, waardoor in feite 'alles wat niet verboden is nog mag'. In de nieuwe regels wordt dit principe omgedraaid: enkel de voorgeschreven vormgeving van verpakkingen zal nog zijn toegestaan.

In paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting is beschreven welke nadere verpakkingseisen gesteld zullen worden. Daar waar mogelijk zal worden aangesloten bij de verpakkingseisen die in andere landen al gelden. Deze eisen zullen betrekking hebben op onder meer de kleur en de aanduidingen op verpakkingen, zoals genoemd in het tweede lid van artikel 3.4. Dit lid biedt al genoeg ruimte om alle soorten eisen aan de verpakkingen te kunnen stellen die nodig zijn om een standaard uiterlijk te realiseren en hoeft daarom niet te worden aangevuld.

⁵⁰ Factsheet Generieke tabaksverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2019.

⁵¹ Besluit van 19 september 2017, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met nadere eisen aan verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten ter voorkoming dat de verpakking tot extra aandacht voor deze producten leidt, Stb 2017, 358.



Uit artikel 2, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet volgt dat voor de verschillende producten verschillende eisen kunnen worden gesteld. Dat zal in de ministeriële regeling die gebaseerd wordt op het aangevulde artikel 3.4 van het besluit ook zo zijn. Daarnaast blijven de bestaande nadere verpakkingseisen voor andere voor roken bestemde tabaksproducten gelden, totdat ook voor die producten gestandaardiseerde verpakkingen worden ingevoerd.

Artikel II

Het voornemen is het gewijzigde artikel 3.4, eerste lid, met ingang van 1 juli 2020 in werking te laten treden, gelijktijdig met de nog te ontwikkelen ministeriële regeling. Vanaf die datum mogen voor de Nederlandse markt voor sigaretten en shagtabak alleen nog standaardverpakkingen in de handel worden gebracht. Desalniettemin zal in de ministeriële regeling met een overgangsbepaling een uitverkoopregeling worden opgenomen voor een termijn die redelijk is om de voorraden van al geproduceerde producten te kunnen verkopen. Op een later moment volgen andere producten, zoals e-sigaretten en sigaren.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,