



Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 7 februari 2022, kenmerk 3302750-1022554-WJZ, houdende publicatie en inwerkingtreding van de wijziging van het Tabaks- en rookwarenregeling ter regulering van elektronische verhittingsapparaten en een standaard uiterlijk voor sigaretten

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Gelet op artikel 2, zesde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet en de artikelen 3.3 en 5.10 van het Tabaks- en rookwarenbesluit;

Besluit:

ARTIKEL I

De Tabaks- en rookwarenregeling wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 2.7 wordt een artikel ingevoegd:

Artikel 2.7a

1. In aanvulling op artikel 2.7, worden sigaretten slechts in de handel gebracht indien voldaan wordt aan de volgende eisen:
 - a. de lengte van de sigaret met filter is minimaal 80 en maximaal 85 millimeter en lengte van de sigaret zonder filter is minimaal 65 en maximaal 70 millimeter;
 - b. de diameter van de sigaret is minimaal 7,5 en maximaal 8 millimeter;
 - c. het papier dat de tabak van de sigaret omhult is van aaneengesloten materiaal zonder doorzichtige onderdelen, is onbedrukt, heeft een matte en gladde afwerking, bevat geen visuele- of geluidseffecten en is wit van kleur;
 - d. indien sigaretten een filter bevatten is de filter zelf wit van kleur en het papier dat de filter omhult is hetzij wit hetzij bedekt met een print van imitatiekurk.
2. In afwijking van het eerste lid, onder c, mogen sigaretten de merknaam en merkvariant bevatten, mits de tekst:
 - a. ten hoogste eenmaal voorkomt;
 - b. is weergegeven in het standaard lettertype Helvetica, zonder opmaakvarianten;
 - c. is weergegeven in de kleur zwart met een matte en gladde afwerking;
 - d. uitsluitend letters van het alfabet, getallen of het ampersandteken bevat, waarbij tussen de woorden, getallen en ampersandtekens telkens hooguit een spatie wordt gebruikt;
 - e. hooguit hoofdletters bevat voor de eerste letter van elk woord;
 - f. is weergegeven in een maximale tekengrootte 8;
 - g. de merkvariant direct onder de merknaam staat opgenomen en samen met de merknaam evenwijdig is aan en niet meer dan 38 millimeter verwijderd is van het uiteinde van de sigaret dat niet bedoeld is om aan te steken.

B

In artikel 3.10, vierde lid, wordt voor 'een elektronische sigaret zonder nicotine' ingevoegd 'een elektronisch verhittingsapparaat, '.

C

In artikel 3.11, tweede lid, wordt voor 'een elektronische sigaret zonder nicotine' ingevoegd 'een elektronisch verhittingsapparaat, '.



D

In artikel 6.4, vierde lid, wordt voor 'een elektronische sigaret zonder nicotine' ingevoegd 'een elektronisch verhittingsapparaat, '.

E

Artikel 7.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid vervalt.
2. Na het tweede lid worden twee leden toegevoegd, luidende:
 3. Sigaretten die voldoen aan de Tabaks- en rookwarenregeling zoals die luidde op 30 juni 2022 en die geproduceerd zijn of in het vrije verkeer zijn gebracht vóór 1 juli 2022, mogen tot 1 juli 2023 in de handel worden gebracht.
 4. Elektronische verhittingsapparaten die zijn geproduceerd of in het vrije verkeer zijn gebracht vóór 1 juli 2022, mogen tot 1 juli 2023 in de handel worden gebracht.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking op het tijdstip waarop de Wet van 1 december 2021 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en in verband met de invoering van eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten (Stb. 2021, 597) in werking treedt, met uitzondering van artikel I, onderdeel E, onder 1, dat in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin deze regeling wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen*



TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

Roken is een ernstige verslaving met zeer schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de roker zelf, maar ook van meerokers. Onderzoek wijst uit dat het overlijden van twee derde van de rokers te wijten is aan roken.¹ In Nederland betekent dit dat elk half uur iemand overlijdt aan de gevolgen van roken.² Vanuit het belang van het beschermen van de volksgezondheid voert de regering een tabaksontmoedigingsbeleid waarbij wordt ingezet op het voorkomen dat jongeren beginnen met roken van tabaksproducten en aanverwante producten, het beschermen van omstanders tegen meeroken en meedampen en het ondersteunen van rokers die willen stoppen met roken. Op 23 november 2018 is het Nationaal Preventieakkoord³ (hierna: Preventieakkoord) aangeboden aan de Tweede Kamer. In dit akkoord is een pakket aan maatregelen en acties afgesproken met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om ernaar te streven dat in 2040 een rookvrije generatie is gerealiseerd. Dat betekent dat vanaf 2040 geen jongere meer rookt en dat het aantal rokers onder Nederlanders van 18 jaar en ouder is teruggedrongen tot minder dan 5%. Om dit te realiseren is besloten dat erop wordt ingezet dat meer kinderen opgroeien in een rook- en tabaksvrije omgeving, zodat wordt voorkomen dat kinderen in de verleiding worden gebracht om te roken of aanverwante producten te gebruiken.

In een brief aan de Kamer d.d. 14 mei 2018⁴ is voorts het voornemen opgenomen om nadere regels te stellen aan verhittingsapparaten en benodigde accessoires die gebruikt kunnen worden voor het verhitten van tabak (hierna: elektronische verhittingsapparaten). In het Nationaal Preventieakkoord is in dit kader ook als doelstelling opgenomen dat kinderen niet in aanraking komen met nieuwsoortige tabaksproducten, zoals verhitte tabak.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) heeft de mogelijke impact van het Nationaal Preventieakkoord beoordeeld en concludeert dat een samenhangend pakket aan maatregelen nodig is om een rookvrije generatie te kunnen realiseren. Dit pakket aan maatregelen bestaat onder meer uit het verhogen van accijnzen, het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten in verkooppunten uitgestald te tonen, de uitbreiding van het reclameverbod en de uitbreiding van het rookverbod voor de e-sigaret met en zonder nicotine, de inzet van meerjarige campagnes, het creëren van toegankelijke en beschikbare zorg om mensen te helpen bij het stoppen met roken en het voorschrijven van standaardverpakkingen voor sigaretten, shag, sigaren en elektronische dampwaar. Om te voorkomen dat de tabaksindustrie door de regelgeving inzake standaardverpakkingen de aandacht verlegt van het aantrekkelijk maken van de verpakking naar het aantrekkelijk maken van het tabaksproduct zelf, is in het Preventieakkoord eveneens de maatregel opgenomen dat sigaretten een neutraal uiterlijk krijgen.

Al deze maatregelen zijn erop te gericht te voorkomen dat tabaksproducten en aanverwante producten aantrekkelijk, toegankelijk en beschikbaar zijn voor jongeren, maar ook voor andere kwetsbare groepen zoals rokers die willen stoppen, ex-rokers en dampers die willen stoppen. Zo worden jongeren en andere groepen beschermd tegen de verleiding om te gaan roken en dampen en tegen de blootstelling via meeroken of meedampen.

Gelet op het voorgaande is door middel van een wijziging⁵ van de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: de wet) 1) een elektronisch verhittingsapparaat dat gebruikt kan worden voor de consumptie van tabak of tabaksproducten via een proces van verhitte, al dan niet in combinatie met enig ander proces, onder de reikwijdte van de wet gebracht, en 2) een wettelijke grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling regels te stellen aan het uiterlijk van sigaretten, zodat deze een neutraal uiterlijk behouden. Artikel 3.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit) is door middel van een wijziging ten aanzien van elektronische tabaksverhittingsapparaten al in overeenstemming gebracht met de wet. Met deze ministeriële regeling wordt de Tabaks- en rookwarenregeling (hierna: regeling) in overeenstemming gebracht met de wet. Daarvoor behoeft de regeling specifiek wijziging als het gaat om

¹ Banks, E., Joshy, G., Weber, M.F. e.a., Tobacco smoking and all-cause mortality in a large Australian cohort study: findings from a mature epidemic with current low smoking. 2015.

² 'Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018, een gezond vooruitzicht', RIVM, juni 2018. Zie ook: www.rivm.nl, zoekterm: 'volksgezondheid toekomst verkenning 2018' en www.volksgezondheidenzorg.info, zoekterm: 'roken en cijfers'.

³ *Kamerstukken II 2018/19*, 32 793, nr. 339, p. 13 en zie ook: www.rijksoverheid.nl, zoekterm: nationaal preventieakkoord.

⁴ *Kamerstukken II 2017/18*, 32 011, nr. 64.

⁵ Wet van 1 december 2021 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en in verband met de invoering van eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten, *Stb.* 2021, 597.



a) regels ten aanzien van aanduidingen op verpakkingen (waaronder gezondheidswaarschuwingen) van elektronische verhittingsapparaten, b) vereisten die in acht moeten worden genomen bij het maken van reclame voor elektronische verhittingsapparaten en c) specifieke eisen die aan het uiterlijk van sigaretten worden gesteld.

2. Elektronische verhittingsapparaten voor tabak of tabaksproducten.

Het verhitten van tabak, al dan niet in combinatie met verbranding, is een nieuwe manier om tabak te gebruiken. Het verhitten van tabak kan gebeuren met speciaal daarvoor ontwikkelde tabaksproducten (een voorbeeld hiervan zijn de HEETS tabaksticks voor IQOS-apparaten) of door het zelf toevoegen van losse tabak, kruidenmengsels, cannabis of combinaties van deze producten in zogenoemde 'vaporizers'.

Zoals in de memorie van toelichting⁶ bij de wijziging van de wet⁷ reeds naar voren is gekomen, is het verhitten van tabak schadelijk voor de volksgezondheid. Zo blijkt uit onderzoek van het RIVM dat de emissies van verhitte tabakssticks nicotine, kankerverwekkende stoffen en andere schadelijke stoffen zoals propyleenglycol, glycerol, aldehyden, nitrosamines en metalen bevatten.⁸ De stoffen die vrijkomen bij de consumptie van tabakssticks kunnen de longen van gebruikers of omstanders irriteren of beschadigen.⁹ Bovendien is de tabaksstick een verslavend product, omdat de emissie nicotine bevat. De regering acht het daarom noodzakelijk dergelijke elektronische verhittingsapparaten te reguleren om te voorkomen dat deze (nog) populair(der) worden. Met de hiervoor aangehaalde wetswijziging en de hierop gebaseerde wijziging van artikel 3.3 in het besluit is hier invulling aan gegeven door aansluiting te zoeken bij de regels die al gelden voor elektronische sigaretten.

De volgende regels worden met deze regeling van toepassing op elektronische verhittingsapparaten.

1. Geen positieve marketinguitingen op de verpakkingen.
Net als voor e-sigaretten wordt geregeld dat op de verpakking van elektronische verhittingsapparaten geen teksten mogen staan die het product aanprijzen of op een positieve manier vergelijken met een ander product. Er mag bijvoorbeeld niet worden vermeld dat het product minder schadelijk zou zijn dan een ander product of dat het product milieuvriendelijk heeft.
2. Verplichte gezondheidswaarschuwing op de verpakking.
Aangezien het verhitten van tabak schadelijk is voor de gezondheid wordt op de verpakking van de elektronische verhittingsapparaten de volgende gezondheidswaarschuwing verplicht gesteld: *'Dit product schaadt uw gezondheid. Het gebruik ervan wordt afgeraden voor niet-rokers'*. De verplichting om een gezondheidswaarschuwing te vermelden op de verpakking is in lijn met de regels voor e-sigaretten.
3. Verplichte gezondheidswaarschuwing bij reclame.
Reclame voor tabaksproducten en aanverwante producten is nog maar zeer beperkt toegestaan. Onder de omstandigheden waarop reclame voor verhittingsapparaten nog mogelijk is moet – net zoals dat voor e-sigaretten het geval is – de reclame-uiting worden voorzien van de volgende gezondheidswaarschuwing: *'Dit product schaadt uw gezondheid'*.

3. Neutraal uiterlijk sigaret

3.1 Achtergrond

Het merendeel van de volwassen rokers is voor zijn 18^e levensjaar begonnen met roken. Ook is gebleken dat hoe jonger men begint met roken, hoe groter de kans op verslaving is en hoe moeilijker het is om te stoppen met roken.¹⁰ Voorkomen dat jongeren beginnen met roken levert dan ook de meeste gezondheidswinst op. De Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO (World Health Organization)) deed in 2016 de aanbeveling om niet alleen eisen aan de verpakking van tabaksproducten te stellen zodat deze een standaard uiterlijk heeft, maar dergelijke eisen ook aan de tabaksproducten zelf te stellen.¹¹ Met deze wijzigingsregeling worden eisen aan het uiterlijk van sigaretten gesteld. Door het stellen van dergelijke eisen kan worden voorkomen dat de tabaksindustrie haar aandacht verlegt van het aantrekkelijk maken van de verpakkingen van sigaretten naar het aantrekkelijk of opvallend maken van het uiterlijk van de sigaret zelf. Net zoals niet-neutrale tabaksverpakkingen

⁶ Kamerstukken II 2020–2021, 35 665, nr. 3, paragraaf 2.2.

⁷ Wet van 1 december 2021 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en in verband met de invoering van eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten, *Stb.* 2021, 597.

⁸ 'Ook verhitte tabak bevat verslavende nicotine en schadelijke stoffen', RIVM, 15 mei 2018. Zie ook: www.rivm.nl, zoektermen: 'verhitte tabak', 'verslavende nicotine en schadelijke stoffen' en www.jellinek.nl, zoektermen: 'hoe schadelijk is de e-sigaret'.

⁹ RIVM (2018). 'Nieuwsoortige tabaksproducten die worden verhit'. Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 32 011, nr. 64.

¹⁰ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Factsheet Kinderen en Roken (2017).

¹¹ WHO (2016). Plain packaging of tobacco products: evidence, design and implementation.



belangrijke eigenschappen kunnen bevatten die rokers kunnen aanspreken, kan het uiterlijk van een sigaret datzelfde effect hebben.¹² Het verleden heeft al uitgewezen dat de tabaksindustrie het uiterlijk van tabaksproducten, zoals sigaretten, gebruikt om specifieke rokersgroepen aan te trekken.¹³ Zo is gebleken dat de tabaksindustrie specifiek (jonge) vrouwen wil verleiden met een dunner en langere design sigaret, bedoeld om associaties met elegantie, glamour en vrouwelijkheid op te wekken.¹⁴ Ook de kleur is van invloed op de aantrekkelijkheid van een sigaret.¹⁵ Wanneer hieraan geen standaard witte kleur zou worden voorgeschreven, is het aannemelijk dat de tabaksindustrie ook de kleur van de sigaret zou aangrijpen om het product aantrekkelijk te maken. Een sigaret heeft een belangrijk marketing potentieel. Hoewel de verpakking van een sigaret al zichtbaar kan zijn bij het roken van een sigaret, is de sigaret zelf dat in ieder geval altijd. Daarom is het voorschrijven van een neutrale sigaret een belangrijke aanvulling op de maatregel waarin een neutrale verpakking voor sigaretten verplicht is gesteld.¹⁶ Met de wijziging van de wet¹⁷ is de mogelijkheid gecreëerd om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan het uiterlijk van een sigaret. In deze wijzigingsregeling zijn die nadere eisen opgesteld.

De kenmerken van sigaretten waar met deze regeling eisen aan worden gesteld zijn de kleuren, de aanduidingen, de vormgeving en de afmetingen. Op grond van de gestelde eisen zijn op een sigaret nog enkel de merknaam en de merkvariant in een vastgestelde kleur, lettertype en lettergrootte toegestaan. Het is niet meer mogelijk om op basis van kleuren en beeldmerken extra aandacht te vestigen op de sigaret en daarmee jongeren en andere kwetsbare groepen te verleiden om met roken te beginnen. Daarom acht de regering het ook in Nederland noodzakelijk om een neutraal uiterlijk voor een sigaret voor te schrijven.

3.2 Eisen aan de lengte, breedte en kleur

De filtersigaret dient een lengte tussen de 80 en 85 millimeter te hebben en een sigaret zonder filter tussen de 65 en 70 millimeter. De diameter is voor beide sigaretten tussen de 7,5 en 8 millimeter. Deze gegevens zijn overgenomen uit de EU Common Entry Gate (hierna: EU-CEG). Hierin worden door producenten en importeurs van tabaksproducten, elektronische sigaretten en navulverpakkingen de belangrijkste gegevens over hun producten ingediend. Op die manier zijn deze gegevens bekend bij de autoriteiten in de Europese landen waar producenten en importeurs de tabaksproducten, elektronische sigaretten en navulverpakkingen verkopen. Met de in deze ministeriële regeling opgenomen eisen aan de lengte en diameter van de sigaret is het niet langer toegestaan om filtersigaretten met dezelfde diameter maar met een kortere (65 – 70 millimeter) of langere lengte (100 millimeter of 120 millimeter – zogenaamde 100S of 120S sigaretten) op de markt te brengen. Verder is de sigaret uitsluitend wit van kleur en van aaneengesloten materiaal, zonder doorzichtige onderdelen, visuele effecten en geluidseffecten. Wat niet in deze regeling is opgenomen, is voorts verboden. De eisen die met deze regeling worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten, zijn in overeenstemming met de op dit moment meest gangbare praktijk en met de regels die Australië, Frankrijk, Hongarije, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en Ierland stellen aan het uiterlijk van sigaretten. In deze landen is de gestandaardiseerde sigaret gelijktijdig ingevoerd met de neutrale verpakkingen van sigaretten.

3.3 Eisen aan de merknaam en merkvariant

De merknaam en merkvariant mogen uitsluitend de letters van het alfabet, getallen of het ampersand-teken (het &-teken) bevatten. Verder kan alleen de eerste letter van elk woord behorende bij de merknaam en merkvariant een hoofdletter zijn, de rest van de letters zijn enkel kleine letters. Hierbij is ook de plek waar de merknaam en merkvariant op de sigaret mogen staan, maar ook het voorgeschreven standaard lettertype Helvetica, in de kleur zwart met een matte en gladde afwerking, overgenomen uit de landen die al een neutrale sigaret ingevoerd hebben.

¹² Borland en Savvas (2012), 'Effects of stick design features on perceptions of characteristics of cigarettes', *Tobacco Control*, 22, No. 1, pp. 331–337.

¹³ Hoek, J., Gendall, P., Eckert, C., & Louviere, J. (2016). Dissuasive cigarette sticks: the next step in standardised ('plain') packaging?. *Tobacco control*, 25(6), 699–705.

¹⁴ Robertson (2015), 'How do young adult female smokers interpret dissuasive cigarette sticks', *Journal of Social Marketing*, Vol. 5 Iss 1, pp. 21–39, waarin o.a. wordt verwezen naar Hammond and Doxey, 'The impact of female-oriented cigarette packaging in the United States', *Nicotine & Tobacco Research*, Vol. 13, No. 7, pp. 579–588.

¹⁵ Idem aan voetnoot 13, waarin wordt verwezen naar: Aslam (2006), 'Are you selling the right colour? A cross-cultural review of colour as a marketing cure', *Journal of Marketing Communications*, Vol. 12, No. 1, pp. 15–30, en Hoek e.a. (2012), 'Tobacco branding, plain packaging, pictorial warnings, and symbolic consumption', *Qualitative Health Research*, Vol. 22, No. 5, pp. 630–639.

¹⁶ Idem aan voetnoot 13, p. 23.

¹⁷ Wet van 1 december 2021 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en in verband met de invoering van eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten, *Stb.* 2021, 597.



3.4 Eisen aan de filter

Indien de sigaret een filter bevat, dient de filter zelf wit van kleur te zijn en het papier dat de filter omhult is eveneens wit of bevat een print van imitatiekurk. Hierbij wordt opgemerkt dat bijvoorbeeld een patroon van een oranje ondergrond met gele langgerekte dunne strepen over de lengte van het filter niet als kurkpatroon wordt gezien. Verder wordt opgemerkt dat de print van imitatie kurk, conform de eisen uit artikel 2.7a, eerste lid, onder d, alleen wordt toegestaan op het papier dat de filter bedekt. Het papier dat de tabak omhult, moet wit zijn overeenkomstig de eisen uit artikel 2.7a, eerste lid onder c.

3.5 Internationale eenduidigheid

Al deze eisen hebben tot gevolg dat het uiterlijk van de sigaret eruit blijft zien zoals deze er nu (anno 2021) doorgaans in Nederland, maar ook in andere landen, uitziet. Hiermee wordt internationaal eenduidigheid bereikt in de uitstraling van sigaretten. Marketinguitingen kunnen niet meer worden verplaatst van de verpakking naar de sigaret en ook de marketing via de sigaret wordt tot een minimum beperkt doordat hierop nog uitsluitend de merknaam en merkvariant mogen worden vermeld.

4. Internationaal perspectief

4.1 Wereldwijd

Net als in Nederland, maakt de gestandaardiseerde sigaret in de landen waarin regels hierover zijn ingevoerd onderdeel uit van een breder pakket aan samenhangende maatregelen om een effectieve gedragsverandering teweeg te brengen en het gebruik van tabak tegen te gaan.¹⁸ Hierdoor ontstaat een zo breed mogelijk, internationaal gedeeld, tabaksontmoedigende strategie. De WHO pleit hier ook voor in de preambule en in artikel 13 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging¹⁹, onder meer door het stellen van zoveel mogelijk gelijklopende regels aan het uiterlijk van sigaretten. De WHO doet ook een aantal aanbevelingen ter implementatie van de diverse artikelen van dit WHO-Kaderverdrag. In één van deze aanbevelingen is opgenomen dat zowel verpakkingen als individuele sigaretten of andere tabaksproducten geen reclame of promotie, inclusief ontwerpkenmerken zouden mogen bevatten. Niet alleen verpakkingen, maar ook individuele sigaretten of andere tabaksproducten worden door het gebruik van logo's, kleuren, lettertype, afbeeldingen, vorm en materiaal aantrekkelijk gemaakt.²⁰ Dit moet volgens deze richtsnoeren voorkomen worden door het invoeren van neutrale verpakkingen en neutrale tabaksproducten.²¹ Zowel een standaard tabaksproduct als een standaard aanverwant product voorkomt reclame voor het product.²² Het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten is dan ook in overeenstemming met het gedachtegoed van het Kaderverdrag. Dit is eveneens uitvoerig aan bod gekomen in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting²³ bij de wijziging van de wet²⁴.

4.2 Verhouding tot hoger recht

Deze wijzigingsregeling stelt specifiek regels ten aanzien van a) aanduidingen op verpakkingen (waaronder gezondheidswaarschuwingen) van elektronische verhittingsapparaten, b) de vereisten die in acht moeten worden genomen bij het maken van reclame voor elektronische verhittingsapparaten en c) specifieke eisen die aan het uiterlijk van sigaretten worden gesteld. Deze regels zijn in de visie van de regering in lijn met het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Richtlijn 2014/40/EU (hierna: Tabaksproductenrichtlijn), 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). Zie voor de onderbouwing hiervan hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting²⁵ bij de wijziging van de wet, waarin eveneens uitvoerig de doeltreffendheid van de maatregelen aan bod komt. Voor een volledig beeld worden hieronder kort de belangrijkste overwegingen herhaald.

¹⁸ RIVM – Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, p. 3. (2018).

¹⁹ Het op 21 mei 2003 te Genève tot stand gekomen WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (*Trb.* 2003, 127 en *Trb.* 2004, 269).

²⁰ Guidelines for implementation of article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, decision FCTC/COP3 (12).

²¹ Guidelines for implementation of article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, decision FCTC/COP3 (12).

²² Plain packaging of tobacco products. Evidence, design & implementation. WHO (2016).

²³ *Kamerstukken II 2020–2021*, 35 665, nr. 3.

²⁴ Wet van 1 december 2021 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en in verband met de invoering van eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten, *Stb.* 2021, 597.

²⁵ *Kamerstukken II 2020–2021*, 35 665, nr. 3.



De regels die worden gesteld aan elektronische verhittingsapparaten en het uiterlijk van sigaretten zijn ingegeven door het (bredere) integrale tabaksontmoedigingsbeleid dat de regering nastreeft, omdat roken zeer schadelijk voor de volksgezondheid is. Zoals reeds is aangegeven in hoofdstuk 3 van deze toelichting, is gebleken dat hoe jonger men begint met roken, hoe groter de kans op verslaving is en hoe moeilijker het is om te stoppen met roken. De grootste gezondheidswinst wordt behaald door te voorkomen dat jongeren beginnen met roken. Iedere manier om roken aantrekkelijk te maken – bijvoorbeeld door de sigaret een aantrekkelijk en opvallend uiterlijk te geven, of door nieuwsoortige manieren van het consumeren van tabaksproducten op de markt te brengen – dient daarom zo goed mogelijk gereguleerd te worden. Op die manier kan de populariteit van dergelijke producten worden beperkt. Het verhitten van tabak vormt een nieuwsoortige manier van consumeren. Zoals eveneens al in de hoofdstukken 2 en 3 van deze toelichting aan bod is gekomen, is het verhitten van tabak op zichzelf schadelijk voor de volksgezondheid.

Vanuit voornoemd oogpunt en omwille van de volksgezondheid, is het passend om de toegestane aanduidingen op verpakkingen van elektronische verhittingsapparaten te reguleren, alsmede gezondheidswaarschuwingen voor te schrijven op dergelijke verpakkingen, maar ook om voorwaarden te stellen aan de reclame die voor dergelijke producten wordt gemaakt. Voorts past het om eisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten, zodat deze hetzelfde standaard uiterlijk krijgen en niet extra de aandacht trekken.

Met voorliggende regeling kunnen sigaretten zich nog enkel onderscheiden door de merknaam en de merkvariant in een standaardlettertype. Het is niet meer mogelijk om op basis van kleuren, lengte, breedte en beeldmerken extra aandacht te trekken voor het product. Zoals in hoofdstuk 3 van deze toelichting al is genoemd, zijn deze elementen van invloed op hoe sigarettenmerken zich van elkaar onderscheiden en daarmee kunnen opvallen. Dunne en lange sigaretten, maar ook sigaretten die een andere kleur dan wit hebben, kunnen bijvoorbeeld als een exclusiever en interessanter product worden gezien en daardoor de aandacht trekken van met name jongeren. Door dit te voorkomen wordt het bewustzijn van de gezondheidsrisico's van tabaksgebruik vergroot, de mogelijkheid om schadelijke producten aan te prijzen verkleind en wordt de verleiding om te gaan roken tegengegaan. Dit zal bijdragen aan het ontmoedigen van tabaksgebruik. Omdat verpakkingen van elektronische verhittingsapparaten, en ook het uiterlijk van de sigaretten zelf, een belangrijk marketingmiddel zijn, is geen minder vergaand alternatief denkbaar waarbij hetzelfde doel (het minder aantrekkelijk maken van dergelijke producten) kan worden bereikt. De voorgestelde eisen in deze wijzigingsregeling zijn daarom gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de volksgezondheid en geschikt om het beoogde doel te bereiken. Vanuit dat oogpunt is deze wijzigingsregeling ook noodzakelijk.

De regering erkent dat onderhavige regeling een sterke inperking van het merkgebruik inhoudt, omdat beeldmerken en woordbeeldmerken op sigaretten en sigaretten met bepaalde opvallende kleuren en afmetingen niet meer zijn toegestaan. Ook wordt de verpakking van elektronische verhittingsapparaten aan allerlei regels gebonden, waardoor bepaalde aanduidingen niet meer zijn toegestaan. Het gebruik van woordmerken blijft wel toegestaan, mits in gestandaardiseerde vorm. Op die manier kan nog steeds onderscheid gemaakt worden naar de verschillende producten in het economische verkeer. De regelgeving zal, gezien de grondslag, niet bestaan uit het afschaffen van merken of het verbieden van registratie ervan, maar uit een beperking van het mogen tonen van bepaalde elementen en, voor verhittingsapparaten, de verplichting gezondheidswaarschuwingen op te nemen. Van een formele onteigening is daarmee geen sprake.²⁶

De eisen zijn bovendien het resultaat van een belangenafweging waarbij een redelijke overgangstermijn in de vorm van een uitverkoopregeling wordt getroffen, zodat aan producenten en detaillisten nog gedurende één jaar de mogelijkheid wordt geboden hun productieproces en bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe regelgeving en de bestaande voorraden kunnen worden verkocht. De overgangstermijn wordt in deel II, onderdeel E, van de artikelsgewijze toelichting nog nader toegelicht. Tenslotte gelden de nadere verpakkingseisen voor alle sigaretten en alle elektronische verhittingsapparaten, waardoor de maatregelen zonder discriminatie worden toegepast.

Op grond van het voorgaande wordt onderhavige wijzigingsregeling noodzakelijk, proportioneel en evenredig geacht en in overeenstemming met hoger recht, zijnde het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, de Tabaksproductenrichtlijn, het vrij verkeer van goederen, het merkenrecht en de vrijheid van meningsuiting.

²⁶ Zie hiervoor o.a. het arrest van het HvJ van:

- 30 januari 2019, *Planta Tabak*, C-220/17, EU:C:2019:76, punt 94;
- 15 januari 2013, *Križan e.a.*, C-416/10, EU:C:2013:8, punt 113;
- 9 maart 2010, *ERG e.a.*, C-379/08 en C-380/08, Jurispr. blz. I-2007, punt 80;
- 12 mei 2005, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*, C-347/03, EU:C:2005:285, punt 119–122, en
- 13 december 1994, *SMW Winzersekt*, C-306/93, punt 22.



5. Notificatie

Het ontwerp van deze regeling is op 29 juli 2021 gemeld aan de Europese Commissie ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535. De notificatie bij de Europese Commissie was noodzakelijk aangezien artikel I van deze regeling mogelijk technische voorschriften bevat in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535. Naar aanleiding hiervan zijn geen opmerkingen gemaakt door de Europese Commissie of een Europese lidstaat.

6. Gevolgen voor uitvoering en handhaving

Aan de Nederlandse Voedstuf- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) is gevraagd een toets op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid te doen. In haar advies wordt opgemerkt dat de aanduidingen op de verpakking van elektronische verhittingsapparaten en de specifieke eisen die aan het uiterlijk van sigaretten worden gesteld handhaafbaar en uitvoerbaar zijn, mits wordt voorzien in de benodigde capaciteit voor het uitvoeren van de nieuwe taken en rekening wordt gehouden met de inhoudelijke opmerkingen over de eisen aan het uiterlijk van sigaretten.

Capaciteit

Ten aanzien van de capaciteit die nodig is om de nieuwe taken uit te voeren, maakt de NVWA een verwijzing naar de twee eerdere toetsen die zij heeft uitgevoerd op de bij onderhavige regeling horende wijziging in de wet²⁷ en in artikel 3.3 van het besluit. De NVWA stelt dat de voorgestelde wijzigingen beperkter zijn en daardoor minder taken voor de NVWA met zich meebrengen. Zo worden in onderhavige regeling alleen aanduidingen op de verpakking van elektronische verhittingsapparaten verplicht gesteld, gaan er geen andere eisen voor het product zelf gelden en worden er ook geen rapportageverplichtingen van kracht. De door de NVWA eerder gedane raming van de benodigde extra capaciteit van 0,7 fte wordt daarom naar beneden bijgesteld. De benodigde extra capaciteit voor implementatie, onderhoud en uitvoering van de in deze regeling opgenomen eisen ten aanzien van elektronische verhittingsapparaten en het uiterlijk van sigaretten bedraagt 0,35 fte.

Inhoudelijke opmerkingen uiterlijk sigaret

De NVWA merkt op dat artikel 2.7a en de toelichting verduidelijking behoeven als het gaat om dat deel van de sigaret dat met imitatiekurk bedekt mag worden. De formulering 'een kleur die op kurk in onbewerkte staat lijkt' biedt te veel ruimte voor interpretatie. In artikel 2.7a is de formulering daarop aangepast. Indien sigaretten een filter bevatten, is de filter zelf ingevolge artikel 2.7a, onderdeel c, wit en het papier dat de filter bedekt hetzij wit hetzij bedekt met een print van imitatiekurk. Op deze manier is minder ruimte voor interpretatie. De NVWA doet verder de suggestie een kleurcode te hanteren voor de kleuren van het sigarettenpapier en het filterpapier van de sigaret. Aangezien in de landen die al eisen hebben gesteld aan het uiterlijk van sigaretten ook geen kleurcodes zijn voorgeschreven, wordt hiervan afgezien. De NVWA zal voor zowel de handhaving op de kleur van het witte sigarettenpapier als op de print van het filterpapier, de sigaretten die in 2020 in het screeningsonderzoek zijn onderzocht, als referentie nemen.

Samenwerking met het RIVM

In de toets die de NVWA heeft gedaan op de wijziging in de wet ten aanzien van de eisen die aan het uiterlijk van sigaretten kunnen worden gesteld²⁸, maakte de NVWA de opmerking dat mogelijk een uitbreiding van het extern geoordeeld budget voor het RIVM noodzakelijk is. Dit, omdat het RIVM betrokken is bij het toezicht op die eisen. Op dit moment is nog niet in te schatten wat de omvang van die extra werkzaamheden van het RIVM zullen zijn. De eventueel uit te besteden werkzaamheden aan het RIVM worden in 2022 ondervangen door een herprioritering binnen het bestaande pakket. In de jaren daarna zal dat afhankelijk van de naleving door bedrijven en prioritering van de werkzaamheden bijgesteld kunnen worden.

7. Gevolgen voor de rechterlijke macht

7.1 Neutrale sigaret

De eisen die met onderhavige regeling aan het uiterlijk van sigaretten worden gesteld hebben tot

²⁷ Wet van 1 december 2021 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en in verband met de invoering van eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten, *Stb.* 2021, 597, *Kamerstukken II* 2020–2021, 35 665, nr. 3.

²⁸ *Kamerstukken II* 2020–2021, 35 665, nr. 3.



gevolg dat het uiterlijk van de sigaret eruit blijft zien zoals deze er nu (anno 2021) doorgaans in Nederland, maar ook in andere landen, uitziet. In landen waar neutrale verpakkingen zijn ingevoerd, zijn vaak tegelijkertijd regels gesteld aan het uiterlijk van sigaretten.²⁹ Tabaksproducenten hebben (civiele) procedures aangespannen tegen de invoering van neutrale verpakkingen³⁰, bijvoorbeeld omdat de regels in strijd zouden zijn met het intellectuele eigendomsrecht. Op dit moment (2021) heeft dat in geen van deze landen tot het intrekken of aanpassen van deze regelgeving geleid. Omdat de onderhavige regeling in grote lijnen het huidige uiterlijk van de sigaret vastlegt, ligt het niet in de lijn der verwachting dat producenten gerechtelijke procedures tegen deze eisen zullen starten. De gevolgen voor de rechterlijke macht worden derhalve beperkt ingeschat.

7.2 Elektronische verhittingsapparaten

De nadere eisen die met onderhavige regeling aan verpakkingen van elektronische verhittingsapparaten worden gesteld, komen erop neer dat verpakkingen van verhittingsapparaten het verhittingsapparaat niet mogen aanprijzen, geen positieve gevolgen voor de gezondheid of levensstijl mogen suggereren en niet de suggestie mogen wekken dat het consumeren van tabak door middel van elektronische verhittingsapparaten minder schadelijk is dan het roken van sigaretten. Ook mogen verpakkingen van verhittingsapparaten geen elementen of kenmerken bevatten die suggereren dat het om een levensmiddel of cosmetisch product gaat. Dezelfde soort eisen gelden al voor verpakkingen van e-sigaretten, en hebben nooit tot juridische procedures geleid. Daar komt bij dat de producenten, importeurs en detaillisten voor een deel dezelfde zijn als die van tabaksproducten en aanverwante producten. Het ligt derhalve niet in de lijn der verwachting dat gerechtelijke procedures zullen worden gestart tegen nieuwe regels die in feite vanzelfsprekend zijn voor dit type producten.

8. Gevolgen voor regeldruk en overige bedrijfseffecten

8.1 Standaard sigaret

8.1.1 Importeurs, producenten en detaillisten

In deze ministeriële regeling worden de nadere eisen die aan het uiterlijk van sigaretten worden gesteld, bepaald. Deze regeling heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers, wel voor importeurs, producenten en detaillisten.

Ten eerste dienen producenten, importeurs en detaillisten kennis te nemen van de wijziging in de regelgeving. Daar worden kennismemingskosten voor berekend. Verder leiden de nieuwe eisen aan de standaard sigaret voor producenten tot een geringe toename van regeldruk. De nieuwe regels stellen de huidige sigaret tot voorbeeld en dienen te voorkomen dat, nu per 1 oktober 2020 standaard verpakkingen voor sigaretten en shagtabak zijn ingevoerd, de marketing zich verplaatst naar de sigaret. Voor producenten en importeurs bestaan de regeldrukkosten, naast de kennismemingskosten, derhalve mogelijk uit het eenmalig aanpassen van het productieproces van de sigaret. Hiermee wordt het mogelijk omzetten van de drukapparatuur en het aanpassen en testen van de software bedoeld. Voor de detaillisten, de verkooppunten van tabak, wijzigt er niet iets wezenlijks, omdat de sigaret verpakt is in een bestaande verpakking. Er is dan ook geen sprake van een gewijzigd inkoopbeleid of het anders inrichten van het verkooppunt. De regeldrukgevolgen voor detaillisten bestaan derhalve hooguit uit het kort bestuderen van de regelgeving.

Een schematische weergave van de hierboven genoemde regeldrukgevolgen ziet er als volgt uit.

Handeling (eenmalig)	Wie	Tijd	Kosten	Q	Totaal
Kennismemingskosten nieuwe eisen standaard sigaret	Producenten en importeurs	4 uur	€ 45,- per uur	100	€ 18.000,-
Kennismemingskosten nieuwe eisen standaard sigaret	Detailisten	1 uur	€ 45,- per uur	16.000	€ 720.000,-
Omzetten drukapparatuur, aanpassen en testen software	Producenten	-	-	-	€ 15.000 per producent

Uit bovenstaande tabel blijkt dat voor producenten en importeurs vier uur is berekend voor de kennismemingskosten. Aangezien de regels voor een standaard uiterlijk van de sigaret gebaseerd zijn op de op dit moment op de markt zijnde reguliere sigaret is het de verwachting dat de meeste fabrikanten hun huidige product zonder aanpassingen kunnen blijven produceren. Voor een enkele

²⁹ Namelijk: Australië, Frankrijk, Hongarije, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en Ierland.

³⁰ Waaronder: Australië, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Nederland.

producent die bijvoorbeeld op dit moment gekleurde sigaretten op de markt brengt zal het druk- en of productieproces moeten worden aangepast. Het is niet bekend voor hoeveel producenten dit geldt, maar de kosten voor het omzetten van drukapparatuur, en het aanpassen en testen van software worden geschat op € 15.000,- per producent.

8.2 Elektronische verhittingsapparaat

8.2.1 Algemeen

Ook worden de nadere eisen aan elektronische verhittingsapparaten met deze ministeriële regeling ingevuld. Deze eisen stellen een gezondheidswaarschuwing verplicht en een verbod op het opnemen van reclame-uitingen op de verpakking van elektronische verhittingsapparaten. Ook hier geldt dat deze nieuwe voorschriften kennismemingskosten met zich meebrengen voor zowel producenten, importeurs als detaillisten. In onderstaand schema is uitgegaan van alle producenten en importeurs van elektronische verhittingsapparaten, alsmede van detaillisten die deze producten aanbieden. Het gaat bij detaillisten om alle verkooppunten van verhittingsapparaten. Er is binnen de detaillisten onderscheid gemaakt tussen detaillisten die een al op de markt gebracht verhittingsapparaat met een speciaal daarvoor ontwikkelde tabakstick aanbieden en andere detaillisten. Het exacte aantal detaillisten dat elektronische verhittingsapparaten aanbiedt, is onbekend. Wel kan een schatting worden gedaan van het aantal detaillisten van het reeds op de markt gebrachte elektronische verhittingsapparaat met de speciaal daarvoor ontwikkelde tabakstick.

Handeling (eenmalig)	Wie	Tijd	Kosten	Q	Totaal
Kennismemingskosten nieuwe eisen elektronische verhittingsapparaten	Producenten en importeurs	4 uur	€ 45,- per uur	41	€ 7.380,-
Kennismemingskosten nieuwe eisen elektronische verhittingsapparaten	Detailisten van een reeds op de markt gebracht verhittingsapparaat met speciaal daarvoor ontwikkelde tabakstick	1 uur	€ 45,- per uur	500	€ 22.500,-
Kennismemingen nieuwe eisen elektronische verhittingsapparaten	Overige detaillisten	1 uur	€ 45,-	onbekend	
Omzetten drukapparatuur aanpassen en testen software	Producenten en importeurs	-	-	41	€ 15.000,- per producent dus € 615.000,- in totaal
Aanpassing inkoop, voorraadbeheer en verkoop	Alle detaillisten	8 uur	€ 45,- per uur	>500 detaillisten	> € 180.000,-

8.2.2 Producenten en importeurs

De markt voor elektronische verhittingsapparaten wordt gekenmerkt door één producent van een reeds op de Nederlandse markt gebracht verhittingsapparaat met een speciaal daarvoor ontwikkelde tabakstick en daarnaast een groot aantal kleine producenten van vaporizers. Van die laatste categorie is het onbekend hoeveel dat er zijn of hoeveel het er in de toekomst gaan worden. Geschat wordt dat er in Nederland 37 merken vaporizers op de markt zijn. Het is onbekend of ieder merk een aparte producent of importeur heeft, wat maakt dat uitgegaan wordt van 40 producenten en importeurs. Voor elektronische verhittingsapparaten wordt daarom het aantal producenten en importeurs geraamd op 41.

In de toelichting op artikel 3.3 van het besluit, het artikel waar deze ministeriële regeling op gebaseerd is, is 1 uur aan kennismemingskosten opgenomen, omdat het daarbij enkel ging om het kennismemen van een grondslag, zonder dat al kennis kon worden genomen van de specifieke regels voor de verpakking van elektronische verhittingsapparaten. Met deze regeling worden nu de eisen gesteld aan de verpakking van elektronische verhittingsapparaten. De tijd die de producent en importeur kwijt zijn aan het kennismemen van deze nieuwe regelgeving wordt geraamd op 4 uur, omdat het kennismemen van deze eisen meer tijd in beslag neemt dan het kennismemen van een grondslag. Verder moet de verpakking van elektronische verhittingsapparaten worden aangepast aan de nieuwe eisen. Hiervoor moet de drukapparatuur worden omgezet en de software moet worden aangepast en getest. De kosten voor het omzetten van drukapparatuur, en het aanpassen en testen van software worden geschat op € 15.000,- per producent. Voor 41 producenten komt dit neer op € 615.000,- in totaal.

8.2.3 Detailisten

Het exacte aantal detaillisten dat elektronische verhittingsapparaten aanbiedt, is onbekend. Wel kan



een schatting worden gedaan van het aantal detaillisten van het reeds op de markt gebrachte elektronische verhittingsapparaat met een speciaal daarvoor ontwikkelde tabakstick. De verkoop van dit apparaat gaat via een apart circuit. Deze apparaten worden in ongeveer 500 verkooppunten verkocht. De tijd die detaillisten die elektronische verhittingsapparaten aanbieden nodig hebben om kennis te nemen van deze regeling wordt voor alle detaillisten geschat op 1 uur. De detaillist zal vanwege de instroom van nieuwe verpakkingen extra aandacht moeten besteden aan de inkoop, het beheer van de voorraad en de verkoop. Dit zal een periode van gewenning vragen. Hiervoor wordt 8 uur berekend. Het gaat om meer dan 500 detaillisten, zodat het totaal bedrag hoger zal zijn dan € 180.000,-.

8.3 Conclusie

Alle regelgevingen zijn onvermijdelijk en noodzakelijk om te bereiken dat in 2040 een rookvrije generatie wordt gerealiseerd waarin jongeren en andere kwetsbare groepen worden beschermd tegen de verleiding om te gaan roken of bloot worden gesteld aan de risico's van meeroken.

De regeling is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) dat adviseert over vermindering van de regeldruk voor bedrijven en burgers. Het ATR kan zich vinden in de beschrijving van de gevolgen voor de regeldruk.

9. Advies en consultatie

Via www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenregeling is van 17 juli 2021 tot 28 augustus 2021 aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het ontwerp van deze wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling en de bijbehorende toelichting. Het verslag van de internetconsultatie zoals in deze paragraaf beschreven, zal tevens worden gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl.

In totaal zijn er 5 reacties binnengekomen. Twee reacties zijn afkomstig van organisaties die zich actief inzetten op het terrein van tabaksontmoediging, mede namens 35 organisaties die zich inzetten voor het laten opgroeien van een Rookvrije Generatie. In deze reacties geven zij aan grote voorstanders te zijn van het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten en het reguleren van elektronische apparaten die worden gebruikt voor het verhitten van tabak. Zij zien deze maatregelen als belangrijke bouwstenen voor een rookvrije generatie. Aanvullend op de eisen die in de regeling worden gesteld aan het neutrale uiterlijk van de sigaret geven deze organisaties aan het noodzakelijk te vinden om ook uit te sluiten dat de merknaam en merkvariant op de sigaret vermeld kunnen worden. De organisaties voorzien namelijk dat tabaksfabrikanten zullen proberen hun producten daarmee toch te onderscheiden, en geven aan dat regulering hiervan ook door de WHO wordt aanbevolen.

In reactie hierop wordt verwezen naar de memorie van toelichting³¹ bij de wijziging van de wet³². Bij het creëren van de wettelijke grondslag om bij ministeriële eisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten is ervoor gekozen beeldmerken en woordbeeldmerken te verbieden en toe te staan het woordmerk aan te brengen op een sigaret. Onderhavige ministeriële regeling is dan ook opgesteld binnen deze keuze die al op wetsniveau is gemaakt. Door het aanbrengen van het woordmerk op een sigaret in de wet toe te staan is het nog wel mogelijk om in gestandaardiseerde vorm onderscheid te maken naar de verschillende merken sigaretten in het economische verkeer. De regering heeft ervoor gekozen om in de wet aan te sluiten bij de regelgeving in andere Europese lidstaten. Ierland heeft bijvoorbeeld ook de merknaam en merkvariant toegestaan op de sigaret.

De overige reacties waren afkomstig van organisaties en bedrijven uit de tabaksindustrie. Deze reacties zijn gewogen aan de hand van 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 commerciële belangen van de tabaksindustrie. Gelet hierop kunnen uit de reacties van organisaties die actief zijn in deze industrie enkel technische opmerkingen worden meegenomen. De reacties worden als volgt beoordeeld.

Een van die reacties zag niet op de inhoud van de conceptregeling, en is daarom niet meegenomen in dit verslag. Een andere reactie, afkomstig van een bedrijf dat actief is in de tabaksindustrie, zag enkel op het onderdeel over verhittingsapparaten. Deze reactie was echter gericht op de beleidsmatige keuzes van de regering om tabaksproducten en aanverwante producten zoveel mogelijk op dezelfde manier te reguleren en is om die reden ook niet meegenomen in dit verslag.

³¹ *Kamerstukken II 2020–21, 35 665, nr. 3, p. 21–22.*

³² Wet van 1 december 2021 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en in verband met de invoering van eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten, *Stb.* 2021, 597.



De laatste organisatie, actief in de tabaksindustrie, stelt dat het voorstel tot invoering van gestandaardiseerde sigaretten in strijd is met de Tabaksproductenrichtlijn en het vrij verkeer van goederen. Voor de weerlegging van deze reactie wordt verwezen naar 'hoofdstuk 4. Internationaal perspectief' in de toelichting van de onderhavige regeling en 'hoofdstuk 3. De wijzigingen in Europese en internationale context', van de memorie van toelichting³³ bij de wijziging van de wet. Hierin wordt duidelijk beargumenteerd dat de eisen die aan de neutrale sigaret worden gesteld in overeenstemming zijn met deze richtlijn en wordt onder andere toegelicht waarom deze beperking van het vrij verkeer kan worden gerechtvaardigd. Daarnaast is deze regeling, zoals alle regelgeving die technische wijzigingen meebrengt, aan de Europese Commissie voorgelegd ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535.

Verder merkt deze organisatie op dat voor wat betreft de eisen aan de lengte en de diameter van een sigaret aansluiting gezocht zou moeten worden bij regelgeving in Nieuw-Zeeland. In reactie hierop wordt toegelicht dat is aangesloten bij de informatie uit het EU Common Entry Gate. Hierin worden door producenten en importeurs van tabaksproducten, elektronische sigaretten en navulverpakkingen de belangrijkste gegevens over hun producten opgegeven. Op die manier zijn deze gegevens bekend bij de autoriteiten in de Europese lidstaten waar producenten en importeurs de tabaksproducten, elektronische sigaretten en navulverpakkingen verkopen. Het is in dit geval derhalve plausibel om aansluiting te zoeken bij de opgegeven informatie in het EU Common Entry Gate. Het vastleggen van een standaard lengte en diameter van een sigaret draagt ertoe bij dat jongeren niet meer verleid gaan worden om mogelijk aantrekkelijke, andere formaten sigaretten te gaan roken.

Tenslotte maakt de organisatie zich zorgen over de implementatietijd die bedrijven nodig hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe regelgeving. Deze organisatie geeft aan dat een periode van zes tot negen maanden nodig is om voorbereidingen te treffen. Er wordt ingezet op voldoende tijd tussen de publicatie van onderhavige regeling en de inwerkingtreding. Doordat de publicatie van de regelgeving begin 2022 is voorzien en de nieuwe regels pas met ingang van 1 juli 2022 in werking treden, resteren er ruim vijf maanden voor bedrijven om zich voor te bereiden op de nieuwe regelgeving.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Inwerkingtreding is voorzien met ingang van 1 juli 2022, gelijktijdig met bovenvermelde wijziging van de wet en het besluit.

II Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A

Dit onderdeel voegt artikel 2.7a toe aan de Tabaks- en rookwarenregeling (hierna: regeling). Deze wijziging is gebaseerd op artikel 2, zesde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: wet). Op grond van dit artikel mogen nadere eisen worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten. Meer specifiek bevat artikel 2 van de wet een grondslag om ten aanzien van sigaretten nadere eisen te stellen die inhouden dat de sigaret nog enkel een standaard uiterlijk mag hebben. Zoals in het algemene deel van de toelichting reeds is aangegeven, hebben deze eisen betrekking op de toegestane kleur, vormgeving, lettertype en -grootte, afmetingen van de sigaret en andere aanduidingen op de sigaret.

Verhouding tussen de huidige en nieuwe eisen

Artikel 2.7 van de regeling schrijft al voor dat artikel 3.1 van de regeling van overeenkomstige toepassing is op het tabaksproduct zelf. Sigaretten mogen ingevolge artikel 2.7 jo. artikel 3.1 daarom al geen enkel symbool, naam, merk, figuratief teken of ander element of kenmerk bevatten dat is genoemd in artikel 13, eerste lid, van de Tabaksproductenrichtlijn. Het gaat hier om aanprijzingen/aanmoedigingen, ingrediënten, vergelijkingen met andere producten en uitlatingen dat de sigaret beter voor het milieu is of lijkt op cosmetische producten, of bepaalde gezonde additieven bevat.

Omdat artikel 2.7 reeds regels bevat die betrekking hebben op het uiterlijk van sigaretten, is ervoor gekozen na dit artikel, artikel 2.7a in te voegen met nog meer specifiekere eisen ten aanzien van het uiterlijk van sigaretten. De bundeling van reeds bestaande eisen en de nieuwe eisen worden samen de eisen die gesteld worden aan het uiterlijk van sigaretten, zodat een standaard uiterlijk wordt gecreëerd. De verschillende eisen worden hieronder achtereenvolgens besproken en daar waar nodig nader toegelicht.

³³ Kamerstukken II 2020-21, 35 665, nr. 3.



Toegestane afmeting, kleur, vormgeving en afwerking

Artikel 2.7a, onderdeel a en b hebben betrekking op respectievelijk de lengte en de diameter van sigaretten. Een filtersigaret dient minimaal 80 en maximaal 85 millimeter in lengte te zijn. De sigaret zonder filter is doorgaans kleiner van formaat en daarom geldt voor die sigaretten dat deze minimaal 65 en maximaal 70 millimeter mogen zijn. De diameter van zowel de sigaret met filter als de sigaret zonder filter dient tussen de 7,5 en 8 millimeter te zijn.

Artikel 2.7a, onderdeel c, stelt dat het papier dat de sigaret omhult van iedere sigaret, in welke vorm of afmeting dan ook, altijd 1) van aaneengesloten materiaal moet zijn zonder doorzichtige onderdelen, 2) onbedrukt is, 3) een matte en gladde afwerking heeft, 4) geen visuele- of geluidseffecten bevat en 5) wit van kleur is.

Filter

Artikel 2.7a, onderdeel d, bevat voorschriften die van toepassing zijn op een filtersigaret. Zo dient de filter zelf wit van kleur te zijn en het papier dat de filter omhult is eveneens wit of bevat een print van imitatiekurk. Met dit laatste wordt bedoeld dat het oranje/gele patroon om het deel dat de filter bedekt een kurkpatroon moet voorstellen. Een filter met bijvoorbeeld een panterprint is daarmee niet toegestaan.

Aanduidingen op de sigaret

Als het gaat om aanduidingen, dan worden ingevolge artikel 2.7a, tweede lid, enkel die aanduidingen toegestaan die betrekking hebben op de merknaam en merkvariant. Opgemerkt wordt dat dit optioneel is en daarom geen verplichting vormt. Mocht ervoor worden gekozen de merknaam en merkvariant op de sigaret te plaatsen, dan mag dit slechts één keer geschieden en dient ook voldaan te worden aan de verdere eisen die het tweede lid stelt. Een aantal van deze eisen wordt hierna toegelicht.

Lettertype

Daar waar in het tweede lid wordt gesproken over het toegestane lettertype, is dit altijd Helvetica, zonder opmaakvarianten. Hiermee wordt bedoeld dat de tekst niet vetgedrukt, schuingedrukt of onderstreept mag zijn, maar dient te zijn opgenomen in het standaard lettertype Helvetica.

Spatiegebruik

Daar waar in het tweede lid wordt gesproken over het toegestane spatiegebruik, is dit altijd hooguit één spatie tussen ieder woord, getal en teken. Dit wil zeggen dat als de merknaam uit meerdere woorden bestaat, hooguit één spatie toegestaan is tussen die woorden. Als de merkvariant uit meerdere woorden bestaat, is eveneens hooguit één spatie toegestaan tussen die woorden. Dit geldt onverkort voor afkortingen van merknamen en -varianten en houdt in dat het niet toegestaan is spaties op te nemen tussen de letters van een afkorting. Deze letters worden niet gezien als afzonderlijke woorden.

Gebruik van hoofdletters

Als het gaat om het gebruik van hoofdletters als bedoeld in het tweede lid, dan is het enkel toegestaan dat de eerste letter van elk woord van de merknaam of merkvariant met een hoofdletter wordt geschreven. In het geval van een afkorting (bijvoorbeeld de letters DTB, als afkorting van de verzonden merknaam Dutch Tobacco Brand), dan is het toegestaan de afkorting volledig in hoofdletters op te nemen.

Plaats

Als ervoor wordt gekozen een merknaam en merkvariant op de sigaret te vermelden, dan dient de tekst van de merkvariant direct onder de merknaam te worden opgenomen. Voorts dienen zowel de merknaam als de merkvariant evenwijdig te zijn aan en niet meer dan 38 millimeter verwijderd te zijn van het uiteinde van de sigaret dat niet bedoeld is om aan te steken. Dit betekent dat de sigaret gedraaid moet worden, wil je de volledige merknaam en merkvariant kunnen lezen. Als de sigaret een filter bevat, dan staan de merknaam en merkvariant vrijwel direct onder de imitatieprint op de filter en loopt de tekst van de merknaam en merkvariant evenwijdig aan het kurkpatroon.



Artikel I, onderdelen B en C

De wijzigingen in de onderdelen B en C zijn gebaseerd op artikel 3.3, eerste lid, van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit). Op grond van dit artikel mogen nadere eisen worden gesteld met betrekking tot aanduidingen op dat deel van een verpakkingseenheid en een buitenverpakking van een elektronisch verhittingsapparaat dat niet in beslag wordt genomen door de algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing die zijn voorgeschreven in Richtlijn 2014/40/EU (hierna: Tabaksproductenrichtlijn).

Met onderdeel B, wordt artikel 3.10, vierde lid, gewijzigd en mogen verpakkingen voor elektronische verhittingsapparaten – net zoals dat al het geval is voor elektronische sigaretten, navulverpakkingen en patronen (allemaal zonder nicotine) – geen elementen of kenmerken bevatten die (kort gezegd):

- a. het elektronische verhittingsapparaat aanprijzen of aanmoedigen;
- b. de suggestie wekken dat elektronische verhittingsapparaten minder schadelijk zijn dan elektronische sigaretten, navulverpakkingen en patronen (allemaal zonder nicotine) of andere positieve gevolgen heeft voor de gezondheid;
- c. verwijzen naar een smaak of naar andere additieven dan geur- of smaakstoffen, of het ontbreken daarvan;
- d. lijken op een levensmiddel of een cosmetisch product;
- e. de suggestie wekken dat elektronische verhittingsapparaten een beter afbreekbaar product zijn of andere milieuvordelen hebben.

Met onderdeel C, wordt artikel 3.11, tweede lid, gewijzigd en dient op de verpakkingseenheid en buitenverpakking van elektronische verhittingsapparaten de volgende waarschuwing te worden aangebracht: 'Dit product schaadt uw gezondheid. Het gebruik ervan wordt afgeraden voor niet-rokers'. Eveneens wordt ingevolge artikel 3.11, derde lid, voor deze gezondheidswaarschuwing op verpakkingen van elektronische verhittingsapparaten de regel van kracht dat voldaan wordt aan artikel 20, vierde lid, onder c, artikel 12, tweede lid, en artikel 9, vierde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn. Ten aanzien van elektronische verhittingsapparaten betekent dit dat:

- 1) De gezondheidswaarschuwing:
 - a. evenwijdig loopt met de hoofdtekst op het voor die waarschuwing bestemde oppervlak, en
 - b. aangebracht wordt op de twee grootste oppervlakken van de verpakkingseenheid en van elke buitenverpakking, en
 - c. 30% beslaat van het oppervlak van de verpakkingseenheid en van elke buitenverpakking.
- 2) De algemene waarschuwing en de informatieve boodschap:
 - a. worden aangebracht in zwarte vetgedrukte Helvetica-letters op een witte achtergrond, en
 - b. gecentreerd worden opgenomen op het voor hen bestemde oppervlak en, op balkvormige verpakkingen en buitenverpakkingen, evenwijdig met de zijrand van de verpakkingseenheid of van de buitenverpakking.

Artikel I, onderdeel D

Met onderdeel D, wordt artikel 6.4, vierde lid, zo aangepast dat voor elektronische verhittingsapparaten, net zoals dat het geval is voor elektronische sigaretten, navulverpakking en patronen (allemaal zonder nicotine) de regel geldt dat reclame in of aan een uitgezonderde speciaalzaak³⁴ wordt voorzien van de waarschuwing: 'Dit product schaadt uw gezondheid'. Deze gezondheidswaarschuwing is vormgegeven zoals bepaald in de artikelen 8, zesde lid, en 9, vierde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn, inhoudende dat de

- 1) gezondheidswaarschuwingen worden omgeven door een 1 mm brede zwarte rand binnen de voor deze waarschuwing bestemde oppervlakte, en
- 2) de algemene waarschuwing en informatieve boodschap
 - a. worden aangebracht in zwarte vetgedrukte Helvetica-letters op een witte achtergrond, en
 - b. gecentreerd worden opgenomen op het voor hen bestemde oppervlak en, op balkvormige verpakkingen en buitenverpakkingen, evenwijdig met de zijrand van de verpakkingseenheid of van de buitenverpakking.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 7.3, derde lid, vervalt. De in dat lid opgenomen uitverkoopregeling voor volumetabak in verband met een wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Tabaks- en rookwarenregeling op 1 juli 2021 gold tot 1 januari 2022 en is nu uitgewerkt.

Om de voorraden van al geproduceerde producten nog te kunnen verkopen, bevat de ministeriële

³⁴ Zie voor de definitie van een uitgezonderde speciaalzaak artikel 5.9 van het besluit.



regeling in artikel 7.3, derde lid, een overgangsbepaling in de vorm van een uitverkoopregeling. Deze uitverkoopregeling houdt in dat sigaretten die zijn geproduceerd of in het vrije verkeer zijn gebracht en voldoen aan de regels die golden direct voorafgaand aan inwerkingtreding van de nieuwe eisen aan het uiterlijk van sigaretten, na de inwerkingtreding daarvan nog gedurende één jaar mogen worden verkocht aan consumenten. Voorts geldt ingevolge artikel 7.3, vierde lid, voor verpakkingseenheden of buitenverpakkingen van elektronische verhittingsapparaten die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe verpakkingseisen zijn geproduceerd of in het vrije verkeer zijn gebracht, ook dat deze na inwerkingtreding van de nieuwe eisen nog gedurende één jaar mogen worden verkocht aan consumenten.

Deze termijn is vastgesteld op één jaar, omdat die termijn voldoende is gebleken bij de uitverkooptermijn die in acht is genomen bij de invoering van de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen bij de implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn.³⁵

Artikel II

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Het nieuwe artikel 2.7a en de gewijzigde artikelen 3.10, 3.11, 6.4 en 7.3, derde en vierde lid, van de regeling treden in werking met ingang van 1 juli 2022, gelijktijdig met het gewijzigde artikel 2 van de wet³⁶, en artikel 3.3 van het besluit. Vanaf die datum mogen voor de Nederlandse markt voor sigaretten alleen nog sigaretten in de handel worden gebracht met een standaard uiterlijk. Voorts mogen vanaf die datum alleen elektronische verhittingsapparaten in de handel worden gebracht met verpakkingen die voldoen aan de daarvoor in deze regeling gestelde eisen.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen*

³⁵ *Stb.* 2016, 175.

³⁶ Wet van 1 december 2021 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en in verband met de invoering van eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten, *Stb.* 2021, 597.