

Vergaderjaar 2020–2021

35 665

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 sigaretten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

Op 23 november 2018 is het Nationaal Preventieakkoord¹ (hierna: Preventieakkoord) aangeboden aan de Tweede Kamer. In dit akkoord is onder andere een samenhangend 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. Bij de totstandkoming van het Preventieakkoord is gekeken welke effectieve maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat de doelstellingen worden behaald. Hiervoor is een samenhangend pakket aan effectieve maatregelen opgesteld, met daarin onder andere een forse accijnsverhoging, het afschaffen van de rookruimtes, een uitstalverbod, het verplicht stellen van neutrale verpakkingen, een uitbreiding van zowel het reclameverbod als van het rookverbod, in combinatie met intensieve campagnes.

In een brief aan de Kamer d.d. 14 mei 2018² is het voornemen opgenomen om nadere regels te stellen aan de verhittingsapparaten en benodigde accessoires die gebruikt kunnen worden voor het verhitten van tabak. In het Nationaal Preventieakkoord is de doelstelling opgenomen dat kinderen niet in aanraking komen met nieuwsoortige tabaksproducten zoals verhitte tabak. Het percentage 12- t/m 16-jarige jongeren dat ooit verhitte tabak heeft gerookt lag in 2019 op 3,0%. Van de jongeren die een

¹ *Kamerstukken II*, 2018/19, 32 793, nr. 339, p. 13 en zie ook: www.rijksoverheid.nl, zoekterm: nationaal preventieakkoord.

² *Kamerstukken II*, 2017/18, 32 011, nr. 64.

dergelijk product gebruikt doet 17% dit bijna elke week of vaker.³ Om te voorkomen dat deze producten nog populairder worden onder jongeren wordt in het onderhavige wetsvoorstel als eerste maatregel een elektronisch apparaat dat gebruikt kan worden voor de consumptie van tabak of tabaksproducten via een proces van verhitting, al dan niet in combinatie met enig ander proces, onder de reikwijdte van de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: de wet) gebracht. Met de tweede voorgestelde wetswijziging wordt uitvoering gegeven aan de in het Preventieakkoord opgenomen maatregel dat sigaretten een neutraal uiterlijk krijgen.⁴ Deze wetswijziging maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten. In paragraaf 2.1 wordt allereerst nader ingegaan op de aanleiding van deze twee voorgenomen maatregelen. In de paragrafen daarna volgt in hoofdlijnen een toelichting op de wijzigingen.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Zoals bekend is roken een ernstige verslaving met zeer schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de roker zelf, maar ook van meerokers.⁵ Onderzoek wijst uit dat het overlijden van twee derde van de rokers daadwerkelijk te wijten is aan roken⁶ en dat dit in Nederland erop neerkomt dat elk half uur iemand overlijdt aan de gevolgen van roken.⁷

Vanuit het belang van het beschermen van de volksgezondheid wordt ingezet op het voorkomen dat jongeren beginnen met roken, het beschermen van omstanders tegen meerroken en het ondersteunen van rokers die willen stoppen met roken. Dit is nodig omdat roken zwaar verslavend werkt en ernstige gevolgen heeft voor de gezondheid van de roker en diens omgeving. Elke dag beginnen gemiddeld 75 jongeren onder de 18 jaar met dagelijks roken.⁸ Uit onderzoek is gebleken dat jongeren sneller gaan roken als zij anderen zien 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.⁹ Het voorkomen dat jongeren gaan roken zal veel winst opleveren voor de volksgezondheid en heeft daarom prioriteit.

De afspraken uit het Preventieakkoord, die zijn gemaakt om het streven in 2040 een rookvrije generatie te realiseren, zijn slechts haalbaar wanneer wordt ingezet op een tabaksontmoedigingsbeleid dat bestaat uit meerdere maatregelen die met elkaar samenhangen.¹⁰ De afgelopen jaren is al een aantal maatregelen genomen om roken (onder jongeren) ten gunste van de volksgezondheid aan te pakken, waaronder het reclameverbod, de

³ Trimbos Instituut. Rapportage Jeugd en riskant gedrag 2019: kerngegevens uit het Peilstations-onderzoek Scholieren, 2020.

⁴ Preventieakkoord, p. 19, punt 6.

⁵ «Ziekte en sterfte», rokeninfo.nl (onderdeel van het Trimbos-instituut). Zie ook: rivm.nl, zoekterm: «tabak» of rokeninfo.nl, zoekterm «tabak», «sterfte», «ziekte».

⁶ 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 prevalence*. BMC Medicine 13, 38 (2015). Zie ook www.bmcmedicine.com, zoektermen: «cohort», «mortality», «smoking».

⁷ «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».

⁸ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Factsheet Kinderen en Roken (2017).

⁹ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Factsheet Kinderen en Roken (2017).

¹⁰ «Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord», RIVM, november 2018. Bijlage bij Kamerstuk 2018/19, 32 793, nr. 339. Zie ook: www.rivm.nl, zoekterm: «quickscan impact nationaal preventieakkoord».

verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten slechts toe te staan aan mensen van 18 jaar of ouder en het stellen van eisen aan verpakkingen van tabaksproducten om zogenaamde glitter- en glamour-verpakkingen te voorkomen. Naar aanleiding van het Preventieakkoord zijn per 1 oktober 2020 onder andere de voorschriften aan verpakkingen van sigaretten en shagtabak aangescherpt door het voorschrijven van een standaard uiterlijk, worden in 2020 en 2021 ook de accijnzen verhoogd, en is met ingang van 1 juli 2020 het rookverbod gaan gelden voor alle tabaksproducten – tabaksproducten die kunnen worden verhit daaronder begrepen – en voor het gebruik van elektronische sigaretten.¹¹ Eveneens met ingang van 1 juli 2020 geldt een uitstalverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten. Het uitstalverbod heeft tot doel rookwaren uit het zicht van consumenten te halen.¹² Voor overige verkooppunten zal het uitstalverbod op 1 januari 2021 gaan gelden.

In aanvulling op al deze maatregelen strekt onderhavig wetsvoorstel ertoe om 1) elektronische verhittingsapparaten, en onderdelen daarvan, bestemd voor de consumptie van tabak of tabaksproducten onder het toepassingsbereik van de wet te brengen en 2) het mogelijk te maken eisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten.

Daar waar in het vervolg van deze toelichting enkel elektronisch verhittingsapparaat staat genoemd, worden ook altijd de onderdelen daarvan bedoeld.

2.2. 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 of door het zelf toevoegen van losse tabak (of mengsels met tabak). Sommige elektronische tabaksverhittingsapparaten zijn ontworpen om een specifiek daarvoor ontwikkeld tabaksproduct te gebruiken. Voorbeelden hiervan zijn de HEETS tabakssticks die worden gebruikt met het bijbehorende IQOS verhittingsapparaat. Het verhittingsapparaat zelf en de lader hiervoor zijn los te verkrijgen. Naast verhittingsapparaten speciaal voor tabakssticks, bestaan er ook verhittingsapparaten zoals zogenaamde «vaporizers», waarmee tabak, kruidenmengsels, cannabis of combinaties van deze producten verhit kunnen worden. Wat deze apparaten gemeen hebben, is dat het allebei elektronische verhittingsapparaten zijn waar tabak in kan worden verhit.

Tabaksproducten die worden verhit in plaats van verbrand, zijn op de markt gebracht als een «minder schadelijk» alternatief voor het roken van «traditionele» sigaretten waarbij verbranding van tabak plaatsvindt. Uit onderzoek van het RIVM blijkt echter dat in de emissies van tabakssticks, die verhit worden met het daarvoor bedoelde apparaat, schadelijke stoffen aanwezig zijn. Deze emissies worden gehaald bij verhitting van de tabaksstick. Op dit moment kan nog niet worden vastgesteld wat precies de schadelijke gezondheidseffecten op korte en lange termijn zijn. Veel tabakgerelateerde ziekten ontstaan namelijk pas na langere tijd. Wel is duidelijk dat emissies van de tabakssticks onder meer nicotine, kankerverwekkende stoffen en andere schadelijke stoffen zoals propyleen-

¹¹ *Stb.* 2020, 109 en *Stcrt.* 2020, nr. 24728 (standaardverpakking sigaretten en shag), *Stb.* 2017, 517 (accijnsverhoging), *Stb.* 2020, 154 en 164 (uitbreiding rookverbod).

¹² Artikel 5, derde lid, van de wet en de daarop gebaseerde regelgeving.

glycol, glycerol, aldehyden nitrosamines en metalen bevatten.¹³ Verder is duidelijk dat stoffen die vrijkomen bij het verhitten van tabakssticks luchtwegproblemen kunnen veroorzaken. Deze stoffen kunnen bijvoorbeeld de longcellen van gebruikers en omstanders irriteren of beschadigen.¹⁴ Het verhitten van tabak (ssticks) is dan ook schadelijk voor de gezondheid van zowel de gebruiker als de omstander.

Het RIVM heeft inmiddels een nieuwe methode toegepast om het risico op longkanker in te kunnen schatten bij tabaksproducten.¹⁵ Met de beperkte beschikbare gegevens heeft het RIVM berekend dat het verhitte tabaksproduct tot een 10 à 25 keer lagere blootstelling aan kankerverwekkende stoffen zou leiden dan sigaretten. Het RIVM vindt echter dat deze uitkomst met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moet worden, omdat niet alle in tabak aanwezige stoffen zijn onderzocht. De stoffen die gemeten zijn komen in minder grote hoeveelheden voor in de rook van verhitte tabak dan in sigarettenrook, terwijl er ook stoffen zijn die juist in grotere hoeveelheden voorkomen in de rook van verhitte tabak. In het onderzoek concludeert het RIVM dat het consumeren van verhitte tabak in plaats van sigaretten, geassocieerd kan worden met een verbeterde levensverwachting voor de subgroep rokers die aan kanker zouden overlijden. Het RIVM concludeert echter ook dat het de verwachting is dat het consumeren van verhitte tabak leidt tot een substantiële negatieve invloed op de gezondheid in vergelijking tot de situatie dat er helemaal geen tabaksproducten worden geconsumeerd.

Hoewel verhitte tabak waarschijnlijk minder schadelijk is dan tabakssigaretten zijn in alle tabaksproducten schadelijke stoffen aanwezig waardoor elk tabaksproduct ongezond is bij langdurig gebruik.¹⁶ Dit komt onder andere door de nicotine die van nature in tabak aanwezig is. Nicotine onderhoudt de verslaving en zorgt voor een verhoging van de hartslag, bloeddruk en bloedglucose en versnelt de ademhaling. Nicotine kan ook een negatief effect hebben op de nierfunctie en voortplantingsorganen. In hoge doseringen is nicotine zelfs dodelijk.¹⁷ Ook bij verhitting van tabak komt nicotine vrij waardoor het gebruik van verhitte tabak verslavend is.

Zoals hierboven aangegeven kan met vaporizers niet alleen losse tabak zoals shag, maar ook kruidenmengsels, cannabis of combinaties van deze producten verhit worden. Per verhittingsapparaat verschilt de hoeveel nicotine die vrijkomt in de emissies. Het komt voor dat er nauwelijks nicotine vrijkomt. Echter, dit heeft tot gevolg dat de roker er enkel minder snel zijn nicotinebehoefte mee kan bevredigen. Minder schadelijk zijn deze verhittingsapparaten daarmee niet. Het product moet dan meer of vaker gebruikt worden om voldoende nicotine binnen te krijgen. Bij frequenter gebruik zal een gebruiker ook meer (schadelijke) emissies binnen krijgen.¹⁸

¹³ RIVM (2018), «Ook verhitte tabak bevat verslavende nicotine en schadelijke stoffen», (www.rivm.nl).

¹⁴ RIVM (2018), «Nieuwsoortige tabaksproducten die worden verhit», (www.rivm.nl).

¹⁵ RIVM (2020), «A method for comparing the impact on carcinogenicity of tobacco products: a case study on heated tobacco versus cigarettes», *Risk Analysis*, Volume 40, Issue 7, mei 2020. Zie ook: www.rivm.nl, zoektermen: RIVM ontwikkelt methode om inzicht te krijgen in het risico op kanker door gebruik van nieuwsoortige tabaksproducten.

¹⁶ Zie voor meer algemene informatie bijvoorbeeld de website van het RIVM, www.rivm.nl, zoekterm: hoe ongezond is roken.

¹⁷ Factsheet elektronische sigaretten (e-sigaretten), Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, april 2020.

¹⁸ RIVM (2018), «Nieuwsoortige tabaksproducten die worden verhit».

2.3 Regulering van elektronische verhittingsapparaten

2.3.1 Definitiebepaling

Tabakssticks die zijn ontworpen voor een elektronisch tabaksverhittingsapparaat zijn tabaksproducten in de zin van artikel 1 van de wet: producten die geconsumeerd kunnen worden en die, al is het slechts ten dele, bestaan uit tabak, ook indien genetisch gemodificeerd. Voor dergelijke tabakssticks geldt dat de volgende ge- en verbodsbepalingen die zijn opgenomen in de wet, het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit) en Tabaks- en rookwarenregeling (hierna: regeling) voor tabaksproducten, al gelden:

- de verpakkingseenheid van dergelijke tabaksproducten bevat gezondheidswaarschuwingen op grond van artikel 2.1 van de wet, artikel 3.1 van het besluit en de artikelen 3.1, 3.2, 3.4 en 3.8 van de regeling);
- de verpakkingseenheid van dergelijke tabaksproducten moeten gemerkt worden met een unieke identificatiemarkering en een onvervalsbaar veiligheidskenmerk (artikel 4a en 4h van de wet en de artikelen 3.13 en 3.14 van de regeling);
- voldaan dient te worden aan het reclameverbod (artikel 5 van de wet);
- voldaan dient te worden aan de rapportageverplichtingen (artikel 3b van de wet, en de paragrafen 4 van het besluit en de regeling);
- voldaan dient te worden aan de verkoopbeperkingen van artikel 7 tot en met 9a van de wet en het rookverbod als bedoeld in artikel 10 van de wet.

Het elektronische verhittingsapparaat en de onderdelen hiervan (bijvoorbeeld de lader) zelf vallen op dit moment (2020) nog niet onder één van de bestaande definities in de tabaks- en rookwarenregelgeving, ook niet onder de definitie van een «nieuwsoortig tabaksproduct». Verhittingsapparaten vallen daarmee nog onder geen enkele ge- en verbodsbepaling uit de wet, het besluit en de regeling. Omdat verhittingsapparaten noodzakelijk zijn voor het verhitten van de tabaksproducten en vanuit volksgezondheidsperspectief deze apparaten niet los kunnen worden gezien van de tabaksproducten die zij verhitten, is het van belang dat deze apparaten ook onder het toepassingsbereik komen te vallen van de tabaks- en rookwarenregelgeving. Met deze wetswijziging wordt daarom expliciet geregeld dat elektronische verhittingsapparaten onder het toepassingsbereik van de tabaks- en rookwarenregelgeving vallen.

Elektronische tabaksverhittingsapparaten komen in gebruikswijze en uitstraling in grote mate overeen met de elektronische sigaret (hierna: e-sigaret). Het verschil is dat in een elektronisch verhittingsapparaat tabaksproducten worden verhit en een e-sigaret wordt gebruikt voor de consumptie van al dan niet nicotinehoudende damp via een mondstuk. Deze producten zijn op eenzelfde manier in de markt gezet: als een «minder schadelijk» alternatief voor normaal roken.¹⁹ Hoewel wetenschappelijk onderzoek aangeeft dat op basis van de huidige kennis, het niet afwisselend maar enkel het gebruik van *alleen* tabaksverhittingsapparaten, net als het gebruik van *alleen* e-sigaretten, minder schadelijk is voor de gebruiker dan het gebruik van tabaksproducten waarbij alleen verbranding plaatsvindt, blijft het gebruik van verhitte tabak, net zoals als het gebruik van e-sigaretten, schadelijk.²⁰ Vanwege de overeenkomsten met de e-sigaret wordt in dit wetsvoorstel gekozen voor een soortgelijke aanpak als voor e-sigaretten.

¹⁹ RIVM (2018). «Nieuwsoortige tabaksproducten die worden verhit».

²⁰ RIVM (2018). «Nieuwsoortige tabaksproducten die worden verhit».

Met dit wetsvoorstel wordt een definitie van een «elektronisch verhittingsapparaat» in de wet opgenomen: apparaat of onderdeel van dat apparaat dat gebruikt kan worden voor de consumptie van tabaksproducten via een proces van verhitting, al dan niet in combinatie met enig ander proces. Deze definitie bevat een «kan» bepaling: het apparaat *kan* gebruikt worden voor de consumptie van tabak en dat *kan* een proces van verhitting zijn. Dit betekent niet dat dit *uitsluitend* verhitting behoort te zijn. Verhittingsapparaten waarin tabaksproducten gedeeltelijk worden verhit, maar ook gedeeltelijk worden verbrand, vallen ook onder de verhittingsapparaten als bedoeld in dit wetsvoorstel. Het verhitten van tabaksproducten gecombineerd met enig ander proces valt daarmee onder de definitie.

Tegelijkertijd wordt de definitie van aanverwant product (te weten: elektronische dampwaar en voor roken bestemd kruidenproduct) uitgebreid door een elektronisch verhittingsapparaat ook als aanverwant product aan te merken. Vanuit het oogpunt van bescherming van de volksgezondheid wordt het elektronisch verhittingsapparaat – net als de e-sigaret²¹ – onderworpen aan regels die de wet stelt aan producten die verwant zijn aan tabak; de zogenoemde aanverwante producten. Op deze manier gaan alle regels die voor aanverwante producten gelden ook gelden voor elektronische verhittingsapparaten waar tabaksproducten mee kunnen worden verhit, tenzij elektronische verhittingsapparaten daarvan expliciet worden uitgezonderd. Net zoals dat bij e-sigaretten het geval is, zal naar alle redelijkheid worden omgegaan met «onderdelen van elektronische verhittingsapparaten». Indien het een kenmerkend onderdeel is van het verhittingsapparaat, zoals dat het geval is bij de lader van een verhittingselement, dan wordt het als onderdeel van het apparaat gezien. Dit onderdeel valt dan eveneens onder de definitie van een elektronisch verhittingsapparaat en dient aan de hieraan gestelde eisen te voldoen (hierover later meer). Een universeel schroefje in het apparaat, wordt niet gezien als specifiek onderdeel.

Voorbeelden van apparaten die onder de definitie van elektronisch verhittingsapparaat vallen zijn verhittingsapparaten zoals de eerdergenoemde IQOS of de Glo, die beide bedoeld zijn om speciaal daarvoor bedoelde tabakssticks in te verhitten. Ook verhittingsapparaten die bedoeld zijn om (combinaties van) tabak, kruidenmengsels en cannabis te verhitten vallen onder deze definitie. Een voorbeeld van deze laatste groep apparaten zijn verhittingsapparaten zoals de «Volcano» en de «Pax». Voor de volledigheid wordt benadrukt dat het hier gaat om elektronische apparaten die bedoeld zijn om tabak te consumeren door die te verhitten. Niet alle apparaten met een verhitfunctie komen echter onder het toepassingsbereik te vallen. Verhittingsapparaten als magnetrons, haarföhns en ovens bijvoorbeeld; daarop ziet dit wetsvoorstel begrijpelijkerwijs niet.

Om een beeld te krijgen van de regels die van toepassing worden op elektronische verhittingsapparaten, volgt hierna een opsomming.

2.3.2 Regels die van toepassing worden op elektronische verhittingsapparaten

1. Verpakkingseisen

Het is verboden om aanverwante producten in de handel te brengen die niet voldoen aan de verpakkingseisen van artikel 2, tweede lid, van de wet. Ten aanzien van elektronische verhittingsapparaten betekent dit dat

²¹ Stb. 2017, 72.

bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen kunnen worden gesteld aan de verpakking. Voorbeelden van verpakkingseisen kunnen zijn: eisen aan de aanduidingen op verpakkingen van verhittingsapparaten. Bij aanduidingen gaat het om wat er al dan niet nog op de verpakking van een elektronisch verhittingsapparaat mag komen te staan.

2. Reclameverbod

Op grond van artikel 5 van de wet wordt het reclameverbod van toepassing op elektronische verhittingsapparaten en kunnen in het besluit of de regeling nog aanvullende eisen worden gesteld, zoals ook is gedaan voor elektronische dampwaar en voor roken bestemde kruidenproducten in de artikelen 6.1 tot en met 6.6 van de regeling. Dit betekent dat elke vorm van reclame of sponsoring voor elektronische tabaksverhittingsapparaten wordt verboden. Onder dit verbod wordt eveneens begrepen de onder de reikwijdte van de Mediawet 2008 vallende reclameboodschappen, telewinkelboodschappen, sponsoring en productplaatsing, inclusief het gebruikmaken van namen, (beeld)merken of andere onderscheidende tekens die door hun sterke gelijkenis bij het publiek redelijkerwijs de indruk geven dat het sponsoring door een producent of verkoper van elektronische verhittingsapparaten betreft (artikel 5, tweede lid). Tevens wordt het tonen van te koop aangeboden elektronische verhittingsapparaten verboden (artikel 5, derde lid), het z.g.n. uitstalverbod.

3. Verbod op merkextensie

Op grond van artikel 5a van de wet en onderdeel E van onderhavig wetsvoorstel, wordt het verbod op merkextensie van toepassing op alle elektronische verhittingsapparaten. Dit houdt in dat het verboden wordt een symbool, naam, merk of ander onderscheidend teken van een elektronisch verhittingsapparaat te gebruiken voor tabaksproducten en andere aanverwante producten (en dus ook elektronische verhittingsapparaten), en vice versa. Zie voor een verdere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E.

4. Verkoopbeperkingen

Op grond van artikel 7 tot en met 9a van de wet en de artikelen 5.1 tot en met 5.8 van het besluit, worden de volgende verkoopbeperkingen van kracht:

- Artikel 7, eerste lid: elektronische verhittingsapparaten mogen niet in instellingen, diensten en bedrijven die door de Staat of andere openbare lichamen worden beheerd, (bedrijfsmatig) aan particulieren worden verkocht of met dat doel aanwezig zijn (zie uitzonderingen en een nadere invulling hiervan in artikel 5.1 van het besluit).
- Artikel 7, tweede lid: elektronische verhittingsapparaten mogen niet in inrichtingen voor gezondheidszorg, welzijn, maatschappelijke dienstverlening, kunst en cultuur, sport, sociaal-cultureel werk of onderwijs, (bedrijfsmatig) aan particulieren worden verkocht of met dat doel aanwezig zijn (zie uitzonderingen en een nadere invulling hiervan in artikel 5.2 van het besluit).
- Artikel 7, derde lid: bij algemene maatregel van bestuur kunnen de instellingen in het eerste en tweede lid, nog worden aangevuld.
- Artikel 8, eerste lid: elektronische verhittingsapparaten mogen enkel worden verkocht aan mensen die 18 jaar of ouder zijn. Zie hiervoor ook artikel 5.6 van het besluit.
- Artikel 9, eerste lid: bedrijfsmatig gratis elektronische verhittingsapparaten verstrekken wordt verboden.

- Artikel 9, derde lid: er kunnen regels worden gesteld die inhouden dat elektronische verhittingsapparaten enkel met tussenkomst van een verstrekende persoon in de handel mogen worden gebracht.
- Artikel 9a, eerste lid: de binnenlandse verkoop op afstand van elektronische verhittingsapparaten worden bij algemene maatregel van bestuur verboden of onder nadere regels gebracht. Deze nadere regels zullen inhouden dat er een leeftijdsverificatiesysteem moet worden gehanteerd (artikel 5.6 van het besluit) en voldaan moet worden aan eisen omtrent het verwerken van persoonsgegevens (artikel 5.7 besluit). Meer specifiek houdt dit in dat:
 - 1) Detaillisten ingevolge artikel 5.6, tweede lid, van het besluit bij de binnenlandse verkoop van elektronische verhittingsapparaten op afstand een leeftijdsverificatiesysteem moeten hanteren, net zoals dat het geval is bij de binnenlandse verkoop op afstand van tabaksproducten, elektronische sigaretten en navulverpakkingen. Dit betekent dat de in Nederland gevestigde detaillist bij binnenlandse verkoop op afstand ook gebruik dient te maken van een systeem dat *verifieert* of de consument op het moment van aankoop de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Van verwerking en opslaan van de leeftijd van consumenten (een persoonsgegeven) is geen sprake.
 - 2) Detaillisten die elektronische verhittingsapparaten aanbieden ingevolge artikel 5.7, vierde lid, van het besluit, net zoals detaillisten die tabaksproducten, elektronische sigaretten of navulverpakkingen aanbieden, mogen enkel persoonsgegevens verwerken ten behoeve van de daadwerkelijke verkoop. Dit betekent bijvoorbeeld dat een andere verwerking van de persoonsgegevens ook niet is toegestaan als de consument daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven. Ook mogen persoonsgegevens van de consument niet bekend gemaakt worden aan derden, waaronder ook producenten.

5. Het rookverbod

Het consumeren van tabaksproducten anders dan door roken, is door de uitbreiding van het rookverbod²² reeds onder de definitie van rookverbod, zoals opgenomen in artikel 1 van de wet komen te vallen. Het rookverbod ziet daarmee ook op het consumeren van tabaksproducten door een elektronisch verhittingsapparaat. Op grond van artikel 10 van de wet moet een rookverbod zijn ingesteld, aangeduid, en gehandhaafd door beheerders, eigenaren (en dergelijke) van de in en op grond van dat artikel genoemde gebouwen, ruimten en vervoersmodaliteiten. Aanvullingen en uitzonderingen zijn opgenomen in de artikelen 6.1 tot en met 6.4 van het besluit. Het consumeren van tabak door bijvoorbeeld elektronische verhitting, is per 1 juli 2020 onder het rookverbod gevallen toen het wetsvoorstel daartoe in werking is getreden en niet pas bij de inwerking-treding van het onderhavige wetsvoorstel.

6. Meldingsplicht en bestuurlijke boetes

Op grond van artikel 17a van de wet rusten er enkele meldingsplichten op de producent, importeur of distributeur van aanverwante producten wanneer deze producent, importeur of distributeur redenen heeft om aan te nemen dat de producten die zij in handel hebben gebracht of willen brengen niet hebben voldaan aan de verplichtingen die de Tabaks- en rookwarenregelgeving stelt. Zie hiervoor ook artikel 7.1 van het besluit. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) is aangewezen als toezichthouder op de naleving van de Tabaks- en rookwarenwet en de

²² Stb. 2020, 154.

daaronder vallende regelgeving. De NVWA heeft daarvoor de bekende bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht en kan op grond van artikel 11b van de wet bestuurlijke boetes opleggen voor overtredingen van de artikelen 2, 3b, 5, 7 tot en met 9a, 10 en 17a van de wet. Derhalve ook als het om overtredingen met betrekking tot elektronische verhittingsapparaten gaat.

2.3.3 Het reguleren van verschillende typen elektronische verhittingsapparaten: geen onderscheid in gebruiksdoel

Elektronische verhittingsapparaten zoals vaporizers verschillen van tabaksverhittingsapparaten waar dat het gebruiksdoel betreft en hoe zij in de markt worden gezet. Tabaksverhittingsapparaten worden enkel gebruikt voor, en op de markt gezet om tabaksproducten (speciaal daarvoor ontwikkelde tabakssticks) te consumeren. Vaporizers worden voornamelijk gebruikt en gepresenteerd als apparaat om cannabis, al dan niet in combinatie met tabak, mee te verhitten. In essentie verschillen deze apparaten technisch gezien niet. Naast cannabis kan in een vaporizer ook tabak of kruidenpreparaten (zoals tabaksvervangers zonder nicotine) worden verhit. Omdat de schadelijkheid van het gebruik van elektronische verhittingsapparaten zoals vaporizers en tabaksverhittingsapparaten vergelijkbaar is²³, acht de regering het wenselijk ook elektronische apparaten zoals vaporizers onder de definitie van een elektronisch verhittingsapparaat te brengen. Een alternatief zou zijn om in de definitie een onderscheid te maken tussen het gebruiksdoel van de verschillende verhittingsapparaten. Echter, het in een wettelijke definitie onderscheid maken in het gebruiksdoel zal in de uitvoeringspraktijk, waaronder de handhavingspraktijk, naar verwachting voor onoverkomelijk problemen zorgen, omdat producten op de markt kunnen worden gebracht waarvan het gebruiksdoel onduidelijk of niet te bewijzen is, maar waar wel tabak mee gebruikt kan worden. De regering acht een dergelijk onderscheid daarom niet gerechtvaardigd, waardoor alle elektronische verhittingsapparaten zonder onderscheid te maken in gebruiksdoel onder de definitie van elektronische verhittingsapparaat worden gebracht.

2.3.4 Het reguleren van elektronische verhittingsapparaten en het wietexperiment

De regering voert een experiment met een gesloten coffeeshopketen uit (hierna: experiment).²⁴ Het doel van het experiment is om te bezien of het mogelijk is om een gesloten, coffeeshopketen te realiseren en de effecten daarvan te meten op het gebied van criminaliteit, veiligheid, overlast en volksgezondheid. In het advies van de Adviescommissie onder voorzitterschap van prof. dr. Knottnerus²⁵ getiteld «Een experiment met een gesloten coffeeshopketen», waarin de regering wordt geadviseerd over de opzet van het experiment, wordt het verhitten van cannabis met een verhittingsapparaat, zoals een vaporizer, genoemd als «minder schadelijke» manier om cannabis te gebruiken dan het roken van cannabis. De Adviescommissie adviseert de overheid om binnen het experiment gesloten coffeeshopketen het gebruik van verhittingsapparaten voor de consumptie van cannabis te stimuleren. Binnen het experiment is ervoor gekozen het gebruik van verhittingsapparaten niet aan te moedigen. Wel wordt elke verkochte eenheid van cannabis voorzien van een bijsluiter met daarin de in bijlage II bij de Regeling experiment gesloten coffeeshopketen opgenomen gezondheidswaarschuwingen, preventiebodschappen en gebruikadviezen. Ten aanzien van het gebruik van vaporizers zal worden opgenomen dat het verdampen van cannabis met een vaporizer

²³ RIVM (2018), «Nieuwsoortige tabaksproducten die worden verhit».

²⁴ *Stb.* 2019, 433.

²⁵ «Een experiment met een gesloten coffeeshopketen», Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen (2018).

waarschijnlijk minder kans geeft op nadelige longbijwerkingen dan wanneer cannabis gerookt wordt. Ook zal worden opgenomen dat de langetermijneffecten van het gebruik van een vaporizer nog onbekend zijn. De in onderhavig wetsvoorstel gestelde eisen aan de verkoop van en reclame voor elektronische verhittingsapparaten staan hier niet aan in de weg en doen daarom voldoende recht aan het door de Adviescommissie gedane advies.

De regering wil benadrukken dat de informatie die in de bijsluiter staat vermeld ten aanzien van vaporizers geen algemene aanmoediging inhoudt om het gebruik van vaporizers te stimuleren. Het zal hier gaan om een gebruiks- en gezondheidsadvies over het consumeren van cannabis als onderdeel van een bijsluiter (bij een al gekocht product). Het blijft voorts mogelijk om in een coffeeshop een verhittingsapparaat te verkopen of te gebruiken wanneer hier geen tabak aan wordt toegevoegd. Het in paragraaf 2.3.2, onderdeel 5, besproken rookverbod in de horeca (en dus in coffeeshops) geldt namelijk voor het consumeren van tabak en e-sigaretten, en niet voor het gebruik van cannabis. Wel is het zo dat het onderbrengen van vaporizers onder de definitie van elektronisch verhittingsapparaat in de zin van de wet ervoor zal zorgen dat coffeeshops deze verhittingsapparaten niet meer mogen uitstallen of op een andere manier reclame mogen maken voor deze producten. Dit staat het doel van het experiment – bezien of en hoe hennep en hasjesj als bedoeld op lijst II van de Opiumwet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops kunnen worden afgeleverd – niet in de weg. Het is bovendien wenselijk dat ook voor vaporizers die gebruikt worden in coffeeshops de in paragraaf 2.3.2 besproken verkoopverboden gaan gelden en bijvoorbeeld niet aan personen onder de 18 jaar kunnen worden verkocht, alsmede dat de mogelijkheid bestaat om bij algemene maatregel van bestuur eisen te kunnen worden stellen aan de aanduidingen op verpakkingen van alle typen verhittingsapparaten. In de ogen van de regering is het daarom niet wenselijk en niet nodig om vaporizers die gebruikt worden in coffeeshops aan andere reguleringsvoorschriften te onderwerpen dan alle andere vaporizers.

2.4 Neutrale sigaretten

2.4.1 Achtergrond

In het kader van het beschermen van de volksgezondheid deed de Wereldgezondheidsorganisatie (in het Engels: *World Health Organization*, hierna: WHO) in 2016 aanbevelingen voor het voorschrijven van standaardverpakkingen voor tabak en tabaksproducten.²⁶ Wetenschappelijke studies hebben laten zien dat tabaksproducten in neutrale verpakkingen minder aantrekkelijk, schadelijker voor de gezondheid, minder lekker van smaak en van mindere kwaliteit worden ingeschat²⁷. Daarom zijn in veel landen, zoals in Australië, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, België en Frankrijk standaardverpakkingen ingevoerd om de aantrekkelijkheid van dergelijke verpakkingen aan te pakken. In het Preventieakkoord is afgesproken dat ook Nederland standaard verpakkingen gaat introduceren. Op 1 oktober 2020 zal dit in Nederland ook gaan gelden voor sigaretten en shagtabak.²⁸

²⁶ World Health Organization (2016), «Plain packaging of tobacco products: evidence, design and implementation», p. 49–54.

²⁷ Cochrane: McNeill, A., Gravely, S., Hitchman, S. C., Bauld, L., Hammond, D., & Hartmann-Boyce, J. (2017). Tobacco packaging design for reducing tobacco use (Review).

²⁸ *Stb.* 2020, 109 en *Stcrt.* 2020, nr. 24728.

In het verlengde van het advies over de neutrale verpakkingen deed de WHO 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.²⁹ Door het stellen van dergelijke eisen kan worden voorkomen dat de tabaksindustrie haar aandacht verlegt van het aantrekkelijk maken van de verpakkingen naar het aantrekkelijk of opvallend maken van het uiterlijk van de sigaret zelf. Het verleden heeft uitgewezen dat de tabaksindustrie het uiterlijk van tabaksproducten, zoals sigaretten, gebruikt om specifieke rokersgroepen aan te trekken.³⁰ Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat zowel gezondheidswaarschuwingen op sigaretten net als een afstotende kleur ervoor kunnen zorgen dat jongeren en volwassenen de sigaretten zien als schadelijker en onaantrekkelijker.³¹ De aantrekkelijkheid van sigaretten is derhalve te beïnvloeden door het uiterlijk ervan aan te passen. Onderzoek heeft ook uitgewezen dat het standaardiseren van de kleur van sigaretten een afstotend effect kan hebben op gebruikers.^{32 33 34} Gezaghebbende wetenschappelijke instituten zoals het Trimbos-instituut hebben de aanbeveling gedaan om bij de formulering van nieuwe wetgeving het uiterlijk van bijvoorbeeld de sigaret zo aan te passen dat deze minder aantrekkelijk wordt.³⁵ Aanprijzing en het opwekken van belangstelling voor sigaretten kan worden voorkomen omdat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om eisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten.

Ten overvloede wordt benadrukt dat het invoeren van eisen aan het uiterlijk van sigaretten niet op zichzelf staat. Het voorstel vormt een integraal onderdeel van een omvangrijk pakket aan maatregelen gericht op tabaksontmoediging, zoals opgenomen in het Preventieakkoord. Het RIVM geeft aan dat effectieve gedragsverandering wordt bereikt in een aanpak waarbij verschillende maatregelen en interventies in samenhang worden ingezet.³⁶ Andere landen, wereldwijd, volgen een vergelijkbare aanpak. Ierland, Australië en Nieuw-Zeeland hebben geregeld dat zowel het uiterlijk van de sigaret als van sigaren gestandaardiseerd is, in samenhang met regels die standaardverpakkingen voorschrijven.³⁷ In deze landen zijn bijvoorbeeld sigaretten in zoverre gestandaardiseerd dat ze alleen nog in het wit worden uitgevoerd met witte of kurkkleurig filters. In Australië en Nieuw-Zeeland zijn ook regels gesteld aan de opdrukken op de sigaretten.^{38 39}

2.4.2 Regulering van uiterlijke kenmerken van sigaretten

Aangezien de inwerkingtreding van de neutrale verpakkingen voor sigaretten en shagtabak als eerste is voorzien (in oktober 2020), het regelen van een standaard uiterlijk van sigaretten is afgesproken in het

²⁹ World Health Organization (2016), «Plain packaging of tobacco products: evidence, design and implementation».

³⁰ 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.

³¹ Zie onder meer: Drovandi, A. et al. (2018). *A systematic review of smoker and non-smoker perceptions of visually unappealing*.

³² Moodie, C., et al., *Plain packaging: legislative differences in Australia, France, the UK, New Zealand and Norway, and options for strengthening regulations*, Tob Control, 2018.

³³ Hoek J, Robertson C. How do young adult female smokers interpret dissuasive cigarette sticks. *J Social Marketing* 2015;5:21–39.

³⁴ Hoek J, Gendall P, Eckert C, et al. Dissuasive cigarette sticks: the next step in standardised («plain») packaging?, *Tob Control* 2016;15:699–705.

³⁵ Trimbos. Update plain packaging, juni 2019.

³⁶ RIVM (2018), «Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord», p. 3.

³⁷ WHO (2016). Plain packaging of tobacco products: evidence, design and implementation.

³⁸ Factsheet Generieke tabaksverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2019.

³⁹ Moodie, C., et al., *Plain packaging: legislative differences in Australia, France, the UK, New Zealand and Norway, and options for strengthening regulations*. Tob Control, 2018.

Preventieakkoord en sigaretten vooralsnog de grootste afzetmarkt hebben, is de regering voornemens om op dit moment (2020) alleen eisen te stellen aan het uiterlijk van een sigaret en is de regering op dit moment niet voornemens deze eisen ook voor andere tabaksproducten en aanverwante producten voor te schrijven.

De kenmerken van sigaretten waar met deze regelgeving eisen aan gesteld kunnen worden zijn de kleuren van het product, de aanduidingen (zoals letters, cijfers of symbolen) op het product, de wijze waarop de kleur en de aanduidingen op de producten wordt aangebracht, de vormgeving en het materiaal van het product, de vorm van het product en de afmetingen van het product. Dergelijke elementen kunnen immers de aantrekkelijkheid van sigaretten bevorderen. Het is mogelijk dat met een bepaalde kleur, afmeting, aanduiding en vormgeving of een combinatie van deze elementen sigaretten worden ontworpen die aantrekkelijk zijn voor specifieke (kwetsbare) doelgroepen.⁴⁰ Met regels op basis van dit wetsvoorstel kan producenten de mogelijkheid worden ontnomen om de aantrekkelijkheid van sigaretten te vergroten voor bijvoorbeeld (kwetsbare) doelgroepen zoals jongeren.

Het stellen van eisen aan het uiterlijk van een sigaret, is een ingrijpende, maar noodzakelijke maatregel. Het verleden heeft uitgewezen dat tabaksfabrikanten bij het invoeren van nieuwe regels de grenzen van de wet opzoeken om het doel van de wet te omzeilen.⁴¹ Het ligt in de rede dat de tabaksindustrie met de invoering van neutrale verpakkingen voor sigaretten en shagtabak veel aandacht zal besteden aan het zo aantrekkelijk mogelijk maken van de tabaksproducten zelf.⁴² Het volstaat om deze reden bijvoorbeeld niet (meer) om een specifiek verbod voor te schrijven op uiterlijkheden die «glitter-en-glamour» (bijvoorbeeld met gouden randen of glanzende productuitvoeringen) uitstralen. Tabaksfabrikanten kunnen binnen de huidige glitter- en glamourregels voor verpakkingen immers nog steeds met een bepaalde opvallende kleur, merkbeeld of vorm de aantrekkelijkheid van hun tabaksproducten verhogen. Zo zijn er nu verpakkingen met een «duurzame» uitstraling, die strikt genomen (nog) niet verboden zijn. Voor het uiterlijk van sigaretten zal dat niet anders zijn.

Om het mogelijk te maken eisen te kunnen stellen aan het uiterlijk van sigaretten wordt met dit wetsvoorstel in artikel 2 van de wet een lid toegevoegd. Dit zesde lid geeft de opdracht om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten. Deze eisen kunnen inhouden dat het uiterlijk gestandaardiseerd moet zijn. De regering acht het creëren van deze nieuwe delegatiegrondslag op wetsniveau noodzakelijk in verband met het volgende.

2.4.3 Noodzaak nieuwe delegatiegrondslag op wetsniveau

Artikel 2.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit), bevat een grondslag eisen te stellen aan de presentatie van tabaksproducten, met dien verstande dat dit gedaan wordt ter uitvoering van Richtlijn 2014/40/EU⁴³ (hierna: Tabaksproductenrichtlijn). Bij de implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn in artikel 2.3 van het besluit ging het om een

⁴⁰ Trimbo. Update plain packaging, juni 2019.

⁴¹ Daube, M. & Chapman, S. (2014). The Australian's disassembling campaign on tobacco plain packaging. The Medical Journal of Australia, 201, 191–192 en Onderzoeksinstituut IVO (2019).

⁴² 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.

⁴³ Richtlijn 2014/40/EU van het Europees parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PbEU 2014, L 127).

verbod op kenmerkende aroma's in sigaretten en shag, het verbod om bepaalde additieven toe te voegen die de toxiciteit of verslavende werking vergroten en de regel dat tabaksproducten – kort gezegd – niet de verkeerde indruk mogen wekken dat sprake is van een levensmiddel of product dat bepaalde gezondheidsvoordelen biedt.⁴⁴ Het voorschrijven van neutrale sigaretten (kleuren, lettertypen, vorm en afmetingen daaronder begrepen, alsmede het verbod om beeldmerken en woordbeeldmerken te gebruiken) dient naar het oordeel van de regering niet ter implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn. De eisen die ingevolge onderhavig wetsvoorstel kunnen worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten, gaan verder dan de voorschriften waarin de Tabaksproductenrichtlijn voorziet. Het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten valt om die reden niet onder de huidige interpretatie van artikel 2.3 van het besluit. Daar komt bij dat in artikel 2, eerste lid, van de wet – dat de grondslag vormt voor artikel 2.3 van het besluit – de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan de samenstelling en de technische eisen van tabaksproducten en elektronische sigaretten. De wetgevingsgeschiedenis biedt geen aanknopingspunten dat op grond van de samenstelling of technische eisen regels kunnen worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten. Die technische eisen zien bovendien specifiek op elektronische sigaretten.⁴⁵ Het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten zelf (in plaats van aan de verpakking) betreft een nieuw onderwerp en niet een uitwerking van een bestaand kader. Mede daarom wordt dit gezien als een hoofdelement van het tabaksontmoedigingsbeleid dat bij wet geregeld moet worden. Aangezien de Tabaksproductenrichtlijn lidstaten aanmoedigt verdere voorschriften ten aanzien van het uiterlijk van tabaksproducten in te voeren (zie paragraaf 3.2.2 en 3.2.3), zal hiervoor een nieuwe grondslag op wetsniveau worden gecreëerd.

3. De wijzigingen in Europese en internationale context

3.1 Wereldwijd tabaksontmoedigingsbeleid: het WHO-kaderverdrag inzake tabaksontmoediging

3.1.1 Algemeen

Op 21 mei 2003 is het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (hierna ook wel: Kaderverdrag)⁴⁶ te Genève tot stand gekomen. Dit verdrag is het eerste mondiale verdrag op het terrein van de volksgezondheid en heeft als doel de tabaksproblematiek op wereldwijde schaal te beteugelen. Het Kaderverdrag streeft naar een zo breed mogelijke internationale samenwerking en participatie van alle landen die partij zijn, zodat «een doeltreffend, passend en allesomvattend internationaal antwoord gegeven wordt op de verbreiding van de tabaksepidemie».⁴⁷ Op 27 april 2005 is het verdrag voor het Europese deel van Nederland in werking getreden.

3.1.2 De verplichtingen uit het Kaderverdrag als minimum

In de preambule van het Kaderverdrag worden zorgen over de wereldwijde toename van roken en andere vormen van tabaksconsumptie geuit. Partijen worden aangemoedigd strategieën voor tabaksontmoediging te ontwikkelen (artikel 12, onderdeel e) en directe of indirecte aansporingen die de aankoop van tabaksproducten stimuleren te beperken (artikel 13, vierde lid, onderdeel c). Ook moedigt het Kaderverdrag partijen aan om de

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 234, nr. 3, p. 16 en 17 en *Stb.* 2016, 176, p. 15 en 23.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 234, nr. 3, p. 16.

⁴⁶ Het op 21 mei 2003 te Genève tot stand gekomen WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (*Trb.* 2003, 127 en *Trb.* 2004, 269).

⁴⁷ Preambule van het WHO-Kaderverdrag.

verplichtingen die uit het Kaderverdrag voortvloeien als een minimum te beschouwen en verdergaande maatregelen te treffen (artikel 13, vijfde lid). Partijen hebben hierdoor de mogelijkheid over een aantal onderwerpen die het Kaderverdrag niet expliciet regelt, zelf regels te stellen en geschikte mechanismen te ontwikkelen die op de lange termijn de vraag naar tabak kunnen verminderen. Het onder de reikwijdte van de gezondheidsbeschermende maatregelen van de wet⁴⁸ brengen van een elektronisch apparaat waarmee tabak kan worden geconsumeerd door een proces van verhitting, al dan niet gecombineerd met enig ander proces, is één van die onderwerpen.

3.1.3 Aanbevelingen en richtsnoeren

De WHO doet ook een aantal aanbevelingen ter implementatie van de diverse artikelen van het WHO-Kaderverdrag. In één van deze aanbevelingen is opgenomen dat zowel verpakkingen als individuele sigaretten of andere tabaksproducten geen reclame of promotie, inclusief ontwerpmerken zouden mogen bevatten. Zowel een standaard tabaksproduct als een standaard aanverwant product voorkomt reclame voor het product. Het creëren van een grondslag in de wet om ten aanzien van het uiterlijk van sigaretten, regels te kunnen stellen is dan ook in overeenstemming met het gedachtegoed van het Kaderverdrag. Ook stimuleert de WHO verdragspartijen met diverse beleidspublicaties om zowel een standaardverpakking als standardeisen aan tabaksproducten te implementeren.⁴⁹ 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 in dit verband ook gedacht kan worden aan het invoeren van neutrale tabaksproducten.⁵⁰ 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.⁵¹ Dit moet volgens deze richtsnoeren voorkomen worden door het invoeren van neutrale verpakkingen en neutrale tabaksproducten.⁵²

In de nog op te stellen ministeriële regeling zullen eisen worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten. Bij de uitwerking hiervan zal worden aangesloten bij de regels voor de gestandaardiseerde sigaret zoals die gelden in Australië, Frankrijk, Hongarije, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en Ierland. Op die manier ontstaat een zo breed mogelijk internationaal gedeeld tabaksontmoedigende strategie. Zoals gezegd, pleit de WHO hiervoor in de preambule en in artikel 13, door onder meer het stellen van zoveel mogelijk gelijklopende regels aan het uiterlijk van sigaretten. In de hierboven genoemde landen is de gestandaardiseerde sigaret al eerder ingevoerd, namelijk tegelijkertijd met de invoering van neutrale verpakkingen. In Australië, Ierland en Nieuw-Zeeland zijn tegelijkertijd standaard eisen aan sigaren gesteld. Net als in Nederland, maakt de gestandaardiseerde sigaret in alle genoemde landen onderdeel uit van een breder

⁴⁸ De eisen die door middel van dit wetsvoorstel van toepassing worden op elektronische tabaksverhittingsapparaten houden kort gezegd in dat de verpakkingen dergelijke apparaten aan regels kunnen worden onderworpen, de verkoopbeperkingen van kracht worden ten aanzien van elektronische tabaksverhittingsapparaten, meldingsverplichtingen gaan rusten op de producenten en zowel 1) het reclameverbod, 2) het merkextensieverbod, als 3) het rookverbod van toepassing worden. Al deze eisen en de doorwerking hiervan in lagere regelgeving, is uitvoerig aan bod gekomen in §2.3.

⁴⁹ Plain packaging of tobacco products. Evidence, design & implementation. WHO (2016).

⁵⁰ Guidelines for implementation of article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, decision FCTC/COP3 (12).

⁵¹ Guidelines for implementation of article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, decision FCTC/COP3 (12).

⁵² Guidelines for implementation of article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, decision FCTC/COP3 (12).

pakket aan samenhangende maatregelen om een effectieve gedragsverandering teweeg te brengen en het gebruik van tabak tegen te gaan.⁵³

3.2 Europees Tabaksontmoedigingsbeleid

3.2.1 Tabaksproductenrichtlijn

Onder meer ter uitvoering van de verplichting die het Kaderverdrag stelt om doeltreffende tabaksontmoedigende maatregelen te treffen is op Europees niveau op 3 april 2014 de Tabaksproductenrichtlijn vastgesteld. De Tabaksproductenrichtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Dit teneinde de interne markt voor tabaksproducten en aanverwante producten beter te doen functioneren. Hierbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren.⁵⁴ De Tabaksproductenrichtlijn voorziet niet in totaalharmonisatie, waardoor de lidstaten de mogelijkheid hebben over een aantal onderwerpen zelf regels te stellen.⁵⁵ Het aanmerken van een elektronisch verhittingsapparaat als een aanverwant product in de zin van de wet, waardoor voor dergelijke apparaten ook alle regels⁵⁶ gaan gelden die al gelden voor producten zoals elektronische dampwaar, is één van die onderwerpen. Een ander onderwerp waarbij lidstaten de mogelijkheid toekomt zelf regels te stellen, betreft het creëren van een grondslag om ten aanzien van het uiterlijk van sigaretten, regels te kunnen stellen. Een voorbeeld hiervan is dat sigaretten een standaard uiterlijk moeten hebben. Dit wetsvoorstel is daarom in overeenstemming met de Tabaksproductenrichtlijn. Hierna wordt dat toegelicht.

3.2.2 De Tabaksproductenrichtlijn ten aanzien van de regels die van toepassing worden op elektronische tabaksverhittingsapparaten

Overweging 55, in samenhang gelezen met overwegingen 47 en 48 van de Tabaksproductenrichtlijn, geeft aan dat het lidstaten vrij moet staan om in zijn algemeenheid regels te handhaven of in te voeren die van toepassing zijn op *alle* in die lidstaat in de handel gebrachte producten. Een lidstaat kan onder deze voorwaarden onder meer voorzien in de regulering of het verbieden van producten die gebruikt worden om tabaksproducten te consumeren. Een elektronisch tabaksverhittingsapparaat wordt gebruikt om tabak of een tabaksproduct mee te verhitten. Dit maakt dat onderhavig wetsvoorstel in lijn is met de Tabaksproductenrichtlijn. Een elektronisch tabaksverhittingsapparaat wordt een begripsbepaling in de tabaks- en rookwarenregelgeving en voor deze apparaten gaan veelal dezelfde regels gelden als voor e-sigaretten.

3.2.3 De Tabaksproductenrichtlijn ten aanzien van de regels voor het uiterlijk van sigaretten

De Tabaksproductenrichtlijn schrijft geen specifieke eisen voor waaraan het uiterlijk van tabaksproducten moet voldoen. Aangezien de Tabaksproductenrichtlijn verschillende gradaties van harmonisering kent, komt lidstaten onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid toe om op bepaalde gebieden aanvullende eisen te stellen ter bescherming van de

⁵³ RIVM (2018), «Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord», p. 3.

⁵⁴ Zie hiervoor o.a. overweging 8 en 21 van de Tabaksproductenrichtlijn.

⁵⁵ Zie het toepassingsbereik van de Tabaksproductenrichtlijn in artikel 1.

⁵⁶ De eisen die door middel van dit wetsvoorstel van toepassing worden op elektronische tabaksverhittingsapparaten houden kort gezegd in dat de verpakkingen dergelijke apparaten aan regels kunnen worden onderworpen, de verkoopbeperkingen van kracht worden ten aanzien van elektronische tabaksverhittingsapparaten, meldingsverplichtingen gaan rusten op de producenten en zowel 1) het reclameverbod, 2) het merkextensieverbod, als 3) het rookverbod van toepassing worden. Al deze eisen en de doorwerking hiervan in lagere regelgeving, is uitvoerig aan bod gekomen in §2.3.

volksgezondheid. Dit geldt conform overwegingen 53 en 55 in het bijzonder voor het stellen van regels aan de *presentatie* van tabaksproducten en de *verpakking* van tabaksproducten, met inbegrip van kleuren en met uitzondering van gezondheidswaarschuwingen. Voor gezondheidswaarschuwingen stelt de Tabaksproductenrichtlijn een eerste reeks gemeenschappelijke basisvoorschriften vast. Aangezien het uiterlijk van een sigaret onderdeel vormt van de presentatie van tabaksproducten, is het creëren van een wettelijke grondslag om ook aan het uiterlijk van sigaretten eisen te stellen, in lijn met het gedachtegoed van de Tabaksproductenrichtlijn. Dit blijkt ook uit artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn. Artikel 13, in samenhang gelezen met overweging 27, stelt dat zowel de verpakking als het tabaksproduct zelf niet met behulp van teksten, symbolen, namen, merken en andere figuratieve op zo'n manier gepresenteerd mogen worden dat dit de consument misleidt waardoor de indruk wordt gewekt dat producten minder schadelijk zijn en de consument wordt aangezet tot aanschaf van het product. Artikel 13, derde lid, stelt vervolgens, opnieuw in samenhang gelezen met overweging 27, dat de verboden elementen en kenmerken niet beperkt hoeven te zijn tot teksten, symbolen, namen, merken en andere figuratieve tekens. Ook de grootte en de verschijningsvorm van individuele sigaretten kunnen misleidende elementen bevatten die kunnen leiden tot een bevordering van gebruik en derhalve van invloed kunnen zijn op de aantrekkelijkheid.

Dat een standaard uiterlijk van sigaretten, ook binnen de Tabaksproductenrichtlijn geoorloofd is, blijkt ook uit de overwegingen 47 en 48 van de Tabaksproductenrichtlijn. Deze overwegingen geven voor onder andere sigaretten aan dat de Tabaksproductenrichtlijn niet alle aspecten van deze producten harmoniseert. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van regels inzake deze producten, blijft bij de lidstaten. Lidstaten kunnen met het oog op de aantrekkelijkheid van dergelijke producten verdere regels stellen. Het uiterlijk van sigaretten vormt één van de aspecten die de aantrekkelijkheid bevordert.⁵⁷ Zo kunnen lidstaten ten aanzien van het uiterlijk van sigaretten verdere voorschriften invoeren dan die waarin de Tabaksproductenrichtlijn voorziet. Het staat Nederland derhalve vrij binnen haar eigen rechtsbevoegdheid te regelen dat het uiterlijk van sigaretten aan standaardregels wordt onderworpen. De Tabaksproductenrichtlijn moedigt dit zelfs aan.⁵⁸

3.2.4 De Tabaksproductenrichtlijn en ander Europees en internationaal recht

Het wetsvoorstel moet daarnaast verenigbaar zijn met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en met de WTO-verplichtingen en mag niet de integrale toepassing van de Tabaksproductenrichtlijn in de weg staan. Dat wil zeggen dat het wetsvoorstel in ieder geval niet mag leiden tot het bevorderen van de tabaksconsumptie of aanleiding geven tot verwarring met tabaksproducten.

3.3 Het VWEU – vrij verkeer van goederen

3.3.1 Algemeen

Artikel 34 VWEU eist opheffing van iedere beperking van het vrije verkeer van goederen, ook indien deze beperking zonder onderscheid geldt voor binnenlandse en buitenlandse producten. Alle maatregelen die de uitoefening van deze fundamentele vrijheden⁵⁹ al dan niet rechtstreeks,

⁵⁷ RIVM 2018, «E-sigaret aantrekkelijkheid voor rokers en niet rokers», Trimbos. Update plain packaging, juni 2019.

⁵⁸ Zie hiervoor overweging 48 van de Tabaksproductenrichtlijn.

⁵⁹ De vier vrijheden van de Europese Unie zijn het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.

daadwerkelijk of potentieel verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken zijn – volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (hierna: HvJ)⁶⁰ – als een dergelijke beperking te beschouwen. In zijn jurisprudentie in de zaak Cassis de Dijon⁶¹ formuleerde het HvJ vervolgens het beginsel dat ieder product dat in een lidstaat wettig en overeenkomstig eerlijke en traditionele voorschriften en productieprocessen van dat land wordt vervaardigd en in de handel gebracht, moet worden toegelaten op de markt van iedere andere lidstaat (het beginsel van wederzijds erkenning bij gebrek aan harmonisatie).

Met onderhavig wetsvoorstel worden regels gesteld aan elektronische verhittingsapparaten en aan het uiterlijk van sigaretten. Aanbieders van deze producten van buiten Nederland moeten ook aan deze regelgeving voldoen als zij deze producten op de Nederlandse markt willen brengen. Dit wetsvoorstel kan dan ook worden beschouwd als een kwantitatieve invoerbeperking of maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU. Op grond van artikel 36 van het VWEU is het lidstaten echter toegestaan een dergelijke beperking in te voeren indien aan een aantal voorwaarden⁶² is voldaan. De maatregel moet:

1. beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang;
2. geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen;
3. niet verder gaan dan nodig is;
4. kenbaar zijn en voorspelbaar zijn, en
5. zonder discriminatie worden toegepast.

Artikel 36 van het VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond. Uit jurisprudentie van het HvJ blijkt dat de lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.⁶³ Lidstaten mogen zelfstandig hun niveau van bescherming bepalen. De regering is van oordeel dat de met dit wetsvoorstel ingevoerde belemmering van het vrije verkeer van goederen voor beide onderwerpen in het wetsvoorstel te rechtvaardigen is.

3.3.2 Gerechtvaardigde belemmering vanwege een dwingende reden van algemeen belang en geschiktheid (1 en 2)

De voorschriften die met dit wetsvoorstel worden gesteld zijn onder andere noodzakelijk in verband met de bescherming van de volksgezondheid. Zoals in paragraaf 2.2 al is genoemd, zijn alle vormen van tabak schadelijk. Dit komt onder andere door de nicotine die in tabak zit. Dit is ook de reden dat met ingang van 1 juli 2020 het rookverbod is uitgebreid naar alle vormen van tabak.⁶⁴ Ook bij verhitting van tabak komt nicotine vrij. Voorkomen moet worden dat mensen – met name kinderen – blootgesteld worden aan de schadelijke stoffen in tabak en verslaafd raken aan nicotine, maar ook dat mensen een nicotinevergiftiging oplopen omdat zij een te grote hoeveelheid nicotine binnenkrijgen. Met het aanmerken van een elektronisch verhittingsapparaat als aanverwant

⁶⁰ Zie o.a. het Dassonville arrest: HvJ 11 juli 1974 in zaak 8/74 en HvJ 15 november 2015 in zaak C-320/03, punten 63 t/m 67.

⁶¹ HvJ 20 februari 1979 in zaak 120/78.

⁶² HvJ EG 30 november 1995, nr. C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411 (*Gebhard*); HvJ EG 4 juli 2000, nr. C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357, (*Haim*); HvJ EG 1 februari 2001, nr. C-108/96, ECLI:EU:C:2001:67 (*Mac Quen e.a.*).

⁶³ HvJ 13 juli 2004, C 262/02, ECLI:EU:C:2004:432 (*Commissie t. Frankrijk*).

⁶⁴ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 321, nr. 2 en 3, p. 2 en 3 en *Stb.* 2020, 154 en 164.

product in de zin van de wet gaan voor dergelijke apparaten veel regels⁶⁵ gelden die in de wet al gelden voor elektronische dampwaar. Hiermee wordt het bewustzijn van de risico's van dergelijke voor de volksgezondheid schadelijke producten vergroot, de mogelijkheid voor producenten om het product aan te prijzen beperkt en uiteindelijk het gebruik ervan ontmoedigd, hetgeen gezondheidswinst oplevert. Hetzelfde effect wordt beoogd bij het stellen van regels aan het uiterlijk van sigaretten, waardoor deze een standaard uiterlijk krijgen. Op 1 oktober 2020 treedt de wetgeving in werking waarin wordt voorgescreven dat de verpakkingen van sigaretten en shagtabak een neutraal uiterlijk krijgen. De kans is hierdoor groot dat de sigaret zelf een belangrijk marketingmiddel gaat worden voor de producenten van tabak.⁶⁶

Beleidsmaatregelen die ervoor zorgen dat consumenten goed worden voorgelicht over de risico's van het product en die beperkingen inhouden op het maken van reclame voor dergelijke producten – waar voorliggend wetsvoorstel voor zal zorgen – zijn derhalve gerechtvaardigd met het oog op de volksgezondheid. Tevens zijn de onderhavige maatregelen geschikt en noodzakelijk om het nagestreefde doel te verwezenlijken.

3.3.3 Gerechtvaardigde belemmering, omdat niet verder wordt gegaan dan nodig (3)

De regering is ook van mening dat de voorgestelde wijziging proportioneel is en aan de vereisten van subsidiariteit voldoet, omdat niet de verkoop of het gebruik van elektronische verhittingsapparaten en sigaretten verboden wordt, maar enkel voorschriften worden gesteld aan dergelijke producten. Deze voorschriften zorgen ervoor dat het product aan eisen wordt onderworpen waarbij de schadelijke gevolgen op de volksgezondheid kunnen worden benadrukt en producenten in hun mogelijkheden worden beperkt dergelijke schadelijke producten aan te prijzen. Hierdoor wordt de volksgezondheid beschermd. Voorts zou het niet brengen van elektronische tabaksverhittingsapparaten onder de reikwijdte van de gezondheidsbeschermende tabaksregelgeving het algehele tabaksontmoedigingsbeleid ondermijnen. Het heeft immers geen zin om binnen het tabaksontmoedigingsbeleid ruimte te blijven geven aan andere, nog niet onder de regelgeving gereuleerde, manieren van tabaksconsumptie.

3.3.4 Gerechtvaardigde belemmering, omdat voldaan wordt aan het kenbaarheidsvereiste en de maatregelen zonder discriminatie worden toegepast (4 en 5)

Aan het vereiste van kenbaarheid en voorspelbaarheid wordt met het voorliggende wetsvoorstel ook voldaan. Een gedeelte van de voorliggende wijzigingen is reeds met het ontstaan van het Preventieakkoord openbaar geworden en het wetsvoorstel zal op internet worden geconsulteerd. Daarnaast zal het voorstel, mocht het tot wet worden verheven, tijdig worden gepubliceerd in het Staatsblad, zodat men zich erop kan

⁶⁵ De eisen die door middel van dit wetsvoorstel van toepassing worden op elektronische tabaksverhittingsapparaten houden kort gezegd in dat de verpakkingen dergelijke apparaten aan regels kunnen worden onderworpen, de verkoopbeperkingen van kracht worden ten aanzien van elektronische tabaksverhittingsapparaten, meldingsverplichtingen gaan rusten op de producenten en zowel 1) het reclameverbod, 2) het merkextensieverbod, als 3) het rookverbod van toepassing worden. Al deze eisen en de doorwerking hiervan in lagere regelgeving, is uitvoerig aan bod gekomen in §2.3.

⁶⁶ Onderzoek heeft uitgewezen dat tabaksproducenten in landen waar neutrale verpakkingen al ingevoerd zijn, niet enkel sigaretten, maar ook andere tabaksproducten zelf aantrekkelijker proberen te maken. Zie hiervoor: Daube, M. & Chapman, S. (2014). The Australian's dissemination campaign on tobacco plain packaging. The Medical Journal of Australia, 201, 191–192 en Onderzoeksinstituut IVO (2019, februari), «Tabaksindustrie in verzet tegen Preventieakkoord», beschikbaar via: www.ivo.nl, zoekterm: tabaksindustrie in verzet tegen preventieakkoord.

voorbereiden. De publicatie van de aanpassingen in het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Tabaks- en rookwarenregelingen die hiervoor nodig zijn, zal gelijktijdig met dit wetsvoorstel plaatsvinden. Ten slotte gelden de verplichtingen die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, ongeacht de herkomst van de producten, waardoor de maatregel zonder discriminatie wordt toegepast: de laatste eis waaraan voldaan moet worden wil een maatregel de toets van artikel 36 VWEU kunnen doorstaan.

Tegen deze achtergrond acht de regering voorliggend wetsvoorstel in het licht van het VWEU in overeenstemming met de Europese regels met betrekking tot het vrije verkeer van goederen. Het is goed verdedigbaar, gerechtvaardigd, noodzakelijk en proportioneel.

3.4 Het merkenrecht

3.4.1 Algemeen

Het merkenrecht is een intellectueel eigendomsrecht waarmee producenten hun waren en diensten van die van andere producenten kunnen onderscheiden. Het is mogelijk om de bedrijfsnaam, productnaam, productvariant, lettertype of logo te beschermen met een geregistreerd merk. Het is ook mogelijk om klank-, kleur-, vorm-, patroon-, positie-, hologram-, multimedia- of bewegende merken te registreren. Daarnaast kunnen merken ook een bepaalde productkwaliteit garanderen. Merken hebben tevens een reclame- en marketingfunctie.

3.4.2 Beperking van de marketing op sigaretten

Momenteel geven producenten verpakkingen van tabaksproducten en aanverwante producten, maar ook de producten zelf, een strakke vormgeving, herkenbare kleuren en logo's, opvallende lettertypes en lettergroottes en andere visuele effecten. Vooral jongeren blijken gevoelig te zijn voor deze kenmerken.⁶⁷ Om de reclamewerking van deze kenmerken te beperken, gaat per 1 oktober 2020 de verplichting gelden dat de verpakkingen van sigaretten en shagtabak een standaard neutraal uiterlijk krijgen. Sigaren en e-sigaretten volgen later. De verpakkingen krijgen daarmee allemaal een standaard uiterlijk en eenzelfde uitstraling door dezelfde kleuren, lettertypen en lettergroottes voor te schrijven en beeldmerken en woordbeeldmerken te verbieden.

Dit laat in de visie van de regering echter nog veel ruimte voor marketing via de producten zelf. Met voorliggend wetsvoorstel wordt de reclame- en marketingfunctie op de sigaretten zelf ingeperkt. Producenten van sigaretten zullen dan niet enkel vanwege de verpakking, maar ook ten aanzien van de sigaret zelf worden beperkt in het maken van onderscheid tussen hun producten en die van andere producenten. De regering is van mening dat deze beperking van de marketing op sigaretten gerechtvaardigd is, hetgeen in de navolgende alinea's nader toegelicht wordt.

3.4.3 Beperking van de marketing op verpakkingen van elektronische verhittingsapparaten

Met dit wetsvoorstel wordt enkel een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur eisen te kunnen stellen aan het uiterlijk van verpakkingen van elektronische verhittingsapparaten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan eisen met betrekking tot de aanduidingen op de verpakking en dan met name het voorkomen van aanduidingen die het consumeren van tabaksproducten met een verhittingsapparaat aanprijzen of suggereren dat het consumeren van tabaksproducten door middel van

⁶⁷ Factsheet Generieke tabaksverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2019.

dit apparaat positieve gevolgen voor de gezondheid heeft. Om deze reden, maar ook omdat de nog op te stellen eisen nog niet zullen inhouden dat dergelijke verpakkingen – net zoals die van sigaretten en shagtabak – volledig neutraal worden, wordt hierna nog niet verder ingegaan op de mogelijke inbreuk hiervan op het merkenrecht van producenten van elektronische verhittingsapparaten. De verdere afweging hierover komt aan bod in de toelichting op de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur hierover.

3.4.4 Eerste Protocol bij het EVRM en het TRIPS-verdrag

In artikel 1, Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) is het beginsel opgenomen van ongestoord genot van eigendom, bescherming tegen de ontneming van eigendom en de mogelijkheid van regulering van eigendom. Dit artikel schrijft voor dat inmenging van de overheid en het daarmee beperken van het eigendomsrecht slechts dan gerechtvaardigd is als 1) dit bij wet is voorzien, 2) het algemene belang dit verlangt en 3) dit proportioneel is.

Ook het TRIPS-verdrag is relevant voor intellectuele eigendomsrechten.⁶⁸ Uit het TRIPS-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, dan ook niet gebruiken zonder toestemming van de eigenaar. Verdragspartijen zijn derhalve gehouden de registratie van merken niet onmogelijk te maken en intellectuele eigendomsrechten vanuit andere landen niet anders te behandelen dan die in eigen land. Het verdrag biedt echter de mogelijkheid om uitzonderingen te maken op de verworven rechten, waarbij de legitieme belangen van de merkhouders vanzelfsprekend in acht worden genomen.

3.4.5 Gerechtvaardigde beperking van het merkenrecht

Aan het vereiste dat de maatregel bij wet moet zijn voorzien wordt met dit wetsvoorstel voldaan. Dit wetsvoorstel creëert immers in artikel 2 van de wet een wettelijke grondslag voor het stellen van regels aan het uiterlijk van sigaretten. Ook zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat verhittingsapparaten in de wet worden gedefinieerd en aan nagenoeg dezelfde eisen worden onderworpen als de huidige eisen aan e-sigaretten. De beperking op het merkenrecht is nodig in het streven naar een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid. Vanwege de verslavende werking van tabaksproducten en de ernstige gezondheidsschade die vroegtijdig overlijden tot gevolg kan hebben, kan het beperken van de uiterlijke aantrekkelijkheid van sigaretten, waar merken een groot aandeel in hebben, helpen het consumeren van tabak (voor met name jongeren) onaantrekkelijk te maken. Zeker als deze maatregel wordt gezien in samenhang met de andere maatregelen uit het Preventieakkoord. Voorliggend wetsvoorstel is daarom gerechtvaardigd.

Het intellectueel eigendomsrecht valt onder de feitelijke bescherming van artikel 17 van het Handvest. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ is het eigendomsrecht, waarvan het intellectueel eigendomsrecht deel uitmaakt, geen absoluut recht.⁶⁹ Het eigendomsrecht moet in relatie tot zijn sociale

⁶⁸ Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, Marrakesh, 15 maart 1994, bijlage IC, Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (*Trb.* 1995, 130).

⁶⁹ 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.

functie worden beschouwd.⁷⁰ Het gebruik van het eigendomsrecht kan worden beperkt, mits de opgelegde beperkingen werkelijk beantwoorden aan de door de Europese 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 aangetast.⁷¹ De grens met beroving van eigendom wordt volgens vaste rechtspraak van het HvJ voorts pas overschreden als de eigenaar door de feitelijke of indirecte effecten van een maatregel voorgoed wordt uitgesloten van elke relevante of nuttige manier om zijn eigendom uit te oefenen en daarover te beschikken.⁷² Een beroving van eigendom kan ook worden vastgesteld als de beperkingen voor de eigenaar economisch gezien dezelfde gevolgen hebben als een formele onteigening.⁷³

Het toepassen van deze criteria op onderhavig wetsvoorstel, resulteert allereerst in de constatering dat het, in lijn met artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn, verbieden dat op het tabaksproduct zelf merken, symbolen of andere teksten worden vermeld die naar een geur of smaak verwijzen of een verkeerde indruk wekken over de risico's van het product, een beperking inhoudt van het gebruik van deze merken. In de zaak *Planta Tabak* spreekt het HvJ zich uit over de verenigbaarheid met hoger recht van het in artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn opgenomen verbod om verpakkingen én *tabaksproducten zelf* van elementen of kenmerken te voorzien die verwijzen naar een smaak, geur- en of smaakstoffen of naar overige additieven dan wel naar het ontbreken daarvan, ook wanneer het niet om reclame-uitingen gaat en het gebruik van de ingrediënten nog is toegestaan.⁷⁴ Denk hier bijvoorbeeld aan typen merken die specifieke smaak- en geurelementen bevatten. De verboden elementen van artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn zijn aldus smaak- en geurelementen, maar omvatten ook elementen of kenmerken die het product aanprijzen, een verkeerde indruk wekken over de gezondheidsgevolgen of suggereren dat het gaat om een product dat minder schadelijk is dan andere tabaksproducten. Al deze elementen omvatten – maar zijn niet beperkt tot – teksten, symbolen, namen, merken en al dan niet figuratieve tekens op tabaksproducten.⁷⁵

Het HvJ oordeelde in de zaak *Planta Tabak* dat er ten aanzien van specifieke tabaksmerken waarvan de tabak een specifieke geur of smaak heeft, geen feiten of omstandigheden zijn die de geldigheid van het verbod in artikel 13 van de Tabaksproductenrichtlijn aantasten als het verbod alleen betrekking heeft op het gebruik door de fabrikanten van hun merken op de etikettering op het tabaksproduct, zonder afbreuk te doen aan het wezen van hun merkenrecht. Dit, onder de voorwaarde dat de beperking van het gebruik van merken tevens bijdraagt 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.

Tegen deze achtergrond zal de uitvoeringsregelgeving die op grond van de met dit wetsvoorstel gecreëerde grondslag wordt gemaakt, toestaan het woordmerk aan te brengen zowel op een sigaret als op een verhitingsapparaat. Er is dan weliswaar sprake van een sterke inperking van

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Idem.

⁷² Idem.

⁷³ Idem.

⁷⁴ Het arrest van het HvJ van Zaak 30 januari 2019, *Planta Tabak*, C-220/17, EU:C:2019:76, punt 28.

⁷⁵ Het arrest van het HvJ van Zaak 30 januari 2019, *Planta Tabak*, C-220/17, EU:C:2019:76, punt 86 en artikel 13 Tabaksproductenrichtlijn.

het merkgebruik, omdat beeldmerken en woordbeeldmerken niet meer zijn toegestaan, maar gebruik van woordmerken blijft in gestandaardiseerde vorm toegestaan. Op die manier kan nog steeds onderscheid gemaakt worden naar de verschillende producten in het economische verkeer. De regelgeving zal, gezien de grondslag, ook niet bestaan uit het afschaffen van merken of het verbieden van registratie ervan, maar uit een beperking van het mogen tonen van bepaalde elementen ervan. Voor wat betreft sigaretten zal dit, gelet op de afspraak uit het Preventieakkoord, een standaard uiterlijk voor te schrijven, «enkel» een versobering van het product zelf betekenen. Van een formele onteigening is daarmee geen sprake. Daarnaast zullen specifieke eisen gaan gelden voor de verdeling van kleuren en andere aanduidingen, waardoor geen plek meer wordt overgelaten voor reclame-uitingen en andere aanduidingen die een verkeerde indruk wekken over de risico's van sigaretten. Hierdoor wordt het bewustzijn van de risico's van sigaretten op de volksgezondheid vergroot, het product minder aantrekkelijk gemaakt en het gebruik ervan ontmoedigd, hetgeen gezondheidswinst oplevert. Bij de nog op te stellen lagere regelgeving, zal voorts rekening worden gehouden met redelijke overgangstermijnen.

3.5 EVRM – vrijheid van meningsuiting

De voorgestelde regels worden ook getoetst aan artikel 10 van het EVRM waarin het recht op vrijheid van meningsuiting is neergelegd. Een verplichting tot het stellen van eisen aan elektronische verhittingsapparaten en het stellen van standaard eisen aan het uiterlijk van sigaretten kan een inbreuk vormen op de vrijheid van meningsuiting; het begrenst immers de vrije keuze van de vormgeving van deze producten. 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 de maatregel bij wet moet zijn voorzien. Daaraan wordt met dit wetsvoorstel voldaan zoals ook blijkt uit paragraaf 3.3.4. Voorts is zowel de regulering van elektronische verhittingsapparaten als het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten, zoals in paragraaf 3.3.2 reeds is gemotiveerd, in het belang van de volksgezondheid, welk belang is genoemd in artikel 10, tweede lid, van het EVRM. Zoals in die paragraaf al is benadrukt, hebben tabaksproducten die in een elektronisch verhittingsapparaat worden verhit een sterk verslavende werking. En zoals in paragraaf 2.2 reeds aan bod is gekomen, is ook het verhitten van tabak schadelijk voor de volksgezondheid. Met het aanmerken van een elektronisch verhittingsapparaat als aanverwant product in de zin van de wet gaan voor dergelijke apparaten veel regels⁷⁶ gelden die al gelden voor elektronische dampwaar. De reclamemogelijkheden op deze producten worden met deze regels ingedamd, het gebruik ervan ontmoedigd en het bewustzijn van de schadelijkheid vergroot. Dit levert gezondheidswinst op. Hetzelfde effect wordt beoogd bij het voorschrijven van een standaard uiterlijk voor sigaretten, zeker nu op 1 oktober 2020 de regelgeving in werking treedt waarin wordt voorgeschreven dat de verpakkingen van sigaretten en shagtabak een neutraal uiterlijk krijgen. De

⁷⁶ De eisen die door middel van dit wetsvoorstel van toepassing worden op elektronische tabaksverhittingsapparaten houden kort gezegd in dat de verpakkingen dergelijke apparaten aan regels kunnen worden onderworpen, de verkoopbeperkingen van kracht worden ten aanzien van elektronische tabaksverhittingsapparaten, meldingsverplichtingen gaan rusten op de producenten en zowel 1) het reclameverbod, 2) het merkextensieverbod, als 3) het rookverbod van toepassing worden. Al deze eisen en de doorwerking hiervan in lagere regelgeving, is uitvoerig aan bod gekomen in §2.3.

kans is groot dat de sigaret zelf een belangrijk marketingmiddel gaat worden voor de producenten van tabak.⁷⁷

De eisen die op grond van dit wetsvoorstel worden gesteld, zijn in het licht van de bescherming van de volksgezondheid dan ook niet onevenredig belastend. Gelet op het zwaarwegende belang van de bescherming van de volksgezondheid, vallen deze maatregelen binnen de beoordelingsvrijheid van nationale staten. De maatregelen zijn voorts 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, een grotere kans van slagen heeft wanneer ook regels worden gesteld aan elektronische verhittingsapparaten en aan de aantrekkelijkheid van sigaretten. De regering vindt deze inmenging in de vrijheid van meningsuiting daarom gerechtvaardigd en in overeenstemming met artikel 10 EVRM.

4. Notificatie

Het stellen van standaard eisen aan het uiterlijk van sigaretten en de regels met betrekking tot elektronische verhittingsapparaten kunnen aangemerkt worden als technische voorschriften in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de raad betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. Een concept van deze wijziging is daarom op 17 september 2020 op grond van artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 voorgelegd aan de Europese Commissie. De Commissie heeft. **[PM]**

5. Gevolgen voor uitvoering en handhaving

De NVWA heeft een uitvoerings- en handhavingstoets uitgevoerd. Volgens de NVWA blijkt uit deze wetswijziging dat voor «aanverwante producten» waaronder elektronische verhittingsapparaten niet direct verplichtingen gaan gelden omtrent verpakkingen en rapportageverplichtingen. Deze verplichtingen zouden nog in het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Tabaks- en rookwarenregeling moeten worden opgenomen. Op grond hiervan is er met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog geen toezicht en handhaving mogelijk op deze nog te stellen eisen. De NVWA maakt de opmerking pas een definitief oordeel te kunnen geven over de handhaving en uitvoering als ook de lagere regelgeving is voorgelegd. De regering is zich daarvan bewust. In paragraaf 3.3.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting is opgenomen dat dit wetsvoorstel nog een wijziging in lagere regelgeving vergt en dat alle regelgeving gelijktijdig in werking zal treden.

Verder geeft de NVWA aan dat het toezicht op het reclameverbod wordt uitgebreid met nieuwe reclame-uitingen over verhittingsapparaten die nader onderzocht moeten worden. Uitgebreid onderzoek kan hiervoor nodig zijn om vast te stellen of er al dan niet sprake is van een overtreding. Om het toezicht op het reclameverbod maar ook op de leeftijdsgrens hierop in te richten, zullen de werkprocessen eenmalig aangepast moeten worden. Daarbij moet worden gedacht aan werkin-

⁷⁷ Onderzoek heeft uitgewezen dat tabaksproducenten in landen waar neutrale verpakkingen al ingevoerd zijn, niet enkel sigaretten, maar ook andere tabaksproducten zelf aantrekkelijker proberen te maken. Zie hiervoor: Daube, M. & Chapman, S. (2014). The Australian's dissembling campaign on tobacco plain packaging. The Medical Journal of Australia, 201, 191–192 en Onderzoeksinstituut IVO (2019, februari), «Tabaksindustrie in verzet tegen Preventieakkoord», beschikbaar via: www.ivo.nl, zoekterm: tabaksindustrie in verzet tegen-preventieakkoord.

structies voor de inspecteurs, het aanpassen van de ICT-systemen en het aanpassen van de website. In totaal is 3,1 fte noodzakelijk voor het toezicht op deze uitbreiding van de Tabaks- en rookwarenwet, waarbij 2,5 fte wordt gereserveerd voor de divisie Juridische Zaken.

Ten aanzien van de eisen aan de neutrale sigaret zal de nadere uitwerking in het besluit en de regeling worden afgewacht. Daarnaast kan een uitbreiding van het extern geoormerkte budget (EGB) voor het RIVM noodzakelijk zijn omdat zij betrokken zijn bij het toezicht op de producten (vormgeving sigaret).

6. Gevolgen voor regeldruk en overige bedrijfseffecten

Het wetsvoorstel heeft zowel voor wat betreft de gestandaardiseerde sigaret als voor het reguleren van verhittingsapparaten geen gevolgen voor burgers. Ook voor de detaillist zal een gestandaardiseerde sigaret niet tot regeldrukgevolgen leiden, omdat een sigaret in een al bestaande verpakking zit. Wel leidt het voorstel tot regeldrukkosten voor producenten en importeurs van sigaretten en elektronische verhittingsapparaten, alsmede voor detaillisten die elektronische verhittingsapparaten aanbieden. Zij zullen er ook rekening mee moeten houden dat de nieuwe regels van invloed zullen zijn op hun afzetmarkt. Hier staat echter tegenover dat zij kosten zullen besparen als het gaat om marketinguitgaven. Meer specifiek komen de kosten die producenten, importeurs en detaillisten moeten maken om te kunnen voldoen aan de regelgeving op het volgende neer.

De gestandaardiseerde sigaret

De nieuwe eisen aan de sigaret leiden voor producenten en importeurs tot een toename van regeldruk. Tabaksproducenten en importeurs dienen kennis te nemen van de wijziging in de regelgeving, inclusief het inwinnen van intern en extern advies om vervolgens eenmalig het productieproces aan te passen. Ook moeten eenmalig enige kosten worden gemaakt voor het omzetten van de drukapparatuur. Verder zijn aanpassingen nodig in de software en dient deze nieuwe software vervolgens te worden getest.

In onderstaande tabel zijn deze verschillende kostenposten opgenomen. Ook is een bedrag opgenomen dat producenten en importeurs naar schatting per uur kwijt zullen zijn. De kennisnemingskosten worden geraamd op € 45,- per uur. Het uurloon voor producenten voor de aanpassing van de software wordt ook geschat op € 45,-. Het testen van de software voor sigaretten wordt geschat op € 37,- per uur. Producenten zullen de drukapparatuur moeten omzetten. De kosten hiervan zijn moeilijk in te schatten. Verwacht wordt dat dit niet veel zal kosten, omdat het gaat om een handeling die weinig tijd in beslag neemt. Hoeveel uur producenten en importeurs precies kwijt zullen zijn om te kunnen voldoen aan de eisen die zullen worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten en welke kosten hieraan verbonden zijn, maken geen deel uit van dit wetsvoorstel.

Deze kosten, alsmede de verdere administratieve lasten, zoals de gevolgen voor de rechterlijke macht vanwege de mogelijkheid dat het aantal juridische procedures die worden aangespannen tegen de gestandaardiseerde sigaret toeneemt komen aan de orde bij het opstellen van de ministeriele regeling. In die regeling worden immers de daadwerkelijke eisen aan het uiterlijk van de sigaret uitgewerkt. Omdat pas op dat moment de eisen die worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten op gedetailleerd niveau bekend zijn, kan pas dan een goede inschatting worden gemaakt van het aantal juridische procedures die eventueel zullen

worden aangespannen en de extra kosten die dit met zich meebrengt voor de procesvertegenwoordiging en de rechterlijke macht. Zodra de lagere regelgeving in concept gereed is, zal de Raad voor de Rechtspraak worden geconsulteerd.

Handeling (éénmalig)	Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	Totaal
Kennisneming van de nieuwe standaardisen sigaretten	Producenten en importeurs		€ 45,-	100	
Omzetten drukapparatuur sigaretten	Producenten	–	–	–	–
Aanpassen software sigaretten	Producenten		€ 45,-	69	
Testen software sigaretten	Producenten		€ 37,-	69	

Elektronische verhittingsapparaten

De producenten, importeurs en detaillisten zullen naast het kennisnemen van de regelgeving, wat kennisnemingskosten met zich mee brengt, moeten voldoen aan de reeds in de Tabaks- en rookwarenwet opgenomen bepalingen die betrekking hebben op elektronische sigaretten. Hierbij moet worden gedacht aan het reclameverbod, waaronder het uitstalverbod, de leeftijdsgrens, het verbod op merkextensie, het verbod om verhittingsapparaten te verkopen op bepaalde plekken⁷⁸ en aan bepaalde mensen (minderjarigen) en de regel dat persoonsgegevens slechts verwerkt mogen worden ten behoeve van de daadwerkelijke verkoop. Het gaat om wettelijke verplichtingen die als gevolg van dit wetsvoorstel ook voor de producenten en importeurs van elektronische verhittingsapparaten en voor de detaillisten die deze producten aanbieden, zullen gaan gelden. Deze verplichtingen leiden niet allemaal tot een toename van regeldruk. Voor de leeftijdsgrens ligt dit anders. Artikel 8 van de wet stelt een leeftijdsgrens van 18 jaar vast. Voor binnenlandse verkoop op afstand kan dit een toename van de regeldruk betekenen omdat de detaillist ingevolge artikel 5.6 van het besluit hiervoor een leeftijdsverificatiesysteem moet hanteren. Voor detaillisten die al een leeftijdsysteem gebruiken in verband met de verkoop van andere rookwaren zal dit weinig tot geen extra regeldrukkosten met zich mee brengen.

In onderstaand schema is uitgegaan van alle producenten en importeurs van verhittingsapparaten, alsmede van de detaillisten die deze producten aanbieden. Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de producenten en detaillisten die een al op de markt gebracht verhittingsapparaat aanbieden en andere producenten, importeurs en detaillisten.

Handeling éénmalig	Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	totaal
Kennisnemen nieuwe eisen	Producent van een reeds op de markt gebracht verhittingsapparaat met special daarvoor ontwikkelde tabaksstick	1	€ 45,-	1	€ 45,-
Kennisnemen nieuwe eisen	Andere producenten en importeurs	4	€ 45,-	40	€ 7.200,-
Kennisnemen nieuwe eisen	Detaillisten van een reeds op de markt gebracht verhittingsapparaat met speciaal daarvoor ontwikkelde tabaksstick	1	€ 45,-	500	€ 22.500,-
Kennisnemen nieuwe eisen	Andere detaillisten	2	€ 45,-	onbekend	

⁷⁸ Denk aan sportkantines, musea en scholen.

Handeling éénmalig	Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	totaal
Het ontwikkelen van een leeftijdsverificatie systeem	Andere detaillisten	1	€ 55,-	onbekend	

Producenten en importeurs

De producent van het reeds op de Nederlandse markt gebrachte verhitingsapparaat met speciaal daarvoor ontwikkelde tabaksstick is al verplicht om aan de regels te voldoen die nu ook voor elektronische verhitingsapparaten gaan gelden, omdat de tabaksstick (een tabaks-product) al onder het toepassingsbereik van de wet valt. Een groot deel van de regeldrukkosten vormt voor deze producent derhalve onderdeel van de bestaande bedrijfsvoering, wat maakt dat de tijd die deze producent kwijt is aan het kennisnemen aan de nieuwe regelgeving wordt geraamd op 1 uur.

De markt voor overige producenten en importeurs van elektronische verhitingsapparaten, zoals vaporizers, wordt gekenmerkt door een groot aantal kleine producenten en importeurs. Het is 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. Voor alle overige elektronische verhitingsapparaten wordt daarom het aantal producenten en importeurs geraamd op 40. De tijd die deze producenten en importeurs kwijt zijn aan het kennisnemen aan de nieuwe regelgeving wordt geraamd op 4 uur. Voor producenten en importeurs van elektronische verhitingsapparaten worden dezelfde regeldrukkosten per uur aangehouden als voor producenten van de neutrale sigaret.

Voornoemde betekent een totale last aan kennisnemingskosten van € 7.245,- voor producenten en importeurs van elektronische verhitingsapparaten. De standaard is daarbij bepaald op € 45,- (1 uur = 45 euro). Het afgeronde bedrag van € 45,- is niet meer dan een pragmatische benadering van wat de benodigde tijd de producenten kost.

Detaillisten

Het exacte aantal detaillisten dat elektronische verhitingsapparaten aanbiedt is onbekend. Bekend is wel dat de verkoop van het reeds op de markt verschenen verhitingsapparaat met speciaal daarvoor bestemde tabaksstick via een apart circuit gaat en deze niet in andere tabaksverkooppunten wordt verkocht dan in specifieke winkels. Er zijn rond de 500 verkooppunten die dit verhitingsapparaat aanbieden. De kennisnemingskosten van deze detaillisten worden geraamd op 1 uur, omdat detaillisten al aan de meeste eisen voldoen omdat de bijbehorende tabaksstick al onder de huidige wetgeving valt. Ook de regel dat verwerking van de persoonsgegevens slechts plaatsvindt ten behoeve van de daadwerkelijke verkoop en het ontwikkelen van een leeftijdsverificatiesysteem vormen voor deze producent al onderdeel van de bestaande bedrijfsvoering, waardoor hier geen toename van regeldrukkosten wordt verwacht.

Het exacte aantal verkooppunten dat elektronische verhitingsapparaten verkoopt is onbekend. Ook nog onbekende detaillisten krijgen te maken met kennisnemingskosten. Aan die kosten kan geen bedrag worden gekoppeld, wat maakt dat deze in bovenstaande tabel als onbekend opgenomen zijn. De tijd die deze detaillisten nodig hebben om kennis te nemen van de nieuwe regelgeving wordt geraamd op 2 uur, omdat de regelgeving nog geheel nieuw is voor deze detaillisten. Dit geldt ook voor de regel dat registratie van persoonsgegevens slechts mag plaatsvinden

ten behoeve van de daadwerkelijke verkoop van deze verhittingsapparaten en het ontwikkelen van een leeftijdsverificatiesysteem waardoor eventueel de website dient te worden aangepast. Dit laatste vormt een eenmalige handeling en wordt geschat op € 14,- per 15 minuten.

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

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk voor bedrijven en burgers en heeft zich positief geuit over het wetsvoorstel. Zij hebben het wetsvoorstel getoetst op nut en noodzaak, minder belastende alternatieven, de werkbaarheid en de gevolgen voor de regeldruk. Nut en noodzaak zijn volgens het ATR toereikend beschreven en bieden geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Ook ziet het ATR voor de maatregelen beschreven in het wetsvoorstel geen minder belastende alternatieven. Ten aanzien van de werkbaarheid merkt het ATR enerzijds op dat een deel van de eisen die gaan gelden voor producenten en importeurs van verhittingsapparaten en detaillisten die deze producten aanbieden, al bekend is, omdat zij vaak niet alleen verhittingsapparaten, maar ook andere tabaksproducten en aanverwante producten produceren, importeren of exploiteren. Deze groep heeft daarom al met de eisen van doen, hetgeen de werkbaarheid ten goede komt. Op het eerste gezicht lijkt de in het wetsvoorstel gedane schatting van de regeldrukgevolgen het ATR toereikend, omdat deze aansluit bij eerdere – vergelijkbare – maatregelen. Anderzijds maakt het ATR de opmerking dat zij zich over de werkbaarheid en gevolgen voor de regeldruk pas definitief kan uitspreken als de lagere regelgeving wordt voorgelegd. Het ATR is ervan op de hoogte dat deze lagere regelgeving te zijner tijd zal worden toegestuurd. Het ATR adviseert de regering wel om de regeldruk paragraaf aan te vullen met een beschrijving en berekening van de gevolgen van de eisen aan de verpakkingen van verhittingsapparatuur. Omdat de verpakkingseisen nu nog niet definitief zijn en hierover pas bij algemene maatregel van bestuur nader invulling aan wordt gegeven, is het niet mogelijk om het advies van het ATR op dit punt over te nemen.

7. Consultatie

Via www.internetconsultatie.nl is van 19 juni 2020 tot en met 31 juli 2020 aan eenieder de mogelijkheid geboden te reageren op het wetsvoorstel. Er zijn in totaal zes reacties binnengekomen van organisaties en een particulier. Twee respondenten hebben anoniem gereageerd en een daarvan is tevens aangemerkt als niet openbaar. De organisaties zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, organisaties uit de tabaksindustrie en een organisatie die belang heeft bij de verkoop van tabaksproducten. Bij de consultatie is aangegeven dat degenen die verbonden zijn aan de tabaksindustrie worden verzocht om alleen een reactie te geven die strekt tot technische opmerkingen. Dit houdt verband met artikel 5, derde lid, van het WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Uit dit artikel volgt dat verdragspartijen maatregelen moeten nemen om het tabaksontmoedigingsbeleid te beschermen tegen commerciële belangen van de tabaksindustrie.

Een organisatie uit de tabaksindustrie is er alles aan gelegen om sigaretten zo snel mogelijk te vervangen door wetenschappelijk onderbouwde, innovatieve tabak- en nicotinehoudende producten die niet gebaseerd zijn op het principe van verbranding. Zij richten zich met hun reactie derhalve uitsluitend op het voorstel om elektronische verhittingsapparaten te reguleren. Deze organisatie is van mening dat er overwogen

moet worden om subcategorieën aan te brengen binnen de definitie van elektronische (verhittings)apparaten om een duidelijk onderscheid te maken tussen elektronische apparaten die uitsluitend tabaksproducten verhitten en elektronische apparaten die (gedeeltelijk) gepaard gaan met een proces van verbranding. Een aangepaste definitie doet volgens hen recht aan de erkenning dat het gebruik van rookloze alternatieven zoals e-sigaretten en verhitte tabaksproducten, minder schadelijk is dan het roken van sigaretten en shag, alsmede aan de wetenschappelijke onderbouwing van het RIVM op dit gebied. Hier wordt niet aan tegemoet gekomen. Er is geen aanleiding een geforceerd onderscheid te maken tussen de verschillende elektronische verhittingsapparaten, omdat voor beide voorgestelde subcategorieën dezelfde eisen gaan gelden. Een andere organisatie uit de tabaksindustrie vindt dat regels zoals het uitstalverbod en de generieke verpakkingseisen niet voor elektronische verhittingsapparaten zouden moeten gelden, omdat de consument dan minder goed onderscheid kan maken tussen de (schadelijkere) traditionele tabaksproducten en (minder schadelijke) elektronische dampwaar en daardoor minder goed voorlichting mogelijk is over de schadelijkheid. Hier wordt het volgende over opgemerkt. Het uitstalverbod staat voorlichting over de schadelijkheid niet in de weg. Verder worden de verpakkingseisen nader uitgewerkt in lagere regelgeving. Daarbij worden standaard verpakkingseisen vooralsnog niet voorgeschreven. Dit kan in de toekomst worden overwogen.

Een andere organisatie uit de tabaksindustrie is van mening dat het uiterlijk van sigaretten geen invloed heeft op roken. Bovendien acht deze organisatie het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten in strijd met het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op vrije handel zoals beschermd in de Benelux merkenwet en een inbreuk op het intellectuele eigendomsrecht. Daarbij is deze organisatie van mening dat sigaretten met een standaard uiterlijk de illegale handel in sigaretten stimuleert. Op de reactie van deze respondent is uitgebreid ingegaan in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. In aanvulling hierop wordt nog benadrukt dat de Nederlandse regering naast het terugdringen van het gebruik van verslavende tabaksproducten in het belang van de volksgezondheid, ook het terugdringen van de illegale handel in tabaksproducten hoog op de agenda heeft staan. Nederland heeft daartoe het Internationale Protocol tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten (hierna: Protocol) ondertekend. Het wetsvoorstel hiertoe treedt later dit jaar in werking. Daarnaast is het vanaf 23 januari 2020⁷⁹ verplicht om op verpakkingen van tabaksproducten een unieke identificatiecode en veiligheidskenmerk te plaatsen. Aan de hand van deze regelgeving wordt een pakket aan wettelijke maatregelen voorgeschreven dat er samen voor moet zorgen dat de legale handel in kaart wordt gebracht, vreemde in het oog springende illegale activiteiten makkelijker gesignaleerd worden en de illegale handel wordt teruggedrongen. Het risico dat sigaretten met een standaard uiterlijk de illegale handel in sigaretten stimuleert doordat er een situatie ontstaat dat deze eenvoudiger te vervalsen zijn, wordt daarom voldoende ondervangen.

25 organisaties die zich inzetten voor het laten opgroeien van een rookvrije generatie zijn grote voorstanders van het reguleren van elektronische apparaten die worden gebruikt voor het verhitten van tabak en voor het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten. Zij zijn het ook eens met de voorgenomen eisen die gesteld gaan worden aan het uiterlijk van sigaretten en spreken dan ook gezamenlijk hun steun uit voor

⁷⁹ 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.

de voorgestelde maatregelen. Benadrukt wordt dat uit onderzoek van het RIVM blijkt dat in de emissies van de tabakssticks stoffen aanwezig zijn die schadelijk zijn voor de gezondheid, waaronder bekende kankerverwekkende stoffen uit tabaksrook. De emissies van de onderzochte tabakssticks bevatten daarnaast evenveel nicotine als andere soorten tabak en zijn daarmee net zo verslavend. Om jongeren te beschermen tegen verhitte tabak, is het belangrijk dat de relevante maatregelen die nu al gelden voor tabak, ook gaan gelden voor de elektronische apparaten waarmee tabak wordt verhit. Wel noemen deze organisaties dat het van groot belang is dat bovengenoemde eisen zo snel mogelijk worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Een andere organisatie die zich inzet voor tabaksontmoediging en gezondheid heeft dezelfde reactie ingezonden.

Op de reactie van één respondent wordt niet verder ingegaan. Deze respondent geeft geen antwoord op de vragen die in de internetconsultatie worden gesteld, maar snijdt onderwerpen aan die geen betrekking hebben op het onderhavige wetsvoorstel.

Een uitgebreid verslag van de reacties die zijn ingediend tijdens de internetconsultatie wordt gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl.

8. Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding is vooralsnog 1 januari 2022. Deze datum heeft voornamelijk te maken het tijdspad dat nodig is voor stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten en de tijd die de industrie wordt gegund om aan de nieuwe voorschriften te voldoen. Het tevens van belang is dat de eisen die met dit wetsvoorstel zullen worden gesteld aan elektronische verhittingsapparaten op een zo vroeg mogelijke termijn vast komen te staan. Voor het geval het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten vertraging oploopt en om de mogelijkheid te behouden dat de eisen die met dit wetsvoorstel zullen worden gesteld aan elektronische verhittingsapparaten al eerder in werking treden, voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van verschillende inwerkingtredingsmomenten.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Toevoeging «elektronische verhittingsapparaat» aan begripsbepaling van aanverwant product

Artikel I wijzigt artikel 1 van de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: wet) op drie punten. Allereerst wijzigt de opgenomen definitie van «aanverwant product». Deze wijziging houdt in dat aan de opsomming van de verschillende typen aanverwante producten zoals die op dit moment (2020) luidt – zijnde: elektronische dampwaar en voor roken bestemd kruidenproduct – een type product wordt toegevoegd, namelijk: een elektronisch verhittingsapparaat. Hierdoor wordt een elektronisch verhittingsapparaat, net als elektronische dampwaar (zoals de e- sigaret met en zonder nicotine), in alle artikelen van de wet en de daarop gebaseerde regelgeving, als aanverwant product gereguleerd.

De tweede wijziging betreft het opnemen van de begripsbepaling van een sigaret. Op dit moment is die begripsbepaling opgenomen in artikel 1 het besluit, maar gezien het nieuwe artikel 2, zesde lid, is het begrip ook nodig op het niveau van de wet. Ten overvloede wordt opgemerkt dat daarmee geen inhoudelijke wijziging is beoogd.

De derde wijziging van artikel 1 van de wet houdt in dat een definitie van dat nieuwe type aanverwant product wordt toegevoegd: een elektronisch verhittingsapparaat is een apparaat of onderdeel van dat apparaat dat gebruikt *kan worden* voor de consumptie van tabak of tabaksproducten via een proces van verhitting, al dan niet in combinatie met enig ander proces.

Bewust is hier gekozen voor «kan worden» en niet voor «wordt». Dit laatste zou immers met zich meebrengen dat bij toezicht en handhaving moet worden bewezen dat een specifiek (type) elektronisch verhittingsapparaat gebruikt wordt voor tabak. Producten kunnen echter op de markt worden gebracht waarvan het gebruiksdoel onduidelijk is of bewust onduidelijk wordt gehouden, maar waar wel tabak mee geconsumeerd kan worden (zie hiervoor ook paragraaf 2.3.3).

Daarnaast wil de regering voorkomen dat door inventief productontwerp opnieuw bepaalde voor de volksgezondheid gevaarlijke elektronische verhittingsapparaten buiten het toepassingsbereik van de wet zouden vallen. Elektronische verhittingsapparaten kunnen gebruikt worden voor de consumptie van tabak en dat *kan* door middel van een proces van verhitting. Ter verduidelijking hiervan, is er ook voor gekozen «al dan niet in combinatie met enig ander proces» toe te voegen. Verhittingsapparaten waarin tabaksproducten deels worden verhit, maar bijvoorbeeld ook deels worden verbrand, vallen daarmee ook onder de elektronische verhittingsapparaten als bedoeld in dit wetsvoorstel.

Omdat sommige huidige elektronische verhittingsapparaten al uit zowel een verhittingselement als een bijbehorende lader bestaan, is ervoor gekozen «onderdelen van het apparaat» mee te nemen in de definitiebepaling, net zoals dat het geval is bij e-sigaretten. Apparaten die echter overduidelijk niet op de markt zijn gebracht met het oog op het consumeren van tabak door die te verhitten vallen buiten deze definitiebepaling.⁸⁰

Zoals in paragraaf 2.3 van het algemene deel van deze toelichting reeds is aangegeven, zorgen deze toevoegingen aan artikel 1, eerste lid, van de wet ervoor dat een elektronisch verhittingsapparaat onderworpen wordt aan de regels die de wet stelt aan aanverwante producten. Daarbij wordt met name aansluiting gezocht bij de regels die voor e-sigaretten gelden. De reden hiervoor is dat een tabaksverhittingsapparaat zowel in gebruik als uitstraling vergelijkbaar is met e-sigaretten. Het enige verschil is dat bij een e-sigaret een vloeistof (e-liquid) wordt verhit en in een elektronisch verhittingsapparaat tabak. Aangezien elektronische verhittingsapparaten dus niet wezenlijk verschillen van e-sigaretten, zijn de regels voor e-sigaretten geschikt om op wetsniveau ook te laten gelden voor elektronische verhittingsapparaten.

Omdat gekozen is het begrip «aanverwant product» zelf niet aan te passen, werkt het begrip «elektronisch verhittingsapparaat» door in alle artikelen van de wet en de daarop gebaseerde regelgeving. Kort gezegd gaat het hier dan om de regels omtrent verpakkingen (aanduidingen), het reclameverbod, het verbod op merkextensie, verkoopbeperkingen, zoals de leeftijdsgrens en het rookverbod. Zie voor een gedetailleerde opsomming van de wetsartikelen die hierop zien en de aspecten die hierbij komen kijken, paragraaf 2.3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

⁸⁰ Denk aan magnetrons en ovens, zie hiervoor ook paragraaf 3.3.1.

Onderdeel B (neutrale sigaretten)

Artikel I, onderdeel B, wijzigt artikel 2 van de wet door een zesde lid toe te voegen. Op grond van dit zesde lid wordt een wettelijke grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling standardeisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten. Zoals in het algemene deel van de toelichting reeds is belicht, is het voornemen allereerst enkel regels op te stellen aan de neutrale sigaret. Overige producten volgen mogelijk later, reden waarom in de aanhef van artikel 2 van de wet enkel een grondslag wordt gecreëerd voor sigaretten.

De keuze om direct bij ministeriële regeling nadere regels te stellen aan sigaretten, is gelegen in de wetenschap dat deze voorschriften zeer gedetailleerd van aard zullen zijn. Net als het geval is bij de neutrale verpakkingseisen voor sigaretten en shagtabak⁸¹, is het voornemen de regels zo te stellen dat sigaretten nog enkel een gestandaardiseerd uiterlijk mogen hebben. Voor deze eisen zal gekeken worden naar andere lidstaten, zoals Frankrijk, waar deze maatregel al eerder is ingevoerd, zodat vergelijkbare eisen zullen worden opgenomen.

De nader op te stellen eisen kunnen betrekking hebben op a) de kleuren van het product, b) de aanduidingen op het product, c) de wijze waarop de kleuren en de aanduidingen op het product worden aangebracht, d) de vormgeving en het materiaal van het product, e) de vorm van het product en f) de afmeting van het product. Voorts kunnen eisen worden gesteld aan andere elementen op het product die gebruikt kunnen worden om een onderscheid te maken tussen de verschillende merken van tabaksproducten of aanverwante producten (g). De verschillende onderdelen worden hieronder achtereenvolgens besproken en daar, waar nodig, nader toegelicht.

Kleuren

Als het gaat om de toegestane kleuren op sigaretten (artikel 2, zesde lid, onderdeel a, van de wet), dan zullen de nog nader op te stellen eisen betrekking op de specifiek toegestane kleuren van dergelijke producten. In de ministeriële regeling zullen die kleuren die toegestaan zijn specifiek worden voorgeschreven. Andere kleuren zijn daarmee per definitie niet toegestaan.

Aanduidingen

Sommige aanduidingen op sigaretten zijn qua inhoud niet wenselijk. Denk hierbij aan aanduidingen die verwijzen naar een bepaald thema, een gelimiteerde oplage of informatie over de wijziging van een bepaald merk. Opgemerkt wordt dat aanduidingen op *tabaksproducten* en dus ook sigaretten in de vorm van symbolen, namen, merken, figuratieve tekens of andere elementen of kenmerken, die betrekking hebben op de presentatie van het product en die tot consumptiebevordering leiden nu al niet toegestaan zijn. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan aanduidingen in de vorm van aanprijzingen of aanmoedigingen van andere aard waarmee een verkeerde indruk wordt gewekt over de kenmerken, gevolgen voor de gezondheid, risico's of emissies van het product. Deze vormen van aanduidingen worden niet toegestaan in artikel 13 (voor tabaksproducten) van de Tabaksproductenrichtlijn, dat is geïmplementeerd in artikel 2.3 van het besluit, in samenhang gelezen met de artikelen 2.7 en 3.1 van de regeling. Deze verbodsbepalingen blijven onverminderd van kracht. Voor zover deze presentatievormen ten aanzien van sigaretten nog niet

⁸¹ Stb. 2020, 109 en Stcrt. 2020, nr. 24728.

voldoende zijn gedekt en het bijvoorbeeld nodig wordt gevonden bepaalde aanduidingen op sigaretten toe te staan die een bewustwordend of afschrikwekkend effect hebben, biedt artikel 2, zesde lid, onderdeel b, een grondslag om hieraan regels te stellen. Het aanbrengen van een woordmerk, waarmee de fabrikant de herkomst van het product kan aangeven, zal in overeenstemming met hieraan te stellen regels toegestaan blijven.

De wijze waarop de kleuren en de aanduidingen op het product worden aangebracht

In artikel 2, zesde lid, onderdelen a gaat het enkel om welke kleuren toegestaan zijn en welke aanduidingen op de producten mogen staan. Het is ook wenselijk dat ten aanzien van de plek van die kleuren en aanduidingen op de producten specifieke regels kunnen worden voorgeschreven die bijvoorbeeld precies aangeven hoe groot het ene gedeelte met de ene kleur mag zijn ten opzichte van het gedeelte met een andere kleur en waar aanduidingen precies mogen staan. Op die manier kan worden voorkomen dat fabrikanten kleuren die sneller en meer opvallen, op een groter oppervlak van het product laten terugkomen. Ook kan worden voorkomen dat grote in het oog springende plekken worden gekozen voor bepaalde aanduidingen. Verder is het wenselijk om aan het lettertype en de lettergrootte van de aanduidingen eisen te kunnen stellen. Onderdeel c voorziet in de grondslag voor het stellen van nadere regels op de hier genoemde punten.

Vormgeving en materiaal van het product

Artikel 2, zesde lid, onderdeel d, van de wet, biedt een grondslag om exact voor te schrijven wat het ontwerp en de lay-out van een sigaret wordt en welke materialen wel en niet toegestaan zijn. Het is immers mogelijk dat het materiaal van de sigaret opvallende en aantrekkelijke structuren krijgt waardoor bijvoorbeeld een bepaald reliëf ontstaat. Met dit reliëf onderscheidt het product zich van andere producten, hetgeen extra aandacht kan wekken en de aantrekkelijkheid van de sigaret kan bevorderen.

Vorm en afmetingen

Artikel 2, zesde lid, onderdelen e en f, hebben betrekking op respectievelijk de vorm en de afmeting van sigaretten en bieden een grondslag hieraan eisen te stellen. Dergelijke elementen kunnen immers ook de aantrekkelijkheid van sigaretten bevorderen (zie paragraaf 2.4.1 van het algemene deel van deze toelichting).

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ten aanzien van tabaksproducten, heel andere vormen, die betrekking hebben op de presentatie van het product en zorgen voor mogelijke verwarring met andere producten, zoals levensmiddelen of cosmetische producten, niet toegestaan zijn. Ter implementatie van de artikelen 13 en 20 van de Tabaksproductenrichtlijn, zijn deze presentatievormen al verboden op grond van de paragrafen 2 van de wet, het besluit en de regeling. Deze verbodsbepalingen blijven onverminderd van kracht.

Overige elementen

Tot slot vormt artikel 2, zesde lid, onderdeel g, van de wet, een restcategorie voor elementen die nog niet vallen onder a tot en met f, maar wel betrekking hebben op (het aanprijzen van) het uiterlijk van sigaretten. De hier bedoelde nader op te stellen eisen kunnen betrekking hebben op uiterlijke elementen die bijvoorbeeld ten tijde van het opstellen van deze

wet nog niet voorzien of mogelijk waren, maar wel een manier kunnen zijn om tabaksproducten in hun uiterlijke verschijningsvorm aan te prijzen en onderscheid aan te brengen tussen andere merken.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat elementen als geluid-, geur-, smaak-, of lichteffecten, of andere visuele effecten, op basis waarvan ook onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende merken van tabaksproducten en aanverwante producten, eveneens niet toegestaan zijn. Deze elementen zijn al niet toegestaan op grond van artikel 2.5 van de regeling (ten aanzien van tabaksproducten) en artikel 2.10 van de regeling (ten aanzien van aanverwante producten zoals de e-sigaret). Deze artikelen verwijzen op hun beurt weer naar artikel 7, zevende lid, en artikel 20, derde lid, onderdelen a tot en met e, van de Tabaksproductenrichtlijn, op grond waarvan dergelijke elementen in tabaksproducten en aanverwante producten niet zijn toegestaan. Deze reeds in de regeling geïmplementeerde verbodsbepalingen blijven onverminderd van kracht. Voor zover lichteffecten of andere visuele effecten op sigaretten nog niet zijn voorzien in deze artikelen van de regeling, vormt artikel 2, zesde lid, onderdeel g, van de wet een grondslag om hieraan bij ministeriële regeling eisen te stellen.

Onderdeel C en D

In artikel 3b van de wet worden producenten en importeurs van elektronische verhittingsapparaten uitgezonderd van de bij of krachtens de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels met betrekking tot de in te dienen gegevens bij Onze Minister of bij de Europese Commissie over nieuw of gewijzigde tabaksproducten of aanverwante producten. Het doel hiervan is immers dat informatie wordt vergaard over de emissieniveaus en ingrediënten van dergelijke nieuwe of gewijzigde producten. Dit is niet aan de orde bij elektronische verhittingsapparaten. Voorts worden in artikel 3e van de wet producenten, importeurs en distributeurs van elektronische verhittingsapparaten uitgezonderd van de verplichting die geldt ten aanzien van alle (en niet alleen – zoals in artikel 3b van de wet het geval is – nieuw of gewijzigde) e-sigaretten, navulverpakkingen, en patronen met en zonder nicotine om een systeem op te zetten voor het vergaren van informatie over alle vermoedelijke schadelijke effecten van deze producten op de menselijke gezondheid. De reden hiervoor is dat de verplichting een dergelijk systeem op te stellen voortvloeit uit de Tabaksproductenrichtlijn en noodzakelijk is voor de specifiek in de Tabaksproductenrichtlijn opgesomde producten: e-sigaretten en navulverpakkingen. Het doel hiervan is dat informatie wordt vergaard over de schadelijkheid en ingrediënten van die producten. Dit is ook niet aan de orde bij verhittingsapparaten. Daarom worden elektronische verhittingsapparaten van de artikelen 3b en 3e van de wet uitgezonderd.

Daar komt bij dat ten aanzien van de tabaksproducten, waaronder de tabaksproducten die in verhittingsapparaten worden gebruikt, ingevolge artikel 3b van de wet, in samenhang gelezen met de paragrafen 4 van het besluit en de regeling, reeds informatie- en rapportageverplichtingen gelden. Zo dienen producenten en importeurs van tabaksproducten reeds gegevens over emissieniveaus en ingrediënten te verschaffen voordat een nieuw of gewijzigd product op de markt wordt gebracht en dienen zij studies uit te voeren naar de gevolgen van bepaalde ingrediënten. Het doel dat met de artikelen 3b en 3c van de wet wordt geborgd ten aanzien van e-sigaretten en navulverpakkingen, wordt ten aanzien van tabaksproducten die worden geconsumeerd met elektronische verhittingsapparaten daarom reeds voldoende gedekt.

Algemeen

Door de voorgestelde wijziging van artikel 5a, eerste, tweede, derde, vierde en zesde lid, van de wet worden de merkextensieregels ook van toepassing op elektronische verhittingsapparaten. Het verbod op merkextensie houdt in dat het verboden is een naam, merk, symbool of enig ander onderscheidend teken van een tabaksproduct, een aanverwant product of een voor roken bestemd kruidenproduct te gebruiken voor een van de andere genoemde producten. Voor tabaksproducten, e-sigaretten met en zonder nicotine, navulverpakkingen met en zonder nicotine en patronen zonder nicotine, is dit al geregeld in artikel 5a van de wet. Onderhavig wetsvoorstel voegt elektronische verhittingsapparaten toe aan het merkextensieverbod.

In het algemeen spreekt de wijziging van artikel 5a voor zich. Dit is anders als het gaat om de verschillende typen uitzonderingen die artikel 5a al kent en met onderhavig wetsvoorstel worden uitgebreid. Ter toelichting hierop het volgende.

Achtergrond verschillende typen uitzonderingen op het merkextensieverbod

Omdat het verbod op merkextensie voor tabaksproducten en de verschillende typen aanverwante producten op verschillende momenten is gaan gelden⁸², bevat artikel 5a van de wet meerdere uitzonderingsbepalingen.⁸³ Deze bepalingen houden in dat het verbod op merkextensie voor de producten die voor de datum van inwerkingtreding van het verbod al in de handel waren en op dat moment de naam droegen van een ander product, zijn uitgezonderd van het verbod op merkextensie. Ook ten aanzien van elektronische verhittingsapparaten worden uitzonderingsbepalingen opgenomen.

Artikel 5a, eerste en tweede lid: nieuwe uitzondering ten aanzien van elektronische verhittingsapparaten

Aan het eerste en tweede lid wordt een onderdeel d toegevoegd met een extra uitzondering voor elektronische verhittingsapparaten. Indien elektronische verhittingsapparaten vóór inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel al in de handel waren onder de naam, het merk of symbool, dan wel met enig ander onderscheidend teken van een ander product of andere dienst, dan mogen deze producten daaronder in de handel blijven. Een vergelijkbare maatregel wordt toegevoegd aan het tweede lid, maar dan in de omgekeerde situatie: indien andere producten of diensten voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onder de naam, het merk of symbool, dan wel met het onderscheidend teken van een elektronisch verhittingsapparaat in de handel waren, kunnen die producten of diensten onder die naam in de handel blijven.

⁸² Voor tabaksproducten was dit 7 november 2002, voor e-sigaretten en navulverpakkingen 20 mei 2016 en voor kruidenrookproducten 1 juli 2018.

⁸³ Zie hiervoor ook *Kamerstukken II* 2015–2016, 34 470, nr. 3, p. 14, 15 en 16.

Artikel 5a, derde lid: geen nieuwe uitzondering ten aanzien van elektronische verhittingsapparaten

Het derde lid bevat het verbod op merkextensie als het gaat om een naam, merk, symbool of enig ander onderscheidend teken van een tabaksproduct op een aanverwant product⁸⁴. In dit lid staat al een uitzonderingsbepaling opgenomen als het gaat om het vermelden van dergelijke kenmerken van tabaksproducten op voor roken bestemde kruidenproducten. Nog meer uitzonderingen zijn niet nodig, ook niet nu het verbod op merkextensie gaat gelden voor elektronische verhittingsapparaten. De reden hiervoor is dat elektronische dampwaar⁸⁵ en elektronische verhittingsapparaten – anders dan kruidenrookproducten – vóór 7 november 2002 (de datum waarop het verbod op merkextensie voor tabaksproducten van kracht werd) nog niet algemeen in de handel waren. Op elektronische dampwaar en elektronische verhittingsapparaten kunnen daarom geen (legitieme) namen, merken, symbolen of andere onderscheidende tekens staan van tabaksproducten. Het treffen van een overgangsmaatregel voor deze situatie is daarom niet nodig.

Artikel 5a, vierde lid: gedeeltelijk nieuwe uitzondering ten aanzien van elektronische verhittingsapparaten

Het vierde lid bevat het verbod op merkextensie als het gaat om een naam, merk, symbool of enig ander onderscheidend teken van e-sigaretten en navulverpakkingen op tabaksproducten en kruidenrookproducten. In dit lid wordt al een uitzondering gemaakt voor het vermelden van een kenmerk van een e-sigaret of navulverpakking op voor roken bestemde kruidenproducten van vóór 1 juli 2018. Vanaf die datum is het merkextensieverbod voor kruidenrookproducten immers gaan gelden.⁸⁶ Deze datum was nog niet specifiek in het vierde lid vermeld. Het vierde lid bevatte enkel een verwijzing naar het artikel in de Wijzigingswet dat eraan ten grondslag ligt.⁸⁷ Ter verduidelijking en versimpeling van de wettekst wordt nu specifiek 1 juli 2018 opgenomen. Omdat sommige elektronische verhittingsapparaten ook al vóór 1 juli 2018 algemeen in de handel waren, zal met dit wetsvoorstel in het vierde lid een uitzondering worden opgenomen voor de situatie dat als vóór de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel op kruidenrookproducten kenmerken van elektronische verhittingsapparaten worden gebruikt (en vice versa: lid 6, zie hieronder voor een toelichting hierop) het verbod op merkextensie niet van kracht is.

Het is niet nodig om in het vierde lid nog een regeling te treffen die inhoudt dat er geen naam, merk, symbool of enig ander onderscheidend teken van e-sigaretten, navulverpakkingen of elektronische verhittingsapparaten op tabaksproducten mogen komen te staan, omdat het verbod op merkextensie voor tabaksproducten op 2 november 2002 van kracht werd en elektronische dampwaar, navulverpakkingen en elektronische verhittingsapparaten voor die tijd ook nog niet algemeen in de handel waren. Op tabaksproducten kunnen daarom geen (legitieme) namen, merken, symbolen of andere onderscheidende tekens staan van elektro-

⁸⁴ Aanverwante producten: elektronische dampwaar en voor roken bestemde kruidenproducten. Na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel worden elektronische verhittingsapparaten ook aangemerkt als aanverwant product.

⁸⁵ Elektronische dampwaar: e-sigaret met en zonder nicotine, navulverpakking met en zonder nicotine, patroon zonder nicotine.

⁸⁶ Stb. 2018, 112.

⁸⁷ Artikel I, onderdeel F, van de Wet van 26 april 2016 houdende de wijziging van de Tabakswet ter implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten.

nische dampwaar en elektronische verhittingsapparaten. Het treffen van een uitzondering voor deze situatie is daarom niet nodig.

Artikel 5a, vijfde lid: geen wijzigingen noodzakelijk

Zoals gezegd bevat artikel 5a, vierde lid, het verbod op merkextensie ten aanzien van het opnemen van namen, merken, symbolen of andere onderscheidende tekens van *elektronische dampwaar mét nicotine* op tabaksproducten en kruidenrookproducten. Artikel 5a, vijfde lid, bevat het verbod op merkextensie als het gaat om het opnemen van namen, merken, symbolen of enig andere onderscheidende tekens van *elektronische dampwaar zonder nicotine* op tabaksproducten en kruidenrookproducten. Aan dit vijfde lid hoeven elektronische verhittingsapparaten niet te worden toegevoegd. Dat zou namelijk dubbelop zijn met de situatie die het vierde lid regelt. Het vijfde lid hoeft derhalve niet te worden gewijzigd.

Het zesde lid: gedeeltelijk nieuwe uitzondering ten aanzien van elektronische verhittingsapparaten

Het zesde lid bevat het verbod op merkextensie als het gaat om een naam, merk, symbool of enig ander onderscheidend teken van kruidenrookproducten op tabaksproducten, elektronische dampwaar en elektronische verhittingsapparaten. Overigens wordt de wettekst vereenvoudigd door «voor een product behorend tot elektronische dampwaar» te vervangen door «elektronische dampwaar».

In dit zesde lid zijn voor tabaksproducten en elektronische dampwaar al uitzonderingsbepalingen opgenomen. In onderdeel b wordt een uitzondering gemaakt voor het vermelden van een kenmerk van een voor roken bestemde kruidenproduct op een e-sigaret of navulverpakking van vóór 1 juli 2018: de datum vanaf wanneer het merkextensieverbod voor kruidenrookproducten is gaan gelden.⁸⁸ Deze datum was net zoals in het vierde lid, ook nog niet specifiek in het zesde lid vermeld. Het vierde lid bevatte enkel een verwijzing naar het artikel in de Wijzigingswet dat eraan ten grondslag ligt.⁸⁹ Ter verduidelijking en versimpeling van de wettekst wordt hier eveneens specifiek 1 juli 2018 opgenomen. Hetzelfde wordt gedaan in onderdeel c ten aanzien van het vermelden van een kenmerk van een voor roken bestemd kruidenproduct op elektronische sigaretten zonder nicotine, navulverpakkingen zonder nicotine en patronen zonder nicotine. En aangezien sommige elektronische verhittingsapparaten ook al vóór 1 juli 2018 algemeen in de handel waren, zal met dit wetsvoorstel in het zesde lid een uitzondering worden toegevoegd (onderdeel d) die inhoudt dat als vóór inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel op elektronische verhittingsapparaten een naam, merk, symbool of enig ander onderscheidend teken van kruidenrookproducten wordt gebruikt, het verbod op merkextensie niet van kracht is.

Onderdeel F en G

Met het opleggen van een bestuurlijke boete wordt beoogd de overtreder te straffen. De huidige wet kent een gefixeerd boetestelsel, bestaande uit vier boetecategorieën. Deze boetecategorieën zijn opgenomen in de Bijlage bij de wet. Afhankelijk van de aard van de persoon tot wie een bepaling is gericht, de ernst van de overtreding, het effect van de sanctie

⁸⁸ Stb. 2018, 112.

⁸⁹ Artikel I, onderdeel F, van de Wet van 26 april 2016 houdende de wijziging van de Tabakswet ter implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten.

en de mate waarin de overtreder profijt heeft van zijn sanctie,⁹⁰ wordt een bepaling opgenomen in boetecategorie A, B, C dan wel D.

Onderdelen F en G wijzigen artikel 11b en de Bijlage bij de wet. In artikel 11b, eerste lid, is opgenomen ter zake van welke overtredingen de Minister een bestuurlijke boete op kan leggen. Artikel 11b, tweede lid, bepaalt dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op de wijze als voorzien in de bijlage en wat de te betalen geldsom ten hoogste mag bedragen. Op basis hiervan wordt ten aanzien van overtredingen van artikel 5 en 5a een boete van maximaal € 450.000,- opgelegd als die zijn begaan door een fabrikant, groothandel of importeur van tabaksproducten, e-sigaretten of navulverpakkingen. Indien deze overtredingen zijn begaan door anderen dan de fabrikant, groothandel of importeur van dergelijke producten, dan betreft de boete maximaal € 4.500,-.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt aan de opsomming van artikel 11b, tweede lid, onderdeel a, van de wet, toegevoegd: een fabrikant, groothandel of importeur van elektronische *verhittingsapparaten*. Hiermee wordt bepaald dat de te betalen geldsom maximaal € 450.000,- mag bedragen bij overtreding van artikel 5 of 5a indien de overtreding is begaan door een fabrikant, groothandelaar of importeur van tabaksproducten, e-sigaretten, navulverpakkingen of elektronische verhittingsapparaten.

Overtredingen behorend tot categorie B worden bestraft met een bestuurlijke boete van € 45.000,-. Dit bedrag kan echter worden verhoogd tot maximaal € 450.000,- indien sprake is van recidive. Deze boetecategorie bevat op dit moment overtredingen die door fabrikanten, groothandelaren en importeurs worden begaan. Wegens de aard en ernst van de overtreding en de aard van de personen tot wie de boetebepaling is gericht, wordt een overtreding van artikel 5a, begaan door een fabrikant, groothandel of importeur van elektronische verhittingsapparaten, toegevoegd aan categorie B van de wet.

Deze opname in boetecategorie is het meest aangewezen middel om ervoor te zorgen dat een bestuurlijke boete doeltreffend, afschrikwekkend en proportioneel werkt ten aanzien van de overtreder.

Artikel II

Dit artikel bevat de inwerkingtredebepaling. Inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit worden geregeld. Hierin zal worden aangesloten bij de vaste verandermomenten en wordt rekening gehouden met de tijd die nodig is om aan de nieuwe voorschriften te voldoen. De voorlopig beoogde inwerkingtreding van deze wet is 1 januari 2022. Voor het geval het vormgeven van de eisen aan het uiterlijk van sigaretten vertraging oploopt en om de mogelijkheid te behouden dat de eisen die met dit wetsvoorstel zullen worden gesteld aan elektronische verhittingsapparaten al eerder in werking treden, is voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

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

⁹⁰ Ingevolge de Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving.