

Brussel, 19.12.2012  
SWD(2012) 453 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

*bij*

**Voorstel voor een**

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**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**

**(Voor de EER relevante tekst)**

{COM(2012) 788 final}  
{SWD(2012) 452 final}

## 1. INLEIDING

Richtlijn 2001/37/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten (de tabaksproductenrichtlijn, hierna TPR) is op 5 juni 2001 vastgesteld<sup>1</sup>. Meer dan tien jaar zijn verstreken sinds de vaststelling en het is nodig geworden om opties te overwegen en te onderzoeken om **de TPR te actualiseren in het licht van wetenschappelijke, internationale en marktontwikkelingen**, met name de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik (FCTC), waarbij de Europese Unie en alle lidstaten partij zijn. Het initiatief om de TPR te herzien is opgenomen in het werkprogramma van de Commissie voor 2012<sup>2</sup>. Het hoofddoel van de herziening is de werking van de interne markt te verbeteren en tegelijkertijd een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen. De belangrijkste doelstellingen zijn dus 1) reeds geharmoniseerde gebieden te actualiseren om de belemmeringen op te heffen die de lidstaten ondervinden als zij hun nationale wetgeving in overeenstemming willen brengen met nieuwe wetenschappelijke, internationale en marktontwikkelingen<sup>3</sup>, 2) werk te maken van nog niet onder de TPR vallende productgerelateerde maatregelen in zoverre de heterogene ontwikkeling in de lidstaten heeft geleid tot, of waarschijnlijk zal leiden tot, versnippering van de interne markt<sup>4</sup>, en 3) ervoor te zorgen dat de bepalingen van de richtlijn niet worden ontweken door het in de handel brengen van producten die niet aan de TPR voldoen<sup>5</sup>. Er is rekening gehouden met een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid bij de omschrijving van en de keuze tussen verschillende beleidsopties. Er is met name rekening gehouden met het begin van het tabaksgebruik bij jongeren. De meeste maatregelen zijn in een eerste stadium gericht op industrieel vervaardigde sigaretten (IVS), shagtabak (ST) en rookloze tabaksproducten (RTP).

## 2. RAADPLEGING, EXPERTISE EN MARKTBESCHRIJVING

In het kader van de effectbeoordeling hebben uitgebreide openbare raadplegingen en gerichte raadplegingen van belanghebbenden plaatsgevonden. Voor de effectbeoordeling is ook gebruikgemaakt van een aantal externe studies, adviezen van het onafhankelijke wetenschappelijke comité van de Commissie (WCNG) en Eurobarometer-enquêtes.

De totale waarde van de tabaksmarkt op het niveau van de detailhandel, inclusief belastingen en accijnzen, bedraagt 136,5 miljard EUR. IVS nemen bijna 90 % (121,3 miljard EUR) van de totale tabaksmarkt voor hun rekening, en samen met ST vertegenwoordigen zij nagenoeg 95 % van de tabaksmarkt. Het resterende deel van de markt betreft pijptabak, sigaren/cigarillo's en RTP. In 2010 bedroegen de accijnzen meer dan 79 miljard EUR voor de hele EU.

Tabak is de grootste vermijdbare bedreiging voor de gezondheid in de EU en is de oorzaak van bijna 700 000 sterfgevallen per jaar in de EU. Bij de herziening gaat de aandacht vooral uit naar het begin van het tabaksgebruik, met name door jongeren, in aanmerking genomen dat 94 % van de rokers begint te roken voordat zij 25 jaar oud zijn.<sup>6</sup> Ongeveer 50 % van de rokers sterft vroegtijdig,

---

<sup>1</sup> PB L 194 van 18.7.2001, blz. 26.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2012\\_annex\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2012_annex_nl.pdf)

<sup>3</sup> Zonder actualisering is het voor de lidstaten bijvoorbeeld niet mogelijk om de gezondheidswaarschuwingen groter te maken, de plaats ervan op de verpakking te wijzigen, of de vermelding van het teer-, nicotine- en koolmonoxidegehalte te vervangen.

<sup>4</sup> In dit stadium hebben bijvoorbeeld acht lidstaten gezondheidswaarschuwingen in de vorm van afbeeldingen vastgesteld, en de voorschriften betreffende de ingrediënten verschillen tussen de lidstaten onderling.

<sup>5</sup> Zo zullen bijvoorbeeld maatregelen betreffende de grensoverschrijdende verkoop op afstand en de traceerbaarheid legale activiteiten vergemakkelijken en aldus voorkomen dat tabaksproducten worden verkocht die niet aan de TPR voldoen (bv. gezondheidswaarschuwingen en ingrediënten).

<sup>6</sup> Speciaal nummer van Eurobarometer 385, 2012: [http://ec.europa.eu/health/eurobarometers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/eurobarometers/index_en.htm). 70 % begint onder de leeftijd van 18 jaar.

gemiddeld 14 jaar eerder dan niet-rokers. Zij hebben meer levensjaren die door ernstige ziekte gekenmerkt worden. De jaarlijkse uitgaven voor openbare gezondheidszorg in de EU voor de behandeling van zes grote aan roken gerelateerde ziektecategorieën worden op ongeveer 25,3 miljard EUR geschat en de samenleving verliest 8,3 miljard EUR per jaar als gevolg van aan roken gerelateerd productiviteitsverlies (met inbegrip van vervroegde uittrekking, vroegtijdig overlijden en absentisme). Bovendien vertegenwoordigen de als gevolg van roken verloren levensjaren, uitgedrukt in geld, elk jaar een bedrag van 517 miljard EUR.

### 3. PROBLEEMOMSCHRIJVING

#### 3.1. PROBLEEM 1: ROOKLOZE TABAK EN UITBREIDING VAN DE PRODUCTOMSCHRIJVING

##### *a) Rookloze tabaksproducten (RTP)*

Alle RTP zijn verslavend en worden in verband gebracht met een aantal schadelijke gevolgen voor de gezondheid. Er zijn nieuwe producten met aantrekkelijke etikettering en aroma's op de markt gebracht met het doel nieuwe marktmogelijkheden te onderzoeken die worden gecreëerd door nationale wetten waarbij roken in openbare ruimten wordt verboden (rookvrije ruimten). De meningen van de belanghebbenden lopen uiteen over de vraag of het huidige verbod op tabak voor oraal gebruik (snus) nog gerechtvaardigd is en over de vraag of het verbod op tabak voor oraal gebruik tot andere RTP moet worden uitgebreid. De rol van RTP bij stoppen met roken is omstreden onder de belanghebbenden. RTP kunnen fungeren als instapprodukt voor nieuwe tabaksgebruikers.

##### *b) Nicotinehoudende producten (NHP)*

De laatste jaren zijn nieuwe NHP op de voorgrond getreden (waaronder elektronische sigaretten); deze worden zonder voorafgaande vergunning of controle in de handel gebracht. Bij gebrek aan wetgeving op EU-niveau hebben de lidstaten gekozen voor **verschillende regelgevingsbenaderingen** (zoals geen specifieke wetgeving, wetgeving betreffende tabak, wetgeving betreffende geneesmiddelen, of een verbod) om de onzekerheid over de bestanddelen en de gevolgen voor de gezondheid van deze producten weg te nemen. Nicotine is een toxische en verslavende stof en er wordt melding gemaakt van nog andere gevaarlijke stoffen die in elektronische sigaretten worden gebruikt. De producenten van nicotinevervangende therapieën (NVT) drukten hun bezorgdheid uit over de uiteenlopende behandeling van NVT en NHP. Ook bestaat het risico dat het gebruik van NHP toeneemt als gevolg van nationale wetgeving betreffende rookvrije ruimten. Anderen voerden aan dat NHP een rol kunnen spelen bij stoppen met roken/minder gaan roken en argumenteerden dat NHP als consumentenproduct moeten worden behandeld.

##### *c) Voor roken bestemde kruidenproducten*

Voor roken bestemde kruidenproducten worden in de nationale wetgevingen op uiteenlopende wijze behandeld, wat het grensoverschrijdende handelsverkeer negatief beïnvloedt. De verbranding van deze producten wordt in verband gebracht met gezondheidsrisico's die vergelijkbaar zijn met die van traditionele IVS, hoewel zij niet dezelfde verslavende kenmerken hebben en geen tabak bevatten. Voor roken bestemde kruidenproducten worden door de consumenten vaak als onschadelijk of minder schadelijk producten beschouwd.

#### 3.2. PROBLEEM 2: VERPAKKING EN ETIKETTERING

Enkele van de huidige TPR-bepalingen op het gebied van verpakking en etikettering **zijn niet meer in overeenstemming met wetenschappelijk bewijsmateriaal en toezeggingen in het kader van de FCTC**. De huidige geharmoniseerde bepalingen van de TPR laten de lidstaten niet toe maatregelen te nemen om de volksgezondheid te beschermen en hun wetgeving te actualiseren in overeenstemming met hun FCTC-toezeggingen. De lidstaten kunnen bijvoorbeeld de vermelding

van het teer-, nicotine- en koolmonoxidegehalte (TNCO) op de verpakking, die zoals bekend misleidend is, niet verwijderen of geen gezondheidswaarschuwingen in de vorm van afbeeldingen aan beide zijden van tabaksverpakkingen invoeren, waarvan aangetoond is dat zij doeltreffender zijn.

Andere aspecten van de verpakking en etikettering zijn in de huidige TPR niet geharmoniseerd en de nationale ontwikkelingen hebben tot **discrepancies tussen de lidstaten** geleid. In acht lidstaten worden bijvoorbeeld gezondheidswaarschuwingen in de vorm van afbeeldingen gebruikt, en in 2013 komen er nog twee lidstaten bij. In enkele lidstaten zijn besprekingen aan de gang over een genormaliseerde verpakking. Deze situatie zal waarschijnlijk nog verergeren, met name wanneer de lidstaten de FCTC ten uitvoer leggen. Deze uiteenlopende benaderingen zullen een ongunstige invloed op de interne markt hebben.

### **3.3. PROBLEEM 3: INGREDIËNTEN**

Het gebruik van verschillende formaten voor de informatieverstrekking maakt het de fabrikanten, de importeurs en de lidstaten moeilijk om aan hun **rapportageverplichtingen** uit hoofde van de bestaande wetgeving te voldoen en maakt het de Commissie lastig om de ontvangen informatie te vergelijken, te analyseren en er conclusies uit te trekken.

Het gebrek aan een geharmoniseerde aanpak van de **regelgeving inzake ingrediënten** beïnvloedt nadelig de werking van de interne markt en het vrije verkeer van goederen in de EU. Sommige lidstaten hebben wetgeving vastgesteld waarbij verschillende ingrediënten worden toegelaten of verboden gezien het potentieel ervan om het tabaksgebruik te doen toenemen of ertoe aan te zetten met roken te beginnen. Verwacht wordt dat zonder harmonisatie de belemmeringen op de interne markt de komende jaren verder zullen toenemen. Om hun verplichtingen in het kader van de FCTC na te komen zullen de lidstaten waarschijnlijk verder unilateraal voorschriften vaststellen, met name om de aantrekkelijkheid van tabaksproducten aan te pakken, daarbij rekening houdend met de marktontwikkeling van de laatste jaren waarbij meer gearomatiseerde tabaksproducten in de handel worden gebracht.

### **3.4. PROBLEEM 4: GRENSOVERSCHRIJDENDE VERKOOP VAN TABAK OP AFSTAND**

De grensoverschrijdende verkoop van tabak via internet is, in de meeste gevallen, illegaal, in aanmerking genomen dat de aantrekkelijkheid van deze transacties er vooral in bestaat belastingen te ontwijken en/of de leeftijdscontrole te omzeilen.<sup>7</sup> Uit het oogpunt van de TPR houdt de grensoverschrijdende verkoop via internet het risico in dat de **waarborgen van de richtlijn** (bv. de verplichting dat op een tabaksproduct gezondheidswaarschuwingen moeten worden aangebracht in de taal of talen van het land van de consument) worden ontweken. De lidstaten hebben op dit gebied gekozen voor uiteenlopende wetgevingsbenaderingen en de rechtsongelijkheid zal naar verwachting toenemen naarmate de lidstaten de FCTC ten uitvoer leggen. Grensoverschrijdende verkoop is, per definitie, van invloed op de werking van de interne markt. Aangezien de detailhandelaren op internet hun producten doorgaans aan de consumenten aanbieden ongeacht waar deze zich bevinden, hebben nationale oplossingen binnen de EU weinig of geen effect.

### **3.5. PROBLEEM 5: TRACEERBAARHEID EN VEILIGHEIDSKENMERKEN**

De beschikbaarheid van producten die niet voldoen aan de bepalingen van de richtlijn (bv. voorschriften betreffende gezondheidswaarschuwingen en ingrediënten) ondermijnt de doelstellingen van de richtlijn. Er zijn op EU-niveau geen maatregelen op het gebied van traceerbaarheid genomen op grond van artikel 5, lid 9, TPR, en bij ontstentenis daarvan zijn de lidstaten niet in staat effectieve maatregelen te nemen. Er is momenteel geen gelijk speelveld voor de marktdeelnemers in de interne markt, daar alleen de grootste vier tabaksfabrikanten juridisch

---

<sup>7</sup> Artikel 36 van Richtlijn 2008/118/EG betreffende accijns op tabak bepaalt dat bij grensoverschrijdende verkoop de accijns moet worden voldaan in het land van bestemming. Uit het oogpunt van de consument echter hebben grensoverschrijdende aankopen vooral zin als de consument de hogere accijnzen in het land van bestemming vermijdt.

bindende overeenkomsten, met inbegrip van bepalingen over volgen en traceren, met de EU en de lidstaten hebben gesloten. De verkoop van illegale producten betekent dat de **consumenten geen profijt trekken van de door de TPR ingevoerde waarborgen**. Bovendien zijn zij niet in staat om de authenticiteit van de betrokken producten te verifiëren. Veel belanghebbenden (de tabaksindustrie, maar ook de detailhandelaren) hebben er hun bezorgdheid over uitgesproken dat sommige van de bediscussieerde en beoogde maatregelen in de herziene TPR de illegale handel in tabak zouden doen toenemen, hoewel daarvoor geen afdoend bewijsmateriaal werd overgelegd.

#### 4. EU-GRONDSLAG OM OP TE TREDEN

**Artikel 114, lid 1, VWEU**, verleent het Europees Parlement en de Raad de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Volgens artikel 114, lid 3, VWEU, moet de Commissie ernaar streven in haar in artikel 114, lid 1, bedoelde voorstellen een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen.

Zoals uitgelegd vallen enkele van de in de effectbeoordeling opgenomen gebieden reeds onder de **harmonisatie** in het kader van de huidige TPR, maar moeten zij worden geactualiseerd overeenkomstig wetenschappelijke en internationale ontwikkelingen. Op andere voor de effectbeoordeling relevante gebieden worden in de lidstaten **verschillende wetgevingsbenaderingen** gevolgd, die hebben geleid tot belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen.

#### 5. BELEIDSDOELSTELLINGEN

Het hoofddoel van de herziening is de werking van de interne markt te verbeteren en tegelijkertijd een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen. Het voorstel heeft tot doel reeds geharmoniseerde gebieden te actualiseren en op die manier de belemmeringen op te heffen die de lidstaten ondervinden als zij hun nationale wetgeving in overeenstemming willen brengen met nieuwe wetenschappelijke, internationale en marktontwikkelingen. Het beoogt ook werk te maken van nog niet onder de TPR vallende productgerelateerde maatregelen in zoverre de heterogene ontwikkeling in de lidstaten heeft geleid tot, of waarschijnlijk zal leiden tot, versnippering van de interne markt. Ten slotte tracht het voorstel ervoor te zorgen dat de bepalingen van de richtlijn niet worden ontweken door het in de handel brengen van producten die niet aan de TPR voldoen. Het voorstel zal ook zorgen voor een geharmoniseerde tenuitvoerlegging van internationale verplichtingen die voortvloeien uit de FCTC, die bindend is voor de EU en alle lidstaten, alsook voor een consistente aanpak ten aanzien van niet-bindende FCTC-toezeggingen, als het risico van uiteenlopende nationale omzetting bestaat.

De herziening zal bijdragen aan de verwezenlijking van het algemene doel van de EU het welzijn van haar volkeren te bevorderen (artikel 3, VEU), en aan de uitvoering van de Europa 2020-strategie. Mensen langer gezond en actief houden zal positieve gevolgen voor de productiviteit en het concurrentievermogen hebben. De herziening respecteert ook ten volle het Handvest van de grondrechten van de EU. Sommige maatregelen kunnen ook, hoewel dit niet de bedoeling is, leiden tot hogere belastinginkomsten voor de lidstaten.

Het bereiken van deze algemene doelstellingen vereist de verwezenlijking van de volgende **specifieke beleidsdoelstellingen**:

- A. Belemmeringen voor het grensoverschrijdende handelsverkeer opheffen en zorgen voor een gelijk speelveld voor fabrikanten en andere marktdeelnemers.
- B. De administratieve lasten voor marktdeelnemers en overheidsdiensten, die te wijten zijn aan de complexiteit van de huidige TPR en de resterende verschillen in wetgeving, verminderen.

Er is rekening gehouden met een hoog niveau van **bescherming van de volksgezondheid** bij de keuze tussen verschillende opties. In dit verband tracht de herziening tabaksproducten op zodanige

wijze te reguleren dat rekening wordt gehouden met hun kenmerken als verslavende producten met bewezen negatieve gevolgen voor de gezondheid die aan het gebruik ervan worden gerelateerd (onder meer mond-, keel- en longkanker, cardiovasculaire ziekten zoals hartaanvallen, beroerten, verstopte slagaders, verhoogd risico op blindheid, impotentie, lagere vruchtbaarheid, en gevolgen voor het ongeboren kind). Als dusdanig beoogt de herziening ervoor te zorgen dat de ingrediënten en de verpakking jongeren niet aanmoedigen of er gemakkelijker toe brengen met roken te beginnen. De nadruk op jongeren is ook terug te vinden in de keuze van de beleidsopties en de producten waar het in de eerste plaats om gaat (IVS, ST, en RTP). Bovendien moet de herziening de voorwaarden scheppen om alle burgers in de hele EU in staat te stellen geïnformeerde beslissingen over de producten te nemen op basis van juiste informatie over de gevolgen van het gebruik van tabaksproducten voor de gezondheid. Ten slotte moeten alle rokers profijt trekken van de door de TPR geboden waarborgen (bv. voorschriften betreffende gezondheidswaarschuwingen en ingrediënten). In het licht hiervan werd de volgende belangrijke **gezondheidsoverweging** in aanmerking genomen bij de vergelijking van en de keuze tussen verschillende opties.

C. Een hoog niveau van bescherming van de burgers in de gehele EU bieden.

## 6. BELEIDSOPTIES

Bij de herziening is een aanzienlijk aantal beleidsopties in overweging genomen. Enkele maatregelen waarin oorspronkelijk werd voorzien (bv. de tabaksindustrie vragen bij te dragen in de kosten van de gezondheidszorg, maatregelen om mechanismen voor leeftijdscontrole op te nemen in alle tabaksautomaten, en gemeenschappelijke bepalingen betreffende het uitstellen van tabak op verkooppunten), werden geschrapt.

Voor het beleidsgebied "**RTP en uitbreiding van de productomschrijving**" (bv. NHP en voor roken bestemde kruidenproducten) gingen de opties van geen wijziging tot regulering van de onder de TPR vallende producten (gezondheidswaarschuwingen/ingrediënten), of de verkoop van de producten geleidelijk stopzetten (voor roken bestemde kruidenproducten). Op het gebied van RTP werd ook de opheffing van het huidige verbod op tabak voor oraal gebruik beoordeeld, en op het gebied van NHP werden de oprichting van een nieuw vergunningssysteem en het gebruik van het bestaande raamwerk voor geneesmiddelen geanalyseerd.

Voor het beleidsgebied "**verpakking en etikettering**" omvatten de beleidsopties geen wijziging, invoering van grotere en verplichte waarschuwendende afbeeldingen, het verbieden van verkoopbevorderende en misleidende elementen, en de invoering van een volledig neutrale verpakking. De maatregelen stellen andere tabaksproducten dan IVS en ST (bv. sigaren, cigarillo's, pijptabak en RTP) vrij van sommige bepalingen, maar deze vrijstelling moet worden opgeheven als zich een aanzienlijke verandering in de omstandigheden voordoet (wat het verkoopvolume of de prevalentie onder jongeren betreft).

Voor het beleidsgebied "**ingrediënten**" omvatten de beleidsopties verplichte of vrijwillige informatieverstrekking in hetzij verschillende formaten of gebaseerd op een gemeenschappelijk elektronisch formaat. Er werden ook diverse opties betreffende de regulering van de bestanddelen beoordeeld, onder meer het reguleren van additieven met aantrekkelijke, verslavende en toxische eigenschappen, het verbieden van producten met kenmerkende aroma's en met verhoogde toxiciteit of verslavendheid, en het verbieden van alle additieven die niet van wezenlijk belang zijn voor de fabricage. De maatregelen stellen andere tabaksproducten dan IVS, ST en RTP (bv. sigaren, cigarillo's en pijptabak) vrij van sommige bepalingen, maar deze vrijstelling moet worden opgeheven als zich een aanzienlijke verandering in de omstandigheden voordoet (wat het verkoopvolume of de prevalentie onder jongeren betreft).

Voor het beleidsgebied "**grensoverschrijdende verkoop op afstand**" gaan de opties van geen wijziging tot het invoeren van een verplichting tot kennisgeving of het verbieden van de grensoverschrijdende verkoop van tabak op afstand.

Ten slotte omvat het beleidsgebied "**traceerbaarheid en veiligheidskenmerken**" opties die gaan van geen wijziging tot de invoering van een Europees traceer- en volgsysteem met of zonder veiligheidskenmerken. Voor andere tabaksproducten dan IVS en ST zou een overgangperiode worden toegestaan.

## **7. VERGELIJKING VAN DE OPTIES EN VOORKEUROPTIE**

### **7.1. ROOKLOZE TABAKSPRODUCTEN EN UITBREIDING VAN DE PRODUCTOMSCHRIJVING**

#### *a) Rookloze tabaksproducten (RTP)*

**Door de opheffing van het verbod op tabak voor oraal gebruik (snus) en de instelling van strengere voorschriften inzake etikettering en ingrediënten voor RTP** zou de huidige ongelijke behandeling van verschillende categorieën RTP worden opgeheven. Uit economisch oogpunt wordt van deze optie verwacht dat zij zal leiden tot een aanzienlijke groei voor tabak voor oraal gebruik, terwijl de verkoop van andere RTP naar verwachting zou dalen. Voor de marktdeelnemers zouden hieraan wat nalevingskosten verbonden zijn omdat zij zich moeten aanpassen aan de voorschriften betreffende etikettering en ingrediënten, maar een geharmoniseerde aanpak op EU-niveau zou naar verwachting voordelig zijn in vergelijking met opeenvolgende wijzigingen door de lidstaten. Wat het gezondheidsaspect betreft, wordt momenteel over de mate van schadelijkheid van tabak voor oraal gebruik gediscussieerd, maar de algemene conclusie is dat tabak voor oraal gebruik een verslavend product met schadelijke gevolgen voor de gezondheid is. Er zijn geen afdoende bewijzen dat de opheffing van het verbod op tabak voor oraal gebruik ertoe zou leiden dat er minder gerookt wordt, en er is op gewezen dat het product een rol kan spelen bij het beginnen met tabaksgebruik (instapprodukt) of kan worden gebruikt in combinatie met IVS (dubbel gebruik), met name op plaatsen waar roken verboden is.

**De handhaving van het verbod op tabak voor oraal gebruik, de instelling van een verplichting tot kennisgeving voor alle nieuwsoortige tabaksproducten, en de onderwerping van alle RTP aan strengere voorschriften inzake etikettering en ingrediënten** (d.w.z. gezondheidswaarschuwingen aan beide zijden van de verpakkingen en een verbod op RTP met kenmerkende aroma's) vormen de voorkeuroptie. Deze optie zou voorzien in een gemeenschappelijk kader voor RTP wat ingrediënten en etikettering betreft, terwijl niet zou worden geraakt aan het bestaande verbod op tabak voor oraal gebruik. De invoering van een kennisgevingssysteem voor nieuwsoortige tabaksproducten zou ook bijdragen tot de uitbreiding van de kennisbasis betreffende deze producten met het oog op eventuele toekomstige wijzigingen van de richtlijn. De voorkeuroptie spoort goed met de FCTC-richtsnoeren betreffende ingrediënten en etikettering. De handhaving van het verbod op tabak voor oraal gebruik wordt beschouwd als de enige doeltreffende maatregel om het gebruik van dit product onder controle te houden en het beginnen met het gebruik van RTP en nicotineverslaving onder niet-rokers en jongeren tegen te gaan. Aangezien andere RTP in de EU nog steeds een zeer kleine markt vormen en hun groeipotentieel beperkt is, worden het verbieden van producten met kenmerkende aroma's en het zichtbaarder maken van gezondheidswaarschuwingen evenredig geacht.

**De handhaving van het verbod op tabak voor oraal gebruik, de beperking van de verkoop van andere RTP tot gebieden waar deze traditioneel worden gebruikt en de onderwerping van alle RTP aan strengere voorschriften inzake etikettering en ingrediënten** (d.w.z. gezondheidswaarschuwingen aan beide zijden van de verpakkingen en een verbod op RTP met kenmerkende aroma's) zouden een gelijke behandeling van alle RTP mogelijk maken en een hoog niveau van

bescherming van de volksgezondheid bieden, maar rekening houdend met het beperktere groeipotentieel van andere RTP dan tabak voor oraal gebruik werd deze optie in dit stadium verworpen, hoofdzakelijk omdat zij onnodig streng werd geacht.

Een nog verdergaande optie zou geweest zijn **alle RTP te verbieden met uitzondering van tabak voor oraal gebruik in Zweden, waarvoor strengere voorschriften inzake etikettering en ingrediënten zouden gelden**, zonder dat het de lidstaten zou toegestaan zijn producten voor traditioneel gebruik vrij te stellen. Deze optie werd verworpen omdat zij onevenredig werd geacht.

#### **b) Nicotinehoudende producten (NHP)**

**De regulering van NHP in het kader van de TPR** zou ertoe kunnen bijdragen de veiligheid van deze producten te vergroten. Deze optie beantwoordt echter niet aan de huidige ontwikkeling in de lidstaten op het gebied van regelgeving, die gebaseerd is op de functie van deze producten.

**Het opzetten van een afzonderlijke vergunningsregeling** voor NHP zou hoge administratiekosten voor de nationale autoriteiten met zich meebrengen, complexe overwegingen impliceren voor het bepalen van de bij de beoordeling te gebruiken criteria, en het risico van overlapping met het farmaceutische kader inhouden.

**De onderwerping van NHP waarvan het nicotinegehalte een vooraf bepaald maximum overschrijdt, aan de wetgeving betreffende geneesmiddelen en de toestemming om de overige NCP als consumentenproducten te verkopen mits zij voorzien zijn van gezondheids-waarschuwingen, vormen de voorkeuroptie.** Daardoor zou de huidige ongelijke behandeling van NHP en nicotinevervangende therapieën (NVT) worden opgeheven, zou de rechtszekerheid worden vergroot en zou de ontwikkeling die in de lidstaten aan de gang is op basis van de functie van deze producten worden geconsolideerd. De toegelaten producten zouden in de EU vrij kunnen worden verhandeld, andere producten alleen als het nicotinegehalte ervan lager is dan het vastgestelde maximum en zij aan de etiketteringsvoorschriften voldoen. De optie moedigt O&O op het gebied van stoppen met roken aan met het doel de gezondheidswinst te maximaliseren.

**De onderwerping van alle NHP aan de wetgeving betreffende geneesmiddelen** is de strengste optie die werd aangegeven, maar deze optie werd verworpen om redenen van evenredigheid.

#### **c) Voor roken bestemde kruidenproducten**

**De regulering van voor roken bestemde kruidenproducten in het kader van de TPR (etiketteringsvoorschriften) is de voorkeuroptie.** Daarmee zou worden bijgedragen tot een homogene ontwikkeling in de EU waardoor het vrije verkeer zou worden vergemakkelijkt, zou worden voorzien in een gemeenschappelijk veiligheidsnet voor de consumenten, en zou het misleidende potentieel van de producten worden aangepakt.

De **geleidelijke stopzetting** van het in de handel brengen van voor roken bestemde kruidenproducten zou uit gezondheidsoogpunt zeer heilzaam zijn, maar zou leiden tot negatieve gevolgen voor de betrokken economische belanghebbenden. De oplossing werd verworpen, hoofdzakelijk omdat zij niet evenredig zou zijn, in aanmerking genomen dat de grootste bezorgdheid verband houdt met de verkeerde perceptie van de schadelijke gevolgen voor de gezondheid. Bovendien vertonen kruidenproducten niet dezelfde kenmerken wat verslavendheid betreft als traditionele sigaretten of andere nicotinehoudende producten.

## **7.2. VERPAKKING EN ETIKETTERING**

De invoering van **grotere en verplichte waarschuwende afbeeldingen** aan beide zijden van tabaksverpakkingen zou samenhang brengen in de momenteel gefragmenteerde situatie (waarschuwende afbeeldingen zijn al in gebruik in acht lidstaten en in 2013 komen er nog twee lidstaten bij), in overeenstemming zijn met internationale toezeggingen (FCTC), en het grensoverschrijdende handelsverkeer vergemakkelijken. De vaststelling van voor de gehele EU



geldende maatregelen zou leiden tot kostenbesparingen voor de industrie in vergelijking met de huidige situatie waarin de industrie zich achtereenvolgens aan veel verschillende rechtsstelsels moet aanpassen. Uit gezondheidsoogpunt zouden grotere en verplichte waarschuwende afbeeldingen het bewustzijn van de negatieve gevolgen van tabaksgebruik voor de gezondheid in alle EU-lidstaten versterken (terwijl nu de consumenten in de lidstaten die gezondheidswaarschuwingen in de vorm van afbeeldingen en tekst gebruiken, beter geïnformeerd zijn dan de consumenten in de landen die alleen waarschuwingen in de vorm van tekst gebruiken), aanzetten tot gedragswijzigingen, en voorkomen dat met roken wordt begonnen, vooral onder jongeren.

De invoering van **grotere en verplichte waarschuwende afbeeldingen en daarnaast het verbieden van verkoopbevorderende en misleidende elementen vormen de voorkeuroptie**. Daardoor zou de werking van de interne markt verder worden verbeterd en zouden kostenbesparingen worden gerealiseerd in vergelijking met veelvuldige nationale wijzigingen. Deze optie zou ook de positieve effecten op de gezondheid versterken door de geïnformeerdeheid over het product en de gevolgen ervan voor de gezondheid verder te verbeteren. Voorts zou de optie ertoe bijdragen om personen, met name jongeren, ervan te weerhouden met roken te beginnen. De lidstaten zouden vrij blijven om neutrale verpakkingen in te voeren, in zoverre dit verenigbaar is met het Verdrag.

De invoering van **neutrale verpakkingen** op EU-niveau zou de effecten op de interne markt maximaliseren en de nalevingskosten voor de industrie verder verminderen. Deze optie zou uit gezondheidsoogpunt het grootste positieve effect sorteren. Daar het echter momenteel in de EU ontbreekt aan reële ervaring, rechtsgeschillen hangende zijn en sommige belanghebbenden hun bezorgdheid hebben geuit, lijkt het in dit stadium preferabel te kiezen voor een minder strenge optie en vijf jaar na de omzetting verslag over deze kwestie uit te brengen om de ontwikkelingen te beoordelen.

### **7.3. INFORMATIEVERSTREKKING OVER EN REGULERING VAN INGREDIËNTEN**

De invoering van een **verplichte informatieverstrekking in een geharmoniseerd elektronisch formaat** zou zorgen voor een gelijk speelveld, de analyse en monitoring van gegevens vergemakkelijken en kostenbesparingen voor de industrie opleveren in vergelijking met de huidige gefragmenteerde situatie waarbij in de lidstaten verschillende formaten voor de informatieverstrekking gangbaar zijn.

**De lidstaten verplichten de toxische, verslavende en aantrekkelijke additieven in tabaksproducten te reguleren** zou de lidstaten slechts een beperkte begeleiding bieden en slechts beperkte positieve effecten op de interne markt teweegbrengen. Voor de economische belanghebbenden zou de maatregel leiden tot rechtsonzekerheid en slechts beperkte kostenbesparingen opleveren in vergelijking met de huidige situatie waarin de industrie zich aan uiteenlopende nationale maatregelen moet aanpassen. Van deze optie wordt niet verwacht dat zij een aanzienlijk effect zou hebben wat het beginnen met roken betreft.

**Het verbieden van tabaksproducten met kenmerkende aroma's en met verhoogde toxiciteit of verslavendheid vormt de voorkeuroptie.**<sup>8</sup> Met deze optie zou worden voorkomen dat een lappendeken van nationale voorschriften ontstaat, en zou het grensoverschrijdende handelsverkeer worden vergemakkelijkt. De optie zou ook een kostenbesparing opleveren in vergelijking met de huidige situatie waarin steeds meer nationale wijzigingen te verwachten zijn. In deze optie wordt niet het gebruik van alle additieven verboden, maar ligt het accent op producten met kenmerkende aroma's (bv. vanille en chocolade), additieven die in verband worden gebracht met energie en vitaliteit (bv. cafeïne en taurine), of additieven die de indruk wekken dat producten voordelen voor de gezondheid hebben (bv. vitamines). Het aantal betrokken producten zou beperkt zijn, terwijl ook de gevolgen voor de tabakstellers beperkt zouden blijven, met inbegrip van degenen die betrokken

---

<sup>8</sup> Deze optie is vergelijkbaar met de huidige aanpak in de VS.

zijn bij de teelt van Burley en Oriental, daar deze optie niet de additieven reguleert die essentieel zijn voor de fabricage van tabaksproducten. Deze optie zou ertoe bijdragen jongeren (die door gearomatiseerde producten worden aangetrokken) ervan te weerhouden met roken te beginnen. Testpanels zullen helpen bij het besluitvormingsproces. De optie laat ook de mogelijkheid van verdere maatregelen open als wetenschappelijke vooruitgang op het gebied van toxiciteit en verslavendheid wordt geboekt.

**Het verbieden van alle additieven die niet essentieel zijn voor de fabricage** zou de strengste optie zijn.<sup>9</sup> Deze optie zou de interne markt verder verbeteren en zou, net zoals de optie waarbij producten met kenmerkende aroma's worden verboden, schaalvoordelen kunnen opleveren. De maatregel zou echter de meeste additieven verwijderen, ook die welke in kleinere hoeveelheden worden gebruikt die producten geen onderscheidende smaak geven. Deze optie zou bijgevolg vrijwel alle producten op de markt betreffen, waardoor herformuleringen nodig zouden zijn en eventueel producten uit de handel zouden moeten worden genomen. De telers van Burley- en Oriental-tabak zouden hierdoor bijzonder kunnen worden getroffen daar meer additieven worden gebruikt bij de fabricage van tabaksproducten waarvoor deze tabaksoorten worden gebruikt. Uit gezondheidsoogpunt zou deze optie het effect op de consumptie/prevalentie verder versterken, maar niet in die mate dat de extra kosten erdoor worden gerechtvaardigd.

#### **7.4. GRENDOERSCHRIJDENDE VERKOOP OP AFSTAND**

**De voorkeuroptie is de grensoverschrijdende verkoop op afstand te reguleren door middel van verplichtingen tot kennisgeving en mechanismen voor leeftijdscontrole.** Deze optie zal naar verwachting zorgen voor een betere naleving van de TPR en zal de situatie verbeteren voor detailhandelaren die zich met legale activiteiten bezighouden, terwijl het mogelijk zal blijven om producten te kopen die niet in alle lidstaten te verkrijgen zijn. Van leeftijdscontrole en hogere prijzen (legale verkoop) wordt verwacht dat zij een positief effect op de prevalentie/consumptie zullen hebben. Aan het opzetten van het systeem zouden beperkte extra kosten voor nationale overheidsdiensten verbonden zijn, maar deze kosten worden evenredig geacht rekening houdend met de positieve effecten op de legale verkoop en de lagere consumptie. De kosten worden ook grotendeels gecompenseerd door betere handhavingmogelijkheden.

Met een **verbod op de grensoverschrijdende verkoop op afstand** zouden de bestaande verstoringen worden aangepakt en zou het de traditionele detailhandelaren gemakkelijker worden gemaakt om hun legale activiteiten uit te oefenen. Voor de lidstaten die strengere regels hebben vastgesteld, zou het ook gemakkelijker worden om deze te doen naleven, en het effect van de TPR zou verder worden versterkt doordat wordt voorkomen dat producten worden gekocht die niet aan de richtlijn voldoen. Aan de andere kant zou met deze optie een van de verkoopkanalen volledig worden opgeheven. Aangezien een betere naleving van de TPR kan worden verkregen met een alternatieve, minder strenge optie, werd een algeheel verbod op de grensoverschrijdende verkoop op afstand niet noodzakelijk geacht.

#### **7.5. TRACEERBAARHEID EN VEILIGHEIDSKENMERKEN**

Een **Europees volg- en traceersysteem** zou zorgen voor een homogene aanpak, wat voor de industrie aanzienlijke kostenbesparingen oplevert en voor alle actoren op de interne markt een gelijk speelveld creëert. Het zou de effecten van de TPR versterken wat de voorschriften inzake gezondheidswaarschuwingen en ingrediënten betreft doordat de beschikbaarheid van illegale en niet-conforme producten zou worden verminderd. In aanmerking genomen dat een groot deel van de markt reeds contractueel verplicht is over een volg- en traceersysteem te beschikken, wordt verwacht dat de nalevingskosten voor de industrie evenredig zouden zijn, zelfs als men er rekening mee houdt dat de gegevensopslag aan een onafhankelijke derde moet worden uitbesteed. De maatregel zal naar verwachting bijdragen tot een daling van de consumptie als gevolg van een

---

<sup>9</sup> Deze optie is vergelijkbaar met de aanpak in Canada en Brazilië.

betere geïnformeerdheid en een verminderde beschikbaarheid van goedkope illegale IVS en ST. Een volg- en traceersysteem dat de autoriteiten toegang verleent tot het gegevensbestand van de onafhankelijke derde, zal de autoriteiten (ook de Commissie) helpen om systematisch toezicht te houden op het verkeer van tabaksproducten vanaf de plaats van fabricage, over de hele distributieketen tot de beoogde detailhandelsmarkt ("volgen").

**Een Europees volg- en traceersysteem, aangevuld met veiligheidskenmerken, is de voorkeuroptie.** De optie zou het effect van de TPR maximaliseren, het markttoezicht vergemakkelijken en de consumenten in staat stellen de authenticiteit van producten te verifiëren. Zij komt ook tegemoet aan de (niet onderbouwde) bezorgdheid van sommige belanghebbenden die beweren dat de herziening van de TPR zou leiden tot een toename van de illegale handel.

## 7.6. ALGEMENE CONCLUSIE OVER DE EFFECTEN

### 7.6.1. Overzicht van voorkeuropties

Aan de hand van de conclusies in het vorige punt wordt in de tabel hierna een overzicht gegeven van de beleidsopties en van de motiveringen voor het kiezen van de voorkeuropties (die grijs gemarkeerd zijn).

BG / Opties	1	2	3	4	Motivering
<b>1a. RTP</b>	Het verbod op tabak voor oraal gebruik opheffen en alle RTP onderwerpen aan strengere voorschriften inzake etikettering en ingrediënten	<b>Het verbod op tabak voor oraal gebruik handhaven, alle nieuwsoortige tabaksproducten onderwerpen aan een verplichting tot kennisgeving, en alle RTP onderwerpen aan strengere voorschriften inzake etikettering en ingrediënten</b>	Het verbod op tabak voor oraal gebruik handhaven, de verkoop van andere RTP beperken tot gebieden waar deze traditioneel worden gebruikt, en alle RTP onderwerpen aan strengere voorschriften inzake etikettering en ingrediënten	Alle RTP verbieden, met uitzondering van tabak voor oraal gebruik in Zweden. Tabak voor oraal gebruik in Zweden onderwerpen aan strengere voorschriften inzake etikettering en ingrediënten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geharmoniseerde voorschriften inzake etikettering en ingrediënten voor alle RTP</li> <li>- gelijk speelveld vergemakkelijkt</li> <li>- evenredig om de invoering / expansie van nieuwe verslavende, schadelijke producten in de interne markt te voorkomen</li> <li>- bezorgdheid over de gezondheid in verband met alle RTP</li> <li>- geen bewijzen dat RTP leiden tot stoppen met roken, risico van instaproduct en dubbel gebruik</li> <li>- risico voor marktontwikkeling (ingrediënten en rookvrije ruimten)</li> <li>- afweging: effect op mkb gerechtvaardigd wegens gezondheidsrisico's verbonden aan productontwikkeling, marketing en uitbreiding tot nieuwe gebruikersgroepen. De opties 3 en 4 zouden een groter positief effect op de gezondheid hebben, maar optie 2 werd na een kosten-batenbalans evenrediger geacht</li> </ul>
<b>1b. NHP</b>	NHP onderwerpen aan voorschriften inzake etikettering en ingrediënten in het kader van de TPR	Een nieuwe vergunningsregeling voor NHP vaststellen	<b>NHP waarvan het nicotinegehalte een bepaald maximum overschrijdt, onderwerpen aan de wetgeving betreffende geneesmiddelen en de overige NHP aan etiketteringsvoorschriften</b>	Alle NHP onderwerpen aan de wetgeving betreffende geneesmiddelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- duidelijk en solide rechtskader voor risico-batenanalyse waardoor het vrije verkeer van rechtmatig toegelaten producten, overeenkomstig de aard ervan, wordt vergemakkelijkt</li> <li>- mogelijkheid van wederzijdse erkenning binnen de interne markt</li> <li>- NHP en NVT op dezelfde wijze behandeld</li> <li>- geharmoniseerde aanpak, met consolidatie van de trend in de LS</li> <li>- minimale veiligheidsnorm</li> <li>- potentieel voor stoppen met roken</li> <li>Afweging: extra lasten voor toepassing gerechtvaardigd door totstandbrenging van een geharmoniseerd veiligheidsnet met</li> </ul>

				potentieel om het roken te verminderen
<b>BG / Opties</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>Motivering</b>	
<b>1c. Voor roken bestemde kruidenproducten</b>	<b>Alle voor roken bestemde kruidenproducten onderwerpen aan etiketteringsvoorschriften in het kader van de TPR</b>	Het in de handel brengen van voor roken bestemde kruidenproducten geleidelijk stopzetten		<ul style="list-style-type: none"> <li>- vergemakkelijkt het vrije verkeer van producten</li> <li>- neemt de huidige verkeerde perceptie ten aanzien van gezondheid weg</li> <li>- afweging: neemt verkeerde percepties weg en beperkt tegelijkertijd de nalevingskosten tot een minimum</li> </ul>
<b>BG / Opties</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>Motivering</b>
<b>2. Verpakking en etikettering</b>	Verplichte grotere waarschuwende afbeeldingen	<b>Verplichte waarschuwende afbeeldingen (optie 1) plus harmonisatie van bepaalde aspecten van de verschijningsvorm van pakjes en IVS, en het verbieden van verkoopbevorderende en misleidende elementen</b>	Optie 2 plus volledig neutrale verpakking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- heft verschillen in de interne markt op en vergemakkelijkt het vrije verkeer</li> <li>- verbetert de geïnformeerdheid en verwijdert misleidende elementen</li> <li>- in overeenstemming met FCTC-toezeggingen</li> <li>- evenredig: accent op beginnen met roken, voor jongeren aantrekkelijke producten</li> <li>- houdt rekening met de bezorgdheid van economische belanghebbenden (bv. geen neutrale verpakking / inmenging met handelsmerken)</li> <li>- biedt de mogelijkheid om internationale en wetenschappelijke ontwikkelingen af te wachten</li> <li>- biedt de lidstaten de mogelijkheid om conform de FCTC-richtsnoeren neutrale verpakkingen vast te stellen, in zoverre dit verenigbaar is met het Verdrag</li> <li>- afweging: optie 3 doeltreffender uit gezondheidsoogpunt, maar passend om te wachten tot reële ervaring beschikbaar is</li> </ul>
<b>3. Ingrediënten</b>	Gemeenschappelijk formaat voor informatieverstrekking op vrijwillige basis. Toxische, verslavende en aantrekkelijke additieven in tabaksproducten verbieden	<b>Verplichte informatieverstrekking in geharmoniseerd formaat. Producten met kenmerkende aroma's en producten met verhoogde toxiciteit en verslavendheid verbieden</b>	Verplichte informatieverstrekking in geharmoniseerd formaat. Alle additieven verbieden die niet essentieel zijn voor de fabricage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- heft verschillen in de interne markt op en vergemakkelijkt het vrije verkeer</li> <li>- vermindert de administratieve lasten (informatieverstrekking)</li> <li>- in overeenstemming met FCTC-verplichtingen/toezeggingen</li> <li>- evenredig: accent op beginnen met roken, voor jongeren aantrekkelijke producten</li> <li>- houdt rekening met de bezorgdheid van de belanghebbenden, onder meer de tabakstelers (geen discriminatie van Burley/Oriental).</li> <li>Afweging: accent op beginnen met roken, terwijl de kosten voor de economische belanghebbenden tot een minimum worden beperkt. Optie 3 zou uit gezondheidsoogpunt doeltreffender geweest zijn</li> </ul>
<b>BG / Opties</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>Motivering</b>	

4. Grensoverschrijdende verkoop op afstand	Kennisgeving en systeem voor leeftijdscontrole	De grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten op afstand verbieden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zorgt ervoor dat de waarborgen van de TPR worden gerespecteerd</li> <li>- vergemakkelijkt legale activiteiten (detailhandel) – beperkt economisch effect op legale activiteiten.</li> <li>Afweging: optie 2 zou uit gezondheidsoogpunt doeltreffender geweest zijn, maar zou de industrie meer gekost hebben</li> </ul>
5. Traceerbaarheid en veiligheidskenmerken	Europees volg- en traceersysteem	Volg- en traceersysteem, aangevuld met veiligheidskenmerken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zorgt ervoor dat de waarborgen van de TPR worden gerespecteerd</li> <li>- gelijk speelveld (kleine/grote ondernemingen)</li> <li>- kosten gecompenseerd door besparingen als gevolg van de verschuiving van illegale naar legale handel</li> <li>- komt tegemoet aan de bezorgdheid van de economische belanghebbenden in verband met illegale handel.</li> <li>Afweging: kosten voor de industrie worden gecompenseerd door voordelen als gevolg van beperking van de illegale handel</li> </ul>

Uit het oogpunt van **doeltreffendheid** dragen de gecombineerde voorkeuropties bij tot de verwezenlijking van het algemene doel van de herziening van de TPR, namelijk de goede werking van de interne markt waarborgen en tegelijkertijd zorgen voor een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid. Wat de **interne markt** betreft, geldt voor alle opties dat zij:

- het vrije verkeer van goederen in de interne markt vergemakkelijken door bestaande of verwachte verschillen tussen nationale wetgevingen op te heffen, en/of
- de mate van harmonisatie in de huidige TPR op een nieuw niveau brengen dat wordt gerechtvaardigd door wetenschappelijke ontwikkeling of internationale verplichtingen/toezeggingen, en/of
- ervoor zorgen dat de waarborgen van de TPR niet worden ondermijnd door illegale producten of door grensoverschrijdende verkoop waarbij deze waarborgen niet worden gerespecteerd.

Wat **gezondheid** betreft, is de voorgenomen herziening er vooral op gericht jongeren ervan te weerhouden met roken te beginnen, terwijl zij ook volwassen consumenten in staat zou stellen geïnformeerde beslissingen te nemen. De herziening zou rokers ook in de gelegenheid stellen profijt te trekken van de in de TPR opgenomen beschermende maatregelen.

De gecombineerde voorkeuropties zijn **kostenefficiënt** in die zin dat wordt verwacht dat zij de samenleving algemene sociaal-economische voordelen zullen opleveren. Voor de economische belanghebbenden zullen de voorkeuropties naar verwachting leiden tot een verlaging van de directe (nalevings-) kosten, die echter kan worden geneutraliseerd door inkomstenverlies als gevolg van een daling van de consumptie.

De aangegeven opties vormen een **coherente** aanpak die in overeenstemming is met internationale toezeggingen en fundamentele rechten en waarden, alsook met het algemene doel van de EU het welzijn van haar volkeren te bevorderen (artikel 3, VEU).

### 7.6.2. Algehele effecten

Verwacht wordt dat de combinatie van de geprefereerde beleidsopties binnen een periode van vijf jaar na het referentietijdstip zal leiden tot een daling van de consumptie met ongeveer 2 % voor IVS en ST. Dit komt neer op een **vermindering van het aantal rokers in de EU met 2,4 miljoen**.

De gevolgen van de naleving van de voorkeuropties (directe kosten) voor de **economische belanghebbenden** zullen naar verwachting positief zijn vergeleken met het referentiescenario. Aan de andere kant zullen de indirecte gevolgen van de verwachte daling van de consumptie na verloop van tijd neerkomen op een inkomstenverlies van ongeveer 376 miljoen EUR voor de fabrikanten van IVS en ST. Dit negatieve gevolg voor de fabrikanten van IVS en ST kan de voordelen van de kostenbesparingen op het stuk van directe kosten neutraliseren. Het geld dat echter niet aan tabak wordt uitgegeven, zal naar verwachting worden besteed in andere sectoren, die op hun beurt economisch voordeel zullen halen uit de toegenomen uitgaven.

Wat **werkgelegenheid** betreft, wordt aangenomen dat het banenverlies in de tabakssector zal worden gecompenseerd door banengroei in andere sectoren, en dat de maatregelen over het geheel beschouwd zullen leiden tot een nettogroei van de werkgelegenheid die op ongeveer 2 200 arbeidsplaatsen wordt geraamd. Bij de formulering van de voorkeuropties is zorgvuldig rekening gehouden met eventuele regionale gevolgen voor de werkgelegenheid, alsook met de specifieke situaties van kmo's en micro-ondernemingen.

Het grootste voordeel voor de overheden na de daling van de consumptie/prevalentie is de verbetering van de gezondheid, die een waarde op zich vormt. De verwachte sociaal-economische voordelen (vermindering van de kosten voor gezondheidszorg, vermindering van het productiviteitsverlies, en aantal geredde levensjaren, uitgedrukt in geld) vertegenwoordigen een jaarlijks bedrag voor de EU van 9,4 miljard EUR, zelfs na aftrek van de vermindering van de belastinginkomsten. In de tabel hieronder worden de totale nettokosten en -baten uitgesplitst weergegeven.

Aan de andere kant maakt sociale verdiscontering het mogelijk om kosten en baten te vergelijken die zich in verschillende perioden voordoen, op basis van het tarief waartegen de maatschappij bereid is dergelijke afwegingen te maken.<sup>10</sup> Dit is bijzonder relevant in het geval van de bestrijding van het tabaksgebruik omdat sommige van de verwachte voordelen zich slechts na verloop van tijd zullen ontwikkelen, terwijl bepaalde effecten (bv. op de belastinginkomsten) eerder tot stand zouden komen. In het meest waarschijnlijke scenario (d.w.z. als de daling van de belastinginkomsten en de besparingen op gezondheidszorg/absenteïsme zich in de periode van vijf jaar voordoen, terwijl de baten van een verlaagde vroegtijdige sterfte gemiddeld pas over 25 jaar vrijkomen) zouden de jaarlijkse nettobaten van een vermindering van het tabaksgebruik met 2 % neerkomen op 4 miljard EUR.

---

<sup>10</sup> Sociale verdiscontering maakt kosten en baten die zich in verschillende perioden voordoen, vergelijkbaar door hun waarde in termen van nu uit te drukken op basis van het tarief waartegen de maatschappij bereid is dergelijke afwegingen te maken.

**Figuur 1: Totale nettokosten en –baten (miljoen EUR)**

	Procentuele daling van het tabaksgebruik				
	1 %	2 %	3 %	4 %	5 %
Daling van de accijnsinkomsten <sup>11</sup>	794	1588	2382	3176	3970
Daling van de uitgaven voor gezondheidszorg	253	506	759	1012	1265
Daling van het productiviteitsverlies	83	165	248	331	413
- als gevolg van vervroegde uittreding / vroegtijdig overlijden	61	122	183	244	305
- als gevolg van absentieïsme	22	43	65	87	108
Daling van de kosten als gevolg van vroegtijdige sterfte	5 167	10 334	15 501	20 669	25 836
<b>Totale nettobaten</b>	<b>4 709</b>	<b>9 417</b>	<b>14 126</b>	<b>18 836</b>	<b>23 544</b>
<b>Verdisconteerde waarden</b>	<b>2 016</b>	<b>4 032</b>	<b>6 048</b>	<b>8 064</b>	<b>10 080</b>

## 8. MONITORING EN EVALUATIE

Met de volgende maatregelen zal worden gezorgd voor de effectieve tenuitvoerlegging van de herziene TPR:

- vergaderingen van de Commissie en de lidstaten over de omzetting;
- opstellen van een tenuitvoerleggingsplan;
- monitoring van een aantal indicatoren die relevant zijn voor het doel van het voorstel;
- oprichting van een netwerk van lidstaten om over de tenuitvoerlegging van de herziene TPR te discussiëren;
- verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn vijf jaar na de omzetting ervan.

<sup>11</sup> Zonder rekening te houden met maatregelen tegen illegale handel en de mogelijkheid om het bedrag aan belastingen te verhogen.