

Nota van toelichting

ALGEMEEN

1. Inleiding

Roken is een verslaving met ernstige gevolgen voor de gezondheid en een grote kans op voortijdig overlijden.¹ Het merendeel van de volwassen rokers is voor zijn 18^e jaar begonnen met roken.² Voorkomen dat jongeren beginnen met roken levert dan ook de meeste winst op voor de volksgezondheid.

Met deze wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit wordt een delegatiegrondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling nadere eisen te stellen aan elementen van verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten, met uitzondering van merken en typen grote sigaren die vóór 20 mei 2016 in Nederland in de handel waren. De eisen hebben daardoor betrekking op sigaretten, shagtabak, (water)pijptabak, cigarillo's en merken en typen grote sigaren die na 20 mei 2016 in Nederland in de handel zijn gebracht. Deze nadere verpakkingseisen zijn erop gericht bepaalde elementen van verpakkingen, waarmee extra aandacht voor het product kan worden getrokken en waarmee het product vooral voor jongeren extra aantrekkelijk wordt, te verbieden. Hiermee wordt de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen verschillende verpakkingen en merken ingeperkt.

De hersenen van jongeren zijn zeer gevoelig voor de verslavende werking van nicotine en het starten met roken is veelal een onbewust proces.³ Verschillende maatregelen en initiatieven zijn genomen om jongeren te beschermen. Voorbeelden hiervan zijn het reclameverbod, de verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar, de sociale normcampagne NIX 18, de inzet op rookvrije schoolterreinen en het invoeren van afschrikwekkende afbeeldingen op verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten waaronder sigaretten, shagtabak, (water)pijptabak en cigarillo's vallen. De insteek daarbij is duidelijk te maken dat roken niet normaal is en het roken onaantrekkelijk te maken.

¹ Factsheet Roken; een aantal feiten op een rij, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, juli 2015.

² Factsheet Roken; een aantal feiten op een rij, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, juli 2015.

³ Factsheet Roken; een aantal feiten op een rij, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, juli 2015.

Hoewel het aantal jongeren dat rookt de afgelopen jaren is gedaald, heeft 40% van de 16-jarigen ooit tabak gerookt, heeft 21% de afgelopen maand tabak gerookt en rookt 6% van de 16-jarigen dagelijks tabak.⁴

a. Nadere verpakkingseisen

Er zijn verschillende verpakkingen van tabaksproducten in Nederland in de handel. In artikel 1 van de Tabaks- en rookwarenwet is bepaald wat onder tabaksproducten wordt verstaan. Onder deze producten vallen producten die geconsumeerd kunnen worden en die geheel of ten dele uit tabak bestaan. Het betreft zowel rookloze als voor roken bestemde tabaksproducten. In artikel 1 van het Tabaks- en rookwarenbesluit zijn voor roken bestemde tabaksproducten gedefinieerd, als een ander tabaksproduct dan een rookloos tabaksproduct.

Met deze algemene maatregel van bestuur wordt het mogelijk nadere eisen te stellen aan de verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten. Hieronder worden verstaan sigaretten, shagtabak, (water)pijptabak, cigarillo's en merken en typen sigaren die na 20 mei 2016 in Nederland in de handel zijn gebracht. Hiermee wordt aangesloten bij de vereiste gecombineerde gezondheidswaarschuwing die op de verpakkingen van deze tabaksproducten verplicht is. Als blijkt dat er een toename is van gebruik van andere tabaksproducten door jongeren, kan alsnog worden overwogen de nadere verpakkingseisen naar die producten uit te breiden.

De verpakking vormt een middel ter onderscheiding van het product van een soortgelijk product, bijvoorbeeld door vermelding van het merk en type van het product. Daarnaast blijkt uit onderzoek van het Trimbos Instituut dat de verpakking kan worden gebruikt om de aantrekkelijkheid van het product te vergroten, in het bijzonder voor jongeren.⁵ Hierbij spelen elementen als kleur, afbeelding, vormgeving, lettergrootte en lettertype een rol.

De regering constateert dat er de afgelopen jaren een toename is geweest van verschillende soorten verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten die bijzondere kenmerken bevatten. Voorbeelden hiervan zijn verpakkingen met hologrammen, glinsteringen, glimmende en glamour kleuren, reliëf of uitingen met verwijzingen naar een bepaald thema zoals voor een wereld kampioenschap voetbal of Koningsdag. Ook is het niet ondenkbaar dat verpakkingen elementen bevatten die tot geluids-, licht-, geur-, en smaakeffecten leiden, zoals een kenmerkende geur of inkt die oplicht bij het openen van de verpakking. Deze elementen kunnen extra aandacht voor de tabaksproducten genereren, in het bijzonder bij jongeren. Hierdoor wordt de kans vergroot dat jongeren deze producten aanschaffen en gaan gebruiken, waardoor ze ernstige gezondheidsschade kunnen oplopen. Jongeren dienen hiertegen te worden beschermd.

⁴ Jeugd en Riskant Gedrag 2015, Trimbos, juli 2016.

⁵ Factsheet Generieke tabakverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2015.

Op 2 februari 2016 is de motie van Volp/Bruins Slot aangenomen waarin de regering wordt verzocht om bij algemene maatregel van bestuur nadere verpakkingseisen vast te stellen voor nieuwe en bestaande tabaksproducten of aanverwante producten, gericht op het voorkomen dat nieuwe ontwikkelingen of onderscheidende merkelementen de aantrekkelijkheid van het product vergroten.⁶ De regering is daarom voornemens om bij ministeriële regeling nadere verpakkingseisen vast te stellen voor verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten. De volgende eisen zullen daarbij worden vastgesteld:

- verpakkingen zijn vrij van:
 - o doorzichtige materialen;
 - o uitingen die verwijzen naar een bepaald thema of gelimiteerde edities;
 - o neon-, koper-, metallic-, brons-, zilver- en goudkleuren;
 - o hologrammen;
 - o reflecterende kleuren en materialen;
 - o elementen met geluid-, geur-, smaak-, licht- of andere visuele effecten;
 - o andere elementen in de verpakking dan tabaksproducten met uitzondering van een folie papier om sigaretten;
- verpakkingen hebben een matte en gladde afwerking;
- bovengenoemde eisen betreffen zowel de binnen- als de buitenzijde van verpakkingen.

Deze eisen zijn bedoeld voor zowel de verpakkingseenheid als de buitenverpakking van de betreffende tabaksproducten.

De kans is aanwezig dat producenten in de toekomst nieuwe manieren bedenken om verpakkingen van tabaksproducten aantrekkelijk te maken. De ontwikkelingen in de markt kunnen er daardoor toe leiden, dat de eisen in de ministeriële regeling in de loop van de tijd uitgebreid dienen te worden. Om slagvaardig te kunnen reageren op ontwikkelingen in de markt is ervoor gekozen in het Tabaks- en rookwarenbesluit een delegeratiegrondslag op te nemen op grond waarvan het mogelijk is de specifieke eisen bij ministeriële regeling te stellen. Dit maakt het mogelijk snel in te spelen op geconstateerde ongewenste ontwikkelingen op het gebied van verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van tabaksproducten.

Als blijkt dat het stellen van nadere verpakkingseisen niet langer doeltreffend is ter voorkoming van extra aandacht voor tabaksproducten, zal in het uiterste geval in de toekomst verplichte standaardverpakkingseenheden en -buitenverpakkingen worden overwogen. Dit sluit aan bij de toelichting op het aangenomen amendement van Bruins Slot/Volp waarin is aangegeven dat standaardverpakkingen op termijn noodzakelijk zijn.⁷ Er zal dan worden onderzocht of deze maatregel proportioneel is en wat de gevolgen

⁶ Kamerstukken II 2015/2016, 34 234, nr. 32.

⁷ Kamerstukken II 2015/2016, 34 234, nr. 16.

hiervan zijn voor intellectuele eigendomsrechten. Wanneer daartoe wordt besloten, zal de in artikel 3.4 van het besluit opgenomen delegatiegrondslag in die zin worden gewijzigd dat op grond daarvan bij ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld met betrekking tot standaardverpakkingen.

b. Overgangsbepaling

De regering acht het in het belang van de bescherming van de volksgezondheid nodig om dit voorstel – samen met de daarbij behorende wijziging van de ministeriële regeling – in werking te laten treden op 1 juli 2017 of het daarop eerstvolgende vaste verandermoment. Dit betekent dat vanaf dat moment alleen verpakkingen van tabaksproducten voor de Nederlandse markt geproduceerd mogen worden die voldoen aan de nieuwe verpakkingseisen. Deze termijn wordt redelijk geacht omdat de wijzigingen van de verpakkingen geen grote technische aanpassingen inhouden en daardoor relatief snel in te voeren zijn. Voor producten met verpakkingen die geproduceerd zijn vóór de inwerkingtredingsdatum van de ministeriële regeling, zal in die zin een overgangsmaatregel worden getroffen, zodat die producten nog gedurende een bepaalde periode in de handel mogen worden gebracht. Hierbij wordt gedacht aan een termijn van twaalf maanden, omdat die termijn voldoende is gebleken bij de uitverkooptermijn die in acht is genomen bij de invoering van de afschrikwekkende afbeeldingen bij de implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn.⁸

2. Nadere verpakkingseisen in Europese en internationale context

a. WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging

Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging verplicht verdragspartijen om maatregelen te treffen om het gebruik van tabaksproducten te ontmoedigen.⁹ Artikel 13 van het verdrag regelt het reclameverbod voor tabaksproducten. In het vijfde lid worden verdragspartijen aangemoedigd verdergaande nationale maatregelen te treffen om reclame voor tabaksproducten te voorkomen. In de Richtsnoeren bij artikel 13 wordt toegelicht, dat hierbij gedacht kan worden aan het invoeren van verpakkingseisen. Met de bij ministeriële regeling vast te stellen nadere verpakkingseisen voor tabaksproducten wordt aan deze Richtsnoeren invulling gegeven.

Zowel de Europese Unie als Nederland is partij bij het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd.

⁸ Richtlijn 2014/40 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG.

⁹ WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Geneve, 21 mei 2003. Trb. 2003, 127.

b. Tabaksproductenrichtlijn

Overeenkomstig artikel 114, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)¹⁰ moet voor wetgevingshandelingen worden uitgegaan van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en moet met name rekening worden gehouden met nieuwe op wetenschappelijke feiten gebaseerde gegevens. De Tabaksproductenrichtlijn die als doel heeft de interne markt voor tabaksproducten en aanverwante producten beter te laten functioneren, heeft daarom een hoog beschermingsniveau van gezondheid – van vooral jongeren – als uitgangspunt. Uit overweging 8 bij de Tabaksproductenrichtlijn volgt dat tabaksproducten geen gewone producten zijn en dat gezien de buitengewoon schadelijke effecten van tabak voor de menselijke gezondheid groot belang moet worden gehecht aan de bescherming van de volksgezondheid, met name om het roken bij jongeren te verminderen. In de Tabaksproductenrichtlijn zijn daartoe verpakkingseisen vastgesteld voor tabaksproducten en aanverwante producten. Deze eisen hebben betrekking op het voorkomen van misleidende informatie op verpakkingen en waarschuwingen over de gezondheidseffecten bij gebruik van het product.

In overweging 53 bij de Tabaksproductenrichtlijn wordt verder opgemerkt dat voor tabaksproducten en aanverwante producten die voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, het vrije verkeer van goederen dient te gelden. Gelet op de verschillende gradaties van harmonisering die door deze Tabaksproductenrichtlijn tot stand zijn gebracht, dienen de lidstaten echter onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid te behouden om op bepaalde gebieden aanvullende eisen te stellen ter bescherming van de volksgezondheid. Dit geldt voor de presentatie en de verpakking van tabaksproducten, met inbegrip van kleuren, met uitzondering van gezondheidswaarschuwingen die op grond van de Tabaksproductenrichtlijn geharmoniseerd zijn. Als gevolg daarvan kunnen de lidstaten eisen stellen aan verpakkingen van tabaksproducten die verder gaan dan de Tabaksproductenrichtlijn zoals maatregelen ter verdere standaardisatie van de verpakkingen van tabaksproducten, voor zover die eisen verenigbaar zijn met het VWEU en met de verplichtingen van de Wereldhandelsorganisatie (Overeenkomst inzake handelsaspecten van de intellectuele eigendom)¹¹ en een integrale toepassing van de Tabaksproductenrichtlijn niet in de weg staan.

Artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn regelt in verband daarmee de bevoegdheid voor lidstaten om, in het kader van bescherming van de volksgezondheid, op nationaal niveau verdere voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de verpakking van de tabaksproducten in te voeren. Naar aanleiding van prejudiciële vragen over de geldigheid van deze bepaling van de Tabaksproductenrichtlijn, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie op 4 mei 2016 bepaald dat artikel 24, tweede lid, van de

¹⁰ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 25 maart 1957, Trb. 2003, 150.

¹¹ Bijlage Ic bij Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, 15 april 1994, Trb. 1994, 235.

Tabaksproductenrichtlijn zo moet worden uitgelegd dat de lidstaten verdere voorschriften mogen handhaven of invoeren met betrekking tot de aspecten van de verpakking van tabaksproducten die niet bij deze richtlijn zijn geharmoniseerd.¹² Dit voorstel maakt gebruik van deze mogelijkheid door in het Tabaks- en rookwarenbesluit een delegatiegrondslag op te nemen op grond waarvan bij ministeriële regeling nadere eisen voor verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten zullen worden gesteld.

c. Het vrij verkeer van goederen

Met dit voorstel wordt het mogelijk om bij ministeriële regeling nadere eisen voor verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten vast te stellen die verder gaan dan de verpakkingseisen die zijn vastgesteld in de Tabaksproductenrichtlijn. Hoewel artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn lidstaten hiervoor de ruimte biedt, zouden de nadere verpakkingseisen kunnen worden beschouwd als een kwantitatieve invoerbeperking of maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het VWEU. Op grond van artikel 36 van het VWEU is het lidstaten toegestaan een dergelijke beperking in te voeren indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn uitgewerkt:

- de maatregel moet beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang;
- de maatregel moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen;
- de maatregel mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel;
- de maatregel moet kenbaar en voorspelbaar zijn; en
- de maatregel moet zonder discriminatie worden toegepast.¹³

Naar het oordeel van de regering is de hier voorgestelde maatregel, als die handelsbelemmerend zou zijn, gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. Artikel 36 van de VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat de lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.¹⁴

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat de verpakkingen van tabaksproducten de aandacht voor dit product kunnen trekken en daarmee de aantrekkelijkheid kunnen vergroten, in het bijzonder bij jongeren.¹⁵ Hierdoor kunnen jongeren tabaksproducten gaan gebruiken. De hersenen van jongeren zijn zeer gevoelig voor de verslavende

¹² HvJ EU, 4 mei 2016, nr. C-547-14 (Philip Morris Brands e.a.) overweging 84.

¹³ HvJ EG 30 november 1995, nr. C-55/94 (Gebhard); HvJ EG 4 juli 2000, nr. C-424/97 (Haim); HvJ EG 1 februari 2001, nr. C-108/96 (Mac Quen e.a.).

¹⁴ Arrest van het Hof van Justitie 13 juli 2004, C-262/02, Commissie t. Frankrijk. overweging 33.

¹⁵ Factsheet Generieke tabakverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2015.

werking van nicotine en het starten met roken is veelal een onbewust proces.¹⁶ Het gebruik van tabaksproducten kan leiden tot ernstige gezondheidsschade en zelfs tot vroegtijdig overlijden. De regering heeft een zorgplicht burgers hiertegen te beschermen. De in de Tabaksproductenrichtlijn opgenomen verpakkingseisen zijn niet afdoende om dit doel te bereiken. Omdat elementen op verpakkingen die extra aandacht trekken van in het bijzonder jongeren, zoals glinsteringen en gelimiteerde edities, niet door de richtlijn gereguleerd zijn, treft de regering extra maatregelen. Door bij ministeriële regeling voor te schrijven dat verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten geen bepaalde speciaal voor jongeren aantrekkelijke elementen mogen bevatten, worden jongeren beschermd tegen de verleiding het product te gaan gebruiken waardoor de gezondheid van deze jongeren wordt beschermd. De bij ministeriële regeling te stellen eisen zijn daarmee een geschikt middel om de volksgezondheid te beschermen.

De bij ministeriële regeling voor te schrijven nadere verpakkingseisen zijn proportioneel omdat ze betrekking hebben op verpakkingen van sigaretten, shagtabak, (water)pijptabak en cigarillo's en deze producten vaker worden gebruikt door jongeren dan andere tabaksproducten. Voor merken en typen sigaren die na 20 mei 2016 in Nederland in de handel zijn gebracht, worden de verpakkingseisen ook proportioneel geacht, omdat bij de ontwikkeling daarvan rekening kan worden gehouden met de nieuwe eisen. Daarnaast zien de nadere verpakkingseisen slechts op die elementen die de aantrekkelijkheid van een verpakking vergroten en blijft de mogelijkheid om met de verpakking onderscheid te maken tussen merken bestaan. Opgemerkt zij het dat het aannemelijk is dat het merendeel van de bestaande merken door de nadere verpakkingseisen, op onderdelen geraakt zullen worden. Dit zal het geval zijn voor de merken en merkvarianten waarbij in het beeldmerk de eerder genoemde elementen voorkomen die de aantrekkelijkheid voor jongeren vergroten. Uit de bij het RIVM geregistreerde data van producenten blijkt dat er in 2015 375 sigarettenmerken, 241 shagtabakmerken, 287 (water)pijptabakmerken en 184 cigarillomerken in Nederland in de handel zijn.¹⁷ De verwachting is dat producenten bij een deel van deze merken hun verpakkingen deels dienen aan te passen om aan de nadere verpakkingseisen te voldoen.

Voor deze merken geldt dat na vaststelling van de ministeriële regeling de ruimte bestaat om de verpakking aan te passen, zodat een beeldmerk op de verpakking mogelijk blijft. Producenten behouden binnen de te stellen grenzen de vrijheid het uiterlijk van verpakkingen zelf te bepalen op de ruimte die overblijft naast de voorgeschreven algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing. Daarmee gaan de maatregel en de te stellen regels niet verder dan strikt noodzakelijk. Omdat verpakkingen van tabaksproducten een belangrijk marketingmiddel zijn, is het niet mogelijk de aantrekkelijkheid van deze producten voor jongeren op een andere manier te verkleinen. Aan het vereiste van kenbaarheid en

¹⁶ Factsheet Roken; een aantal feiten op een rij, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, juli 2015.

¹⁷ <http://www.rivm.nl/toevoegingentabaksproducten/products.html>.

voorspelbaarheid wordt met dit voorstel tot wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit voldaan. Ten slotte gelden de nadere verpakkingseisen voor alle tabaksproducten en aanverwante producten die in Nederland in de handel zijn gebracht of nog worden gebracht, waardoor de maatregel zonder discriminatie wordt toegepast. Op grond van het voorgaande acht de regering deze maatregel in overeenstemming met de Europese regels met betrekking tot het vrij verkeer van goederen.

d. Vrijheid van meningsuiting

De nog vast te stellen nadere verpakkingseisen kunnen een inbreuk vormen op de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM)¹⁸. Door deze maatregel worden er immers grenzen gesteld aan de vrije keuze van producenten om de verpakking van hun product vorm te geven. De regering acht deze inbreuk gerechtvaardigd, gelet op het bepaalde in artikel 10, tweede lid, van het EVRM. In dit artikel is opgenomen dat de vrijheid van meningsuiting plichten en verantwoordelijkheden met zich mee brengt. Hieruit blijkt dat bepaalde voorwaarden en beperkingen in verband met de vrijheid van meningsuiting mogen worden opgelegd. Deze voorwaarden en beperkingen moeten aan de volgende vereisten voldoen:

- de maatregel moet bij wet zijn voorzien;
- de maatregel moet een belang dienen dat in artikel 10, tweede lid, van het EVRM is genoemd; en
- de maatregel moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Aan het vereiste dat de maatregel bij wet moet zijn voorzien, wordt door toevoeging van artikel 4.3 aan het Tabaks- en rookwarenbesluit en de bij ministeriële regeling te stellen eisen voldaan. Voorts is de maatregel in het belang van de bescherming van de gezondheid, welk belang in artikel 10, tweede lid, van het EVRM, wordt genoemd. Door de delegatiegrondslag wordt het immers mogelijk om bij ministeriële regeling eisen vast te stellen die de verpakking van voor roken bestemde tabaksproducten minder aantrekkelijk maken voor in het bijzonder jongeren. Daardoor worden jongeren beschermd tegen aantrekkelijke verpakkingen die voor de verleiding kunnen zorgen die producten te gaan gebruiken en waardoor jongeren ernstige gezondheidsschade kunnen oplopen. Ten slotte is de maatregel noodzakelijk in een democratische samenleving. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in dit kader bepaald dat staten hierbij een ruime beoordelingsvrijheid hebben als het gaat om commerciële mededelingen.¹⁹ Verder heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie²⁰ bepaald dat de in artikel 13 van de

¹⁸ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 11 november 1950, Trb. 1951/154.

¹⁹ EHRM 20 november 1989, Markt Intern Verlag GmbH en Klaus Beerman t. Duitsland, nr. 10572/83 overweging 33.

²⁰ Zaak C-547/14, Philip Morris Brands e.a., Europees Hof van Justitie, 4 mei 2016, overweging 146 tot en met 163.

Tabaksproductenrichtlijn opgenomen verpakkingseisen voor tabaksproducten, ook al beperken ze het vermelden van feitelijk juiste informatie, niet in strijd zijn met artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie onder andere vanwege het hoge niveau van bescherming van de volksgezondheid.²¹ De regering is van mening dat de nadere verpakkingseisen uit dit voorstel leiden tot een gerechtvaardigde inmenging in de vrijheid van meningsuiting en informatie, zoals neergelegd in artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In verband daarmee acht de regering deze bepaling dan ook in overeenstemming met artikel 10 van het EVRM.

e. Recht op eigendom

Het is mogelijk dat de verpakkingseisen die bij ministeriële regeling zullen worden vastgesteld, ertoe leiden dat het recht op eigendom van producenten van tabaksproducten wordt geraakt. Dit zal bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer een producent normaliter in het beeldmerk van zijn product een hologram toepast en dit op grond van de nog vast te stellen verpakkingseisen niet langer toegestaan is. Het is voor een producent dan niet langer mogelijk een verworven intellectueel eigendomsrecht in diezelfde vorm te blijven toepassen op de verpakking van zijn tabaksproduct. Het recht op bescherming van eigendom is vastgelegd in artikel 1 van het Protocol bij het EVRM (hierna: EP).²² Het uitgangspunt van artikel 1 van het EP is het recht van een ieder op het ongestoord genot van zijn eigendom. Op grond van de tweede volzin van deze bepaling kan slechts een inbreuk op het recht op eigendom worden gemaakt wanneer dat in het algemeen belang is en onder voorwaarden die zijn voorzien bij wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.²³

Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat een inmenging door de overheid:

- bij wet dient te zijn voorzien;
- een gerechtvaardigd algemeen belang moet dienen; en
- proportioneel moet zijn, in de zin dat een "fair balance" moet bestaan tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de rechten van de betrokkene.²⁴

Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van de rechten van de mens blijkt dat onder wet ook lagere regelgeving kan worden begrepen voor zover de lagere regelgeving toegankelijk is en zodanig precies is geformuleerd dat een burger zijn gedrag erop kan

²¹ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, publicatieblad van de Europese Unie 2016/C 202/02.

²² Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 4 november 1950, Trb. 1954, 152.

²³ EHRM, 2 juli 2013, nr. 27126/11 (Nobel c.s./Nederland).

²⁴ Hoge Raad, 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:826.

aanpassen.²⁵ Het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Tabaks- en rookwarenregeling voldoen daaraan. Dat maakt dat met dit voorstel tot wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit erin wordt voorzien dat de nadere verpakkingseisen bij wet worden geregeld. Dat maakt dat vooraf duidelijk is welke nadere verpakkingseisen gaan gelden en wat het gevolg daarvan is voor verpakkingen van tabaksproducten. De maatregel geldt voor alle verpakkingen van sigaretten, shagtabak, (water)pijptabak, cigarillo's en nieuwe sigaren die in Nederland in de handel zijn gebracht of nog worden gebracht, waardoor er geen sprake is van willekeur en voldaan wordt aan het rechtszekerheidsbeginsel. De rechtvaardiging voor deze maatregel is de hiervoor genoemde bescherming van de volksgezondheid. Wetenschappelijk onderzoek toont immers aan dat aantrekkelijke elementen op de verpakking van tabaksproducten kunnen leiden tot het gebruik van deze producten door in het bijzonder jongeren, waardoor zij ernstige gezondheidsschade kunnen oplopen. De maatregel is proportioneel, omdat de verpakkingseisen alleen zien op de elementen van verpakkingen die de aantrekkelijkheid voor gebruik van het tabaksproduct vergroten. Andere elementen op de verpakkingen die buiten de te stellen verpakkingseisen vallen, blijven vrij invulbaar voor producenten. Ook blijft er naast de te stellen eisen aan verpakkingen van tabaksproducten ruimte bestaan voor reclame in vakbladen of speciaalzaken. De maatregel vergroot eenmalig de last van producenten, vanwege het aanpassen van het bedrijfsproces om verpakkingen aan de vastgestelde eisen te laten voldoen. Hiervoor is het nodig de software voor het bedrukken van verpakkingen aan te passen en te testen. Daarnaast zullen producenten enige financiële schade kunnen leiden doordat hun merk er anders uit komt te zien. De regering acht deze last voor producenten evenredig, vanwege de gezondheidswinst die met deze maatregel wordt beoogd. De regering is daarom van mening dat voor zover er sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht van producenten van tabaksproducten, dat die inbreuk gerechtvaardigd is in verband met het algemeen belang.

3. Gevolgen voor toezicht en handhaving

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit houdt toezicht op de naleving van de verpakkingseisen voor tabaksproducten. In dit kader wordt beoordeeld of de juiste waarschuwingsteksten zijn toegepast, (geen) melding wordt gemaakt van ingrediënten en er geen misleidende informatie op de verpakking staat. Het toezicht op het naleven van de nadere verpakkingseisen kan in het reguliere toezicht worden meegenomen. Er wordt dan ook niet verwacht dat substantieel extra inzet voor toezicht nodig is.

Overtredingen van de regels voor verpakkingen kunnen leiden tot een bestuurlijke boete, dwangsom of bestuursdwang, zoals bepaald in de artikelen 11b en 17a van de Tabaks- en rookwarenwet. Daarnaast kan de regel op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet op de economische delicten worden gehandhaafd. Dit laatste wordt echter bij hoge uitzondering, bijvoorbeeld bij hardnekkige overtreders, toegepast.

²⁵ EHRM 26 april 1979, Sunday Times t. The United Kingdom 6538/74, overweging 47 tot en met 49.

4. Gevolgen voor de rechterlijke macht

De bij ministeriële regeling te stellen maatregelen kunnen tot gevolg hebben dat een aantal producenten hun beeldmerk op de verpakkingen voor tabaksproducten aan zal moeten passen. Ook kunnen deze maatregelen leiden tot verschillende eisen voor verpakkingen tussen lidstaten. De kans is aanwezig dat tabaksproducenten deze maatregel daardoor niet in overeenstemming achten met het Europese en internationale recht, zoals het recht op intellectueel eigendom en het vrij verkeer van goederen. Gelet op de ervaringen in andere landen, zoals in Australië en het Verenigd Koninkrijk, waar ook nadere verpakkingseisen zijn getroffen – in deze gevallen standaardverpakkingen – is duidelijk dat tabaksproducenten nationale verpakkingmaatregelen proberen tegen te gaan via een procedure bij de rechter. Het is dan ook mogelijk dat tabaksproducenten juridische procedures beginnen tegen de nieuwe verpakkingseisen. Het zal in dat geval naar verwachting gaan om enkele procedures van de grootste tabaksproducenten die wellicht doorprocederen tot de hoogste rechter.

Naast eventuele juridische procedures bij de burgerlijke rechter, is het mogelijk dat producenten bezwaar indienen tegen handhavingsbesluiten die genomen worden als een verpakking niet aan de gestelde eisen voldoet. Na de bezwaarprocedure die door het ministerie wordt behandeld, behoudt de producent de mogelijkheid om bij de bestuursrechter beroep in te dienen. De ervaring is echter dat een klein deel van de belanghebbenden na de bezwaarprocedure beroep indient bij de bestuursrechter.

5. Rijksbegroting

De uitbreiding van het toezicht van de NVWA op de nog vast te stellen nadere verpakkingseisen aan tabaksproducten heeft geen gevolgen voor het toezichtbudget, omdat het wordt meegenomen in het reguliere toezicht op verpakkingen van tabaksproducten.

6. Gevolgen voor het bedrijfsleven en burgers

a. Impact voor het bedrijfsleven

Met dit voorstel wordt het mogelijk om bij ministeriële regeling nadere verpakkingseisen vast te stellen voor verpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten. Als deze ministeriële regeling wordt vastgesteld dan leidt dat tot de volgende gevolgen voor het bedrijfsleven.

Producenten dienen hun verpakking aan te passen als de verpakking elementen bevat die genoemd worden in de ministeriële regeling. Van de 1087 merken van sigaretten, shagtabak, (water)pijptabak en cigarillo's die bij het RIVM geregistreerd stonden in 2015, is de verwachting dat bij het merendeel van deze merken één of meerdere elementen van een verpakking aangepast moeten worden. Voorbeelden zijn het vervangen van de

gouden kleur door een andere kleur die niet mag glimmen of het weghalen van een hologram. Buiten de nadere verpakkingseisen om behouden producenten de vrijheid om de uitstraling van de verpakking zelf te bepalen.

Daarnaast bestaat de kans de producenten door de nadere verpakkingseisen niet langer de aandacht voor hun product van in het bijzonder jongeren kunnen trekken. Als gevolg hiervan kunnen er minder tabaksproducten worden verkocht aan beïnvloedbare consumenten, zoals jongeren. De vaste roker zal echter nog steeds zijn tabaksmerk kunnen blijven herkennen en kopen, waardoor niet wordt verwacht dat door deze eisen de verkoop onder vaste rokers terug zal lopen. Evenmin wordt door de inachtneming van een redelijke overgangstermijn verwacht dat er een overschot aan oude verpakkingen zal ontstaan die na het aflopen van de uitverkooptermijn niet meer in de handel kunnen worden gebracht.

b. Gevolgen voor regeldruk

Dit besluit heeft geen regeldrukeffecten voor burgers of bedrijven, omdat hiermee enkel een delegatiegrondslag wordt gecreëerd om bij ministeriële regeling nadere eisen te stellen aan elementen van verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten. Indien de nadere verpakkingseisen in een ministeriële regeling worden ingevuld, dan zullen de daarmee gepaarde regeldrukeffecten in de desbetreffende ministeriële regeling nader worden toegelicht. Hiervoor zal aansluiting worden gezocht bij de berekening van de lasten als gevolg van de verplichte afschrikwekkende afbeelding op de verpakking voor deze producten. Dit zou betekenen dat, naast de controle die er door een producent moet plaatsvinden of een verpakking aan nadere verpakkingseisen voldoet, de volgende eenmalige kosten kunnen ontstaan:

- aanpassen van de software om verpakkingen te drukken (79 producenten x 40 uur x €45 p.u. = €142.200)
- testen van de aangepaste software (79 producenten x 80 uur x €37 p.u. = €233.840)

c. Gevolgen voor burgers

Rokers worden door deze algemene maatregel van bestuur zijdelings geraakt omdat het door de delegatiegrondslag mogelijk wordt dat de uitstraling van de verpakking van hun tabaksproduct verandert. Producenten behouden echter de mogelijkheid om met de verpakking onderscheidend te zijn, waardoor de roker nog steeds de verpakking van zijn tabaksproduct kan blijven herkennen.

Jongeren en niet-rokers worden als de nadere verpakkingseisen in de ministeriële regeling vastgesteld zijn zijdelings geraakt, omdat ze door de verpakking minder verleid worden het tabaksproduct te gebruiken. Hierdoor wordt hun gezondheid bevorderd.

Consultatie

De regering heeft ervoor gekozen om de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit niet ter consultatie voor te leggen. Het is niet in overeenstemming met artikel 5.3. van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging om de beleidskeuze voor nadere verpakkingseisen bij de tabaksindustrie te consulteren. Daarnaast is het reeds voldoende duidelijk hoe de industrie en burgers tegen de rol van verpakkingen van tabaksproducten aankijken. Dit blijkt enerzijds uit de juridische procedures die de industrie in verschillende landen heeft aangespannen tegen standaardverpakkingen. Anderzijds blijkt dit uit het draagvlakonderzoek van KWF/TNS NIPO en de petitie van KWF Kankerbestrijding waarmee 30.000 handtekeningen zijn verzameld om eerlijke standaardverpakkingen in te voeren.

De technische uitwerking van de nadere verpakkingseisen wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. De technische voorschriften uit deze regeling zullen ter internetconsultatie worden voorgelegd. Artikel 5.3. van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging biedt hiervoor ruimte, omdat er geen beleidskeuzes worden voorgelegd. Daarnaast is internetconsultatie voor iedereen toegankelijk en transparant.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Door de toevoeging van artikel 3.4 aan het Tabaks- en rookwarenbesluit zullen in aanvulling op het reeds bij de artikelen 3.1 tot en met 3.4 van het besluit bepaalde, bij ministeriële regeling nadere verpakkingseisen worden gesteld aan de ruimte die op en in de verpakkingseenheid en de buitenverpakking van voor roken bestemde tabaksproducten overblijft naast de voorgeschreven algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gecombineerde waarschuwing. Hierdoor wordt voorkomen dat de vrije ruimte van de verpakkingseenheid en buitenverpakking van tabaksproducten bepaalde aspecten bevat die de aantrekkelijkheid van deze producten voor met name jongeren vergroot.

Er is voor gekozen om de nadere eisen voor de verpakkingseenheid en de buitenverpakking bij ministeriële regeling te stellen, omdat daardoor slagvaardig en snel kan worden ingespeeld op mogelijke nieuwe marktontwikkelingen. Wanneer blijkt dat verpakkingen nieuwe aspecten bevatten die met name voor jongeren aantrekkelijk zijn, kunnen deze ongewenste aspecten van de verpakking bij ministeriële regeling snel worden verboden.

De in artikel 3.4, tweede lid, onderdeel a, bedoelde eisen hebben betrekking op het voorkomen van het gebruik van kleuren die de aandacht van in het bijzonder jongeren kunnen trekken, zoals neon- en goudkleuren. De eisen hebben betrekking op de kleur van

de verpakkingseenheid en de buitenverpakking en zien zowel op de binnen- als de buitenzijde daarvan. Voor de buitenzijde geldt dat deze eisen slechts betrekking hebben op de ruimte die niet in beslag wordt genomen door de algemene waarschuwing, de informatieve boodschap en de gecombineerde waarschuwing.

De in artikel 3.4, tweede lid, onderdeel b, bedoelde eisen hebben betrekking op aanduidingen op de verpakkingseenheid en buitenverpakking die niet wenselijk zijn en daarom niet worden toegestaan, zoals uitingen die verwijzen naar een bepaald thema of een gelimiteerde oplage.

De in artikel 3.4, tweede lid, onderdeel c, bedoelde eisen hebben betrekking op elementen op of in de verpakking met geluid-, geur-, smaak- of lichteffecten of andere visuele effecten. Door toevoeging van deze elementen aan de verpakking kan er meer onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende merken. Daarnaast oefenen deze effecten een grote aantrekkingskracht uit op jongeren. Daarom is het nodig eisen te stellen die ertoe leiden dat deze effecten niet op verpakkingen voorkomen. Voorts vallen hieronder eisen ter voorkoming van toevoegingen aan of in de verpakking van voor roken bestemde tabaksproducten in de vorm van communicatie-uitingen die bijvoorbeeld bedoeld zijn om informatie te geven over een wijziging van een merk.

De in artikel 3.4, tweede lid, onderdeel d, bedoelde eisen hebben betrekking op de toegestane wijze van aanbrengen van de aanduidingen op de verpakkingseenheid en buitenverpakking, zoals een matte afwerking waardoor glimmende en glanzende kleuren worden voorkomen.

De in artikel 3.4, tweede lid, onderdeel e, bedoelde eisen hebben betrekking op de vormgeving van de verpakkingseenheid en de buitenverpakking, zoals een gladde afwerking waardoor reliëf wordt voorkomen en eisen aan de folie die in de verpakkingseenheid voor sigaretten wordt gebruikt.

De nadere eisen voor verpakkingen laten de geldende regels met betrekking tot de accijnszegel, de informatieve boodschap, de gezondheidswaarschuwing en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing onverlet.

Uit artikel 3.4, derde lid blijkt dat de nadere verpakkingseisen niet van toepassing zijn op merken en typen sigaren die onmiddellijk voor 20 mei 2016 in Nederland in de handel waren en voor die datum waren aangemeld bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hiermee wordt aangesloten bij de geldende regels met betrekking tot de gecombineerde gezondheidswaarschuwing die geldt voor sigaren.

Artikel II

Dit besluit zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 juli 2017. Met in achtneming van een redelijke

termijn, zal ook de ministeriële regeling waarin de eisen met betrekking tot de verpakkingseenheden en de buitenverpakking zijn opgenomen, in werking treden. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de ministeriële regeling zullen slechts voor roken bestemde tabaksproducten in de handel mogen worden gebracht die aan de nieuwe verpakkingseisen voldoen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn