

Hierbij reageren wij bij wege van de opengestelde internetconsultatie op de voorgestelde Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling in verband met het invoeren van standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar (verder ook: de concept Regeling).

Wij zijn 68 jaar en roken graag een sigaar.

Inleiding

De concept Regeling strekt ertoe standaardverpakkingen ook verplicht te doen zijn voor sigaren en e-sigaretten. In het navolgende beogen wij toe te lichten dat deze maatregel, wat betreft “premium sigaren” niet passend is, en, naar het zich laat aanzien, niet voldoet aan een goede beleidsvoorbereiding zoals onder meer voorgeschreven in het Beleidskompas.

Wij gebruiken de internationaal in de branche gebruikelijk term “premium sigaren” voor de grotere eersteklas handgemaakte sigaren. Het gaat ons hier dus niet om machinaal gemaakte sigaren of die van versnipperde tabaksbladeren.

Meer precies verstaan wij hier onder “premium sigaren” sigaren zoals gedefinieerd in artikel 1 onder 1 van de Tabaks- en rookwarenwet achter *sigaren* aanhef en onder a., en die (i) handgemaakt zijn en (ii) voor het merendeel gevuld zijn met opgerolde hele tabaksbladeren die over de gehele lengte van de sigaar lopen (“*longfillers*”) en (iii) omhuld zijn door een bindblad geheel gemaakt van tabaksbladeren en een dekblad van heel tabaksblad, met uitzondering van kleinere sigaren die per stuk niet meer dan drie gram wegen¹.

Zoals toegelicht in het bijbehorende Beleidskompasformulier voor internetconsultatie worden belanghebbenden uit de sigarenindustrie, met een beroep op artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, alleen betrokken door middel van de internetconsultatie. Belanghebbende burgers, zoals wij, waarop het WHO-Kaderverdrag niet ziet, zijn echter ook niet betrokken geweest. Een nadeel is dan dat, naar onze mening, de ontstentenis van informatie uit de betrokken branche, en van ook de consumenten, ertoe heeft geleid dat in de concept Regeling uitgegaan wordt van een aantal fundamentele premissen die niet overeenkomen met de werkelijkheid. Daarom beogen wij nu alsnog de Minister indringend van naar onze mening relevante informatie te voorzien.

¹ Deze uitzondering zijn de *cigarillo*’s zoals gedefinieerd in het Tabaks- en rookwarenbesluit.

In de concept Regeling is in de Toelichting onder 2. Aanleiding verwoord:

“De laatste jaren is het gebruik van e-sigaretten, ook wel vaper genoemd, enorm populair geworden onder jongeren in Nederland. Het kabinet maakt zich zorgen over het gebruik van e- sigaretten”.

Ook verdere lezing van de Toelichting leert dat de aanleiding en het doel van de Regeling is het tegengaan van het gebruik van e-sigaretten door jongeren. De kern van onze toelichting hierna is dat de concept Regeling nu zonder afdoende onderbouwing, zonder noodzaak en in weerwil van de nadelen voor detaillisten en consumenten ook een geheel ander product als premium sigaren aan de maatregelen tegen het gebruik van e-sigaretten door jongeren onderwerpt.

De consument van premium sigaren

Premium sigaren zijn luxeproducten met een miniem marktaandeel binnen de totale tabaksmarkt in Nederland. Het zijn handgemaakte sigaren die, zeker in vergelijking met sigaretten, in kleine oplagen worden gemaakt, veelal door familiebedrijven. De detaillisten van premium sigaren zijn geen detaillisten met een breed productassortiment, zoals in de Toelichting op de Regeling onder 8. wordt geopperd. Ze worden verkocht in speciaalzaken met kennis van zaken en passie voor het product. En wij als de kopers zijn liefhebbers. Sigarenrokers zijn geen ketterrokers, maar roken en genieten met mate. Premium sigaren zijn ook relatief prijzig. Een sigaret kost in Nederland thans gemiddeld € 0,55, terwijl een premium sigaar al gauw €10,00 kost (in het lagere segment, maar het kan oplopen tot € 100 per sigaar of meer).

Wij kopen niet lukraak, maar telkens in kleine hoeveelheden na overleg en wikken en wegen – Maduro of Connecticut dekblad? Cubaans of uit Nicaragua? enz.- en vaak alleen een paar, of af en toe een doosje. In de winkel zien wij dat ook de anderen zo kopen.

Premium sigaren zijn ook niet bestemd is om te inhaleren ter bevrediging van nicotinezucht.

Premium sigaren zijn ook niet geschikt om als een pakje sigaretten mee te dragen, want deze duurdere producten behoren bewaard te worden in een humidior bij een luchtvochtigheid van 68-72%.

Premium sigaren zijn ook niet geschikt voor “even een peuk doen”, want ze duren al rap één uur.

Wij, en de andere consumenten van premium sigaren, zijn dan ook niet de jeugdigen waarop de concept Regeling doelt. Onze schatting is dat nagenoeg alle kopers boven de 30 jaar zijn en de meesten boven de 50 jaar.

In het betrokken Beleidskompasformulier voor internetconsultatie onder wordt 1. c) vermeld:

“Ook het roken van dikke sigaren is onder studenten niet ongewoon.”

Deze stelling (“*niet ongewoon*”) is evenwel niet veel zeggend en niet onderbouwd. Dat veel studenten premium sigaren zouden roken is gezien de prijs ook niet waarschijnlijk. Wij zien ze in de winkel in ieder geval nooit.

Wij brengen wat dit betreft in herinnering dat blijkens het Verslag van schriftelijk overleg vastgesteld op 11 november 2019², de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zware sigaren eerder heeft uitgezonderd van de verplichting van de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen

“omdat deze sigaren hoofdzakelijk door een kleine groep oudere consumenten gerookt wordt”,

en gezegd heeft dat een speciale monitor de ontwikkelingen voor wat betreft het gebruik onder jongeren in de gaten zou houden. Voor zover wij weten is dat in de gaten houden, wat betreft het gebruik van (premium) sigaren onder jongeren, nooit gedaan.

Geen onderbouwing *plain packaging* voor premium sigaren

In het Beleidskompasformulier voor internetconsultatie is onder 3.a) vermeld dat er verschillende wetenschappelijke onderzoeken zijn die aantonen dat verpakkingen met beeldmerken aantrekkelijker zijn voor jongeren dan gestandaardiseerde verpakkingen zonder beeldmerken, waarbij verwezen wordt naar drie onderzoeken, te weten van Taylor e.a. uit 2023, van Laverty e.a. uit 2016 en van Simonavičius e.a. uit 2023.

Lezing van deze publicaties leert evenwel dat geen van deze onderzoeken betrekking heeft op (de verpakking van) sigaren.

Het onderzoek van Taylor e.a. uit 2023 ziet alleen op elektronische sigaretten

“examine the association of fully branded and standardized e-cigarette packaging”

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019D45002&did=2019D45002>

en concludeert: *“Conclusions and relevance: The findings of this survey study suggest that standardized packaging measures may reduce the appeal of e-cigarettes among youths without reducing their appeal among adults.”* Dit onderzoek zegt dus niets over het gebruik en/of de verpakking van sigaren.

Het onderzoek van Laverty e.a. uit 2016 ziet op de keuze voor elektronische sigaretten (*“The questions on choice of cigarettes and e-cigarettes”*) en zegt derhalve evenmin iets over het gebruik en/of de verpakking van sigaren.

Het onderzoek van Simonavičius e.a. uit 2023 ziet ten slotte ook alleen op elektronische sigaretten: *“Conclusions: Among 16- to 19-year-old youth from England, Canada, and the United States, standardized packaging of e-liquids was associated with lower interest in trying and higher health risk perceptions.”*

Daarnaast merken wij op dat, blijkens het zojuist genoemde Verslag, door de Staatssecretaris is gezegd dat:

“de neutrale verpakking in Australië (...) geleid [heeft] tot een lager gebruik van sigaren”,

met een verwijzing in voetnoot 5 naar de Factsheet Generieke tabakverpakkingen van november 2015 van het Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, terwijl wij in die Factsheet die bevinding niet hebben kunnen vinden³.

Voor de opvatting dat een standaardverpakking van premium sigaren het roken beperkt, al dan niet door jongeren, bestaat, voor zover ons bekend, dan ook geen wetenschappelijk bewijs.

In het Beleidskompasformulier voor internetconsultatie wordt onder 1.a) gesteld dat ook voor sigaren luxe verpakkingen bestaan die aantrekkelijk gemaakt kunnen worden voor de jeugd, en in de Toelichting op de concept Regeling (Algemeen deel 2. Aanleiding) is onder 2.2 vermeld:

2.2 Standaardverpakkingen sigaren:

“Gezien deze potentiële populariteit van cigarillo's, is het noodzakelijk om ook standaardregels te stellen aan de verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van cigarillo's, maar ook van andere sigaren. Zouden die sigaren hiervan uitgezonderd worden dan is de kans groot dat de

³ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20191111/brief_regering_verslag_van_een/document3/f=/vmk8flg9zo.pdf

tabaksindustrie ook de verpakkingen van deze dikkere sigaren aantrekkelijk zal maken voor jongeren. Onder studenten is het roken van dikke sigaren al niet ongewoon. Door het invoeren van een standaardverpakking voor alle sigaren wordt tegengegaan dat de tabaksindustrie sigaren, waaronder cigarillo's, via de verpakkingen aantrekkelijker maakt, waardoor jongeren mogelijk zouden kunnen beginnen met het roken van dit tabaksproduct. De populariteit van cigarillo's in de Verenigde Staten onder jongeren laat zien dat de tabaksindustrie alle mogelijkheden benut om jongeren hiertoe te verleiden. Cigarillo's zijn wettelijk een subcategorie van sigaren, namelijk een sigaar die minder dan 3 gram weegt. Wanneer in deze toelichting over sigaren wordt gesproken, worden daarmee dus ook cigarillo's bedoeld."

Deze toelichting is niet overtuigend. Het argument is blijkbaar in de kern dat indien sigaren uitgezonderd worden van een standaardverpakking *"de kans groot [is] dat de tabaksindustrie ook de verpakkingen van deze dikkere sigaren aantrekkelijk zal maken voor jongeren."* Het komt ons voor dat een "kans" geen goed argument is voor maatregelen met substantiële organisatorische en financiële gevolgen voor betrokkenen (zie hierna). Te meer indien die kans, zoals hier, niet afdoende is onderbouwd. Dat *de tabaksindustrie alle mogelijkheden benut om jongeren te verleiden* ontbeert, wat betreft sigaren, en al helemaal wat betreft premium sigaren, enige bewijsgrond. Het ligt ook niet in de rede dat deze bedrijven voor jongeren, in Nederland, nieuwe eigentijdse trendy verpakkingen zouden maken. Daarvoor is deze vermeende doelgroep veel te klein (en deze bestaat volgens ons ook niet, zoals hiervoor toegelicht). De kosten en de door drukkerijen vereiste oplagen zijn daarvoor bovendien prohibitief. Zie de website van Drukkerij Vrijdag:

*"De minimale afname voor sigarenbandjes is 50.000 stuks"*⁴

In het Beleidskompasformulier voor internetconsultatie wordt onder 3. c) gesteld:

"Om samenhang en consistentie van het tabaksontmoedigingsbeleid te bevorderen, is het belangrijk dat deze standaardverpakkingen, ook wel neutrale verpakkingen en in internationale bewoordingen "plain packaging" genoemd, ook voor sigaren en e-sigaretten gelden."

Niet valt evenwel in te zien waarom "samenhang en consistentie" zouden vergen dat de *plain packaging* ook voor premium sigaren moet gelden. Indien, teneinde het gebruik van e-sigaretten door jongeren tegen te gaan, de *plain packaging* zou worden uitgebreid voor e-sigaretten en niet voor sigaren, is dat niet inconsistent, terwijl de samenhang van het gebruik van e-sigaretten en sigaren (laat staan premium sigaren) niet aannemelijk is gemaakt.

⁴ <https://www.vrijdag.nl/producten/sigarenbandjes>.

Regeldruk

Het Beleidskompasformulier voor internetconsultatie vermeldt onder 4 b):

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

De concept Regeling zou echter, dat lijkt ons evident, substantiële organisatorische en financiële gevolgen hebben voor detaillisten van premium sigaren.

De Toelichting op de concept Regeling vermeldt onder Regeldrukkosten:

Vervolgens moeten producenten van zowel sigaren als e-sigaretten eenmalig het productieproces aanpassen. Kosten worden gemaakt om drukapparatuur om te zetten.

Dat lijkt ons niet de realiteit. Allereerst zijn er in Nederland geen producenten van premium sigaren (overigens ook niet van de overige sigaren). De premium sigaren die wij en de andere consumenten roken zijn afkomstig van producenten die, naast een relatief beperkte aanvoer vanuit Cuba, overwegend gevestigd zijn in Zuid-Amerika (Nicaragua, Honduras, enz.). In gesprekken die wij in de loop der jaren met winkelbedienden hebben gevoerd (over de prijs van de sigaren, e.d.) is ons uitgelegd dat aan de import van premium sigaren veel rompslomp is verbonden. De producent dient aldaar bezocht te worden om duidelijk te maken wat verlangd wordt. Geregeld arriveert vervolgens een partij die toch niet voldoet. Dan weer een bezoek, en zo voort, tot het goed is, voorlopig. Het gaat hier niet om eenvoudigweg een regeling in het Nederlands naar San José opsturen en om wat drukapparatuur omzetten. De meest producenten hebben denken wij ook geen drukapparatuur, het zijn veelal kleine familiebedrijven, maar dienen dat op hun beurt uit te besteden aan kostbare gespecialiseerde bedrijven, vaak in het buitenland. Het is ook niet te verwachten dat deze producenten de niet geringe kosten zouden willen maken voor de relatief kleine markt in Nederland. Kortom, de concept Regeling voorspelt voor detaillisten aanzienlijk gedoe en kosten, en voor ons als betrokken burgers potentieel prijsverhoging en een substantiële beperking in keuze.

De Toelichting op de concept Regeling vervolgt met een analyse van het aantal producenten, importeurs en detaillisten waarbij gespecialiseerde winkels voor premium sigaren op één hoop worden gerekend met tankstations. Een inzichtelijke reële analyse van de regeldruk voor de gespecialiseerde winkels, is daarin niet gegeven. De toelichting rept verder met geen woord over de gevolgen voor burgers zoals wij.

Daar komt dan nog bij, dat de premium sigaren in de betrokken gespecialiseerde sigarenwinkels bewaard dienen te worden in humidior-kamers bij 20 graden Celsius en 69% - 72% luchtvochtigheid, hetgeen nodig is om de kwaliteit en de smaak van deze producten te garanderen. In deze kamers worden de premium sigaren uitgestald. Dat is nodig om met kopers zoals wij te overleggen en te informeren over de verschillende keuzes. De enkele vermeldingen Honduras, "Maduro" en een gauge van 1,6 is weinig illustratief. Je moet de premium sigaren zien, ruiken en voelen. Een winkel van premium sigaren zonder humidior-kamer is als een kledingzaak zonder paskamer.

Deze humidior-kamers zijn, naar aannemelijk is, met aanmerkelijke kosten ingericht. De concept Regeling dwingt tot afschaffing daarvan en daarmee voor de detaillist tot een aanzienlijke kapitaalvernietiging en ons wordt belangrijke keuzevrijheid en plezier ontnomen. En dat alles zonder dat, zoals hiervoor toegelicht, een dragende rechtvaardiging met het oog op de gezondheid van jongeren is gegeven. Dat ons als oudere burgers, zonder rechtvaardigende noodzaak, veel vreugde wordt ontnomen blijkt ook uit de vele reacties op de internetconsultatie van consumenten, die niet zelden emotioneel zijn verwoord.

Voorkeursoptie; doeltreffendheid en doelmatigheid

Het Beleidskompasformulier voor internetconsultatie antwoordt onder 5. b) op de vraag hoe het voorstel rekening houdt met doeltreffendheid en doelmatigheid als volgt:

De standaardverpakking voor sigaretten en shagtabak geven inzicht in de gevolgen in de praktijk. De regeldrukgevolgen van deze regeling zijn berekend en zijn niet omvangrijk. De handhaving is vergelijkbaar met de handhaving op de standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak. Dit geldt ook voor het doenvermogen. De industrie heeft ervaring met het aanpassen van verpakkingen. Belanghebbenden kunnen bij de internetconsultatie hun reactie geven.

Deze toelichting is geen antwoord op de vraag over doeltreffendheid en doelmatigheid met betrekking tot (premium) sigaren. De eis van doeltreffendheid en doelmatigheid is met betrekking tot sigaren in de concept Regeling gaandeweg uit het oog verloren.

Enige juridische aspecten

In de Toelichting op de concept Regeling staat onder 8. Gevolgen:

In landen waar standaardverpakkingen zijn voorgeschreven hebben tabaksproducenten (civiele) procedures aangespannen tegen de invoering van deze regels (...) In geen van de landen heeft dat vooralsnog tot het intrekken of aanpassen van de regelgeving geleid.

Dat is niet juist. Bij vonnis van 7 juli 2020 heeft de United States Court of Appeals for the District of Columbia in een procedure tegen de United States Food and Drug Administration (FDA) geoordeeld dat, kort samengevat, geen redelijke onderbouwing was gegeven voor de stelling dat de verplicht gestelde waarschuwingen op verpakkingen van sigaren (zoals op verpakkingen van sigaretten) ertoe zouden leiden dat rokers zouden stoppen of dat anderen ervan zouden worden weerhouden te beginnen. Daarbij hebben de rechters in aanmerking genomen dat de FDA had erkend dat er geen bewijs bestaat dat de litigieuze waarschuwingen op sigarendozen enige werking heeft:

“the FDA candidly acknowledged that “[r]eliable evidence on the impacts of warning labels ... on users of cigars [and] pipe tobacco ... does not, to our knowledge, exist.”⁵

Deze uitspraak is, los van het toepasselijke recht, van belang, omdat daaruit volgt dat ook na een omvangrijke procedure, die Amerikaanse processen in de regel kenmerkt, niet is gebleken dat sigarendozen van invloed zijn op rookgedrag.

Voor zover wij weten heeft de FDA zich in deze uitspraak berust, en zijn in de Verenigde Staten dan ook geen waarschuwingen op sigarendozen verplicht, laat staan *plain packaging*. Ook dit is een belangrijk gegeven omdat de FDA, in het bijzonder haar afdeling “FDA’s Center for Tobacco Products”, zeker niet kan worden verweten laks te zijn in onderzoek, regelgeving en publieke informatie.

Aanwijzingen voor de regelgeving

Aanwijzing 2.11. (Evenredigheid) schrijft voor dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een voorgenomen regeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Uit al het voorgaande volgt zonder meer dat de nadelige gevolgen van *plain packaging* van premium sigaren voor (oudere) consumenten zoals wij, onevenredig is in verhouding tot het doel van de concept Regeling, nu dat doel geenszins tot *plain packaging* van premium sigaren noopt.

In dit verband wijzen wij ook op Aanwijzing 2.2. (Noodzaak van regelgeving), dat voorschrijft dat bij het tot stand brengen van een regeling alleen wordt besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan, alsmede op Aanwijzing 2.10. (Lasten voor de maatschappij

⁵ Zie: <https://premiumcigars.org/wp-content/uploads/2024/09/DC-Circuit-Opinion-c2.pdf>

en de overheid) dat voorschrijft dat bij de keuzes met betrekking tot vorm en inhoud van een regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers en bedrijven.

Verplichte Kwaliteitstoetsen

Nieuwe beleidsvoorstellen en wijzigingen van beleid moeten voldoen aan enkele verplichte kwaliteitstoetsen (Beleidskompas).

Gevolgen voor mkb zijn, zoals hiervoor toegelicht, niet (voldoende) in aanmerking genomen.

Regeldrukeffecten voor burgers zoals wij zijn in het geheel niet in aanmerking gekomen.

Effecten op ontwikkelingslanden zijn ook niet in aanmerking genomen. Het laat zich in de betrokken sigaarzaken aanzien dat veel, zo niet de meeste premium sigaren afkomstig zijn van familiebedrijven in het ontwikkelingsland Nicaragua. Nicaragua is het één na armste land van het Westelijk halfrond. De productie van sigaren is aldaar van grote betekenis. Volgens het Internationaal Monetair Fonds verkeert de economie in een onzekere periode:

While noting the positive outlook, Directors stressed that risks are to the downside, including from natural disasters, international sanctions, and U.S. immigration policies.⁶

Volgens informatie op Wikipedia is tabak één van de weinige lichtpunten:

The only bright spot was the production of nontraditional export crops such as sesame, tobacco, and African palm oil.⁷

Het komt ons voor dat het dit land confronteren met in praktische zin export beperkende maatregelen, zonder redelijk doel, niet op zijn plaats is.

Milieueffecten zijn evenmin in aanmerking genomen. Wij verwijzen naar de “Factsheet Inkten, Het bedrukken van verpakkingen” van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken⁸ :

⁶ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/02/06/pr-2532-nicaragua-imf-executive-board-concludes-2024-article-iv-consultation-with-nicaragua>

⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Nicaragua

⁸ https://kidv.nl/media/factsheets/20211214_factsheet_inkten_-_het_bedrukken_van_verpakkingen_def.pdf?1.2.23

“Impact mens en milieu

Traditionele drukinkten worden nu geproduceerd in een lineair systeem van (fossiele) grondstofdelving, toepassing en afdanking. Grondstoffen zijn - afhankelijk van het type inkt - deels hernieuwbaar en niet-hernieuwbaar. Denk bij niet-hernieuwbaar aan fossiele grondstoffen zoals minerale olie en pigmenten op basis van onder meer seleen, cadmium, arseen en chroom. Ook veroorzaakt de onttrekking van grondstoffen schade aan de natuur. Het is bekend dat er risico's voor mens en milieu zijn tijdens het productieproces (zowel van de inkt als tijdens het drukken), vanwege de aanwezigheid van vluchtige organische stoffen (VOS) in inkten. (...) Gezondheidsrisico's zijn er ook aan de gebruikerskant, na het bedrukken.”

en

“Ook voor de bedrukking van de verpakking geldt ‘dat de meest duurzame vorm van bedrukken niet bedrukken is’.”

Het nagenoeg geheel bedrukken van de sigarendozen zonder noodzaak komt ons in dit licht ongewenst voor.

Tabaks- en rookwarenwet

Niet is onderbouwd dat ook een standaardverpakking van premium sigaren noodzakelijk is “in het belang van de volksgezondheid”, zoals vereist ingevolge artikel 2.2 van de Tabaks- en rookwarenwet.

Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014

De concept Regeling komt ons ten slotte voor als niet verenigbaar met de Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 (aangepast bij de Gedelegeerde richtlijn 2022/2100 - Wijziging van Richtlijn 2014/40/EU, maar alleen wat betreft verhitte tabaksproducten), die blijkens overweging 19 in aanmerking neemt dat sigaren niet op dezelfde wijze worden gereguleerd als sigaretten:

“Gezien het feit dat deze richtlijn gericht is op jongeren, moeten andere tabaksproducten dan sigaretten en tabak voor het zelf rollen van sigaretten worden vrijgesteld van bepaalde voorschriften, zolang er géén wezenlijke verandering optreedt in de verkoopvolumes of consumptiepatronen van jongeren.”

* _ *