



VERENIGING NEDERLANDSE SIGARETTEN- & KERFTABAKFABRIKANTEN

Reactie van VSK op de internetconsultatie met betrekking tot het wetsvoorstel ter regeling van tabaksverhittingsapparaten en gestandaardiseerde sigaretten.

Inleiding

De Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten (VSK)¹, als vertegenwoordiger van de georganiseerde sigaretten- en shagproducerende industrie in Nederland, reageert op het wetsvoorstel ter regeling van tabaksverhittingsapparaten en gestandaardiseerde sigaretten.

De leden van VSK zijn ervan overtuigd dat een succesvol preventiebeleid in een verbindende aanpak voorziet en zich richt op maatregelen die bewezen effectief zijn. VSK steunt en draagt graag bij aan redelijke en proportionele regelgeving die zorgvuldig is gedefinieerd. Middels dit schrijven bieden zij u graag hun inzichten m.b.t. de maatregelen die nu ter consultatie voorliggen.

Maatregelen gericht op tabaksverhittingsapparaten

De leden van VSK produceren en verkopen geen tabaksverhittingsapparaten bestemd voor de Nederlandse markt en onthouden zich om die reden van inhoudelijk commentaar. Zij wensen wel graag te benadrukken dat productcategorieën anders dan traditionele tabaksproducten (zoals e-sigaretten en rookloze tabaksproducten) een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van een rookvrije generatie. Zodoende dienen deze categorieën niet gelijkgesteld te worden aan traditionele tabaksproducten.

Gestandaardiseerde sigaretten

De leden van VSK merken op dat het voorliggende wetsvoorstel een grondslag beoogt te creëren, waaraan per ministeriele regeling verdere invulling zal worden gegeven wat betreft de vereisten omtrent het uiterlijk van sigaretten. Aangezien noch het wetsvoorstel noch de ontwerpnota van toelichting de eisen die het Ministerie voor ogen heeft uiteenzet, is het helaas onmogelijk om inhoudelijk te reageren op “de voorgenomen typen eisen die gesteld gaan worden aan het uiterlijk van sigaretten.” Zodoende zal deze reactie in dit stadium slechts ingaan op het voornemen om eisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten.

In 2020 en 2021 zal er een breed scala aan maatregelen uit het Preventieakkoord worden geïntroduceerd, waaronder gestandaardiseerde verpakkingen en een uitstalverbod. Deze maatregelen zullen er volgens uw Ministerie voor zorgen dat tabaksproducten minder aantrekkelijk en minder zichtbaar worden. Gegeven het feit dat sommige van deze maatregelen nog niet in werking zijn getreden en evenmin geëvalueerd zijn op effectiviteit, is

¹ De leden van VSK bestaan uit: British American Tobacco, Heupink en Bloemen Tabak, Landewyck Tabak Holland, Japan Tobacco International en Imperial Tobacco

de introductie van een volgende maatregel op zijn minst prematuur. Aangezien ook de noodzakelijkheid en effectiviteit ervan onvoldoende zijn onderbouwd, is dit wetsvoorstel niet in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Procedurele gebreken

Overeenkomstig de beginselen van betere regelgeving (*better regulation principles*) moet een regelgevingsvoorstel aan bepaalde normen voldoen alvorens te worden voortgezet:

- de regelgever moet de bestaande wetgeving (met inbegrip van de vraag of deze effectief wordt gehandhaafd) en andere opties toetsen en evalueren alvorens verder te reguleren;
- de doelstelling(en) van de voorgestelde regelgeving moet(en) legitiem en duidelijk omschreven zijn;
- evenzo dienen de aard en omvang van het probleem dat de ontwerpregelgeving beoogt aan te pakken, duidelijk te worden gedefinieerd;
- er moet duidelijk bewijs zijn ter ondersteuning van de ontwerpregelgeving;
- de effectrapportages bij de voorgestelde regeling moeten nauwkeurig en volledig zijn;
- de ontwerpregelgeving moet een degelijke juridische grondslag hebben; en
- de ontwerpregelgeving moet doeltreffend kunnen worden nageleefd en gehandhaafd.

Het voorliggende wetsvoorstel schiet, net als het voorstel ter invoering van standaardverpakkingen, op meerdere van deze punten tekort, hetgeen de vraag oproept of deze consultatie wel een objectieve evaluatie van de kwestie zal behelzen.

Onvoldoende onderbouwing noodzakelijkheid en effectiviteit

Zowel het Regeerakkoord 2017 als het Nationaal Preventieakkoord stelden dat alle maatregelen op het gebied van preventie “bewezen effectief” zouden zijn. Een lovenswaardig uitgangspunt, aangezien beleid slechts gedegen en doeltreffend kan worden geïmplementeerd na bewijs van effectiviteit.

In dat kader merken de leden van VSK op dat het Ministerie in zijn onderbouwing voor het standaardiseren van het uiterlijk van sigaretten verwijst naar landen waar dergelijke uiterlijke kenmerken reeds gestandaardiseerd zijn. In de ontwerpnota van toelichting ontbreekt echter ook maar enige referentie naar de resultaten van dergelijk beleid in deze landen. In plaats daarvan baseert het Ministerie zich op aannames om de noodzakelijkheid van de maatregel te onderbouwen: het “ligt in de rede dat” en “zal niet anders zijn”.² Dergelijke argumenten kunnen echter niet onder de noemer van bewezen effectiviteit worden geschaard.

Daarbij komt dat de wetenschappelijke onderbouwing waar de ontwerpnota van toelichting naar verwijst, in werkelijkheid slechts analyses van twee consumenten enquêtes met een beperkt aantal respondenten zijn. Deze methodiek houdt onvoldoende rekening met het feit dat de antwoorden van deze respondenten zich niet per definitie vertalen naar gedragsmatige acties. Met andere woorden, vragen naar wat mensen mogelijk zouden doen in een hypothetische situatie komt lang niet altijd overeen met hetgeen zij in werkelijkheid zouden

² Wetsvoorstel ter regeling van tabaksverhittingsapparaten en gestandaardiseerde sigaretten, pagina 13

doen.³ Zelfs de auteurs van de studies erkennen deze tekortkomingen. Zo geven zij aan dat, aangezien de studies slechts percepties weerspiegelen en niet het werkelijke rookgedrag, "*experimenteel werk nodig is om in te schatten hoe een bredere populatie bestaande uit meer gevarieerde rokerssubgroepen reageert [...]*".⁴

Het uiterlijk van sigaretten zet niet aan tot roken

Sigaretten mogen niet uit de verpakking worden uitgestald of los worden verkocht. Sigaretten worden aldus pas zichtbaar voor de consument nadat deze een tabaksproduct aanschafft en opent. Het opmerken van de merkkenmerken van een sigaret geschiedt als zodanig pas op het moment dat een consument één van de sigaretten ter consumptie uit de verpakking neemt. Zodoende heeft het uiterlijk van losse sigaretten geen enkele promotionele waarde of effect. Enige aanpassing aan het uiterlijk zal om deze redenen eveneens niet leiden tot een lagere rookprevalentie.

Differentiatie

Het voeren van merkkenmerken op producten is echter van groot belang om te kunnen differentiëren tussen de verschillende beschikbare legale producten. Dergelijke differentiatie is noodzakelijk om concurrentie mogelijk te maken en bevordert de marktwerking. Het standaardiseren van de producteigenschappen zal deze concurrentie en marktwerking frustreren, en ongerechtvaardigd de fundamentele wettelijke rechten van de VSK leden en andere legitieme fabrikanten schenden, waaronder het recht op vrijheid van meningsuiting, het eigendomsrecht en het recht op vrije handel, zoals beschermd in de Benelux merkenwet.

Downtrading

Daarnaast zullen de premium merkhouders het meest worden getroffen, aangezien is aangetoond dat consumenten op zoek gaan naar goedkopere en zelfs illegale producten. Dit is zeker relevant voor Nederland aangezien de markt voor een groot deel uit premium merken bestaat. Uit ervaring in Australië blijkt dat bij gebrek aan een andere productdifferentiatie, de prijs het belangrijkste criterium voor productselectie zal worden. Als gevolg hiervan leiden neutrale producten tot "downtrading" naar producten van lagere prijs en kwaliteit, waardoor het aandeel van het segment van het premiummerk afneemt en het "value" segment toeneemt. In Nederland bestaat de sigarettenmarkt op het moment grotendeels uit topmerken. Met de onvermijdelijke downtrading zullen bestaande rokers overstappen naar goedkopere legale merken of, zeer waarschijnlijk, naar de goedkoopste illegale tabaksmerken. Dit zal een negatieve invloed hebben op de belastinginkomsten van de staat, en de inspanningen van de overheid om het roken onder jongeren te bestrijden ondermijnen.

Illegale handel zal verder toenemen

³ Professor Devinney, "*Analysis of Consumer Research Evidence Relied upon in Support of Plain Packaging for Tobacco Products*".

⁴ Hoek J, Robertson C. *How do young adult female smokers interpret dissuasive cigarette sticks*. J Social Marketing 2015

Het voeren van merkkenmerken op sigaretten is een belangrijk element om illegale handel te voorkomen. Producten met specifieke merkkenmerken zijn namelijk moeilijker te produceren en daarom moeilijker na te maken. Omdat het toevoegen van deze kenmerken additionele vervaardigingsprocessen vereist die kostbaar zijn en moeilijk zijn te vervalsen, zien illegale sigaretten er doorgaans hetzelfde uit. Het standaardiseren van deze uiterlijke kenmerken zal zodoende de illegale handel in de hand spelen, met alle negatieve gevolgen voor de samenleving en belastinginkomsten voor de overheid van dien.

De invoering van neutrale verpakkingen en standaardsigaretten, gecombineerd met het uitstalverbod in de detailhandel, zal de perceptie tussen legale en illegale tabaksproducten doen laten vervagen. Daarnaast zal het de consument belemmeren om onderscheid te kunnen maken tussen legale en illegale producten. De groei van de illegale handel zal daardoor verder worden aangewakkerd. Dit zal de door de overheid nagestreefde doelstellingen op het gebied van de volksgezondheid ondermijnen en de aanzienlijke inspanningen die tot nu toe in de strijd tegen illegale tabaksproducten zijn geleverd, teniet doen.

In Nederland is er de afgelopen jaren al een enorme toename geweest van de illegale handel in tabaksproducten – tekenend zijn de toenemende illegale tabaksfabrieken die door het uitstekende werk van o.a. de Douane worden opgerold. Op basis van de ervaringen uit Australië en andere landen waar gestandaardiseerde sigaretten zijn ingevoerd, kan stellig verwacht worden dat de illegale handel als gevolg van dit beleid ook in Nederland verder zal toenemen – met de bekende desastreuze gevolgen.

Inbreuk op intellectuele eigendomsrechten

De leden merken op dat merkuitingen en intellectueel eigendom een belangrijke functie hebben voor bedrijven. Dat geldt beslist ook voor tabaksproducten. Het beeldmerk, de kleuren en logo's zijn het enige instrument waarmee fabrikanten van sigaretten en shag hun producten kunnen laten onderscheiden van die van andere producenten. Om die reden hebben fabrikanten grote bedragen geïnvesteerd in hun merken en worden die tot de belangrijke immateriële activa van de ondernemingen gerekend.

Het voornemen om het uiterlijk van sigaretten te standaardiseren komt neer op onteigening van intellectueel eigendom van ondernemingen. Onteigening, op welk terrein dan ook, is een juridisch paardenmiddel dat in laatste instantie ingezet kan worden als andere wegen naar een bepaald doel niet open staan en als dat doel een algemeen en hoger belang dient. In ieder geval dient een zeer zorgvuldige belangenafweging gemaakt te worden en dient daarin de vraag betrokken te worden of dat hogere doel daadwerkelijk gediend wordt met de inzet van het onteigeningsmiddel. Als dat allemaal het geval is dient nog overeenstemming te worden gevonden over een schappelijke schadeloosstelling voor de gedupeerde eigenaar.

Het voorstel van het kabinet om het uiterlijk van sigaretten te standaardiseren voldoet op geen enkele manier aan deze voorwaarden.

Interne markt

De leden van VSK lezen voorts dat het Ministerie voor de uitwerking van de beoogde maatregelen kijkt naar soortgelijk beleid in Ierland, Australië en Nieuw Zeeland. Indien het Ministerie onverhoopt ertoe zou besluiten het uiterlijk van de sigaret te standaardiseren, verzoeken de leden om bij het uitwerken van deze regels, ter bevordering van een geharmoniseerde Europese interne markt, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reeds geldende regelgeving uit Ierland, Verenigd Koninkrijk, en Frankrijk).

De leden van VSK zijn, gelet op de ervaringen en onduidelijkheden bij het invoeren van de vereisten voor standaardverpakkingen, graag bereid om deel te nemen aan een uitvoeringstechnisch overleg om deze en andere knelpunten met uw Ministerie te bespreken, ten einde zo goed mogelijk ervoor zorg te dragen dat enige regelgeving gedegen en volledig tot stand komt, met inachtneming van de nodige ingewikkeldheden die gepaard gaan met geautomatiseerde productieprocessen en aan zal sluiten bij soortgelijke regels zoals die gelden in andere Europese lidstaten.

Den Haag, 30 juli 2020