

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport  
De heer drs. P. Blokhuis  
Postbus 20350  
2500 EJ DEN HAAG

Datum  
27 maart 2018

Onderwerp  
Wijziging Tabaks- en  
rookwarenbesluit in-  
voering 'plain  
packaging'

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
MvH/RvZ/MK/am/  
ATR0578/2019-U037

Bijlage(n)

Geachte heer Blokhuis,

Op 12 maart 2019 is aan ATR voor advies aangeboden de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit. De aanpassing is noodzakelijk in verband met de invoering van standaardverpakking voor sigaretten en shagtabak. Er is nog geen internetconsultatie gestart. Die is voor later dit jaar voorzien.

### Aanleiding en context

Het doel van de wijziging van de AMvB is het creëren van een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de standaardverpakkingen van sigaretten en shagtabak. De marketing van verpakkingen van deze tabaksproducten blijft na invoering van de maatregel beperkt tot uitsluitend het vermelden van de merknaam en de merkvariant. De regels voor deze standaardverpakkingen laten de geldende regels voor de informatieve boodschap, de gezondheidswaarschuwing en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing op verpakkingen onverlet. Met deze regels krijgen de verpakkingen van sigaretten en shag hetzelfde standaard uiterlijk. Dit leidt er toe dat op basis van kleuren, beeldmerk en logo geen mogelijkheid meer is extra aandacht te trekken voor het product. Het product wordt daardoor minder aantrekkelijk voor in het bijzonder de groep jongeren. De jongeren zijn primair de doelgroep van de maatregel. Daarnaast wil het kabinet met de maatregel ook het roken door anderen dan jongeren ontmoedigen. Volgens de toelichting toont wetenschappelijk onderzoek aan dat 'deze standaardverpakkingen:

- minder aantrekkelijk worden gevonden, in het bijzonder door jongeren;
- meer aandacht genereren voor de afschrikwekkende afbeelding op de verpakking;
- het bewustzijn van de schadelijkheid van tabaksproducten vergroten, en
- de intentie om tabak te gaan kopen verminderen'.<sup>1</sup>

Het kabinet is van mening dat de aantrekkelijkheid van sigaretten en shag sterk verminderd moet worden. 'Plain packaging' ofwel neutrale verpakkingen is één van de maatregelen van het Nationaal Preventieakkoord.<sup>2</sup> Het kabinet wil met het Nationaal Preventieakkoord een rookvrije generatie in

<sup>1</sup> Zie de Factsheet Generieke tabakverpakkingen, Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, november 2015

<sup>2</sup> Zie de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 2018-2019, 32793, nr. 339

### Contact

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66  
info@atr-regeldruk.nl

[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

2040 realiseren waarbij geen enkele jongere meer tabaks- of aanverwante producten gebruikt. Op dit moment beginnen per week honderden jongeren met roken en het ontwikkelen van een zeer schadelijke nicotineverslaving. De helft van deze jongeren zal uiteindelijk overlijden aan de gevolgen van roken.

Het voorstel heeft regeldrukgevolgen voor fabrikanten van sigaretten en shagtabak. Zij moeten de verpakking van de sigaretten en shagtabak opnieuw aanpassen.<sup>3</sup>

## Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

### 1. Onderbouwing nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de wijziging van de AMvB zijn in de toelichting beschreven en met wetenschappelijk onderzoek onderbouwd. Ter bescherming van de volksgezondheid, in het bijzonder die van jongeren, zet het kabinet in op het voorkomen dat jongeren gaan roken. De toelichting wijst op de maatregelen die de afgelopen tijd zijn getroffen, zoals het reclame- en sponsorverbod, de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, de verschillende eisen aan verpakkingen van tabaksproducten en de rookverboden voor publieke ruimtes. Recent is daar ook het verbod op het uitstallen van rookwaren (uitstalverbod) aan toegevoegd.

In het Nationaal Preventieakkoord zijn met maatschappelijke organisaties aanvullende maatregelen afgesproken. Het doel is om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren waarbij geen enkele jongere meer tabaks- of aanverwante producten gebruikt. Eén van de maatregelen uit het preventieakkoord om hier toe te komen is de invoering van een neutrale verpakking voor sigaretten en shagtabak. Met de maatregel zullen jongeren minder (snel) geneigd zijn om te gaan roken. Ook anderen dan jongeren zullen ontmoedigd worden. De beschrijving van nut en noodzaak is toereikend en geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

### 2. Minder belastende alternatieven

Kenmerkend voor de huidige aanpak is het stapelen van - telkens weer verdergaande - maatregelen om het roken (door vooral jongeren) te ontmoedigen en terug te dringen. Dat geldt voor de anti-rookmaatregelen in het algemeen, maar in het bijzonder voor die ten aanzien van de verpakkingen. In de afgelopen jaren zijn herhaaldelijk wijzigingen in de daaraan te stellen eisen doorgevoerd. Zo zijn er de afgelopen jaren regels getroffen voor de informatieve boodschap, de gezondheidswaarschuwing en de gecombineerde gezondheidswaarschuwing op verpakkingen. Ook zijn er eisen aan de vormgeving gesteld. Kenmerkend is ook dat de maatregelen zich met name richten op de omgeving van de doelgroep (de producenten, verkopers, beheerders van gebouwen en degelijke). Zij zijn niet of in mindere mate op de doelgroep zelf gericht. Dat betekent dat deze omgeving (in dit geval de fabrikanten) regeldruk ervaart en kosten maakt om de doelen

---

<sup>3</sup> De eisen aan de verpakkingen zijn de afgelopen jaren herhaaldelijk aangepast, met het doel het roken te ontmoedigen. De toelichting noemt een aantal van deze wijzigingen

te realiseren. Het gaat hierbij met name om kennisnemingskosten en kosten om de bestaande situatie aan de nieuwe aan te passen. Deze kosten zijn soms zeer aanzienlijk, zoals het geval is bij de implementatie van het uitstalverbod van sigaretten (geraamde kosten tussen de circa € 6 miljoen en € 92 miljoen).<sup>4</sup> De kosten van aanpassing van de software voor het maken van de nieuwe verpakkingen en het testen ervan bij de thans voorgenomen maatregel bedragen alleen al € 1.065.000,-.

Waar een rookvrije generatie in 2040 (geen jongeren die roken en maximaal 5% van de volwassenen) doel is, is een alternatieve benadering voorstelbaar. In plaats van elkaar in de tijd opvolgende (deel)maatregelen gericht op de omgeving van de roker is het ook mogelijk de maatregelen rechtstreeks op de doelgroep zelf te richten. Deze benadering leidt in elk geval tot minder regeldruk (minder kennisnemingskosten en inhoudelijke nalevingskosten) voor de omgeving van de (potentieel) gebruiker. Dat zou kunnen door als minder belastend alternatief te overwegen om tot een algeheel rookverbod voor de doelgroep van het Nationaal Preventieakkoord te komen. In dit alternatief is het voor jongeren die zijn geboren na een bepaald jaartal verboden om tabaksproducten en daarmee gelijk te stellen producten te kopen, bij zich hebben en te roken en te consumeren. Mocht het kabinet een bredere doelgroep dan alleen jongeren voor ogen staan, dan is het in deze benadering mogelijk het verbod naar die bredere doelgroep uit te breiden. In beginsel kunnen dan de thans voorgenomen maatregelen met bijbehorende kennisnemings- en aanpassingskosten achterwege blijven. De toelichting besteedt geen aandacht aan deze minder belastende aanpak.

**2.1 Het college adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het minder belastende alternatief van de (geleidelijke) introductie van een algeheel rookverbod voor de doelgroep van de voorgenomen maatregelen en – indien daar de keuze niet op valt - te motiveren waarom hiervoor niet is gekozen.**

### **3. Werkbaarheid en merkbaarheid**

De wijziging heeft gevolgen voor fabrikanten van sigaretten en shagtabak. Zij moeten de verpakkingen opnieuw aanpassen. Eerdere wijzigingen hebben laten zien dat het wijzigen van verpakkingen geen onoverkomelijke problemen oplevert. Dat neemt niet weg dat zij niet gelukkig zullen zijn met een nieuwe wijziging van de verpakking. De werkbaarheid geeft voor het overige geen aanleiding tot opmerkingen.

De regeldrukgevolgen zullen voor fabrikanten merkbaar zijn. Zij moeten zoals gezegd opnieuw de verpakking van sigaretten en shagtabak aanpassen.

### **4. Berekening regeldruk**

In de toelichting is een paragraaf over de regeldrukgevolgen opgenomen. Het voorstel heeft gevolgen voor de regeldruk van fabrikanten. Hoe hoog de aanpassingskosten uiteindelijk zullen zijn is afhankelijk van de invulling van de eisen in de ministeriële regeling. Deze regeling is nog niet beschikbaar en zal te zijner tijd ook aan ATR worden voorgelegd. De toelichting vermeldt al wel dat de kosten van aanpassing van de software voor het maken van nieuwe verpakkingen en het testen ervan naar verwachting € 1.065.000,- zullen bedragen. Deze omvang strookt met eerdere berekeningen van deze kosten. Welke regeldrukkosten daar nog bij zullen komen is afhankelijk van de inhoud van de ministeriële regeling. De toelichting op de ministeriële regeling zal die additionele

---

<sup>4</sup> Zie (concept-)toelichting op de wijziging de Tabaks- en rookwarenregeling en de brief van ATR aan de Staatssecretaris VWS van 4 augustus 2017, kenmerk MvH/RvZ/MK/2017-U016, gepubliceerd op [www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl).

gevolgen in beeld brengen. De toelichting op de regeldrukgevolgen van deze AMvB geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

### **Dictum**

Nut en noodzaak van de maatregelen zijn toereikend beschreven. Er is echter een minder belastend alternatief voorhanden, namelijk de invoering (langs geleidelijke weg) van een algeheel rookverbod voor de doelgroep van de maatregel. Dit alternatief blijft in de toelichting onbesproken.. Daarom is het dictum:

**Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.**

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijke oordeel is over het voorstel maar alleen de onderbouwing ervan betreft.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris