

HERZIENING EU-RICHTLIJN TABAKSPRODUCTEN

Op 26 februari 2014 heeft het Europees Parlement ingestemd met een herziening van de tabaksproductenrichtlijn van de Europese Unie (EU)¹. De Raad van Ministers heeft het voorstel op 14 maart j.l. aangenomen. De herziene richtlijn zal naar alle waarschijnlijkheid voor eind mei 2014 in werking treden.² EU-lidstaten hebben na de inwerkingtreding twee jaar om hun nationale wetgeving aan te passen aan de richtlijn. Deze infosheet biedt informatie over de achtergrond van de richtlijn, de inhoud van de wijzigingen en de gevolgen voor Nederland.

ACHTERGROND

De tabaksproductenrichtlijn³ (2001/37/EG) bevat bindende voorschriften over de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten voor de lidstaten van de EU. De richtlijn is opgesteld om de interne Europese markt te harmoniseren. Gezien de hoge sterfte onder EU-burgers als gevolg van tabaksgebruik (700.000 mensen per jaar⁴), weegt de bescherming van de volksgezondheid echter zwaar mee.

De vorige tabaksproductenrichtlijn stamt uit 2001 en bevat onder andere voorschriften over de maximale afgifte van teer, nicotine en koolmonoxide van sigaretten. Daarnaast staan er voorwaarden in over de etikettering, een verbod op misleidende beschrijvingen zoals "mild" en "light", en een verbod op de verkoop van tabak voor oraal gebruik (met uitzondering van Zweden, waar vochtige snuiftabak, snus, is toegestaan). De richtlijn is met name gericht op de regulering van sigaretten en losse tabak, aangezien deze producten in de EU het grootste marktaandeel hebben (samen 95%⁴).

In de herziene tabaksproductenrichtlijn wordt ook invulling gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). Het FCTC-verdrag is een Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) gericht op de bestrijding van tabaksgebruik.^{5,6} Herziening van de richtlijn was daarnaast nodig om de wetgeving voor alle lidstaten aan te passen aan de veranderde markt en aan enkele nieuwe wetenschappelijke inzichten, zoals:

- Er zijn nieuwe producten op de markt, zoals de e-sigaret. Ook is er meer diversiteit gekomen in bestaande producten, met de opkomst van bijvoorbeeld sterk gearomatiseerde tabak. Uit onderzoek blijkt dat consumenten de risico's van dit soort nieuwe producten niet goed kennen en onderschatten.⁷
- Onderzoek heeft aangetoond dat additieven (toegevoegde stoffen in de tabak) sigaretten aantrekkelijker kunnen maken voor consumptie, de verslavende werking kunnen versterken en het product giftiger kunnen maken.^{8,9} Geuren smaakstoffen maken het voor jongeren aantrekkelijker om te beginnen met roken.⁷
- Gezondheidswaarschuwingen op pakjes sigaretten vergroten volgens onderzoek de kennis omtrent risico's van tabaksgebruik. Foto's sorteren meer effect dan alleen tekst en hoe groter de waarschuwing, hoe effectiever.¹⁰
- Een aanzienlijk deel van de rokers ziet de informatie over de hoeveelheid teer, nicotine en koolmonoxide op het pakje sigaretten ten onrechte aan voor een indicatie van de schadelijkheid.⁷



INHOUD VAN DE HERZIENE RICHTLIJN

De herziene tabaksproductenrichtlijn gaat in op ingrediënten en additieven, etikettering en verpakking, grensoverschrijdende verkoop, traceerbaarheid en aan tabak verwante producten, zoals de e-sigaret en voor roken bestemde kruidenproducten. Hiermee moet de richtlijn bijdragen aan de preventie van tabaksverslaving, een eerlijke informatievoorziening voor consumenten bieden en de nieuwe marktontwikkelingen reguleren.^{1,11} Hieronder een overzicht van de belangrijkste wijzigingen.

Preventie

De meeste rokers beginnen op jonge leeftijd met roken. In 2012 was 96% van de Europese rokers jonger dan 25 jaar bij de eerste sigaret; 70% zelfs jonger dan 18.⁷ De herziene richtlijn moet bijdragen aan de preventie van tabaksverslaving bij jongeren, door onder meer:

- **Onaan trekkelijke pakjes**

Minimaal 65% van de voor- en achterkant van een pakje sigaretten, shag en waterpijptabak moet bedekt zijn met gezondheidswaarschuwingen in de vorm van foto's en tekst. Lidstaten hebben de optie te kiezen voor neutrale verpakkingen ('plain packaging'), wanneer zij dit kunnen rechtvaardigen op grond van de volksgezondheid. 'Lipstick style' pakjes mogen daarnaast niet meer: pakjes mogen namelijk niet lijken op cosmetische producten. Pakjes mogen bovendien niet de suggestie wekken dat gebruik positieve gevolgen heeft voor de gezondheid of de leefstijl.^{1,11}

- **Grote verpakkingen**

Voor jongeren spelen de kosten van roken een relatief grote rol.⁷ Verpakkingen met minder dan 20 sigaretten of 30 gram shag, de zogenaamde 'kiddy packs', worden daarom verboden.

- **Geen zoete smaakjes**

Geur- en smaakstoffen die het product een kenmerkend aroma geven anders dan tabak (bijvoorbeeld fruitsmaken en vanille), worden niet meer toegestaan in sigaretten of shag. Stoffen die nodig zijn bij de productie, zoals suiker, mogen nog wel worden gebruikt. Voor menthol en andere smaakstoffen met een marktaandeel van 3% of meer, wordt dit verbod vier jaar uitgesteld.



- **Aanscherping regels leeftijdsgrens**

Lidstaten mogen internetverkoop en verkoop over de grens verbieden, in verband met onder meer de handhaving van de leeftijdsgrens. Wanneer een lidstaat geen verbod uitvaardigt moet de verkoop alsnog aan een aantal criteria voldoen, zoals het gebruik van een leeftijdsverificatiesysteem. Deze regels gelden ook voor de e-sigaret, hoewel lidstaten de vrijheid hebben om te bepalen of ze hiervoor een leeftijdsgrens instellen.^{1,11}

Eerlijke informatie

Een tweede doel van de richtlijn is het bieden van correcte informatie aan EU-burgers, zodat zij een goed geïnformeerde beslissing kunnen nemen over hun tabaksgebruik.¹ Om dit te realiseren worden de volgende maatregelen genomen:

- **Geen misleidende informatie**

Termen als 'natuurlijk' of 'vrij van additieven' worden verboden, omdat dit suggereert dat het product minder schadelijk zou zijn. Ook de huidige informatie over de afgifte van nicotine, teer en koolmonoxide verdwijnt, omdat deze cijfers geen correct beeld creëren over de schadelijkheid van het product.¹²

- **Informatieplicht voor producenten**

Er komt een zwaardere verplichting voor tabaksproducenten om de gebruikte ingrediënten en emissies te rapporteren aan de overheid van het land waarin hun product op de markt komt. Ook wordt een prioriteitenlijst samengesteld van ingrediënten waarvoor een aangescherpte rapportageverplichting geldt. Deze lijst moet ondersteuning bieden bij het reguleren van bepaalde ingrediënten in tabaksproducten.^{1,11}

Nieuwe marktontwikkelingen

Daarnaast kent de herziene richtlijn een aantal bepalingen om de nieuwe ontwikkelingen op de markt te reguleren:

- **Geen gevaarlijke additieven**

Tabaksproducten worden verboden wanneer ze additieven bevatten in een zodanige hoeveelheid, dat het product aantoonbaar giftiger, verslavender of kankerverwekkender wordt. Overheden mogen de industrie opdragen meer onderzoek te doen naar de gezondheidseffecten van bepaalde stoffen.

- **Terugdringen illegale productie en verkoop**

Er komt een EU-breed volgsysteem, waarmee zending en levering van tabaksproducten kunnen worden gevolgd. Ook veiligheidskenmerken op de verpakking moeten bijdragen aan het terugdringen van de illegale handel.

- **Regels voor de e-sigaret**

De e-sigaret blijft een consumentenproduct en geen 'tabaksproduct'. Op initiatief van een lidstaat of producent kan de e-sigaret wel als geneesmiddel worden aangemerkt. Er wordt een aantal veiligheidsseisen ingesteld rond onder meer de navulverpakkingen en net als voor tabak komen er reclamebeperkingen en verplichte gezondheidswaarschuwingen. Producenten moeten de overheid op de hoogte houden van nieuwe producten, ingrediënten en verkoopcijfers.

- **Notificatie bij nieuwe producten**

Aangezien de verwachting is dat er meer nieuwe tabaks- en aanverwante producten op de markt komen, krijgen producenten en importeurs de verplichting om de betreffende overheid van nieuwe producten op de hoogte te stellen.^{1,11}



GEVOLGEN VOOR NEDERLAND

Net als de andere lidstaten moet Nederland de bovenstaande maatregelen na de officiële publicatie van de richtlijn binnen twee jaar ingevoerd hebben. De nationale wetgeving moet op een aantal punten worden aangepast. Zo is volgens de huidige Tabakswet¹³ het minimum aantal sigaretten nu 19 stuks; voor shag geldt nog geen wettelijke minimum hoeveelheid. Ook rond de e-sigaret heeft Nederland nog geen specifieke wetgeving.

Wat betreft eerlijke informatievoorziening zijn de gevolgen in Nederland beperkt. Misleidende teksten op de verpakking zijn in de huidige wetgeving al verboden en ook hebben producenten en importeurs van tabak al de plicht om hun ingrediënten te rapporteren.¹³ De teksten op de pakjes, die in Nederland in 2002 werden ingevoerd, zullen vervangen moeten worden door afbeeldingen en tekst. Ook stelt de herziene richtlijn rapportage via een vast elektronisch formulier verplicht. In Nederland is ervaring opgedaan met het EMTOC-systeem ('Electronic Model Tobacco Control').⁸ Informatie over de ingrediënten per merk en type tabak is terug te vinden op de website www.tabakinfo.nl.

Op een enkel onderwerp is de Nederlandse overheid van plan verdergaande maatregelen te treffen dan waarin de EU-richtlijn voorziet. Zo wil staatssecretaris Van Rijn wel een minimumleeftijd instellen voor de e-sigaret.¹⁴

Verder heeft de staatssecretaris aan de Kamer gemeld dat hij de ontwikkelingen rondom 'plain packaging' op de voet volgt. Hij wil echter eerst meer weten over de effecten van deze maatregel, in het bijzonder op de volksgezondheid en het intellectuele eigendom.¹⁵ Het ministerie van VWS is voorsnóg niet van plan om in Nederland een verbod op grensoverschrijdende internetverkoop in te stellen, vanuit het perspectief van de handhaafbaarheid.¹¹

REFERENTIES

1. Europese Commissie: Memorandum/14/134, 26/02/2014.
2. Raad van de Europese Unie: Press release 7763/14, 14/03/2014.
3. Europese Unie: Directive 2001/37/EC, 05/06/2001
4. Europese Commissie, Matrix Insight Ltd: Economic analysis of the EU market of tobacco, nicotine and related products, 20/09/2013.
5. Europese Commissie: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, 2012/0366 (COD), 19/12/2012.
6. WHO: Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), 2003.
7. Special Eurobarometer 385: Attitudes of Europeans towards Tobacco, 2012.
8. Talhout R & Schenk E. *Additieven in Nederlandse tabaksproducten. Analyse over de gegevens van 2010*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2012.
9. Europese Commissie: Addictiveness and attractiveness of tobacco additives, 2010.
10. Sambrook Research International. A review of the science base to support the development of health warnings for tobacco packages. Prepared for the European Commission, 2009.
11. Kamerbrief over uitkomsten tabaksproductenrichtlijn, 29/01/2014.
12. RAND Europe. Assessing the impacts of revising the Tobacco Product Directive, Prepared for the European Commission, 2010
13. Tabakswet, geldend per 01-01-2014.
14. Beantwoording Kamervragen over een minimumleeftijd voor de verkoop van e-sigaretten, 20/12/2013.
15. Beantwoording Kamervragen over sigarettenpakjes zonder merksymbolen ('plain packaging'), 06/02/2014.

Colofon

Auteurs
Wieke Ter Weijde
Esther Croes

Ontwerp & productie
Canon Nederland N.V.

Beeld
www.istockphoto.com

Deze uitgave is als download beschikbaar of te bestellen via www.trimbos.nl/ webwinkel met artikelnummer AF1279.

© 2014, Trimbos-instituut, Utrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande toestemming van het Trimbos-instituut.

