POSITION PAPER

# Herziening van de Tabaksproductenrichtlijn en de Tabaksreclamerichtlijn

Een toekomstbestendig Europees kader voor alle nicotineproducten en de reclame daarvoor

# Aanbevelingen

Rookpreventie Jeugd roept de Europese Commissie op om:

1. één geïntegreerd Europees regelgevend kader voor alle recreatieve nicotineproducten te ontwikkelen, met sluitende regels voor nicotinevrije varianten, stoffen met nicotineachtige eigenschappen en bijbehorende apparaten, waarbij de reikwijdte en definities van de TPD en de TAD op elkaar aansluiten;
2. een marktbevriezing voor nieuwe recreatieve nicotineproducten en vergelijkbare producten voor te stellen, met een duidelijke afbakening en brede, functionele definities die ontwijking via samenstelling, vorm of apparaat voorkomen;
3. een breed verbod op smaakstoffen, strikte maximale nicotinegehalten, gestandaardiseerde producten en apparaten en neutrale verpakkingen voor te stellen voor producten die op de markt mogen blijven;
4. de herzieningen van de TPD en de TAD in samenhang uit te werken, met sluitende reclamebeperkingen voor alle commerciële communicatiekanalen, waaronder sociale media en influencers, en duidelijke verplichtingen voor sociale media om verboden commerciële promotie en verkoop te voorkomen en te verwijderen, waarbij de TAD ook directe en indirecte reclame, promotie, commerciële merkpromotie en sponsoring omvat, zowel online als offline;
5. een Europees verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand voor te stellen, met effectieve handhaving van online verkoop en invoer uit derde landen, in samenhang met de reclamebeperkingen van de TAD;
6. proportionaliteit toe te passen op basis van objectieve wetenschappelijke verschillen tussen producten, zonder nieuwe regelgevingslacunes in de bescherming van jongeren te creëren;
7. expliciet ruimte te bieden voor strengere nationale maatregelen, waaronder verboden op nicotinezakjes en maatregelen tegen de milieuschade van wegwerpvapes, evenals verdergaande beperkingen op reclame, promotie en sponsoring, binnen de voorwaarden van het Europese recht;

8. milieuoverwegingen gedurende de gehele levenscyclus van producten te integreren en de beleidsvorming rond zowel de TPD als de TAD te beschermen tegen de commerciële en andere gevestigde belangen van de tabaksindustrie, overeenkomstig artikel 5.3 van de WHO Framework Convention on Tobacco Control;
9. de herzieningen van de TPD en de TAD te benutten om zowel de interne markt als de bescherming van jongeren duurzaam te versterken en nieuwe nicotineverslaving te voorkomen.

Deze aanbevelingen worden in het onderstaande nader toegelicht.

## Inleiding

De Europese Commissie werkt aan de herziening van de Tobacco Products Directive (TPD) en de Tobacco Advertising Directive (TAD). Deze herzieningen bieden de mogelijkheid om de Europese regelgeving aan te passen aan een fundamenteel veranderde nicotinemarkt en een sterk veranderd reclamelandschap.

Sinds de inwerkingtreding van de huidige richtlijn in 2014 zijn nieuwe nicotineproducten, digitale verkoopkanalen en grensoverschrijdende marketing sterk gegroeid. Tegelijkertijd ontwikkelen lidstaten in toenemende mate eigen nationale regelgeving voor producten die niet of slechts gedeeltelijk onder de huidige richtlijn vallen.

Deze ontwikkelingen leiden tot toenemende verschillen tussen nationale wetgevingen en maken duidelijk dat het huidige Europese regelgevingskader onvoldoende toekomstbestendig is.

Rookpreventie Jeugd is van mening dat de herziening van de TPD en de TAD moet leiden tot een geïntegreerd Europees regelgevend kader dat zowel de werking van de interne markt versterkt als een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid waarborgt.

Productregels en regels voor reclame, promotie en sponsoring moeten daarbij in samenhang worden ontwikkeld, zodat de bescherming van jongeren niet afhankelijk is van de productcategorie of het gebruikte communicatiekanaal.

Rookpreventie Jeugd verwelkomt de gezamenlijke oproep van Nederland en zeven andere EU-lidstaten aan de Europese Commissie om de TPD en de TAD aan te scherpen. Wij ondersteunen de inzet voor een preventief en toekomstbestendig kader dat huidige en toekomstige generaties beschermt tegen nicotineverslaving. De herzieningen moeten niet alleen regelgevingslacunes sluiten, maar ook de aantrekkelijkheid, beschikbaarheid en promotie van tabaks- en nicotineproducten terugdringen.

## 1. Welk probleem moeten de herzieningen oplossen?

De huidige TPD is gebaseerd op een markt die grotendeels bestond uit traditionele tabaksproducten en de eerste generatie e-sigaretten.

De huidige nicotinemarkt wordt echter gekenmerkt door:

- voortdurende productinnovatie;
- grensoverschrijdende online verkoop;
- illegale import;
- digitale marketing via sociale media;
- nieuwe nicotineproducten die buiten of slechts gedeeltelijk binnen de bestaande Europese regelgeving vallen;
- uiteenlopende nationale wetgeving.

Naast productregulering vraagt ook de regulering van reclame, promotie en sponsoring om een toekomstbestendige aanpak. De herziening van de TAD moet voorkomen dat nieuwe producten, digitale communicatiekanalen en indirecte vormen van commerciële promotie buiten de reclamebeperkingen vallen.

Deze fragmentatie veroorzaakt vier samenhangende problemen:

**Ten eerste** ontstaan verschillen tussen nationale regelgevingskaders die de werking van de interne markt verstoren.

**Ten tweede** wordt grensoverschrijdend toezicht en handhaving complexer.

**Ten derde** ontstaan regelgevingslacunes waardoor jongeren eenvoudig kunnen overstappen naar vergelijkbare nicotineproducten waarvoor minder strenge regels gelden.

**Ten vierde** wordt de effectiviteit van de bescherming van de volksgezondheid (met name van jongeren) uitgehold.

Het probleem is daarmee niet uitsluitend een volksgezondheidsvraagstuk, maar eveneens een vraagstuk van marktordening en Europese harmonisatie.

Een uitsluitend reactieve aanpak, waarbij nieuwe producten pas na hun introductie worden gereguleerd, is onvoldoende. Het Europese kader moet voorkomen dat nieuwe productvormen, nicotineachtige stoffen of nicotinevrije varianten opnieuw ruimte bieden voor het aantrekken van jongeren en het omzeilen van bestaande regels.

Hetzelfde geldt voor nieuwe reclamevormen: commerciële promotie mag niet aan regels ontsnappen doordat zij via een nieuw kanaal, een tussenpersoon of een indirecte verwijzing naar een product of merk plaatsvindt.

## 2. Waarom is optreden op Europees niveau noodzakelijk?

Artikel 114 VWEU biedt de Europese Unie de bevoegdheid om nationale regelgeving te harmoniseren wanneer verschillen tussen lidstaten de goede werking van de interne markt belemmeren. Juist bij nicotineproducten is daarvan sprake.

Steeds meer lidstaten voeren eigen regels in voor onder andere:

- nicotinezakjes;
- smaakstoffen;
- wegwerpvapes;
- online verkoop;
- verpakking;
- reclame.

Deze nationale verschillen creëren onzekerheid voor producenten, bemoeilijken handhaving en vergroten het risico op marktverschuivingen tussen lidstaten.

Europese harmonisatie is daarom noodzakelijk om de interne markt goed te laten functioneren.

De herzieningen van de TPD en de TAD moeten daarbij op elkaar aansluiten: geharmoniseerde productregels moeten worden ondersteund door samenhangende beperkingen op grensoverschrijdende reclame, promotie en sponsoring.

Tegelijkertijd bepaalt artikel 114, lid 3, VWEU dat harmonisatie moet uitgaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid. Beide doelstellingen versterken elkaar.

Europese harmonisatie mag niet leiden tot een lager beschermingsniveau of strengere nationale maatregelen onnodig belemmeren. Het herziene kader moet daarom expliciet ruimte bieden voor verdergaande nationale maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid, waaronder verboden op nicotinezakjes en maatregelen tegen wegwerpvapes, binnen de voorwaarden van het Europese recht.

Dit uitgangspunt moet ook gelden voor verdergaande nationale beperkingen op reclame, promotie en sponsoring.

Grensoverschrijdende online verkoop mag nationale beschermingsmaatregelen niet ondergraven. Daarom zijn gezamenlijke Europese regels nodig die verkoop op afstand en de handhaving daarvan sluitend regelen.

Ook grensoverschrijdende digitale reclame mag geen route bieden om nationale beschermingsmaatregelen te omzeilen.

## 3. Welke beleidsoptie verdient de voorkeur?

De herziening van de Tabaksproductenrichtlijn en de Tabaksreclamerichtlijn is geen keuze tussen streng of soepel beleid, maar tussen fragmentatie of coherente marktordening.

Rookpreventie Jeugd pleit voor een verschuiving van een productgerichte benadering naar een functioneel regelgevend kader.

Niet de technische productcategorie zou centraal moeten staan, maar de kenmerken die bepalend zijn voor zowel de interne markt als de bescherming van jongeren tegen verslaving.

Daarbij gaat het onder andere om:

- nicotine;
- smaakstoffen;
- verpakking;
- reclame*, promotie en sponsoring*;
- digitale marketing;
- sociale media;
- online verkoop;
- grensoverschrijdende distributie en een onafhankelijk track-and-tracesysteem;
- milieuaspecten;
- maximale emissiewaarden;
- onafhankelijke wetenschappelijke methoden om de emissies te meten.

Dit functionele kader moet samengaan met concrete maatregelen om nieuwe routes naar nicotineverslaving te voorkomen en de aantrekkelijkheid van bestaande producten terug te dringen.

De TPD en de TAD moeten hiervoor een samenhangend geheel vormen, met op elkaar aansluitende definities, een sluitende reikwijdte en duidelijke verantwoordelijkheden voor toezicht en handhaving.

### Marktbevriezing voor nieuwe producten

Rookpreventie Jeugd ondersteunt de oproep tot een marktbevriezing voor nieuwe recreatieve nicotineproducten, producten met nicotineachtige stoffen en bijbehorende apparaten. Ook nicotinevrije producten die deze producten nabootsen, moeten worden meegenomen om ontwijking te voorkomen. Nieuwe productvormen mogen geen nieuwe route naar verslaving openen.

De reikwijdte van deze marktbevriezing moet duidelijk worden afgebakend, inclusief de behandeling van bestaande producten die nu buiten de TPD vallen. Het opnemen van

een product in het regelgevend kader mag niet automatisch betekenen dat het op de markt wordt toegelaten.

## Minder aantrekkelijke bestaande producten

Voor producten die op de markt mogen blijven, pleiten wij voor een breed verbod op smaakstoffen, strikte maximale nicotinegehalten, gestandaardiseerde producten en apparaten en neutrale verpakkingen. Vergelijkbare vormen van aantrekkelijkheid voor jongeren moeten consequent worden aangepakt, ongeacht de productcategorie. Ook nicotinevrije varianten en bijbehorende accessoires moeten worden meegenomen waar dat nodig is om ontwijking te voorkomen.

Sluitende reclamebeperkingen en verantwoordelijkheid van sociale media

De herziening van de TPD moet in samenhang met de herziening van de TAD worden uitgewerkt. Reclamebeperkingen moeten tabaks- en nicotineproducten en bijbehorende apparaten omvatten en gelden voor alle commerciële communicatiekanalen. Ook commerciële promotie via influencers, contentmakers en andere tussenpersonen moet hieronder vallen.

De herziene TAD moet voorzien in sluitende beperkingen op directe en indirecte reclame, promotie en sponsoring, zowel online als offline. Ook commerciële merkpromotie en sponsoring waarmee producten indirect onder de aandacht worden gebracht, moeten hieronder vallen. Nicotinevrije varianten, producten met nicotineachtige stoffen en accessoires moeten worden meegenomen waar dat nodig is om ontwijking te voorkomen.

Sociale media moeten verantwoordelijkheid dragen voor het voorkomen en verwijderen van verboden commerciële promotie en verkoop via hun diensten. De herziene regels moeten hiervoor duidelijke verplichtingen en effectieve handhaving bieden.

De herziening van de TAD moet daarbij aansluiten op het bredere Europese kader voor digitale diensten, zodat verplichtingen voor adverteerders, tussenpersonen en platforms elkaar versterken.

## Verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand

Wij pleiten voor een Europees verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaks- en aanverwante nicotineproducten. Dit moet samengaan met sluitende handhaving, ook bij online verkoop en invoer uit derde landen, zodat nationale beschermingsmaatregelen niet via buitenlandse aanbieders kunnen worden omzeild.

De regels voor verkoop op afstand en de reclamebeperkingen in de TAD moeten op elkaar aansluiten, zodat commerciële promotie, doorverwijzingen of tussenpersonen geen mogelijkheid bieden om deze regels te omzeilen.

### Milieu en onafhankelijke beleidsvorming

Milieuoverwegingen moeten integraal worden meegenomen, in lijn met de One Health-benadering: van productie tot afvalverwerking, met aandacht voor plasticvervuiling, elektronische onderdelen en niet-afbreekbaar afval. Het Europese kader moet ruimte bieden voor strengere nationale maatregelen tegen de milieuschade van deze producten, waaronder wegwerpvapes.

De ontwikkeling en uitvoering van het Europese kader moeten worden beschermd tegen de commerciële en andere gevestigde belangen van de tabaksindustrie, overeenkomstig artikel 5.3 van de WHO Framework Convention on Tobacco Control.

Dit geldt voor zowel de herziening van de TPD als die van de TAD.

## 4. Waarom is deze aanpak proportioneel?

Het proportionaliteitsbeginsel verlangt dat Europese regelgeving geschikt, noodzakelijk en evenredig is.

Proportionaliteit betekent echter niet dat ieder nicotineproduct een volledig afzonderlijk regelgevend regime behoeft.

Vanuit het perspectief van jongeren delen veel nicotineproducten dezelfde kenmerken.

De aantrekkelijkheid wordt in belangrijke mate bepaald door:

- smaakstoffen;
- aantrekkelijke verpakkingen;
- marketing;
- influencers;
- sociale media;
- online verkoop.

Juist deze kenmerken stimuleren experimenteren met nicotine.

Een geharmoniseerde aanpak van deze kenmerken moet de aantrekkelijkheid en toegankelijkheid voor jongeren verminderen. De gekozen maatregelen moeten daarbij worden onderbouwd op hun geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid. Ook de voorgestelde marktbevriezing vraagt om een duidelijke afbakening en onderbouwing.

Voor de TAD betekent dit dat reclamebeperkingen moeten worden beoordeeld vanuit hun bijdrage aan het voorkomen van gebruik en verslaving, in het bijzonder onder jongeren. De keuze van een communicatiekanaal of promotievorm mag op zichzelf geen reden zijn om vergelijkbare commerciële beïnvloeding verschillend te behandelen.

Differentiatie blijft mogelijk wanneer objectieve wetenschappelijke verschillen tussen producten daartoe aanleiding geven. Die differentiatie mag echter niet leiden tot nieuwe lacunes in de bescherming van jongeren. Verschillen tussen producten mogen geen reden zijn om vergelijkbare vormen van op jongeren gerichte aantrekkelijkheid, marketing of verkoop buiten de regels te laten vallen.

## 5. Bijdrage aan Europese beleidsdoelstellingen

Een geïntegreerd Europees nicotinekader met samenhangende regels voor producten en reclame ondersteunt meerdere Europese beleidsdoelen tegelijkertijd.

Het draagt bij aan:

- een beter functionerende interne markt (artikel 114 VWEU);
- een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid;
- de uitvoering van de WHO Framework Convention on Tobacco Control*, waaronder de bepalingen over reclame, promotie en sponsoring*;
- de doelstellingen van Europe's Beating Cancer Plan;
- de doelstellingen van Europa's Safe Hearts Plan;
- de Better Regulation Agenda van de Europese Commissie;
- toekomstbestendige Europese regelgeving.

Rookpreventie Jeugd wil daarnaast voorkomen dat het terugdringen van tabaksgebruik gepaard gaat met een nieuwe generatie die afhankelijk wordt van andere nicotineproducten. Bescherming tegen nicotineverslaving moet daarom een expliciet uitgangspunt zijn van het herziene kader.

De herziening van de TPD en de TAD biedt daarmee een kans om zowel juridische als maatschappelijke doelstellingen in samenhang te realiseren.

## Slotbeschouwing

De discussie over de herziening van de Tobacco Products Directive en de Tobacco Advertising Directive moet niet worden gevoerd vanuit afzonderlijke productcategorieën, maar vanuit de vraag welk regelgevend kader nodig is voor de nicotinemarkt en het reclamelandschap van de komende decennia.

Een toekomstbestendig kader moet voorkomen dat nieuwe producten telkens nieuwe regelgevingslacunes en nieuwe routes naar verslaving openen. Daarom steunt Rookpreventie Jeugd een duidelijk afgebakende marktbevriezing, strenge regels voor producten die op de markt mogen blijven en sluitende beperkingen op reclame, promotie, sponsoring en grensoverschrijdende verkoop op afstand.

De TPD en de TAD zijn daarbij complementair: productregulering kan niet los worden gezien van de manier waarop producten en merken worden aangeprezen. Alleen een samenhangende herziening kan voorkomen dat de bescherming die de ene richtlijn biedt, via lacunes in de andere wordt ondergraven.

Een geïntegreerd Europees kader dat uitgaat van harmonisatie waar mogelijk, proportionele differentiatie waar noodzakelijk en ruimte voor strengere nationale bescherming, sluit aan bij artikel 114 VWEU en het proportionaliteitsbeginsel. Het moet de Europese ambitie van een tabaksvrije generatie ondersteunen en voorkomen dat jongeren in plaats daarvan afhankelijk worden van andere nicotineproducten.