

Neutrale verpakkingen:

Geen bewijs van effectiviteit voor volksgezondheid, maar wel negatieve economische effecten en juridische onzekerheid

Beknopte samenvatting

De zogenoemde 'plain packaging' of de 'neutrale verpakking van tabaksproducten' verwijst naar regelgeving die het gebruik van merknamen op tabaksproducten verbiedt. Deze maatregel houdt in dat alle vormen van branding zoals handelsmerken, logo's, kleuren en grafische afbeeldingen van de verpakking van tabaksproducten moeten worden verwijderd, en sluit iedere vorm van productdifferentiatie uit door het uiterlijk van tabaksverpakkingen te 'standaardiseren'. Het gebruik van handelsmerken met grafische elementen is daardoor niet meer mogelijk, en voor woordmerken geldt in dat geval een voorgeschreven formaat en lettertype.

Deze paper toont aan dat er verschillende bezwaren tegen deze neutrale verpakkingen voorhanden zijn:

- Er is geen bewijs over de effectiviteit van neutrale verpakkingen;
- Neutrale verpakkingen schaden de Belgische economie en lokale handelaars;
- Neutrale verpakkingen vormen een bedreiging voor verschillende andere sectoren;
- Neutrale verpakkingen stimuleren de illegale handel;
- Link tussen illegale handel in sigaretten en financiering van criminele en terroristische organisaties;
- De Europese Tabaksrichtlijn (EU TPD2) zet de deur niet open om neutrale verpakkingen in te voeren;
- Neutrale verpakkingen zijn in strijd met Nationale, Internationale en Europese wetgeving;
- Er zijn reeds ingrijpende alternatieve maatregelen gepland.

Elk van deze bezwaren worden verder in deze paper in detail behandeld.

Plain Packaging is niet effectief, vooralsnog leveren neutrale verpakkingen geen enkel duidelijk aantoonbare effect op de volksgezondheid en brengt enkel negatieve neveneffecten met zich mee.

Waarom zouden beleidsmakers een maatregel invoeren waarvan de resultaten op de volksgezondheid uiterst onzeker of betwistbaar zijn, terwijl ze de doodsteek kunnen betekenen voor lokale handelaars en kleine fabrikanten, het illegale circuit gaan voeden en de Staat veel geld zal kosten?

1. Er is geen bewijs over de effectiviteit van neutrale verpakkingen

Tot op heden zijn neutrale verpakkingen voor tabaksproducten in voege in Australië, Nieuw-Zeeland, Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Sinds neutrale verpakkingen in die landen geïmplementeerd werden, is er echter sluitend wetenschappelijk bewijs dat deze maatregel het aantal (jonge) rokers effectief heeft doen dalen.

Integendeel: in het **Verenigd Koninkrijk** is het aantal rokers zelfs met 11% gestegen sinds de invoering in 2017, zoals bleek uit onafhankelijke studies die het tabaksverbruik in kaart brengt. Zoals blijkt uit cijfers van de maandelijkse Smoking Toolkit Study¹, die wordt uitgevoerd door de University College London, met de steun van het Britse ministerie van Volksgezondheid, zijn er in de eerste maanden van 2018 systematisch meer rokers dan tijdens dezelfde maanden in 2017, voor de invoering van neutrale verpakkingen.

Een jaar na de invoering van de neutrale verpakking bleek dat de verkoop van tabak met slechts 0,7% was verminderd in **Frankrijk**. De Franse Minister Agnès Buzyn gaf eveneens al toe dat “de neutrale verpakkingen niet hebben bijgedragen tot de daling van de officiële tabaksverkopen”. Een stelling die ook werd overgenomen door vooraanstaande wetenschappers die nochtans initieel voorstander waren van de invoering van de gestandaardiseerde verpakking.

Een recente Franse studie van het onafhankelijke Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies, toont zeer duidelijk dat neutrale verpakking weinig impact heeft bij jongeren. Zo zegt 85% van de jonge rokers dat “de verpakking geen enkel belang heeft, maar dat het de smaak is die het verschil maakt”. En amper 1/3 van de jongeren zegt dat “bepaalde verpakkingen zin geven om meer te roken”. Maar wat misschien de interessantste resultaten van deze studie zijn, is het enerzijds het feit dat slechts 35% van jongeren voorstander is van geneutraliseerde verpakking en dat nog geen 41% van de jongeren van mening is dat de invoering van geneutraliseerde verpakking jongeren kan helpen om niet te roken, een aandeel dat nog daalt tot 28% bij jongeren die roken.²

In **Australië**, dat als eerste land dit systeem introduceerde, blijkt dat de rokersprevalentie slechts zeer lichtjes daalde tussen 2013 en 2017, van 12,8% naar 12,2%, volgens de officiële cijfers³. Terwijl andere studies spreken over een aandeel van 14,1% van de bevolking die rookt. Dit is een evolutie die zich reeds verschillende decennia doorzet en niet significant versnelde door de invoering van neutrale verpakkingen, maar eerder het gevolg is van een opeenvolging van spectaculaire prijsstijgingen. Een op vijf rokers geeft aan illegale tabak te hebben gekocht, terwijl dit aandeel nog maar 14,2% was in 2012.

In 2013, na een gelijkaardige studie, stelde G. Neideck, directeur bij het AIHW, dat men bezwaarlijk de daling in het aantal rokers tussen 2010 en 2013 aan plain packaging zou kunnen toedelen. Dit wordt ook bevestigd door een uitvoerig rapport van Londen Economics.⁴, terwijl meerdere maatregelen werden genomen dan alleen neutrale verpakking. Verder blijkt dat de totale uitgaven voor tabak eind 2017 zelfs stegen met 2,6% t.o.v. een jaar eerder.

Volgens een onderzoek van de AIHW (Australian Institute of Health and Welfare) steeg het aantal rokers tussen 12 en 17 jaar na de invoering van neutrale verpakkingen van 2,5% dagelijkse rokers in 2010 tot 3,4% dagelijkse rokers in 2013. Het feit dat het aantal jongere rokers (12-17 jaar) niet is verminderd door de invoering van neutrale verpakkingen wordt ook bevestigd door een uitvoerig rapport van de Universiteit van Zurich⁵.

Dat neutrale verpakkingen geen noemenswaardige invloed lijken te hebben op de keuze om al of niet te roken hoeft niet te verwonderen. Diverse studies hebben dit immers al aangetoond. Een Belgisch onderzoek uit

¹ <http://www.smokinginengland.info/latest-statistics/>

² Tendances n° 125, OFDT, Mai 2018, Tabagisme et paquet de cigarettes : opinions des adolescents de 17 ans

³ Cijfers van het Australian Institute of Health and Welfare

⁴ <http://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2013/11/London-Economics-Report-Australian-Prevalence-Final-Report-25-11-2013.pdf>

⁵ Summary: <http://www.econ.uzh.ch/static/workingpapers.php?id=828> /

Full report:

<http://www.econ.uzh.ch/static/wp/econwp149.pdf>

2012⁶ bevestigt dat de verpakking één van de minst bepalende factoren is. Ook de Eurobarometer (onderzoek in opdracht van de Europese Commissie) van 2012 toont aan dat Belgen vooral starten met roken door de vriendengroep (84%), en de ouders die roken (29%). De verpakking daarentegen, is de minst bepalende factor om te starten met roken (slechts 1%). De twee belangrijkste redenen om te stoppen met roken voor Belgen, zijn dan weer bezorgdheden omtrent de eigen gezondheid (52%), de familie, partner en vrienden (39%) en de prijs van tabaksproducten (30%).⁷ Dit wordt ook bevestigd door de Stichting tegen Kanker in een onderzoek van 2015.⁸ Preventie-campagnes moeten zich richten op het creëren van een gedragsverandering bij jongeren en hun onmiddellijke omgeving, zoals ook gesteld in de gezondheidsenquête van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.⁹ Deze campagnes dienen echter met de juiste budgetten ondersteund te worden op het bevoegde beleidsniveau.

Samengevat: er is geen sluitend bewijs dat Plain Packaging effectief is, integendeel.

⁶ G. van Hal en anderen, Flemish adolescents' perceptions of cigarette plain packaging; a qualitative study with focus group discussions, in BMJ open, november 2012

⁷ TNS OPNION & SOCIAL at the request of DG HEALTH AND CONSUMERS, Special Eurobarometer 385, Attitudes of Europeans towards tobacco, European Commission, Mei 2012.

⁸ GFK en STICHTING TEGEN KANKER, houding van jongeren t.a.v roken en tabaksreclame, een onderzoek voor de Stichting tegen Kanker, 2015, p.12.

⁹ L. Gisle (2013), het gebruik van tabak, uit: Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, Gezondheidsenquête, 2013

2. Neutrale verpakkingen schaden de Belgische economie en lokale handelaars

Alle handelspartners, gaande van tabaksfabrikanten en hun toeleveranciers, groothandel, supermarkten, tot de detailhandel, zullen de negatieve effecten van neutrale verpakkingen dragen. Naast eerdergenoemde schade door illegale handel, zullen zij getroffen worden door stijgende kosten en prijsdruk en ook de Belgische export zal schade ondervinden.

Unizo publiceerde onlangs de resultaten van een studie omtrent de rendabiliteit van dagbladhandelaars. Daaruit bleek dat het aantal krantenwinkels in Vlaanderen sterk bleef dalen: in 2012 waren er nog bijna 2.000, vandaag zijn het er nog maar 1.500. Een op vier dagbladhandelaars is dus op zes jaar tijd verdwenen. Het Neutraal Syndicaat voor Zelfstandigen bevestigt deze tendens: elke maand sluiten 6 krantenwinkels hun deuren. In gans België waren er in 2011 3.950 krantenwinkels, een getal dat nu staat op nog geen 3.250. Zoals de voorzitter van het NSZ, Christine Mattheeuws zei: “Er zijn weinig andere sectoren die de laatste jaren zo getroffen werden.”

Voor de overgebleven krantenwinkels ziet de situatie er allesbehalve rooskleurig uit: 40% is verlieslatend en een uitbater verdient gemiddeld minder dan 1.700 euro bruto per maand. Volgens Luc Ardies van Unizo “is de situatie in vergelijking met zes jaar geleden dramatisch verslechterd.”

Terwijl ze een cruciale rol spelen in het sociale weefsel van lokale gemeenschappen en steeds meer een onontbeerlijke functie hebben – aangezien velen dienstdoen als postpunt of als leverplaats voor pakjesdiensten – kan de invoering van neutrale verpakkingen de doodsteek betekenen voor deze lokale handelaars, en ze zijn niet de enigen voor wie de impact zo groot zal zijn:

- Talrijke KMO's – “*de ruggengraat van de Belgische economie*” aldus het Regeerakkoord¹⁰ – zijn actief in de productie van roltabak en sigaren. Daarmee is ons land een van de belangrijkste exportlanden voor tabaksproducten in en buiten de Unie. Bij de invoering van neutrale verpakkingen, zou dit impliceren dat lokale bedrijven hun productie moeten aanpassen, hetgeen een grote meerkost met zich meebrengt en financieel niet haalbaar is voor lokale KMO's in deze economisch moeilijke tijden. In een breder perspectief zou dit ook onzekerheid teweeg kunnen brengen voor andere belangrijke exportsectoren in ons land, zoals de biersector.
- Ook de kleinhandel die een belangrijke rol inneemt in het economische, maar ook sociale weefsel, zal zwaar getroffen worden. Voor deze (veelal) eenpersoonszaken die reeds zwaar onder druk staan en waarvan de tabaksverkoop tot een derde van hun totale verkoop bedraagt¹¹, zullen extra kosten opduiken. Deze kosten hebben betrekking tot voorraadbeheer, invloed van de illegale handel, maar ook de toenemende tijd die het zal kosten om een klant te bedienen. 78% van de bevroegde handelaars ervaren een stijging van de bedieningstijd van volwassen consumenten, twee derde van de handelaars ervaart problemen met het geven van het verkeerde product aan de consument, 1 op 2 winkeliers geeft aan dat er meer foutieve bestellingen geplaatst worden, en 83% stelt vast dat er meer tijd nodig is om de geleverde goederen te verwerken.¹²
- Doordat bij neutrale verpakkingen de onderscheidende kenmerken van het merk verdwijnen van de tabaksproducten, zullen de prijzen onder druk komen te staan. Wanneer deze kenmerken wegvallen, is de verkoopprijs het enige aspect waarop tabaksproducenten nog onderling met elkaar kunnen concurreren. Volwassen consumenten zullen ook sneller kiezen voor goedkopere alternatieven welke minder inkomsten genereren voor de volledige handelsketen en de overheid. Door deze prijsdruk, de gelijktijdige groei van de illegale handel, en de schade aan de klein- en groothandel wordt de Belgische concurrentiepositie ondergraven. Een verbetering van de concurrentiepositie van de ondernemingen is nochtans een prioriteit volgens het Regeerakkoord.¹³
- Volgens een peiling in het **Verenigd Koninkrijk**¹⁴, is de impact van de neutrale verpakking op lokale handelaars groot:

¹⁰ Regeerakkoord, 10 oktober 2014, p. 19.

¹¹ L. Ardies, Directeur UNIZO Winkelraad, Een witboek voor de Dagbladhandel, Brussel, Mei, 2014.

¹² KPMG, Illicit tobacco in Australia – full year report 2014, 20 maart 2015, p. 25, 27, 29, 36-37, en 41.

¹³ Regeerakkoord, 10 oktober 2014, p. 79.

¹⁴ Tobacco Retailers Alliance, <http://www.tralliance.org.uk/press-releases/2679/>

- 80% van de ondervraagde handelaars zegt dat de invoering van plain packaging hun bezoekersaantal heeft doen dalen
- Voor de helft van de handelaars is dit bezoekersaantal met 20% tot 30% gedaald
- Bijna drie kwart zegt dat de gevolgen van de illegale handel hen belet om in hun winkel te investeren of extra personeel aan te werven

Neutrale verpakkingen brengen schade toe aan de handel, verslechteren de Belgische concurrentiepositie en ondergraven de staatsinkomsten.

3. Neutrale verpakkingen vormen een bedreiging voor verschillende andere sectoren

Het rechtvaardigen van neutrale verpakkingen voor tabaksproducten stelt een onomkeerbaar precedent die de deur opent om gelijkaardige verpakkingen verplicht te stellen voor andere productcategorieën (bier, wijn, sterke drank, frisdrank, fast food, snoep...).

In verschillende landen zijn reeds eerste voorstellen gelanceerd om neutrale verpakkingen voor andere productcategorieën in te voeren:

- In februari 2015 werd in Ierland een wetsvoorstel ingediend om de alcoholconsumptie en de schadelijke gevolgen hiervan terug te dringen. Hierbij wordt er gesteld dat alcohol gelijkaardig aan tabaksproducten behandeld moet worden, waarbij plain packaging genoemd wordt als best practice.¹⁵
- In Australië stelde chieff health officer van Queensland Jeannette Young voor om te onderzoeken of de plain packaging-aanpak toegepast op tabaksproducten kan helpen in het terugdringen van obesitas door het consumeren van junkfood. De toenmalige minister van Volksgezondheid in Queensland, Lauren Springborg, stelde dat regulering omtrent voeding onvermijdelijk is. Voorlopig heeft de Australische overheid nog geen verdere stappen ondernomen.¹⁶
- Ook in andere landen (Thailand, het Verenigd Koninkrijk, Indonesië en Canada) vinden discussies plaats over het invoeren van neutrale of gelijkaardige verpakkingen voor verschillende productcategorieën

Het invoeren van neutrale verpakkingen op tabaksproducten stelt een onomkeerbaar precedent voor andere productcategorieën. De gevolgen van het verplichten van verdere standaardisatie van deze productcategorieën zijn niet te overzien voor de internationale en lokale economie.

¹⁵ Joint Committee on Health and children, Report on the Pre-Legislative Scrutiny of the General Scheme of the Public Health (Alcohol) Bill 2015, Juni 2015

¹⁶ Sharnee Rawson, "Graphic images, plain packaging on agenda in bid to combat growing obesity problem", Courier Mail, 16 juli 2013

4. Neutrale verpakkingen stimuleren de illegale handel

Illegale handel en namaak van sigaretten is geen randfenomeen, noch in Europa, noch in België

In België zouden tussen 5%¹⁷ en 10%¹⁸ van de sigaretten die gerookt worden illegaal verkocht zijn, tegenover een Europees gemiddelde van 10.4%.¹⁹ Dit komt overeen met 48 miljard sigaretten die illegaal werden gerookt in de Europese unie, wat overeenkomt met een bedrag van 10,2 miljard euro die de lidstaten zijn misgelopen. Voor België wordt dit bedrag op 71 miljoen geschat. Volgens een andere studie, die door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) werd uitgevoerd, zouden er in 2015 naar schatting in heel Europa 3,8 miljard sigaretten in beslag zijn genomen. Dat cijfer zou volgens OLAF echter slechts 10 % van de tabaksmokkel in Europa vertegenwoordigen.

Over de laatste vijf jaar kenden we eerst een sterke stijging van het aantal in beslag genomen sigaretten in België (173 miljoen in 2013, 192 miljoen in 2014, 266 miljoen in 2015) waarna een spectaculaire terugval opgemerkt werd met 'slechts' 80 miljoen sigaretten in 2016. Zoals de Minister van Financiën in het Parlement zei²⁰, is dit te verklaren door een verlegging van de traditionele smokkelroutes van het Verre Oosten via het Midden-Oosten naar Zuid-Europa en anderzijds rechtstreeks van het Midden-Oosten naar Zuid-Europa. Daarnaast is er een bijzonder verontrustend fenomeen waarbij het aantal vaststellingen van illegale sigarettenfabrieken een exponentiële groei kende in de EU. De illegaal geproduceerde sigaretten zijn bestemd voor een groot aantal Lidstaten zoals wordt aangetoond door het feit dat het drukwerk in die illegale fabrieken in allerlei opschriften in verschillende talen werd aangetroffen.

Dit neemt niet weg dat illegale tabakshandel ook in België een probleem vormt. Zo werd in april 2017 een illegale sigarettenfabriek ontmanteld in Zandvliet. Er werd een werkende versnijdingsmachine voor ruwe tabak aangetroffen en meer dan 30 ton tabak, ofte het equivalent van 45 tot 60 miljoen sigaretten. In mei 2017 werden de sluikevoer van 89.698.760 sigaretten vastgesteld in acht containers in Antwerpen. In 2016 werden twee illegale productie-eenheden ontdekt in Maaseik en Ans en in april 2016 nam men 52.497.600 sigaretten in beslag in Antwerpen. In 2015 werden in Bergen 72.000.000 illegale sigaretten gevonden. Deze gemediatiseerde gevallen alleen al, komen overeen met meer dan 15 miljoen pakjes sigaretten...

Neutrale verpakkingen maken het eenvoudiger om namaakproducten te produceren. In plaats van verschillende producten na te maken, volstaat het om één enkele neutrale verpakking te kopiëren. Ten tweede, stimuleert dit de smokkel van producten met merkverpakkingen die in andere landen wel nog legaal op de markt aanwezig zijn (inclusief "cheap whites"). Ten derde, zou dit de illegale productie van namaakproducten met merklogo kunnen stimuleren. Zoals de Britse Douanediensten al stelden in 2014 zal de invoering van plain packaging de productie van nagemaakte verpakking goedkoper en eenvoudiger maken voor criminele organisaties en is het mogelijk dat deze organisaties zullen trachten om het legale circuit te betreden met hun illegale nagemaakte producten²¹.

Gevaar voor de gezondheid

Onderzoek van de FOD Volksgezondheid (2011) heeft aangetoond dat sigaretten op de zwarte markt dubbel zoveel teer kunnen bevatten als wettelijk toegestaan. Het onderzoek concludeert dat "*de producten uit het zwarte circuit geenszins voldoen aan de normen en een nog grotere belasting zijn voor de gezondheid*"²². In Engeland bevatten dergelijke illegale sigaretten gevaarlijke ingrediënten of stoffen zoals asbest, menselijke uitwerpselen, stof, schimmel, dode vliegen of nog rattenuitwerpselen.

¹⁷ KPMG, Project Sun, A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland, 2016 results

¹⁸ Belgium Empty Pack Collection Study, MSIintelligence, Q4 2017

¹⁹ KPMG, Project Sun, A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland, 2014 results.

²⁰ <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B138-902-1888-2017201819052.xml>

²¹ The Introduction of Standardised Packaging for Tobacco; HMRC's Assessment of the Potential Impact on the Illicit Market, augustus 2014;

²² <http://www.belgamediasupport.be/pressrelease/detail.do?pressId=17559&type=releases&subType=bysector&searchKey=cc85f6ad-a973-11e1-9cd7-df03b5991b76&subSearchKey=67e89339-70b9-11df-a708-d95cba5c327e&pageIndex=1&releasePageIndex=6&firstCharOfName=null§orCode=1063®ionCode=null>

Impact van Plain Packaging op de opkomst van illegale handel

Met de invoering van neutrale verpakkingen wordt het goede werk van de douane in het gedrang gebracht.

- In **Australië** was het aandeel van illegale tabaksproducten in de totale consumptie sinds 2010 aan het zakken, maar steeg opnieuw vanaf 2012, het jaar waarin plain packaging werd ingevoerd. Dat aandeel steeg van 11,5% in 2012 naar 14,7% in 2014 en zelfs 15,0% in 2017²³. Dit is een verlies van 1,91 miljard AUD voor de staatsinkomsten komende van accijnzen in 2017.
- In het **Verenigd Koninkrijk** werden snel na de invoering, de eerste nageemaakte neutrale verpakkingen in de handel teruggevonden. In 2017 zou de illegale markt met 33% zijn gestegen wat overeenkomt met een inkomstenderving van 2,4 miljard £ voor de Staat²⁴. Gemiddeld zou elke handelaar die tabak verkoopt jaarlijks meer dan 34.000 £ omzet mislopen. Meer dan een kwart van de rokers in het Verenigd Koninkrijk zegt in een opiniepeiling dat zij door de maatregel meer geneigd zijn om onbelaste tabak te kopen, wat overeenkomt met 1,9 miljoen mensen in heel het land.²⁵ Een enquête van de Tobacco Retailers' Alliance in 2018 toont aan dat 58% van lokale handelaars op de hoogte zijn van de verkoop van illegale 'plain packaged' sigaretten in hun buurt²⁶.

Nochtans had de Britse Douanediensdienst op voorhand gewaarschuwd dat de invoering van geneutraliseerde verpakkingen welbepaalde gevolgen zou kunnen hebben²⁷, zoals

- Rokers die meer geneigd zouden zijn om illegale sigaretten uit te proberen, aangezien de prijs een nog belangrijkere factor zal zijn in hun keuze aangezien er geen onderscheid meer is in de verpakking
- De markt van 'illicite whites' zou nog verder toenemen, aangezien illegale circuits meer en meer aanvaard worden door de bevolking, zeker bij de jongere generaties zoals blijkt uit consumentenonderzoek
- De invoering van plain packaging zal diegenen die geneigd zijn om te beginnen met roken, vooral jongeren, meer leiden naar illegale merken

Met zijn open economie en verschillende landsgrenzen is België des te meer blootgesteld aan de verschillende vormen van illegale handel in tabaksproducten die neutrale verpakkingen teweegbrengen

²³ KPMG, Illicit tobacco in Australia – 2017 Full Year Report

²⁴ <https://www.betterretailing.com/first-fake-plain-packs-discovered>

²⁵ TMA anti-illicit trade poll, april-mei 2018, http://the-tma.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/UK-AIT-REPORT_PRINT-2017_v3.pdf

²⁶ Tobacco Retailers Alliance, 2018 <http://www.tralliance.org.uk/press-releases/2679/>

²⁷ [The Introduction of Standardised Packaging for Tobacco](#); HMRC's Assessment of the Potential Impact on the Illicit Market, augustus 2014;

5. Link tussen illegale sigarettenhandel en terrorisme

Wat nog verontrustender is, is dat tabaksmokkel en belangrijke bron van inkomsten is voor terroristische groeperingen, zoals verschillende experts ook duidelijk stelden. Het Centre d'Analyse du Terrorisme²⁸ concludeerde in 2015 dat vijftien (15 !) terroristische organisaties zoals de TTP (Pakistaanse taliban), Lashkar-E-Taiba (LeT), Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), Hezbollah, Hamas, de FARC, de PKK, ETA et het IRA regelmatig en in belangrijke mate illegale handel drijven in sigaretten of sigaretten namaken om zich te financieren. Een van de belangrijkste redenen om deze criminele activiteiten op te starten is dat sigaretten vrij gemakkelijk nagemaakt kunnen worden. Met Plain Packaging wordt dit echter nog eenvoudiger...

De terrorist die in januari 2015 vier mensen doodde en vijf mensen verwondde in de Hyper Cacher supermarkt in Parijs, wordt zo door het CAT, direct gelinkt aan groepen die illegale handel voerden in sigaretten.

- De Europese Commissie zei in 2015 dat illegale handel in tabak al lang wordt erkend als een van de belangrijke bronnen van inkomsten van de georganiseerde misdaad en, in sommige gevallen, terroristische groeperingen. De nieuwe Europese agenda rond Veiligheid, dat door de Commissie werd aangenomen in 2015, erkent het belang om illegale handel van sigaretten te bestrijden om deze belangrijke inkomsten voor criminele organisaties stop te zetten.
- De voormalige Franse Minister van Financiën Christian Eckert zei in 2015 in Le Figaro dat “de douanediens ten meer betrokken moeten worden in de strijd tegen terrorisme. Het is geweten en bewezen dat vele jihadisten betrokken zijn bij dergelijke praktijken (namaak, illegale handel van tabak en drugs).
- UNIFAB, l'Union des Fabricants pour la lutte contre la contrefaçon, geeft in haar rapport van 2016 een uitgebreid overzicht van het belang van namaak en illegale handel voor terroristische organisaties.²⁹
- Margarete Hofmann, directeur bij het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) zei in 2017 dat “het aandeel van illegale sigaretten in bepaalde landen zeer verontrustend is, zeker omdat we weten dat de smokkel van tabak een van de belangrijkste bronnen van inkomsten is voor de georganiseerde misdaad”³⁰.
- Dr. Louise Shelley, zei dat “olie niet de enige bron van inkomsten van IS is. Een nog belangrijkere bron van inkomsten komt van namaaksigaretten, geneesmiddelen, gsm's, antiques...”³¹
- In 2009 al, zei de Secretaris-generaal van Interpol dat “paramilitaire groepen en georganiseerde misdaad zich concentreren op – vooral – het namaken van sigaretten, om grote winsten te boeken en terroristische acties te financieren. Illegale handel van sigaretten vertegenwoordigt 20% van de financiering van dergelijke terroristische groepen.

²⁸ Financement du terrorisme : la contrebande et la contrefaçon de cigarettes, CAT, maart 2015

²⁹ https://www.unifab.com/wp-content/uploads/2016/06/Rapport-A-Terrorisme-2015_GB_22.pdf

³⁰ <https://www.euractiv.com/section/trade-society/interview/olaf-official-tobacco-smuggling-major-source-for-organised-crime/>

³¹ <https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/2014-11-30/blood-money>

6. TPD zet de deur niet open om neutrale verpakkingen in te voeren

De invoering van neutrale verpakkingen is volgens de herziene Tabaksrichtlijn (TPD) aan strikte regels onderworpen. Plain packaging kan dus niet zomaar ingevoerd worden. Bovendien hebben verschillende economische operatoren de richtlijn, en meer bepaald het artikel en de overweging aangaande verdere standaardisatie van tabaksverpakkingen, voor het Europees Hof van Justitie gebracht ter herziening. Een uitspraak van deze zaak wordt verwacht in de loop van 2016.³² Het invoeren van neutrale verpakkingen is bijgevolg prematuur.

Op het niveau van de Europese Unie (EU), hebben de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad er expliciet voor gekozen geen Europese wetgeving in te voeren inzake plain packaging, via de herziene Tabaksproductenrichtlijn³³. In het bijbehorende wetgevingsproces stemden alle vijf de commissies voor advies van het Europees Parlement, evenals de hoofdcommissie (ENVI), tegen plain packaging. Bovendien hebben veel lidstaten en nationale parlementen hun bezorgdheid uitgesproken over plain packaging.

Momenteel werpt art. 24 (2) in combinatie met overweging 53 van de TPD voor lidstaten behoorlijke obstakels op; lidstaten dienen onder meer aan te tonen dat plain packaging:

- gerechtvaardigd is op grond van volksgezondheid,
- rekening houdt met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat door de TPD tot stand wordt gebracht,
- evenredig is,
- geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapt beperking van de handel tussen lidstaten vormt,
- verenigbaar is met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU),
- WTO-verplichtingen respecteert.

De invoering van neutrale verpakkingen is volgens Cimabel in strijd met de TPD:

- **Plain Packaging is niet gerechtvaardigd op grond van de volksgezondheid:** het is niet effectief in Australië, voornamelijk leveren neutrale verpakkingen enkel duidelijk aantoonbare negatieve neveneffecten op.
- **Plain packaging houdt geen rekening met het hoge beschermingsniveau voor de volksgezondheid tot stand gebracht in de TPD:** Logischerwijs is het niet mogelijk om dit te beoordelen voordat België daadwerkelijk de herziene TPD heeft omgezet en de effecten zijn geanalyseerd. Bovendien verwacht de Europese Commissie dat de maatregelen van de herziene TPD pas in de vijf jaar na de omzetting daadwerkelijk effect zullen hebben.³⁴ Daardoor lijkt het moeilijk voor te stellen hoe België aan deze vereiste zou kunnen voldoen.
- **Plain packaging is in strijd met het 'vrije verkeer van goederen' conform Artikel 34 VWEU:** producten met een handelsmerk die legaal in een lidstaat zijn geproduceerd en in de handel gebracht, zouden niet kunnen worden geïmporteerd en verkocht in een lidstaat waar neutrale verpakkingen zijn ingevoerd.
- **Plain packaging is in strijd met de verplichtingen van de WTO:** Honduras, Indonesië, de Dominicaanse Republiek en Cuba hebben in 2012 en 2013 een zaak aanhangig gemaakt tegen de plain packaging-wetgeving in Australië voor de Wereld Handelsorganisatie (WTO). De 4 leden van de WTO zijn van mening dat de plain packaging-wetgeving ingaat tegen verschillende WTO verplichtingen (zoals intellectuele eigendom (TRIPS) en handelsbarrières (TBT)). Een finaal rapport over deze zaak werd nog steeds niet gepubliceerd door het WTO-panel.
-

Invoering van plain packaging is niet legaal gezien de strenge voorschriften die de TPD stelt. De effecten van de TPD inzake volksgezondheid dienen eerst geanalyseerd te worden alvorens verdere stappen ondernomen worden. Bovendien staat de legaliteit van de invoeren van neutrale verpakkingen in de EU ter discussie.

³² Philip Morris International, Press Releases: Philip Morris International Granted Right to Challenge EU's Tobacco Products Directive Before the Court of Justice of the European Union, 3 november 2014.

³³ Richtlijn 2014/40/EU over de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van de Richtlijn 2001/37/EG verscheen op 29 april 2014 in het Publicatieblad van de Europese Unie en werd op 19 mei 2014 van kracht.

³⁴ Europese Commissie, Effectbeoordeling van de herziene TPD, SWD (2012), 452 (definitieve versie), p. 113.

7. Neutrale verpakkingen zijn in strijd met Nationale, Internationale en Europese wetgeving

Mocht België het wetsvoorstel tot het invoeren van plain packaging aannemen, zou dit een schending betekenen van het nationaal recht (meer specifiek zowel de Belgische grondwet als het Benelux-merkenrecht), het Europees recht en het internationaal recht.

- Plain packaging vormt een ongerechtvaardigde belemmering van diverse fundamentele rechten. Plain packaging sluit met name het gebruik van handelsmerken uit en vormt een onteigening van intellectuele-eigendomsrechten, hetgeen, in ieder geval, alleen kan worden gerechtvaardigd als dergelijke wetgeving zou voorzien in gepaste compensatie voor de getroffen merkhouders. Deze fundamentele rechten zijn vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest)³⁵ en de Belgische grondwet. In het Belgische rechtssysteem kunnen schendingen van het Europees recht als basis dienen om tegen een nationale wetgeving in beroep te gaan bij een nationaal gerechtshof, in het bijzonder het Grondwettelijk Hof. Het door België geratificeerde internationaal recht (inclusief het Europees recht) maakt zelfs integraal deel uit van het Belgisch recht.
- Plain packaging is strijdig met de verplichtingen die België heeft op grond van internationale verdragen, enerzijds omdat het TRIPS-verdrag³⁶ stelt dat *het gebruik van een handelsmerk niet mag worden bemoeilijkt op een wijze die afbreuk doet aan het vermogen tot het onderscheiden van de waren van de ene onderneming van die van andere ondernemingen* en anderzijds omdat het TBT verdrag³⁷ stelt dat *technische regels niet voorbereid, aangenomen of toegepast mogen worden met de mogelijkheid of met het doel om onnodige obstakels te vormen voor de internationale handel*.
 - Als België plain packaging zou invoeren, zou dit hoogstwaarschijnlijk – net als bij de Australische plain packaging-wetgeving – leiden tot geschillenbeslechtsprocedures van de WTO tegen België. Bovendien kan de schending van deze internationale verdragen de geloofwaardigheid van België op internationaal niveau aanzienlijk aantasten. Het roept vraagtekens op bij de intentie van België om zorg te dragen voor de bescherming van intellectueel eigendom en het verlagen van barrières om handel te drijven, in lijn met de internationale verplichtingen die België heeft.

De invoering van plain packaging schendt het gebruik van handelsmerken en vormt een onteigening van intellectuele-eigendomsrechten en gepaste compensatie zou ertegenover gesteld moeten worden. Bovendien kan het leiden tot geschillenbeslechtsprocedures.

³⁵ Het invoeren van plain packaging is direct van invloed op zowel het Europees recht als de uitvoering ervan, inclusief de Merkenrichtlijn en de TPD, hetgeen betekent dat het kan worden beoordeeld op basis van Artikel 51 en 52 van het EU-Handvest (Zie CJEU, arrest van 26 februari 2013, zaak C-617/10, Åkerberg, paragraaf 16-23).

³⁶ TRIPS verdrag artikel 20 [link](#)

³⁷ TBT overeenkomst artikel 2 (2) [link](#)

8. Er zijn reeds ingrijpende alternatieve maatregelen gepland

Er werden in België sinds 2016 zeer ingrijpende maatregelen ingevoerd inzake tabaksproducten. Zo is de herziene Tabaksrichtlijn (TPD) sinds 20 mei 2016 in voege in alle Europese lidstaten (waardoor de verschillende wetgevingen van EU lidstaten geharmoniseerd worden) en is er een ongeziene accijnsverhoging ingevoerd in het kader van de Taks-shift in 1 januari 2016.

De TPD bevat ingrijpende wijzigingen inzake de productie, presentatie en verkoop van tabaks- en aanverwante producten met name om het roken bij jongeren te verminderen. Hierbij worden de volgende wijzigingen doorgevoerd:³⁸

- Grotere gezondheidswaarschuwingen (tekst en afbeelding, voor zowel sigaretten als rol tabak) die 65% van de voor- en achterkant van de verpakking bedekken. Bovendien worden deze waarschuwingen bovenaan de verpakking geplaatst.
- Verbod op “karakteristieke” smaken.
- Sigaretten met menthol smaak, die een aanzienlijk deel in de Belgische markt vertegenwoordigen (ruim 4%), zullen verboden worden vanaf 20 mei 2020.
- Nieuwe minimumhoeveelheden (i.e. 20 sigaretten per pakje, of 30 gram losse tabak).
- Kenmerken en elementen op de verpakking worden verder aan banden gelegd. Zo wordt bijvoorbeeld referenties naar bepaalde karakteristieken op de verpakking verboden.
- Een *track & trace* systeem, dat ertoe zal leiden dat bij iedere tabaksverpakking kan nagagaan worden waar deze is geproduceerd, en hoe deze in de markt is terecht gekomen.
- Een meer uitgebreide rapportering van gebruik van ingrediënten en wetenschappelijke onderzoeken door industrie.

In het kader van de Taks-shift heeft de Belgische regering besloten dat er extra accijnzen geheven zouden worden op tabaksproducten.

De beoogde additionele inkomsten op tabaksproducten zijn niet minder dan 450 miljoen euro hoger tegen eind 2018 vergeleken met de inkomsten van 2015. De Minister van Financiën gaat hierbij uit van een ongeziene en exponentiële stijging van de vaste accijns voor sigaretten van +€2.26 in 2016, + €3.15 in 2017 en +3.67€ in 2018. Voor roltabak, voorziet de Minister een stijging van de vaste accijns met +€7.2 in 2016, +€8.34 in 2017 en +€10.31 in 2018.

Uit de cijfers in 2016 en 2017 blijkt echter dat de regering deze cijfers niet heeft behaald. In 2016 kwamen de belastinginkomsten uit tabaksproducten 151 miljoen euro lager uit dan initieel voorzien. In 2017 was het resultaat nog dramatischer: de cijfers van het Ministerie van Financiën tonen inderdaad aan dat de inkomsten uit tabak bleven steken op 3,004 miljard euro, wat 345 miljoen euro minder is dan verwacht. Bovendien liggen de inkomsten uit tabak in 2017 zelfs 83 miljoen EUR lager dan in 2016 ondanks de accijnsverhoging die op 1 januari 2017 werd doorgevoerd.

Verder zou met de invoering van neutrale verpakkingen de verkoopprijzen van tabaksproducten nog meer onder druk komen te staan (de prijs wordt dan namelijk de enige factor waarmee tabaksfabrikanten met elkaar kunnen concurreren). Hierdoor is de kans groot dat de beoogde budgetten vooropgesteld in de taks-shift niet behaald zullen worden aangezien het grootste deel van de belastinginkomsten op tabaksproducten afhankelijk zijn van de verkoopprijs in de winkel (i.e. BTW en de zogenaamde ad valorem of proportionele accijns).

Met de invoering van neutrale verpakkingen zullen deze resultaten ongetwijfeld nog verslechteren. De Europese tabaksrichtlijn (TPD), waardoor de hele tabakshandel sterk aan het veranderen is, beoogt vergaande harmonisatie van de verschillende tabakswetgevingen in de EU lidstaten. Indien België ervoor kiest om verder te gaan dan deze richtlijn gaat ze niet enkel in tegen de geest van de TPD, ook brengt ze haar eigen open

³⁸ Voor het totale pakket aan maatregelen zie: Richtlijn 2014/40/EU over de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van de Richtlijn 2001/37/EG verschenen op 29 april 2014 in het Publicatieblad van de Europese Unie.

economie en reputatie in gevaar. In de regeringsverklaring wordt trouwens duidelijk vermeld dat er geen "goldplating" zal zijn bij de omzetting van EU-richtlijnen, tenzij een afwijking van het minimum dat door de EU-norm wordt vereist onze internationale concurrentiepositie kan versterken zonder de omzettingsprocedure aanzienlijk te verlengen. Met de invoering van neutrale verpakkingen zou de regering volop ingaan tegen haar eigen verklaringen.

Er zijn reeds ingrijpende maatregelen gepland inzake tabakswetgeving. Het invoeren van neutrale verpakkingen zou het beoogde resultaat van deze maatregelen in het gedrang brengen.