

Verslag op hoofdlijnen

Via www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenbesluit is van 19 december 2020 tot 3 februari 2021 aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het ontwerp van een wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit en de bij behorende nota van toelichting. In het conceptbesluit is een grondslag opgenomen om bij ministeriele regeling het aanbod aan toegestane smaakjes voor de vloeistoffen en onderdelen van e-sigaretten te kunnen beperken. Respondenten konden op het conceptbesluit in zijn geheel reageren. Er zijn in totaal 1628 reacties binnengekomen van organisaties en particulieren, waarvan 1196 reacties openbaar zijn. Een deel van de reacties bevatte echter geen inhoud waardoor niet kon worden opgemaakt welke mening de respondent was toebedeeld. De organisaties die inhoudelijk hebben gereageerd zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, organisaties die belang hebben bij de productie en verkoop van e-sigaretten, en gebruikers van de e-sigaretten die zich hebben verenigd. Aanvankelijk stond de consultatie open tot 19 januari 2021. Op verzoek van enkele respondenten is de duur van de internetconsultatie verlengd tot 3 februari 2021.

Hieronder treft u het verslag op hoofdlijnen van deze internetconsultatie aan.

1. Tabaksontmoedigende organisaties en particulieren

Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid zijn grote voorstander van het invoeren van een grondslag om smaakjes in vloeistoffen en in onderdelen van e-sigaretten te kunnen reguleren. Er is volgens deze organisaties geen verschil tussen tabaksproducten en e-sigaretten met nicotine. Deze producten resulteren in een nicotineverslaving en de marketing is gericht op jongeren. Alle maatregelen die roken of dampen ontmoedigen ondersteunen zij. Ook enkele particulieren kunnen zich vinden in de nieuwe maatregel. Door deze respondenten wordt onder andere opgemerkt dat smaakjes een belangrijk onderdeel zijn van het aantrekkelijk maken van dampen en dat het middel proportioneel is om de volksgezondheid te waarborgen.

2. Verkooppunten, brancheorganisaties en particulieren

2.1 De e-sigaret als middel om te stoppen met roken

Met name particulieren, maar ook verkooppunten en organisaties uit de e-sigaretten- en tabaksbranche, reageren kritisch. Het argument dat het meest wordt gebruikt komt voort uit een pleidooi om het gebruik van de e-sigaret als een stoppen met roken-middel te promoten, omdat e-sigaretten volgens deze respondenten minder schadelijk zouden zijn dan een reguliere sigaret. Indien rokers overstappen op de e-sigaret levert dit volgens deze respondenten gezondheidswinst op. Zij wijzen hierbij onder andere op het beleid in het Verenigd Koninkrijk. Sommige respondenten stellen zelfs dat deze maatregel een nadelig effect zal hebben op de volksgezondheid, omdat dampers mogelijk worden aangemoedigd weer te gaan roken doordat de e-sigaret minder aantrekkelijk wordt. Een aantal respondenten wijst ook op een petitie die onder andere door een vereniging van gebruikers van de e-sigaret is opgezet. Deze petitie is op 1 februari 2021 aan de staatssecretaris van VWS aangeboden en bevat 19.000 handtekeningen van mensen die tegen het verbod op smaakjes zijn, onder andere omdat het als een goed alternatief voor het roken van tabakssigaretten wordt gezien.

De regering is van mening dat zowel roken als dampen schadelijk is en dat de grootste gezondheidswinst wordt behaald wanneer rokers volledig stoppen met roken en in dat proces niet op een vervangend schadelijk product overstappen zoals de e-sigaret. Het beleid van de regering is er daarom op gericht de consument te wijzen op de gezondheidsrisico's van tabaksproducten en aanverwante producten, waaronder e-sigaretten. Voor het stoppen met roken zijn al verschillende bewezen effectieve en veilige methoden beschikbaar, zoals coaching in combinatie met nicotine vervangende middelen of andere medicatie – die niet de schadelijke stoffen van de e-sigaret bevatten.¹ Over e-sigaretten bestaat zorg, onder andere over de gezondheidsschade op langere termijn, het risico op terugval in tabaksgebruik, het ondermijnen van de stopwens, de aantrekkelijkheid voor consumenten die geen tabaksproducten of aanverwante producten gebruiken, en, onder de streep, of deze producten werkelijk kunnen bijdragen aan een nettodaling van het aantal rokers. Dit is de reden waarom het gebruik van de e-sigaret in de ogen van de regering moet worden beperkt tot de groep rokers die het echt niet lukt om te stoppen met de bewezen effectieve hulpmiddelen. Daarmee blijft het product – ondanks het reguleren van smaken

¹ S. Troelstra, E. Croes, J. Bommelé, M. Willemsen, 'Factsheet elektronische sigaretten', *Trimbos-instituut, onderdeel: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging*, april 2020, p. 12.

van vloeistoffen voor e-sigaretten – beschikbaar voor mensen die de e-sigaret als laatste redmiddel willen gebruiken om te stoppen met roken. Het is de regering bekend dat het Verenigd Koninkrijk en een klein aantal andere landen het gebruik van de e-sigaret stimuleren als een middel om te stoppen met roken. Het merendeel van de landen, zowel binnen als buiten Europa, is echter net als de Nederlandse regering van mening dat het gebruik van een schadelijk en verslavend product niet gestimuleerd moet worden. Het beschermen van jongeren tegen de schadelijke effecten van de e-sigaret weegt in de ogen van de regering en de andere ondertekenaars van het Preventieakkoord zwaarder dan het waarborgen van de aantrekkelijkheid van het product als een stoppen met roken middel. Daarnaast is er voor fabrikanten, indien zij van mening zijn dat hun product een effectief middel is om te stoppen met roken, de mogelijkheid om een aanvraag te doen het product te laten registreren als geneesmiddel als bedoeld in de Geneesmiddelenwet, of als medisch hulpmiddel als bedoeld in de Wet op de medische hulpmiddelen. In dat geval is de Tabaks- en rookwarenwet niet van toepassing.

2.2 Wetenschappelijke onderzoeken

Veel respondenten merken op dat de door het Trimbos-instituut en het RIVM gedane onderzoeken naar de schadelijkheid en het gebruik van de e-sigaret, en de invloed van beschikbare smaakjes, op onwaarheden zijn gebaseerd, niet volledig zijn en gedateerd en dat het dergelijke onderzoeksinstituten aan onafhankelijkheid en kennis ontbreekt. Hierdoor zorgen deze onderzoeken volgens deze respondenten voor een incorrect beeld en kunnen deze onderzoeken niet ten grondslag liggen aan het besluit van de regering om smaakjes voor e-sigaretten te reguleren. De regering reageert hierop als volgt.

In 2020 heeft de regering het Trimbos-instituut gevraagd al het onafhankelijke wetenschappelijke onderzoek naar verschillende aspecten van de e-sigaret samen te vatten.² Op basis van deze analyse trekt het Trimbos-instituut de conclusie dat uitgaande van het voorzorgsprincipe de Nederlandse volksgezondheid het meest gebaat is bij ontmoediging van het gebruik van e-sigaretten en het beperken van het gebruik tot de groep rokers die het echt niet lukt om te stoppen met roken met de bewezen effectieve hulpmiddelen. De regering ziet deze samenvatting van het wetenschappelijk onderzoek naar de e-sigaret als een belangrijke onderbouwing van het reguleren van smaakjes voor vloeistoffen van e-sigaretten.

Een aantal respondenten stelt dat, anders dan in de nota van toelichting wordt gesteld, er geen enkel bewijs is dat een e-sigaret een opstap naar het roken van tabakssigaretten kan zijn. De regering merkt hierover op dat de Amerikaanse National Academies of Science, Engineering and Medicine (NASEM) in 2018 een lijvige systematische samenvatting maakte van de literatuur over de gezondheidseffecten van het gebruik van e-sigaretten. Het NASEM-rapport concludeert op basis van de beschikbare wetenschappelijke literatuur dat er aanzienlijk bewijs is dat gebruik van e-sigaretten onder adolescenten de kans om ooit tabak te gaan gebruiken vergroot.³ Ook verschillende recente observationele studies suggereren dat er een verband is tussen het dampen van e-sigaretten en het roken van tabakssigaretten onder jongeren.⁴ De nota van toelichting is hierop aangevuld.

2.3 Noodzakelijkheid & proportionaliteit

In reactie op de opmerking van een organisatie uit de tabaksindustrie die zich tevens op het produceren van e-sigaretten toelegt, dat e-sigaretten een aanzienlijk minder risicovol alternatief voor rokers zijn, merkt de regering het volgende op. De e-sigaret mist inderdaad veel van de giftige verbrandingsproducten van tabak. De regering ondersteunt echter niet de opvatting van deze respondent dat niet duidelijk is vastgelegd dat het voorstel noodzakelijk, adequaat en proportioneel is. Meerdere malen wijst de nota van toelichting erop dat de noodzakelijkheid van het reguleren van de beschikbare smaakjes voor e-sigaretten gelegen is in het beschermen van de volksgezondheid (zie hiervoor onder andere: hoofdstuk 2 en §5.3.3, 5.4, 5.5). Voor de schadelijkheid van de-sigaretten wordt onder andere verwezen naar §2.2 van deze nota van toelichting. Zoals in die paragraaf wordt genoemd, is medio 2020 door het Trimbos-instituut opnieuw de wetenschappelijke stand van zaken van de e-sigaret in kaart gebracht en geconcludeerd dat de damp van e-sigaretten onder andere propyleenglycol en (sporen van) giftige carcinogene stoffen bevat. Inhalatie hiervan leidt tot gezondheidsschade aan de luchtwegen en het

² S. Troelstra, E. Croes, J. Bommelé, M. Willemsen, 'Factsheet elektronische sigaretten', *Trimbos-instituut, onderdeel: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging*, april 2020.

³ Idem aan voetnoot 19.

⁴ Idem aan voetnoot 21.

hart, maar ook tot een verhoogde kans op kanker. Ondanks dat de exacte gezondheidsschade op de lange termijn nog onbekend is, is vanuit voorzorg de Nederlandse volksgezondheid het meest gebaat bij ontmoediging van het gebruik van e-sigaretten. En aangezien – zoals ook in hoofdstuk 2 al naar voren is gekomen – vooral de uitgebreide keuze aan smaken het gebruik van e-sigaretten aantrekkelijk maakt, is het reguleren van die smaakjes naar het oordeel van de regering een geschikte (adequate) maatregel die bovendien proportioneel is. De proportionaliteit is gelegen in het feit dat niet de verkoop of het gebruik van e-sigaretten wordt verboden, maar er bij ministeriële regeling voorschriften worden gesteld aan de ingrediënten die als smaakbepalend additief aan de vloeistof kunnen worden toegevoegd. Het blijft derhalve mogelijk de e-sigaret als hulpmiddel te gebruiken bij het stoppen met roken. Ook zal de nog op te stellen ministeriële regeling een uitverkoopregeling bevatten die redelijk is om bestaande voorraden te kunnen verkopen. Deze aspecten maken dat onderhavige maatregel wat de regering betreft niet verder gaat dan nodig is en daarmee voldoet aan de proportionaliteitswaarborgen.

Respondenten die actief zijn in de tabaks- en e-sigarettenindustrie, stellen dat proportionele regelgeving op het gebied van verpakking en etikettering moet dienen om e-sigaretgebruikers van juiste informatie te voorzien. De regering merkt hierover op dat verpakkingen voor e-sigaretten al dergelijke informatie dienen te bevatten (artikel 3.9 tot en met 3.11 van de Tabaks- en rookwarenregeling). Daar komt bij dat dergelijke verpakkingsregels het grote aanbod van zoete en fruitige smaakjes niet in de weg staan, waardoor de e-sigaret aantrekkelijk blijft. Verder zijn respondenten binnen de tabaks- en e-sigarettenindustrie de mening toegedaan dat het voorstel op meerdere fronten onwerkbaar is. Aangezien niet alle ingrediënten zijn opgenomen in de bij het EU-CEG systeem in te dienen documenten, kan aan de hand van die informatie geen positieve lijst worden opgesteld. De regering merkt op dat producenten en importeurs van elektronische dampwaar op basis van artikel 4.6 van het Tabaks- en rookwarenbesluit, en artikel 4.6 van de Tabaks- en rookwarenregeling, verplicht zijn gegevens aan te leveren over hun producten op de Nederlandse markt en producten die zij voornemens zijn op de Nederlandse markt te brengen. Ingevolge artikel 20 van de Tabaksproductenrichtlijn is een lijst van alle ingrediënten en emissies in nicotine- en niet-nicotinehoudende vloeistoffen, die het gevolg zijn van het gebruik ervan – inclusief de hoeveelheden – onderdeel van deze gegevens. Indien bedrijven daarin niet volledig zijn geweest, hebben zij niet voldaan aan hun rapportageplicht. De regering gaat ervan uit dat het merendeel van de bedrijven die producten aanbiedt voor de Nederlandse markt wel aan deze verplichtingen voldoet en ziet dan ook geen reden om de informatie uit het EU-CEG-systeem niet als informatiebron te gebruiken voor het opstellen van de limitatieve lijst.

In aanvulling op het voornoemde, geven respondenten uit de tabaks- en e-sigarettenindustrie aan dat smaakprofielen handelsgeheimen zijn die bescherming behoeven, zoals erkend in de Tabaksproductenrichtlijn. De regering merkt hierover op dat de Tabaksproductenrichtlijn in artikel 20, tweede lid, de verplichting bevat dat producenten en importeurs van e-sigaretten en navulverpakkingen melding doen van de ingrediënten in die producten. Aan lidstaten legt de Tabaksproductenrichtlijn de verplichting op dat daarbij naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzaak om bedrijfsgeheimen te beschermen (artikel 20, achtste lid). Op basis van dit artikel wordt derhalve ook met het stellen van eisen aan smaakjes van vloeistoffen en onderdelen van de e-sigaret rekening gehouden met de bescherming van handelsgeheimen.

Naar aanleiding van de opmerking van respondenten uit de tabaks- en sigarettenindustrie dat onderhavig voorstel onvoldoende informatie bevat over de wijze waarop nieuwe ingrediënten aan de limitatieve lijst kunnen worden toegevoegd, merkt de regering het volgende op. De limitatieve lijst en de wijze waarop deze tot stand is gekomen, zijn afwegingen die op het niveau van een ministeriële regeling zullen plaatsvinden. Deze ministeriële regeling is nog in voorbereiding, maar zal eveneens worden aangeboden ter internetconsultatie. De regering zal op dat moment nader ingaan op de eventuele mogelijkheid om de limitatieve lijst met smaakbepalende additieven aan te vullen.

2.4 Economische effecten

Veel verkooppunten van e-sigaretten spreken de verwachting uit dat een aanzienlijk deel van de branche zal verdwijnen, omdat 70% tot 80% van hun klanten e-sigaretten met een andere smaak dan tabak consumeert. Volgens e-sigarettenverkopers kiezen klanten voor deze smaken, omdat die geen tabaksassociatie opleveren. Het lukt volgens deze groep respondenten dan beter om het stoppen met het roken van tabak vol te houden. Ook stelt deze groep respondenten dat tabaksmak én menthol oorspronkelijke sigarettensmaken zijn die beschikbaar zouden moeten blijven. Wanneer verkooppunten van e-sigaretten failliet gaan, gaat daarmee ook een stuk

voorlichting over het gebruik van e-sigaretten verloren. De kans is dan groot dat klanten sneller terugvallen op shag en sigaretten. Sommige respondenten dragen hier ook onderzoek over aan.

De regering erkent het feit dat de economische effecten van deze regelgeving ingrijpend kunnen zijn voor de e-sigarettenbranche. Desondanks ziet de regering de maatregel als noodzakelijk om in 2040 een rook- en dampvrije generatie te realiseren. De regering verwijst hiervoor onder andere naar § 8.3.3 van de nota van toelichting waarin specifiek de noodzakelijkheid van onderhavige maatregel (nogmaals) wordt benoemd. In aanvulling hierop, benadrukt de regering dat in Nederland in 2019 ongeveer 62% van de regelmatige e-sigaret gebruikers, ook een tabaksroker was. Dit zijn duale gebruikers die naast e-sigaretten ook tabakssigaretten gebruiken. De afgelopen jaren heeft de beschikbaarheid van een breed assortiment smaken er dus niet toe geleid dat e-sigaretgebruikers volledig zijn gestopt met het roken van tabak. Duaal gebruik levert geen gezondheidswinst op. Zoals in §2.2 van de nota van toelichting wordt genoemd, zijn er zelfs signalen dat duaal gebruik mogelijk schadelijker is dan het gebruik van alléén tabakssigaretten of alléén e-sigaretten. In navolging van het verbod op smaken in tabakssigaretten en shag wordt nu gekozen de aantrekkelijke smaken voor vloeistoffen voor de e-sigaret ook te verbieden. Naar het oordeel van de regering past het daarbij niet om te wijzen op een relatieve schadelijkheid van e-sigaretten ten opzichte van tabaksproducten. De regering kiest dan ook voor een verbod op menthol als smaak van vloeistoffen. Deze keuze is in lijn met het huidige verbod op menthol in sigaretten en shagtabak.

Een aantal respondenten stelt dat onderhavige regelgeving tot doel heeft e-sigaretgebruikers over te laten stappen naar tabaksproducten, omdat hier accijns op wordt geheven, met als doel de inkomsten van de staat te vergroten. De regering distantieert zich van dit standpunt en benadrukt met klem dat het tabaksontmoedigingsbeleid, waar ook het reguleren van de e-sigaret onder valt, is gebaseerd op het beschermen van de volksgezondheid. Het RIVM heeft scenario's voor een rookvrije samenleving doorgerekend en die laten zien dat de maatschappelijke baten hoger zijn dan de kosten als mensen stoppen met roken.⁵ De kosten die nu ten behoeve van rokers worden gemaakt, denk daarbij onder andere aan de gezondheidszorg en het verlies aan arbeidsproductiviteit, vallen hoger uit dan de opbrengsten aan accijnzen. Daarnaast is de regering van mening dat ook elektronische dampwaar belast dient te worden met accijnzen. In Europees verband pleit de regering hier dan ook voor.

2.5 Grensoverschrijdende (illegale) verkoop en zelfproductie

Bij het invoeren van wettelijke maatregelen bestaat volgens sommige respondenten het risico dat de grensoverschrijdende verkoop toeneemt. Respondenten merken op dat de smaakjes in het buitenland verkrijgbaar blijven. Ook wordt opgemerkt dat deze maatregel consumenten uitlokt om zelf smaakjes te fabriceren en toe te voegen, waardoor het risico bestaat dat er gevaarlijke producten in omloop komen. De regering is van mening dat de impact van de onderhavige maatregel groot zal zijn, omdat alle vloeistoffen voor e-sigaretten in Nederlandse (web)winkels in de toekomst enkel nog de toegestane smaakstoffen mogen bevatten. Het zelfstandig mengen van illegale substanties is zeer onverstandig, omdat het tot nog schadelijkere damp kan leiden dan bij reguliere vloeistoffen. De in §2.2 van de nota van toelichting toegelichte gezondheidsproblematiek in de Verenigde Staten in 2019 heeft dit aangetoond en sterkt de regering in de visie dat verdere ontmoediging van de e-sigaret nodig is. Een respondent uit de industrie wijst op het feit dat vergelijkbare regelgeving bij tabaksproducten ervoor heeft gezorgd dat mensen die alsnog hun tabak met een smaakje willen roken, dit door middel van een combinatie met aanvullende producten voor elkaar kunnen krijgen. De regering geeft aan dat dit een reden is waarom in het voorgestelde artikel 2.4, tweede lid, van dit besluit niet alleen additieven voor vloeistoffen worden gereguleerd, maar ook additieven voor alle andere onderdelen (losse mondstukken en cartridges) van elektronische dampwaar.

2.6 Internationaal

Een respondent is van mening dat Nederland het voorstel om smaakjes te verbieden dient voor te leggen aan de Europese Commissie. De regering is zich hier van bewust en verwijst hierbij naar §5.6 van de nota van toelichting: een ontwerp van onderhavig besluit, evenals de nog op te stellen ministeriële regeling, zullen aan de Europese Commissie worden gemeld ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, Richtlijn (EU) 2015/1535. Tot slot wordt volgens een respondent ten onrechte in de nota van toelichting gesteld dat een aantal lidstaten de e-sigaret heeft verboden. De nota van toelichting is gecorrigeerd op dit punt. Ook zal de nota van toelichting worden aangevuld met de

⁵ Kinderen, RJA de, et al. Maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging, 2016, p. 6.

zin dat Denemarken, Estland, Finland en Hongarije ook de smaken van vloeistoffen voor e-sigaretten hebben gereguleerd.

3. Alternatieven

Een aantal respondenten draagt alternatieve maatregelen aan ter vervanging van deze regelgeving, zoals bijvoorbeeld een leeftijdsgrens op het gebruik van de e-sigaret, het verhogen van boetes bij verkoop aan minderjarigen en het beperken van de verkoop zodat enkel speciaalzaken nog e-sigaretten mogen verkopen. Daarnaast wordt ook voorgesteld een vergunningsstelsel voor verkooppunten in te voeren en het aantal verkooppunten te verminderen. De regering is van mening dat deze alternatieven niet opportuun zijn. Net als bij tabaksproducten geldt voor de e-sigaret al een leeftijdsgrens van 18 jaar en ook gelden dezelfde boetes voor overtreding van deze leeftijdsgrens. Verder heeft de regering in november 2020⁶ aangegeven dat het aantal verkooppunten van zowel tabaksproducten als aanverwante producten, zoals elektronische dampwaar, de komende jaren zal worden teruggedrongen. De regering ziet dit als aanvullende maatregel op de regulering van de smaken, maar niet als alternatief. Een aantal respondenten heeft tenslotte aangegeven dat zij voorstander is van een gedifferentieerd accijnsbeleid als alternatief voor onderhavige regelgeving. Zij stellen voor om de smaken die populair zijn onder jongeren zwaarder te belasten dan andere smaken vloeistoffen. Om uitvoeringstechnische redenen is de regering geen voorstander van dit voorstel.

⁶ *Kamerstukken II, 2021-2021, 32011 nr. 79, p. 1-7*