

Vergaderjaar 2021–2022

35 665

Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en in verband met de invoering van eisen aan het uiterlijk van sigaretten

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 november 2021

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de Fractie-Nanninga zijn gesteld over het hierboven genoemde wetsvoorstel. Ik dank de leden van deze fractie voor hun inbreng. In deze memorie van antwoord beantwoord ik de gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde en nummering van het verslag aan. Ik heb voor de leesbaarheid de tekst van het voorlopig verslag schuingedrukt.

Inleiding

*De leden van de **Fractie-Nanninga** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Naar aanleiding daarvan hebben zij een aantal vragen, die zich specifiek richten op de wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten. Daarbij wordt steeds eerst een korte inleiding geschetst, op basis waarvan één of meerdere vragen zijn geformuleerd.*

Inleiding

In de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel¹ wordt verwezen naar een recente studie van het RIVM.² In deze studie wordt uiteengezet dat – op basis van in een nieuwe onderzoeksmethode gebruikte data – het gebruik van verhitte tabaksproducten tot een 10 à 25 keer lagere blootstelling aan kankerverwekkende stoffen leidt dan het roken van sigaretten en dat in het verlengde daarvan het gebruik van verhitte tabak in plaats van het roken van sigaretten geassocieerd wordt met een aanzienlijk verbeterde levensverwachting. In de studie wordt geconcludeerd dat de nieuwe onderzoeksmethode aanzienlijke beleidsimplicaties zou kunnen hebben omdat het in staat stelt de gezondheidseffecten te evalueren tussen rokers die overstappen van sigaretten naar nieuwe producten. In 2016 heeft het RIVM het belang van het verstrekken van informatie over schade beperkende producten reeds naar voren

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 665, nr. 3.

² Slob W. et al., A method for comparing the impact of carcinogenicity of tobacco products: A case study on heated tobacco versus cigarettes; Risk Analysis, Volume 40, Issue 7, mei 2020. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/risa.13482>.

*gebracht door te stellen dat overheidsorganisaties tot nu toe meestal alleen informatie verstrekken «over de beste optie om een bepaald risico te voorkomen of te beperken, in dit geval door preventiemaatregelen en door advies om te stoppen met roken. Dat is de beste optie vanuit gezondheidsperspectief, maar veel mensen lukt dat niet. Voor hen zou correcte en begrijpelijke informatie over harm reduction producten van belang kunnen zijn».*³

Vragen

- 1. Deelt de regering de opvatting dat op basis van het bovenstaande, volwassen rokers zich zouden moeten kunnen informeren over de verminderde blootstelling aan kankerverwekkende stoffen bij het gebruik van verhitte tabaksproducten? Zo nee, kan de regering onderbouwen waarom niet? Zo ja, is de regering het met de leden van de Fractie-Nanninga eens dat volwassen rokers zich hierover zouden moeten kunnen informeren in die speciaalzaken waar het mogelijk blijft om volwassen rokers proactief te informeren? Immers, deze worden vrijwel uitsluitend bezocht door volwassen rokers. Zo ja, kan de regering inzichtelijk maken hoe zij hier invulling aan zal geven? Zo nee, kan de regering inhoudelijk motiveren waarom niet?*

De regering is van mening dat zowel verbrande tabak als verhitte tabak schadelijk is voor de gezondheid en dat de grootste gezondheidswinst wordt gehaald als volledig wordt gestopt met het consumeren van tabak, zowel in verbrande als in verhitte vorm. De regering is tevens van mening dat consumenten zich moeten kunnen informeren over de risico's van de producten die op de markt zijn, waaronder verhitte tabak. Voor objectieve wetenschappelijk onderbouwde informatie over (verhitte) tabak verwijst de regering naar websites van het RIVM en het Trimbos-Instituut. Gelijktijdig met dit wetsvoorstel ligt ook de uitbreiding van het reclameverbod ter behandeling in de Eerste Kamer. In dit wetsvoorstel wordt onder andere nog toegestaan dat tabaksspeciaalzaken, die uitgezonderd zijn van het uitstalverbod, en die met name volwassen rokers trekken, reclame mogen maken voor tabaksproducten en aanverwante producten in de winkel. Dit geldt na inwerkintreding van onderhavig wetsvoorstel ook voor verhittingsapparaten van tabaksproducten. Dit betekent ook dat volwassen rokers in deze zaken geïnformeerd kunnen worden over de risico's van de producten die verkocht worden.

- 2. Deelt de regering de mening dat er ook voor de overheid een verantwoordelijkheid is weggelegd om volwassen rokers te informeren over het verschil in risico tussen het gebruik van verhitte tabaksproducten en gewone sigaretten? Zo nee, kan de regering inhoudelijk motiveren waarom niet? Zo ja, hoe gaat de regering hier invulling aan geven?*

Zoals in het voorgaande antwoord is aangegeven is de regering van mening dat consumenten informatie moeten kunnen inwinnen over de risico's van de producten die op de markt zijn. Mede daarom is het RIVM gevraagd onderzoek te doen naar de risico's van verhitte tabak. Dit rapport is openbaar⁴. Hierin is ook de beschikbare wetenschappelijk informatie over het verschil in schadelijkheid aan de orde gekomen, zoals ook in de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel is aangegeven. Objectieve wetenschappelijk onderbouwde informatie over

³ Alternatieve tabaksproducten: harm reduction? Tabaks- en aanverwante producten die mogelijk minder schadelijk zijn dan sigaretten: RIVM Briefrapport 2016-0103 Y.C.M. Staal, R. Talhout, p. 47.

⁴ Nieuwsoortige tabaksproducten die worden verhit», RIVM, maart 2018. Zie ook: www.rivm.nl, zoekterm: «nieuwsoortige tabaksproducten die worden verhit».

(verhitte) tabak is te vinden op websites van het RIVM en het Trimbos-Instituut.

Inleiding

In de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel wordt op p. 5 gesteld dat: «Hoewel wetenschappelijk onderzoek aangeeft dat op basis van de huidige kennis, het niet afwisselend maar enkel het gebruik van alleen tabaksverhittingsapparaten, net als het gebruik van alleen e-sigaretten, minder schadelijk is voor de gebruiker dan het gebruik van tabaksproducten waarbij alleen verbranding plaatsvindt, blijft het gebruik van verhitte tabak, net zoals als het gebruik van e-sigaretten, schadelijk.»

Vragen

3. *Deelt de regering de constatering dat op basis van bovenstaande passage uit de memorie van toelichting kan worden geconcludeerd dat het ontbreken van de verbranding van tabak bij het gebruik van elektronische verhittingsapparaten in combinatie met verhitte tabaksproducten, de oorzaak is van de verminderde blootstelling aan schadelijke stoffen ten opzichte van het gebruik van tabaksproducten waarbij verbranding optreedt? Zo nee, kan de regering inhoudelijk motiveren waarom niet? Zo ja, is de regering het dan met deze leden eens dat in de voorgestelde definitie voor elektronische verhittingsapparaten een duidelijk onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen elektronische verhittingsapparaten die producten verhitten enerzijds en elektronische verhittingsapparaten die producten al dan niet (gedeeltelijke) verbranden anderzijds? Zo nee, kan de regering nader motiveren waarom niet?*

Tabaksproducten die worden verhit hebben een andere samenstelling dan reguliere sigaretten waardoor de blootstelling anders is. Daarnaast worden deze producten op een andere manier gebruikt wat ook van invloed is op de blootstelling. Verder is niet altijd duidelijk of bij het verhitten van tabaksproducten niet ook enig ander proces, zoals bijvoorbeeld verbranding plaatsvindt. Elektronische verhittingsapparaten kunnen gebruikt worden voor de consumptie van tabak en dat kan door middel van een proces van verhitting. Ter verduidelijking hiervan is er ook voor gekozen «al dan niet in combinatie met enig ander proces» toe te voegen in de definitie van elektronische verhittingsapparaten. Verhittingsapparaten waarin tabaksproducten deels worden verhit, maar ook deels worden verbrand, vallen daarmee onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel. De regering ziet daarom geen reden om onderscheid te maken tussen deze producten.

4. *Is de regering het met de leden van de Fractie-Nanninga eens dat wanneer wetenschappelijk onderzoek uitwijst dat het exclusieve gebruik van alleen tabaksverhittingsapparaten, net als het gebruik van alleen e-sigaretten, minder schadelijk is voor de gebruiker dan het gebruik van tabaksproducten waarbij alleen verbranding plaatsvindt, de volwassen roker erbij gebaat is om kennis te kunnen nemen van – en zich te informeren over – de verminderde schadelijkheid van het exclusieve gebruik van deze producten ten opzichte van het doorroken van sigaretten? Zo ja, hoe gaat de regering in wet- en regelgeving onderscheid maken tussen deze producten en er zorg voor dragen dat volwassen rokers toegang krijgen tot deze informatie, zowel vanuit de overheid als in die speciaalzaken waar het mogelijk blijft om rokers proactief te informeren? Zo nee, wat zijn daarvoor de argumenten en overwegingen?*

De grootste gezondheidswinst wordt behaald als rokers volledig stoppen met roken, en in dat proces niet op een vervangend schadelijk product

overstappen, zoals de e-sigaret of verhitte tabak. Daarom is het beleid van de regering gericht op het stimuleren van rokers om te stoppen met roken. Dit sluit goed aan bij de wens van 80%⁵ van de rokers die zegt te willen stoppen met roken. Met het Nationaal Preventieakkoord wordt ingezet op het vergroten van het aantal effectieve stoppogingen, onder andere door het afschaffen van het eigen risico op stoppen met roken-begeleiding, het verbeteren van de stoppen met roken-zorg en de publiekscampagne PUUR Rookvrij. Met het oog op de schadelijkheid, kans op verslaving en de aantrekkelijkheid voor jongeren is de regering juist van mening dat de wetgeving voor alle tabaksproducten en aanverwante producten juist zoveel mogelijk gelijk moet worden getrokken, zoals onder andere onderhavig wetsvoorstel beoogt te doen. De regering verwijst verder naar het antwoord op de eerste en tweede vraag.

Inleiding

In het advies van de Raad van State wordt gesteld dat onderhavig wetsvoorstel mogelijk «negatieve effecten op het draagvlak en de geloofwaardigheid van het beleid» heeft. De Raad van State beargumenteert dit door te stellen dat dit wetsvoorstel het gebruik van vaporizers ontmoedigt, «terwijl bij de uitvoering van het experiment gesloten coffeeshopketen het gebruik van de vaporizer voor de consumptie van cannabis wordt aangemoedigd.»⁶

Vraag:

5. *Kan de regering verklaren waarom er in het geval van het experiment gesloten coffeeshopketen wél wordt verwezen naar de voordelen van het gebruik van elektronische verhittingsapparaten ten opzichte van het roken van cannabis in combinatie met tabak, terwijl er in dit voorliggende wetsvoorstel geen rekening wordt gehouden met de voordelen van het exclusieve gebruik van elektronische verhittingsapparaten in combinatie met verwarmde tabaksproducten ten opzichte van het roken van sigaretten?*

Vanuit het experiment gesloten coffeeshopketen is deze informatie in de bijsluiter opgenomen, omdat het gebruik van een vaporizer voor het verhitten van cannabis mogelijk minder schadelijk is dan het roken van cannabis met tabak. Dit komt overeen met het tabaksontmoedigingsbeleid van de regering waarin het consumeren van alle vormen van tabak wordt ontmoedigd.

Inleiding

In de nota naar aanleiding van het verslag⁷ bij onderhavig wetsvoorstel staat: «De regering wil benadrukken dat de informatie die in de bijsluiter staat vermeld ten aanzien van vaporizers als bedoeld in het experiment, geen aanmoediging inhoudt om het gebruik van vaporizers te stimuleren. Het zal hier gaan om een gebruiks- en gezondheidsadvies over het consumeren van cannabis. Wel zal ten aanzien van het gebruik van vaporizers in de bijsluiter bij elke verkochte eenheid van cannabis worden opgenomen dat het verdampen van cannabis met een vaporizer waarschijnlijk minder kans geeft op nadelige bijwerkingen voor je longen dan wanneer je cannabis rookt.»

Vraag

6. *Deelt de regering de opvatting dat het op basis van bovenstaande beleidsaanpak zinvol zou zijn om dergelijke informatie ook op een bijsluiter van elektronische verhittingsapparaten te vermelden? Zo nee,*

⁵ Zie hiervoor: www.trimbos.nl, zoektermen: «stoppen met roken: feiten en cijfers».

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 665, nr. 4, p. 2–3.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 665, nr. 6, p. 3.

kan de regering beargumenteren waarom dit niet het geval is? Zo ja, is de regering voornemens om hier invulling aan te geven bij de verdere uitwerking van de verpakkingseisen voor elektronische verhittingsapparaten?

De regering deelt deze opvatting niet. Voor de toelichting verwijs ik u naar het antwoord op vraag 5.

Inleiding

In de nota naar aanleiding van het verslag bij onderhavig wetsvoorstel staat op p. 2 dat over verhitte tabaksproducten zorgen bestaan, «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 netto-daling van het aantal rokers.»

Vraag

7. Kan de regering per specifiek aangedragen zorgpunt omtrent verhitte tabaksproducten inzichtelijk maken op welke Nederlandse bronnen en data deze zijn gebaseerd?

Er bestaat wetenschappelijke consensus over de conclusie dat de gezondheidsschade van het gebruik van verhitte tabak op langere termijn nog niet bekend is. Ook het RIVM geeft dit aan in verschillende onderzoeken, zoals ook in de memorie van toelichting is genoemd. De zorgen over het risico op terugval naar tabakssigaretten en het ondermijnen van de stopwens komen onder andere voort uit het wetenschappelijk onderzoek naar nicotine als verslavende stof, maar ook door de conclusie van onder andere het Trimbos-instituut dat door het gebruik van aanverwante producten zoals e-sigaretten of verhittingsapparaten de handeling en associaties die bij het roken horen in stand blijven, waardoor de kans op terugval naar de reguliere sigaret groter is.⁸ De zorgen over de aantrekkelijkheid van deze producten heeft onder andere te maken met de marketing rond deze producten en het feit dat aantrekkelijke smaken worden toegevoegd aan tabakssticks die mogelijk net als bij de e-sigaret aantrekkelijk zijn voor jongeren.

Inleiding

Op p. 2 van de nota naar aanleiding van het verslag staat: «Het beschermen van jongeren tegen de schadelijke effecten van de e-sigaret en verhitte tabak 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.» Bij de inwerkingtreding van de wetwijziging om het reclameverbod aan te scherpen⁹ zal enkel reclame voor deze producten mogen worden gemaakt in speciaalzaken die vrijwel uitsluitend worden bezocht door volwassen rokers.

Vragen

8. Deelt de regering op basis van het bovenstaande de opvatting dat het beschermen van jongeren tegen de schadelijke effecten van deze rookvrije producten niet los hoeft te staan van het waarborgen van de rol die deze rookvrije producten voor veel volwassen rokers kunnen spelen bij het terugdringen van de schadelijke gevolgen van roken? Zo nee, kan de regering dit nader motiveren?

⁸ Trimbos Instituut. Risico's gebruik e-sigaret in kaart gebracht. 12 mei 2020.

⁹ Kamerstukdossier 35 504.

In het Nationaal Preventieakkoord is opgenomen dat jongeren tegen alle tabaksproducten en aanverwante producten moeten worden beschermd. Daarom wordt de wet- en regelgeving voor verhittingsapparaten en e-sigaretten zoveel mogelijk gelijkgetrokken met die van tabaksproducten. Ondanks deze regulering blijven deze producten beschikbaar voor volwassen rokers die het niet lukt om met de wetenschappelijk bewezen effectieve methoden te stoppen met roken, om deze producten (tijdelijk) te gebruiken om van hun verslaving af te komen.

9. *Is de regering bereid om toe te staan dat rokers in genoemde speciaalzaken de mogelijkheid krijgen tot feitelijke, niet misleidende informatie over deze producten, inclusief hun verminderde schadelijkheid ten opzichte van het roken van sigaretten indien rokers volledig overstappen – zoals erkend door de overheid? Zo nee, wat zijn de argumenten van de regering om dat niet te doen?*

Zoals in de inleiding staat beschreven zal in de betreffende speciaalzaken die ook na de inwerkingtreding van de uitbreiding van het reclameverbod nog binnen de winkel reclame mogen maken, ook de hier bedoelde feitelijke, niet misleidende informatie worden gedeeld over verhittingsapparaten.

10. *Op p. 14 van de memorie van toelichting staat dat de regering bij de invoering van de eisen aan het uiterlijk van sigaretten aansluiting zal zoeken bij andere landen in Europa die sigaretten hebben gestandaardiseerd, zoals Hongarije, Ierland en Frankrijk. Echter, uit de recent gepubliceerde versie van de ministeriële regeling die ter consultatie is voorgelegd¹⁰, blijkt dat de regering met het voorstel tot invoering van eisen aan het uiterlijk van sigaretten verder gaat dan die andere landen. Immers, naast eisen aan het uiterlijk worden er ook eisen aan de diameter en lengte van de sigaret gesteld. Bovengenoemde landen hebben echter noch de lengte noch de diameter van de sigaret gereguleerd. Uitsluitend Nieuw-Zeeland stelt eisen aan de lengte en diameter van de sigaret, maar daar mag de sigaret wel langer en breder zijn dan nu in Nederland wordt voorgesteld. Nederland zou daarmee het eerste land in Europa zijn dat de lengte en diameter reguleert, waarmee de facto diverse sigarettenproducten verboden zullen worden. Deelt de regering de mening van de leden van de Fractie-Nanninga dat zij het publiek en de Staten-Generaal hiermee verkeerd heeft geïnformeerd?*

In de memorie van toelichting staat dat bij de uitwerking zal worden aangesloten bij de regels voor de gestandaardiseerde sigaret zoals die gelden in Australië, Frankrijk, Hongarije, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en Ierland. Op die manier ontstaat een zo breed mogelijk internationaal gedeeld tabaksontmoedigende strategie. De regering heeft het publiek en de Staten-Generaal derhalve niet verkeerd geïnformeerd en gaat met de huidige voorschriften dan ook niet verder dan genoemde landen, want van die landen stelt ook Nieuw-Zeeland eisen aan de diameter en lengte van de sigaret.

11. *Waarom is de regering van mening dat zij verder zou moeten gaan dan andere Europese landen die ook de sigaret hebben gestandaardiseerd?*

Nederland heeft met deze maatregel aansluiting gezocht bij Tabaksproductenrichtlijn. Overwegingen 47 en 48 geven voor onder andere sigaretten aan dat de Tabaksproductenrichtlijn niet alle aspecten van deze producten harmoniseert. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van

¹⁰ <https://www.internetconsultatie.nl/verhittingsapparaten>.

regels inzake deze producten, blijft bij de lidstaten. Lidstaten kunnen met het oog op de aantrekkelijkheid van dergelijke producten verdere regels stellen. Het uiterlijk van sigaretten vormt één van de aspecten die de aantrekkelijkheid bevordert.¹¹ Zo kunnen lidstaten ten aanzien van het uiterlijk van sigaretten verdere voorschriften invoeren dan die waarin de Tabaksproductenrichtlijn voorziet. Het staat Nederland derhalve vrij binnen zijn eigen rechtsbevoegdheid te regelen dat het uiterlijk van sigaretten aan standaardregels wordt onderworpen. De Tabaksproductenrichtlijn moedigt dit zelfs aan.¹²

12. *Welke onderzoeken kan de regering aandragen waaruit zou blijken dat de voorgestelde minimale lengte en breedte tot minder rokers zal leiden, en dus met andere woorden een bewezen effectieve maatregel is?*
13. *Welke onderzoeken kan de regering aandragen waaruit zou blijken dat de voorgestelde maximale lengte en breedte van de sigaret tot minder rokers zal leiden, en dus met andere woorden een bewezen effectieve maatregel is?*

Op vragen 12 en 13 wordt het volgende geantwoord. In het verlengde van het advies over de neutrale verpakkingen deed de WHO in 2016 de aanbeveling om niet alleen eisen aan de verpakking van tabaksproducten te stellen zodat deze een standaard uiterlijk heeft, maar dergelijke eisen ook aan de tabaksproducten zelf te stellen.¹³ Door het stellen van dergelijke eisen kan worden voorkomen dat de tabaksindustrie haar aandacht verlegt van het aantrekkelijk maken van de verpakkingen naar het aantrekkelijk of opvallend maken van het uiterlijk van de sigaret zelf. Het verleden heeft uitgewezen dat de tabaksindustrie het uiterlijk van tabaksproducten, zoals sigaretten, gebruikt om specifieke rokersgroepen aan te trekken.¹⁴ Zo is gebleken dat de tabaksindustrie specifiek (jonge) vrouwen wil verleiden met een dunner en langere design sigaret, bedoeld om associaties met elegantie, glamour en vrouwelijkheid op te wekken.¹⁵ Verder toont wetenschappelijk onderzoek aan dat zowel gezondheidswaarschuwingen op sigaretten als een afstotende kleur ervoor kunnen zorgen dat jongeren en volwassenen de sigaretten zien als schadelijker en onaantrekkelijker.¹⁶ De aantrekkelijkheid van sigaretten is derhalve te beïnvloeden door het uiterlijk ervan aan te passen. Onderzoek heeft ook uitgewezen dat het standaardiseren van de kleur van sigaretten een afstotend effect kan hebben op gebruikers.^{17, 18, 19} Gezaghebbende instituten zoals het Trimbos-instituut hebben de aanbeveling gedaan om bij de formulering van nieuwe wetgeving het uiterlijk van bijvoorbeeld de sigaret zo aan te passen dat deze minder aantrekkelijk wordt. Ten

¹¹ RIVM 2018, «e-sigaret aantrekkelijkheid voor rokers en niet rokers», Trimbos. Update plain packaging, juni 2019.

¹² Zie hiervoor overweging 48 van de Tabaksproductenrichtlijn.

¹³ WHO (2016). Plain packaging of tobacco products: evidence, design and implementation.

¹⁴ Hoek, J., Gendall, P., Eckert, C., & Louviere, J. (2016). Dissuasive cigarette sticks: the next step in standardised («plain») packaging?. *Tobacco control*, 25(6), 699–705.

¹⁵ Robertson (2015), «How do young adult female smokers interpret dissuasive cigarette sticks», *Journal of Social Marketing*, Vol. 5 Iss 1, pp. 21–39, waarin o.a. wordt verwezen naar Hammond and Doxey, «The impact of female-oriented cigarette packaging in the United States», *Nicotine & Tobacco Research*, Vol. 13, No. 7, pp. 579–588.

¹⁶ Zie onder meer: Drovandi, A. et al. (2018). A systematic review of smoker and non-smoker perceptions of visually unappealing.

¹⁷ Moodie, C., et al., *Plain packaging: legislative differences in Australia, France, the UK, New Zealand and Norway, and options for strengthening regulations*. Tob Control, 2018: p. tobaccocontrol-2018-054483.

¹⁸ Hoek J, Robertson C. How do young adult female smokers interpret dissuasive cigarette sticks. *J Social Marketing* 2015;5:21-39.

¹⁹ Hoek J, Gendall P, Eckert C, et al. Dissuasive cigarette sticks: the next step in standardised («plain») packaging? *Tob Control* 2016;15:699-705.

overvloedige wordt benadrukt dat het invoeren van eisen aan het uiterlijk van sigaretten niet op zichzelf staat. Het voorstel vormt een integraal onderdeel van een omvangrijk pakket aan maatregelen gericht op tabaksontmoediging, zoals opgenomen in het Preventieakkoord. Het RIVM geeft aan dat effectieve gedragsverandering wordt bereikt in een aanpak waarbij verschillende maatregelen en interventies in samenhang worden ingezet.²⁰

14. *De Tabaksproductenrichtlijn²¹ stelt dat lidstaten het op de markt brengen van tabaksproducten die in overeenstemming zijn met de bepalingen ervan, niet mag verbieden. De enige uitzonderingen hierop betreffen «de standaardisering van de verpakking van tabaksproducten» of verbodsbepalingen van productcategorieën. Graag krijgen deze leden een reactie van de regering hoe dit voorstel zich verhoudt tot artikel 24 van de Tabaksproductenrichtlijn.*

Artikel 24 van de Tabaksproductenrichtlijn regelt uitsluitend dat lidstaten geen aanvullende regels mogen stellen voor die aspecten die al geregeld worden in de Tabaksproductenrichtlijn. De enige uitzondering hierop betreft de verpakkingen; daarover mogen, ondanks het feit dat de Tabaksproductenrichtlijn hier al het een en ander aan regels voor heeft opgenomen, door lidstaten nog aanvullende regels worden opgesteld. Artikel 24 van de Tabaksproductenrichtlijn dient te worden gelezen in samenhang met artikel 1 van diezelfde richtlijn: het toepassingsbereik. In artikel 1 staat dat de richtlijn betrekking heeft op de in de onderdelen a tot en met f van de in het eerste lid opgenomen onderwerpen. Onderdeel a regelt onderlinge aanpassing van wet- en regelgeving van lidstaten op het gebied van ingrediënten en emissies van tabaksproducten. Dit onderdeel is gerelateerd aan specifiek de sigaret. De andere onderdelen (b tot en met f) niet. Dit houdt het volgende in: dat wat de Tabaksproductenrichtlijn regelt over de ingrediënten en emissies van sigaretten, daarover mag de lidstaat geen aanvullende regels stellen, ook niet op grond van artikel 24 van de Tabaksproductenrichtlijn op grond waarvan uitsluitend aanvullende regels ten aanzien van verpakkingen mogen worden gesteld. Met andere woorden: als de sigaret voldoet aan de regels inzake ingrediënten en emissies zoals opgenomen in de Tabaksproductenrichtlijn, dan is deze sigaret toegestaan op de markt. De Tabaksproductenrichtlijn gaat niet over het uiterlijk van sigaretten. Het is Nederland derhalve toegestaan hier aanvullende regels voor te treffen, en dus ook wat betreft de lengte en de breedte van de sigaret. Dit past ook binnen het gedachtegoed van de Tabaksproductenrichtlijn, zoals reeds aan de orde is gekomen bij het antwoord op vraag 11.

15. *Waarom kiest de regering voor deze verstoring van de Europese interne markt en een inbreuk op het vrije verkeer van goederen door de facto bepaalde sigaretten te verbieden door de lengte en diameter te reguleren?*

In het Nationaal Preventieakkoord is een samenhangend pakket aan maatregelen en acties afgesproken om ernaar te streven dat vanaf 2040 geen jongere meer rookt en dat het aantal rokers van 18 jaar en ouder is teruggedrongen tot minder dan 5%. Sigaretten hebben vooralsnog de grootste afzetmarkt. Met het regelen van een standaard uiterlijk voor sigaretten wordt uitvoering gegeven aan de in het Preventieakkoord opgenomen maatregel dat sigaretten een neutraal uiterlijk krijgen. Roken is een ernstige verslaving met zeer schadelijke gevolgen voor de

²⁰ RIVM – Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, p. 3. (2018).

²¹ https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/pb_eu_1127_richtlijn_2014_40_eu/f=/vjjcbtsfksvi.pdf.

gezondheid van de roker zelf, maar ook van meerokers.²² Dat deze maatregel in lijn is met de Europese interne markt blijkt uit artikel 13 in samenhang gelezen met overweging 27 van de Tabaksproductenrichtlijn. Dit artikel stelt dat bepaalde eisen gesteld kunnen worden aan het tabaksproduct zelf. Verder geven de overwegingen 47 en 48 aan dat de Tabaksproductenrichtlijn niet alle aspecten harmoniseert en dat lidstaten met het oog op de aantrekkelijkheid van dergelijke producten verdere regels kunnen stellen. Ook is er geen sprake van inbreuk op het vrije verkeer van goederen, omdat de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond wordt genoemd in artikel 36 van het VWEU. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.²³ De regering is derhalve van oordeel dat ook de met dit wetsvoorstel ingevoerde belemmering van het vrije verkeer van goederen voor het regelen van een standaard uiterlijk voor sigaretten te rechtvaardigen is.

16. Op termijn zal de Europese wetgeving worden herzien, inclusief een mogelijke bijstelling van de eisen aan het uiterlijk van de sigaret. Is de regering bereid eerst de herziening van de Europese wetgeving af te wachten en het voorstel voor nieuwe eisen aan het uiterlijk van de neutrale sigaret tot die tijd aan te houden? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid om eerst met Directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid (DG SANTE) in gesprek te gaan om deze voorgestelde maatregel tot standaardisering van de sigaret te bespreken en voor nu geen onomkeerbare stappen te nemen, mede gelet op de demissionaire status van het kabinet? Zo nee, waarom niet?

De maatregel is in het Nationaal Preventieakkoord aangekondigd en in dit akkoord gekoppeld aan de neutrale verpakking van sigaretten en shagtabak. Door het stellen van standaard eisen aan sigaretten wordt immers voorkomen dat de tabaksindustrie haar aandacht gaat verleggen van het aantrekkelijk maken van de verpakkingen van sigaretten naar het aantrekkelijk maken van het uiterlijk van de sigaret. De standaard verpakking voor sigaretten en shagtabak is op 1 oktober 2020 ingevoerd, met een uitverkooptermijn tot 1 oktober 2021. De inwerkingtreding van de nieuwe eisen aan het uiterlijk van de sigaret uitstellen is niet wenselijk. Ook de huidige demissionaire status van het kabinet doet niets af aan het gegeven dat deze voorgestelde maatregel reeds op 23 november 2018 aan de Tweede Kamer is aangekondigd. De regering zal daarom de herziening van de Europese wetgeving niet afwachten, ziet ook geen noodzaak om eerst met DG SANTE in gesprek te gaan en zal het voorstel voor nieuwe eisen aan het uiterlijk van de neutrale sigaret niet tot die tijd aanhouden.

17. Is de regering bereid tijdig met de industrie te overleggen over een realistische implementatietermijn van eventueel aangepaste technische uitvoeringseisen naar aanleiding van opmerkingen en vragen afkomstig uit de internetconsultatie, de EU-TRIS-notificatie en/of de uitkomst van de behandeling in de Eerste Kamer? Zo nee, waarom niet? Kan de regering in dat geval dan wel toezeggen dat er minimaal 6 maanden zit tussen de invoeringsdatum van het wetsvoorstel en de datum dat de fabrikanten moeten voldoen aan deze nieuw wet? Met andere woorden, dat bij invoering per 1 juli 2022, met ingang van 1 januari 2023 moet worden voldaan aan de technische eisen? De leden van de Fractie-Nanninga krijgen hierop graag een nadere toelichting.

²² «Ziekte en sterfte», rokeninfo.nl (onderdeel van het Trimbos-instituut). Zie ook: rivm.nl, zoekterm: «tabak» of rokeninfo.nl, zoekterm «tabak», «sterfte», «ziekte».

²³ HvJ 13 juli 2004, C-262/02, ECLI:EU:C:2004:432 (Commissie t. Frankrijk), overweging 33.

De regering houdt bij ieder wetsvoorstel rekening met een realistische implementatietermijn in verband met eventueel technische aanpassingen aan een product, zoals in het onderhavige geval de nieuwe eisen die aan het uiterlijk van de sigaret gesteld gaan worden. Ook wordt rekening gehouden met een realistische uitverkooptermijn. Hier wordt steeds een jaar voor gerekend vanaf de inwerkingtreding van de regelgeving. Overleg met de industrie is derhalve niet nodig.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis