

32 011 Tabaksbeleid

Nr. 114 Brief van de staatssecretaris van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2024

Met deze brief doe ik de volgende moties van uw Kamer op het gebied van tabaksbeleid af. De motie van de leden Paulusma, Slagt-Tichelman en Jansen verzoekt te onderzoeken in hoeverre tabak met een zeer laag nicotinegehalte op de Nederlandse markt wordt aangeboden en te bezien welke rol deze sigaretten kunnen spelen in het tabaksontmoedigingsbeleid.¹ De motie van het lid Krul verzoekt te onderzoeken wat in de uitvoering en qua financiële middelen nodig is om een totaalverbod op alle nicotineproducten zonder tabak (NZZ) te kunnen handhaven.² De motie van het lid Tielen verzoekt om met de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) de inzet op het oprollen en bestraffen van illegaal aanbod van vapes met smaakjes aan te scherpen en om prioriteit te geven aan Europese harmonisatie op het gebied van tabaks- en rookmaatregelen.³ Tot slot verzoekt de motie van het lid Crijns meer in te zetten op handhaving van illegale verkoop van vapes aan jongeren door straatdealers en snapchat-dealers.⁴

Motie Paulusma c.s.

De motie van de leden Paulusma, Slagt-Tichelman en Jansen roept de regering op te onderzoeken in hoeverre tabak met een zeer laag nicotinegehalte op de Nederlandse markt wordt aangeboden en te bezien welke rol deze sigaretten kunnen spelen in het tabaksontmoedigingsbeleid. Ik ga daarbij in op de effectiviteit van sigaretten met een zeer laag nicotinegehalte om roken terug te dringen. Verder schets ik de implicaties voor het tabaksontmoedigingsbeleid en benoem daarbij belemmeringen voor invoer van deze maatregel. Ook informeer ik uw Kamer over het aanbod van deze sigaretten op de Nederlandse markt en tot slot deel ik mijn conclusies over deze bevindingen.

Effectiviteit sigaretten met een zeer laag nicotinegehalte

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 32 793, nr. 715.

² Kamerstukken II, 2023/24, 36 403, nr. 16.

³ Kamerstukken II, 2023/24, 36 403, nr. 17.

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 32 793, nr. 766.

Onderzoek wijst uit dat het verlagen van het nicotinegehalte in sigaretten tot een zeer laag, en daarmee niet of nauwelijks verslavend, niveau (<0,4 mg/g tabak) in potentie kan leiden tot positieve gezondheidseffecten. Het Trimbos-instituut heeft de wetenschappelijke gegevens over de effectiviteit hiervan op een rij gezet in de notitie 'Minder nicotine in tabaksproducten'.⁵ De studies waar het Trimbos-instituut naar verwijst laten zien dat rokers die in het onderzoek overstapten naar sigaretten met een zeer laag nicotinegehalte (ZLN) gemiddeld minder sigaretten rookten, minder afhankelijk waren van nicotine en vaker een stoppoging deden. Slechts een klein deel van de rokers stopte daadwerkelijk met roken.

Daarnaast toont onderzoek aan dat het roken van ZLN-sigaretten onder de deelnemers niet leidde tot compenserend roken⁶ en dat ZLN-sigaretten minder intens werden gerookt. De daling in het roken van het aantal sigaretten werd alleen aangetoond bij een abrupte nicotinevermindering. Het geleidelijk verlagen van het nicotinegehalte bleek niet effectief. Verder is het nog onduidelijk of ZLN-sigaretten ook een nicotineverslaving kunnen voorkomen. Dierstudies en studies met rokers suggereren dat het verlagen van het nicotinegehalte tot een zeer laag niveau de aantrekkingskracht van het tabaksproduct vermindert, wat mogelijk een tabaksverslaving bij nooit-rokers (voornamelijk jongeren) zou kunnen voorkomen.

Implicaties voor beleid

De resultaten van de verschillende onderzoeken suggereren dat het invoeren van wetgeving die ZLN-sigaretten verplicht en traditionele sigaretten verbiedt, zou kunnen leiden tot een significante reductie in de rookprevalentie. De maatregel staat hierdoor ook internationaal in de belangstelling. Zo heeft Nieuw-Zeeland de maatregel tot het slechts toestaan van ZLN-sigaretten in 2022 opgenomen in een wetsvoorstel.⁷ Inmiddels is deze wet, die ook voorzag in een generatiegebonden verkoopverbod, door het

⁵ Trimbos, 2022. *Minder nicotine in tabaksproducten*. Beschikbaar via: <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/2022/06/AF2000-Minder-nicotine-in-tabaksproducten.pdf>.

⁶ Compenserend roken betekent meer roken om te compenseren voor de lagere hoeveelheid nicotine.

⁷ Tabaknee, 2022. *Nieuw-Zeeland besluit definitief voor generatiegebonden tabaksverbod*. Beschikbaar via: <https://www.tabaknee.nl/nieuws/item/2699-nieuw-zeeland-besluit-definitief-voor-generatiegebonden-tabaksverbod>.

nieuwe kabinet ingetrokken onder andere vanwege de gevolgen voor de illegale handel in traditionele sigaretten.⁸

Ook de Amerikaanse FDA doet al enige tijd onderzoek naar de effectiviteit van het wettelijk invoeren van deze maatregel in Amerika.⁹ Een artikel in het Amerikaanse tijdschrift *The Atlantic* over deze Amerikaanse inspanningen¹⁰ riep in Nederland in 2021 vragen op vanuit de Kamer over de mogelijkheden om deze maatregel voor de Nederlandse markt door te voeren.¹¹ Daarnaast heb ik afgelopen jaar de Kamer geïnformeerd¹² over de inzet van het kabinet om sigaretten minder aantrekkelijk en verslavend te maken naar aanleiding van aanbevelingen van het RIVM.¹³ De situatie ten opzichte van 2021 en vorig jaar is niet veranderd. Dat wil zeggen dat het nationaal aanpassen van nicotinegehaltenes op dit moment juridisch gezien niet mogelijk is, omdat het reguleren van nicotinegehaltenes alleen in Europees verband kan plaatsvinden via de Europese Tabaksproducten Richtlijn (TPD). Op dit moment laat de TPD het nationaal aanpassen van de nicotinegehalte niet toe, omdat het producenten niet onmogelijk gemaakt mag worden om aan een maximale nicotine-emissiewaarde van 1 mg per sigaret te komen. Een reductie van nicotine in tabak naar een niet verslavend niveau van 0,4 mg/g tabak maakt het onmogelijk sigaretten met een gehalte van 1 mg nicotine in de emissies te produceren. Het staat Nederland niet vrij om strenger te zijn dan de TPD op dit punt.

Vanuit de wetenschap zijn kanttekeningen te plaatsen bij wetgeving die ZLN-sigaretten verplicht en traditionele sigaretten verbiedt. Volgens het Trimbos-instituut is er onvoldoende bewijs dat het roken van minder ZLN-sigaretten resulteert in gezondheidswinst, omdat het gebruik van een geringe hoeveelheid tabak al schadelijk kan zijn. Daarnaast is er een aantal

⁸ Ministry of Health New Zealand, 2024. *Cabinet material: Smokefree 2025: Progressing Coalition Agreement Commitments and Cracking Down On Youth Vaping*. Beschikbaar via: <https://www.health.govt.nz/about-ministry/information-releases/release-ministerial-decision-making-documents/cabinet-material-smokefree-2025-progressing-coalition-agreement-commitments-and-cracking-down-youth>.

⁹ Trimbos, 2022. *Minder nicotine in tabaksproducten*.

¹⁰ The Atlantic, 2020. *The Easy Way to Quit Smoking*. Beschikbaar via: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/12/easy-way-to-quit-smoking/617305/>.

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1413.

¹² Kamerstukken II, 2022/23, 32 011, nr. 101.

¹³ RIVM, 2023. *Op weg naar een rookvrije generatie: opties om sigaretten minder aantrekkelijk en verslavend te maken*. Beschikbaar via: <https://www.rivm.nl/documenten/op-weg-naar-rookvrije-generatie-opties-om-sigaretten-minder-aantrekkelijk-en-verslavend>

kanttekeningen bij de opzet van bepaalde studies, die de representativiteit van de resultaten voor de praktijk beïnvloeden. Deze kanttekeningen betreffen een kleine steekproefomvang, het besef van de deelnemers dat het gebruik van de ZLN-sigaretten tijdelijk was en onvoldoende controle op de naleving van het onderzoeksprotocol. Bovendien laat onderzoek zien dat, met name onder rokers, de misvatting bestaat dat ZLN-sigaretten minder kankerverwekkend zijn en rokers hierdoor minder bereid zijn om te stoppen met roken wanneer de ZLN-sigaretten beschikbaar zouden zijn.¹⁴ Overtuigend bewijs van de effectiviteit en goed inzicht in de implicaties voor beleid vereist een vertaalslag van de onderzoeksresultaten naar de praktijk. Omdat deze maatregel nog nergens ter wereld is ingevoerd, is dat op dit moment onvoldoende helder.

Ook moet bij het invoeren van deze wetgeving rekening gehouden worden met verschillende praktische aspecten waaronder grenseffecten, illegale handel en voldoende handhavingscapaciteit bij de NVWA. Het is aannemelijk dat invoering van de maatregel leidt tot grenseffecten en illegale handel. Een aanzienlijk deel van de deelnemers in de door het Trimbos-instituut aangehaalde studies hield zich niet aan het onderzoeksprotocol en zochten hun toevlucht tot traditionele sigaretten.¹⁵ Aangezien 19%¹⁶ van de Nederlanders tabak rookt en een groot deel van deze rokers verslaafd is aan nicotine zal de vraag naar reguliere sigaretten, en daarmee het effect op de illegale handel, aanzienlijk zijn. Handhaving op de verkoop van ZLN-sigaretten vergt additionele capaciteit bij de NVWA, welke op dit moment niet beschikbaar is. Hierdoor lijkt invoering van de maatregel problematisch als buurlanden niet vergelijkbaar beleid implementeren. Mocht Nederland wetgeving kunnen invoeren dat ZLN-sigaretten verplicht, dan dient dit beleid daarom uniform geïmplementeerd te worden in onze buurlanden en bij voorkeur in de gehele EU.

Aanbod ZLN-sigaretten op de Nederlandse markt

Op dit moment worden ZLN-sigaretten niet aangeboden op de Nederlandse markt. Ik heb het RIVM gevraagd om in de EU common entry gate (EU-CEG) te zoeken naar genotificeerde ZLN-sigaretten.¹⁷ Voor sigaretten geldt dat producenten enkel het

¹⁴ Trimbos, 2022. *Minder nicotine in tabaksproducten*.

¹⁵ Trimbos, 2022. *Minder nicotine in tabaksproducten*.

¹⁶ CBS i.s.m. RIVM en Trimbos-instituut, 2024.

Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor. Beschikbaar o.a. via:
<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/>

¹⁷ Europese Commissie, 2024. *Informatie over tabaksproducten, elektronische sigaretten en navulverpakkingen - EU common entry*

gehalte nicotine in de tabaksrook hoeven op te geven, gemeten volgens de ISO-methode. Voor ZLN-sigaretten (<0,4 mg nicotine per gram onverbrande tabak) verwachten we een zeer laag gehalte nicotine in de tabaksrook. Het laagst geregistreerde nicotinegehalte in tabaksrook bedraagt 0,1 mg/sigaret. Het betreft negen producten met een dergelijk laag nicotinegehalte in de tabaksrook en dit zijn allen producten met een zeer hoge filterventilatie (>75%). Wanneer dit type sigaretten worden afgerookt met de intense afrookmethode (Canadian Intense methode) bedraagt het nicotinegehalte in de tabaksrook 0,9 mg/sigaret of meer.¹⁸ Dit zijn daarom geen ZLN-sigaretten. Bovendien blijkt uit onderzoek dat bij gebruik van sigaretten met veel filterventilatie, mensen juist meer gaan roken om te compenseren voor de lagere hoeveelheid nicotine.¹⁹ Daarom zijn sigaretten met veel filterventilatie niet toepasbaar in de beweging richting de rookvrije generatie. ZLN-sigaretten zijn overigens wel verkrijgbaar in het buitenland, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, Zwitserland en Japan.²⁰

Conclusie ZLN-sigaretten in het tabaksontmoedigingsbeleid

Naar mijn mening past het verplichten van ZLN-sigaretten gecombineerd met het verbieden van traditionele sigaretten niet in het huidige tabaksontmoedigingsbeleid. Belangrijke overwegingen daarbij zijn dat dit niet mogelijk is binnen de huidige juridische context en dat Nederland deze maatregel niet eenzijdig in kan voeren. Verder beschikt de NVWA over onvoldoende handhaving capaciteit en moeten overige beleidsmaatregelen goed worden afgestemd op deze maatregel wat de nodige tijd kost. Tot slot is de rookprevalentie op dit moment te hoog om deze maatregel te overwegen.

Motie Krul

Op dit moment behandelt de Eerste Kamer het wetsvoorstel waarmee NZT en nicotineapparaten onder de Tabaks- en rookwarenwet geregeld gaan worden. Het wetsvoorstel voorziet in een verbod op NZT voor oraal gebruik zoals nicotinezakjes. Voor NZT die niet oraal gebruikt worden, zal geen verbod gaan gelden.

gate (EU-CEG). Beschikbaar via: https://health.ec.europa.eu/eu-common-entry-gate-eu-ceg/providing-information-tobacco-products-e-cigarettes-and-refill-containers-eu-common-entry-gate-eu_nl.

¹⁸ RIVM, 2023. Measurement results table ordered by ratio for tar content. Beschikbaar via: <https://www.rivm.nl/en/documenten/measurement-results-table-ordered-by-ratio-for-tar-content>.

¹⁹ RIVM, 2023. *Op weg naar een rookvrije generatie: opties om sigaretten minder aantrekkelijk en verslavend te maken* & Trimbos, 2022. *Minder nicotine in tabaksproducten*.

²⁰ VLN, 2024. Freedom to smoke less. Beschikbaar via: <https://tryln.com/>

Deze producten zullen als aanverwante producten worden gereguleerd. Het gaat dan vooral om stoomsteentjes met nicotine voor waterpijpen. Mogelijke andere NZT die niet oraal worden gebruikt zijn nicotineproducten op basis van kruiden die niet gerookt maar verhit worden. Verschillende grote tabaksfabrikanten hebben dergelijke verhitte kruidenproducten ontwikkeld.

Er is een amendement ingediend om ook NZT die niet oraal gebruikt worden te verbieden maar dit amendement is niet aangenomen.²¹ Ik heb bij de behandeling van het wetsvoorstel op dit punt aangegeven dat een dergelijke uitbreiding van het wetsvoorstel gepaard moet gaan met aanvullende financiële middelen zodat de handhaving van deze bepalingen op een goede manier kan plaatsvinden. In de voorliggende motie wordt verzocht te onderzoeken wat er nodig is in de uitvoering en qua financiële middelen om een totaalverbod op alle NZT te kunnen handhaven.

Uit overleg met de NVWA blijkt dat stoomsteentjes met nicotine voor waterpijpen voornamelijk de enige NZT op de markt zijn die niet oraal gebruikt worden. Dit betekent dat bij een totaalverbod het toezicht zich in eerste instantie zal beperken tot het distributiekanaal van deze stoomsteentjes. Stoomsteentjes met en zonder nicotine worden onder andere via fysieke winkels en via het internet verkocht en ook direct aan shishalounges geleverd. Ook zouden deze producten via ondoorzichtige distributiekanaalen aangeboden kunnen worden. Om te bepalen of de stoomsteentjes nicotine bevatten kan ook analytisch onderzoek worden ingezet.

Om het toezicht goed uit te kunnen oefenen zullen de inspectiemethodieken worden ontwikkeld en zal het verkoopkanaal in kaart worden gebracht. Dit betekent dat het eerste jaar 300.000 euro nodig is waarna 200.000 euro nodig is om structureel toezicht te houden. Ook is er circa 40.000 euro nodig voor analytisch onderzoek. Als er andere NZT die niet oraal worden gebruikt op de markt komen, zal een nieuwe inschatting van de benodigde capaciteit moeten worden gemaakt. Er is echter zowel bij de NVWA als op de begroting van VWS geen budget beschikbaar voor additionele handhaving capaciteit en voor het benodigde analytisch onderzoek. Als de wet op dit punt zou worden aangepast, is het nodig dat er structureel budget vrijgemaakt wordt voor de handhaving. Het alternatief is om een andere prioritering in het toezicht aan te brengen maar dit is moeilijk te bewerkstelligen, omdat de capaciteit van de NVWA voor het toezicht op de naleving

²¹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 403, nr. 20.

van de Tabaks- en rookwarenwet beperkt is en de handhavingsdruk op onderdelen dan te laag uit kan vallen.

Motie Tielen en motie Crijns

Handel in illegale vapes

De motie Tielen verzoekt de inzet op het oprollen en bestraffen van illegaal aanbod van vapes met smaakjes aan te scherpen. Daarbij wordt opgeroepen tot meer focus op onlineaanbod. De motie Crijns verzoekt de regering meer in te zetten op handhaving van illegale verkoop van vapes aan jongeren door straatdealers en snapchatdealers.

De verkoop van illegale vapes via niet-reguliere verkoopkanalen lijkt toe te nemen. De zorgen over deze ontwikkeling worden breed gedragen in de politiek en maatschappij. Om illegale vapes echt terug te dringen is het belangrijk dat veel partijen hier een bijdrage aan leveren. Handhaving door de NVWA is daarbij van groot belang maar handhaving alleen is niet voldoende. Allereerst moeten producenten, importeurs, distributeurs en alle andere bedrijven en individuen in de handelsketen van vapes hun verantwoordelijkheid nemen om te voorkomen dat illegale vapes op de markt worden gebracht. Verder is het van het grootste belang dat ouders, scholen, overheden en andere betrokkenen blijven uitdragen dat vapes zeer ongezond zijn en dat het niet normaal is om te vaperen. Het terugdringen van de vraag is namelijk zeker zo belangrijk als het terugdringen van het aanbod.

Ik ben over deze moties in overleg getreden met de NVWA. Juist omdat de capaciteit van de NVWA voor het toezicht op de naleving van de Tabaks- en rookwarenwet beperkt is, moet de capaciteit zo effectief mogelijk ingezet worden. De NVWA heeft mijns inziens een goed beeld van de effectiviteit van het toezicht en scherpt handhavingsmethodieken tijdig aan als blijkt dat de naleving achterblijft op bepaalde terreinen. Ook de online verkoop via webshops is goed in beeld en de NVWA weet daar effectief op te treden. Een grote uitdaging is echter de verkoop van vapes via social media. De NVWA besteedt hier in toenemende mate aandacht aan. De NVWA heeft sinds januari van dit jaar ruim 1.000 advertenties en posts voor vapes van social media en platformen laten verwijderen. Daarnaast is de NVWA in gesprek met platformen om hen zelf actiever dit soort posts te laten opsporen en verwijderen. Overigens zou het nog effectiever zijn als de platforms voorkomen dat dit soort advertenties en posts geplaatst kunnen worden.

Jongeren die op school een handeltje beginnen en branchevreemde bedrijfjes en personen die met de verkoop van illegale vapes beginnen zijn voorbeelden van niet-reguliere verkoopkanalen.

Handel via Snapchat en andere social media-kanalen valt hier ook onder. Verder is er het gevaar dat de verkoop van illegale vapes via dealers toeneemt en dat deze verkoopwijze meer en meer gaat lijken op het dealen zoals we dat kennen bij drugs. Dit is een verkoopwijze waarop het toezicht van de NVWA niet is ingericht. Het komt steeds vaker voor dat de politie illegale vapes bij dealers aantreft en in dat geval weet de politie de NVWA goed te vinden. Bij vermoedens van criminele structuren achter de verkoop via niet-reguliere verkoopkanalen kan een zaak worden overgedragen aan de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA. Dit zijn langdurige trajecten en er is beperkte onderzoekscapaciteit beschikbaar.

Er wordt aan gewerkt de NVWA extra handhavingsbevoegdheden te geven om zo effectiever te kunnen handhaven. Zo krijgt de NVWA bijvoorbeeld meer mogelijkheden om verboden producten in beslag te nemen en te vernietigen. Er wordt op dit moment gewerkt aan een wetsvoorstel dat dit mogelijk maakt. Dit is van belang om beter op te treden tegen bewuste overtreeders die 'onder de toonbank' illegale vapes verkopen. Ook wordt op dit moment gewerkt aan regelgeving om het boetep plafond en de boetes te verhogen.

Ik ben van mening dat de NVWA op dit moment zeer efficiënt gebruik maakt van de beschikbare handhavingscapaciteit en handhavingsmogelijkheden om de handel in illegale vapes tegen te gaan. De NVWA zal deze aanpak gezien de huidige handhavingscapaciteit en de beschreven beperkingen voortzetten en zal blijven innoveren om zo de niet-reguliere verkoopkanalen beter te kunnen controleren. Voor een intensievere aanpak van de verkoop door straatdealers is het toezicht van de NVWA echter niet ingericht. Het is aan een volgend kabinet om een intensivering van de aanpak van illegale vapes en het vrijmaken of prioriteren van middelen hiervoor te overwegen.

Europese harmonisatie versus nationale maatregelen

Tot slot verzoekt de motie Tielen eveneens de regering om prioriteit te geven aan Europese harmonisatie op het gebied van tabaks- en rookmaatregelen in plaats van alleen nationale maatregelen te treffen. Een gezamenlijke Europese aanpak is van groot belang om de Rookvrije generatie dichterbij te brengen. De Europese Commissie heeft in het Europese Beating cancer plan zich ten doel gesteld een rookvrije generatie in 2040 te bereiken en daarvoor de Europese Tabaksproductenrichtlijn (TPD), de Europese tabaksreclamerichtlijn en de Raadsaanbevelingen voor rookvrije ruimten aan te passen. Het is belangrijk om deze Europese richtlijnen en aanbevelingen snel aan te passen zodat op Europees

niveau een volgende stap gezet kan worden. Tenslotte heb ik me recent aangesloten bij een initiatief van verschillende lidstaten richting de Europese Commissie om samen meer te doen om de jeugd te beschermen, bijvoorbeeld op het gebied van de online handel en smaakjes van e-sigaretten. Tegelijkertijd constateer ik dat Europese harmonisatie tijd kost en dat nationale maatregelen van belang zijn om snel te kunnen reageren op veranderingen op de markt en het gedrag van consumenten. Een voorbeeld daarvan was de razendsnel toenemende populariteit van vapes onder jongeren en de inzet die hierop nationaal gedaan is.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen