

Vergaderjaar 2023–2024

**36 403**

## **Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet, houdende regeling van nicotineproducten zonder tabak en nicotineapparaten**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 2 januari 2024

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die door de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn gesteld over het hierboven genoemde wetsvoorstel. Ik dank de leden van deze commissie voor hun inbreng. Hieronder ga ik in op de door de diverse fracties gestelde vragen, waarin de volgorde van het verslag wordt aangehouden. Ik hoop met de beantwoording van de gestelde vragen de nog bestaande onduidelijkheden te kunnen wegnemen.

*De leden van de **VVD-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van de wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet, houdende regeling van nicotineproducten zonder tabak en nicotineapparaten en hebben daarover nog enkele vragen.*

*De leden van de **D66-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij ondersteunen de inzet voor een rookvrije generatie. De nicotinehoudende producten zonder tabak (NZT) en NZT voor oraal gebruik die in dit voorstel behandeld worden, vormen voor veel personen en met name jongeren een opstap naar het roken van sigaretten. Het gebruik ervan heeft zelf ook schadelijke gevolgen voor de gezondheid. Zij zijn daarom van mening dat het een goede zaak is dat deze producten onder de reikwijdte van de tabaks- en rookwarenwet komen te vallen en hiermee beter gereguleerd worden.*

*De leden van de **PVV-fractie** hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben de Staatssecretaris herhaaldelijk om de bewezen effectiviteit van veel van de genomen tabak ontmoedigende maatregelen gevraagd. De regering verwees in dit kader continue naar de effectiviteit van het geheel aan maatregelen als samenhangend pakket. Is de regering van mening dat al de genomen maatregelen zijn vruchten hebben afgeworpen? Is het doel van een rookvrije generatie in 2040 in zicht?*

Naar aanleiding van de motie van het lid Maeijer van 28 juni 2021<sup>1</sup> heeft het kabinet het Trimbos-instituut gevraagd onderzoek te doen naar de effectiviteit van eerder ingevoerde overheidsmaatregelen die met het Nationaal Preventieakkoord uit 2018 zijn afgesproken en die gericht zijn op het terugdringen van het aantal jeugdige en volwassen rokers. Het Trimbos-instituut heeft de effectiviteit van deze maatregelen beschreven in de Notitie Effectiviteit Nederlands Tabaksontmoedigingsbeleid die op 19 mei 2022 aan uw Kamer is aangeboden.<sup>2</sup> Het Trimbos-instituut concludeert in de notitie op basis van de onderzochte wetenschappelijke literatuur dat de maatregelen die door de Rijksoverheid in het kader van het Nationaal Preventieakkoord zijn genomen, direct of indirect bijdragen aan het verlagen van de rookprevalentie onder volwassenen en jongeren. Dit gebeurt onder andere door het aantal stoppogingen te verhogen, de stopmotivatie te verhogen, de manier waarop stoppen-met-rokenczorg gegeven wordt te versterken, de blootstelling aan tweedehands rook te verminderen of door het bewustzijn van de schadelijkheid van roken te vergroten.

Op dit moment voert het RIVM een nieuwe doorrekening uit naar de voortgang van de doelen van het Nationaal Preventieakkoord. Het kabinet verwacht deze doorrekening voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van VWS met uw Kamer te delen.

*De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om de Tabaks- en rookwarenwet te wijzigen. Deze leden zien met instemming dat hiermee onder andere uitvoering gegeven wordt aan de motie Kuik c.s. waarin verzocht wordt nicotinezakjes zonder tabak onder de Tabaks- en rookwarenwet te brengen.<sup>3</sup> Hiermee kan een verbod op producten zoals snus gemakkelijker gehandhaafd worden. De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele vragen bij het wetsvoorstel.*

*De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van de onderhavige stukken. Zij hebben op dit moment geen vragen en/of opmerkingen.*

*De leden van de **GroenLinks- en PvdA-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van de wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet. Deze leden maken zich grote zorgen over de opkomst van alternatieven voor de klassieke sigaret. Het gaat vaak om producten die vooral populair zijn bij jongeren. Daarmee is wetgeving op deze producten essentieel voor het bereiken van een rookvrije generatie. Genoemde leden kunnen de voorliggende regelgeving niet los zien van de laatste cijfers van het RIVM over de populariteit van e-sigaretten onder jongeren. Voor deze leden maken deze het duidelijk dat er meer nodig is om een rookvrije generatie te bereiken. Zij zijn benieuwd of de EU-richtlijn op accijns al is aangepast en of de regering (gezien de laatste cijfers over de opkomst van de e-sigaret) wil heroverwegen om, in afwachting van deze aanpassing een gebruiksbelasting in te voeren op e-sigaretten, net zoals Duitsland, Finland, Denemarken, Zweden, Griekenland, Italië, Hongarije, Slovenië, Portugal, Cyprus, Polen, Letland, Estland, en Litouwen dat al deden.*

Het voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van de Tabaksaccijnsrichtlijn<sup>4</sup> is nog niet gepubliceerd. Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2024 heeft uw Kamer een motie<sup>5</sup> aangenomen die

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 11.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32 793, nr. 606.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2020/21 35 665, nr. 9.

<sup>4</sup> Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten (PbEU 2011, L 176).

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2023/24 36 418, nr. 75.

erop ziet uitvoering te geven aan de wens een verbruiksbelasting op e-sigaretten te introduceren. De voorbereiding is gestart in samenwerking met de uitvoering. Het gaat hier om het introduceren van een geheel nieuwe verbruiksbelasting. Onder andere zal een nieuw aangiftesysteem (met daarbij behorende achterliggende informatievoorzieningen en aangifteformulieren) moeten worden geïntroduceerd. Ook moet worden gezien wat een geschikte heffingsgrondslag is en wat voor (soort) tarief gaat worden geheven en welke afbakening wordt gehanteerd. Dergelijke vragen dienen voor het starten van de implementatie van een nieuwe belasting te zijn beantwoord. Voor de implementatie geldt een periode van 18 tot 24 maanden vanaf het moment dat de wetgeving gereed is en over alle punten duidelijkheid bestaat.

*Ook horen genoemde leden graag wanneer de regering de uitkomsten verwacht van het onderzoek naar het minder aantrekkelijk maken van het uiterlijk van e-sigaretten.*

Op dit moment voert het RIVM een onderzoek uit naar het neutrale uiterlijk van de e-sigaret. Het kabinet verwacht dit onderzoek in de eerste helft van 2024 met uw Kamer te kunnen delen.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet. Zij zien veel voordelen in deze wijziging, maar hebben ter verduidelijking en ter aansporing voor een verdere nauwkeurigere uitwerking enkele vragen.*

*De leden van de **BBB-fractie** nemen kennis van het algehele verbod op nicotinezakjes, het onder de tabakswet brengen van NZT, alsmede enkele andere maatregelen in verband met onder meer reclame en handhaving. Deze leden onderschrijven het streven naar een rook- en nicotinevrije generatie. Dit in aanmerking genomen, hebben zij nog enkele vragen.*

## **HOOFDLIJNEN VAN HET VOORSTEL**

*De leden van de **VVD-fractie** lezen dat het momenteel onbekend is of het gebruik van nicotinezakjes een opstapmiddel is naar het gebruik van reguliere tabaksproducten of elektronische sigaretten. De regering wil middels het voorliggende verbod op nicotinezakjes jongeren ontmoedigen om deze producten te gaan gebruiken. Is de regering voornemens om naast dit verbod verdere ontmoedigende maatregelen te treffen, bijvoorbeeld via een campagne?*

Op dit moment zijn er geen plannen om voorlichting te geven over specifiek nicotinezakjes. Een dergelijke brede campagne gericht op jongeren over een relatief nieuw product, zoals nicotinezakjes zou namelijk ook ongewenste effecten kunnen hebben, zoals een normalisatie van het middel en daarmee een toename van interesse en gebruik. Scholen worden ondersteund met het programma «Helder op School» om, naar lokale behoefte, aan de slag te gaan met voorlichting en beleid over verslavende middelen zoals e-sigaretten en nicotinezakjes.

*De leden van de VVD-fractie vragen de regering in hoeverre deze benadering gehanteerd wordt bij elektronische sigaretten.*

Op het gebied van e-sigaretten worden verschillende maatregelen genomen om het gebruik te ontmoedigen en de beschikbaarheid van het product te verminderen. Het is echter niet mogelijk het product te verbieden, omdat e-sigaretten in de Europese Tabaksproductenrichtlijn

gereguleerd zijn, in tegenstelling tot nicotinezakjes waarvoor op Europees niveau nog geen regels voor zijn vastgesteld.

*Genoemde leden merken op dat er in toenemende mate verhalen onder de aandacht komen van met name jongeren die permanente schade hebben opgelopen, mogelijk door het gebruiken van elektronische sigaretten. Daarnaast heeft het Trimbos Instituut recentelijk zorgwekkende cijfers gedeeld over het aantal jongeren dat op zeer jonge leeftijd begint met vaper<sup>6</sup>. Zij adviseren dan ook om elektronische sigaretten uitsluitend op doktersrecept uit te geven. Is bekend in hoeverre deze maatregel uitvoerbaar is? In welke landen is deze maatregel reeds genomen en hoe werkt dit in de praktijk? Zijn er onderzoeken naar de effecten van deze maatregel beschikbaar?*

Er bestaat de mogelijkheid om voor een e-sigaret een vergunning aan te vragen op grond van de Geneesmiddelenwet of deze als medisch hulpmiddel aan te bieden. Het is echter niet mogelijk om e-sigaretten alleen op doktersrecept uit te geven. Daar hoort namelijk een verbod op het in de handel brengen van de e-sigaret in de Tabaks- en rookwarenwet bij en dat is niet mogelijk gezien de Europese regelgeving. De e-sigaret is gereguleerd via de Europese Tabaksproductenrichtlijn en deze regels zijn geïmplementeerd in de Tabaks- en rookwarenwet. Het is niet mogelijk om het product op nationaal niveau te verbieden, dit kan enkel in Europees verband worden bereikt. De Australische overheid heeft eind 2022 aangegeven de e-sigaret enkel via doktersvoorschrift beschikbaar te willen maken voor mensen die willen stoppen met roken. Effecten van deze maatregel zijn nog niet bekend.

*De leden van de VVD-fractie willen in het verlengde daarvan graag weten welke onderzoeken er op dit moment in Nederland en internationaal lopen naar de gezondheidseffecten van vaper. Zijn er momenteel discussies op Europees niveau omtrent e-sigaretten? Kan de regering een overzicht geven van ontmoedigingsmaatregelen die andere landen nemen in het kader van e-sigaretten? En op welke manier zou het eventueel mogelijk zijn om vanuit het zorgbeginsel het gebruik van elektronische sigaretten tegen te gaan?*

Op 3 oktober jl. is de factsheet elektronische sigaretten (vapes) van het Trimbos-instituut met uw Kamer gedeeld.<sup>7</sup> In deze factsheet is de laatste stand van de wetenschap over elektronische sigaretten samengevat. Het kabinet is niet bekend met nu lopende onderzoeken van soortgelijke nationale of internationale instituten naar de gezondheidseffecten van vaper. Het kabinet is verder in afwachting van de herziening van de Europese Tabaksproductenrichtlijn<sup>8</sup>. Mogelijk zal in die herziening nieuwe regelgeving voor e-sigaretten worden meegenomen. Naast de maatregelen die Nederland neemt zijn er Europese lidstaten die overwegen een verbod op wegwerp e-sigaretten in te voeren. Een verbod op wegwerp e-sigaretten zou ingegeven kunnen worden door het belang van de bescherming van het milieu en om die reden geen inbreuk maken op de Tabaksproductenrichtlijn. Ook wordt er in verschillende lidstaten verbruiksbelasting op e-sigaretten geheven. Buiten de Europese Unie zijn er landen die de e-sigaret helemaal hebben verboden, landen die nicotine

<sup>6</sup> Trimbos Instituut, 3 oktober 2023, «vaper en roken, jongeren doen het allebei» (<https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/vaper-en-roken-jongeren-doen-het-allebei/>).

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32 011, nr. 106

<sup>8</sup> Richtlijn 2014/40/EU van Het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PbEU 2014, L 127).

in e-sigaretten verbieden, en landen die een generatiegebonden verkoopverbod voor e-sigaretten willen invoeren.

*De leden van de **D66-fractie** vragen de regering waarom er bij het verbod op de verkoop van NZT voor oraal gebruik is gekozen voor een algeheel verbod voor alle leeftijden, en niet voor een leeftijdsgebonden verbod zoals ook bij andere tabaksproducten het geval is. Kan de regering hierbij aangeven hoe dit besluit zich verhoudt tot internationale afspraken, zo vragen zij. Deze leden vragen ook of het klopt dat met dit wetsvoorstel ook een verbod op de online verkoop van NZT voor oraal gebruik tot stand komt.*

Nicotinezakjes lijken in uiterlijk, manier van gebruik, onzichtbaarheid bij gebruik en werking op tabaksproducten voor oraal gebruik (snus). Het is verboden snus in de handel te brengen in alle lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van Zweden. Het RIVM concludeert dat nicotinezakjes schadelijk zijn voor de gezondheid. Nicotine, ook zonder tabak, is schadelijk en deze producten bevatten voldoende nicotine om een verstoord hartritme te veroorzaken en een nicotineverslaving op te wekken en in stand te houden. Vanwege de opvallende overeenkomsten tussen snus en nicotinezakjes voor wat betreft het uiterlijk van het product, de manier waarop het wordt gebruikt, de werking en de onzichtbaarheid bij gebruik, beoordeelt het kabinet nicotinezakjes in lijn met de wijze waarop het Hof van Justitie van de Europese Unie de risico's van snus benoemt<sup>9</sup> en is van mening dat voorkomen moet worden dat nicotinezakjes verder in populariteit stijgen met name onder jongeren, maar ook voor andere leeftijdsgroepen die nog nooit hebben gerookt. Het ligt daarom in de rede om naast het verbod op tabak voor oraal gebruik een verbod op nicotinezakjes in te voeren. Om de huidige wetgeving toekomstbestendig te maken en te voorkomen dat naast nicotinezakjes weer een andere vorm van orale nicotine op de markt wordt gebracht is het kabinet van mening dat het verstandig is met het verbod op nicotinezakjes nu ook alle mogelijke andere vormen van orale nicotine te verbieden. Minder ingrijpende maatregelen zoals het introduceren van een leeftijdsgrens, gezondheidswaarschuwingen en een verbod op smaakjes, vindt het kabinet onvoldoende om de volksgezondheid te beschermen.

Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging moedigt partijen aan om de verplichtingen die uit het Kaderverdrag voortvloeien als een minimum te beschouwen en verdergaande maatregelen te treffen.<sup>10</sup> Het Kaderverdrag roept de partijen op tot het nemen van passende maatregelen ter voorkoming van nicotineverslaving.<sup>11</sup> Partijen hebben hierdoor de mogelijkheid over een aantal onderwerpen die het Kaderverdrag niet expliciet regelt, zelf regels te stellen en geschikte mechanismen te ontwikkelen die op de lange termijn de vraag naar tabak kunnen verminderen. Aangezien NZT niet onder de reikwijdte van de Europese Tabaksproductenrichtlijn<sup>12</sup> vallen, geldt het Europese verdragsrecht. In dit geval is het vrije verkeer van goederen van toepassing. Op het vrije verkeer van goederen dat geldt binnen de Europese Unie kunnen uitzonderingen gemaakt worden, onder andere met het oog op de bescherming van de

<sup>9</sup> HvJ EG 14 december 2004, ECLI:EU:C:2004:800, (Arnold André) HvJ EG 14 december 2004, ECLI:EU:C:2004:802, (Swedish Match) HvJ EU 22 november 2018, ECLI:EU:C:2018:938 (Swedish Match), r.o. 47–53.

<sup>10</sup> Artikel 13, vijfde lid, van het WHO-Kaderverdrag.

<sup>11</sup> Artikel 5, tweede lid, onder b, van het WHO-Kaderverdrag.

<sup>12</sup> Richtlijn 2014/40/EU van Het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PbEU 2014, L 127).

volksgezondheid. Maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid moeten evenredig en proportioneel zijn aan het nagestreefde doel en zonder discriminatie worden toegepast. Volgens het kabinet wordt aan deze eisen voldaan, met name aangezien NZT voor oraal gebruik gelijkgesteld worden aan tabaksproducten voor oraal gebruik. Sinds november 2021 is het krachtens de Warenwet reeds verboden nicotinezakjes met meer dan 0,035 milligram nicotine per zakje in de handel te brengen. Dat verbod ziet ook toe op online verkoop. Met het onderhavige wetsvoorstel worden NZT voor niet-oraal gebruik onder de definitie «aanverwant product» in de wet gebracht. Dit betekent dat het verbod op verkoop op afstand dat sinds 1 juli 2023 geldt voor tabaksproducten en aanverwante producten, ook op NZT voor niet-oraal gebruik van toepassing wordt. Alle vormen van in de handel brengen, dus ook via online verkoop, van NZT voor oraal gebruik worden onder de wet verboden.

*De leden van de D66-fractie constateren dat het gebruik van e-sigaretten een grote opmars kent. Een op de vijf Nederlandse jongeren van 12 tot en met 25 jaar heeft in het afgelopen jaar weleens een e-sigaret gebruikt, zo blijkt uit recent onderzoek van het Trimbos instituut. Deze leden zijn positief over de recente ontwikkelingen rondom het verbod op smaakjes bij e-sigaretten. Naast de smaak is ook het uiterlijk van de e-sigaret een factor in de aantrekkelijkheid van dit product. Deze leden vragen de regering naar de voortgang op de motie-Van der Laan/Ceder die verzoekt om in kaart te brengen wat er nodig is om e-sigaretten een neutraal uiterlijk te geven. Is reeds bekend per wanneer deze eis zal worden toegevoegd aan de e-sigaret, zo vragen zij tevens.*

Op dit moment voert het RIVM een onderzoek uit naar het neutrale uiterlijk van de e-sigaret. Het kabinet verwacht dit onderzoek in de eerste helft van 2024 met uw Kamer te delen.

*De leden van de D66-fractie constateren dat er nog altijd geen verbruiksbelasting op de e-sigaret wordt geheven. Wat is hiervoor de reden, vragen deze leden de regering. Wordt het met het licht op de cijfers uit het rapport van Trimbos niet tijd om dit toch te overwegen, zeker nu er vanuit de Europese Commissie weinig beweging is rondom de wijziging van de Accijnsrichtlijn? Wat zou het totale bedrag aan accijns op e-sigaretten per jaar zijn als de verbruiksbelasting op e-sigaretten gelijk wordt gesteld aan die van reguliere sigaretten?*

Op 26 oktober 2023 is de motie van het lid Weyenberg c.s. aangenomen waarin de regering wordt verzocht vooruitlopend op de herziening van de Europese Tabaksaccijnsrichtlijn<sup>13</sup>, voor het zomerreces van 2024 een wetsvoorstel in te dienen om een verbruiksbelasting in te voeren op e-sigaretten.<sup>14</sup> Het gaat hierbij om het introduceren van een geheel nieuwe verbruiksbelasting. Onder andere zal een nieuw aangiftesysteem (met daarbij behorende achterliggende informatievoorzieningen en aangifteformulieren) moeten worden geïntroduceerd. Ook moet worden bezien wat een geschikte heffingsgrondslag is en wat voor (soort) tarief gaat worden geheven en welke afbakening wordt gehanteerd. Dergelijke vragen dienen voor het starten van de implementatie van een nieuwe belasting te zijn beantwoord. Voor de implementatie geldt een periode van 18 tot 24 maanden vanaf het moment dat de wetgeving gereed is en over alle punten duidelijkheid bestaat. Dat betekent dat een verbruiksbelasting op e-sigaretten op zijn vroegst in 2026 kan worden geheven. In de

<sup>13</sup> Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten (PbEU 2011, L 176).

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 75.

uitwerking van dat wetsvoorstel zal ook de hoogte van deze belasting worden opgenomen.

*De regering geeft een opsomming van maatregelen die als samenhangend pakket gezien moet worden, zo lezen de leden van de **PVV-fractie**. Kan de regering een opsomming van genomen acties met betrekking tot voorlichting aan minderjarigen over zowel het vaperen als het reguliere roken geven?*

Het Trimbos-instituut heeft een belangrijke rol in het informeren van onder andere jongeren over vaperen en roken. Dit gebeurt onder andere via het programma Helder op School, dit is een onderdeel van Gezonde School. De smokefree challenge is één van de acties die hieronder vallen. Het artsencollectief Artsen slaan Alarm heeft zich met een tweetal campagnes specifiek op vaperen gericht. In deze campagnes hebben de artsen influencers opgeroepen geen vapes meer te gebruiken of aan te prijzen op sociale media. Daarnaast heeft het artsencollectief ook een nieuwe campagne ontwikkeld die gericht is op het aansporen van ouders om hen het gesprek over vaperen aan te laten gaan met hun kinderen. Deze campagnes van Artsen slaan Alarm zijn financieel ondersteund door het kabinet. Daarnaast zetten de gezondheidsfondsen voor rookvrij zich in om kinderen en jongeren te bereiken, dit doen zij onder andere met de campagne «Doei Tabaksindustrie», en verschillende acties en campagnes in het kader van de rookvrije generatie waaronder «De wereld wordt rookvrij, wen er maar aan».

*Welke maatregelen heeft de regering genomen om de verkoop van vapes, snus, tabak en rookwaren aan jongeren terug te dringen? Welke maatregelen heeft de regering concreet genomen om de verkoop van vapes, snus, tabak en rookwaren via sociale mediakanalen zoals Snapchat terug te dringen?*

De afgelopen jaren is een reeks wettelijke maatregelen in werking getreden, zoals significante accijnsverhogingen, het mentholverbod, het uitstalverbod, uitbreiding van het rookverbod met e-sigaretten, en het verbod op nicotinezakjes krachtens de Warenwet die bijdragen aan de ontmoediging van het gebruik van vapes, snus en tabaksproducten onder jongeren. Sinds 1 juli 2023 is het verboden deze producten online te verkopen. In de komende jaren zal het aantal verkooppunten van deze producten verder worden teruggebracht, zodat de producten uiteindelijk alleen in speciaalzaken verkocht mogen worden. Voor e-sigaretten zal dat vanaf 2025 gelden en voor andere rookwaren vanaf 2032.

*Welke intensieve campagnes en op welke platforms is de regering voornemens in te zetten om de doelstellingen van het preventieakkoord te behalen?*

Het Trimbos-instituut informeert op veel verschillende manieren jongeren en volwassenen over de risico's van roken en de mogelijkheden om te stoppen met roken. Vanuit de Rijksoverheid is de campagne Puur Rookvrij ontwikkeld, een stoppen-met-rokencampagne die zowel op radio en televisie als op diverse sociale media wordt uitgezonden. Daarnaast financiert het kabinet samen met de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij het initiatief Stoptober. Dit is een jaarlijks evenement met bijbehorende campagne, waarin rokers samen een stoppoging doen van 28 dagen. Ook zijn er campagnes ontwikkeld om de doelstelling van het preventieakkoord op roken onder zwangeren te behalen. Zo is de Taskforce Rookvrije Start de campagne «Laat mijn dromen niet in rook opgaan» gestart via sociale media en vakmedia gericht op professionals in de geboorte- en jeugdgezondheidszorg. Ook hebben ze een gerichte campagne via sociale

media en banners op websites ontwikkeld om mensen met een kinderwens te wijzen op de risico's van roken voor en tijdens de zwangerschap: «Kinderwens aan. Sigaret uit».

*Ondanks strenge maatregelen neemt het aantal rokers nauwelijks af. Wel worden volwassen rokers gestraft met steeds hogere accijnzen, die met name de laagste socio-economische groepen in de samenleving treffen. Alternatieven om van het roken af te komen, zoals e-sigaretten en nicotinezakjes, worden deze groep volwassen rokers ontnomen. Hoe rijmt de regering deze verbodsbepalingen van minder schadelijke producten met de huidige regelgeving rond sigaretten?*

Stoppen met roken heeft veel voordelen, maar voor veel rokers is dat niet eenvoudig. Sommige mensen gebruiken een e-sigaret om te stoppen met roken. Soms werkt dat, maar de meeste mensen gaan toch weer roken. Of ze doen het allebei: roken en vaperen. Dat komt omdat ook de e-sigaret de verslaving in stand houdt. Experts raden de e-sigaret niet aan als iemand wil stoppen met roken. De beste manier om te stoppen is met coaching, eventueel in combinatie met medicatie. De regering is van mening dat zowel e-sigaretten als tabaksproducten schadelijke producten voor de volksgezondheid zijn en maakt daarin geen onderscheid. E-sigaretten blijven zonder andere smaken dan tabak beschikbaar, smaakbepalende additieven zijn ook in (tabaks)sigaretten niet toegestaan. Nicotinezakjes worden verboden en daarmee op één lijn gesteld met tabaksproducten voor oraal gebruik. Daarbij wordt opgemerkt dat nicotinezakjes met meer dan 0,035 milligram nicotine ook nu al krachtens de Warenwet verboden zijn.

*Deelt de regering de mening dat na het smaakverbod in e-sigaretten te verwachten valt dat consumenten weer beginnen met roken of hun producten over de grens of via de illegale weg zullen verkrijgen? Zo nee, waarom niet?*

De regering verwacht niet dat mensen specifiek door het smaakverbod terugvallen op een tabaksverslaving. Een recente studie vond geen verband tussen e-sigarettenmaken en succesvolle stoppogingen.<sup>15</sup> Indien mensen door het verbod op zoete smaken toch zouden terugvallen in een tabaksverslaving, is begeleiding bij het stoppen met roken voor iedereen gratis toegankelijk. Er zijn steeds meer Europese landen die een verbod op smaken voor e-sigaretten invoeren. De regering kiest voor het smaakverbod om jongeren te beschermen tegen (het beginnen aan) de e-sigaret. In de afweging van het beschikbaar houden van een breed palet aan smaken voor personen die de e-sigaret willen gebruiken als stopmiddel en het beschermen van jongeren tegen het gebruik van de e-sigaret kiest de regering voor het beschermen van jongeren.

*De leden van de PVV-fractie vrezen dat een het verbod op nicotinezakjes, nicotinezakjes niet zal doen verdwijnen. Een verbod betekent immers nog niet dat het probleem is opgelost. Waarom staat de regering niet alleen verkoop aan volwassenen toe?*

Nicotinezakjes lijken in uiterlijk, manier van gebruik, onzichtbaarheid bij gebruik en werking op snus, Snus is, behalve in Zweden, verboden in de handel te brengen in alle lidstaten van de Europese Unie. Het belangrijkste verschil tussen snus en nicotinezakjes is dat er in nicotinezakjes

<sup>15</sup> Lindson N, Butler AR, Liber A, Levy DT, Barnett P, Theodoulou A, Notley C, Rigotti NA, Hartmann-Boyce J. An exploration of flavours in studies of e-cigarettes for smoking cessation: secondary analyses of a systematic review with meta-analyses. *Addiction*. 2023 Apr;118(4):634–645. doi: 10.1111/add.16091. Epub 2022 Dec 5. PMID: 36399154.



geen tabak in zit. Vanwege de schadelijke en verslavende effecten beoogt dit wetsvoorstel te voorkomen dat nicotinezakjes worden gebruikt. Dat geldt met name voor jongeren, maar ook voor andere leeftijdsgroepen. Vanuit dit gezichtspunt ligt het in de rede om naast het bestaande verbod op tabak voor oraal gebruik (snus) een verbod op nicotinezakjes in te stellen. In praktijk worden deze producten bovendien door hun uiterlijk en marketing specifiek aantrekkelijk gemaakt voor jongeren en niet voor volwassenen.

*Het RIVM geeft aan dat het nicotinegehalte tussen 1.6 en 32.4 mg per zakje ligt. De leden van de **CDA-fractie** vragen of het klopt dat 16 mg aan nicotine gelijk staat aan het roken van twintig sigaretten en de snelheid waarop jongeren een verslaving opbouwen relatief kort is.*

Die specifieke vergelijking is lastig te maken. Uit de beschikbare literatuur blijkt dat na gebruik van nicotinezakjes van 6 milligram of meer net zulke hoge piekconcentraties bereikt worden als na het roken van één sigaret.<sup>16 17</sup> Ervan uitgaande dat de blootstelling oploopt met de dosering, betekent dat het gebruik van een nicotinezakje van 16 mg zeer waarschijnlijk leidt tot een hogere nicotineblootstelling dan het roken van één sigaret, maar geen twintig sigaretten. Wat betreft de verslavingsgevoeligheid van jongeren is het zo dat veel factoren van invloed zijn op het ontwikkelen van een verslaving en het daarom tussen mensen verschilt hoe snel dat gaat. Wel is het zo dat jongeren over het algemeen gevoeliger zijn voor het ontwikkelen van een nicotineverslaving dan volwassenen. Dit komt onder andere doordat de hersengebieden die gevoelig zijn voor beloning al in de jongvolwassen leeftijd tot volle ontwikkeling komen, terwijl het gebied dat zorgt voor het onder controle houden van impulsief gedrag (zoals roken of een nicotinezakje gebruiken) pas rond je 25e volledig ontwikkeld is. Jongeren zijn hierdoor gevoeliger voor beloningen dan volwassenen en kunnen dus eerder (risicovol) gedrag vertonen dat belonend is en dit ook blijven doen.

*De regering geeft aan dat het gebruik van nicotinezakjes momenteel door verschillende bekende Nederlanders op sociale media wordt gepromoot. De leden van de CDA-fractie vragen of met het reclameverbod deze vorm van promoten van NZT ook verboden wordt. Hoe wordt op dit verbod toegezien?*

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het maken van reclame voor alle nicotineproducten zonder tabak verboden. Dit verbod geldt ook voor sociale media. De NVWA zal hierop toe zien. Het toezicht vindt plaats door het scannen van social media op reclame voor producten waarvoor een reclameverbod geldt en op basis van meldingen en signalen. Met verschillende social-mediakanalen heeft de NVWA afspraken gemaakt over het melden en verwijderen van illegale content (notice and take down procedure). Dit houdt in dat als wordt geconstateerd dat er illegale producten worden aangeboden of dat er reclame wordt gemaakt, dit wordt gemeld bij het social-mediakanaal. Het social-mediakanaal wordt hierdoor (mede)verantwoordelijk voor deze uitingen en kan een account of de content dan verwijderen. En dat gebeurt in de praktijk ook.

<sup>16</sup> Liu J, Rensch J, Wang J, Jin X, Vansickel A, Edmiston J, Sarkar M. Nicotine pharmacokinetics and subjective responses after using nicotine pouches with different nicotine levels compared to combustible cigarettes and moist smokeless tobacco in adult tobacco users. *Psychopharmacology (Berl)*. 2022 Sep;239(9):2863–2873. doi: 10.1007/s00213-022-06172-y.

<sup>17</sup> McEwan M, Azzopardi D, Gale N, Camacho OM, Hardie G, Fearon IM, Murphy J. A Randomised Study to Investigate the Nicotine Pharmacokinetics of Oral Nicotine Pouches and a Combustible Cigarette. *Eur J Drug Metab Pharmacokinet*. 2022 Mar;47(2):211–221. doi: 10.1007/s13318-021-00742-9.

Daarnaast worden de social-mediakanalen ook aangespoord zelf de posts en accounts op hun platform te scannen en preventief te verwijderen.

*Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of reclame voor nicotine-zakjes bij internationale evenementen (zoals onlangs het geval was bij de formule 1 in Zandvoort) ook verboden wordt.*

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het maken van alle soorten reclame voor alle nicotine producten zonder tabak verboden, dus ook bij internationale evenementen, zoals bijvoorbeeld de Formule 1 op Zandvoort.

*In het wetsvoorstel wordt er voor gekozen om NZT op dezelfde wijze te reguleren als tabaksproducten en om NZT voor oraal gebruik helemaal te verbieden. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest om het voor alle NZT uit voorzorg te verbieden deze in de handel te brengen. Het betreft immers producten die nu nog niet breed beschikbaar zijn en waarvan bekend is dat die de schadelijk voor de gezondheid zijn.*

Het kabinet is van mening dat producten met nicotine voor oraal gebruik overeenkomstig het huidige verbod op orale tabak behandeld moeten worden. Dit houdt een verbod in. Zoals gezegd zullen andere NZT, waarvan op dit moment een beperkt aanbod beschikbaar is, en mogelijke toekomstige nicotineproducten worden onderworpen aan regulering, zoals het reclameverbod, het uitstalverbod en verkoopbeperkingen. Door deze producten op dit moment op deze manier te reguleren, is de verwachting dat de populariteit van bestaande en toekomstige producten beperkt blijft.

Daarnaast is het met voorliggende wetgeving eenvoudig gemaakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen aan deze producten en hun verpakking wanneer dat nodig wordt geacht.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt inbreuk gemaakt op het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Unie. Dit is onder voorwaarden toegestaan, zoals bijvoorbeeld ter bescherming van de volksgezondheid. Voorwaarde daarbij is wel dat de beperking proportioneel is ten opzichte van het te beschermen belang. Wanneer meer duidelijkheid komt over de risico's van deze producten of het gebruik toeneemt zou een verbod op andere typen NZT ook kunnen worden overwogen.

*De leden van de **GroenLinks- en PvdA-fractie** zijn benieuwd hoe er in andere Europese landen om wordt gegaan met NZT. Er wordt in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel toegelicht dat er nog veel onduidelijk is over de gezondheidsrisico's van NZT die niet oraal worden ingenomen, en dat een verbod op dit type NZT daarom nog niet wordt overwogen. Wanneer verwacht de regering duidelijkheid te krijgen over de gezondheidsrisico's en welke stappen worden er gezet om die gezondheidsrisico's in beeld te krijgen? Hoe is verder onderzoek naar de gezondheidsrisico's van NZT's (zowel oraal als niet oraal) vormgegeven?*

Voor NZT die niet oraal gebruikt worden, zoals stoomsteentjes, wordt vooralsnog geen verbod ingesteld. In plaats daarvan worden deze producten in grote lijnen op dezelfde manier gereguleerd als producten zoals e-sigaretten. De reden hiervoor is dat er op dit moment beperkt onderzoek beschikbaar is over de risico's van deze producten. Ook lijkt de populariteit van deze producten op dit moment gering. Maar omdat ook deze producten nicotine bevatten en het gebruik dus niet zonder risico is, is regulering aan de orde. De regering vindt het onwenselijk dat NZT die niet oraal gebruikt worden in populariteit toenemen, met name onder de

jeugd. Met het voorliggende wetsvoorstel worden daarom onder andere de leeftijdsgrens, het reclameverbod en verkoopbeperkingen van kracht en worden verpakkingseisen gesteld aan NZT. Wanneer meer duidelijkheid komt over de risico's van deze producten en het gebruik toeneemt zou een verbod op dit type NZT ook kunnen worden overwogen.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering of het verbod op kenmerkende aroma's, zoals bij sigaretten en shagtabak het geval is, verder kan worden uitgebreid naar een algeheel smaakjesverbod voor alle nicotine-houdende producten, zowel voor NZT als NZT voor oraal gebruik.*

Het wetsvoorstel regelt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de ingrediënten van NZT, zoals smaakstoffen te reguleren. Het is dus mogelijk een smaakverbod in te voeren voor NZT. Een smaakverbod voor NZT voor oraal gebruik zal niet worden ingevoerd, omdat er een algeheel handelsverbod voor NZT voor oraal gebruik wordt ingevoerd, ongeacht de smaak ervan.

*Het valt de leden van de ChristenUnie-fractie op dat er nog onduidelijkheid is over wat er precies in de NZT (voor oraal gebruik) zit aan ingrediënten. Waarom is dit het geval, en wanneer verwacht de regering hier meer over te weten? Kan de uitkomst van deze bevindingen leiden tot extra maatregelen?*

In het rapport van het RIVM wordt ingegaan op de ingrediënten van de NZT die op dit moment in Nederland verkrijgbaar zijn: de nicotinezakjes en de stoomsteentjes. Als het gaat om nicotinezakjes geeft het RIVM aan dat de ingrediënten van NZT voor oraal gebruik kunnen variëren per specifiek product, maar dat een nicotinezakje (minstens) bestaat uit (tabak geëxtraheerde) nicotine in een gom-achtige matrix, aangevuld met stoffen als water, zout en andere (voedings-)additieven (pH-regelaars, vulstoffen, niet-calorische zoetstoffen, stabilisatoren en smaakstoffen). Stoomsteentjes zijn poreuze steentjes doordrenkt met vloeistof, die meestal glycerine en smaakstoffen bevatten. Sommige stoomsteentjes bevatten daarnaast ook nicotine en vallen daarmee onder de definitie van NZT.

Het RIVM heeft nog geen onderzoek gedaan naar de ingrediënten van NZT die niet op de Nederlandse markt voorkomen, maar noemt wel een aantal producten die op de Nederlandse markt zouden kunnen komen. Mocht er in de toekomst nieuwe NZT op de Nederlandse markt komen, dan kan de regering het RIVM verzoeken om de ingrediënten van deze producten te onderzoeken.

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering tot hoever de definitie van NZT strekt. De regering kiest ervoor om sommige producten die wel nicotine bevatten, nog niet onder de definitie te laten vallen, zoals nicotinespray. Als reden hiervoor noemt de regering dat er meer duidelijkheid over de risico's moet zijn en het gebruik toeneemt. Wil de regering overwegen om een algeheel verbod op NZT in te stellen, zowel voor NZT, als voor NZT voor oraal gebruik, als voor overige NZT die nu nog buiten de regelgeving vallen?*

Onder NZT vallen in principe alle producten die nicotine bevatten (anders dan tabaksproducten) en bestemd zijn om nicotine te consumeren. Deze laatste toevoeging aan de definitie is nodig, omdat er groenten zijn die verwant zijn aan de tabakspant en van nature in kleine hoeveelheden nicotine bevatten, zoals tomaten en aubergines. Onder de genoemde definitie van NZT vallen ook nicotinesprays. Sommige van deze sprays, die zijn bedoeld om nicotine aan tabak toe te voegen bijvoorbeeld aan een kruidenproduct vallen echter niet onder de definitie van «oraal gebruik»,

omdat daaronder slechts producten begrepen worden die in de mond geconsumeerd worden. Andere type sprays, die worden gebruikt om nicotine in de mond te sprayen vallen wel onder het verbod. In het kader van de proportionaliteitstoets is aangesloten bij de bestaande regelgeving voor tabaksproducten en wordt alleen voor NZT voor oraal gebruik, overeenkomstig tabaksproducten voor oraal gebruik, een algeheel verbod voorgesteld. Alle overige producten die nicotine bevatten zullen op vergelijkbare wijze als bijvoorbeeld tabakssigaretten en e-sigaretten onder de Tabaks- en rookwarenwet gereguleerd worden, zodat onder meer het reclameverbod en de leeftijdsgrens van toepassing zullen zijn en er tevens de mogelijkheid bestaat eisen aan de samenstelling van het betreffende product te stellen.

### **REGULERING VAN NICOTINEPRODUCTEN ZONDER TABAK, NICOTINEPRODUCTEN ZONDER TABAK VOOR ORAAL GEBRUIK EN NICOTINEAPPARATEN**

*Wanneer nicotinezakjes onder het rookverbod worden gebracht zal dit moeten worden gehandhaafd door de beheerders en eigenaren van de ruimten. Echter kunnen de leden van de **VVD-fractie** zich goed voorstellen dat het moeilijk is om te controleren wanneer nicotinezakjes worden gebruikt aangezien het niet altijd zichtbaar is. De wetswijziging gaat hier verder op in onder het kopje «Gevolgen voor uitvoering en handhaving». De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) handhaaft het rookverbod en kan bij overtreding een boete opleggen aan de beheerder of eigenaar van een ruimte. Hoewel de leden van de VVD zich kunnen vinden in het betrekken van nicotinezakjes onder het rookverbod vragen zij de regering wel of, gezien het voorgenoemde, de beheerders of eigenaren hierdoor nadelig worden geraakt.*

Tabak voor oraal gebruik (ook wel snus genoemd) valt al sinds 1 juli 2020 onder het rookverbod<sup>18</sup>. Nicotinezakjes zijn nagenoeg identiek aan snus, behalve dat nicotinezakjes geen tabak bevatten. Beheerders en eigenaren kunnen hierdoor al langer ervaring hebben opgedaan met het toezien op het gebruik van snus (met tabak), Hierdoor zal de belasting naar verwachting niet toenemen.

*De leden van de **D66-fractie** lezen dat er NZT voor oraal gebruik ook zullen komen te vallen onder het rookverbod. Zoals ook in de memorie van toelichting naar voren komt, is het toezicht op het rookverbod van deze producten ingewikkelder dan bij sommige rookwaren, simpelweg omdat het gebruik zich aan het zicht onttrekt. Dit maakt handhaving ingewikkelder, bijvoorbeeld op scholen en in de horeca. Kan de regering nader toelichten hij zij de handhaving van dit rookverbod voor NZT voor oraal gebruik voor zich zien en wat de regering kan doen om bijvoorbeeld scholen te ondersteunen bij de handhaving hiervan? Zou bijvoorbeeld een toezichthouder een persoon kunnen verzoeken of verplichten om de mond te openen om te controleren of deze NZT voor oraal gebruik consumeert, zo vragen deze leden.*

De NVWA geeft aan dat ze bij haar reguliere controles op het rookverbod letten op het overduidelijk zichtbaar gebruik van rookloze tabaksproducten – zoals orale tabak – door consumenten. Voorbeelden hiervan zijn het zichtbaar openen van verpakkingen met rookloze tabaksproducten en het vervolgens consumeren. Een vergelijkbare handelingswijze bij de handhaving van het rookverbod voor NZT voor oraal gebruik zou voorstelbaar en haalbaar kunnen zijn.

---

<sup>18</sup> Stb. 2020, 154.

*Met dit wetsvoorstel komen er verkoopbeperkingen voor NZT en nicotineapparaten. De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering bereid is de verkoop van deze producten te limiteren tot speciaalzaken, zodat deze bijvoorbeeld niet online, in supermarkten, in benzinestations of in gemakswinkels verkocht mogen worden. Zo nee, waarom niet?*

In de brief van 2 december 2022<sup>19</sup> is reeds aangekondigd dat het voornemen bestaat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (waaronder NZT en nicotineapparaten met dit wetsvoorstel komen te vallen) vanaf 2032 enkel nog toe te staan in speciaalzaken. Een wetsvoorstel hiertoe is in voorbereiding.

*De leden van de **GroenLinks- en PvdA-fractie** vinden het een goede zaak dat er dankzij deze wetswijziging verpakkingseisen gesteld kunnen worden aan NZT. Zij zijn benieuwd of de regering ook van plan is om deze verpakkingseisen te stellen. En zo ja, wat die eisen dan zijn?*

De regering is voornemens om het mogelijk te maken ook verpakkingseisen te stellen aan NZT. Welke dit zijn is nog niet bekend. Een voor de hand liggende denkrichting voor deze verpakkingseisen is om deze in lijn te brengen met de regels voor verpakkingen zoals die nu voor sigaretten en shagtabak gelden.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering waarom ervoor is gekozen om het in handel brengen van NZT voor oraal gebruik te verbieden, en er niet voor is gekozen om het gebruik van deze vorm van NZT verder aan banden te leggen door bijvoorbeeld het gebruik ervan strafbaar te stellen in het belang van de volksgezondheid. Daarnaast vragen deze leden de regering of de inkoop vanuit het buitenland van NZT voor oraal gebruik tevens wordt verboden, evenals de verkoop.*

Met het onderhavige wetsvoorstel is aangesloten bij het bestaande systeem van de Tabaks- en rookwarenwet. Om die reden wordt alleen een algeheel handelsverbod op NZT voor oraal gebruik voorgesteld, in lijn met het algehele verbod op tabaksproducten voor oraal gebruik. Het gebruik van NZT wordt net als tabak of drugs niet strafbaar gesteld, omdat het kabinet de mensen die deze middelen gebruiken niet wil criminaliseren. Dit kan namelijk ongewenste effecten hebben, zoals het terughoudend zijn met het zoeken van hulp om te stoppen met NZT, of het inwinnen van medische hulp bij klachten door het gebruik van NZT. Met onderhavig wetsvoorstel worden NZT onder de wettelijke definitie van «aanverwant product» gebracht. Dit betekent dat het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand dat vanaf 1 januari 2024 voor alle aanverwante producten (zoals ook e-sigaretten zonder nicotine en elektronische verhittingsapparaten) van toepassing zal zijn, ook van toepassing wordt op NZT zodra onderhavig wetsvoorstel in werking treedt. Dit verbod betreft overigens een verbod op de verkoop, niet op de aankoop. De Tabaks- en rookwarenwet is zo vormgegeven dat de productie en handel in tabaksproducten en aanverwante producten gereguleerd wordt en niet het gebruik of de aankoop door consumenten.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering welke verpakkingseisen er specifiek komen. De regering noemt een aantal voorbeelden, kan zij hier specifiek in zijn en toelichten waarom zij kiest voor deze eisen?*

De regering is voornemens om het mogelijk te maken ook verpakkingseisen te stellen aan nicotineproducten zonder tabak. Welke dit zijn is nog

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2022/23, 32 011 nr. 97.

niet bekend. Een logische denkrichting voor deze verpakkingseisen is om deze in lijn te brengen met de regels voor verpakkingen zoals die nu voor sigaretten en shagtabak gelden, zoals met een afstotende kleur en gezondheidswaarschuwingen.

*Genoemde leden vragen de regering tevens in hoeverre er duidelijk onderscheid is tussen NZT op basis van de Geneesmiddelenwet en NZT op basis van de Tabaks- en rookwarenwet. Hoe wordt dit gehandhaafd?*

Indien iemand een NZT als geneesmiddel op de markt wil brengen, is daarvoor een handelsvergunning op grond van de Geneesmiddelenwet nodig. Een handelsvergunning kan worden afgegeven na beoordeling van onder meer de klinische gegevens over de werkzaamheid. Een product presenteren als geneesmiddel, zonder dat daarvoor een handelsvergunning is verleend is verboden, evenals de verkoop en het in voorraad hebben daarvan. Als een product onder de Geneesmiddelenwet valt, geldt de Tabaks- en rookwarenwet niet. De IGJ houdt toezicht op de naleving van de Geneesmiddelenwet en de NVWA ziet toe op de naleving van de Tabaks- en rookwarenwet. Bij twijfel over de status van een product kunnen de toezichthouders daarover in overleg treden.

## **DE WIJZIGINGEN IN EUROPESE EN INTERNATIONALE CONTEXT**

*De leden van de **D66-fractie** merken op dat Frankrijk de invoering van een verbod op wegwerpvapes overweegt. Hoe beoordeelt de regering dit voorstel, zo vragen deze leden. Ziet zij Europeesrechtelijke belemmeringen om ook in Nederland tot zo'n verbod over te gaan? Zo ja, wil de regering zich in EU-verband inzetten voor het wegnemen van deze barrières? Zo nee, wil de regering onderzoeken op welke manier Nederland een verbod op wegwerpvapes kan invoeren?*

Het kabinet kan het Franse voorstel goed volgen en ondergetekende volgt de ontwikkeling van dit voorstel dan ook op de voet. Onlangs is er in uw Kamer een motie aangenomen die de regering verzoekt om de mogelijkheid te onderzoeken om wegwerpvapes te verbieden en de Kamer over de uitkomsten de informeren<sup>20</sup>. Naar verwachting worden de resultaten begin 2024 met uw Kamer gedeeld.

Ondertussen heeft het kabinet verschillende maatregelen getroffen om het gebruik van vapes te ontmoedigen, waaronder een verbod op smaakjes en het verbod op de online verkoop van e-sigaretten. Tevens bestaat het voornemen de verkoop van deze producten in 2025 alleen nog toe te staan in speciaalzaken. Ook is bij de behandeling van het Belastingplan een motie aangenomen om een verbruiksbelasting voor e-sigaretten in te voeren<sup>21</sup>.

Aan e-sigaretten die aan de eisen van de Europese Tabaksproductenrichtlijn<sup>22</sup> voldoen mogen niet zonder meer nadere eisen gesteld worden door de afzonderlijke lidstaten. Deze eisen mogen in ieder geval geen betrekking hebben op de aspecten die de Tabaksproductenrichtlijn regelt. Het belang van de bescherming van de volksgezondheid is afgewogen bij de totstandkoming van de Tabaksproductenrichtlijn. Wegwerpvapes kunnen waarschijnlijk dan ook niet (geheel) verboden worden ter bescherming van de volksgezondheid, dat zou in strijd zijn met de Tabaksproductenrichtlijn. Andere aspecten zouden wel een rechtvaardig

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32 852, nr. 281.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 75.

<sup>22</sup> Richtlijn 2014/40/EU van Het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PbEU 2014, L 127).

diging voor een inperking van het vrij verkeer van goederen kunnen zijn. In het geval van wegwerpvlapes zou gedacht kunnen worden aan de bescherming van het milieu.

*De leden van de **CDA-fractie** vragen op welke termijn de regering verwacht dat de Europese Tabaksproductenrichtlijn herzien kan worden, zodat onder andere het nicotinegehalte in sigaretten verlaagd kan worden.*

In het EU Beating Cancer Plan van februari 2021 heeft de Europese Commissie (hierna: EC) zich in de actielijst m.b.t. tabak – o.a. de herziening van de Europese Tabaksproductenrichtlijn – een ruime marge in de tijd voorbehouden: 2021–2025. Gezien de stappen die ondernomen worden bij een dergelijk proces en de verkiezing voor het Europees Parlement in de zomer van 2024, zal een voorstel van de EC waarschijnlijk onderdeel zijn van het werkprogramma van de nieuwe EC die op zijn vroegst eind 2024 zal starten. Ondergetekende verwacht een voorstel van de EC daarom op zo'n vroegst in 2025. Na de publicatie van het voorstel vinden dan de onderhandelingen plaats binnen raadsformaties en Europees Parlement en zijn er formele momenten voor beïnvloeding en wordt de Kamer geïnformeerd via het BNC-fiche. Het is niet bekend of het verlagen van het nicotinegehalte van sigaretten onderdeel uit gaat maken van dit voorstel.

*De leden van de CDA-fractie constateren dat de verkoop van nicotinezakjes per 1 oktober 2023 in België verboden is. Deze leden vragen of deze verkoop ook in Duitsland verboden is of wordt.*

In Duitsland is de verkoop van deze producten ook verboden op grond van de Europese levensmiddelenverordening.

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in hoeverre zij bereid is om voor een algeheel Europees verbod op NZT (zowel ook voor oraal gebruik) te pleiten in de Europese Unie (EU), gezien dat nu nog niet het geval is en ex- en import in de EU via het vrije verkeer van goederen en diensten daarmee in de hand gewerkt wordt en gemakkelijker is.*

In het traject rond de herziening van de Europese Tabaksproductenrichtlijn is meegegeven dat Nederland er voorstander van is de Europese Tabaksproductenrichtlijn uit te breiden naar nicotineproducten zonder tabak. Het is aan een nieuw kabinet nader te bepalen wat men wil bepleiten binnen de EU vanwege de demissionaire status van het kabinet. Ondergetekende moedigt het aankomende kabinet van harte aan om in Europa te pleiten om het gebruik van nicotineproducten zonder tabak in Europees verband aan te pakken.

*De leden van de **BBB-fractie** vragen de regering of zij de verwijzing naar Zweden nicotinezakjes mogelijk te veel op één lijn plaatst met snus en daardoor wellicht te weinig oog heeft voor het effect dat van dit product kan uitgaan op het terugdringen van roken.*

Het is in Nederland verboden tabak voor oraal gebruik, ook snus genoemd, in de handel te brengen. Dit geldt op grond van de Europese Tabaksproductenrichtlijn<sup>23</sup>. Nicotinezakjes die als alternatief voor tabaksproducten worden aangeprezen, zijn poreuze zakjes die geen tabak bevatten maar een nicotinehoudend poeder, en net als snus, onder de

<sup>23</sup> Richtlijn 2014/40/EU van Het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PbEU 2014, L 127).

(boven)lip moeten worden geplaatst zodat het zakje nicotine afgeeft aan de bloedbaan en zo een kick veroorzaakt. Het RIVM concludeert dat nicotinezakjes schadelijk zijn voor de gezondheid. Nicotine, ook zonder tabak, is schadelijk en deze producten bevatten voldoende nicotine om een verstoord hartritme te veroorzaken en een nicotineverslaving op te wekken en in stand te houden. Vanwege de opvallende overeenkomsten tussen snus en nicotinezakjes voor wat betreft het uiterlijk van het product, de manier waarop het wordt gebruikt, de werking en de onzichtbaarheid bij gebruik beoordeelt het kabinet nicotinezakjes in lijn met de wijze waarop het Europese Hof de risico's van snus benoemt<sup>24</sup> en is van mening dat voorkomen moet worden dat nicotinezakjes verder in populariteit stijgen met name onder jongeren, maar ook voor andere leeftijdsgroepen die nog nooit hebben gerookt. Het ligt daarom in de rede om naast het verbod op tabak voor oraal gebruik (en daarmee snus) een verbod op nicotinezakjes in te stellen.

Nicotinezakjes die worden aangeboden als stoppen-met-rokenproduct kunnen als geneesmiddel aangeboden worden, mits er een handelsvergunning op grond van de Geneesmiddelenwet voor wordt afgegeven. In dat geval is het verbod op grond van de Tabaks- en rookwarenwet niet van toepassing.

*Door de inzet van minder schadelijke nicotineproducten (met name snus) is het percentage rokers in Zweden teruggebracht naar ongeveer vijf procent, een percentage dat Nederland in 2040 hoopt te bereiken. Zweedse mannen hebben de laagste ziektelast van Europa met betrekking tot tabakgerelateerde ziekten.<sup>25</sup> De leden van de BBB-fractie verzoeken de regering in te gaan op de vergelijking met Nederland, waar de ziektelast van roken toeneemt. Kan de regering ingaan op de veronderstelling dat als de door de overheid aangewezen stophulpmiddelen voldoende effectief waren, er nu geen rookprobleem meer zou zijn? Is de regering bereid te overwegen om nicotinezakjes strikt gereguleerd en exclusief verkrijgbaar op naam beschikbaar te houden voor volwassen rokers als middel om af te stappen van roken?*

De Tabaks- en rookwarenwet is niet van toepassing indien een NZT, zoals nicotinezakjes, als geneesmiddel of medisch hulpmiddel op de markt gebracht wordt. Voor geneesmiddelen is een handelsvergunning op grond van de Geneesmiddelenwet vereist. Medische hulpmiddelen moeten voldoen aan de eisen van de Europese verordening betreffende medische hulpmiddelen<sup>26</sup> en overeenkomstig die Verordening voorzien zijn van een CE-markering.

## GEVOLGEN VOOR UITVOERING EN HANDHAVING

*De NVWA geeft aan dat met deze wetwijziging nog niet direct gehandhaafd kan worden, omdat daarvoor eerste het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Tabaks- en rookwarenregeling aangepast moeten worden. De leden van de **CDA-fractie** vragen wat de planning is om deze lagere regelgeving aan te passen en er dus ook daadwerkelijk gehandhaafd kan worden.*

<sup>24</sup> HvJ EG 14 december 2004, ECLI:EU:C:2004:800, (Arnold André) HvJ EG 14 december 2004, ECLI:EU:C:2004:802, (Swedish Match) HvJ EU 22 november 2018, ECLI:EU:C:2018:938 (Swedish Match), r.o. 47–53.

<sup>25</sup> Fagerstrom, 2017, «Death rates per 100.000 attributable to tobacco» (<https://www.e-cigarette-summit.co.uk/wp-content/uploads/sites/82/2020/11/Karl-Fagerstrom.pdf>)

<sup>26</sup> Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad (PbEU 2017, L 117).



De planning is de wijzigingen van de lagere regelgeving gelijktijdig met de wetswijziging in werking te laten treden.

*De leden van de CDA-fractie vragen of het voor de handhaving niet beter zou zijn als de verkoop van alle NZT verboden zou worden.*

Met het onderhavige wetsvoorstel is aangesloten bij het bestaande systeem van de Tabaks- en rookwarenwet. Om die reden wordt alleen een algeheel verbod op NZT voor oraal gebruik voorgesteld, in lijn met het algehele verbod op tabaksproducten voor oraal gebruik. Het verbieden van alle NZT is niet aan de orde. Deze producten zijn thans in zeer beperkte mate op de Nederlandse markt verkrijgbaar en er is geen reden om gelet daarop van het voorgaande af te wijken. De NZT zullen worden gereguleerd op dezelfde manier als aanverwante producten, zoals e-sigaretten. Op NZT zal op eenzelfde wijze toezicht worden gehouden door de NVWA als op aanverwante producten.

*Met het smaakjesverbod voor e-sigaretten in het vooruitzicht (1 januari 2024) willen de leden van de CDA-fractie voorkomen dat jongeren overstappen op alternatieven, zoals NZT. Verkent de regering al mogelijkheden om dit gevolg te beperken? Welke mogelijkheden zijn dit?*

Met dit wetsvoorstel worden alle NZT voor oraal gebruik verboden en worden overige NZT gereguleerd onder de Tabaks- en rookwarenwet, waarmee onder andere de leeftijdsgrens en het reclameverbod van toepassing worden op deze producten.

*De leden van de **GroenLinks- en PvdA-fractie** vinden het belangrijk dat de NVWA de middelen krijgt om deze wetswijziging effectief te handhaven. De leden zijn in de eerste plaats benieuwd of er budget beschikbaar is zodat de NVWA de benodigde extra capaciteit kan realiseren. Daarnaast zijn ze benieuwd of de NVWA ook actief gaat controleren op de verkoop van de producten met de inzet van testkopers. Deze leden willen graag weten hoe het ervoor staat met de uitvoering van de motie van de leden Mohandis en Bikker om de handhaving van het verkopen van vapes aan jongeren te intensiveren<sup>27</sup>. Is de capaciteitsinzet van de NVWA al geïntensiveerd? Zo ja, met hoeveel fte?*

Bij de verkoop van NZT zal onder andere toezicht worden gehouden door het uitvoeren van leeftijdsgrenscontroles bij verkooppunten, bij overtredingen zal direct worden opgetreden. Het toezicht op het gebruik van NZT voor oraal gebruik, die verboden worden, vraagt om een andere wijze van handhaving. Naast het direct handhavend optreden bij het verkooppunt, zal ook worden nagegaan waar deze producten vandaan komen, zodat het probleem bij de bron kan worden aangepakt.

De aanwijzing voor de uitzendkrachten, waarvan gebruik wordt gemaakt bij de uitvoering van de controles op de leeftijdsgrens van vapes met testkopers, is recent ingeregeld. Hierdoor kunnen door de NVWA weer testkopers ingezet worden voor de intensivering van het toezicht naar aanleiding van de motie van Mohandis en Bikker.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben enkele vragen over de onduidelijkheid over de nadere uitwerking in lagere regelgeving, te kennen het besluit- en de rookwarenregeling. Kan de regering hier meer duidelijkheid over verstrekken en aangeven hoe zij dit voor zich zien?*

---

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36 200-XVI, nr. 65.

In de uitwerking van de lagere regelgeving zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de geldende voorschriften voor tabaksproducten. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het bijvoorbeeld mogelijk om eisen te stellen aan het uiterlijk en aan de ingrediënten van NZT, zoals dat ook bij tabaksproducten het geval is. De eisen die op grond van lagere regelgeving aan NZT gesteld zullen worden, zijn tevens afhankelijk van ontwikkelingen in de markt en zullen zo nodig, ook na inwerkingtreding van de wetswijziging, op de marktontwikkelingen aangepast worden.

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering voorts in hoeverre zij tegemoet zal komen aan de naleving van deze wetswijziging. Kan de regering duidelijk en transparant zijn welke producten met ingang van de wetswijziging verboden worden, ook als er nieuwe producten op de markt komen?*

Alle producten die nicotine bevatten en die oraal worden gebruikt om nicotine te consumeren vallen onder het verbod om deze in de handel te brengen. Op dit moment betreffen dat in de praktijk alleen de nicotinezakjes. Het verbod betekent eveneens dat geen enkel nicotineproduct voor oraal gebruik nog in de toekomst in Nederland op de markt zal kunnen komen. Het verbod is niet van toepassing op geneesmiddelen en medische hulpmiddelen met nicotine als werkzame stof.

*De NVWA kan pas een definitief oordeel geven over de handhaving en uitvoering wanneer ook de lagere regelgeving aan hen is voorgelegd. De leden van de **BBB-fractie** zijn benieuwd hoe de regering de gevolgen voor uitvoering en handhaving kan inschatten als de NVWA er nog geen zinnig woord over kan zeggen, omdat nog niet duidelijk is hoe de uitwerking van deze wetswijziging vorm krijgt. Hoe groot is het risico dat naarmate wetgeving op dit vlak steeds verfijnder wordt, de uitvoering en handhaving steeds lastiger worden? Deze vraag stellen deze leden ook omdat de NVWA spreekt over optreden bij overduidelijke overtredingen en zich in waarschuwend zin uitlaat over de capaciteit bij deze autoriteit.*

De NZT komen in de wet onder het begrip «aanverwante producten» te vallen. Voor een groot deel is bekend hoe daarop toezicht kan worden gehouden, omdat de NVWA dit nu ook al doet bij andere aanverwante producten, zoals elektronische dampwaar. Daarbij valt te denken aan de leeftijdsgrens en het reclameverbod. Voor wat betreft het rookverbod heeft de NVWA aangegeven dat dit moeilijk handhaafbaar is vanwege de (on)zichtbaarheid van de nicotinezakjes. Het gebruik van deze producten is vaak niet goed waar te nemen, zoals dit bijvoorbeeld bij een sigaret wel goed zichtbaar is. In het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Tabaks- en rookwarenregeling (hierna: de regeling) zullen nadere producteisen en verpakkingseisen aan de NZT gesteld. Toezicht op deze voorschriften is mogelijk omdat de NVWA nu al toezicht houdt op vergelijkbare eisen die gelden voor tabaksproducten en aanverwante producten. Afhankelijk van de definitieve inrichting van de lagere regelgeving zal duidelijk worden hoeveel capaciteit in totaal nodig is voor het toezicht en voor afhandeling van eventuele bezwaren en beroepen vanwege deze nieuwe eisen. De NVWA zal dit bij de uitvoeringstoets bij de wijziging van de regeling aangegeven.

## **INWERKINGTREDING**

*De leden van de **GroenLinks- en PvdA-fractie** merken op dat de beoogde inwerkingtreding van deze wetswijziging 1 januari 2024 was en deze nu is verlaat naar 1 juli 2024. Zij vinden het teleurstellend dat juist nu er steeds meer signalen komen over de schadelijkheid en het toenemende gebruik van alternatieven voor de klassieke sigaret door jongeren (zoals*

NZT), maatregelen die dit gebruik moeten ontmoedigen vertraagd worden. Daarnaast is zo'n vertragingstactiek een bekende strategie van de tabaksindustrie. Dat blijkt uit het uitstel van inwerkingtreding van het smaakjesverbod bij e-sigaretten (dat nu nog steeds niet in werking is), waar de e-sigbond een rechtszaak voor heeft aangespannen. Wat kan de regering doen om de inwerkingtreding van deze regelgeving te versnellen? En hoe gaat de regering ervoor zorgen dat andere wetgeving niet hetzelfde lot wacht?

De regering streeft naar een zo spoedige mogelijke inwerkingtreding van de wetswijziging. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel in september 2023 bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt is, was inwerkingtreding per 1 januari 2024 geen realistisch streven meer. Daarnaast is het tijdstip van inwerkingtreding afhankelijk van de termijn waarop het voorstel door de Staten-Generaal wordt behandeld en aanvaard.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen waarom de regering ervoor kiest om de ingangsdatum op 1 juli 2024 te laten vallen, terwijl de urgentie om dit zo snel mogelijk te doen zo groot is. Wekelijks raken er honderden kinderen verslaafd aan nicotine. De leden van de ChristenUnie-fractie inziens is daarom elke week dat gewacht wordt na de behandeling van dit voorstel er één te veel.*

Vast uitgangspunt is dat wetswijzigingen enkel in werking treden per 1 januari of 1 juli van een bepaald jaar. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel in september 2023 bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt is, was inwerkingtreding per 1 januari 2024 geen realistisch streven meer. Ook is het tijdstip van inwerkingtreding afhankelijk van de termijn waarop het voorstel door de Staten-Generaal wordt behandeld en aanvaard. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de NVWA reeds optreedt tegen nicotinezakjes met meer dan 0,035 milligram nicotine krachtens de Warenwet.

*Kan de regering toelichten welke belangenafweging hieraan vooraf gaat? En als de belangen van de verkopers daarin zwaar wegen, kan de regering dan toelichten waarom dit zwaarder weegt dan de volksgezondheid in dat betreffende halfjaar?*

Zoals hierboven aangegeven kan een wetswijziging slechts in werking treden per 1 januari of per 1 juli van een bepaald jaar. Dit heeft onder andere te maken met de rechtszekerheid, wat van belang is voor ondernemers, zoals verkopers. Dat doet er niet aan af dat de bescherming van de volksgezondheid van groot belang is. In dit specifieke geval is de afweging gemaakt om vast te houden aan de vaste verandermomenten. Daarbij is ook rekening gehouden dat de NVWA al optreedt tegen nicotinezakjes met meer dan 0,035 milligram nicotine krachtens de Warenwet.

## OVERIG

*In antwoord op Kamervragen over ontmoediging van tabak en alcohol reageerde de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat de e-sigaret niet van de Nederlandse markt zal verdwijnen. Alleen sigaretten met zoete smaakjes worden aan banden gelegd.<sup>28</sup> Voor de branche is het onmogelijk om op korte termijn een e-liquid te ontwikkelen met de tabaksmak die consumenten gewend zijn. De leden van de **BBB-fractie** vragen de regering naar een toelichting op de gevolgen van het niet beschikbaar zijn per 1 januari 2024 van een gelijkwaardig*

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32 011, nr. 91.

*alternatief. Zij vragen daarbij in te gaan op illegale handel en het teruggrijpen op sigaretten, die nog breed verkrijgbaar zijn. Waarop baseert de regering de inschatting dat illegaliteit een te verwaarlozen probleem is?*

In de afweging van het beschikbaar houden van een breed palet aan (zoete) smaken voor die personen die de e-sigaret willen gebruiken als een stoppen met roken middel en het beschermen van jongeren tegen het gebruik van de e-sigaret kiest de regering voor het beschermen van jongeren. De branche heeft met een overgangstermijn tot 1 januari 2024 ruim de tijd gekregen zich aan te passen aan de nieuwe regelgeving. Gezien het feit dat al in 2020 bekend was dat smaken van e-sigaretten verboden zouden worden, is de regering van mening dat de branche genoeg tijd heeft gehad zich aan te passen.

De regering onderschat de illegale handel van e-sigaretten niet, de NVWA en de Douane houden hier dan ook streng toezicht op. Dat sommigen zich willens en wetens niet aan de wet houden en zich inlaten met illegale handel van e-sigaretten met zoete smaakjes is voor de regering geen reden om niet te kiezen voor een verbod op deze smaakjes en daarmee het beschermen van jongeren tegen e-sigaretten met zoete smaakjes. Bovendien verwacht de regering dat het gebruik en de populariteit van e-sigaretten door het smaakjesverbod, het online verkoopverbod en de neutrale verpakkingen flink zal afnemen en dat daarmee de vraag naar (illegale) e-sigaretten met zoete smaakjes op den duur zal verminderen.

*De leden van de BBB-fractie vragen tot slot hoe betrouwbaar de EU-CEG lijst is als er schadelijke stoffen op de lijst staan vermeld die in de praktijk niet worden gebruikt. In het verlengde hiervan hebben genoemde leden ook een vraag naar de actualiteit van de lijst. Heeft het RIVM de EU-CEG gecontroleerd?*

Uit de Tabaks- en rookwarenwet volgt voor fabrikanten een verplichting om de informatie in het EU-CEG correct in te voeren en wanneer nodig aan te passen. De regering gaat ervan uit dat fabrikanten van e-sigaretten deze gegevens correct invoeren en actueel houden, aangezien dit een wettelijke verplichting is.

*Nieuwe producten moeten zes maanden voor introductie op de markt worden geregistreerd. Klopt het dat RIVM geen informatie inwint bij producenten over nieuwe producten die op de markt komen? Deze leden vragen de regering te onderbouwen dat het RIVM, dat opdracht heeft gekregen voor een bureaustudie, voldoende kennis heeft over de gezondheidseffecten van smaakstoffen in relatie tot de context van de toepassing van smaakstoffen in producten.*

Het RIVM is een onafhankelijk instituut dat nationaal en internationaal goed staat aangeschreven onder wetenschappers. Het RIVM beschikt over ruime ervaring en toxicologische expertise om de schadelijkheid van smaakstoffen te beoordelen, ook wanneer deze geïnhaleerd worden. De regering twijfelt niet aan de expertise van het RIVM.

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