

Vergaderjaar 2020–2021

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 oktober 2020 en het nader rapport d.d. 1 december 2020, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 9 september 2020, no. 2020001844, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 oktober 2020, no. W13.20.0327/III, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 9 september 2020, no. 2020001844, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan twee punten uit het Nationaal Preventieakkoord.² Het stelt strengere eisen aan het in de handel brengen en de verkoop van elektronische apparaten waarmee tabak kan worden verhit. Daarnaast bevat het voorstel een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de verhouding tussen dit voorstel en het wietexperiment. Daarnaast adviseert zij de toelichting aan te vullen. Dit betreft de weergave van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Nationaal preventieakkoord: Naar een gezonder Nederland (november 2018).

onderzoeksresultaten en onderbouwing van de noodzaak om een nieuwe delegatiegrondslag op te nemen inzake het uiterlijk van sigaretten. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel brengt elektronische apparaten waarmee tabak kan worden verhit onder het toepassingsbereik van de tabaks- en rookwarenregelgeving.³ Hierdoor gaan strengere eisen gelden voor met name het in de handel brengen en de verkoop van deze apparaten. Zo worden onder meer verpakkingseisen, het reclameverbod en verkoopbeperkingen van toepassing op deze apparaten en op onderdelen ervan.⁴ Op de tabak die met elektronische verhittingsapparaten wordt verhit zijn deze regels reeds van toepassing. Zo gelden de wettelijke rookverboden bijvoorbeeld ook voor het gebruik van verhitte tabak en gelden verkooprestricties al voor de verkoop van dergelijke tabaksproducten.⁵ Tevens bevat het wetsvoorstel een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling, in het belang van de volksgezondheid, eisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten.⁶ De eisen kunnen onder andere betrekking hebben op de kleuren en vorm van het product.

2. Verhouding tot het experiment gesloten coffeeshopketen

De voorgestelde strengere regulering geldt voor alle apparaten, of onderdelen van apparaten waarmee verhitte tabak kan worden geconsumeerd. Hieronder vallen onder andere de zogenaamde vaporizers. Deze worden niet alleen gebruikt voor het consumeren van tabak, maar ook voor bijvoorbeeld cannabis en kruidenmengsels.⁷ De regering stelt voor om alle vaporizers, ongeacht het gebruiksdoel, strenger te reguleren. Dit betekent bijvoorbeeld dat coffeeshops vaporizers niet meer mogen promoten.⁸

De Adviescommissie experiment gesloten cannabisketen (hierna: Adviescommissie) heeft geadviseerd om, in het kader van het experiment het gebruik van vaporizers, meer te stimuleren.⁹ Volgens de toelichting geeft de regering aan deze aanbeveling uitvoering door mogelijk ook in de verplichte bijsluiter bij elke verkochte eenheid cannabis te benoemen dat cannabisconsumptie met een verhittingsapparaat minder schadelijk is.¹⁰

De Afdeling heeft er begrip voor dat de regering ervoor kiest om in de regulering van vaporizers geen onderscheid te maken naar gebruiksdoel, aangezien dit de handhaving van de voorschriften ernstig zou bemoeilijken. Tegelijkertijd wijst zij op een tegenstrijdigheid in het gevoerde beleid. Door middel van dit wetsvoorstel wordt namelijk het gebruik van vaporizers ontmoedigd, terwijl bij de uitvoering van het experiment gesloten coffeeshopketen het gebruik van de vaporizer voor de consumptie van cannabis wordt aangemoedigd. Dit heeft mogelijke

³ Onderdeel A van het wetsvoorstel.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.2. Overigens worden de eisen, genoemd in artikel 3b, eerste lid en 3e, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet, niet van toepassing op (onderdelen van) verhittingsapparaten.

⁵ Zie de wet van 20 mei 2020 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter uitbreiding van het rookverbod (Stb. 2020, 154).

⁶ Onderdeel B van het wetsvoorstel.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

⁹ «Een experiment met een gesloten coffeeshopketen». Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen (2018), p. 25 en 28.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.4.

negatieve effecten op het draagvlak en de geloofwaardigheid van het beleid. Ook is het de vraag of de regering voldoende recht doet aan de aanbevelingen van de Adviescommissie door vaporizers die gebruikt worden in coffeeshops die deel uitmaken van het experiment aan dezelfde strenge reguleringsvoorschriften te onderwerpen als alle andere vaporizers.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en daarbij in het bijzonder in te gaan op de vraag of voldoende recht wordt gedaan aan de aanbevelingen van de Adviescommissie.

De regering licht over de samenhang van het tabaksontmoedigingsbeleid en het experiment gesloten coffeeshopketen (hierna: experiment) graag het volgende toe. Het elektronische verhittingsapparaat wordt gebruikt voor het verhitten van tabakssticks, tabak, cannabis of een combinatie daarvan. Voor tabaksproducten gelden onder meer het rookverbod, het reclameverbod en de regel dat deze enkel mogen worden verkocht aan mensen die 18 jaar of ouder zijn. De regering acht het wenselijk om deze eisen ook aan de elektronische verhittingsapparaten te stellen. Doel van het wetsvoorstel is het ontmoedigen van de aantrekkelijkheid en het gebruik van verhittingsapparaten die gebruikt kunnen worden voor het verhitten van tabak. Deze wettelijke eisen zijn in de ogen van de regering niet strenger dan de bestaande wettelijke eisen voor de verkoop van cannabis. Ook coffeeshops mogen geen reclame maken voor cannabis en mogen geen cannabis verkopen aan mensen die nog geen 18 jaar zijn (zie: «Aanwijzing Opiumwet», Stcrt. 2015, 5931). De verkoop en het gebruik van een verhittingsapparaat om cannabis mee te verhitten in een coffeeshop blijft mogelijk. 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. Ten aanzien van het gebruik van vaporizers zal 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. Ook zal worden opgenomen dat de langetermijneffecten van het gebruik van een vaporizer nog onbekend zijn. Omdat het hier om een gebruiks- en gezondheidsadvies zal gaan als onderdeel van een bijsluiter (bij een al gekocht product) is in de ogen van de regering geen sprake van aanmoediging, noch van reclame zoals omschreven in de Tabaks- en rookwarenwet. Het blijft voorts mogelijk om in een coffeeshop een verhittingsapparaat te verkopen of te gebruiken wanneer hier geen tabak aan wordt toegevoegd. De in Tabaks- en rookwarenwet gestelde eisen aan de verkoop van en reclame voor elektronische verhittingsapparaten, staat het experiment daarom niet in de weg. Omdat het bovendien wenselijk is dat vaporizers niet aan personen onder de 18 jaar kunnen worden verkocht, is het in de ogen van de regering niet wenselijk en niet nodig om vaporizers die gebruikt worden in coffeeshops aan andere voorschriften te onderwerpen als alle andere vaporizers. Naar aanleiding van het bovenvermelde advies is de memorie van toelichting op onderhavig wetsvoorstel aangescherpt en aangevuld (zie paragraaf 2.3.4).

3. Weergave van onderzoeksresultaten

In de toelichting haalt de regering diverse onderzoeken aan ter motivering van de noodzaak van dit voorstel.

De Afdeling merkt op dat op diverse plekken de onderzoeksresultaten niet volledig worden weergegeven, en dat de bewering dat bij het gebruik van elektronische verhittingsapparaten grotere hoeveelheden nicotine worden geconsumeerd dan bij het roken van een sigaret, stoelt op een onduidelijke bron.¹¹ Ook wordt niet ingegaan op recent onderzoek van het RIVM dat, weliswaar met de nodige armsslagen, indicaties geeft dat verhitte tabaksproducten in bepaalde gevallen juist tot een aanzienlijk kleinere blootstelling aan kankerverwekkende stoffen kunnen leiden dan bij het roken van een sigaret.¹²

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande de toelichting te preciseren en aan te vullen.

Naar aanleiding van bovenvermeld advies van de Afdeling Advisering is de onderbouwing van het wetsvoorstel voor wat betreft de schadelijkheid van (verhitte) tabak gepreciseerd en aangevuld. Zie hiervoor paragraaf 2.2, waarin uiteengezet wordt dat alle vormen van tabak schadelijk zijn, onder andere door de aanwezigheid van nicotine. Ook is in die paragraaf het recente onderzoek naar de schadelijkheid van verhitte tabak van het RIVM is opgenomen. In paragraaf 3.3.2 zijn de onduidelijke bron en de bijbehorende passage uit de toelichting verwijderd.

4. Toelichting inzake reguleren uiterlijk sigaretten

Voorgesteld wordt om in de Tabaks- en rookwarenwet een nieuwe delegatiegrondslag op te nemen. Op grond hiervan kunnen bij ministeriële regeling, in het belang van de volksgezondheid, eisen worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten. De noodzaak om een nieuwe delegatiegrondslag op te nemen wordt niet toegelicht.

De Afdeling merkt op dat artikel 2.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit reeds nu de mogelijkheid biedt om, ter uitvoering van de tabaksproductenrichtlijn, eisen te stellen aan de presentatie van tabaksproducten.¹³ De toelichting maakt onvoldoende duidelijk waarom een nieuwe delegatiegrondslag ten behoeve van het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten nodig is.

De Afdeling adviseert om in de toelichting de noodzaak van deze nieuwe delegatiegrondslag nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

Naar aanleiding van bovenvermeld advies van de Afdeling Advisering is de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel aangevuld met paragraaf 2.4.3. In die paragraaf is nader gemotiveerd waarom de regering het creëren van de hier bedoelde nieuwe delegatiegrondslag op wetsniveau noodzakelijk acht. Dit heeft te maken met het volgende.

Artikel 2.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit), bevat een grondslag eisen te stellen aan de presentatie van tabaksproducten, met dien verstande dat dit gedaan wordt ter uitvoering van 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 (zie: PbEU 2014, L 127, hierna: Tabaksproducten-

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.2.

¹² «RIVM ontwikkelt methode om inzicht te krijgen in het risico op kanker door het gebruik van nieuwsoortige tabaksproducten», 12 mei 2020 (www.rivm.nl)

¹³ Zo vermeldt ook de memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting onder B.

richtlijn). Bij de implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn in artikel 2.3 van het besluit ging het in hoofdlijnen om een verbod op kenmerkende aroma's in sigaretten en shag, het verbod om bepaalde additieven toe te voegen die de toxiciteit of verslavende werking vergroten en de regel dat tabaksproducten – kort gezegd – niet de verkeerde indruk mogen wekken dat sprake is van een levensmiddel of product dat bepaalde gezondheidsvoordelen biedt (zie: *Kamerstukken II 2014–2015*, 34 234, nr. 3, p. 16 en 17 en *Stb.* 2016, 176, p. 15 en 23). Het voorschrijven van neutrale sigaretten (kleuren, lettertypen, vorm en afmetingen daaronder begrepen, alsmede het verbod om beeldmerken en woordbeeldmerken te gebruiken) dient naar het oordeel van de regering niet ter implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn. De eisen die ingevolge onderhavig wetsvoorstel kunnen worden gesteld aan sigaretten, gaan verder dan de voorschriften waarin de Tabaksproductenrichtlijn voorziet. Het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten valt om die reden niet onder de huidige interpretatie van artikel 2.3 van het besluit. Daar komt bij dat in artikel 2, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet – dat de grondslag vormt voor artikel 2.3 van het besluit – de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan de samenstelling en de technische eisen van tabaksproducten en elektronische sigaretten. De wetgevingsgeschiedenis biedt geen aanknopingspunten dat op grond van de samenstelling of technische eisen regels kunnen worden gesteld aan het uiterlijk van sigaretten. Die technische eisen zien bovendien specifiek op elektronische sigaretten (*Kamerstukken II 2014–2015*, 34 234, nr. 3, p. 16). Het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten zelf (in plaats van aan de verpakking) betreft een nieuw onderwerp en niet een uitwerking van een bestaand kader. Mede daarom wordt dit gezien als een hoofdelement van het tabaksontmoedigingsbeleid dat bij wet geregeld moet worden. Aangezien de Tabaksproductenrichtlijn in de overwegingen 48, 53 en 55 lidstaten aanmoedigt verdere voorschriften ten aanzien van het uiterlijk van tabaksproducten in te voeren, is hiervoor een nieuwe grondslag op wetsniveau gecreëerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel II van het wetsvoorstel te voorzien in een gedifferentieerde inwerkingtreding voor het geval het stellen van eisen aan het uiterlijk van sigaretten vertraging oploopt en om de mogelijkheid te behouden de eisen die zullen gaan gelden voor elektronische verhittingsapparaten eerder in werking te laten treden (zie onderdeel 8 van het algemeen deel van de toelichting en het artikelsgewijze deel van de toelichting bij artikel II). Voorts zijn in de paragrafen 2.1 en 2.3.2 van de memorie van toelichting enkele verwijzingen naar regelgeving die in voorbereiding is, net gepubliceerd is of in werking is getreden geactualiseerd. Verder zijn in paragraaf 2.3.2, bij onderdeel 5, paragraaf 2.3.3, in de voetnoten bij paragraaf 2.4 en in paragraaf 3.3.3 van memorie van toelichting een aantal redactionele verbeteringen doorgevoerd. In de artikelsgewijze toelichting is in onderdeel B (neutrale sigaretten) de passage die betrekking heeft op de aanduidingen op sigaretten de verwijzing naar artikel 2.4 van het Tabaks- en rookwarenbesluit geschrapt vanwege gebrek aan relevantie.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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