No.W13.20.0327/III 's-Gravenhage, 28 oktober 2020

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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.[[1]](#footnote-1) 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 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.[[2]](#footnote-2) 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.[[3]](#footnote-3) 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.[[4]](#footnote-4) Tevens bevat het wetsvoorstel een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling, in het belang van de volksgezondheid, eisen te stellen aan het uiterlijk van sigaretten.[[5]](#footnote-5) 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.[[6]](#footnote-6) De regering stelt voor om alle vaporizers, ongeacht het gebruiksdoel, strenger te reguleren. Dit betekent bijvoorbeeld dat coffeeshops vaporizers niet meer mogen promoten.[[7]](#footnote-7)

De Adviescommissie experiment gesloten cannabisketen (hierna: Adviescommissie) heeft geadviseerd om, in het kader van het experiment het gebruik van vaporizers, meer te stimuleren.[[8]](#footnote-8) 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.[[9]](#footnote-9)

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 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.

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.[[10]](#footnote-10) Ook wordt niet ingegaan op recent onderzoek van het RIVM dat, weliswaar met de nodige armslagen, 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.[[11]](#footnote-11)

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

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.[[12]](#footnote-12) 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.

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,

1. Nationaal preventieakkoord: Naar een gezonder Nederland (november 2018). [↑](#footnote-ref-1)
2. Onderdeel A van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zie de wet van 20 mei 2020 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter uitbreiding van het rookverbod (Stb. 2020, 154). [↑](#footnote-ref-4)
5. Onderdeel B van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-5)
6. Memorie van toelichting, paragraaf 2.2. [↑](#footnote-ref-6)
7. Memorie van toelichting, paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-7)
8. ‘Een experiment met een gesloten coffeeshopketen’. Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen (2018), p. 25 en 28. [↑](#footnote-ref-8)
9. Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.4. [↑](#footnote-ref-9)
10. Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.2. [↑](#footnote-ref-10)
11. ‘*RIVM ontwikkelt methode om inzicht te krijgen in het risico op kanker door het gebruik van nieuwsoortige tabaksproducten’,* 12 mei 2020 ([www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)) [↑](#footnote-ref-11)
12. Zo vermeldt ook de memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting onder B. [↑](#footnote-ref-12)