



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport  
De heer drs. P. Blokhuis  
Postbus 20350  
2500 EJ DEN HAAG

**Onze referentie** MvH/RvZ/MK/bs/ATR1063/2020-U038

**Uw referentie**

Datum 25 maart 2020

Betreft Wijziging Tabaks- en Rookwarenwet ter regeling van verhittingsapparaten voor tabak en tabaksproducten en eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Geachte heer Blokhuis,

Op 6 maart 2020 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd de wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van verhittingsapparaten voor tabak en tabaksproducten en het stellen van eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten.

#### Aanleiding, context en inhoud

De wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet is een volgende stap in het beleid ter uitvoering van het Nationaal Preventieakkoord. De maatregelen zijn gericht op het bewerkstelligen van een rookvrije generatie in 2040 en het terugdringen van het aantal rokers van 18 jaar en ouder (tot minder dan 5%).

In aanvulling op de eerdere maatregelen brengt het wetsvoorstel verhittingsapparaten bestemd voor de consumptie van tabak of tabaksproducten onder het toepassingsbereik van de wet (1) en maakt het mogelijk eisen te stellen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten zelf (2).

#### (1) Verhittingsapparatuur

Tabaksproducten die worden verhit in plaats van verbrand, worden op de markt gebracht als een 'minder schadelijk' alternatief voor het roken van 'traditionele' sigaretten. Onderzoek van het RIVM wijst echter uit dat ook de emissies van de tabaksstick in een verhittingsapparaat schadelijk voor de gezondheid zijn. De stoffen die vrijkomen bij de consumptie van tabakssticks, kunnen de longen van gebruikers en omstanders irriteren of beschadigen. Bovendien is de tabaksstick een verslavend product, omdat de emissie nicotine bevat. Het verhitten van tabak is dus op zichzelf schadelijk voor de gezondheid. Met dit wetsvoorstel wordt een definitie van een 'verhittingsapparaat' in de wet opgenomen. Tegelijkertijd wordt de definitie van aanverwant product (te weten: elektronische dampwaar en voor roken bestemd kruidenproduct) uitgebreid door ook een verhittingsapparaat als aanverwant product aan te merken. Vanuit het oogpunt van bescherming van de volksgezondheid wordt daarmee het verhittingsapparaat – net als de e-sigaret – onderworpen aan regels die de wet stelt aan producten die verwant zijn aan tabak (de zogenoemde aanverwante producten). Op deze manier gaan de regels voor aanverwante

producten in het vervolg ook gelden voor verhittingsapparaten (waar tabaksproducten mee kunnen worden verhit). Voorbeelden van apparaten die onder deze definitie vallen zijn verhittingsapparaten als de IQOS, de vaporizer en de Glo. Dat betekent dat voor deze apparaten onder meer gaan gelden het reclameverbod, de rapportageverplichtingen en de verpakkingseisen. Verder zijn in het vervolg ook de verkoopbeperkingen van toepassing (onder meer geen verkoop onder de 18 jaar en geen verkoop in inrichtingen van de staat en de gezondheidszorg).

## (2) Eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft in 2016 aanbevelingen gedaan voor het voorschrijven van standaardverpakkingen voor tabak en tabaksproducten. Wetenschappelijke studies hebben laten zien dat tabaksproducten in neutrale verpakkingen minder aantrekkelijk, schadelijker voor de gezondheid, en lager van smaak en kwaliteit worden ingeschat. Daarom zijn in veel landen, zoals in Australië, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, België en Frankrijk standaardverpakkingen ingevoerd om de aantrekkelijkheid van verpakkingen aan te pakken. Op 1 oktober 2020 zullen standaardverpakkingen ook in Nederland voor sigaretten en shagtabak zijn voorgeschreven. ATR heeft over deze maatregel op 1 augustus 2019<sup>1</sup> geadviseerd.

In het verlengde van het advies over de neutrale verpakkingen heeft de WHO in 2016 de aanbeveling gedaan om niet alleen eisen aan de verpakking van tabaksproducten te stellen, maar dergelijke eisen ook aan de tabaksproducten zelf te stellen. Door het stellen van eisen kan worden voorkomen dat de tabaksindustrie haar aandacht verlegt van het aantrekkelijk maken van de verpakkingen naar het aantrekkelijk of opvallend maken van het uiterlijk van de tabaksproducten zelf. Het verleden heeft al uitgewezen dat de tabaksindustrie het uiterlijk van tabaksproducten, zoals sigaretten, gebruikt om specifieke rokersgroepen aan te trekken (bijvoorbeeld slanke, lange sigaretten voor vrouwen). Deze vorm van aanprijzing en opwekken van belangstelling voor tabaksproducten en aanverwante producten kan worden voorkomen door eisen te stellen aan de vorm en afmetingen van tabaksproducten en aanverwante producten. Daarom schept de wetswijziging de mogelijkheid om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan:

- a. de kleuren van het product;
- b. de aanduidingen op het product;
- c. de wijze waarop de kleur en de aanduidingen op het product wordt aangebracht;
- d. de vormgeving en het materiaal van het product;
- e. de vorm van het product;
- f. de afmeting van het product; en
- g. andere elementen op het product die gebruikt kunnen worden om een onderscheid te maken tussen de verschillende tabaksproducten of aanverwante producten.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?

---

<sup>1</sup> Brief aan de staatssecretaris van VWS van 1 augustus 2019, ons kenmerk MvH/RvZ/MK/bs/ATR0743/2019-U101, zie [www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

### *1. Nut en noodzaak*

Nut en noodzaak van de maatregelen zijn in de toelichting beschreven. Zij moeten tezamen met de eerdere maatregelen en nog volgende maatregelen (in het belang van de volksgezondheid) het gebruik van tabak ontmoedigen. De maatregelen hebben als doel te voorkomen dat tabaksproducten aantrekkelijk, toegankelijk en beschikbaar zijn voor jongeren en voor andere kwetsbare groepen, zoals rokers die willen stoppen en ex-rokers. Meer specifiek zijn de maatregelen gebaseerd op bevindingen van het RIVM, aanbevelingen van de WHO en ervaringen uit een aantal andere landen, waarin deze wijzigingen al zijn doorgevoerd. Nut en noodzaak zijn toereikend beschreven en geven geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

### *2. Minder belastende alternatieven*

ATR heeft in zijn eerdere adviezen over de Tabaks- en rookwarenregelgeving (wet, AMvB, ministeriële regeling) gewezen op de mogelijkheid van een algeheel rookverbod voor jongeren als minder belastend alternatief voor alle maatregelen om tabaks- en aanverwante producten onaantrekkelijk te maken. Korthedshalve verwijzen wij voor de invulling van dit alternatief naar onze eerdere adviezen.<sup>2</sup> Bij deze wetswijziging is, zoals ook al bij eerdere besluiten en regelingen ter uitvoering van het Nationaal Preventieakkoord is gebeurd, niet voor het door ATR geadviseerde minder belastend alternatief van een algeheel rookverbod van jongeren gekozen. De redenen daarvoor (waaronder de handhavingmogelijkheden) zijn in de toelichting op deze besluiten en regelingen opgenomen. Ten aanzien van de specifieke maatregelen van dit wetsvoorstel stelt het college vast dat deze aansluiten bij regels zoals die nu al gelden in Australië en Nieuw-Zeeland. Het college ziet voor de maatregelen geen minder belastende alternatieven.

### *3. Werkbaarheid*

De eisen die voor de (circa 100) producenten en importeurs van verhittingsapparatuur gaan gelden bestaan al voor de aanverwante producten, die onder de definitie daarvan vallen (zoals de e-sigaret). Deels hebben de producenten en importeurs van verhittingsapparatuur al met deze eisen van doen. Dat is namelijk het geval als zij naast de apparatuur ook tabak of tabaksproducten (zoals bijvoorbeeld tabakssticks) bij de apparatuur produceren of leveren. In dat geval hebben zij al ervaring met de eisen. De eisen aan verpakking en de overige eisen zijn in de praktijk werkbaar gebleken, alhoewel producenten en importeurs ze natuurlijk liever niet hadden gezien.

De mogelijkheid om bij ministeriële regeling eisen aan tabaksproducten en aanverwante producten te stellen levert op zich zelf geen regeldruk op. Het is een delegatiebepaling. Dat is echter wel het geval als de eisen van de regeling bekend zijn en de regeling van

---

<sup>2</sup> Zie onder meer de brieven aan de staatssecretaris van VWS van 18 maart 2018, ons kenmerk MvH/RvZ/MK/am/ATR0578/2019-U037, 14 mei 2019, ons kenmerk MvH/RvZ/MK/bs/ATR0643/2019-U059 en 1 augustus 2019, ons kenmerk MvH/RvZ/MK/bs/ATR0743/2019-U101, zie [www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

kracht wordt. Dat is nu nog niet het geval. De werkbaarheid kan dus pas worden beoordeeld als naast de wet ook de regeling beschikbaar is. De werkbaarheid geeft geen aanleiding tot andere opmerkingen.

#### *4. Gevolgen regeldruk*

De toelichting bevat een regeldrukparagraaf met berekeningen van de regeldrukgevolgen. De paragraaf beschrijft de gevolgen van beide maatregelen op handelingsniveau en specificeert de kosten ook op handelingsniveau (met name kennisneming, aanpassen van de drukapparatuur, software en voldoen aan de rapportageverplichting). De wet heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers. De eisen aan de verhittingsapparatuur leiden tot een toename van de regeldruk voor producenten en importeurs met in totaal € 19.800,-. In de beschrijving en berekening ontbreekt aandacht voor de gevolgen die voortvloeien uit de verpakkingseisen. In zoverre is aanvulling van de paragraaf vereist. De kosten voor producenten en importeurs van de invoering van de standaard sigaret worden op € 346.440,- geraamd. De omvang van deze regeldruk is op dit moment echter nog niet goed te beoordelen, omdat de ministeriële regeling met de eisen nog niet beschikbaar is. Op het eerste gezicht lijkt de schatting wel toereikend, omdat deze aansluit bij eerdere – vergelijkbare – maatregelen. Een definitief oordeel is echter pas mogelijk als ook de ministeriële regeling aan ATR is voorgelegd. De regeling zal nog voor advies aan ATR worden voorgelegd.

#### **4.1 Het college adviseert om de regeldrukparagraaf aan te vullen met een beschrijving en berekeningen van de gevolgen van de eisen aan de verpakking van verhittingsapparatuur.**

##### *Dictum*

Met deze wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet is niet gekozen voor het minder belastende alternatief, zoals dat door ATR in eerdere brieven is geadviseerd. Daarom vloeit de thans voorgelegde wijziging van de wet logischerwijs uit de eerder gemaakte keuze voort. De eisen zijn werkbaar. De toelichting op de regeldrukgevolgen vereist aanvulling met de gevolgen van de verpakkingseis voor verhittingsapparatuur.

Daarom het dictum:

#### **Het wetsvoorstel indienen, nadat met het adviespunt rekening is gehouden.**

Het college merkt op dat dit dictum onverlet laat dat voor een minder belastend alternatief kan worden gekozen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris