



De Esigbond behartigt de belangen van de overwegend kleinschalige distributeurs en speciaalzaken die e-sigaretten en navulverpakkingen (vloeistoffen) op de Nederlandse markt brengen.

Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het voorliggende ontwerpbesluit en in het bijzonder het voorstel om standaardverpakkingen voor e-sigaretten in te voeren.

De Esigbond ondersteunt de doelstelling van de overheid om een rookvrije generatie te realiseren en kan zich vinden in vergaande maatregelen die bijdragen aan het drastisch verminderen van het aantal rokers. Ondanks steeds verdergaande maatregelen telt Nederland nog steeds ongeveer drie miljoen rokers. Voor de grote groep rokers die niet stopt kan de e-sigaret uitkomst bieden. Er is immers brede erkenning dat het hier gaat over een minder schadelijk alternatief. Het is dan ook van groot belang dat rokers zich goed kunnen informeren over de enorme verschillen tussen de e-sigaret en de traditionele sigaret. Het opleggen van gestandaardiseerde verpakkingen voor e-sigaretten staat hier haaks op. Hierdoor zou er immers geen sprake meer zijn van onderscheid qua verpakkingen tussen e-sigaretten, en sigaretten en shag en wordt de indruk gewekt dat deze producten even schadelijk zijn. Rokers zullen daardoor veel minder snel overstappen. Daarnaast zullen duale gebruikers minder snel geneigd zijn om volledig over te stappen. Het onbedoelde gevolg van deze maatregel is dus dat het roken van sigaretten en shag in stand wordt gehouden.

De stelling in de nota van toelichting¹ dat het invoeren van deze maatregel in het belang van de volksgezondheid is en daarmee noodzakelijk en proportioneel zou zijn is daarmee ongegrond.² In aanvulling op het bestaande tabaksontmoedigingsbeleid zou de e-sigaret juist een belangrijke bijdrage kunnen en moeten leveren aan de doelstelling uit het Nationaal Preventieakkoord om het aantal Nederlandse volwassen rokers in 2040 terug te brengen tot onder de 5%³.

In een poging deze maatregel te rechtvaardigen richt de Staatssecretaris zich in de nota van toelichting met name op 1) e-sigarettengebruik onder jongeren, 2) het duale gebruik van e-sigaretten en tabaksproducten en 3) de e-sigaret als opstapproduct naar de gewone sigaret. Hierop gaan wij in onderstaande puntsgewijs in:

1. E-sigaretten gebruik onder jongeren.

De nota van toelichting stelt: *'Het gebruik van de e-sigaret onder jongeren is aanzienlijk. Van de 16-t/m 18-jarige MBO- en HBO-studenten hebben ruim vier op de tien (44%) ooit een e-sigaret gebruikt en één op de acht (12%) gebruikt nog steeds een e-sigaret.'*⁴

¹ Ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar en de regulering van elektronische verhittingsapparaten blz. 7.

² Zo ook heeft recent het RIVM geconcludeerd dat het enkel gebruik van elektronische sigaretten minder schadelijk is dan het gebruik van tabaksproducten waarbij verbranding plaatsvindt. In verband hiermede rijst steeds meer de vraag hoe het gelijkstellen van elektronische sigaretten met sigaretten zich verhoudt tot het noodzakelijkheids criterium, zoals neergelegd in het tweede lid van artikel 10 EVRM. De in hetzelfde artikellid genoemde bescherming van de gezondheid is juist gediend bij een gedifferentieerde benadering van deze productcategorieën.

³ Nationaal Preventieakkoord (2018) [link](#)

⁴ Ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar en de regulering van elektronische verhittingsapparaten blz. 4.



De nota van toelichting laat echter onvermeld dat het experimenteren met de e-sigaret onder jongeren daalt en van structureel gebruik geen sprake is:

- Uit de meest recente Trimbos cijfers blijkt immers dat het aantal jongeren dat vorig jaar heeft geëxperimenteerd met een e-sigaret met maar liefst 9 procentpunten is teruggelopen t.o.v. 2015 (van 34% in 2015 naar 25% in 2019).
- Ook blijkt van regelmatig gebruik onder jongeren geen sprake: slechts 1 op de 10 jongeren die de e-sigaret gebruikt doen dit *'bijna elke week of vaker'*⁵. Dit is consistent met eerder onderzoek van Trimbos waaruit blijkt dat er maar weinig jongeren zijn die de elektronische sigaret met regelmaat gebruiken: 2 procent dagelijks en 3 procent wekelijks⁶.

De huidige e-sigarettenverpakkingen leiden er dus in ieder geval niet toe dat jongeren de e-sigaret regelmatig gebruiken. Dit neemt niet weg dat de verpakkingen van e-sigaretten ook wat ons betreft niet specifiek aantrekkelijk moeten zijn voor jongeren.

2. Duaal gebruik van e-sigaretten en tabaksproducten

De nota van toelichting stelt: *'... een groot deel van de e-sigaretgebruikers naast de e-sigaret ook nog tabaksproducten blijft roken en daarom geen gezondheidswinst boekt door gebruik van de e-sigaret.'*⁷

Ook wij vinden duaal gebruik zeer onwenselijk. Door de e-sigaret over één kam te scheren met de gewone sigaret wordt duaal gebruik echter in de hand gewerkt. De ervaring uit andere landen leert dat – naast voorlichting vanuit de branche – een actieve rol van de overheid in feitelijke informatieverstrekking over de elektronische sigaret als minder schadelijk alternatief voor het roken van sigaretten het volledig overstappen op de elektronische sigaret zou bespoedigen. Ook het RIVM erkent dat de roker belang heeft bij correcte en begrijpelijke informatie over minder schadelijke producten zoals de elektronische sigaret. Zo stelt het RIVM dat: *'Tot nog toe overheidsorganisaties meestal alleen informatie verstrekken over de beste optie om een bepaald risico te voorkomen of te beperken, in dit geval door preventiemaatregelen en door advies om te stoppen met roken. Dat is de beste optie vanuit gezondheidsperspectief, maar veel mensen lukt dat niet. Voor hen zou correcte en begrijpelijke informatie over 'harm reduction producten van belang kunnen zijn'*⁸.

3. E-sigaret als opstap naar de gewone sigaret

De nota van toelichting stelt: *'Het is belangrijk om te voorkomen dat jongeren verslaafd raken aan een product dat op zichzelf schadelijk is en mogelijk een opstap is naar het roken van tabaksproducten.'*⁹

Zoals aangegeven is het aantal jongeren dat de e-sigaret structureel gebruikt laag. Bovendien kan op basis van de beschikbare Trimbos studies onmogelijk de conclusie worden getrokken dat de e-sigaret een opstapproduct is naar het roken van tabak, laat staan dat de verpakkingen van e-sigaretten hier een rol in zouden spelen: maar 1.6% van de volwassen bevolking gebruikt de e-sigaret met regelmaat

⁵ <https://www.trimbos.nl/aanbod/webwinkel/product/af1767-jeugd-en-riskant-gedrag-2019>

⁶ Nationale Drug Monitor 2017, Trimbos Instituut [link](#)

⁷ Ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar en de regulering van elektronische verhittingsapparaten blz 5.

⁸ Alternatieve tabaksproducten: harm reduction? Tabaks- en aanverwante producten die mogelijk minder schadelijk zijn dan sigaretten: RIVM Briefrapport 2016-0103 Y.C.M. Staal | R. Talhout [link](#)

⁹ Ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met de invoering van standaardverpakkingen voor sigaren en elektronische dampwaar en de regulering van elektronische verhittingsapparaten blz 4.



- een groep die vrijwel uitsluitend uit (ex)rokers bestaat, aangezien maar 0.2% van de e-sigarettengebruikers daarvoor nooit heeft gerookt.¹⁰ Dit is in lijn met een eerdere conclusie van Trimbos dat: *'weinig rokers (3%) die voordat ze gingen roken eerst een e-sigaret hadden gebruikt'*¹¹. Dit wordt tevens onderschreven door het RIVM: *'de meeste gebruikersgroepen de e-sigaret zien als een vervanger van de tabakssigaret en een mogelijke eerste stap om te stoppen met roken'*¹². In de laatste Trimbos factsheet over de e-sigaret, d.d. mei 2020, stelt het Trimbos dan ook dat er meer onderzoek nodig is naar de invloed van e-sigaretten gebruik op het gebruik van tabakssigaretten.¹³

Juridische basis voor het invoeren van standaardverpakkingen voor e-sigaretten

De nota van toelichting stelt: *'... de Tabaksproductenrichtlijn geeft aan dat de lidstaten de marktontwikkelingen voor elektronische dampwaar moeten volgen, en daarbij moeten letten op alles wat erop kan wijzen dat jongeren en niet-rokers door het gebruik daarvan worden aangezet tot verslaving aan nicotine. Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven heeft onder meer deze informatie geleid tot het standpunt dat het tijd is ook voor elektronische dampwaar neutrale verpakkingen voor te schrijven, in aanvulling op de eisen uit de richtlijn die aan deze producten worden gesteld.'*

Voor de verpakkingen van e-sigaretten is met name artikel 24, tweede lid, van de Tabaksproductenrichtlijn relevant. Hierin staat omschreven dat de lidstaten de mogelijkheid hebben om onder bepaalde voorwaarden verdere voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de verpakking voor tabaksproducten in te voeren. Dit met het oog op de bescherming van de volksgezondheid.¹⁴ In dat kader merken wij op dat in artikel 24, tweede lid, enkel wordt gesproken over tabaksproducten en dit dus geen betrekking heeft op e-sigaretten.

Daarbovenop wordt in artikel 24, tweede lid, gesteld dat de invoering van gestandaardiseerde verpakkingen: *'moeten evenredig zijn en mogen geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen'*¹⁵. Naast het feit dat artikel 24, tweede lid, geen ruimte biedt om standaardverpakkingen voor e-sigaretten in te voeren, dient de vraag te worden gesteld of de invoering van deze maatregel überhaupt evenredig zou zijn. Dit is in onze ogen niet het geval. Zo daalt het experimenteren met e-sigaretten onder jongeren en is van structureel gebruik onder hen nauwelijks sprake en is er geen bewijs dat de e-sigaret een opstapproduct is naar de gewone sigaret. Daarnaast willen wij u erop wijzen dat er nog geen enkele EU-lidstaat is die gestandaardiseerde verpakkingen heeft ingevoerd voor e-sigaretten. Het invoeren van deze maatregel zou daarmee ook leiden tot een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten. De Esigbond roept de overheid dan ook op eerst een juridische toets te laten uitvoeren en in contact te treden met de Europese Unie, alvorens verder te overwegen deze maatregel in te voeren.

Tot slot, willen wij u erop attenderen dat in overweging 48 van de Tabaksproductenrichtlijn wordt gesteld dat de presentatie van e-sigaretten en navulverpakkingen niet mag leiden tot het bevorderen

¹⁰ Trimbos Kerncijfer roken 2019, [link](#)

¹¹ Nationale Drug Monitor 2017, Trimbos Instituut [link](#)

¹² RIVM (maart 2018): E-sigaret aantrekkelijkheid voor rokers en *niet-rokers* [link](#)

¹³ Factsheet elektronische sigaretten april 2020, Trimbos Instituut, pg. 18 [link](#)

¹⁴ RICHTLIJN 2014/40/EU, artikel 24.2: *'Deze richtlijn doet geen afbreuk aan het recht van een lidstaat om voor alle in die lidstaat in de handel gebrachte producten verdere voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de verpakking van tabaksproducten te handhaven of in te voeren, mits dit gerechtvaardigd is op grond van de volksgezondheid, rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat bij deze richtlijn tot stand wordt gebracht. Deze maatregelen moeten evenredig zijn en mogen geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. Deze maatregelen worden samen met de motivering voor de handhaving of invoering ervan aan de Commissie ter kennis gebracht.'*

¹⁵ Idem



van de tabaksconsumptie of aanleiding mag geven tot verwarring met tabaksproducten.¹⁶ In de voorliggende maatregel om net zoals voor sigaretten en shag ook voor e-sigaretten gestandaardiseerde verpakkingen verplicht te stellen strookt niet met overweging 48 van de Tabaksproductenrichtlijn. Immers wordt hiermee de indruk gewekt dat deze producten even schadelijk zijn.

Gevolgen voor de regeldruk

De invoering van standaardverpakkingen voor e-sigaretten zou desastreuze gevolgen hebben voor de levensvatbaarheid van onze leden. Wij vinden het dan ook onbegrijpelijk dat wij nu met deze voorgestelde maatregel worden geconfronteerd zonder dat er eerst contact is gezocht met de branche. Zo is het genoemde bedrag van EUR 72.000 voor wat betreft de 'gevolgen van de regeldruk' volstrekt uit de lucht gegrepen, aangezien met de bredere bedrijfseconomische effecten totaal geen rekening is gehouden. Wij verzoeken het ministerie dan ook nadrukkelijk om een MKB-toets uit te voeren voordat eventueel verdere stappen worden genomen.

Voorstel Esigbond

Op basis van de overwegingen in dit document, doen wij graag een meer proportioneel voorstel welke eraan bijdraagt dat jongeren niet in de verleiding komen om de e-sigaret te gaan gebruiken en tevens waarborgt dat de volwassen roker en damper op basis van de verpakkingen duidelijk onderscheid kan blijven maken tussen e-sigaretten, en sigaretten en shag. Hierdoor wordt voorkomen dat de indruk wordt gewekt dat beide producten even schadelijk zijn en zo onbedoeld het gebruik van traditionele rookwaren in stand wordt gehouden.

Dit kan worden bewerkstelligd door de regelgeving omtrent de verpakkingseisen voor e-sigaretten aan te laten sluiten bij de op 26 april 2018 in de Staatscourant gepubliceerde regeling aangaande de nadere verpakkingseisen van voor roken bestemde tabaksproducten.¹⁷ Hierin werden nadere verpakkingseisen gesteld zodat bepaalde elementen van de verpakking niet meer zijn toegestaan. In dat kader refereerde uw ministerie specifiek naar bepaalde elementen van de verpakking *'waarmee extra aandacht voor het product kan worden getrokken en waarmee het product vooral voor jongeren extra aantrekkelijk wordt'*¹⁸.

¹⁶ RICHTLIJN 2014/40/EU, overweging 48: *'Evenmin harmonieert deze richtlijn de regels inzake rookvrije omgevingen, of nationale verkoop regelingen, binnenlandse reclame, dan wel merkextensie (brand stretching), of voert zij een leeftijdsgrens in voor elektronische sigaretten of navulverpakkingen. In ieder geval mag de presentatie en de reclame van die producten niet leiden tot het bevorderen van de tabaksconsumptie of mag zij geen aanleiding geven tot verwarring met tabaksproducten. Het staat de lidstaten vrij deze aangelegenheden binnen hun rechtsbevoegdheid zelf te regelen, en zij worden daartoe aangemoedigd.'*

¹⁷ Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 23 april 2018, kenmerk 1220157-166930-WJZ, houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling ter regeling van de elektronische sigaret zonder nicotine en nadere regeling van voor roken bestemde kruidenproducten en nadere verpakkingseisen voor roken bestemde tabaksproducten, gepubliceerd op 26 april 2018, [hier](#)

¹⁸ Idem – toelichting p.6