



Submissietekst

Philip Morris Benelux BV, een dochteronderneming van Philip Morris International (“PMI”) verwelkomt deze mogelijkheid om te reageren op het voorstel voor een “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 (het “Voorstel”).”

Wij zijn er alles aan gelegen om sigaretten zo snel mogelijk te vervangen door wetenschappelijk onderbouwde, innovatieve tabak- en nicotinehoudende producten die niet gebaseerd zijn op het principe van verbranding. Deze rookloze producten zijn een betere keuze voor de miljoenen volwassen rokers die anders zouden blijven doorroken. Daarom richten wij ons in deze submissietekst uitsluitend op het voorstel om elektronische verhittingsapparaten te reguleren onder de Tabaks- en rookwarenwet.

Introductie

De memorie van toelichting bij het Voorstel stelt:

“Wetenschappelijk onderzoek geeft aan dat op basis van de huidige kennis, het niet afwisselend maar enkel het gebruik van alleen tabaksverhittingsapparaten, net als het gebruik van alleen e-sigaretten, minder schadelijk is voor de gebruiker dan het gebruik van tabaksproducten waarbij alleen verbranding plaatsvindt. Echter, het gebruik van verhitte tabak, blijft net zoals het gebruik van e-sigaretten, schadelijk.”

Wij onderschrijven dit. Alhoewel het gebruik van tabaksproducten die worden verwarmd in plaats van verbrand (verhitte tabaksproducten) niet risicovrij is, is er een steeds bredere wetenschappelijke consensus dat door het volledig overstappen op wetenschappelijke onderbouwde, verhitte tabaksproducten de blootstelling aan schadelijke en potentieel schadelijke stoffen aanzienlijk wordt verminderd en dat dit kan bijdragen aan het terugdringen van de schadelijke gevolgen van roken indien rokers volledig overstappen.¹

Het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de wetenschappelijke onderbouwing hieromtrent. De wetenschap is nog volop in ontwikkeling om de omvang van de voordelen als gevolg van de verminderde blootstelling aan schadelijke stoffen vast te stellen. Voor volwassen rokers die volledig overstappen op verhitte tabaksproducten kunnen deze voordelen aanzienlijk zijn - gemeten in jaren van verhoogde levensverwachting.² Het RIVM heeft in deze een methode ontwikkeld om de effecten van het overstappen van sigaretten naar verhitte tabaksproducten (HTP) te kunnen inschatten, door de verandering in cumulatieve blootstelling (CCE) aan acht kankerverwekkende stoffen te berekenen. Het RIVM concludeerde dat:

“. . . the CCE most likely amounts to a factor between 10 and 25 when comparing a leading variant of HTPs with cigarettes and that even the lower bound of this uncertainty range would be associated with a substantial health impact in favor of HTP.”³

¹ Mallock N. et al., Heated tobacco products: A review of current knowledge and initial assessments, 7 Front. Public Health. 287 (2019), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6795920/>.

² Slob W. et al., A method for comparing the impact of carcinogenicity of tobacco products: A case study on heated tobacco versus cigarettes, Risk Analysis (2020), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/risa.13482>. Zie ook Stephens et al.

³ Slob W. et al., A method for comparing the impact of carcinogenicity of tobacco products: A case study on heated tobacco versus cigarettes, Risk Analysis (2020), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/risa.13482>.

Bovendien stelde het RIVM dat haar methode *“may have significant implications for policy and practice”* omdat het voorziet in *“a tool to evaluate the health impact of an individual who switches from smoking cigarettes to new TRPs [tobacco and related products].”*⁴

Daarnaast stelde de Amerikaanse Food and Drug Administration (FDA) eerder deze maand dat voor één elektronisch tabaksverhittingsapparaat, IQOS, en drie varianten van verhitte tabaksproducten, dat:

*“. . . the applicant has demonstrated that the products sold or distributed with the proposed modified risk information meet the standard under section 911(g)(2) of the FD&C Act, including that a measurable and substantial reduction in morbidity or mortality among individual tobacco users is reasonably likely in subsequent studies. . . .”*⁵

In 2019 rookte 21,7% van de volwassen Nederlanders, wat gelijk staat aan ongeveer 3 miljoen mensen.⁶ Voor hen is stoppen de beste keuze. Velen van hen doen dit echter niet. Deze grote groep rokers is er dan ook bij gebaat om kennis te kunnen nemen van- en zich te informeren over rookloze alternatieven die hun gezondheid ten goede komen wanneer ze volledig overstappen. Uiteraard moeten jongeren geen nicotinehoudende producten gebruiken. De vele huidige volwassen rokers mogen echter niet uit het oog worden verloren bij het onderhavige voorstel tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet.

Dit Voorstel beoogt elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten onder de definitie van “aanverwante producten” binnen de Tabaks- en Rookwarenwet te brengen. Wij onderschrijven dat alle tabak- en nicotinehoudende producten moeten worden gereguleerd. Wij zijn van mening dat het zinvol zou zijn om producten die niet gebaseerd zijn op het principe van verbranding en bestaan uit zowel elektronische verhittingsapparaten en verhitte tabaksproducten beide op een passende manier te reguleren. Onderstaand (sectie 1) treft u onze specifieke inbreng op het Voorstel.

Daarnaast blijven wij benadrukken dat het in onze ogen cruciaal is om differentiatie in wet- en regelgeving aan te brengen zodat de volwassen roker in staat wordt gesteld om kennis te nemen van- en zich te informeren over de beschikbaarheid van minder schadelijke, rookloze producten. Zo zijn wij van mening dat in het onlangs gepubliceerde wetsvoorstel om het reclameverbod aan te scherpen, een onderscheid had moeten worden gemaakt tussen verschillende tabak- en nicotinehoudende producten op basis van hun mate van risico. Het verstrekken van waarheidsgetrouwe, niet misleidende informatie over rookloze producten in op zijn minst alle huidige speciaalzaken had daarbij toegestaan moeten blijven.⁷ Wij zijn dan ook van mening dat het dringend noodzakelijk is dat binnen het huidige tabaksbeleid ook het enorme potentieel van rookloze producten volledig wordt benut om zo het aantal rokers versneld terug te dringen. In sectie 2 treft u onze overwegingen ter ondersteuning hieromtrent.

⁴ Idem.

⁵ U.S. FDA, Scientific Review of Modified Risk Tobacco Product Application (MRTPA) Under Section 911(d) of the FD&C Act – Technical Project Lead, 7 July 2020, page 11, <https://www.fda.gov/media/139796/download>

⁶ Trimbos Instituut, Kerncijfers roken, 2019 ([link](#))

⁷ PM Benelux reactie op het voorstel ter aanscherping van het reclameverbod, december 2019:

<https://www.internetconsultatie.nl/x/reactie/008bb89f-b88b-4663-b43b-b179e66ea4ba>

PM Benelux reactie op het voorstel inzake gestandaardiseerde verpakkingen voor sigaretten en shag, mei 2019:

<https://www.internetconsultatie.nl/standaardverpakking/reactie/7504ddbfbf-8cd5-4ad6-b584-2c52e7605217>

Specifieke inbreng op het Voorstel

PM Benelux onderschrijft dat elektronische apparaten die nodig zijn voor het gebruik van tabak- en nicotinehoudende producten en geen ander doel dienen gereguleerd moeten worden. Echter, aangezien het ontbreken van verbranding de oorzaak is van verminderde schadelijkheid, pleiten wij voor regelgeving waarin een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds elektronische apparaten die tabak verhitten en waarbij dus geen verbranding optreedt en anderzijds elektronische apparaten waarbij verbranding of gedeeltelijke verbranding optreedt.

In het huidige Voorstel worden elektronische verhittingsapparaten gedefinieerd als: *“apparaat of onderdeel van dat apparaat dat gebruikt kan worden voor de consumptie van tabaksproducten via een proces van verhitting, al dan niet in combinatie met enig ander proces”*. (zinsnede onderstreept ter benadrukking)

In het Voorstel komt verder naar voren dat hiermee bedoeld wordt op: *“Verhittingsapparaten waarin tabaksproducten gedeeltelijk worden verhit, maar ook gedeeltelijk worden verbrand...”*

PM Benelux wil benadrukken dat door elektronische verhittingsapparaten op te nemen die niet alleen op een verhittingsproces, maar ook gedeeltelijk op een verbrandingsproces berusten, de deur wordt opengezet voor producten die rook kunnen produceren vergelijkbaar als die met sigaretten en die daarom niet dezelfde voordelen hebben voor volwassen rokers als rookloze alternatieven die uitsluitend op verhittingsprocessen berusten en dus geen verbranding met zich meebrengen.

Daarnaast lijkt de voorgestelde definitie niet in overeenstemming te zijn met de Tweede Europese Tabaksproductenrichtlijn⁸ (en de omzetting daarvan in de Nederlandse wetgeving). Hierin wordt immers een duidelijk onderscheid gemaakt tussen voor roken bestemde tabaksproducten en rookloze tabaksproducten, gebaseerd op het al dan niet gepaard gaan van een proces van verbranding bij gebruik van het product.

Op basis van het bovenstaande zijn we van mening dat er overwogen moet worden om subcategorieën aan te brengen binnen de definitie voor elektronische (verhittings)apparaten. Zo wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen elektronische apparaten die uitsluitend tabaksproducten verhitten en dus niet gepaard gaan met een proces van verbranding en elektronische apparaten die (gedeeltelijk) gepaard gaan met een proces van verbranding. Dit kan worden geadresseerd door de definitie als volgt aan te passen:

Elektronisch (verhittings)apparaat:

Een apparaat of onderdeel van dat apparaat dat gebruikt kan worden voor de consumptie van tabaksproducten via:

- a. een proces van verhitting, die als bron dient voor het (in-) direct verhitten van tabak, zonder dat daarbij een proces van verbranding optreedt, en een aerosol genereert die nicotine en andere stoffen bevat;
- b. ieder ander proces of combinatie van processen waarbij verbranding of gedeeltelijke verbranding optreedt.

Deze aangepaste definitie doet recht aan de erkenning in het Voorstel dat het exclusieve gebruik van rookloze alternatieven zoals e-sigaretten en verhitte tabaksproducten, minder schadelijk is dan het roken van sigaretten en shag, en aan de belangrijke bijdrage van het RIVM aan de wetenschappelijke onderbouwing op dit gebied.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0040&from=NL#d1e693-1-1>

Overwegingen ten aanzien van het tabaksbeleid

Verlies volwassen rokers niet uit het oog

Dr. Amy Fairchild, voorzitter en hoogleraar volksgezondheid aan de Universiteit van Ohio merkte op dat:

*"The only way to avoid all risks is not to consume any product. Youth, without question, have to be protected. This demands preventing sales and predatory advertising to underage youth. But current and future smokers, who are the ones in immediate peril, must also be able to make decisions based on truthful information about how new smokeless products differ in their relative harms from smoked tobacco."*⁹

Wij sluiten ons hier volledig bij aan. Deskundigen op het gebied van tabaksbeleid onderstrepen al geruime tijd dat een dergelijk beleid ook aandacht zou moeten besteden aan de verminderde blootstelling aan schadelijke stoffen voor rokers die anders zouden doorroken. In 1997 organiseerde de "Focal Point on Tobacco and Health" van de Verenigde Naties ("VN") reeds een tweedaagse ronde tafelbijeenkomst met vooraanstaande beleidsmakers, van wie er velen nog actief zijn, om te discussiëren over "*alternative nicotine delivery systems*" ("ANDS"). De deskundigen bespraken toen al de rol die rookloze alternatieven kunnen spelen in het terugdringen van de schadelijke gevolgen van roken. In de schriftelijke samenvatting van de standpunten van de deskundigen stelde de rapporteur:

"[t]o attain a substantial reduction in tobacco-caused death and disease in existing smokers and in future generations it is important to adopt a triadic approach of coordinated (i) tobacco-use prevention; (ii) smoking cessation; and (iii) reduction of exposure to tobacco toxins in people who are unable or unwilling to completely abstain from tobacco."

Bovendien adviseerden de deskundigen dat: "*[w]hereas total cessation remains the ultimate goal of tobacco control policy, reduction of exposure to tobacco toxins should be added to the existing treatment approaches.*"¹⁰

In 2016 stelde de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in haar rapport aan de "Framework Convention on Tobacco Control ("FCTC") over elektronische (niet-) nicotineleveringssystemen, dat:

*"[i]f the great majority of tobacco smokers who are unable or unwilling to quit would switch without delay to using an alternative source of nicotine with lower health risks, and eventually stop using it, this would represent a significant contemporary public health achievement."*¹¹

Daaropvolgend heeft de WHO in augustus 2018 in haar "Handbook on Tobacco Regulation", richtsnoeren voor een regelgevend kader aangereikt dat voortvloeit uit het feit dat producten die nicotine leveren een continuüm van risico met zich meebrengen, maar rokers tegelijkertijd kunnen stimuleren om minder schadelijke tabak- en nicotinehoudende producten te gebruiken. Het handboek erkent dat:

⁹ Fairchild, Amy, et. al., America needs a candid smoking control champion, The Hill, 13 november 2017, <https://thehill.com/opinion/healthcare/360111-america-needs-a-candid-smoking-control-champion>.

¹⁰ United Nations Focal Point on Tobacco or Health, Roundtable on Social and Economic Aspects of Reduction of Tobacco Smoking by Use of Alternative Nicotine Delivery Systems (ANDS) (1997), at 17-18. Overeenkomstig definieert de WHO FCTC "tobacco control" in Artikel 1, d), als "*a range of supply, demand and **harm reduction** [emphasis added] strategies that aim to improve the health of a population by eliminating or reducing their consumption of tobacco products and exposure to tobacco smoke.*"

¹¹ WHO Report on Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDs), augustus 2016: https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP_7_11_EN.pdf?ua=1&ua=1.

“For countries where novel TRPs are permitted, health authorities should at a minimum: ... consider the possibility of message diversification in the case of potential harm reduction products, and/or legislation, in line with the fact that nicotine is delivered through products that represent a continuum of risk, and is most harmful when delivered through combusted products, while avoiding creating an overall impression that other tobacco products are without risk.”¹²

Daarnaast werd in het handboek gesteld dat andere beleidsbenaderingen nodig zouden kunnen zijn voor minder schadelijke producten:

“The main goals of comprehensive regulation of nicotine would be to minimize use of the most toxic nicotine-containing products, to encourage the development of new, improved nicotine delivery systems as alternatives to more toxic products and to continue to monitor and regulate less toxic products for health effects. Policy approaches could be considered to incentivize smokers to adopt less hazardous forms of tobacco or nicotine use, including restrictions on access and marketing and use, as well as differential taxation, such that taxes on cigarettes and combusted tobacco are much higher than those on cleaner nicotine-delivery products.”¹³

De eerder genoemde VN-bijeenkomst had een vooruitziende blik dat er een enorme hoeveelheid literatuur en beleidsdiscussie zou ontstaan op het gebied van het terugdringen van de schadelijke gevolgen van tabaksgebruik. Naarmate de literatuur over dit onderwerp zich uitbreidde, leidde innovatie tot de ontwikkeling van nieuwe rookloze alternatieven voor de sigaret. Daarbij groeide de wetenschappelijke erkenning dat rookloze producten, alhoewel niet risicovrij, minder schadelijk zijn dan doorroken.

Deze ontwikkelingen maken dat nu het moment is aangebroken om - in aanvulling op het huidige tabaksbeleid gericht op preventie en ontmoediging - ook nadruk te leggen op de voordelen die verminderde blootstelling aan schadelijke stoffen met zich mee brengen voor rokers die anders zouden doorroken.

Reguleer sigaretten het meest stringent

Er bestaat brede wetenschappelijke consensus onder wetenschappers en beleidsmakers dat aan tabak gerelateerde morbiditeit en mortaliteit hoofdzakelijk worden veroorzaakt door één vorm van tabaksgebruik: namelijk het gebruik van tabaksproducten waarbij verbranding optreedt. Decennia van epidemiologisch onderzoek tonen aan dat de risico's op ernstige ziekten, zoals longkanker, hartaandoeningen en COPD, aanzienlijk hoger zijn bij de gebruikers van tabaksproducten waarbij verbranding optreedt dan bij niet-rokers.

Gezondheidsexperts erkennen daarom dat sigaretten en shag het meest stringent moeten worden gereguleerd en dat het over één kam scheren van alle tabak- en nicotinehoudende producten er toe kan leiden dat rokers blijven doorroken met alle negatieve consequenties van dien: immers een gebrek aan feitelijke informatie over minder schadelijke producten belemmert rokers om over te stappen en vermindert tevens de prikkel om nieuwe, minder schadelijke producten te ontwikkelen.

Professor Abrams waarschuwde dan ook dat: *“[t]reating all tobacco or nicotine products as equally harmful and regulating them as such supports the long term viability and continued sale of cigarettes and the associated deaths.”¹⁴*

¹² WHO, Tobacco product regulation: basic handbook, August 2018, pages 55-56: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274262/9789241514484-eng.pdf?ua=1>.

¹³ Idem. 56.

¹⁴ Abrams, D.B., et al., *Managing nicotine without smoke to save lives now: Evidence for harm minimization*, Journal of Preventative Medicine (2018): <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0091743518301981>.

Onlangs heeft professor dr. Martin Storck een deskundig advies voorgelegd aan het Duitse parlementaire Comité voor Voeding en Landbouw in verband met een openbare hoorzitting over de tweede wijziging van de Duitse Tabaksproductenwet. Hierin stelde hij dat: “[v]irtueel gelijke behandeling tussen sigaretten en minder schadelijke alternatieven geeft het verkeerde signaal af aan de roker. Het resultaat hiervan zal zijn dat mensen zullen blijven roken wegens een gebrek aan betere informatie.”¹⁵

Overheidsinstanties zijn tot vergelijkbare conclusies gekomen. Zo heeft het voormalige hoofd van de FDA Scott Gottlieb het belang benadrukt van een evenwichtig regelgevend kader: “[w]e need to make sure that we strike the right balance between FDA fulfilling its vital consumer protection role while also fostering innovation when it comes to potentially less harmful forms of nicotine delivery.”¹⁶

Ook Noorwegen, een land met traditioneel een zeer streng tabaksbeleid, heeft de blik verruimd en mede de nadruk gelegd op risico gebaseerde regelgeving. Hierbij wordt de balans gezocht tussen enerzijds het terugdringen van de schadelijke gevolgen van roken voor volwassen rokers die anders zouden blijven roken, en anderzijds een blijvende aandacht voor preventie en het stoppen met roken. Zo stelde het Noorse ministerie van Volksgezondheid in 2018 dat: “[H]et tabaksbeleid van de regering overweegt dus harm reduction voor rokers die niet kunnen of willen stoppen, waarbij tegelijkertijd tabaksgebruik en nicotine-afhankelijkheid onder kinderen en jongeren wordt voorkomen.”¹⁷

Het gelijktrekken van regelgeving beschermt sigaretten en schaadt het maken van betere keuzes.

Het gelijkstellen van de communicatiebeperkingen richting consumenten met betrekking tot tabak- en nicotinehoudende producten, met inbegrip van minder schadelijke rookloze alternatieven, beschermt de dominante positie van de meest schadelijke vorm van tabaksgebruik, namelijk het roken van sigaretten en shag. Dit belemmert de roker in het maken van betere keuzes, met aanzienlijke gevolgen voor hun gezondheid. Dit geldt des te meer wanneer een verbod op communicatie-uitingen volwassen rokers belemmert in het ontvangen van informatie over minder schadelijke alternatieven.

Volwassen rokers, in het bijzonder degenen die niet op zoek zijn naar alternatieven voor sigaretten, zijn zich vaak niet bewust van het bestaan en de voordelen van rookloze alternatieven. In 2016 verklaarde het RIVM:

“Tot nog toe verstrekken overheidsorganisaties meestal alleen informatie 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.”¹⁸

Het huidige Nederlandse tabaksbeleid voorkomt dat volwassen rokers overstappen op betere alternatieven en biedt in feite bescherming aan sigaretten en shag. Door geen onderscheid te maken tussen rookloze

¹⁵ Prof. Dr. med. Martin Storck, Bundestag, Advies, Comité voor Voeding en Landbouw, 19(10)323-C, 26 juni 2020.

¹⁶ FDA persbericht: FDA announces comprehensive regulatory plan to shift trajectory of tobacco-related disease, death, 28 juli 2017, <https://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/ucm568923.htm>

¹⁷ Noors Ministerie van Volksgezondheid, Tabakstrategie 2019-2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20182019/id2639770/>.

¹⁸ 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 <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2016-0103.pdf>

producten en sigaretten en shag wordt het gebruik van de meest bekende producten op de markt - die ook het schadelijkst zijn – dus onbewust in stand gehouden.¹⁹

Ook een door de regering opgerichte Commissie onder leiding van prof. Knottnerus wijst in een adviesrapport uit 2018 over het experiment om de cannabisketen te decriminaliseren op de noodzaak van toegespitste consumentencommunicatie. In het hoofdstuk over preventie roept zij de regering onder meer op om, via effectieve voorlichting, *“stappen te zetten om de cannabisconsument in Nederland te stimuleren het roken van cannabis met tabak te verruilen voor een minder schadelijke gebruikswijze, namelijk het inademen van cannabisdampen met behulp van een verdamper”*.²⁰

In een daaropvolgende brief aan de Kamer onderschrijft het Kabinet het advies *“om cannabis niet te roken maar te verdampen”* als één van de kernpunten waar de voorlichting aan cannabisgebruikers aan moet voldoen.²¹

Evenzo is de mogelijkheid om te communiceren met volwassen rokers van cruciaal belang om het bewustzijn, begrip en acceptatie van rookloze producten als een beter alternatief voor sigaretten te vergroten. Door gerichte communicatie gefocust op volwassen rokers toe te staan kunnen fabrikanten hen informeren over het product, hoe het werkt, voor wie het is bedoeld en, belangrijker nog, voor wie het product niet is bedoeld.

Consumentencommunicatie is vooral belangrijk voor nieuwe en innovatieve producten zoals e-sigaretten en verhitte tabaksproducten, omdat ze fundamenteel verschillen van sigaretten wat betreft smaak, zintuiglijke ervaring en functionaliteit. Deze verschillen kunnen voor volwassen rokers een aanzienlijke belemmering vormen om deze producten te proberen, tenzij er mogelijkheden zijn om de eigenschappen en relatieve voordelen van deze producten duidelijk uit te leggen.

Het bewijs maakt duidelijk dat jongeren weinig interesse hebben in verhitte tabaksproducten

Jongeren dienen geen tabak- of nicotinehoudende producten te gebruiken of er toegang toe hebben. Het is dan ook van cruciaal belang dat de regelgeving voor tabak- en nicotinehoudende producten (inclusief elektronische verhittingsapparaten) zodanig wordt ingericht dat dit tot een minimum wordt beperkt. Dit moet echter wel in balans zijn zodat volwassen rokers binnen tabaksverkoopkanalen zich ook kunnen informeren over minder schadelijke alternatieven en in de gelegenheid worden gesteld en te kunnen overstappen op deze minder schadelijke alternatieven.

Bij het vinden van de juiste balans zouden ten aanzien van verhitte tabaksproducten recente onafhankelijke onderzoeken uit Nederland, Duitsland, Zwitserland en Japan in ogenschouw moeten worden genomen. Deze tonen aan dat het percentage jongeren dat gebruik maakt van deze producten zeer laag is.

Het Trimbos-instituut publiceerde recentelijk een onderzoek naar het gebruik van sigaretten, e-sigaretten en verhitte tabaksproducten onder jongeren. Hoewel er wel wordt geëxperimenteerd met verhitte tabaksproducten door jongeren, is regelmatig gebruik in deze groep zeer beperkt. 3,0% van de 12-16-jarigen had ooit een verhit tabaksproduct gebruikt en slechts circa 0,5% gebruikt deze regelmatig (bijna wekelijks of meer). Dit moet worden vergeleken met 17% van de 12-16-jarigen die ooit een sigaret heeft gerookt en 1,8% die dagelijks een sigaret rookt. Het is de eerste keer dat gegevens over verhitte tabaksproducten in het

¹⁹ Abrams, D.B., et al., Managing nicotine without smoke to save lives now: Evidence for harm minimization, Journal of Preventative Medicine, 2018: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0091743518301981>.

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/20/een-experiment-met-een-gesloten-cannabisketen>

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/experiment-gesloten-coffeeshopketen-wietexperiment/documenten/kamerstukken/2018/07/06/kamerbrief-met-reactie-op-rapport-adviescommissie-experiment-gesloten-cannabisketen>

onderzoek zijn opgenomen²². Hierbij werpt zich overigens de vraag op of de deelnemers aan het onderzoek daadwerkelijk alleen verhitte tabaksproducten heb gebruikt of wellicht ook verhittingsapparaten hebben gebruikt die voor andere doeleinden zijn bestemd dan het verhitten van tabaksproducten.

In Duitsland heeft de “Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung”, een afdeling binnen het Duitse Ministerie van Volksgezondheid, in juli 2020 de laatste gegevens over het gebruik van tabak- en nicotinehoudende producten onder jongeren (12-17 jaar) gepubliceerd. Het onderzoek toonde aan dat de rookprevalentie onder minderjarigen verder is gedaald van 6,6% in 2018 naar 5,6% in 2019, en bevestigde dat het gebruik van verhitte tabaksproducten onder Duitse jongeren verwaarloosbaar is (0,1% gebruikte deze producten in de afgelopen 30 dagen).²³

In 2018 bleek uit onderzoek door de onafhankelijke Zwitserse stichting “Addiction Suisse”, dat het regelmatige gebruik van verhitte tabaksproducten onder 14- en 15-jarige jongens en meisjes in Zwitserland praktisch verwaarloosbaar is en in wezen beperkt blijft tot sigarettenrokers.²⁴

In opdracht van het Japanse ministerie van Volksgezondheid is tussen december 2017 en februari 2018 een studie uitgevoerd onder 22.275 middelbare scholieren en 42.142 Japanse hogeschool studenten. De resultaten tonen aan dat het gebruik van verhitte tabaksproducten extreem laag is. Zo bedroeg het percentage leerlingen dat ooit verhitte tabaksproducten had gebruikt 1,1% voor middelbare scholieren (2,6% voor sigaretten) en 2,2% voor hogeschool studenten (5,1% voor sigaretten). Het percentage dagelijkse gebruikers was 0,1% voor zowel middelbare scholieren als hogeschool studenten (respectievelijk 0,1% en 0,5% voor sigaretten).²⁵

In haar recente besluit over de “*modified risk tobacco product application*” voor IQOS, concludeerde de FDA: “*the currently available evidence suggests that youth uptake of IQOS is currently low in countries where it has been measured.*”²⁶ De FDA erkende dat er, zoals bij elk nieuw product, onzekerheden zijn, en in het verlengde daarvan “*given that youth are at increased risk, generally, for initiating tobacco use and the uncertainty around the effect of modified risk information on youth use, it is critical that any marketing plans be designed to prioritize preventing youth exposure.*”²⁷

Om er zorg voor te dragen dat de marketing van deze producten geschikt blijft voor de bescherming van de volksgezondheid, rekening houdende met initiatie van niet-gebruikers, in het bijzonder jongeren, heeft de FDA eisen opgesteld met betrekking tot “post market surveillance” (het toezicht na het in de handel brengen) en marketingpraktijken bij het autorisatieproces van het IQOS-systeem (de “PMTA”).

²² Trimbos Instituut, Jeugd en riskant gedrag, kerngegevens uit het Peilstationsonderzoek Scholieren, 30 juni 2020: <https://www.trimbos.nl/docs/581778b3-aadc-4032-b164-1c009c888a6f.pdf>

²³ Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Roken, Alcohol en Drugsgebruik: prevalentie en trends, 2019, juli 2020 https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/Drogenaffinitaet_Jugendlicher_2019_Basisbericht.pdf

²⁴ Health Behaviour in School-aged Children (HSBC): La consommation de substances psychoactives des 11 à 15 ans en Suisse – Situation en 2018 et évolutions depuis 1986

²⁵ Osaki Y, et al. Field survey on drinking and smoking and the development of effective alcohol reduction intervention approaches for the prevention of lifestyle-related diseases, Annual Report of MHLW Research Committee, mei 2018: <https://mhlw-grants.niph.go.jp/niph/search/NIDD00.do?resrchNum=201709021A>.

²⁶ U.S. FDA, Scientific Review of Modified Risk Tobacco Product Application (MRTPA) Under Section 911(d) of the FD&C Act – Technical Project Lead, 7 juli 2020, p. 75, <https://www.fda.gov/media/139796/download>.

²⁷ Idem.

Toegespitste regelgeving kan volwassen rokers ondersteunen om over te stappen op betere alternatieven en tevens jongeren beschermen.

Zorgvuldige regelgeving kan een evenwicht bevorderen waarbij de jeugd wordt beschermd, en voldoende mogelijkheden worden geboden aan volwassen rokers die anders zouden blijven roken, om kennis te nemen van rookloze alternatieven. Een evenwichtig wetgevingskader moet de eisen die aan producten worden gesteld dan ook differentiëren op basis van hun risicoprofiel.

In 2018 kondigde het ministerie van Volksgezondheid in Nieuw-Zeeland haar plannen aan om een nieuw wetgevingskader voor rookloze producten te ontwikkelen, met de nadruk op: “... *how best to apply risk-proportionate regulation to all tobacco and vaping products.*”²⁸ Dit heeft geleid tot de publicatie van een wetsvoorstel die stappen zet om rokers in de gelegenheid te stellen kennis te nemen van rookloze alternatieven, bijvoorbeeld door het vrijstellen van dergelijke producten van het uitstalverbod binnen verkooppunten.²⁹

Ook de Britse regering heeft de noodzaak erkend om rookloze alternatieven anders te reguleren dan sigaretten. In 2018 publiceerde het Britse “House of Commons Science Technology Committee” haar rapport over e-sigaretten en verhitte tabaksproducten. Eén van de beleidsaanbevelingen in het rapport is dat: “*[t]here should be a shift to a more risk-proportionate regulatory environment; where regulations, advertising rules and tax duties reflect the evidence of the relative harms of the various e-cigarettes and tobacco products available.*”³⁰

De regelgeving in het Verenigd Koninkrijk maakt dus onderscheid tussen verschillende soorten nicotinehoudende producten. Voor sigaretten geldt bijvoorbeeld een totaal reclameverbod, inclusief een verbod op het tonen van producten in verkooppunten. Voor e-sigaretten geldt daarentegen geen verbod op het tonen van producten. Daarnaast wordt toegestaan om over deze producten proactief te communiceren zowel binnen- als buiten verkooppunten.³¹

Meest recentelijk heeft het Duitse parlement een amendement op de bestaande Tabakswet aangenomen waarin gedifferentieerde regelgeving geldt voor elektronische sigaretten en verhitte tabaksproducten in vergelijking met sigaretten. De differentiatie is gebaseerd op wetenschappelijk bewijs dat de damp van dergelijke producten lagere gehalten aan giftige stoffen bevat dan sigarettenrook.³²

²⁸ Nieuw Zeeland, Ministerie van Volksgezondheid, Ministry to consider risk-proportionate regulation for vaping and heated tobacco products, mei 2018: <https://www.health.govt.nz/news-media/news-items/ministry-consider-risk-proportionate-regulation-vaping-and-heated-tobacco-products>.

²⁹ <http://legislation.govt.nz/bill/government/2020/0222/21.0/whole.html#LMS313857>

³⁰ UK House of Commons, Science and Technology Committee, *E-cigarettes*, Seventh Report of Session 2017-19: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmsctech/505/505.pdf>.

³¹ UK Department of Health, Guidance on Article 20(5), tobacco products directive: restrictions on advertising electronic cigarettes, mei 2016: <https://www.gov.uk/government/publications/proposals-for-uk-law-on-the-advertising-of-e-cigarettes/publishing-20-may-not-yet-complete>.

³² <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=149>

Conclusie

Het moment is aangebroken om het tabaksbeleid aan te passen en de mogelijkheden optimaal te benutten die wetenschappelijk onderbouwde, rookloze producten kunnen spelen in het terugdringen van de schadelijke gevolgen van tabaksgebruik. Dit betekent dat de meest stringente regelgeving moet gelden voor de producten die het meest schadelijk zijn, namelijk sigaretten en shag. Ook onderschrijven wij dat de nadruk moet blijven liggen op het voorkomen dat vooral jongeren beginnen met het gebruik van tabak- en nicotinehoudende producten en op het aanmoedigen van rokers om te stoppen. In aanvulling daarop dienen de vele Nederlandse volwassenen die blijven roken ruimere toegang te krijgen tot informatie over betere alternatieven ten opzichte van sigaretten en shag. Dit vereist dat binnen het huidige tabaksbeleid het enorme potentieel van rookloze producten wordt erkend en benut zodat het aantal rokers versneld wordt teruggedrongen.