



Berchem, 26 juni 2026

Submissie Philip Morris Benelux B.V. – Internetconsultatie Conceptregeling voor nicotineproducten zonder tabak

Philip Morris Benelux B.V. , een dochteronderneming van Philip Morris International Inc. ("PMI"), maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de internetconsultatie over de conceptregeling voor nicotineproducten zonder tabak.[1]

Wij ondersteunen de bredere volksgezondheidsdoelstelling om het aantal rokers terug te dringen en te voorkomen dat minderjarigen toegang krijgen tot nicotineproducten of deze gaan gebruiken. Tegelijkertijd moet regelgeving proportioneel, evidence-based en consistent zijn voor vergelijkbare productcategorieën. Daarbij moet rekening worden gehouden met verschillen in productkenmerken en risicoprofielen, en met de rol die minder schadelijke alternatieven kunnen spelen voor volwassen rokers die anders zouden blijven roken. Dit is in Nederland bijzonder relevant, omdat ongeveer 18% van de volwassenen nog steeds rookt en de nationale doelstelling om het rookpercentage in 2040 terug te brengen naar 5% nog ver weg is. Maatregelen die de keuzevrijheid van consumenten en de beschikbaarheid van producten wezenlijk beperken, kunnen de overstap van brandbare tabaksproducten ontmoedigen en er daardoor aan bijdragen dat het rookpercentage hoog blijft.

Tegen deze achtergrond moet het voorstel ook worden gezien in het bredere kader van het tabaks- en nicotinebeleid. Een benadering die sterk leunt op verboden, feitelijke beperkingen of maatregelen die minder schadelijke alternatieven in de praktijk onbeschikbaar maken, zal minder effectief zijn dan een aanpak die strikte waarborgen voor minderjarigen combineert met gereguleerde toegang tot rookvrije alternatieven voor volwassen rokers. Dit komt onder meer naar voren uit een vergelijking tussen Nederland en Zweden, waar verschillen in beleidsaanpak zich vertalen in uiteenlopende uitkomsten.

Eenzelfde patroon is zichtbaar in de vergelijking tussen Australië en Nieuw-Zeeland: waar beide landen vergelijkbare doelstellingen nastreven, leiden verschillen in de gekozen aanpak tot verschillende resultaten. Dit geldt temeer in een context waarin de handhavingscapaciteit beperkt is: vergaande verboden of feitelijke marktbeperkingen zijn dan moeilijk uitvoerbaar en vergroten het risico dat consumenten uitwijken naar ongereguleerde of illegale kanalen, waar toezicht en leeftijdscontrole ontbreken. Illustratief daarvoor is het Nederlandse vape-beleid, dat gezorgd heeft voor het verdwijnen van nagenoeg de gehele legale vape-markt. Dit heeft niet geleid tot minder vape-gebruik, maar tot een verschuiving naar de illegale sector.

1. Ongeschikt kader voor risicobeoordeling van nicotinsticks

De voorgestelde nicotinelimieten zijn gebaseerd op de aanbevelingen uit RIVM-rapport 2025-0067, waarin advieswaarden worden vastgesteld voor de maximale emissie van nicotine en 6-methylnicotine uit tabaksvrije nicotineproducten voor inhalatie.[2]

Deze benadering is om de volgende redenen niet passend voor nicotinsticks:

- Nicotinsticks zijn geregleerde consumentenproducten die bedoeld zijn voor inhalatie en vallen al onder de Nederlandse Tabaks- en rookwarenwet, inclusief strikte regels voor verkoop, marketing en gebruik.
- Het toepassen van grenswaarden die zijn ontwikkeld voor incidentele nicotineverontreiniging in voedsel doet geen recht aan de aard, het doel of de wettelijke classificatie van deze producten.

Daardoor liggen de voorgestelde limieten (0,028 mg per producteenheid) aanzienlijk lager dan de nicotineniveaus van andere geregleerde nicotineproducten, waaronder sigaretten en e-sigaretten.[1][2][4]

Dit leidt tot een inconsistentie in de regelgeving die vanuit wetenschappelijk en volksgezondheidsperspectief moeilijk te rechtvaardigen is.

Bij nadere bestudering van de onderliggende stukken valt verder op dat de kern van de gehanteerde benadering sterk leunt op de door het RIVM geadviseerde waarden, die vervolgens zonder nadere duiding worden overgenomen. Dit is opmerkelijk, omdat het RIVM zelf – zoals blijkt uit documenten verkregen via een Woo-verzoek – expliciet aangeeft dat het hier om gezondheidswaarden gaat, die door beleidsmakers nog moeten worden vertaald naar concrete productnormen.

Uit de betreffende e-mailwisseling blijkt dat deze noodzakelijke omzettingstap inderdaad wordt erkend, maar in de uiteindelijke beleidsvorming ontbreekt een transparante en onderbouwde toelichting op hoe deze vertaling heeft plaatsgevonden. Daarmee blijft onduidelijk op basis van welke overwegingen de gezondheidkundige uitgangspunten zijn omgezet in afdwingbare productnormen.

De overige via het Woo-verzoek verkregen stukken (zie bijlage) bieden op dit punt geen aanvullende inzichten; zij bevatten geen nadere onderbouwing of uitleg die deze beleidskeuzes verduidelijkt.

2. Ontbreken van een vergelijkende risico-batenbenadering

Het voorgestelde kader houdt onvoldoende rekening met het relatieve risicoprofiel van nicotinsticks ten opzichte van sigaretten, terwijl dit essentieel is voor goed onderbouwd beleid.

Eerder onderzoek van het RIVM heeft het belang benadrukt van een vergelijkende risico-batenbenadering bij de beoordeling van nieuwe tabaks- en nicotineproducten. Daarbij wordt erkend dat de overstap van schadelijkere naar minder schadelijke producten gezondheidsrisico's kan verminderen voor volwassen rokers die anders zouden blijven roken.

Daarnaast laat de door RIVM-onderzoekers gepubliceerde wetenschappelijke literatuur over verhitte tabaksproducten zien dat:[3]

- de blootstelling aan belangrijke kankerverwekkende stoffen bij verhitte tabaksproducten 10 tot 25 keer lager kan zijn dan bij sigaretten;
- dergelijke lagere blootstelling gepaard gaat met een aanzienlijk kleinere vermindering van de levensverwachting dan bij voortgezet roken.

Hoewel deze producten niet risicovrij zijn, onderstrepen deze bevindingen het belang van het meewegen van relatieve risico's bij de beoordeling van productregulering.

Het huidige voorstel bevat geen dergelijk vergelijkend kader en beoordeelt nicotinsticks in feite geïsoleerd, onder meer via een ongeschikte risicobeoordeling. Daardoor dreigen mogelijke voordelen voor de volksgezondheid voor volwassen rokers buiten beeld te blijven.

3. Disproportionele impact: feitelijk verbod op nicotinsticks

De voorgestelde emissielimieten zouden de nicotineafgifte terugbrengen tot ongeveer 2 à 3% van het niveau van een conventionele sigaret, op basis van de toepassing van de RIVM-methodologie.

Dit roept een wezenlijke zorg op:

- Producten met een dergelijke lage nicotineafgifte zullen door volwassen rokers waarschijnlijk niet als aanvaardbaar alternatief worden gezien.
- Daardoor dreigt de maatregel overstappen te ontmoedigen en onbedoeld het gebruik van sigaretten in stand te houden, terwijl dat de schadelijkste vorm van nicotinegebruik blijft.

In de praktijk werken de voorgestelde limieten als een feitelijk verbod op nicotinsticks en weerspiegelen zij een benadering die niet aansluit bij de wijze waarop nicotine niveaus in andere productcategorieën worden beoordeeld en gereguleerd.

Deze uitkomst lijkt disproportioneel en moeilijk te verenigen met de doelstelling om de volksgezondheid te beschermen.

4. Noodzaak van een gelijk speelveld voor nicotineproducten

Een consistent regelgevend kader moet vergelijkbare uitgangspunten toepassen op productcategorieën die onder de Tabaks- en rookwarenwet vallen.

De huidige benadering leidt tot:

- uitzonderlijk lage limieten voor nicotinsticks;
- aanzienlijk hogere toegestane nicotine niveaus voor andere gereguleerde productcategorieën, waaronder sigaretten. Dit creëert een ongelijk speelveld dat consumentengedrag kan verstoren, onder meer doordat het de overstap van sigaretten kan ontmoedigen.

Een meer samenhangende benadering zou risicoproportionele uitgangspunten toepassen op alle productcategorieën, met aandacht voor:

- gebruikelijke profielen voor nicotineafgifte;
- het beoogde gebruik, namelijk als alternatief voor roken;
- bestaande wettelijke waarborgen.

Deze benadering sluit aan bij de logica van de Europese Tabaksproductenrichtlijn, waarin bij de regulering van e-sigaretten rekening wordt gehouden met productkenmerken, nicotineafgifte en bruikbaarheid als alternatief voor sigaretten, in plaats van een kader toe te passen dat de categorie feitelijk van de markt verwijdt.

5. Beperkte aandacht voor gedrags- en markteffecten

Het voorstel houdt onvoldoende rekening met:

- de vraag of producten met zeer lage nicotine niveaus überhaupt door volwassen rokers zullen worden gebruikt;
- het risico op onbedoelde gevolgen, waaronder voortgezet rookgedrag of een verschuiving naar ongereguleerde producten.

Zonder een dergelijke analyse is het moeilijk te concluderen dat de maatregel effectief en proportioneel is om de beoogde volksgezondheidsdoelstellingen te bereiken.

6. Onduidelijkheid over inwerkingtreding en uitverkooptermijn

Tot slot merken wij op dat de bepalingen over implementatie en overgang nadere verduidelijking behoeven.

De regeling voorziet in een datum van inwerkingtreding op 1 januari 2027, met voor bepaalde producten een uitverkooptermijn tot 1 januari 2028.

Op basis van de huidige formulering is echter niet volledig duidelijk:

- hoe deze termijnen in de praktijk van toepassing zijn op nicotinsticks;

- hoe producten moeten worden behandeld die al in de handel zijn gebracht, en wat precies de reikwijdte is van de uitverkoopbepalingen.
- Ook moet worden gewaarborgd dat voor nicotinsticks vergelijkbare overgangs- en uitverkooptermijnen gelden, zodat fabrikanten, distributeurs en retailers voldoende tijd hebben om ordelijk en voorspelbaar aan de nieuwe eisen te voldoen.

Heldere en voorspelbare termijnen zijn essentieel voor rechtszekerheid en om marktdeelnemers in staat te stellen zich ordelijk aan te passen.

Conclusie

PMI ondersteunt effectieve regelgeving die erop gericht is de volksgezondheid te beschermen en te voorkomen dat minderjarigen toegang krijgen tot nicotineproducten of deze gaan gebruiken. De voorgestelde maximale nicotinelimieten voor nicotinsticks:

- zijn echter gebaseerd op een niet-vergelijkbaar kader voor risicobeoordeling;
- weerspiegelen niet het relatieve risicoprofiel van deze producten ten opzichte van sigaretten;
- dreigen te leiden tot een feitelijk verbod en daarmee het potentieel voor schadebeperking te ondermijnen;
- creëren inconsistentie tussen productcategorieën;
- vragen om nadere duidelijkheid over de implementatietermijnen.

Wij moedigen het ministerie daarom aan om:

1. de wetenschappelijke basis voor de voorgestelde nicotinelimieten opnieuw te beoordelen;
2. een vergelijkende, risicoproportionele benadering te hanteren voor nicotineproducten;
3. ervoor te zorgen dat regelgeving de overstap van roken naar minder schadelijke alternatieven ondersteunt in plaats van ontmoedigt;
4. de inwerkingtreding en overgangsregelingen te verduidelijken.

Wij blijven graag beschikbaar voor verdere dialoog en aanvullende technische toelichting.

Philip Morris Benelux B.V.

Referenties

1. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, conceptwijziging van de Regeling nicotineproducten zonder tabak, internetconsultatie. Aangehaald als het primaire consultatiedocument waarin de voorgestelde wijzigingen zijn opgenomen, waaronder artikel 2.15 en de voorgestelde implementatietermijnen.
2. RIVM, Advieswaarden voor de maximale emissie van nicotine en 6-methylnicotine uit nicotineproducten zonder tabak voor inhalatie, briefrapport 2025-0067. Aangehaald voor de wetenschappelijke basis van de voorgestelde advieswaarden voor nicotine-emissies uit tabaksvrije nicotineproducten bedoeld voor inhalatie.
3. Slob W., Soeteman-Hernández L.G., Bil W., Staal Y.C.M., Stephens W.E. en Talhout R., A method for comparing the impact on carcinogenicity of tobacco products: a case study on heated tobacco versus cigarettes, Risk Analysis, 2020. Aangehaald voor de vergelijkende risicobehoordelingsmethode en de bevinding dat de cumulatieve blootstelling aan geselecteerde kankerverwekkende stoffen bij verhitte tabaksproducten naar schatting 10 tot 25 keer lager was dan bij sigaretten.
4. Europese Commissie, Tabaksproductenrichtlijn 2014/40/EU, artikel 20 over elektronische sigaretten. Aangehaald voor het EU-regelgevend kader voor e-sigaretten, waaronder de maximale nicotineconcentratie van 20 mg/ml en eisen op het gebied van veiligheid, kwaliteit en consistente nicotineafgifte.